

Menakar Kesiapan Indonesia dalam Merespons Perjanjian Perdagangan Internasional

Poppy Sulistyning Winanti¹

¹ Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada

Received: 26 Oktober 2021

Revised: 10 Februari 2022

Published: 30 April 2022

Abstrak:

Stagnasi dalam perundingan perdagangan multilateral di *World Trade Organization* (WTO) pada dua dekade terakhir, mendorong munculnya inisiatif perundingan di tingkat regional atau bilateral. Indonesia termasuk negara yang aktif terlibat dalam berbagai inisiatif perundingan perdagangan tersebut. Tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan kesiapan Indonesia merespons perjanjian perdagangan internasional khususnya Indonesia - *Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IA-CEPA) dan *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Dengan memanfaatkan perspektif ‘ofensif’ dan ‘defensif’ dalam kebijakan perdagangan, kesiapan Indonesia akan dicermati dari dua sisi kepentingan. Kepentingan ofensif dilihat dari kesiapan untuk memanfaatkan peluang atas kemudahan akses pasar yang tersedia. Kepentingan defensif dianalisis dari kesiapan atas daya saing akibat dari konsekuensi perjanjian yang bersifat timbal balik. Tulisan ini berargumen bahwa pemerintah Indonesia masih kesulitan dalam menangkap peluang kepentingan ofensif karena akses pasar yang tersedia belum dimanfaatkan secara optimal. Besarnya potensi pasar domestik, menjadi salah satu penyebab ekspansi pasar global belum menjadi prioritas pelaku bisnis nasional. Sedangkan dari aspek kepentingan defensif, kemudahan masuknya produk asing perlu dipastikan tidak mematikan produsen dalam negeri akibat tidak memiliki daya saing, namun justru dapat dimaksimalkan agar menjadi pelengkap bagi rantai produksi domestik.

Kata Kunci:

Perjanjian Perdagangan Regional; Indonesia; IA-CEPA; RCEP; kepentingan ofensif dan defensif

Korespondensi:

Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Justisia, Bulaksumur, Yogyakarta, 55281.
Email: poppysw@ugm.ac.id

Pendahuluan

Pada tanggal 15 November 2020, pemerintah Indonesia bersama dengan 14 negara di kawasan Asia Pasifik lainnya menandatangani perjanjian perdagangan regional di bawah naungan *Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement* (RCEP). Data dari Kementerian Perdagangan Indonesia menunjukkan bahwa 15 anggota yang tergabung di dalam RCEP merepresentasikan 29.6% populasi dunia, 27.4% aktivitas perdagangan, 29,8% FDI dunia, serta 30,2% GDP dunia (Pambagyo, 2020). Tidak mengherankan jika RCEP disebut sebagai salah satu perjanjian mega-regional terbesar di dunia. Selain RCEP, Indonesia juga baru saja mendandatangani perjanjian perdagangan bilateral dengan Australia dalam *kerangka Indonesia Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IA-CEPA). Perjanjian ini mulai berlaku secara resmi pada tanggal 5 Juli 2020 setelah proses ratifikasi selesai dilakukan oleh pihak Indonesia. Keikutsertaan Indonesia dalam RCEP dan IA-CEPA merupakan salah satu bukti keaktifan Indonesia dalam perjanjian perdagangan internasional yang makin meningkat dalam kurun waktu beberapa tahun belakangan ini.

Sebagian besar literatur lebih banyak difokuskan untuk menjelaskan proliferasi perjanjian perdagangan internasional di tingkat regional maupun bilateral disebabkan terutama karena macetnya perundingan di tingkat multilateral di bawah *World Trade Organization* (WTO) (Draper & Dube, 2013; Elliott, 2018; Elsig, 2014; Kimura & Chen, 2016). Beberapa literatur lainnya mendiskusikan mengenai motivasi atau alasan di belakang keikutsertaan Indonesia atau negara sedang berkembang secara umum, dalam berbagai perjanjian perdagangan internasional. Sejumlah alasan dianalisis, seperti misalnya, keikutsertaan Indonesia dalam berbagai perjanjian perdagangan tersebut adalah untuk mencapai tujuan geo-politik dan geo-ekonomi (Syarip, 2020) atau karena dorongan kepentingan kelompok domestik (Marks, 2015; Rüländ, 2016). Sebagian lainnya mendiskusikan dampak dari keikutsertaan negara sedang berkembang dalam berbagai perjanjian perdagangan bagi ekonomi domestik (Arfani & Winanti, 2017; Plummer, Cheong, & Hamanaka, 2011), maupun analisis atas kapasitas dan kemampuan negara sedang berkembang dalam memenuhi komitmen mereka dalam perjanjian perdagangan internasional (Narayanan & Khorana, 2017; Peritz, 2020; Timossi, 2019). Berangkat dari asumsi bahwa keaktifan Indonesia di berbagai inisiatif perjanjian perdagangan tersebut baru akan memiliki makna jika pemanfaatannya dapat dirasakan langsung oleh para pemangku kepentingan di Indonesia, tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan kesiapan Indonesia dalam merespons perjanjian perdagangan internasional yang diikutinya. Kajian atas kesiapan terutama dari aspek ekonomi politik ini penting, untuk mengetahui lebih

jauh manfaat berbagai perjanjian perdagangan tersebut bagi masyarakat dan pelaku bisnis Indonesia.

Dengan memanfaatkan perspektif yang berbasiskan kepentingan ‘ofensif’ dan ‘defensif’ (*offensive and defensive interests*) dalam kebijakan perdagangan suatu negara, tulisan ini mencoba menakar kesiapan Indonesia dalam merespons perjanjian perdagangan. Kerangka pemikiran kepentingan ‘ofensif’ dan ‘defensif’ biasanya populer untuk menjelaskan strategi yang diterapkan suatu negara dalam proses negosiasi perdagangan internasional (Draper & Sally, 2005; Kelsey, 2008; Kerremans, 2011; Pant, 2006; VanGrasstek & Pascal, 2013). Dalam proses perundingan, strategi ‘ofensif’ adalah strategi dalam negosiasi untuk mendapatkan akses pasar yang seluas-luasnya dari negara mitra. Sedangkan strategi ‘defensif’ merujuk pada upaya yang dilakukan suatu negara untuk dapat menerapkan kebijakan *safeguard measures* untuk melindungi kepentingan domestiknya.

Dalam konteks menakar kesiapan Indonesia menghadapi perjanjian perdagangan, tulisan ini memanfaatkan kedua pendekatan tersebut. *Pertama*, melihat kesiapan pelaku domestik untuk memanfaatkan akses pasar yang tersedia (ofensif) dari perjanjian perdagangan yang disepakati. *Kedua*, menilai kesiapan defensif dalam meningkatkan daya saing akibat dari dibukanya akses pasar bagi produk asing ke pasar domestik Indonesia. Telaah atas dua aspek tersebut sejalan dengan kajian Kusumah (2019) yang menunjukkan bahwa respons pemerintah Indonesia atas konsekuensi dari pembukaan pasar akibat perjanjian perdagangan internasional merefleksikan pertarungan antara berbagai kepentingan domestik. Oleh karena itu, tulisan ini lebih jauh akan mendiskusikan bagaimana kesiapan Indonesia dalam merespons komitmen perjanjian perdagangan internasional melalui pembacaan atas kontestasi kepentingan berbagai kelompok domestik yang diwujudkan dalam kepentingan ofensif dan defensif tersebut.

Tulisan ini dibangun dengan argumen bahwa pemerintah Indonesia masih kesulitan dalam memanfaatkan peluang yang tersedia akibat dari kurangnya insentif dan rendahnya minat pelaku domestik untuk memanfaatkan akses pasar yang tersedia. Salah satu disinsentif untuk memanfaatkan akses pasar internasional tersebut terutama akibat luasnya pasar domestik yang juga masih bisa digarap. Penyebab lainnya adalah terlepas dari makin berkurangnya hambatan tarif, akses pasar di negara mitra masih menghadapi hambatan lain berupa non-tarif. Sedangkan di sisi lain, sejumlah kebijakan yang dapat memitigasi untuk menjamin daya saing domestik masih perlu ditingkatkan. Hal ini penting agar masuknya produk asing akibat dari perjanjian yang bersifat timbal balik dapat dioptimalkan untuk menjamin suplai bagi rantai produksi domestik, alih-alih justru mematikan produsen domestik. Untuk mendukung argumen tersebut, pengumpulan data

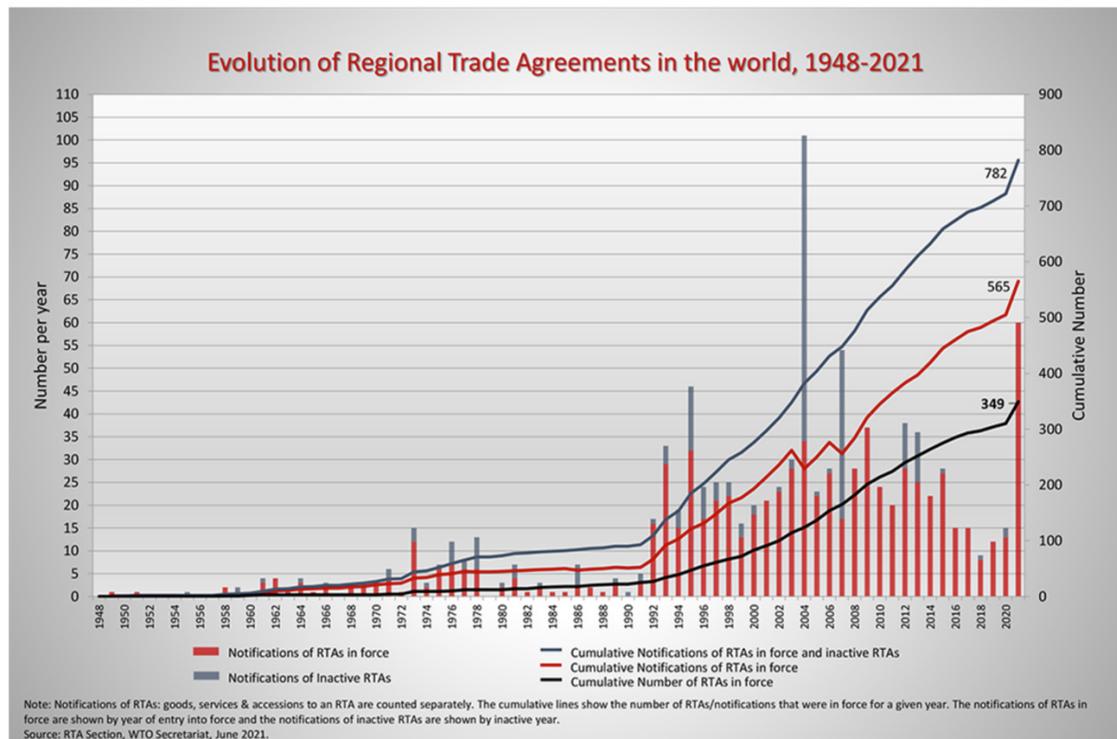
tulisan ini diperoleh melalui kajian literatur, penelusuran dokumen resmi pemerintah dan organisasi internasional yang relevan, maupun wawancara serta serangkaian diskusi terfokus yang menghadirkan pemangku kepentingan terkait seperti pengambil kebijakan, pelaku usaha dan akademisi.

Tulisan ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Bagian berikutnya akan mendiskusikan perjanjian-perjanjian perdagangan yang diikuti oleh Indonesia dalam beberapa tahun belakangan di luar perjanjian perdagangan multilateral di bawah *World Trade Organization* (WTO). Bagian selanjutnya akan menganalisis kesiapan Indonesia yang secara khusus difokuskan pada RCEP dan IA-CEPA sebagai dua perjanjian paling akhir yang diikuti oleh pemerintah Indonesia. Kesiapan Indonesia akan dilihat dari dua aspek yaitu dari sisi kesiapan untuk memanfaatkan peluang kemudahan atas akses pasar yang tersedia dan kesiapan dari sisi meningkatkan daya saing akibat dari konsekuensi perjanjian yang bersifat resiprokal. Bagian terakhir memberikan catatan atas pembahasan sebelumnya termasuk hasil asesmen atas kesiapan Indonesia dalam merespons perjanjian perdagangan internasional serta usulan agenda riset yang dapat dijalankan ke depan.

Indonesia dalam Perundingan Perdagangan Internasional

Seiring dengan semakin sulitnya mencapai kesepakatan dalam negosiasi perdagangan multilateral di WTO, makin banyak negara yang terlibat dalam berbagai forum negosiasi perdagangan di tingkat regional dan bilateral. Data dari WTO menunjukkan hingga 15 Juni 2021 terdapat 565 notifikasi yang diterima WTO yang mencakup berbagai *Regional Trade Agreement* (RTA) baik barang dan jasa. Dari notifikasi tersebut, tercatat sejumlah 349 RTA telah dideklarasikan berlaku (WTO, n.d(a)). RTA merupakan konsep baku yang digunakan oleh WTO untuk menjelaskan perjanjian perdagangan internasional di luar WTO termasuk yang bersifat regional maupun bilateral, baik yang menerapkan prinsip preferensial maupun yang resiprokal. Untuk itu, tulisan ini akan menggunakan konsep RTA merujuk pada perjanjian perdagangan bilateral maupun regional. Berdasarkan data dari WTO, terdapat peningkatan atas terbentuknya RTAs yang cukup signifikan terutama justru sejak terbentuknya WTO sebagai organisasi perdagangan internasional di tahun 1995 (lihat gambar berikut).

Gambar 1. Perkembangan Kerja Sama Regional 1948 - 2021



Sumber: WTO (n.d(a)), 'Regional Trade Agreements' https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (diakses tanggal 25 September 2021).

Perkembangan yang sangat pesat atas tumbuhnya berbagai perjanjian perdagangan di tingkat regional tidak hanya dari sisi jumlah, namun juga dari sisi substansi. RTA yang berkembang menghasilkan sejumlah kesepakatan yang meliputi isu perdagangan yang melampaui perjanjian perdagangan di bawah rezim WTO. Kondisi ini yang disebut sebagai “*beyond the WTO*” yang antara lain dicirikan dengan “*WTO Plus/WTO+*” dan “*WTO Extra/WTO-X*” (Horn, Mavroidis, & Sapir, 2010). Perjanjian RTA kerap disebut sebagai *WTO Plus/WTO+* karena beberapa kesepakatan di tingkat regional memiliki ketentuan yang melebihi kewajiban yang diatur di bawah WTO (Chauffour & Kleimann, 2012; Lejárraga, 2014). Seperti misalnya, kewajiban negara anggotanya untuk memberikan perlindungan yang lebih tinggi terkait dengan hak kekayaan intelektual termasuk untuk memberikan perlindungan dalam jangka waktu yang lebih lama atas kepemilikan hak paten dan hak cipta. Sedangkan RTA disebut sebagai *WTO Extra/WTO-X* karena beberapa isu perdagangan yang tidak berhasil disepakati di tingkat multilateral justru muncul dan bahkan berhasil disepakati di perjanjian perdagangan regional. Isu-isu tersebut termasuk misalnya isu mengenai hal-hal yang dianggap strategis atau sensitif seperti Badan

Usaha Milik Negara (BUMN), Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), serta isu pembangunan, perlindungan lingkungan hidup, dan hak-hak buruh serta keterkaitannya dengan perdagangan.

Kemunculan RTA yang memiliki karakteristik *beyond the WTO* menunjukkan bahwa perundingan di bawah RTA dengan keterlibatan negara yang lebih terbatas menjadi lebih fleksibel dibandingkan dengan perundingan multilateral dengan jumlah negara yang masif. Selain itu, RTA juga memungkinkan beberapa negara yang memiliki komitmen atau kepentingan yang sama (*like minded countries*) untuk menentukan kesepakatan yang lebih sesuai dengan kebutuhan mereka. Terlepas dari sisi jumlah negara yang terlibat, beberapa studi juga menunjukkan mekanisme pengambilan keputusan di bawah WTO yang mengedepankan prinsip semua harus disepakati atau yang dikenal dengan *single undertaking principles* juga berperan penting dalam stagnasi dalam negosiasi di WTO (Bown, 2016, 2017). Oleh karena itu, perundingan perdagangan di bawah RTA dapat menghasilkan kesepakatan yang lebih mendalam dibandingkan dengan kemungkinannya untuk dicapai di bawah WTO.

Keikutsertaan Indonesia dalam berbagai forum perundingan perdagangan mengalami peningkatan terutama sejak awal tahun 2000-an. Di luar keterlibatan Indonesia di dalam WTO, hingga Desember 2020, Indonesia tercatat mengikuti 41 inisiatif perdagangan yang terbagi menjadi: 19 rencana RTA yang masih tahap peninjauan atau studi awal; 5 RTA berada pada tahap negosiasi; 5 RTA yang sudah ditandatangani namun belum berlaku; serta 12 yang telah ditandatangani dan telah berlaku (Asia Regional Integration Center, n.d). Dalam dua tahun terakhir, terdapat 5 perjanjian baru yang diikuti Indonesia dan tiga diantaranya telah ditandatangani (lihat tabel 1).

Tabel 1. Keikutsertaan Indonesia dalam berbagai RTA

No	Ditandatangani	Tanggal	No	Dalam negosiasi	Negosiasi diluncurkan
1	ASEAN Free Trade Area (AFTA)	1 Januari 1993	1	India-Indonesia Comprehensive Economic Cooperation Arrangement (India – Indonesia CECA)	4 Oktober 2011

No	Ditandatangani	Tanggal	No	Dalam negosiasi	Negosiasi diluncurkan
2	ASEAN-People's Republic of China Comprehensive Economic Cooperation Agreement (ACFTA)	1 Juli 2005	2	Indonesia – EU Comprehensive Economic Agreement	18 Juli 2016
3	ASEAN-[Republic of] Korea Comprehensive Economic Cooperation Agreement (AKFTA)	1 Juni 2007	3	Indonesia-Turkey Free Trade Agreement	6 Juli 2017
4	Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement (Japan – Indonesia EPA)	1 Juli 2008	4	Indonesia – Tunisia Preferential Trade Agreement	25 Juni 2018
5	ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP)	1 Desember 2008	5	Indonesia – Morocco Preferential Trade Agreement	23 Januari 2019
6	ASEAN-India Comprehensive Economic Cooperation Agreement (ASEAN-India CECA)	1 Januari 2010			
7	ASEAN-Australia and New Zealand Free Trade Agreement (AANZFTA)	1 Januari 2010			
8	Preferential Tariff Agreement-Group of Eight Developing Countries (PTA-D8)	25 Agustus 2011			
9	Pakistan-Indonesia Free Trade Agreement (Pakistan – Indonesia FTA)	13 September 2013			

No	Ditandatangani	Tanggal	No	Dalam negosiasi	Negosiasi diluncurkan
10	Trade Preferential System of the Organization of the Islamic Conference (TPS – OIC)	1 January 2014 (belum berlaku)			
11	Indonesia-European Free Trade Association Free Trade Agreement (Indonesia-EFTA FTA)	16 Desember 2018 (belum berlaku)			
12	ASEAN - Hong Kong, China Free Trade Agreement (ASEAN – Hong Kong, China FTA)	11 Juni 2019			
13	Indonesia – Chile Free Trade Area	10 Agustus 2019			
14	Indonesia – Mozambique Free Trade Agreement (Indonesia – Mozambique FTA)	28 Agustus 2019 (belum berlaku)			
15	Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA)	5 Juli 2020			
16	Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)	15 November 2020 (belum berlaku)			
17	Republic of Korea-Indonesia Free Trade Agreement	18 Desember 2020 (belum berlaku)			

Sumber: Asia Regional Integration Center tersedia di <https://aric.adb.org/indonesia/data> (diakses 25 September 2021)

Keikutsertaan Indonesia dalam berbagai perjanjian perdagangan RTAs tersebut penting untuk dianalisis lebih jauh terutama untuk menakar kesiapan dan tentunya kemanfaatannya bagi kepentingan masyarakat dan pelaku bisnis di Indonesia. Mengingat karakteristik RTA yang melampaui kesepakatan di bawah WTO, tulisan ini akan membahas lebih jauh mengenai beberapa aspek yang disepakati di setidaknya dua perjanjian yang paling komprehensif yang baru ditandatangani Indonesia yaitu IA-CEPA dan RCEP.

Menelaah Kesiapan Indonesia Menghadapi IA-CEPA dan RCEP

IA-CEPA merupakan salah satu perjanjian perdagangan bilateral terbaru yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia. Sejak studi kelayakan—yang merupakan tahapan awal yang dilakukan negara-negara sebelum dilaksanakannya suatu negosiasi perdagangan—diluncurkan pada tahun 2007, perundingan baru dimulai pada tahun 2010. Setelah melalui perundingan yang cukup panjang, negosiasi diakhiri dengan kesepakatan dan penandatanganan perjanjian pada Maret 2019. Pemerintah Australia melakukan ratifikasi pada 26 November 2019, sedangkan ratifikasi oleh pemerintah Indonesia baru dilakukan 6 Januari 2020. Setelah ratifikasi selesai oleh kedua negara, perjanjian akan berlaku 60 hari setelahnya, yang jatuh pada tanggal 5 Juli 2020.

IA-CEPA dikategorikan sebagai salah satu perjanjian perdagangan bilateral paling komprehensif yang ditandatangani pemerintah Indonesia. IA-CEPA diharapkan dapat meningkatkan relasi dagang dan aktivitas investasi kedua negara yang meskipun secara geografis berdekatan namun ternyata relasi perdagangannya belum optimal (lihat Winanti dalam Wilson 2018). Perjanjian tersebut memberi peluang bagi masuknya produk Indonesia ke Australia tanpa tarif, mendorong investasi Australia di Indonesia, serta menjadikan kedua negara sebagai *economic powerhouse* dalam *regional value chain*. Namun di sisi lain, IA-CEPA tentu saja menghadirkan sejumlah tantangan bagi Indonesia, mengingat perjanjian ini bersifat timbal balik terutama terkait dengan akses pasar. Dengan mendapatkan akses pasar bagi produk Indonesia untuk memasuki pasar Australia, sebaliknya Indonesia juga wajib untuk memberikan kemudahan bagi masuknya produk Australia ke pasar Indonesia (lihat tabel 2. Hasil Kesepakatan IA-CEPA).

Tabel 2. Hasil Kesepakatan IA-CEPA

Ruang Lingkup	Potensi Keuntungan untuk Indonesia	Potensi Keuntungan untuk Australia
Barang (<i>goods</i>)	Eliminasi semua pos tarif (6.474) menjadi 0% bagi produk Indonesia untuk masuk ke dalam pasar Australia, antara lain tekstil, karpet, ethylene glycol, lembaran polymers ethylene, pipa penyaluran migas, furnitur berbahan kayu, kendaraan <i>hybrid</i> dan elektrik.	Lebih dari 99% ekspor barang Australia ke Indonesia akan masuk dengan bebas bea. Indonesia akan mengeluarkan izin impor secara otomatis untuk produk-produk utama seperti <i>live cattle</i> , daging sapi beku, daging domba, biji-bijian pakan, gulungan baja gulung, produk jeruk, wortel dan kentang.
Jasa dan investasi (<i>services and investments</i>)	Komitmen jasa dan investasi Australia dalam IA-CEPA mengacu pada pengaturan kebijakan terbuka Australia, serupa dengan perjanjian perdagangan lainnya. Investasi Indonesia di Australia akan tunduk pada kebijakan investasi asing Australia, termasuk penyaringan oleh Dewan Peninjau Investasi Asing.	Akses pasar pada jasa dan investasi akan memberikan kepastian yang meningkat bagi bisnis Australia dan pemasok jasa di pasar Indonesia, termasuk jaminan tingkat kepemilikan Australia. Indonesia tidak akan membatasi tingkat kepemilikan Australia, atau mengharuskan kepemilikan divestasi, di bawah persentase yang disepakati (dengan pengecualian terbatas).
Pertukaran keterampilan (<i>skill exchange</i>)	<p>Sebagai bagian dari paket keterampilan keseluruhan, Australia dan Indonesia telah menyetujui Pertukaran Keterampilan timbal balik, yang memungkinkan orang dengan kualifikasi keterampilan tingkat tersier dari kedua negara untuk mendapatkan pengalaman 6 bulan di pasar negara lain.</p> <p>Australia juga telah berkomitmen untuk mengizinkan hingga 200 orang Indonesia per tahun untuk terlibat dalam peluang pelatihan kerja selama 6 bulan di Australia.</p> <p>Indonesia juga akan menerima peningkatan jumlah visa kerja dan liburan Australia secara gradual.</p>	

Kerja sama ekonomi (<i>economic cooperation</i>)	IA-CEPA mencakup kerangka kerja untuk perdagangan dan kerja sama terkait investasi melalui program kerja yang didanai bersama. Program kerja sama akan mendukung bantuan teknis dan kegiatan peningkatan kapasitas di berbagai bidang yang terkait dengan perdagangan untuk memperkuat hubungan komersial dan membantu merangsang investasi dua arah.
---	---

Sumber: Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia; Direktorat Perundingan Bilateral Ditjen. Perundingan Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan Indonesia.

Setelah IA-CEPA diratifikasi dan secara resmi berlaku, pada tanggal 15 November 2020 lalu, pemerintah Indonesia bersama dengan 14 negara di kawasan Asia Pasifik lainnya menandatangani perjanjian perdagangan regional di bawah naungan RCEP. Proses negosiasi RCEP sendiri berlangsung cukup lama, diawali sejak tahun 2012 dan memakan waktu sekitar 7 tahun sebelum kesepakatan pada akhirnya berhasil dicapai November tahun 2020 lalu. Indonesia memiliki peran yang sangat besar dalam proses perundingan RCEP. Peran tersebut tidak hanya tercermin karena inisiatif pengembangan kerja sama regional ini muncul ketika Indonesia memegang kepemimpinan ASEAN pada tahun 2011, namun juga karena Indonesia ditunjuk sebagai Ketua Komite Perundingan Perdagangan (TNC) RCEP.

Sebagaimana dijelaskan di bagian pendahuluan, untuk menganalisis kesiapan pelaku domestik Indonesia menghadapi perjanjian perdagangan yaitu IA-CEPA dan RCEP yang menjadi fokus tulisan ini, dapat dilihat dari dua aspek. Aspek pertama adalah kemampuan dalam memanfaatkan peluang yang tersedia untuk mendapatkan akses pasar ke negara mitra atau yang biasa dikenal sebagai strategi ofensif. Aspek kedua adalah kemampuan untuk berdaya saing dengan produk-produk dari negara mitra yang masuk ke pasar Indonesia atau yang biasa dikenal sebagai strategi defensif. IA-CEPA misalnya menyediakan akses pasar tanpa tarif bagi masuknya produk-produk Indonesia ke Australia. Sebagaimana dapat dicermati pada Tabel 2, akses tersebut mencakup untuk beberapa produk seperti misalnya otomotif, olahan kayu termasuk *furniture*, tekstil, barang-barang elektronik, dll. Melalui akses pasar ini, diharapkan dapat meningkatkan daya saing produk-produk tersebut dibandingkan dengan sesama negara ASEAN (P. S. Winanti, 2020).

Namun, seperti halnya perjanjian perdagangan yang lazimnya berlaku, keuntungan dan kerugian akan dirasakan secara tidak merata di beberapa sektor. Sebagaimana dijabarkan di Tabel 2, keuntungan dari IA-CEPA diprediksi terutama akan diraih sektor tekstil Indonesia karena mendapatkan akses pasar ke Australia yang meskipun terbatas namun berdaya beli tinggi. Kondisi ini berbeda dengan sektor otomotif yang dikhawatirkan tidak akan mendapat manfaat IA-CEPA dalam waktu dekat apabila dibandingkan dengan

sektor tekstil. Untuk industri otomotif, pasar Australia lebih membutuhkan jenis kendaraan “*sport utility vehicles*”, sedangkan yang banyak diproduksi di Indonesia adalah kendaraan jenis “*multipurpose vehicles*” (P. S. Winanti, 2020). Oleh karena itu, meskipun IA-CEPA memberikan peluang bagi masuknya produk Indonesia dengan *zero tariff* namun dalam prakteknya, kesempatan tersebut hanya akan dapat dimanfaatkan oleh beberapa sektor saja setidaknya dalam waktu dekat.

Tidak adanya tarif bea masuk yang diberlakukan oleh negara mitra, tidak serta merta memudahkan produk-produk Indonesia dapat leluasa masuk ke pasar mitra. Terdapat sejumlah ketentuan yang biasanya menyangkut standar produk baik dari sisi teknis, lingkungan hidup, kesehatan maupun perlindungan terhadap buruh yang musti dipenuhi agar produk asing dapat dipasarkan di negara mitra. Ketentuan-ketentuan tersebut kerap disebut sebagai *non-tariff measures*. Oleh karena itu agar dapat memanfaatkan akses pasar yang tersedia, perlu dipastikan juga kesiapan para pelaku bisnis Indonesia terkait pemahaman yang utuh atas ketentuan dan kebijakan yang berlaku di negara mitra. Produk-produk Indonesia dapat terhambat untuk masuk ke pasar mitra apabila tidak memenuhi persyaratan teknis, maupun standar kesehatan dan perlindungan terhadap lingkungan yang berlaku. Di satu sisi, pemenuhan standar tersebut dapat dilihat sebagai hambatan, namun di sisi lain, upaya untuk memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan negara mitra dapat dilihat pula sebagai peluang untuk meningkatkan kapasitas para pelaku bisnis domestik agar dapat mengembangkan bisnisnya di pasar internasional yang lebih luas. Dengan kata lain, dibebaskannya tarif bea masuk ke negara mitra perlu disertai dengan kesiapan pelaku domestik untuk memanfaatkan peluang yang ada tersebut.

Oleh karena itu, pemanfaatan atas akses pasar ke mitra dagang internasional, yang mencerminkan kepentingan ofensif Indonesia, sangat tergantung pada keinginan pelaku domestik untuk memanfaatkan kesempatan yang tersedia. Dalam berbagai forum diskusi dengan para pelaku usaha yang diikuti penulis dalam kurun waktu 2017 – 2019¹, tampak bahwa pemanfaatan akses pasar ke mitra internasional masih belum menjadi prioritas sebagian besar pelaku bisnis domestik Indonesia setidaknya karena dua alasan utama *Pertama*, sebagian besar pelaku bisnis (seperti sektor jasa konstruksi Indonesia yang memiliki daya saing cukup tinggi) melihat pasar domestik Indonesia masih memberi peluang yang besar dan belum digarap secara optimal (Winanti & Springer, 2019). *Kedua*, seperti dijelaskan sebelumnya, meskipun hambatan yang bersifat tarif telah berkurang secara signifikan, *non-tariff barriers* di negara mitra masih sangat tinggi. Beberapa persoalan *non-tariff barriers* yang dapat diidentifikasi antara lain, rumitnya regulasi yang harus dipenuhi

1 Forum diskusi yang diselenggarakan merupakan bagian dari serangkaian kegiatan penyusunan peta jalan sektor perdagangan jasa Indonesia. Forum diskusi dihadiri oleh para pelaku usaha bidang jasa, akademisi, dan pengambil kebijakan. Penulis bertindak selaku koordinator tim dan hasil kajian berupa peta jalan perdagangan jasa menjadi rujukan kementerian terkait dan diterbitkan dalam bentuk publikasi buku “Tantangan Global Sektor Jasa Indonesia: Peta Permasalahan dan Isu Strategis” di tahun 2019.

di negara mitra, hingga kendala masalah bahasa terutama di negara mitra yang non berbahasa Inggris. Upaya pemerintah untuk mendorong dan memastikan kesiapan pelaku domestik memanfaatkan kepentingan ofensif karenanya perlu untuk terus dilakukan. Jika tidak, maka kesempatan akses pasar yang terbuka menjadi tidak dapat memberi manfaat yang optimal bagi kepentingan ekonomi Indonesia.

Terkait dengan aspek yang kedua mengenai daya saing, IA-CEPA juga memberi peluang yang sama bagi masuknya produk-produk Australia untuk masuk ke pasar Indonesia dengan *zero tariff*. Kemudahan tersebut tentunya akan memberi tantangan tersendiri bagi para pelaku domestik terutama apabila produk Australia yang masuk menjadi kompetitor ketimbang menjadi pelengkap produk yang dihasilkan oleh produsen domestik. Dalam konteks ini, IA-CEPA telah menyediakan kerangka kerja sama membangun kekuatan ekonomi di kawasan (*regional economic powerhouse*). Kerangka ini secara sederhana dapat dimaknai sebagai kerja sama kedua negara untuk memanfaatkan keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) masing-masing negara untuk saling melengkapi dalam rantai produksi yang menghasilkan produk akhir yang kemudian dapat diekspor ke negara lain. Misalnya saja, Indonesia dapat menjadi pemasok bahan baku nikel untuk industri baterai Australia. Sebaliknya, Australia dapat menjadi pemasok bahan baku gandum untuk industri pengolahan makanan di Indonesia yang produk akhirnya dapat diekspor ke negara lain (P. S. Winanti, 2020). Dengan memanfaatkan peluang dalam kerangka membangun kerja sama kekuatan ekonomi kawasan tersebut, produk-produk yang masuk dari Australia dapat dioptimalkan untuk menjadi pelengkap kebutuhan industri domestik Indonesia dan kemudian diekspor ke negara lain.

Situasi yang sama juga dihadapi Indonesia setelah penandatanganan RCEP. Seperti halnya ketentuan-ketentuan di bawah IA-CEPA, RCEP juga memberi peluang sekaligus tantangan bagi pelaku bisnis Indonesia. Salah satu aspek menarik untuk ditelaah adalah peluang dan tantangan bagi sektor UMKM Indonesia. Secara spesifik, isu tentang UMKM diatur di Bab 14 perjanjian RCEP. Tujuan dari *chapter* ini adalah untuk meningkatkan pengakuan dari negara anggotanya bahwa usaha kecil dan menengah, termasuk usaha mikro, memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja, dan inovasi. Menimbang signifikansi UMKM tersebut, negara anggota RCEP sepakat untuk berbagi informasi dan mengembangkan kerja sama dalam meningkatkan kemampuan usaha kecil dan menengah, untuk memanfaatkan peluang yang diciptakan oleh RCEP. Misalnya, meningkatkan akses dan partisipasi UMKM ke pasar dalam rantai nilai global, termasuk dengan mempromosikan dan memfasilitasi kemitraan di antara bisnis serta mempromosikan penggunaan perdagangan elektronik. Perjanjian RCEP juga mengakui pentingnya peran UMKM dalam pertumbuhan ekonomi dan kontribusinya bagi penyediaan lapangan kerja di negara-negara yang terlibat. Dalam konteks ini, RCEP menyediakan beberapa peluang yang dapat dimanfaatkan oleh UMKM, termasuk

misalnya kerja sama dalam hal *e-commerce*, akses pasar, inovasi, perlindungan hak kekayaan intelektual serta keterlibatan mereka dalam *global value chain*.

Di luar bab khusus tersebut, terdapat beberapa bab lain yang juga relevan dengan pengelolaan UMKM, yaitu bab mengenai *e-commerce* (Bab 12), kompetisi (Bab 13) dan belanja pemerintah/pengadaan barang dan jasa pemerintah atau *government procurement* (Bab 16) (Francois & Elsig, 2021; Gultom, 2020). Diaturnya isu tentang UMKM dalam bab khusus dan beberapa bab yang relevan dalam perjanjian RCEP menunjukkan bahwa tidak hanya UMKM menjadi isu penting bagi negara-negara yang terlibat di dalamnya, namun juga tersedianya peluang bagi UMKM yang semestinya dapat dimanfaatkan secara optimal.

Pembahasan mengenai pemanfaatan RCEP bagi UMKM menemukan urgensinya untuk Indonesia karena dua hal. *Pertama*, UMKM berkontribusi besar bagi perekonomian Indonesia, tidak hanya karena bisnis di Indonesia 99% dikategorikan sebagai UMKM namun juga UMKM yang menyerap 97% tenaga kerja di Indonesia (Kementerian Keuangan, 2020). *Kedua*, sebagai sektor yang paling besar dalam menyumbang perekonomian Indonesia, UMKM juga merupakan salah satu sektor yang paling terdampak akibat dari COVID-19. Oleh karena itu, perjanjian RCEP yang ditandatangani di masa pandemi tentunya memberi dorongan baru agar perjanjian tersebut tidak hanya dapat dimanfaatkan secara optimal namun juga dapat membantu proses pemulihan ekonomi terutama UMKM di masa pandemi.

Untuk dapat memanfaatkan kerangka dan peluang yang tersedia dalam RCEP tersebut, tentunya diperlukan kebijakan pemerintah yang jelas dan terarah. Setidaknya terdapat dua arena yang dapat menjadi prioritas pemerintah untuk mengoptimalkan peluang UMKM dalam memanfaatkan RCEP. *Pertama*, memastikan bahwa UMKM dapat memanfaatkan *e-commerce*. Agar UMKM dapat memanfaatkan *e-commerce*, diperlukan peningkatan pemahaman dan kemampuan UMKM dalam penguasaan teknologi. *E-commerce* dapat menjadi salah satu peluang UMKM untuk mengembangkan bisnis mereka tidak hanya di tanah air namun juga di pasar negara-negara yang tergabung dalam RCEP. *Kedua*, mendorong dan memfasilitasi integrasi UMKM ke dalam *global value chain*. Sejumlah kajian menunjukkan keikutsertaan UMKM dalam GVC diawali dengan peran mereka sebagai bagian dari jaringan pemasok perusahaan induk, baik perusahaan asing maupun nasional (ADB, 2015; World Bank, 2020). UMKM dapat menjadi pemasok bahan baku melalui dua mekanisme: *pertama*, UMKM menjadi pemasok bahan baku perusahaan induk (baik perusahaan nasional maupun asing) yang beroperasi di suatu negara, lalu memrosesnya menjadi barang jadi yang diekspor ke negara lain yang disebut sebagai *backward linkage*. *Kedua*, UMKM bisa menjual atau mengekspor bahan baku untuk perusahaan induk di negara lain atau disebut sebagai *forward linkage* (WTO, n.d(b)). Merespons peluang tersebut, sejumlah kebijakan yang telah diperkenalkan pemerintah Indonesia yang menunjukkan keberpihakan yang cukup kuat untuk mengembangkan UMKM. Seperti misalnya melalui berbagai program pendampingan dan peningkatan kapasitas terutama untuk

memanfaatkan dan menggunakan teknologi, penyediaan dukungan bantuan finansial melalui berbagai kredit lunak, serta memberikan peluang yang lebih besar bagi UMKM untuk berpartisipasi dalam penyediaan barang dan jasa pemerintah. Peluang yang lebih besar bagi UMKM dalam penyediaan barang dan jasa menjadi langkah awal kebijakan pemerintah untuk mendorong keikutsertaan UMKM dalam *global value chain* (GVC).

Bantuan dan dukungan yang diberikan pemerintah terhadap UMKM pun tidak perlu dikhawatirkan melanggar prinsip non-diskriminasi dalam perjanjian perdagangan internasional, apalagi dapat berujung pada gugatan oleh negara anggota lain. Perjanjian RCEP secara tegas menyebutkan, kebijakan pemerintah anggotanya yang memberi kemudahan bagi UMKM—kemudahan yang jika diterapkan pada sektor lain dapat dikategorikan sebagai tindakan diskriminatif—dikecualikan ke dalam isu atau sektor yang dapat digugat oleh negara anggota lain. Artinya, pemerintah Indonesia sebetulnya lebih punya keleluasaan dalam memberi dukungan dan memfasilitasi pengembangan UMKM tanpa khawatir dianggap melanggar prinsip-prinsip non diskriminasi oleh mitra dagang sesama anggota RCEP.

Penutup

Keterlibatan Indonesia pada dua perjanjian perdagangan baik IA-CEPA maupun RCEP di satu sisi menunjukkan keaktifan pemerintah Indonesia dalam forum perdagangan internasional. Namun di sisi lain, penandatanganan berbagai perjanjian internasional tersebut tentunya perlu disertai dengan upaya yang lebih konkret dalam memaksimalkan pemanfaatannya bagi ekonomi domestik. Tulisan ini mendiskusikan hasil kajian cepat atas kesiapan pemerintah dan pelaku bisnis dalam merespons IA-CEPA dan RCEP. Pemaparan sebelumnya menunjukkan bahwa baik IA-CEPA maupun RCEP diprediksi akan memberikan dampak yang tidak merata bagi para pelaku bisnis domestik di Indonesia. Sebagaimana lazimnya perjanjian perdagangan internasional, skema tersebut akan melahirkan *winner*s dan *loser*s dalam politik domestik negara yang mengikutinya. Kajian cepat atas kesiapan pemerintah dan pelaku bisnis Indonesia dalam menghadapi IA-CEPA dan RCEP terutama dilihat dari kepentingan ofensif dan defensif menunjukkan sejumlah tantangan dan upaya yang masih perlu terus ditingkatkan. Kajian mendalam untuk kedua hal tersebut dapat menjadi agenda riset ke depan agar bisa merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih tepat bagi kesiapan domestik dalam merespons perjanjian perdagangan internasional.

Tulisan ini menyimpulkan, dari sisi kepentingan ofensif, akses pasar yang tersedia melalui IA-CEPA dan RCEP tampaknya masih belum menjadi prioritas para pelaku bisnis Indonesia karena sejumlah alasan. Baik karena besarnya pasar domestik yang masih menjanjikan, maupun karena masih adanya sejumlah hambatan yang bersifat non-tariff yang mereka hadapi. Dalam konteks ini, luasnya pasar domestik dapat menjadi disinsentif bagi pelaku bisnis Indonesia untuk melakukan ekspansi pasar internasional. Selain itu, meskipun berbagai perjanjian perdagangan dapat memberi peluang karena dihilangkannya

hambatan-hambatan yang bersifat kasat mata seperti tarif, namun hambatan non-tarif masih menjadi ganjalan. Memastikan bahwa kesepakatan yang diperoleh mengatur secara detail mengenai hambatan non-tarif merupakan catatan bagi pemerintah Indonesia dalam menginisiasi perjanjian serupa di masa datang. Sedangkan dari kepentingan defensif, diperlukan sejumlah kebijakan untuk memastikan masuknya produk asing sebagai konsekuensi dari perjanjian yang bersifat timbal balik tidak mematikan potensi produsen dalam negeri. Namun sebaliknya justru dapat menjadi pelengkap rantai produksi domestik dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan domestik yang tidak dapat dipenuhi akibat terbatasnya kapasitas produsen domestik.

Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (authorship), dan publikasi dari pihak manapun.

Daftar Pustaka

- Arfani, R. N., & Winanti, P. S. (2017). How Far Can Indonesia Go? Utilizing TSIA on the Would-Be TPP Impact for Indonesia. In *International Conference on Optimization and Decision Science* (pp. 475–499). Springer.
- Asia Regional Integration Center (n.d) “Indonesia”, diakses dari <https://aric.adb.org/indonesia/data> (diakses 25 September 2021)
- Bown, C. P. (2016). Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO’ Part of Discussion Paper Series on Global and Regional Governance. *Council on Foreign Relations*.
- Bown, C. P. (2017). Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO’. *Global Policy*, 8(1), 107–112.
- Chauffour, J.-P., & Kleimann, D. (2012). The Challenge of Implementing Preferential Trade Agreements in Developing Countries—Lessons for Rule Design. In *Society of International Economic Law (SIEL), 3rd Biennial Global Conference*.
- Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (n.d). IA-CEPA Key Outcomes for Australia. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/iacepa-key-outcomes.pdf> (diakses 14 Juli 2019).
- Draper, P., & Dube, M. (2013). Plurilaterals and the Multilateral Trading System. by International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) 7
- Draper, P., & Sally, R. (2005). Developing Country Coalitions in Multilateral Trade Negotiations: Aligning the Majors?
- Elliott, K. A. (2018). The WTO and Regional/Bilateral Trade Agreements. In *Handbook of International Trade Agreements* (pp. 17–28). Routledge.

- Elsig, M. (2014). *Functioning of the WTO: Mapping the Challenges and Asking the Hard Questions*. by International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) 7
- Francois, J., & Elsig, M. (2021). Short Overview of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). *Directorate-General for External Policies*.
- Gultom, D. (2020). Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): How Indonesia can Maximize the Opportunities an Insider's Perspective. *Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)*.
- Horn, H., Mavroidis, P. C., & Sapir, A. (2010). Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements. *The World Economy*, 33(11), 1565–1588.
- Kelsey, J. (2008). *Serving Whose Interests?: The Political Economy of Trade in Services Agreements*. Routledge-Cavendish.
- Kementerian Perdagangan Indonesia (n.d.). IA-CEPA. Direktorat Perundingan Bilateral, Ditjen. Perundingan Perdagangan Internasional.
- Kerremans, B. (2011). Delegation Chains, Agenda Control and Political Mobilisation: How the EU Commission tries to Affect Domestic Mobilisation on the DDA.
- Kimura, F., & Chen, L. (2016). Implications of Mega Free Trade Agreements for Asian Regional Integration and RCEP Negotiation.
- Kusumah, F. P. (2019). Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019. *POLITIKA: Jurnal Ilmu Politik*, 10(2), 137–162.
- Lejárraga, I. (2014). Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-Friendly?: An Overview of OECD findings.
- Marks, S. V. (2015). The ASEAN–China free Trade Agreement: Political Economy in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 51(2), 287–306.
- Narayanan, B. G., & Khorana, S. (2017). Mega-Regional Trade Agreements: Costly Distractions for Developing Countries? *Journal of Economic Structures*, 6(1), 1–18.
- Pant, M. (2006). Time to Identify Offensive Interests. *Indian Foreign Affairs Journal*, 1(4), 1–7.
- Peritz, L. (2020). When are International Institutions Effective? The Impact of Domestic Veto Players on Compliance with WTO Rulings. *International Studies Quarterly*, 64(1), 220–234.
- Pambago, I. (2020). 'Penandatanganan RCEP: Artinya Bagi Indonesia dan Kawasan'. The Indonesian Ministry of Trade (15 November).
- Plummer, M. G., Cheong, D., & Hamanaka, S. (2011). *Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements*. Asian Development Bank.
- Rüland, J. (2016). Why (most) Indonesian businesses fear the ASEAN Economic Community: Struggling with Southeast Asia's Regional Corporatism. *Third World Quarterly*, 37(6), 1130–1145.

- Timossi, A. J. (2019). *Developing Country Coalitions in Multilateral Negotiations: Addressing Key Issues and Priorities of the Global South Agenda*. Research Paper.
- VanGrasstek, C., & Pascal, L. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. World Trade Organization Geneva.
- Wilson, I. D. (2018). *Politik Jatah Preman: Ormas dan Kuasa Jalanan di Indonesia Pasca Orde Baru*. Marjin Kiri.
- Winanti, P. S. (2020). The IA-CEPA Will be Effective Soon: Are we ready?., Retrieved from <https://www.thejakartapost.com/paper/2020/07/01/the-ia-cepa-will-be-effective-soon-are-we-ready.html>
- Winanti, P., & Springer, K. (2019). A New Platform for Deepening Economic Ties: the Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement.
- World Bank (2020). Trading for Development in the Age of Global Value Chains. World Development Report.
- WTO (n.d(a)), 'Regional Trade Agreements', diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm diakses tanggal 25 September 2021.
- WTO (n.d(b)), WTO "Trade in Value-Added and Global Value Chains" profiles Explanatory notes, diakses dari https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/Explanatory_Notes_e.pdf diakses tanggal 10 November 2020.

Tentang Penulis

Poppy Sulistyaning Winanti adalah Dosen Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada, menekuni kajian Ekonomi Politik Global, regionalisme ekonomi, tata kelola industri ekstraktif, ekonomi politik energi dan Kerja Sama Selatan-Selatan