

Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN Peluang dan Tantangan

Oleh : Edy Suandi Hamid

Pendahuluan

Kekhawatiran akan semakin sempitnya pasar negara-negara berkembang ataupun negara-negara kecil lainnya di dunia ini, muncul beberapa tahun belakangan ini. Negara-negara seperti Indonesia merasa khawatir akan kesulitan menjual produknya di pasar dunia yang potensial dengan adanya pembentukan blok-blok ekonomi seperti Masyarakat Eropa yang sudah mencanangkan pasar Tunggal Eropa (European Single Market) dan blok ekonomi negara Amerika Utara yang membentuk NAFTA (North American Free Trade Area) yang dilaksanakan sejak, 1 Januari 1993. Adanya integrasi ekonomi tersebut bukan saja akan membuat mereka lebih memberikan prioritas perdagangan antar anggota, melainkan juga akan memperkuat bargaining positionnya dalam menghadapi mitra dagang yang bukan anggotanya. Akibatnya, tekanan-tekananpun bisa dilancarkan lebih efektif, termasuk dalam tawar menawar tingkat harga ataupun dalam menetapkan sistem transaksinya. Blok-blok ekonomi ini akan mengarah pada ekonomi yang eksklusif yang memberi peluang lebih bagi negara anggota untuk memanfaatkan setiap kesempatan ekonomis yang ada. Dengan

kata lain, berbagai diskriminasi akan timbul, yang pada prinsipnya memberikan prioritas kepada negara anggota ketimbang non anggota dalam setiap hubungan ekonomis yang ada.

Walaupun dari negara-negara maju yang sudah menggabungkan ekonominya dalam bentuk pasar bersama ataupun pasar bebas tersebut, telah memberikan "jaminan untuk tidak diskriminatif dan berpegang pada aturan main yang ada dalam GATT, akan tetapi sulit diharapkan bahwa jaminan tersebut akan mewujudkan. Berbagai gejala yang ada menunjukkan sikap yang diskriminatif mulai dimunculkan bagi negara non-anggota dari blok ekonomi tersebut. Apabila hal ini semakin meluas, maka pasar dari negara-negara industri ini akan lebih banyak berdagang antar mereka dalam blok ekonomi yang ada.

Saat ini, sekitar 70% perdagangan dunia dilaksanakan oleh negara maju. Dari jumlah ini, 77%-nya atau 54% dari seluruh perdagangan internasional, dilakukan di antara negara maju itu sendiri. Perdagangan antara negara maju dengan negara berkembang hanya meliputi 20% dari total perdagangannya, atau 12% dari total perdagangan dunia. Pada sisi lain, negara-negara berkembang, yang jumlah penduduknya mencapai 80% dari penduduk

dunia, hanya menguasai 20% dari perdagangan dunia. Dari keseluruhan perdagangan di negara berkembang itu, sebanyak 65%-nya dilakukan dengan negara-negara maju. (Departemen Perdagangan 1992). Hal ini mencerminkan bahwa negara-negara berkembang sangat tinggi ketergantungannya perdagangan internasionalnya pada negara-negara maju.

Adanya regionalisasi ekonomi di beberapa belahan geografis dunia dan kecenderungan yang kian proteksionistik dari negara-negara maju tersebut, menantang ASEAN untuk merealisasikan berbagai konsep kerja sama ekonomi yang sebenarnya sudah didengungkan sejak lama, termasuk mengintegrasikan ekonominya dalam wujud Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN atau AFTA tersebut. Ini dimaksudkan agar dapat mengoptimalkan dalam memanfaatkan potensi ekonomi yang ada di kawasannya sendiri, di samping untuk memperkuat posisi tawar-menawarnya dalam forum ekonomi internasional.

Kerjasama Ekonomi ASEAN

Sebagaimana kita ketahui, sebelum pembentukan AFTA, berbagai kerja sama ekonomi sudah banyak dilakukan oleh negara anggota ASEAN. Kerja sama ekonomi ini secara lebih serius dan terencana baru diwujudkan setelah KTT Pertama ASEAN yang diadakan di Bali tahun 1976. Dalam KTT ini berbagai rumusan untuk peningkatan kerjasama ekonomi regional ditandatangani, yang menyangkut kerja sama di bidang komoditi utama (pangan dan energi), industri, perdagangan dan kesepakatan untuk mengambil langkah bersama terhadap masalah-masalah komoditi internasional serta ekonomi dunia lainnya (*Declaration*

of ASEAN Concord, 1976)

Untuk mendorong peningkatan hubungan perdagangan, yang merupakan sisi terpenting dari suatu kerja sama ekonomi, disepakati pula apa yang dikenal dengan ASEAN Preferential Trade Arrangement (ASEAN-PTA), yang memberikan berbagai fasilitas untuk aliran barang yang diproduksi oleh negara-negara anggotanya. Sebagai tindak lanjut dari KTT ASEAN ini, dibentuk pula lima komite yang dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan berbagai konsep kerja sama ekonomi yang sudah digariskan. Komite tersebut melingkupi bidang perdagangan dan wisata (COTT); industri mineral dan energi (COIME), pangan, pertanian dan kehutanan (COFAF); keuangan dan perbankan (COFAB); serta komite yang menangani bidang komunikasi dan transportasi (COTAC).

Langkah di atas telah menimbulkan rasa optimis akan makin meluasnya hubungan ekonomi antar-anggota ASEAN, Namun demikian, ternyata hasilnya masih jauh dari yang diharapkan dan diperkirakan sebelumnya. Pelaksanaan dari berbagai gagasan besar untuk kerja sama ekonomi ini tidak mewujudkan dalam praktek di lapangan. Kerja sama bidang industri, misalnya baik yang tercakup dalam kerangka *ASEAN Industrial Project* (AIP) maupun dalam proyek komplementasi Industri ASEAN (AIC), berjalan tersendat-sendat, bahkan macet, dan belum dirasakan sungguh-sungguh memberikan manfaat ekonomis bagi anggotanya. Problem muncul terutama karena masih belum adanya kesungguhan untuk saling membuka pasar masing-masing atas produk yang dihasilkan, di samping kesulitan untuk memilih proyek-proyek yang betul-betul layak dan menguntungkan (*Nakrasance,*

1988 dan Chee Peng Lim dalam Sopiee ddk, 1988)

Dalam bidang perdagangan, porsi perdagangan antarnegara anggota ASEAN tahun 1990 secara total hanyalah sekitar 18,5% dari total eksponya, 16,5% untuk impor (Elek, Andrew, "Regionalism in the World Economy", Konferensi FAEA ke-17, 1992. Perdagangannya inipun terkonsentrasi pada perdagangan komoditi primer, terutama minyak bumi. Dari jumlah ini, perdagangan pun tidak menyebar merata antara-negara anggota, melainkan terkonsentrasi pada Singapura dengan Indonesia, dan Singapura dengan Malaysia, yang melingkupi lebih dari tigaperempat perdagangan intra-ASEAN. Negara anggota ASEAN tampaknya masih menikmati perdagangannya dengan mitra "tradisionalnya" dari negara-negara industri, khususnya Jepang, Amerika Serikat dan ME.

ASEAN-PTA yang diharapkan bisa mendorong perdagangan intra-ASEAN ternyata juga tidak berhasil mewujudkan sasaran yang diharapkan. ASEAN-PTA hanya memberikan dampak yang kecil atau tidak significant. Pemotongan tarif bea masuk atau margin of Preference yang merupakan instrumen utama dalam ASEAN-PTA, ternyata tidak banyak artinya. Walaupun jumlah komoditi yang mendapat konsesi untuk memperoleh keringanan bea masuk terus bertambah, dan proporsi potongan bea masuknya diperbesar, dampaknya atas perluasan perdagangan intra-ASEAN terlihat relatif kecil.

Dalam tahun 1988 misalnya, hanya sekitar 2,38% dari nilai total ekspor Indonesia ke negara ASEAN lainnya yang memanfaatkan ASEAN-PTA. Di sisi impor, hanya 52 jenis komoditi (atas dasar SITC 7

digit level) atau 1,81% dari total impor Indonesia dari ASEAN memperoleh potongan bea masuk. Dari perhitungan penulis, perluasan atau ekspansi impor Indonesia sebagai akibat adanya adanya fasilitas potongan bea masuk tersebut untuk tahun 1988 hanya sebesar 0,0416 dari nilai total impor dari negara ASEAN (Edy Suandi Hamid, Indonesia in ASEAN Trade Co-operation: The Impact of Tariff Reductions on Indonesia Import, 1990). Berbagai penelitian sejenis yang dilakukan di negara ASEAN lainnya, menghasilkan kesimpulan serupa, yakni sangat kecilnya dampak pemotongan tarif ini bagi ekspansi perdagangan intra ASEAN (lihat misalnya Ooi Guat Tin, 1987; Gerald Tan, 1987; Seiji Naya, 1987 dan Thammavit 1988). Data terakhir menunjukkan pada tahun 1991 nilai perdagangan yang menggunakan fasilitas ASEAN-PTA hanya mencapai 3,2% dari total perdagangan intra-ASEAN (Warta ISEI, Juli 1992).

Tidak berjalannya mekanisme ASEAN-PTA sebagaimana yang diharapkan ini terutama disebabkan oleh belum adanya kesungguhan dari anggota ASEAN sendiri untuk mendukung kerangka kesepakatan tersebut. Diperoleh kesan bahwa kepentingan nasional jangka pendek, tetap didudukkan lebih tinggi dari kepentingan regional dan jangka panjang. Berbagai praktek yang muncul di lapangan yang menjadi penghambat tersebut antara lain adalah, pertama, adanya kecenderungan untuk menawarkan komoditi yang tidak relevan (misalnya ada yang menawarkan pembersih salju, reaktor nuklir !!) dalam daftar ASEAN-PTA dan memilah-milah satu komoditi yang sama menjadi berbagai "jenis komoditi" dengan memberikan nama atau sedikit spesifikasi yang berbeda. Ini dimaksudkan untuk memberikan kesan

seolah-olah sudah sedemikian banyak barang-barang yang diberi potongan bea masuk. Kenyataannya, apa yang termuat dalam daftar tersebut banyak yang tidak diperdagangkan oleh negara-negara ASEAN atau nilai impornya rendah.

Kedua, karena masih adanya keinginan untuk melindungi produsen dalam negeri, maka pada waktu tarif impor diturunkan, ada kecenderungan untuk meningkatkan hambatan nontariff, seperti kuota impor, lisensi impor, sampai dengan prosedur administratif tertentu yang dikenakan untuk memperoleh fasilitas ASEAN-PTA ini. Akibatnya, menutup atau memperkecil peluang untuk memperoleh potongan tarif bea masuk tersebut.

Ketiga, potongan tarif yang diberikan pada barang-barang yang potensial diperdagangkan ternyata sudah rendah. Akibatnya pemberian potongan tarif itu tidak banyak artinya bagi penguasa, sehingga lebih memilih untuk tidak memanfaatkan fasilitas tersebut. Mereka melaksanakan transaksi dengan fasilitas yang umum, karena relatif tidak melalui prosedur ekstra, yang bermacam-macam, yang dapat menunda transaksinya atau harus mengeluarkan biaya ekstra.

Keempat, banyaknya komoditi yang sebenarnya potensial untuk mendorong perdagangan intra-ASEAN dimasukkan dalam "daftar pengecualian" (exclusion list) karena dianggap "sensitif". Kriteria tentang komoditi sensitif ini tidak begitu jelas, dan sepenuhnya ada pada masing-masing negara anggota. Akibatnya, jika loby-loby pengusaha sangat kuat, maka pertimbangan untuk meningkatkan perdagangan intra-ASEAN tersisihkan, dan digantikan pada pertimbangan kepentingan pengusaha atau produsen domestik.

Antisipasi Menghadapi AFTA

Sebagaimana disinggung di muka, ketergantungan yang tinggi pada negara-negara maju tidak bisa terlalu diharapkan terus-menerus. Untuk itu, ASEAN perlu mengubah pola kerja sama ekonominya dalam rangka meningkatkan hubungan antar anggota sendiri, di samping juga terus memanfaatkan segala peluang yang ada dalam global. Usaha untuk meningkatkan hubungan ekonomi antar negara anggota ASEAN secara lebih terintegrasi ini, sekarang diwujudkan dengan cara lebih meliberalisasikan perdagangan antar-anggota lewat kerangka atau mekanisme AFTA.

Pada waktu lalu, memang Indonesia sangat khawatir akan menjadi negara yang paling dirugikan oleh adanya liberalisasi perdagangan di antara negara anggota ASEAN ini, sehingga hanya menyetujui pengintegrasian ekonominya lewat ASEAN-PTA. Kekhawatiran ini terjadi karena Indonesia merasa produsen di tanah air masih belum siap untuk bersaing secara bebas dengan mitra bisnis sesama anggota ASEAN. Akibatnya, walaupun gagasan untuk mengintegrasikan ekonomi antar negara anggota ASEAN sudah muncul tidak lama setelah ASEAN didirikan tahun 1967, namun kesepakatan ke arah itu baru terjadi seperempat abad kemudian, yakni dengan ditandatanganinya kesepakatan tentang AFTA oleh petinggi pemerintahan anggota ASEAN awal tahun ini.

Bagi Indonesia sendiri, ASEAN merupakan salah satu pasar yang sangat potensial. Kedekatan geografi dan prospek kawasan ini di masa mendatang yang diperkirakan akan menjadi kawasan yang akan mengalami perkembangan ekonomi yang pesat, memberikan peluang yang perlu dimanfaatkan. Walaupun saat ini kawasan

yang berpenduduk lebih dari 337 juta jiwa ini belum terlalu besar daya belinya, namun demikian sudah diprediksi dalam jangka panjang perkembangan daya beli ini akan meningkat sejalan dengan perkembangan pendapat nasional (GDP)-nya. Dalam tahun 1990, nilai ekspor Indonesia ke ASEAN baru mencapai 9,8 dari total ekspornya, sedangkan impor yang berasal dari negara ASEAN hanya 8,5% dari total impor Indonesia.

Jika pasar ASEAN ini makin berkembang, dan kita bisa memanfaatkan sebaik mungkin, maka diharapkan tekanantakanan perdagangan dari negara maju ini dapat dikompensasi dengan perkembangan kerja sama regional ini. Oleh karena itu, Indonesia tidak perlu terlalu curiga ataupun ragu-ragu dalam kerja sama dengan sesama negara anggota ASEAN tersebut. Sikap konservatif, yang khawatir akan menderita rugi atau memetik untung paling kecil dari kerangka kerja sama ini, memang perlu disingkirkan. Ini perlu ditegaskan karena pada masa lalu sikap demikian sangat dominan dimiliki Indonesia, sehingga timbul kecaman bahwa Indonesia menghambat perkembangan kerja sama ekonomi regional dalam payung ASEAN tersebut.

Mengurangi Proteksi

Sejak disepakatinya konsep tentang Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN yang ke-4 di Singapura pada bulan Januari 1992 lalu, diskusi ataupun kajian mengenai masalah ini seakan tidak ada hentinya. Media-media massa banyak memunculkan hasil liputan maupun opini dalam bentuk karangan ilmiah tentang prospek maupun masalah-masalah sebagai konsekuensi dari adanya Kawasan Perdagangan Bebas

ASEAN yang dikenal dengan sebutan AFTA tersebut. Terakhir kita ketahui, sebuah forum internasional, yang diadakan oleh Federal Sarjana Ekonomi ASEAN (FAEA, the Federation of ASEAN Economic Association) telah pula membahas topik ini dalam konferensi yang berlangsung di Surabaya tanggal 15 sampai 17 Nopember 1992 yang baru lalu. Dapat dipastikan kajian tentang topik ini masih akan terus berlanjut, khususnya bagi kalangan pengamat ekonomi yang menekuni tentang kerja sama ekonomi regional di kawasan ini.

Banyaknya kajian tentang AFTA kiranya merupakan sesuatu yang wajar. AFTA akan mempunyai implikasi-implikasi bisnis yang dapat mempengaruhi perkembangan perekonomian di kawasan ini secara keseluruhan. Dengan adanya AFTA, lalulintas perdagangan di ASEAN, khususnya untuk komoditi produksi negara-negara anggotanya, akan menjadi lebih bebas untuk diperdagangkan, tanpa terkena hambatan-hambatan berupa pajak bea masuk ataupun hambatan-hambatan bukan tarif (non tariff barriers) seperti kuota, larangan impor, lisensi impor dan bentuk proteksi lainnya. Kita dapat membayangkan bagaimana implikasinya kalau misalnya barang-barang manufaktur produksi Singapura, Thailand, Singapura ataupun Filipina, bisa bebas ke luar-masuk Indonesia tanpa pajak bea masuk, atau kalaupun ada pajak, maksimal hanya 5%. Pada satu sisi, konsumen mungkin gembira karena semakin banyak jenis barang yang beredar di Indonesia, sehingga makin banyak pilihan yang bisa dibeli. Harga barang pun bisa menjadi lebih murah, sehingga lebih banyak yang bisa dikonsumsi dengan jumlah uang yang sama dibandingkan sebelum adanya AFTA. Namun di sisi lain, produsen barang sejenis di Indonesia, jika tidak kuat bersaing

dengan produsen dari negara anggota ASEAN lainnya, bisa saja terancam gulung tikar. Jika ini terjadi, maka dampaknya akan panjang. Perkembangan atau pertumbuhan ekonomi nasional bisa terganggu, pengangguran akan semakin meningkat, dan persoalan-persoalan sosial pun sebagai mata rantai pengangguran yang luas akan bermunculan pula.

Dari penelitian majalah "Asian Business", yang memprediksi dampak dari AFTA, menunjukkan adanya beberapa komoditi di mana Indonesia akan mengalami kerugian maupun keuntungan. Diperkirakan Indonesia akan memetiki keuntungan atas produk-produk seperti semen, produk dari kaca dan keramik, produk kimia, obat-obatan, barang-barang dari plastik, tekstil, barang-barang dari karet dan sebagainya. Artinya, produsen Indonesia akan mampu bersaing atas produk-produk tersebut dengan produsen dari negara-negara anggota ASEAN lainnya. Namun dari keuntungan Indonesia itu, ada fihak produsen di negara anggota ASEAN yang industrinya akan terancam, misalnya industri semen di Malaysia dan Filipina, produsen plastik di Muangthai, industri tekstil di Malaysia dan Filipina, dan sebagainya. Tentu saja tidak semua produk Indonesia memperoleh keuntungan dari adanya AFTA. Beberapa produk diperkirakan akan mengalami kerugian, seperti industri pupuk, industri perhiasan (gems and jewellery) dan sebagainya (Businewss Week, July 1992). Hal ini dimungkinkan terjadi karena kita tidak mempunyai keunggulan komparatif pada beberapa cabang industri tersebut.

Bagi kita, persoalan yang perlu dipikirkan dari sekarang adalah: bagaimana supaya kita tidak tenggelam dalam persaingan regional itu? Ini yang tampaknya

menjadi "pekerjaan rumah" bagi kalangan ekonom dan pelaku-pelaku bisnis di tanah air. Ini mengingat AFTA tersebut sudah akan melaksanakan secara bertahap sebulan lagi (mulai 1 Januari 1993) lewat kerangka *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Ekonom perlu melakukan kanjian untuk mencari kooditi-komoditi mana yang perlu dikembangkan, yang kita mempunyai keunggulan komparatif pada komoditi itu, sehingga bisa berspesialisasi pada komoditi yang kita mempunyai daya saing tersebut

Penutup.

Jika kita sudah sepakat untuk membuka ekonomi kita secara lebih total terhadap mitra bisnis kita di ASEAN, maka tidak ada alasan lagi bagi kita untuk menghasilkan semua jenis produk yang dibutuhkan oleh bangsa kita. Untuk jenis produk tertentu, yang kita tidak mempunyai keunggulan komparatif atau tidak akan mampu bersaing dengan produsen dari ASEAN lainnya, maka kita harus siap untuk tergantung pada produsen dari negara mitra bisnis di ASEAN tersebut. Sementara itu, para produsen-dan industrialis di tanah air, dituntut pula untuk meningkatkan efisiensinya untuk dapat bersaing dengan produsen dari negara ASEAN lainnya. Dengan adanya AFTA, maka tingkat proteksi yang diberikan pemerintah kepada produsen dianggap sudah semakin "dewasa" sehingga tidak perlu lagi mendapatkan berbagai bentuk perlindungan tersebut. Dampak dari kebijaksanaan ini, akan memaksa produsen untuk memanfaatkan seoptimal mungkin segala sumberdaya yang ada untuk menghasilkan produk dengan kualitas yang optimum dan biaya produksi yang minimal. Inilah salah satu sasaran yang diharapkan muncul dari adanya AFTA ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Perdagangan, **GATT, Putaran Uruguay** Departemen Perdagangan, Jakarta, 1991
- Departemen Perdagangan, **Tinjauan Praktek Bisnis Restriktif**, Departemen Perdagangan, Jakarta, 1992
- Departemen Perdagangan, **Tinjauan Kebijakan Perdagangan Indonesia**, departemen Perdagangan, Jakarta, 1991
- Departemen Perdagangan, **Laporan Perdagangan : AFTA 1993**, Departemen Perdagangan, Jakarta, 1991
- Elek, Andrew. "Regionalism in The Economy", makalah Konferensi FAEA ke-17, Surabaya, 1992
- Hamid, Edy Suandi, "Indonesia-ASEAN Trade : Development and Problems", **Business News**, Jakarta, 1991
- Hodgson, John S and Herander, Mark G, **International Economic Relations**, Prentices Hall International Edition, New Jersey, 1983.
- Hoe, Tan-Loong dan Akrasanee Narongchai, **ASEAN-US Economic Relations**, ISEAS, Singapura, 1988
- Linda G. Martin (ed), **The ASEAN Success Story**, ast West Center, Honolulu, Hawaii, 1988
- Mangkusuwondo, Suhadi, "AFTA as Seen by Individual Countries : A View form Indonesia", makalah Konferensi FAEA ke-17, Surabaya, 1992.