

KARYA ILMIAH

MENCARI IDENTITAS KERJA SAMA REGIONAL ASIA TENGGARA: Kendala bagi *ASEAN Free Trade Agreement (AFTA)*

**MAKALAH
DISAMPAIKAN PADA :
Seminar Sosialisasi ASEAN Socio-Cultural
Community (ASCC),
November 2008**

Oleh :
Dr. H. Obsatar Sinaga, SIP., M.Si.

**ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS PADJADJARAN**

MENCARI IDENTITAS KERJASAMA REGIONAL ASIA TENGGARA:

Kendala bagi ASEAN *Free Trade Area* (AFTA)

Oleh Dr. H. Obsatar Sinaga, SIP., M.Si.

SEBENARNYA, ASEAN *Free Trade Area* (AFTA) bukan merupakan berita baru dalam kajian hubungan internasional. Sorotan internasional sempat tertuju ke kawasan Asia Tenggara ketika AFTA diluncurkan sebagai program pasar raksasa dengan prinsip kebebasan pasar. Sedikitnya ada dua alasan yang menyebabkan perhatian dunia tertuju ke kawasan ini ketika rencana AFTA dicanangkan.

Pertama, rencana tersebut merupakan program kolektif dalam wadah ASEAN (*Association of Southeast Asia Nations*--Organisasi negara-negara Asia Tenggara) yang justru datang dari ajakan pemerintah Cina pada November 2001. Subjek Cina ini menjadi menarik bagi negara besar (*greatpower*) untuk diperhitungkan sebagai kekuatan tandingan dalam kanca perdagangan bebas di kawasan lain.

Kedua, jumlah penduduk kawasan yang akan dijadikan objek pasar bebas mencapai sekitar dua miliar jiwa. Populasi yang tinggi ini akan menjadi energi kinetis bagi kekuatan pasar raksasa yang dibentuk. Setidaknya, mekanisme pasar yang akan terjadi lebih banyak diwarnai oleh kondisi populasi dan distribusi

barang dan jasa. Alasan yang disebutkan terakhir ini justru menimbulkan kecurigaan bahwa kekuatan pasar raksasa di Asia Tenggara ini akan menyingkirkan pihak luar yang sebenarnya juga meletakkan dasar distribusi produknya di Asia Tenggara. Apalagi, di dalamnya terdapat peran pemerintah Cina yang selama ini tidak pernah ikut terpengaruh oleh mekanisme pasar negara-negara Barat, kecuali hanya untuk kepentingan mempertahankan diri dari intervensi negara besar lainnya di Beijing.

Faktor Cina tersebut boleh jadi merupakan aspek utama dalam perhitungan negara lain untuk tidak tertinggal dengan eksistensi pasar bebas di Asia Tenggara. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan ikutsertanya beberapa negara untuk “melamar” ASEAN. Jepang, misalnya, mengambil langkah mengikuti Cina dengan menawarkan persetujuan ekonomi yang lebih luas dalam hubungan antara Tokyo dan negara-negara ASEAN, Januari 2002 (dua bulan setelah usulan Cina). Prakarsa yang sama juga diikuti oleh India, Korea Selatan, Australia dan Selandia Baru.

Economic Community

Harus diakui, Amerika Serikat juga menaruh kekhawatiran yang sama dengan negara lainnya atas munculnya pasar bebas ASEAN. Sikap AS tersebut ditandai dengan upaya negara Paman Sam itu untuk melaksanakan simposium tentang AFTA di Washington, 27 September 2002. Padahal substansi utama dari acara simposium yang mengundang beberapa negara anggota ASEAN adalah niat

AS untuk membentuk *Enterprise for the ASEAN Initiative* (EAI). Hanya saja, pembentukan EAI tersebut hanya melibatkan sejumlah (tidak semua) negara anggota ASEAN, meskipun arahnya sejalan dengan *Free Trade Area*.

Tentu saja, apa yang dilakukan Amerika Serikat tersebut semakin menambah “kecurigaan” dari beberapa anggota ASEAN yang tidak turut serta dan juga negara-negara industri maju yang sejak awal sudah mendekati ASEAN. Kecurigaan tersebut terbukti dengan adanya kesepakatan baru dari pimpinan ASEAN pada Oktober 2003 di Bali. Kesepakatan yang disebut Bali Concord II tersebut mencanangkan format *ASEAN Economic Community* yang akan memberikan batasan khusus bagi anggota di kawasan tersebut.

Lebih jauh, kesepakatan tersebut akan membuka sebuah pasar tunggal yang menyeluruh dan tidak hanya membuka peluang pasar secara parsial bagi anggota ASEAN dengan negara-negara industri maju. Batasan yang jelas tentang *platform* produksi di dalam pasar tunggal ASEAN akan ditetapkan dalam tahun 2020. Pada saat itu tidak akan ada lagi hambatan dalam perdagangan barang dan jasa antarnegara ASEAN. Bahkan arus lalu lintas modal dan orang akan ikut dalam ketentuan mekanisme pasar bebas.

Forecasting tentang perdagangan bebas yang dimaksud oleh ASEAN dalam pertemuan di Bali tersebut adalah suatu kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi karena produsen di kawasan ini dapat menggunakan bahan dan faktor produksi yang termurah yang tersedia di kawasan sendiri. Ada lagi hal yang

sangat menggembirakan dengan sistem masyarakat ekonomi ASEAN tersebut adalah soal *production network* yang dapat dipastikan akan lebih luas jangkauannya secara hasil dan geografis. Tegasnya, akan tercipta kawasan ekonomi yang tangguh karena produksi barang dan jasa yang dihasilkan akan sangat sesuai dengan karakter dan kondisi masyarakat di kawasan.

Sesungguhnya apa yang akan diciptakan ASEAN adalah suatu kerangka ekonomi yang tidak bergantung pada kekuatan ekonomi dari sentripugal lain. ASEAN ingin menampilkan sebuah wujud kerja sama regional yang menyatu dengan bentuk *centre* dengan kekuatan terpusat pada anggota ASEAN. Negara lain atau kekuatan ekonomi kawasan lain hanya akan diposisikan dalam kerangka pinggiran yang semuanya bergantung pada wilayah *centre* dalam *Economic Community* ASEAN.

Kerangka Tunggal WTO

Ekonom Jagdish Bhagwati mengungkapkan sebuah proposisi dalam pembentukan *Free Trade Area* sebagai sebuah mangkuk spageti (*spaghetti bowl*). Mangkuk tersebut terbentuk dari aturan-aturan perdagangan yang disepakati sebagai platform bagi interaksi negara-negara yang ada dalam kawasan tertentu. Kalau demikian halnya, Bhagwati menilai bahwa aturan tersebut semestinya menjadi satu dalam tatanan pasar bebas dunia. Sehingga dapat dimengerti apabila kemudian Bhagwati menyarankan agar perhatian dan energi diarahkan bagi

pembentukan sistem perdagangan multilateral. Bentuk tersebut adalah *World Trade Organization* (WTO).

Pandangan Bhagwati tersebut lebih dimaksudkan pada upaya untuk memberikan kepastian yang lebih besar bagi peraturan perdagangan yang mendunia. Meskipun pandangan ini menafikan kondisi karakter dan kekhasan yang terjadi di kawasan, akan tetapi pendapat Bhagwati tersebut juga berusaha untuk menghilangkan tindakan diskriminasi yang biasa dipraktikkan oleh *Free Trade Area*. Karena, dalam prakteknya FTA seringkali mempergunakan sarana pasar bebasnya sebagai alat untuk menetapkan preferensial bagi negara anggotanya. Bahkan Bhagwati meyakini bahwa pemberlakuan preferensial hanya akan menimbulkan ketegangan ekonomi dan politik antarkawasan atau malahan antarnegara produsen dalam satu kawasan.

Proposisi Bhagwati tersebut ditandai dengan sikap “latah” beberapa negara termasuk di kawasan Asia Tenggara karena reaksi dari kekhawatiran disisihkan dari pembentukan FTA lain. Teori prematur dari Bhagwati ini juga bisa digunakan untuk memahami kenapa banyak negara berusaha untuk mengikuti membentuk FTA ketika ASEAN melakukannya dengan Cina. Padahal secara otomatis ASEAN sendiri berhadapan dengan persoalan kemampuan organisasi regional ini untuk melakukan negosiasi dan menangani berbagai kendala yang ditimbulkan oleh FTA-FTA tersebut.

Padahal kemampuan negosiasi ASEAN masih bergantung banyak pada pola kerjasama intraregional yang sampai saat ini masih mencari bentuk. ASEAN harus mengakui bahwa persaingan “dingin” yang ditimbulkan sebagai akibat dari produksi barang dan jasa yang komplementer maupun substitutif masih belum ditemukan jawabannya. Terdapat negara-negara yang memiliki produksi barang dan jasa yang sama dan ada negara yang produksi barang dan jasanya sama-sama saling melengkapi. Persaingan tersebut lebih mengarah lagi pada kondisi penguasaan teknologi yang masih bervariasi dari negara anggota. Tercatat ada negara anggota yang sudah berkemampuan tinggi dalam teknologi dan bahkan tampil dalam tatanan negara maju, akan tetapi ada pula negara yang berada dalam posisi *underdeveloping countries*.

Fungsi koordinasi

Pakar Ilmu Administrasi Hoegerwerf mengungkapkan bahwa koordinasi sangat diperlukan dalam sebuah bentuk kerja sama pada organisasi mana pun. Tanpa fungsi koordinasi, masing-masing pihak yang ada dalam organisasi akan berjalan dengan sendiri dan mengambil keuntungan berdasarkan kepentingan sendiri. Elemen-elemen yang berada dalam organisasi akan bergantung secara kreatif kepada fungsi koordinasi yang ada.

Agaknya, tidak terlalu berlebihan apabila ASEAN juga berhadapan dengan kendala fungsi koordinasi dalam keanggotaannya. Fungsi tersebut tidak berjalan dalam kerangka yang dibutuhkan oleh organisasi sebesar ASEAN. Negara

anggota ASEAN hanya meyakini bahwa koordinasi diproyeksikan dalam fungsi dari ASEAN Secretariat yang berkedudukan di Jakarta. Tugas koordinasi tersebut lebih diarahkan pada sifat informatif yang tentu saja tidak memadai dalam tatanan kepentingan ASEAN secara menyeluruh. Kondisi tersebut semakin tidak jelas pada praktiknya ketika dihubungkan dengan eksistensi AFTA.

Paling tidak, pada praktik AFTA sendiri banyak negara mengambil sikap tidak mengikuti langkah koordinasi yang seharusnya menjadi keputusan kolektif. Sejumlah negara anggota ASEAN memilih mengambil sikap untuk bereaksi secara lebih kongruen sambil tidak memperhatikan akibat yang ditimbulkan kemudian. Tindakan melakukan kesepakatan FTA yang dilakukan anggota ASEAN dengan negara industri lain secara sendiri-sendiri merupakan bukti yang memperlihatkan ke arah tidak berjalannya fungsi koordinasi.

Singapura telah melakukan FTA dengan Selandia Baru, Jepang, Australia dan bahkan dengan negeri Paman Sam. Disinyalir, Singapura sudah siap melakukan FTA secara khusus dengan Korea dan India. Padahal FTA secara kolektif sudah dilakukan antara ASEAN dengan India dan Korea. FTA yang sama juga dilakukan oleh Thailand secara mandiri dengan Australia dan Cina. Rencananya Thailand juga akan segera menandatangani FTA dengan pemerintah Bahrain. Thailand dan Singapura merasa bahwa percepatan yang dilakukan ASEAN selaku organisasi regional tidak bisa mengikuti kebutuhan dan kekhawatiran berkembang dalam sektor ekonomi di negara tersebut.

Pada pertemuan di Vientienne, Nopember 2004, muncul pertanyaan mendasar yang melatarbelakangi negara anggota ASEAN untuk melakukan kesepakatan FTA mendahului ASEAN sendiri. Alasan yang dikemukakan Singapura dan Thailand adalah untuk melakukan langkah terobosan bagi kepentingan ASEAN di masa depan dalam mengembangkan kerja sama sejenis dengan negara tujuan. Formula pendahuluan tersebut dianggap oleh Singapura dan Thailand dapat membuka keterlambatan yang dilakukan ASEAN secara kolektif.

Alasan dua negara tersebut justru mendapat sokongan politis dari Jepang yang menilai bahwa Tokyo lebih penting untuk melakukan kesepakatan FTA dengan masing-masing negara ASEAN lebih dulu ketimbang dengan ASEAN sebagai organisasi. Meskipun sebenarnya Jepang sendiri telah melanggar sebuah kerangka perjanjian yang isinya untuk melakukan *Close Economic Partnership* (CEP). Perjanjian tersebut menggarisbawahi bahwa Jepang akan selalu mengikuti perkembangan keinginan dari sebuah FTA di tingkat regional sebagai wujud dari keikutsertaan dan dukungannya dalam AFTA. Anehnya, langkah inkoordinasi tersebut justru diikuti oleh Filipina dan Malaysia. Bahkan Indonesia yang tercatat sering memunculkan pentingnya koordinasi dalam kerja sama ASEAN juga sudah mulai melakukan konsultasi dengan Jepang untuk selanjutnya ditindaklanjuti dengan FTA bilateral.

Setidaknya, Indonesia juga harus mengambil sikap yang cepat dalam melihat perkembangan di kawasan Asia Tenggara. Bila tidak, Jakarta akan

tertinggal dengan perkembangan FTA bilateral. Apalagi Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menetapkan perbaikan ekonomi dan iklim investasi di Indonesia. Upaya tersebut tentu saja tidak bisa dilepaskan dengan kondisi perkembangan ekonomi di ASEAN. Ketika Singapura melakukan kesepakatan FTA bilateral, Jakarta tidak terlalu terpengaruh. Akan tetapi ketika FTA tersebut sudah dilakukan oleh Filipina, Malaysia dan Thailand, berarti Jakarta harus menilai kondisi tersebut sebagai tekanan regional. Sedikitnya, apabila Jakarta tidak mengambil langkah yang sama, maka produk eksportnya akan menghadapi kendala di pasar Jepang, Selandia Baru, Australia dan Amerika Serikat.

Lantas, siapa yang akan berada di garis depan dalam memfungsikan koordinasi dalam tatanan intraregional? Barangkali sudah saatnya Indonesia mengambil posisi penting sebagai negara yang berada di garis depan. Pembentukan FTA yang ada tidak dapat dipungkiri lagi, sehingga tinggal meningkatkan fungsinya menjadi lebih bermanfaat kepada kepentingan regional ASEAN. Pada saat yang sama, Indonesia juga mengambil posisi kepemimpinan untuk terus memperjuangkan fungsi koordinasi intraregional dengan cara meningkatkan porsi pertemuan di tingkat forum CEO.

Kendala ini tidak akan bisa diatasi tanpa meletakkan dimensi koordinasi dengan memfungsikan struktur ASEAN Secretariat sebagai nilai *hub* yang mempertemukan berbagai kebijakan bilateral ke dalam fungsi regional. Dan aktor Indonesia menjadi penting ketika kemudian dikaitkan dengan sifat representatif Jakarta dari semua negara ASEAN. Sebab selama ini Jakarta hanya berdiam

dalam sikap ragu-ragu ketika kebijakan AFTA ditetapkan. Malahan terlihat sikap yang mendua dan bersembunyi dengan tetap menerapkan perlindungan terhadap produk dalam negeri tertentu di tengah pemberlakuan AFTA secara bertahap. Kecuali jika Indonesia memang berterus terang tidak siap dalam menerima penerapan pasar bebas regional ASEAN.

DAFTAR BACAAN

- ASEAN Secretariat, 1996, *AFTA Reader Volume I-IV*, Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.
- Bantarto Bandoro, "Menu Baru Politik Luar Negeri RI (New Menu of Indonesia's Foreign Policy)," *Suara Pembaruan*, 2 Februari 2000.
- Coulumbis, Theodore A., & James H. Wolfe, 1981, *Introduction to International Relations: Power and Justice*, New Delhi: Prentice Hall of India Private Limited.
- Dunn, William N., 1995, *Analisa Kebijakan Publik*, Diterj. Muhadjir Darwin, Yogyakarta: PT. Hanindita Offset.
- Frankel, Josep, 1973, *Contemporary International Theory and the Behavior States*. Oxford University Press.
- Holsti, K.J., 1977, *International Politics*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Lovell, John F., 1970, *Foreign Policy and Perspective: Strategy Adaptation, Decision making*. Chicago: Holt Rinehart and Wilson Inc.
- Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, London, George Allen & Unwin, 1983, pp. 27-29.
- Mohammad Hatta, "An Independent Active Foreign Policy," in H. Feith and L. Castles, eds., *Indonesian Political Thinking*, Ithaca, Cornell University Press, 1970, pp.449-553.
- Speech of Minister of Foreign Affairs at the 57th Anniversary of the Department of Foreign Affairs, 19 August 2002.
- Winardi, J., 1989, *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung : CV Mandar Maju.
- , 1992, *Asas-Asas Manajemen*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Winardi, J., 1990, *Teori dan Praktek Manajemen Bauran Pemasaran (Marketing Mix)*. Bandung: FISIP Unpad.