

BAB I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasca kemerdekaan Republik Rakyat China (RRC) pada 1 Oktober 1949, RRC di bawah rezim Mao Zedong menjalankan pemerintahannya menggunakan paham komunisme dan sosialisme. Pada periode awal ini, RRC memfokuskan diri menstabilkan kondisi domestiknya, mulai dari stabilitas keuangan, tatanan sosial, dan ekonominya yang hancur pasca perang saudara dan invasi Jepang. Meskipun begitu, RRC berusaha menjadi negara yang mandiri, dengan kata lain mampu memenuhi kebutuhannya sendiri. Kondisi perdagangan RRC saat itu masihlah terbatas dan tidak sepenuhnya terbuka. RRC hanya melakukan kegiatan ekspor-impor hanya ketika dalam kondisi yang sangat membutuhkan. Kebijakan yang kurang tepat dan faktor eksternal seperti cuaca, wabah dan sebagainya mengakibatkan negara sempat berada dalam kondisi krisis (Guo, 2012).

Setelah kematian Mao Zedong, RRC memasuki era baru dibawah kepemimpinan Deng Xiaoping. Deng membuat kebijakan revolusioner dalam ekonomi RRC, yaitu dengan membuka sistem pasar yang tertutup menjadi terbuka. Lebih tepatnya menjadi sistem ekonomi pasar yang masih dipegang oleh pemerintah. Dengan begitu perkembangan industry dan ekonomi dapat dikontrol oleh negara. Terbukanya pasar RRC, membuat perusahaan dan investasi asing berangsur masuk serta aliran ekspor-impor barang lebih leluasa. Hal ini dipermudah dengan berakhirnya perang dingin, sehingga RRC lebih mudah dalam menjalin hubungan kerja sama dengan negara lain (Keling, Som, Saludin, Shuib, & Ajis, 2011).

RRC yang semakin terbuka menjalin hubungan kerjasama lebih baik dengan negara-negara Asia Timur lainnya. Terlepas dari kenyataan bahwa saling ketergantungan di antara negara-negara Asia Timur semakin erat, belum ada upaya serius untuk mempertimbangkan kerja sama ekonomi Asia Timur dalam hal integrasi

ekonomi formal, seperti halnya Uni Eropa atau NAFTA. Namun, ASEAN telah mendorong integrasi ekonomi sejak awal 1990-an dan sebagian besar kawasan Asia Tenggara kini menjadi kawasan perdagangan bebas.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) merupakan sebuah organisasi antar-pemerintah regional yang berisikan negara-negara Asia Tenggara yaitu, Thailand, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapore, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos dan Myanmar. Salah satu tujuan dari organisasi ini yaitu, untuk membangun kemitraan dan mempercepat laju pertumbuhan ekonomi antar negara Asia Tenggara (ASEAN organization, 2020). Dalam membangun kerja sama ekonomi antar negara anggota, khususnya perdagangan internasional, ASEAN membuat Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area. Dalam kesepakatan ini, negara harus mengatur skema tarif perdagangan beberapa produk barang dan jasanya yang semula di kisaran angka 20%, harus diturunkan di antara batasan angka 0-5% (ASEAN Organization, 1992).

Negara-negara Asia Timur juga mulai membahas cara-cara untuk meningkatkan kerja sama ekonomi (termasuk FTA Asia Timur) melalui proses ASEAN Plus Three. Hal ini dibahas dalam KTT Hanoi tahun 1998 pasca krisis keuangan Asia Timur kemudian dilanjutkan secara resmi pada APT di Manila pada November 1999. Pembahasan mengenai FTA menjadi tren dalam mempromosikan ekspor di antara negara-negara Asia Timur. RRC kemudian mengambil inisiatif untuk pertama kalinya pada bulan November 2000 di Singapura, mengusulkan gagasan kawasan perdagangan bebas di hadapan para pemimpin ASEAN. RRC tertarik dan memiliki keinginan bergabung dalam FTA yang sudah dibuat ASEAN sebelumnya. Pada tahun berikutnya, 2001, RRC dan ASEAN mendukung pembentukan ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA).

Hal ini ditindaklanjuti setahun kemudian dengan penandatanganan Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation antara ASEAN dan RRC di Phnom Penh, 4 November 2002 oleh sebelas kepala negara. Dengan

ditanda-tanganinya framework tersebut, RRC dan ASEAN telah sepakat untuk membangun Kawasan pasar bebas setelah aturan yang jelas terbentuk dan masing-masing negara meratifikasinya.

Dalam penelitian sebelumnya (Wibowo, 2011), dapat disimpulkan bahwa pembentukan ACFTA mencerminkan semakin kuatnya interdependensi antara ASEAN dan China. Dalam penelitiannya (Wibowo, 2011), faktor internal pembentukan ACFTA bagi RRC yaitu kemajuan ekonominya yang begitu pesat, sehingga RRC butuh mencari bahan mentah dan pasar untuk produknya. Sedangkan, faktor eksternalnya yaitu tidak adanya institusi formal yang mengatur kerja sama ekonomi bagi negara Asia Timur. Dalam menganalisis kasus ini, (Wibowo, 2011) menggunakan pendekatan globalisasi dan neoliberalisme institusionalisme interdependensi. Dari segi ekonomi, pembentukan ACFTA lebih menguntungkan bagi China tetapi bagi ASEAN keuntungannya berupa peningkatan daya Tarik ASEAN bagi negara-negara lainnya.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan, dapat ditarik rumusan masalah “Mengapa RRC mengusulkan pembentukan ASEAN-China Free Trade Area sebagai rezim perdagangan regional?”

1.3. Kerangka pemikiran

Teori Pengambilan Kebijakan Luar Negeri

Analisis kebijakan luar negeri adalah studi tentang pengelolaan hubungan eksternal dan aktivitas negara-bangsa, yang dibedakan dari kebijakan domestiknya. Kebijakan luar negeri melibatkan tujuan, strategi, tindakan, metode, pedoman, arahan, pemahaman, persetujuan, dan sebagainya, yang dengannya pemerintah melakukan hubungan internasional satu sama lain dengan organisasi internasional dan aktor non-

pemerintah (Jackson & Sørensen, 2013). Kebijakan luar negeri melibatkan penghitungan dan metode yang memungkinkan dalam mencapai tujuan, serta *cost and benefit* dari berbagai pilihan kebijakan yang tersedia. Ini dapat mencakup rekomendasi jalan terbaik yang memungkinkan pemerintah dalam menyelesaikan masalah kebijakan luar negerinya atau mencapai tujuan kebijakan luar negerinya

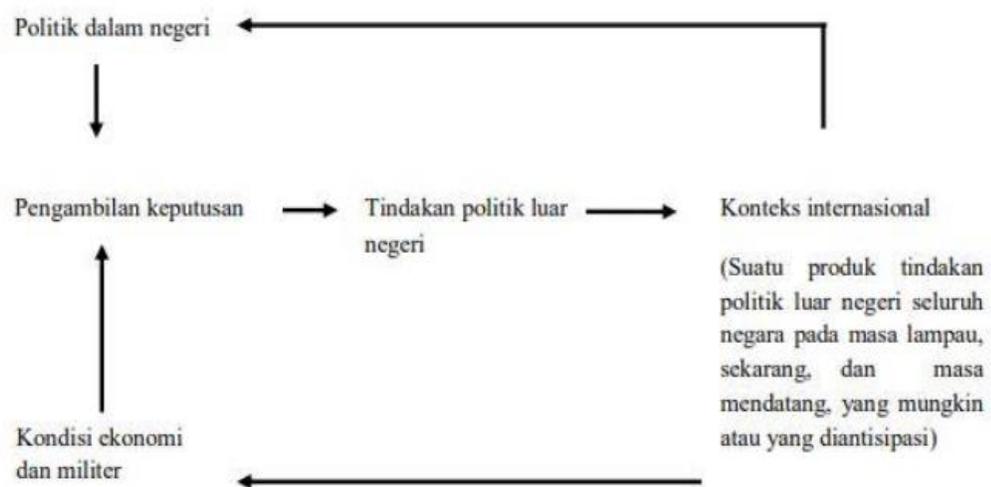
Suatu tindakan politik luar negeri dapat dilihat dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pengambil keputusan politik luar negeri, yaitu, kondisi politik dalam negeri, ekonomi-militer dan konteks internasional (Coplin, 2003).

1. Kondisi politik dalam negeri dalam mengambil keputusan politik luar negeri. Sistem pengaruh kebijakan (*policy influence system*) merupakan serangkaian hubungan timbal balik dengan aktor politiknya (*policy influencer*). Para pengambil keputusan membutuhkan *policy influencer* karena mereka merupakan sumber dukungan. Keduanya saling membutuhkan dukungan timbal balik satu sama lain. Dalam model pengambilan keputusannya, Coplin menjelaskan bagaimana sistem kerja beberapa jenis *policy influencer* yaitu, para birokrat, partai politik, interest influencer dan Massa, sekaligus perbedaan diantaranya.
2. Kemampuan ekonomi dan militer. Dalam menilai kemampuan ekonomi, Coplin melihat pada dua variabel yaitu kapasitas produksi ekonomi dan kebergantungan ekonomi pada perdagangan dan finansial internasional. Sementara itu, dalam memandang kemampuan militer tidak hanya memperhatikan kapasitas sumber daya secara absolut saja tetapi perlu dilihat juga kemampuan Angkatan bersenjata dalam menjaga stabilitas.
3. Konteks internasional. Hal ini menyangkut tiga elemen penting, yaitu, Geografis, ekonomis dan militer. Dalam hal ekonomi, perdagangan internasional, pasar modal, dan pasar uang serta aktivitas organisasi internasional antar-pemerintah merupakan *setting* interaksi internasional. Pasar internasional terdiri dari arus barang dan jasa yang melintasi batas

antar negara. Secara ekonomi prinsip keunggulan komparatif berlangsung di sini sehingga negara dapat melakukan efisiensi. Akan tetapi, prinsip keunggulan komparatif ini, dapat dipengaruhi oleh faktor politis, seperti tingkat persahabatan antar negara.

Ketiga pertimbangan tersebut menjadi sebuah model yang saling berkesinambungan dalam mempengaruhi pertimbangan pembuat kebijakan politik luar negeri. Situasi dalam negeri akan mengarahkan kemana tujuan politik luar negeri, kemampuan ekonomi-militer dan konteks internasional akan menentukan arah politik luar negeri sekaligus menjadi batasan dan alat dalam mencapai tujuan. Ketiganya tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling memberikan pengaruh satu sama lain. Pemaparan pertimbangan-pertimbangan di atas yang mempengaruhi pengambilan keputusan politik luar negeri dapat digambarkan dalam diagram model di bawah ini.

Gambar 1.1 Model Proses Pengambilan Keputusan William D. Coplin



Sumber: William D. Coplin, *Introduction to International Politics: a Theoretical Overview*, diterj. Oleh: Mercedes Marbun, CV. Sinar Baru, Bandung, 2003, hal.30

Pertimbangan-pertimbangan tersebut akan menjadi landasan sebab-akibat suatu kebijakan politik luar negeri ditetapkan. Melalui pertimbangan-pertimbangan

yang disajikan, penulis akan memaparkan alasan RRC dalam mengusulkan pembentukan ACFTA.

Politik dalam negeri berperan dalam politik luar negeri negara. Salah satu tipe *policy influencer* adalah partai-partai politik. RRC merupakan negara dengan sistem dominan satu partai atau bisa dikatakan sistem politik tertutup. Sehingga penulis memutuskan menggunakan tipe partisan *influencer* dalam melihat situasi politik domestik RRC. Perdebatan isu dan ketidaksepakatan dalam internal partai adalah suatu hal yang wajar sekalipun dalam sistem politik tertutup. Hanya saja perbedaan pendapat ini hanya diekspresikan sebelum keputusan akhir dinyatakan. Meskipun RRC bukanlah masyarakat yang demokratis atau sangat terbuka, orang-orang memiliki kepentingan berbeda dan saling bersaing satu sama lain membentuk suatu pengaruh di sana (Prime, 2002).

Kondisi ekonomi-militer RRC ikut mempengaruhi tindakan RRC dalam mengusulkan pembentukan ACFTA. Kondisi perekonomian RRC terus mengalami peningkatan secara stabil dari awal tahun 90an dan mengalami sedikit penurunan diakhir dekade. Kemudian mengalami peningkatan drastis memasuki awal tahun 2000an. Hal ini ditandai dengan indikator GNP per capita RRC yang mengalami terus mengalami peningkatan (World Bank, 2020). Peningkatan kemampuan industri dan perdagangan RRC yang secara signifikan meningkat menjadi acuan dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri mereka.

Secara konteks internasional, kondisi geografis RRC berada diwilayah Asia Timur yang mana negara sekitarnya merupakan pesaing besar dalam perdagangan internasional. Dalam kerja sama ekonomi RRC lebih mendekati diri ke Kawasan Asia Tenggara daripada Asia Timur. RRC sebelumnya sudah mulai melakukan pendekatan dengan ASEAN. Sejak 1980-an, ada pertumbuhan mendadak dalam hubungan perdagangan antara Cina dan negara-negara ASEAN, bahkan setelah

berakhirnya Perang Dingin pada tahun 1991, kerja sama ekonomi bilateral RRC-ASEAN meningkat. Pemulihan hubungan ASEAN dan RRC telah menghadirkan era baru dalam kerja sama ekonomi. Hubungan perdagangan ASEAN dan RRC berkembang dan meningkat ketika nota kesepahaman (MOU) tentang kerja sama transportasi disegel pada tahun 1996. Kondisi geografis yang berdekatan dan kondisi demografik yang mencapai angka 500 juta pada tahun 1999, menjadikan ASEAN sebagai potensi partner dagang yang menguntungkan bagi RRC.

Konsep Manajemen Partai Politik

Politik adalah semua tentang urusan negara, termasuk bagaimana kekuasaan diperebutkan, dikelola, dilembagakan, dipelihara, dan terkadang dimanipulasi. Politik merepresentasikan kemampuan untuk mengelola negara, yaitu, cara optimal dari kinerja sosial yang harus merealisasikan tujuan negara, dan menciptakan lingkungan demokratis untuk membangun sistem politik dan hukum di mana warga negara dapat menyesuaikan kebutuhan dan kepentingan mereka dengan prinsip-prinsip yang ditetapkan (Vojvodic, Ivic, Tofil, Vukovic, & Komljenovic, 2016). Vojvodic dan rekan-rekannya memaparkan fungsi dasar dari manajemen politik dalam lima hal yaitu sebagai: 1. Perencanaan politik, 2. Pengorganisasian partai politik dan proses politik, 3. Memimpin atau mengelola partai politik dan proses politik, 4. Koordinasi antara peserta dalam proses politik, dari partai politik ke administrasi negara, dan 5. Pengendalian kerja dan hasil partai politik dan anggota partai politik pada jabatan eksekutif dan legislatif (alam, manusia, keuangan, informasi dan sumber daya lainnya).

Dalam proses pengelolaan partai, sering kali terjadi perbedaan pendapat diantara para kadernya dalam melakukan pengambilan keputusan. Perbedaan ini merupakan hal yang lumrah dalam lingkungan partai politik. Hal ini mengakibatkan terjadinya perdebatan internal hingga pertarungan antar faksi dalam memperebutkan kekuasaan dalam partai politik.

Catrina Schläger and Judith Christ mengelompokkan partai-partai sayap kiri dari beberapa negara dan menjabarkan manajemen serta pengambilan keputusan intra-partai. Ada beberapa kesamaan dalam partai-partai tersebut seperti, sistem kepemimpinan kolektif, dengan minoritas menjadi bawahan mayoritas. Dalam hal struktur partai, kekuasaan pengambilan keputusan secara eksklusif berada di tangan eksekutif partai. Kekuasaan sangat terkonsentrasi di antara pemegang jabatan partai. Kekuasaan dari para eksekutif tinggi partai memberikan pengaruh yang besar dalam arah pengambilan kebijakan partai karena lingkungan sistem kepemimpinan kolektif partai.

Walaupun demikian, perselisihan mengenai statuta partai dan manifesto partai, serta kontestasi pemilihan diselesaikan melalui putusan mayoritas ataupun komite arbitrase internal partai. Perdebatan internal yang menyangkut hal dasar substansial partai seperti ideologi dan pemilihan pemimpin partai diselesaikan melalui perebutan suara. Hal ini untuk memberikan ruang demokrasi dalam internal partai. Perdebatan-perdebatan internal partai dan perebutan kekuasaan yang sebelumnya terjadi, akan diselesaikan salah satunya melalui mekanisme pemutusan mayoritas. Dengan begitu putusan akhir lebih mendapat legalitas dan agenda politik dapat dijalankan.

Dalam kasus RRC, Partai Komunis China sedang mengalami pertarungan internal antara dua faksi utama. Kedua faksi tersebut membawa ide dan pemikiran yang berbeda, di satu sisi mereka konservatif dan di sisi lain mereka ingin reformasi. Perdebatan internal ini berubah menjadi perebutan pengaruh antar faksi untuk mendapatkan dukungan dari kader-kader tingkat bawah. Pemenang dari pertarungan ini lah yang nantinya berhak menjalankan agenda politiknya. Coplin sebelumnya menjelaskan pengambilan keputusan luar negeri suatu negara tidak terlepas dari agenda para aktor politik dalam negerinya. aktor-aktor politik ini mendapatkan pengaruh dari policy influencer seperti partai politik. Dalam kasus RRC yang merupakan negara dengan sistem dominan satu partai, arah kebijakan partai sangat mempengaruhi arah keputusan politik luar negeri, dalam hal ini tindakan RRC meningkatkan liberalisasi perdagangannya.

Konsep Perdagangan Bebas

Perdagangan internasional memungkinkan suatu negara untuk meningkatkan kuantitas barang dan jasa yang dikonsumsi. Melalui impor, suatu negara dapat memperoleh barang dan jasa yang tidak dapat diproduksi di dalam negeri atau biaya produksinya yang terlalu mahal. Sementara itu melalui ekspor, negara dapat memproduksi produk spesialisasinya yang surplus dan menjualnya ke negara lain dengan harga yang relatif lebih murah.

Perdagangan Internasional meningkatkan pembangunan ekonomi. Dalam penelitiannya, Were (2015), semua indikator perdagangan yang dipertimbangkan menunjukkan pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Secara umum, hasil tersebut sejalan dengan pola perdagangan yang berkembang, antara lain meningkatnya keterkaitan perdagangan dengan FDI dan meningkatnya partisipasi negara berkembang dalam perdagangan global, khususnya negara berkembang di Asia dan Amerika Latin. Dengan tumbuhnya pengaruh regional dan GVC, perdagangan mengambil peran penting dalam pembangunan ekonomi (Were, 2015)

Perdagangan bebas adalah sistem di mana perdagangan barang dan jasa antar negara mengalir tanpa hambatan oleh pembatasan dan intervensi yang diberlakukan pemerintah. Intervensi ini diantaranya termasuk pajak dan tarif, hambatan non-tarif, seperti peraturan perundang-undangan dan kuota, dan bahkan perjanjian perdagangan yang dikelola antar pemerintah. Theodore H. Cohn membagi *regional trade agreements* (RTAs) menjadi 5 tahapan yaitu, Free Trade Area (FTA), Customs Union (CU), Common Market, Economic Union, dan Political Union.

	Free trade area (FTA)	Customs union (CU)	Common market	Economic union	Political union
Removal of tariffs among members	X	X	X	X	X
Common external tariff		X	X	X	X
Free movement of labor and capital			X	X	X
Harmonized economic policies				X	X
Political unification					X

Sumber: Theodore H Cohn, *Global Political Economy Theory and Practice Seventh Edition, Routledge, New York, 2016*, hal 256.

Free Trade Area adalah kawasan di mana sekelompok negara telah menandatangani perjanjian perdagangan bebas dan hanya sedikit atau tidak ada hambatan perdagangan berupa tarif atau kuota antara satu dengan yang lain. FTA merupakan perjanjian yang mengikat secara hukum antara dua atau lebih negara untuk mempromosikan perdagangan, memfasilitasi arus perdagangan luar negeri dan investasi langsung asing (FDI), dan membawa koalisi ekonomi yang lebih dekat. FTA mengatur timbal balik antara dua atau lebih negara; memungkinkan para mitra untuk saling memberikan akses pasar yang istimewa. Selanjutnya, FTA mendukung pergerakan bebas komoditas, jasa, FDI, dan mendorong koalisi ekonomi di antara negara-negara yang mengikat dengan menghapus tarif / pembatasan barang satu sama lain.

Penghapusan berbagai hambatan perdagangan antar negara dalam FTA dimaksudkan untuk meningkatkan volume transaksi perdagangan sesama antar negara. Perjanjian perdagangan bebas akan meningkatkan aliran perdagangan antar sesama negara anggotanya (Baier & Bergstrand, 2006). Melalui perjanjian perdagangan bebas, negara-negara bersangkutan dapat meningkatkan volume transaksi ekspor-impor perdagangan mereka.

Jumlah penduduk memiliki dampak dalam mempengaruhi permintaan dan penawaran serta harga dalam sistem ekonomi pasar (Y, 1996). Kondisi permintaan

pasar saat ini mencerminkan pengaruh permintaan dan penawaran periode sebelumnya. Sementara itu, kondisi jumlah penduduk saat ini akan mempengaruhi permintaan pasar di masa depan melalui elastisitas harga dan penawaran. Jumlah penduduk ASEAN yang besar menjadi sebuah pasar yang besar. Hubungan perdagangan membuka pasar baru bagi produsen asing (RRC), mendorong mereka untuk memproduksi lebih banyak, meningkatkan penawaran sehingga harga barang turun. Dengan kemampuan produksi yang tinggi, jumlah barang yang dihasilkan lebih banyak dengan biaya lebih kecil. Dengan begitu, negara dengan industri dan spesialisasi yang lebih siap akan mendapatkan keuntungan lebih.

1.4. Hipotesa

RRC mengusulkan pembentukan rezim perdagangan ASEAN-China Free Trade Area didasarkan oleh beberapa alasan

1. Kemenangan kelompok reformis dalam perebutan kekuasaan membawa RRC dalam reformasi pasar
2. ACFTA dibutuhkan sebagai alat untuk terus meningkatkan kekuatan perekonomian RRC

1.5. Metodologi Penelitian

Pengumpulan data skripsi ini dilakukan melalui studi kepustakaan menggunakan data primer dan sekunder yang berasal dari beberapa buku, artikel, jurnal, dan internet sebagai sumber informasi. Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan mengaplikasikan teori yang ada pada kasus yang sedang diteliti. Teori Pengambilan Kebijakan Politik Luar Negeri Coplin akan digunakan dalam menjawab rumusan masalah.

1.6. Jangkauan penelitian

Pertama, penelitian ini mengambil unit perspektif RRC sebagai aktor negara dan ASEAN sebagai secara keutuhan sebagai Organisasi Internasional. Kedua penelitian ini fokus dalam melihat motif RRC dalam hubungan kerja sama dengan ASEAN tahun 2002.