

# **ASEAN RCEP, MEGA REGIONALISME & PROSPEK DIPLOMASI PERDAGANGAN DI ASIA PASIFIK**

**I GEDE WAHYU WICAKSANA, VINSENSIO DUGIS, BAIQ WARDHANI  
PUSAT STUDI ASEAN UNIVERSITAS AIRLANGGA, SURABAYA**

## **ABSTRAKSI**

Tulisan ini membahas dinamika regionalisme di Asia Pasifik dimana ASEAN RCEP memainkan peran yang semakin penting pasca TPP. Mekanisme perimbangan institusi ekonomi regional melalui APEC, FTAAP dan TPP antara Tiongkok dengan Amerika Serikat beralih menjadi regionalisme berhadapan dengan bilateralisme yang kini menjadi strategi diplomasi perdagangan Presiden Donald Trump di Asia Timur dan Asia Tenggara. Pola respons kebijakan aktor-aktor di Kawasan Asia Pasifik tentu berpengaruh terhadap prospek kerja sama ekonomi ASEAN.<sup>1</sup>

Kata-kata kunci: ASEAN, RCEP, Tiongkok, Kebijakan Trump, Diplomasi Perdagangan, Asia Pasifik.

## **A. PENDAHULUAN**

Pada 23 Januari 2017, Presiden Amerika Serikat (AS) Donald Trump menandatangani perintah eksekutif tentang penarikan diri AS dari mega regionalisme Trans-Pacific Partnership (TPP). TPP yang mulai dinegosiasikan sejak 2010 dan baru disepakati pada bulan Februari 2016 beranggotakan 12 negara termasuk AS. Tetapi setelah Washington menyatakan keluar secara resmi dari TPP, bukan hanya jumlah anggota yang berkurang menjadi 11, namun motor penggerak utama TPP pun hilang. Ketika disepakati pemebentukannya, para pengamat bahkan pernah menyebut TPP adalah representasi 'the new American liberal order', 'US institutional balancing', dan 'Obama's strategic transregionalism'.

---

<sup>1</sup>Emmerson, Donald K. "ASEAN between China and America: Is It Time to Try Horsing the Cow?" *TRANS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia* 5, no. 1 (2017): 1-2.

Tetapi faktanya adalah<sup>2</sup> TPP berkembang berbarengan dengan proyek regionalisasi seperti ASEAN Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) dan Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP). Tiongkok saat menjadi ketua APEC pada 2014 gencar mempromosikan percepatan implementasi FTAAP sambil bergerak maju ke barat dengan Belt and Road Initiative (BRI). Dengan demikian, ada dua arus mega regionalisme yang muncul seiring kehadiran RCEP, di satu sisi dipimpin AS, sedangkan di sisi lain dibimbing oleh Tiongkok. Tetapi oleh karena TPP memudar maka fokus kini beralih ke RCEP.

Adapun dalam proses pembentukan RCEP, Tiongkok sangat berperan. Bahkan pada KTT APEC 2016 dan World Economic Forum di Tiongkok Juni 2017, Presiden Xi Jinping menyerukan agar perundingan RCEP segera diselesaikan pada tahun ini plus realisasi FTAAP dalam waktu bersamaan. Xi mungkin terkesan tergesa-gesa, tetapi alasan di balik itu adalah langkah-langkah yang diambil Presiden Trump yang semakin intensif dengan strategi diplomasi ekonomi bilateral, khususnya ke Kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara. Sementara di arena politik dan keamanan regional, kebijakan Presiden Trump masih sulit diprediksi.<sup>3</sup>

Pertanyaannya kemudian adalah, bagaimana posisi RCEP di tengah perubahan orientasi diplomasi ekonomi Presiden Trump? Bagaimana Beijing merespons dinamika yang terjadi? Selanjutnya, apakah implikasi yang ditimbulkan terhadap kerja sama ekonomi ASEAN? Jawaban-jawaban atas pertanyaan ini diyakini dapat menjadi pertimbangan-pertimbangan di dalam merumuskan langkah-langkah strategis menghadapi Masyarakat ASEAN 2025, khususnya pada pilar ekonomi.

## **B. KEBIJAKAN TRUMP**

Meskipun AS berada di luar TPP bukan berarti bahwa pintu perdagangan bebas telah ditutup rapat. Presiden Trump membuat beberapa kategori untuk kebijakan perdagangan

---

<sup>2</sup>Capling, Ann, and John Ravenhill. "Multilateralising regionalism: what role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?" *The Pacific Review* 24, no. 5 (2011): 553-557.

<sup>3</sup>Kaufman, Joyce P. "The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future." *International Affairs* 93, no. 2 (2017): 251.

bebas menurut skema regional tertentu. Misalkan Presiden Trump ingin meninjau ulang skema perdagangan bebas Amerika Utara (NAFTA) yang berlaku bersama Kanada dan Meksiko. Pertimbangan domestik menjadi prioritas yaitu membawa kembali lapangan kerja dan industri yang menguntungkan bagi rakyat Amerika. Sebagai alternatif, Presiden Trump memilih negosiasi perdagangan bilateral. Logikanya, negosiasi bilateral lebih efisien dan efektif dalam mencapai target profit. Gagasan ini mendapat dukungan luas kalangan industrialis AS.

Perjanjian perdagangan bebas bilateral antara AS dan negara-negara Asia Pasifik memang masih terbatas. Hingga Juni 2017, yang sudah formal disepakati ialah dengan Australia, Korea Selatan dan Singapura. Sementara Jepang, Malaysia dan Selandia Baru sudah menyatakan niat berunding dengan AS, walaupun masih terkendala sentimen politik dalam negeri terhadap Trump. Ada perkembangan menarik yakni fisibilitas perjanjian perdagangan bebas bilateral antara AS dan Tiongkok semakin besar. Sinyal positif diberikan oleh Trump dan Xi pada beberapa forum diplomasi multilateral. Meskipun saat kampanye Trump berulang kali mengatakan hendak menghukum Tiongkok karena praktik perdagangan yang tidak adil (*unfair trade practices*), namun kenyataan setelah memerintah berbeda. Perang dagang dengan Tiongkok jelas-jelas berdampak buruk bagi kedua pihak. Menteri Perdagangan AS sempat menyebut efek Tiongkok (*the China's effect*) bisa semakin memperburuk kondisi ekonomi Amerika bila sengketa dagang kedua negara tidak segera diselesaikan. Solusi Trump, lewat kebijakan "good deals" ialah mendiskusikan masalah-masalah tarif dan investasi sehingga Washington dapat membuat Beijing berkomitmen untuk memberikan kompensasi terhadap neraca perdagangan AS yang defisit hampir selama 10 tahun terakhir.

Setelah AS keluar dari TPP, muncul wacana untuk terus menghidupkan mega regionalisme yang sudah susah payah dibangun. Kepemimpinan TPP dilaksanakan oleh Australia dan Jepang secara kolektif. Tetapi banyak analis yang pesimis. Sebab utamanya adalah sebelas anggota yang tersisa harus memulai dari nol detail kesepahaman yang dulu dirancang oleh

Pemerintahan Obama. Selain itu, perubahan kebijakan *the pivot* dari liberal institusionalis menjadi merkantilis di bawah Trump akan menyulitkan dalam hal penentuan batas-batas tarif dan nontariff dengan Washington.<sup>4</sup> Dengan demikian, satu hal sudah pasti yaitu Asia Pasifik akan kembali ke era rezim perdagangan tradisional seperti era sebelum 1930an.

### **C. TANTANGAN RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*)**

Karena prospek TPP yang semakin tidak menentu, RCEP menjadi opsi strategis bagi pengembangan mega regionalisme ekonomi Asia Pasifik. Berbeda dengan APEC yang sudah terlalu jauh terperosok ke dalam rivalitas Beijing dan Washington,<sup>5</sup> RCEP dibentuk sebagai pengejawantahan konsep masyarakat internasional solidaris.<sup>6</sup> Sejak negosiasi RCEP dimulai lima tahun lalu, RCEP dipromosikan menjadi area perdagangan bebas komprehensif yang meliputi seluruh agenda kerja sama ASEAN+1. Aspek solidarisme RCEP terlihat jelas pada kesediaan para anggota perundingan guna mengakomodasi tingkat kemajuan ekonomi negara mitra yang bervariasi. Otonomi kebijakan ekonomi domestik dan kedaulatan identitas termasuk otoritas teritori tetap diakui secara penuh. Oleh sebab itu, analisis memandang RCEP tidak akan mempunyai standar operasionalisasi komitmen yang ketat, dan cenderung menjadi area perdagangan bebas dengan intensitas dan kualitas integrasi rendah.<sup>7</sup>

Sampai Desember 2016, sebanyak 16 putaran negosiasi RCEP telah dilaksanakan. Namun capaian konkret baru sebatas dua bidang saja, yakni industri kecil dan menengah serta kerja sama teknologi. Bidang-bidang lain masih jalan di tempat karena hambatan teknis dan politis. Contoh nyata dalam bidang perdagangan barang belum tercapai kesepakatan mengenai proporsi jumlah produk yang hendak diikutsertakan ke dalam perdagangan

---

<sup>4</sup>Schott, Jeffrey J., and Zhiyao Lucy Lu. "Asia-Pacific Regionalism after the TPP." 17-1 US-China Cooperation in a Changing Global Economy (2017): 134.

<sup>5</sup>Beeson, Mark. "Alternative realities: Explaining security in the Asia-Pacific." Review of International Studies (2017): 1-18.

<sup>6</sup>Mengenai model solidaris lihat misalkan Buzan, Barry. *An Introduction to the English School of International Relations*. London: Palgrave Macmillan. (2014).

<sup>7</sup>Misalkan pendapat Jayant Menon analisis perdagangan bebas dari Asian Development Bank <https://www.adb.org/news/op-ed/will-asias-largest-fta-make-difference-jayant-menon>.

bebas. Debat berkisar pada volume relatif antara 80% hingga 92%. Usulan ASEAN sebanyak 92% ditentang oleh negara-negara yang mengalami defisit perdagangan dengan Tiongkok.<sup>8</sup> Sedangkan India mendesak agar pembicaraan tentang proporsi barang dan jasa dilangsungkan secara simultan dengan argumentasi agar lebih terkoneksi antara kebijakan makro dan mikroekonomi di kawasan RCEP. Proposal ini pun terganjal di meja perundingan sebab ASEAN menganggap sektor jasa mempunyai kompleksitas sosial dan politik yang akan sangat menyulitkan apabila dibicarakan secara bersamaan.<sup>9</sup>

Di bidang investasi masalah utama yang dihadapi adalah mekanisme *investor-state dispute settlement* (ISDS). Negara-negara yang mempunyai kapasitas investasi besar ingin melindungi para investor dengan memasukan rezim yang memberikan hak bagi perusahaan swasta asing untuk menuntut pemerintah lokal dalam kasus sengketa investasi. Permintaan ini ditolak oleh ASEAN. Laporan Mahkamah Arbitrase Internasional menunjukkan ada sekitar USD 31 miliar kasus investasi yang melibatkan pemerintah negara-negara anggota ASEAN melawan korporasi non-ASEAN.<sup>10</sup> India, Indonesia dan Australia menghendaki agar ISDS ditinjau ulang, sementara Tiongkok bersikeras dilanjutkan. Kontroversi juga muncul soal produk obat dan industri kesehatan. Beberapa negara peserta mau memasukan persyaratan dan ketentuan WTO ke dalam RCEP. Gagasan mereka ditentang oleh mayoritas negara ASEAN yang sangat tergantung pada harga obat dan alat kesehatan yang terjangkau, sementara mekanisme pasar akan memberatkan masyarakat di negara dengan kemampuan ekonomi lebih lemah.<sup>11</sup>

Kekhawatiran terdengar dari kelompok LSM pegiat hak-hak buruh dan advokat lingkungan hidup. Karena tujuh dari peserta RCEP tergabung dalam TPP, maka aturan main liberal dari TPP mungkin akan diimpor. Indikasi awal misalkan Australia dan Jepang yang gigih memperjuangkan supaya standar kelayakan menyangkut ketenagakerjaan dan pengelolaan

---

<sup>8</sup> <http://www.bworldonline.com/content.php?section=Economy&title=rcep-countries-seek-freetrade-in-up-to-92%25-of-all-product-types&id=137426>.

<sup>9</sup> <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-for-parallel-talks-ongoods-services-at-rcep-nirmala-sitharaman/articleshow/55545172.cms>.

<sup>10</sup> <https://www.tni.org/en/publication/the-hidden-costs-of-rcep-and-corporate-trade-deals-in-asia>.

<sup>11</sup> Lihat kembali catatan nomor 7.

limbah ramah lingkungan diterapkan seragam bagi seluruh program RCEP. Negara-negara dengan ekonomi kurang maju menolak, sebab pengetatan standar akan berimplikasi pada penurunan minat investor. Tiongkok pun tidak menyetujui standar TPP bila diadopsi ke dalam RCEP.<sup>12</sup>

Meskipun demikian, peserta RCEP tampak optimis mereka akan mampu menuntaskan segala masalah dan perbedaan pendirian sebelum akhir 2017. Bahkan Presiden Xi yakin isu sensitif termasuk ISDS dapat diatasi. Keyakinan Beijing mengisyaratkan kesiapan dan upaya keras untuk mencapai tujuan RCEP, dan hal ini menandai demimian barangkali karena Tiongkok yang paling berkepentingan dalam RCEP. ASEAN perlu mencermati dinamika kawasan, dan mengantisipasi berbagai kemungkinan strategis.

#### **D. OPSI ASEAN**

Di tengah perubahan kebijakan dua ekonomi terbesar Asia Pasifik, AS dan Tiongkok, yang terjadi secara dramatis sejak 2016, ASEAN menghadapi dilema; antara multilateralisme atautah bilateralisme dan antara solidarisme atautah pluralisme. Perlu dikemukakan di sini bahwa sekalipun Beijing berperan penting di dalam arena RCEP maupun FTAAP, tidak berarti otomatis akan mendominasi kedua mega regionalisme. Pertama karena substansi RCEP dan FTAAP didesain oleh ASEAN, bukan Tiongkok. Jadi Beijing hanya menumpang di kedua kendaraan diplomasi perdagangan milik ASEAN. Keduanya berasal dari perluasan dan kombinasi aneka kerangka kerja ASEAN+3 dan ASEAN+6. Walaupun Beijing boleh menawarkan dan merundingkan berbagai model kebijakan, tetapi ASEAN tetap yang menentukan. Kedua, intervensi Beijing terbatas oleh kekuatan aktor regional lain seperti Jepang dan India, sehingga, potensi hegemoni untuk sementara bisa direduksi.

Masalahnya, di luar struktur normatif dan kalkulasi rasional, langkah diplomasi perdagangan Beijing dan Washington memadukan dua elemen; persuasi dan tekanan. Inilah yang harus direspons secara tepat oleh Jakarta dan ASEAN. FTAAP digagas pada 2006. Selama empat

---

<sup>12</sup>Xiaojuan, Ping. "China–Asean Relations January 2017 to March 2017: Chronology of Events." *China: An International Journal* 15, no. 2 (2017): 208-213.

tahun perkembangan, regionalisasi ekonomi yang dirancang tidak sesuai keinginan Beijing salah satunya karena perlambatan ekonomi global pasca krisis finansial 2008. Sebagai alternatif, Tiongkok memajukan kemitraan ekonomi komprehensif – termasuk kemitraan strategis komprehensif dengan Indonesia – yang mencakup 8 negara APEC. Setelah RCEP dibentuk, kesepakatan bilateral komprehensif Beijing mulai satu persatu diekspor ke dalam prosedur diplomasi perdagangan ASEAN. Konektivitas internasional berupa BRI sendiri diluncurkan dengan pola interaksi yang sama dengan FTAAP. Dengan demikian, strategi Beijing adalah ‘regional networking’ tanpa peduli tingkatan institusionalisasi yang tercapai.<sup>13</sup> Akibatnya bagi ASEAN adalah membuat banyak proses tetapi sedikit progress; sibuk membahas inisiatif Tiongkok yang belum tentu bermanfaat, dan akhirnya usaha regionalisme bergeser jadi ‘ASEAN’s China focus’.<sup>14</sup>

Sementara itu, perubahan arah diplomasi perdagangan AS menjadi bilateral juga memberi prospek positif bagi ASEAN. Buktinya empat anggota ASEAN yang berpartisipasi dalam TPP sudah menyatakan minat untuk menjalin kerja sama dagang bilateral dengan AS. Trump sendiri memberi sinyal tidak hanya kolaborasi ekonomi, namun juga keamanan dimungkinkan melalui skema bilateral.<sup>15</sup> Seorang pebisnis dengan kekuasaan politik dan militer tidak akan melewatkan peluang sekecil apa pun guna memproyeksikan kepentingan nasional AS. Tidak terkecuali soal multilateralisme. Para analis dan diplomat percaya bahwa AS akan tetap membutuhkan institusi kawasan, paling tidak APEC dan ASEAN.<sup>16</sup>

Jadi, kesimpulannya ada dua poin penting bagi ASEAN. Pertama, kemana sebenarnya orientasi kerja sama ekonomi dan perdagangan ASEAN secara kolektif? Mengambil semua, tetapi dengan resiko kompromi atas kedaulatan nasional ataukah berkonsentrasi pada satu pilar regionalisme/mega regionalisme yang pasti membawa implikasi ketegangan dengan

---

<sup>13</sup>Aggarwal, Vinod, and Shujiro Urata, eds. *Bilateral trade agreements in the Asia-Pacific: Origins, evolution, and implications*. Routledge, 2013. Hal. 131.

<sup>14</sup>Lihat kembali catatan nomor 12.

<sup>15</sup>Gertz, Geoffrey. "What Will Trump's Embrace of Bilateralism Mean for America's Trade Partners?." Brookings Institution, February 8 (2017).

<sup>16</sup>Grevi, Giovanni. "Trump's America: the ordinary superpower. EPC Discussion Paper, 13 June 2017." (2017).

Tiongkok atau AS. Kedua, masa depan pilar Komunitas Ekonomi ASEAN ditentukan oleh persepsi dan dukungan publik di dalam negeri terhadap aneka ragam perjanjian dan format perdagangan bebas bilateral maupun multilateral.<sup>17</sup> Karena itu, penting bagi pemerintah negara-negara ASEAN untuk menengok ke dalam sebelum melangkah terlampau jauh ke luar kawasan Asia Tenggara.

<<<<>>>>

---

<sup>17</sup>Chin, Gregory, and Richard Stubbs. "China, regional institution-building and the China–ASEAN Free Trade Area." *Review of International Political Economy* 18, no. 3 (2011): 277-298.