

PROSPEK DAN PROBLEMATIKA PELAKSANAAN APEC

Oleh: Awani Irewati

Abstract

This essay attempts to analyse problems and prospects of the APEC existence in dealing with the organization's principles implementation. A few years ago, the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), one of the most meaningful organization in the region, has been criticized for conducting insufficient efforts in addressing the 1997 Asia crisis. Nowadays, the organization is currently facing the internal detrimental challenges of the raising FTA-based economic cooperations (i.e. ASEAN-China FTA, ASEAN-Japan FTA, even bilateral – based FTAs) within the Asia Pacific region. These FTAs could turn APEC out to be either breakable or even stronger. It is hoped that the powerful FTA basis should be a cornerstone towards the sturdy APEC. The paper comes to the conclusion that the APEC, which meets the two region, Asia and Pacific, is an convincingly feasible organization to remain taking the yearly dialogue between the developed and developing members. This is truly becoming a lucrative opportunity for the members to express what they want to get from this organization.

Pengantar

Tahun 2010 merupakan tenggat waktu di mana negara maju dalam APEC mulai menerapkan perdagangan bebas. Keputusan jadwal pelaksanaan perdagangan bebas ala APEC ini (2010 untuk negara maju dan 2020 untuk negara berkembang) sesuai dengan keputusan yang dihasilkan dari pertemuan kepala negara anggota APEC di Bogor tahun 1994. Semangat kebersamaan untuk mewujudkan perdagangan bebas yang dicanangkan 16 tahun yang lalu lebih bersifat euforia. Jika semangat itu dibentang ke masa kini nampak semangat APEC tanpa esensi implementasi yang jelas. Semangat APEC seakan terbenam di bawah tren perdagangan bebas yang ditampilkan oleh *free trade area* (FTA) dalam wujud yang lebih kecil.

Dalam konteks yang lebih kecil, semangat perdagangan bebas bermunculan dalam wujud yang solid seperti ASEAN – China FTA, ASEAN – Korea FTA, bahkan bilateral- *based* FTA sesuai dengan manfaat yang dirasakan. Munculnya banyak FTA ini melahirkan beberapa pertanyaan, apakah terbentuknya FTA di luar APEC ini menandakan negara-negara memperoleh manfaat yang lebih besar dalam lingkup yang lebih kecil daripada di APEC? Apakah kedekatan geografis dan hubungan politik ekonomi yang lebih intens antarnegara menjadi faktor pendorong kuat

bagi mereka untuk membentuk FTA? Lalu jika jawaban dari dua pertanyaan di atas adalah benar, seberapa jauh hal itu berdampak pada efektivitas APEC sebagai sebuah bentuk kerja sama regional di Asia Pasifik? Perkembangan dan masa depan APEC penting untuk dilihat mengingat masa 21 tahun sejak terbentuknya APEC (1989) bukanlah waktu yang pendek dan sia-sia belaka. Sudah pasti ada banyak perkembangan yang dialami APEC dalam perjalanan selama itu. Untuk itu, makalah ini dibagi dalam tiga bagian: (i) Profil perjalanan APEC, yang di dalamnya dikemukakan hasil kesepakatan-kesepakatan APEC; (ii) Problematika dalam APEC, yang di dalamnya dikemukakan tentang prinsip-prinsip dalam kerja sama APEC; (iii) Prospek APEC; (iv) Penutup.

Profil Perjalanan APEC

Beberapa tahun sebelum terbentuknya APEC secara formal (1994), perhatian sebagian negara terfokus pada proses perundingan Putaran Uruguay yang cukup panjang (1986–1993). Perundingan ini cukup alot lantaran negara anggota menghadapi perbedaan tajam dalam menyamakan visi perundingan. Satu rangkaian perundingan panjang akhirnya terwujud. Berakhirnya perundingan ini diikuti dengan lahirnya *World Trade Organization* (WTO), menggantikan

peran *General Agreement on Tariffs and Trade*⁷⁸ (GATT), yaitu sebuah organisasi perdagangan dunia yang bertujuan mewujudkan lingkungan kondusif bagi kepentingan dunia perdagangan, melancarkan arus, dan meningkatkan volume perdagangan barang dan jasa antarnegara. Secara konseptual, esensi dari tujuan WTO ini menawarkan keuntungan ekonomi dan perdagangan bagi semua negara anggota. Mereka ditawarkan adanya manfaat yang bisa diperoleh untuk peningkatan volume perdagangan dengan negara lain. Tawaran yang demikian tentu sangat menarik bagi siapa saja, baik negara maju maupun negara berkembang.

Harapan demikian tentu diinginkan pula oleh Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia turut memberikan ratifikasinya terhadap eksistensi WTO melalui UU No. 7/1994 tentang pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Namun dengan diratifikasinya WTO, Indonesia di masa Pemerintahan Megawati mengeluarkan Kepres RI No. 84 Tahun 2002 tentang upaya tindakan pengamanan industri domestik sebagai konsekuensi melonjaknya barang-barang impor.⁷⁹ Apa yang dikeluarkan oleh pemerintah saat itu sebenarnya menunjukkan upaya antisipatif terhadap kemungkinan membanjirnya barang-barang impor ke pasar Indonesia. Upaya ini bisa sia-sia apabila tidak diiringi dengan usaha gigih membenahi dan meningkatkan kualitas produk dalam negeri untuk bersaing dengan produk luar.

Dengan pegratifikasian tersebut berarti Indonesia dengan segala kesiapannya berkewajiban aktif menegakkan ketetapan dalam prinsip-

⁷⁸ GATT terbentuk pada tahun 1947 merupakan suatu perjanjian multilateral yang dihasilkan oleh masyarakat internasional dengan tujuan menciptakan sistem perdagangan global yang bebas agar peningkatan volume perdagangan tercapai sesuai dengan aturan-aturan main yang lebih adil dan terbuka. Dikutip dari Hikmahanto Juwana, "Dampak dari konflik Perdagangan antara Amerika Serikat dan Jepang terhadap Tatanan Perdagangan Internasional: Analisis Hukum Berdasarkan Kesepakatan GATT/WTO", *Pusat Pengkajian Hukum*, No. 22/VI/September/1995, hlm. 1 yang dikutip dalam Awani Irewati, "GATT/WTO dan Kesiapan Indonesia Menjelang Perdagangan Global", *Profil Indonesia, Jurnal tahunan CIDES*, No. 2 tahun 1996, hlm. 334.

⁷⁹ Disebutkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2002 tentang *Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor*.

prinsip⁸⁰ WTO. Sistem perdagangan multilateral dalam WTO memiliki implikasi langsung terhadap kebijakan perdagangan negara anggotanya, salah satunya terkait dengan kebijakan langsung dari IMF, World Bank, dan institusi internasional lainnya. Singkat kata, negara anggota seperti Indonesia berkonsekuensi tinggi atas kebijakan ekonomi global yang ditetapkan WTO terhadap kebijakan ekonomi nasionalnya. Apa yang telah diputuskan dalam kesepakatan WTO berimplikasi langsung terhadap semua negara anggota. Sifat WTO bagi para anggota lebih mengikat daripada bentuk kerja sama perdagangan bebas lainnya, misalnya seperti APEC. Nyatanya, WTO kurang berpengaruh maksimal terhadap sektor ekonomi nasional. Ini terlihat pada betapa terpuruknya sektor pertanian kita, yang seharusnya mendapat proteksi dari pemerintah karena menyangkut kepentingan basis ekonomi nasional.⁸¹ Lalu bagaimana dengan di APEC?

Forum kerja sama ekonomi negara-negara di kawasan Asia Pasifik atau yang dikenal dengan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)

⁸⁰ Prinsip dasar yang ditetapkan dalam WTO meliputi perlakuan non-diskriminasi antar-negara anggota (*most favoured nations*), di mana negara anggota dilarang memberi perlakuan yang berbeda ke sesama anggota WTO; *national treatment* yang memperlakukan sama antara warga domestik dan warga asing khususnya dalam hal jasa; dan prinsip transparansi khususnya yang terkait dengan perubahan kebijakan atau aturan dalam WTO.

⁸¹ Yang terjadi di Indonesia, bisa kita lihat dalam keserbian, betapa pasar dalam negeri banyak didominasi oleh buah-buahan impor dari China, Australia, Thailand, dan sebagainya. Hasil pertanian ini tidak saja dijual di supermarket besar, tetapi juga sudah menyerbu level penjualan di "kaki-kaki lima" di hampir seluruh kota-kota besar di Indonesia. Contohnya, sepuluh tahun lalu kita masih banyak menjumpai buah apel dari kota Batu, Kabupaten Malang di supermarket di kota-kota besar meski harganya lebih mahal daripada buah yang sama dari luar negeri. Namun kini hal itu tidak mudah lagi dapat dijumpai. Buah-buah itu sudah "tergeser" dan diganti dengan buah impor. Para konsumen tentu tidak bisa dilarang, apalagi dipersalahkan, untuk tidak membeli buah-buah impor karena mungkin pertimbangan rasa dan harga. Sampai di sini pertanyaan muncul, di mana kehadiran "negara" (diwakili pemerintah) dalam melestarikan dan melindungi kelangsungan petani buah kita? Apakah Indonesia nantinya akan lebih mengenal buah, jeruk, apel, durian, dan mangga dari negara lain daripada buah-buah asli produksi petani Indonesia? Jika pada akhirnya, buah-buah ini telah benar-benar hilang dari peredaran di pasar, lalu apa makna Indonesia mengikuti WTO? Apa makna keikutsertaan Indonesia dalam WTO bagi sektor pertanian domestik? Apakah WTO hanya akan menguntungkan petani luar negeri daripada petani Indonesia? Dalam hal ini, penulis merasa pesimistis apabila tidak diambil tindak kebijakan konstruktif untuk melindungi pertanian domestik.

dibentuk pada tahun 1989 dari gagasan yang diluncurkan Perdana Menteri Australia, Bob Hawke. Ide dasar dari pembentukan APEC ini adalah wujud dari keinginan Bob Hawke untuk menciptakan satu forum yang bisa menstimulasi pertumbuhan ekonomi kawasan di samping untuk mengembangkan dan memproyeksikan kepentingan-kepentingan kawasan dalam wadah multilateral. Mengapa demikian? Ini bisa dikaitkan dengan kiprah pemerintah buruh Australia di bawah PM Bob Hawke yang saat itu ingin memberi warna baru dalam pendekatan politik luar negerinya terhadap kawasan terdekatnya, Asia.⁸² Meski rentang kawasan Asia Pasifik begitu luas, namun sebagian besar anggotanya adalah negara Asia, dan hadirnya keanggotaan Australia dalam APEC merefleksikan keinginan untuk mewujudkan salah satu strategi pertahanan keamanannya dalam wujud kerja sama ekonomi perdagangan yang lebih dekat dengan negara Asia.

Keanggotaan APEC berjumlah 21 entitas ekonomi (keanggotaan dan tahun diterima bisa lihat pada Tabel 2) tidak saja mencakup negara, tetapi juga non-negara seperti Taiwan dan Hong Kong. Mereka itu adalah Australia, Amerika Serikat, Brunei Darussalam, Kanada, Cile, China, Hong Kong, Indonesia, Jepang, Korea Selatan, Malaysia, Selandia Baru, Meksiko, Papua Nugini, Peru, Filipina, Rusia, Singapura, Taiwan (Chinese Taipei), Thailand, dan Vietnam. Menurut Sekretariat APEC, entitas ekonomi ini membentuk wilayah APEC yang bertotal populasi 2,6 miliar dengan kumulatif GDP mencapai 57% (US\$ 19,254 miliar) dari GDP dunia. Dengan keadaan ini, APEC menguasai 47% dari total perdagangan dunia. Dari total demikian, pusaran ekonomi perdagangan bebas bertumpu pada kawasan Asia Pasifik.

Dengan potensi perdagangan dan investasi yang ada di APEC, dalam sepuluh tahun terakhir

⁸² Ikrar Nusa Bhakti, "Kilas Balik Hubungan Indonesia-Australia 1995 dan Prospeknya di Masa Datang" dalam *Profil Indonesia*, Jurnal tahunan CIDES, No. 2 tahun 1996, hlm. 298. Dijelaskan bahwa PM Bob Hawke mengubah strategi pertahanan keamanan Australia yang semula "mencari keamanan dari Asia" (yang seakan "mengambil jarak" dalam membina hubungan dengan Asia) menjadi "mencari keamanan dalam Asia", di mana mengesankan satu bentuk hubungan tanpa berjarak dengan Asia. Pendekatan ini tercermin juga dalam APEC yang diperjuangkan.

data ekonomi makro APEC telah menunjukkan peningkatan, antara lain (i) peningkatan ekspor APEC sebesar 113% yang mencapai US\$ 2,5 rilyun; (ii) meningkatnya pertumbuhan *foreign direct investment* di APEC, yaitu sebesar 210% untuk seluruh APEC, dan sebesar 475% di ekonomi yang berpendapatan rendah, (iii) pertumbuhan GDP sebesar 33% untuk seluruh APEC, dan 74% di ekonomi yang berpendapatan rendah.⁸³ Sebagai forum regional, APEC memiliki karakteristik yang membedakannya dari berbagai forum kerja sama ekonomi kawasan lainnya, yakni sifatnya yang tidak mengikat (*non-binding*). Berbagai keputusan diperoleh secara konsensus dan komitmen pelaksanaannya didasarkan pada kesukarelaan (*voluntarism*) anggota. Selain itu, APEC juga dilandasi oleh prinsip-prinsip konsultatif, komprehensif, fleksibel, transparan, regionalisme terbuka, dan pengakuan atas perbedaan pembangunan antara ekonomi maju dan ekonomi berkembang.⁸⁴

Hasil Kesepakatan-Kesepakatan APEC

Meski APEC lahir pada tahun 1989 namun pertemuan awal pada tingkat KTT APEC baru diselenggarakan di Seattle, AS pada 20 November tahun 1993. *Pertama*, hasil dari pertemuan di Blake Island, Seattle adalah sebagai berikut. Suatu Pernyataan Visi Ekonomi (*Economic Vision Statement*) dengan mengusung 1) komitmen menciptakan masa depan yang stabil dan makmur bagi rakyat di kawasan Asia Pasifik melalui penguatan basis kerja sama ekonomi; 2) tekad menyukseskan negosiasi Putaran Uruguay; 3) meletakkan landasan perkembangan APEC selanjutnya sebagai forum yang bermakna bagi ekonomi kawasan dengan menunjuk Bogor sebagai tempat pertemuan KTT selanjutnya serta menyetujui usulan *Eminent Persons Group* (EPG) atas dilangsungkannya pertemuan para Menteri Keuangan APEC, pembentukan Forum Bisnis Pasifik (PBF) serta langkah konkret lainnya.

Kedua, pertemuan KTT APEC di Bogor diadakan pada Nopember 1994 dengan hasil

⁸³ [http://ditpolkom.bappenas.go.id/basedir/Politik Luar Negeri/3\)Keanggotaan Indonesia dalam Organisasi Internasional/5\)APEC/APEC.pdf](http://ditpolkom.bappenas.go.id/basedir/Politik%20Luar%20Negeri/3)Keanggotaan%20Indonesia%20dalam%20Organisasi%20Internasional/5)APEC/APEC.pdf), "Asia Pacific Economic Cooperation", diunduh pada 19 September 2010.

⁸⁴ *Ibid.*

APEC Economic Leader's Declaration, yang kemudian dikenal dengan Deklarasi Bogor. Isi dari deklarasi ini, antara lain 1) memperkuat kerja sama ekonomi kawasan Asia Pasifik berdasar kemitraan, pembagian tanggung jawab, saling menghormati, kepentingan, dan keuntungan bersama; 2) menentang blok perdagangan (*inward-looking*). Perdagangan dan investasi yang bebas dan terbuka ini tidak akan dibatasi hanya untuk internal APEC, tapi juga non-APEC; 3) penentuan *timetable* pencapaian perdagangan dan investasi bebas tahun 2010 bagi ekonomi maju dan 2020 untuk ekonomi berkembang. Visi utama APEC tertuang dalam '*Bogor Goals*' of free and open trade and investment in the Asia-Pacific by 2010 for industrialised economies and 2020 for developing economies yang diterima dan disepakati oleh kepala negara.

Ketiga, pertemuan KTT APEC di Osaka, Jepang tahun 1995 difokuskan pada upaya menindaklanjuti visi Seattle serta komitmen Bogor. Hasilnya berupa cetak biru (*blueprint*) atau *roadmap* komprehensif mencakup empat dokumen sebagai berikut:⁸⁵ 1) Deklarasi Osaka; 2) Pernyataan Menteri; 3) Agenda Aksi Osaka; 4) Kompilasi dari *Initial Actions*. Yang terpenting dari pertemuan ini ialah harapan agar masing-masing anggota APEC dapat dengan segera menyerahkan rencana aksinya ke pertemuan tingkat menteri APEC ke-8 di Filipina tahun 1996. Dalam pertemuan KTT berikutnya diharapkan daftar rencana aksi bersama dapat dihasilkan sebagai patokan bagi realisasi liberalisasi perdagangan dan investasi terbuka.

⁸⁵ Khusus untuk dokumen menyangkut Agenda Aksi Osaka, KTT ini telah menetapkan kembali adanya tiga jurus kerja sama, yaitu mengagendakan berbagai langkah liberalisasi perdagangan dan investasi (2010 dan 2020) yang dimulai pada 1 Januari 1997, memfasilitasi jurus pertama dengan memberikan berbagai iklim pendukungnya, melaksanakan berbagai program konkret untuk mewujudkan suatu kerja sama ekonomi dan kerja sama teknik. Sasaran program yang dijabarkan dalam 12 area spesifik dalam agenda meliputi: (i) pembangunan sumber daya manusia; (ii) ilmu pengetahuan; (iii) perusahaan kecil dan menengah; (iv) energi; (v) transportasi; (vi) telekomunikasi dan informasi; (vii) turisme; (viii) teknologi pertanian; (ix) data perdagangan dan investasi; (x) promosi perdagangan; (xi) konservasi sumber daya kelautan; (xii) perikanan. Adapun *Initial Actions* yang merupakan inisiatif dari masing-masing anggota untuk melaksanakan liberalisasi mencakup penurunan tarif, pengurangan hambatan non-tarif, deregulasi, dan privatisasi. Lihat lebih lanjut pada Kompas, 22 November 1995.

Satu komitmen yang dihasilkan dalam sidang APEC di Subic adalah dimulainya proses liberalisasi perdagangan dan investasi di kawasan Asia Pasifik pada 1 Januari 1997. Komitmen itu ditandai dengan ditegakkannya persetujuan *Manila Action Plan for APEC* (MAPA) sebagai langkah awal dari aksi liberalisasi tersebut. Persetujuan yang dicapai ini memang tidak berkesan spektakuler. Namun, ini tidak berarti menjadi hal yang sepele. Sejak awal Januari ini semua anggota didorong untuk mempersiapkan sedini mungkin kondisi perekonomian nasional demi memasuki perekonomian internasional.

MAPA adalah pedoman kerja APEC yang berisikan kebijakan seluruh anggota mengenai proses liberalisasi perdagangan dan investasi. Dalam MAPA disebutkan ada enam elemen yang menjadi tolok ukurnya, yaitu (i) pembangunan komunitas Asia Pasifik; (ii) memajukan agenda fasilitasi dan liberalisasi investasi-perdagangan; (iii) kontribusi APEC ke WTO; (iv) kerja sama ekonomi dan pembangunan; (v) penonjolan peran sektor bisnis terpadu; (vi) penciptaan situasi kondusif untuk mencapai tujuan.⁸⁶

Sebelum sampai pada kelahiran MAPA, masing-masing anggota membawa Rencana Aksi Individu/RAI (*Individual Action Plans*) dan Rencana Aksi Bersama/RAB (*Collective Action Plans*) ke Subic sebagai komitmen dari pelaksanaan Deklarasi Osaka. Rencana Aksi Individu serta Rencana Aksi Bersama ini akan dimulai pada 1 Januari 1997. Mengenai program-program apa saja yang telah dimasukkan oleh 18 negara anggota APEC ke dalam Rencana Aksi Individu-nya dapat dilihat pada Tabel 1 ini.

Hasil pertemuan KTT APEC tahun 1998 yang berlangsung di Kuala Lumpur, Malaysia pada 18 November menerima Rusia sebagai anggota baru. KTT berikutnya di Auckland, Selandia Baru tahun 1999, lalu di Brunei Darussalam 2000, dan di Shanghai, China pada tahun 2001. Selanjutnya, KTT APEC berlangsung di Los Cabos, Meksiko tahun 2002 dan Bangkok Thailand pada tahun 2003. Hasil KTT-KTT ini tidak jauh berbeda satu sama lain, hanya sejak tahun 2001, APEC telah mengeluarkan *statement counter terrorism* sehubungan dengan peristiwa "9/11" dan ini menjadi menguat pada pertemuan

⁸⁶ Kompas, 25 Nopember 1997.

Tabel 1. Program Rencana Aksi Individu Anggota APEC

Australia	Tarif 0%-5% dicapai tahun 2000, termasuk kendaraan bermotor, garmen & tekstil, keju dan sayuran.
Brunei	Penurunan secara progresif hingga 0% pada 2020, dengan pengecualian beberapa produk
Kanada	Penurunan sekitar 1.500 item produk manufaktur menjelang 1999. Pemotongan tingkat tarif menjelang 2004. Mengurangi tarif produk teknologi informasi pada tahun 2000.
Cile	Penurunan secara progresif semua tarif hingga 0% hampir pada semua produk pada 2010.
China Hong Kong	Penurunan tarif hingga sekitar 15% pada tahun 2000. Memasukkan semua produk impor menjadi 0% pada tahun 2010.
Indonesia	Mengeliminir pajak tambahan dan menurunkan tarif maksimum menjadi 5% dan 10% pada tahun 2003.
Jepang	Memperluas eliminasi tarif farmasi pada tahun 2000. Memasukkan produk teknologi informasi dalam eliminasi tarif pada tahun 2000
Korea Selatan	Eliminasi tarif produk perkapalan mulai tahun 1997. Membatasi jadwal revisi tarif konsensi
Malaysia	Menurunkan/meniadakan BM produk tertentu, termasuk makanan kaleng, kosmetika, produk kertas, <i>medical supplies</i> pada tahun 1997. Melanjutkan program penurunan tarif seperti yang direncanakan.
Meksiko	Menurunkan sebagian tarif produk teknologi informasi melalui negosiasi mulai tahun 1999.
Selandia Baru	Bebas bea masuk semua produk pada tahun 2010.
Papua Nugini	Penurunan tarif jadi 5% pada logam dasar, aluminium, barang modal, mesin, kimia dasar, kimia pertanian pada 1997. Merevisi tingkat standar sesuai penurunan tarif pada 2000.
Filipina	Penurunan tarif hingga seragam 5%, kecuali produk sensitif agroindustri pada tahun 2004.
Singapura	Pembatasan semua tarif menjadi 0% pada tahun 2010.
Taiwan	Penurunan secara progresif tarif rata-rata menjadi 6% namun 65% di antaranya di bawah 5% pada tahun 2010.
Thailand	Pengaturan BM menuju pengurangan program lokal. Peninjauan kemungkinan pengurangan program konsensi tarif
Amerika Serikat	Mendorong negosiasi menuju tarif 0% untuk produk teknologi informasi tahun 2000.

Sumber: "Liberalisasi APEC mulai 1 Januari 1997", *Bisnis Indonesia*, 26 November 1996.

APEC berikutnya, apalagi setelah peristiwa bom Bali tahun 2002. China yang sedang menjadi tuan rumah KTT 2001 mendapat dukungan AS untuk masuk sebagai anggota WTO pada 2003. Isu politisasi dalam tubuh APEC sejak itu menjadi kuat.

KTT APEC 2004 berlangsung di Cile, lalu 20 November 2005 di Busan. Pertemuan tahun berikutnya dilaksanakan di Hanoi Vietnam pada 19 November 2006. Hasil pertemuannya tidak memuat sesuatu yang baru dan belum bergeser dari isu yang diagendakan sebelumnya. Isu di luar ekonomi saat itu yang menjadi perhatian anggota APEC adalah persoalan terorisme, penanganan krisis nuklir, dalam penanganan wabah flu burung. Dapat dikatakan bahwa APEC tidak membatasi secara ketat cakupan isu pada

masalah ekonomi semata. Ini membuktikan bahwa organisasi regional semacam APEC bisa menjadi media/forum pertemuan negara-negara dunia yang mengangkat isu-isu terhangat yang muncul untuk diperhatikan dan dibicarakan bersama. Akan tetapi, ada pendapat yang mengatakan bahwa fungsi APEC yang seperti itu justru memperlebar cakupan agenda kerja yang sudah ada serta bisa menggiring APEC ke arah dan tujuan pertemuan yang tidak jelas.

Isu lain yang menjadi perhatian APEC adalah ide untuk mewujudkan konsep zona perdagangan bebas yang luas di kawasan Asia Pasifik (*Free Trade Area of the Asia Pacific/FTAAP*). Bisa dibayangkan apabila FTAAP terwujud, cakupan wilayahnya akan membentang dari Amerika Serikat hingga ke Rusia, dan dari Cile hingga ke

Australia. Ide ini menjadi target jangka pendek dalam APEC sebagai alternatif perundingan apabila pembicaraan perdagangan bebas dalam WTO kembali mengalami kegagalan. Sebagaimana dalam salah satu program APEC yang mendukung terwujudnya perdagangan multilateral maka dukungannya terhadap FTAAP dipandang sebagai pendukung kuat program itu.

Dalam Deklarasi Vietnam hasil KTT APEC 2006 salah satunya menekankan bahwa setiap negara anggota harus mengkaji prospek jangka panjang dari FTAAP, dan wajib melaporkan perkembangannya pada pertemuan berikut di Australia tahun 2007. Isi Deklarasi Vietnam itu menekankan kembali tiga hal pokok, yaitu memajukan investasi dan perdagangan bebas, meningkatkan keamanan manusia, dan membangun masyarakat yang lebih kuat dengan komunitas yang lebih dinamis dan harmonis.⁸⁷ Dalam hal memajukan investasi dan perdagangan bebas, para pemimpin APEC tetap menempatkan Agenda Pembangunan Doha (Putaran Doha) yang diperjuangkan WTO sebagai prioritas utama APEC.

Dalam masalah keamanan manusia, para pemimpin APEC tetap mengutuk tindak teroris yang mengancam dunia, dan bertekad memeringkannya dalam setiap bentuk dan manifestasinya. Untuk itu, APEC telah mengesahkan Prakarsa Kontra Terorisme APEC 2006 oleh para menteri demi menjaga dan menjamin situasi kondusif bagi keamanan perdagangan di kawasan. Selain itu, negara-negara anggota juga berkomitmen mengimplementasikan rencana aksi APEC dalam pencegahan dan penanggulangan pandemi influenza dan unggas yang diadopsi Mei 2006. APEC juga memperhatikan masalah keamanan energi untuk masa depan bersamaan dengan meminimalisasikan dampak lingkungan sebagai akibat dari kegiatan ekonomi industri yang dijalankan.

KTT APEC tahun 2007 dan 2008 masing-masing berlangsung di Australia dan Peru. Salah satu agenda penting yang diangkat dalam pertemuan di Sydney, Australia pada 8–9 September adalah masalah perubahan iklim global (*global climate change*) dan masalah energi. Ini sesuai

dengan tema yang diangkat dalam pertemuan itu "Memperkuat Komunitas Kita, Membangun Masa Depan yang Berkelanjutan". Di samping itu, seperti agenda kerja pada pertemuan sebelumnya, APEC menegaskan kembali atas dukungan penuhnya pada sistem perdagangan dengan mendorong model kerja sama perjanjian perdagangan bebas, reformasi struktural di tubuh APEC, penekanan kepada pimpinan pemerintahan untuk mempercepat integrasi ekonomi di kawasan regional, serta masalah keamanan dan terorisme.

Jika dilihat dari awal mula terbentuknya APEC pada 18 tahun lalu, masalah perubahan iklim itu sangat jauh dari tujuan semula dibentuknya APEC. Sebagaimana diketahui tujuan dasar dibentuknya APEC adalah untuk membangun dan memperkuat sistem perdagangan multilateral, meningkatkan saling ketergantungan dan kemakmuran para anggotanya, serta mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Namun, perubahan ekstrem iklim global beberapa tahun terakhir ini membuat semua negara anggota memutuskan betapa pentingnya isu perubahan iklim dibicarakan dalam setiap pertemuan APEC. Oleh karena itu, APEC juga merespons baik apa yang diperjuangkan PBB tentang program "menghutankan 10 juta ha hutan tropis", yang terdiri atas delapan negara tropis (Indonesia, Malaysia, Papua Nugini, Gabon, Kamerun, Kosta Rika, Brasilia, Afrika). Ide yang kemudian dikenal dengan *Forestry Eight* merupakan gagasan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Selanjutnya, menjadi tanggung jawab Indonesia untuk mewujudkan misi dari *Forestry Eight* ini dengan tujuh negara lainnya yang memiliki hutan tropis (yakni negara-negara yang memiliki hutan tropis dan berposisi pada 10° LU dan 10° LS dari garis khatulistiwa dan memiliki hampir 80% hutan).

Hasil KTT APEC tahun 2008 yang berlangsung di Lima, Peru, para pemimpin meluncurkan adanya komitmen baru untuk membangun Asia Pasifik. Deklarasi Lima yang dihasilkan antara lain menekankan pentingnya "memperkokoh dimensi sosial dalam globalisasi dan menjamin semua anggota bisa mengakses kemajuan dan kesempatan untuk berpartisipasi di dalamnya dan memperoleh keuntungan dalam perdagangan

⁸⁷ "Hasil KTT APEC, Deklarasi Hanoi Prioritaskan Putaran Doha", *Sinar Harapan*, 20 November 2006.

dan investasi di kawasan regional dan global".⁸⁸ Deklarasi juga memuat krisis keuangan global yang terjadi saat itu, dan merespons dengan cepat agar kemunduran ekonomi bisa ditekan. Kebijakan pemberian stimulus pendanaan dan fiskal yang dikeluarkan anggota APEC juga dimaksudkan untuk mengatasi krisis.

Hal lain yang juga disepakati mencakup realisasi reformasi struktural perdagangan dan investasi, peningkatan ketahanan pangan, pemberantasan korupsi, penguatan kerja sama, pemberantasan terorisme, pendanaan perdagangan regional, pengurangan dampak bencana, perubahan iklim, ketahanan energi, dan pembangunan lingkungan yang nyaman dan bersih. Tidak seperti pada pertemuan sebelumnya yang selalu memasukkan agenda Putaran Doha WTO, kali ini APEC tidak memasukkan agenda ini. Ada dua kemungkinan alasan yang bisa dikemukakan, pertama, terjadi kejenuhan dalam APEC ketika membicarakan agenda WTO. Bukan bermaksud agenda ini ditiadakan, tetapi ini sudah diterjemahkan secara langsung dalam program APEC (yang memang akhirnya menuju WTO). Kedua, agenda WTO bisa saja digeser dengan isu hangat yang lebih membutuhkan perhatian dan penanganan secara lanjut, dan yang bisa berdampak buruk pada kelangsungan APEC.

KTT APEC yang berlangsung di *Retreat Session* Istana Singapura, di Singapura pada 15 Nopember 2009 meletakkan 10 program sebagai fokus sidang. KTT yang diikuti 21 negara secara substansial sesungguhnya tidak menghasilkan sesuatu gebrakan yang signifikan khususnya bagi negara-negara berkembang. Ini bisa dilihat dari 10 program yang dihasilkan. *Program pertama*, APEC masih akan mendukung pertumbuhan seimbang antarnegara di kawasan tersebut. *Program kedua*, APEC mendorong pertumbuhan ekonomi yang bersifat inklusif antaranggota. *Program ketiga*, APEC juga masih akan berupaya mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di antara negara-negara di kawasan tersebut. *Program keempat*, menolak dengan tegas segala bentuk proteksionisme perdagangan. *Program*

kelima, APEC terus mendorong terjadinya sistem perdagangan multilateral.

Program keenam, mempercepat terjadinya integrasi ekonomi regional Asia Pasifik. *Program ketujuh*, memperkuat koordinasi teknis dan ekonomi antarnegara se-Asia Pasifik. *Program kedelapan*, menjamin keamanan penduduk di setiap negara di kawasan tersebut dari segala bencana maupun sebab lainnya. *Program kesembilan*, APEC mendorong perlawanan terhadap korupsi, membentuk pemerintahan yang luwes dan transparan. *Program kesepuluh*, melakukan upaya-upaya revitalisasi atas ketahanan negara-negara APEC.

Dari hasil pertemuan tersebut, apabila diamati perkembangan kerjanya, tidak ada sesuatu yang baru dari APEC (terutama program pertama hingga program ketujuh). Adapun isi program kedelapan, kesembilan, dan kesepuluh sesungguhnya lebih mencerminkan upaya responsif APEC untuk mengakomodasi permasalahan umum yang dihadapi oleh sebagian negara berkembang pada beberapa tahun terakhir ini. Terlepas dari substansi pertemuan APEC, apa yang sudah dilakukan atau dihasilkan oleh APEC selama 17 tahun, katakanlah terhitung sejak diluncurkannya KTT APEC tahun 1993 hingga tahun 2009, masih berkiprah pada penegasan program. Isu perdagangan global khususnya perdagangan dan pasar bebas masih senantiasa didengungkan dan diperjuangkan.

Problematika Dalam APEC

Secara umum jika menyimak pada kesepakatan pertemuan yang dilakukan setiap tahunnya, kiprah APEC lebih bersifat pertemuan seremonial dan hanya pada penekanan dan penegasan kembali visi dan misi APEC, selain tentunya sering dimasukkannya agenda-agenda baru yang terkait dengan isu hangat yang berkembang. Anggota APEC yang kini sudah mencapai 21 negara (lihat Tabel 2) yang tersambung dengan Samudera Pasifik sesungguhnya mampu menggunakan forum APEC itu lebih dari sekadar rutinitas pertemuan tahunan. Mengapa? Ada beberapa hal yang sesungguhnya bisa diberdayakan secara optimal oleh semua negara anggota APEC.

Pertama, potensi populasi negara anggota yang berjumlah 21 negara mencapai 2,5 miliar

⁸⁸ "Pemimpin APEC Buat Komitmen Baru Bangun Asia Pasifik", *Harian Sinar Indonesia Baru*, 25 November 2008. <http://hariansib.com/?p=49962>

yang menguasai 45% dari total penduduk dunia. Jumlah populasi sebesar itu merupakan potensi kekuatan pasar yang besar dengan perputaran roda perdagangan dan investasi yang berpusat pada 21 negara ini. Tetapi, masalahnya tidak sesederhana itu. Keinginan yang sering dibalut dengan tingkat ambisi yang tinggi, terutama dari negara maju, sering menutup visi APEC. Superioritas yang muncul dari negara-negara maju seringkali tak mampu dihindari oleh negara-negara berkembang pada saat realisasi agenda kerja APEC. Sebagai contoh, apa yang sudah dilakukan oleh APEC ketika negara-negara Asia dilanda krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997? Tak ada tindakan konkret dari negara maju untuk mendukung negara-negara berkembang yang tengah dilanda krisis. Bahkan usulan *Asian Monetary Fund*, yang diusulkan Jepang tahun 1998, ditolak oleh AS karena pembentukan AMF ini dianggap menyaingi peran *International Monetary Fund* (IMF). Lalu gebrakan apa yang dilakukan oleh negara maju ketika negara Asia dilanda endemik flu burung? Komitmen dalam bentuk statement yang diluncurkan pada setiap pertemuan KTT APEC beberapa tahun terakhir merujuk pada tindakan antisipasi terhadap penyakit ini. Akan tetapi, mengapa suplai obat antifu burung yang dibutuhkan berkesan begitu sulit dan lama dikirim ke negara-negara yang membutuhkan? Ada semacam permainan politik di dalam tubuh APEC ketika keamanan insani menjadi terancam oleh penyakit jenis baru. Dengan kata lain, di mana toleransi dan "kebersamaan" yang seharusnya tercipta antara negara maju dan negara berkembang di dalam membangun komunitas tali komunitas Asia Pasifik versi APEC?

Kedua, melihat pada nilai total PDB-nya yang di atas 19 triliun dolar AS, merupakan 55% PDB dunia; dengan nilai perdagangannya di atas 47% nilai perdagangan dunia,⁸⁹ APEC menjadi "mesin ekonomi" dunia. Apalagi ditambah dengan kemajuan pesat ekonomi China, yang kini mampu bersaing ketat dengan AS, APEC di masa depan bisa mengungguli kekuatan perdagangan bebas lainnya di belahan bumi

Atlantik. Akan tetapi, potensi yang demikian besar ini nampaknya tidak "menekan" konflik perdagangan antara China dan AS. Tidak hanya itu, beberapa negara Asia, termasuk Indonesia seakan tidak mampu membendung gencarnya barang-barang buatan China, yang kenyataannya banyak menggilas barang-barang dalam negeri.

Hal lain, menguatnya pembentukan zona perdagangan bebas (*free trade area/FTA*) di dalam APEC itu sendiri, seperti AFTA, ASEAN plus China, ASEAN plus Korea, ASEAN plus Japan, bahkan di tingkat bilateral juga terjadi, semakin melemahkan kerangka APEC dari arah dalam. Lalu bagaimana dengan kelangsungan APEC itu sendiri? Apakah APEC akan bertahan hanya sebatas forum seremonial saja? Yang seharusnya terjadi adalah penguatan subordinat melalui pembentukan FTA dari dalam APEC tersebut seharusnya bisa memberi *centrifugal effect* bagi penguatan APEC ke luar.

Ketiga, sifat organisasi APEC itu sendiri yang bersifat *informal meeting* dan *open regionalism* membuat para negara anggota kurang memiliki komitmen kuat pada program kerja APEC. Ditambah lagi dengan personal yang duduk di dalam tingkat-tingkat pertemuan APEC seringkali tidak dalam jangka panjang. Ganti kepemimpinan bisa jadi diikuti dengan ganti personal yang sudah *in charge* dalam komite maupun tim kerja panel di APEC. Dalam setiap pertemuan APEC ada enam tingkatan kerja yang dilakukan, yakni 1) pertemuan informal pemimpin; 2) tingkat menteri; 3) tingkat pejabat senior; 4) tingkat komite; 5) tim kerja panel; 6) sekretariat. Pada level pejabat senior dan level komite sesungguhnya yang memegang kunci sukses bagi berjalannya program APEC di masing-masing negara anggota.

Melihat dari sifat APEC yang demikian, bentuk kerja sama ekonomi regional yang ingin diciptakan itu nampaknya lebih bersifat longgar, yaitu menghimpun negara-negara anggota untuk mengadakan koordinasi dalam suatu kerja sama ekonomi (*economic cooperation*), daripada menggunakan perangkat-perangkat kerja sama (*instrument of cooperation*) menuju suatu integrasi ekonomi (*economic integration*).⁹⁰ Akan

⁸⁹"APEC - Asia Pacific Economic Cooperation", 12 November 2009, <http://deroffi.blogspot.com/2009/11/apec-asia-pacific-economic-cooperation.html>

⁹⁰Dalam Johan Syahperi Saleh, "Kerja sama Regional antara Negara-negara ASEAN" dikemukakan bahwa kerja sama eko-

Tabel 2. Anggota APEC

No.	Negara	Tahun Diterima
1.	Australia	1989
2.	Brunei Darussalam	1989
3.	Kanada	1989
4.	Indonesia	1989
5.	Jepang	1989
6.	Korea Selatan	1989
7.	Malaysia	1989
8.	Selandia Baru	1989
9.	Filipina	1989
10.	Singapura	1989
11.	Thailand	1989
12.	Amerika Serikat	1989
13.	Republik China	1991
14.	Hong Kong	1991
15.	RRC	1991
16.	Meksiko	1993
17.	Papua New Guinea	1993
18.	Cile	1994
19.	Peru	1998
20.	Rusia	1998
21.	Vietnam	1998

Sumber: "APEC - Asia Pacific Economic Cooperation", 12 November 2009, <http://deroffi.blogspot.com/2009/11/apec-asia-pacific-economic-cooperation.html>

tetapi, sifatnya yang longgar itu tidak menjadikan APEC dapat secara bebas menerima siapa saja yang berkeinginan masuk menjadi anggota tanpa pertimbangan-pertimbangan politis. Sejauh ini anggota APEC masih bertahan pada 21 negara, dan ini dimaksudkan sebagai keputusan agar 21 negara ini bisa membangun hubungan dan kerja sama yang solid. Kenyataannya, hubungan dan kerja sama yang diinginkan itu belum maksimal terwujud.

Prinsip-Prinsip Dalam Kerja Sama APEC

Ada delapan prinsip yang mendasari kerja sama APEC, yaitu 1) prinsip perdagangan dan investasi bebas; 2) prinsip kerja sama internasional; 3)

nomi regional pada prinsipnya dibedakan menjadi dua, yaitu kerja sama ekonomi regional yang menggunakan perangkat-perangkat kerja sama untuk mencapai integrasi ekonomi (*economic integration*), dan kerja sama ekonomi regional yang hanya menghimpun para anggotanya untuk melakukan koordinasi kerja sama ekonomi (*economic cooperation*), *Economica*, Vol. XII, No. 5, 1993, hlm. 16.

prinsip solidaritas regional; 4) prinsip manfaat yang sama; 5) prinsip saling menghormati dan egaliterisme; 6) prinsip pragmatisme; 7) prinsip pengambilan keputusan berdasarkan konsensus dan implementasi yang fleksibel; 8) prinsip *open regionalisme* (regionalisme terbuka).⁹¹

Kedelapan prinsip tersebut sudah tentu menjadi landasan fundamental bagi setiap bentuk kerja sama APEC. Bagaimana signifikansi dari prinsip-prinsip tersebut apabila dikaitkan dengan kondisi masa kini? Baik negara maju maupun berkembang di dalam APEC sedari awal sudah menyetujui prinsip-prinsip tersebut.

a. Prinsip Perdagangan dan Investasi Bebas

Prinsip ini menjadi hal yang paling penting dan mendasar sekaligus menjadi tujuan utama dalam

⁹¹ Dewi Fortuna Anwar, "APEC: Dari Seattle ke Osaka" dalam *Indonesia dan APEC: seri Penelitian PPW-LIPI*, No. 25/96 tahun 1996, hlm. 13-14.

kerja sama APEC. Bahwa semua upaya yang dilakukan APEC akan berujung pada penciptaan area perdagangan dan investasi yang bebas hambatan. Prinsip ini sudah tentu harus sejalan dengan program perdagangan dunia dukungan WTO. Kendati kelompok regional semacam APEC bergulir dengan tingkat dan lingkup yang lebih kecil daripada kelompok perdagangan dunia/WTO, namun semangat dan sifatnya tetap tertuju pada penciptaan pasar terbuka. Dengan demikian, tidak menutup kemungkinan terjadinya proses transformasi dari pasar regional menuju pasar globalisasi.

Jauh sebelumnya, APEC sudah menetapkan sembilan sektor Early Voluntary Sectoral Liberalisation/EVSL (1997) yang meliputi ikan dan produk ikan, produk kehutanan, produk kimia, produk pelestarian lingkungan, energi, peralatan medis, batu permata dan perhiasan, standar dalam komunikasi, dan mainan anak-anak untuk diberlakukan penurunan tarif. Konsekuensinya, semua negara anggota harus konsisten dengan apa yang sudah ditetapkan secara bersama. Namun, realisasinya tidak semudah yang dibicarakan di atas kertas. Bagi negara yang bergantung penuh pada sektor ikan dan produk ikan mungkin bisa langsung berseberangan dengan kesepakatan ini. Jadi, bisa dimaklumi apabila negara seperti Cile dan Meksiko pada awal diluncurkan EVSL menolaknya. Prinsip fleksibilitas memang berlaku dalam APEC, tetapi inipun memberi peluang bagi negara anggota untuk berlindung di balik prinsip ini.

Contoh lain, Indonesia yang melimpah dengan kekayaan alam seperti hutan dan isinya menjadi tidak "terkendali" dalam pemanfaatannya. Kepentingan kelompok tertentu yang disisipkan dalam lingkup ikatan bisnis, politik, dan birokrasi menjadikan produk hutan tidak mampu bersaing dalam kerangka APEC. Hasil dari eksploitasi hutan berimbas pada mudahnya negara Malaysia membeli dengan harga di bawah harga pasar/resmi. Ini hanya satu contoh saja betapa kejadian di depan mata, yang dialami Indonesia, sungguh memperburuk daya saingnya dengan negara lain, baik dalam konteks APEC maupun non-APEC.

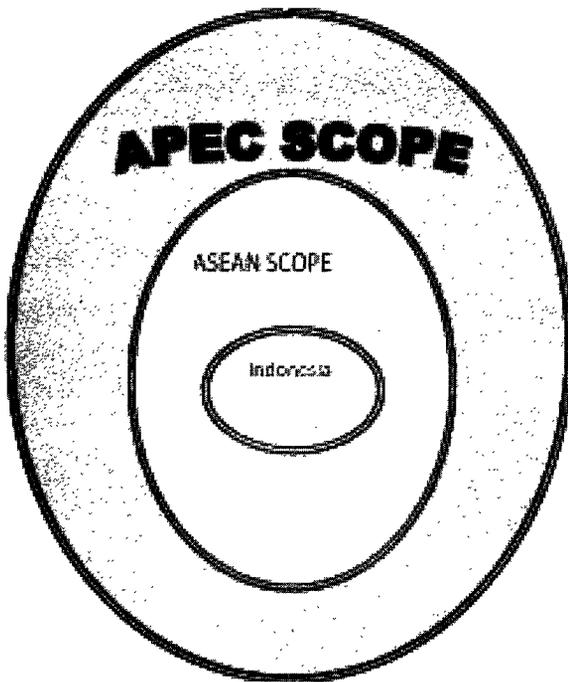
Di antara sesama negara Asia Tenggara pun tidak lepas dari masalah. Satu contoh, betapa se-

ringnya terjadi pelanggaran kapal-kapal nelayan asing yang menangkap ikan di wilayah perairan Indonesia. Thailand, Vietnam, Malaysia, dan Indonesia sering sekali terlibat masalah dalam hal wilayah tangkap. Jadi, memang harus ada penyelesaian dari dalam negeri masing-masing dahulu, lalu penguatan hubungan bilateral dalam penegasan batas wilayah laut dan kesepakatan mengelola sumber daya laut secara bersama di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Apabila penegasan batas wilayah dan kesepakatan bilateral antar mereka sudah jelas dan tegas maka segenap pelanggaran bisa diselesaikan secara hukum. Jika di tingkat bilateral inipun sudah jelas, penguatan hubungan kerja sama dalam lingkup ASEAN maupun ASEAN plus juga akan kokoh. Pada akhirnya, kokohnya kerja sama ASEAN akan bergerak ke arah penguatan kerja sama APEC (prinsip *centrifugal effect*), meskipun keanggotaan APEC tidak terbatas pada negara Asia saja.

Kalau menyimak kecenderungan yang terjadi pada beberapa tahun terakhir, telah terjadi penguatan kerja sama FTA pada tingkat ASEAN. Padahal di luar basis ASEAN ada basis APEC di Asia Pasifik. Menguatnya gejala FTA di dalam wilayah Asia Pasifik seakan membuat terlena para anggota, khususnya negara anggota di wilayah Asia, dan ini telah menggiring mereka ke bentuk-bentuk perdagangan bebas dalam lingkup yang lebih kecil. ASEAN plus three atau ASEAN plus China (CAFTA), bahkan bilateral FTA semacam Singapore-Australia FTA, misalnya, terkesan lebih solid dan lebih menjanjikan bagi mereka. Masalah dimensi ruang dan waktu yang dipersatukan dengan kedekatan geografis mungkin menjadi paket pilihan mereka karena secara ekonomi dirasa lebih menguntungkan.

Jika pilihan demikian cenderung lebih menguat maka tantangan terakhir berpulang kepada masing-masing negara anggota APEC untuk menerapkan sistem *centrifugal effect* dalam memperkuat pasar domestik untuk menuju penguatan pasar bilateral, pasar regional ASEAN, dan akhirnya pasar APEC. Bagaimana dengan kiprah Indonesia dalam mempersiapkan diri? Sebagaimana telah disinggung di atas, sejauh ini kesiapan Indonesia, baik di dalam forum ASEAN maupun APEC, juga harus menggunakan prinsip

centrifugal effects dalam setiap gerakannya. Katakanlah prinsip ini mulai bekerja di dalam kerangka kerja sama Indonesia dengan negara lain dalam lingkup bilateral FTA, lalu dari sini proses kerjanya memberi dampak pada lingkup ASEAN (bisa dalam format AFTA, ASEAN-China FTA dan sebagainya). Dari sini kemudian daya tarik sentrifugal berlanjut ke tingkat APEC dan seterusnya (Gambar 1)



Gambar 1. Gerak Centrifugal

Sumber: dibuat oleh penulis, 2010

Kesiapan infrastruktur bagi kegiatan perdagangan dan investasi dalam semua bentuk kerja sama apapun seharusnya tidak lagi direpotkan dengan faktor ketidakjelasan. Bagi Indonesia, misalnya, masalah mata rantai perdagangan mulai dari petani, pengepul hingga ke pasar (baik pasar tradisional maupun pasar modern) seharusnya tidak lagi semakin memperlebar jurang pemisah antara petani dan pengusaha. Contohnya, apabila barang-barang domestik yang dibutuhkan banyak diminati dengan nilai jual yang bersaing dengan produk luar negeri, ujung-ujungnya yang menjadi diuntungkan dari kondisi ini adalah pengusaha. Sementara petani kecil yang seharusnya juga memperoleh keuntungan setara dan proporsional dari semakin larisnya barang-barang yang dihasilkan, nyatanya

tidak bisa dinikmati. Ada banyak mata rantai antara petani hingga pengusaha yang menyebabkan disparitas harga jual dari petani dan harga jual pengusaha ke konsumen semakin tinggi. Akibatnya, peluang memperoleh keuntungan besar dari barang yang dijual pengusaha tidaklah paralel dengan keuntungan yang diperoleh petani.

Sebagai contoh nyata, hampir semua tempat penjual buah (baik itu di pasar tradisional, di kaki lima hingga pasar modern) tidak ada yang tidak menjual buah jeruk maupun apel dari negeri China. Lalu bisa dilihat pula tidak semua tempat penjual buah menempatkan buah jeruk medan ataupun apel malang bersanding dengan buah-buah serupa dari China. Ini berarti bahwa di bawah kondisi tak kuasanya buah-buah lokal berkompetisi dengan buah impor telah mengurangi peluang buah lokal merebut pasar. Parahnya, ini semua terjadi di pasar dalam negeri Indonesia sendiri. Jika di pasar dalam negeri saja sudah menghadapi masalah seperti itu, lalu bagaimana dengan kesempatan petani buah-buah lokal untuk menembus pasar di negeri China? Mungkin pertanyaan semacam ini terjawab dengan adanya bantuan para pengusaha yang membeli langsung dari petani sehingga bisa memangkas beberapa mata rantai dagang mulai dari petani hingga konsumen menjadi lebih singkat. Ini juga akan berimplikasi pada penentuan harga jual akhir ke konsumen. Namun, seberapa banyak pengusaha yang telah melakukan hal itu? Atau sebaliknya, pengusaha menjadi tidak tergerak untuk "menjemput bola" ke petani karena upaya dan tindakannya itu bisa mematikan keuntungan bagi pelaku-pelaku dagang yang berada di dalam mata rantai dagang antara petani dan pengusaha, di samping perolehan keuntungan yang lebih kecil.

Dalam hal investasi, kondisi kesiapan Indonesia dalam menciptakan iklim investasi belumlah sempurna. Pulau Jawa dan Pulau Sumatra dan beberapa tempat di wilayah Indonesia Timur bisa jadi paling diminati oleh para investor karena kemudahan dan kesiapan jalur infrastruktur yang dibutuhkan. Akan tetapi, tidak jarang juga para investor mengeluhkan kondisi jalur transportasi yang sangat padat sehingga memperlambat proses pengiriman barang (berkorelasi tinggi pada biaya keseluruhan), di samping faktor kepastian hukum

dan stabilitas politik dalam negeri. Masalah korupsi juga sering menjadi pertimbangan bagi para investor asing untuk datang ke Indonesia.

Di dalam APEC ada banyak negara investor maupun negara ketempatan. Kesepakatan investasi di tingkat ASEAN, ASEAN plus maupun APEC memang ada kejelasan aturan antarmereka. Yang dikhawatirkan adalah adanya "penyusup gratis" atau *free rider* dalam APEC yang kemudian "menikmati" fasilitas gratis dalam berinteraksi dengan ASEAN.

b. Prinsip Kerjasama Internasional

Prinsip kerja sama ini secara tersirat memuat bahwa APEC tidak bersifat *inward-looking*, melainkan suatu bentuk kerja sama terbuka dengan orientasi internasional. Meski lingkup kerjanya adalah kawasan Asia Pasifik, sifat kerja samanya tidak mematok "harga mati" ke negara maupun kawasan luar selama arah yang dituju mampu memberi dukungan positif bagi kemajuan APEC. Sebagai contoh APEC bisa belajar dari bentuk kerja sama regional lain seperti *North America Free Trade Area* (NAFTA) atau *European Union* (EU) dengan mengambil manfaat positif dari keberhasilan mereka.

Prinsip kerja sama internasional yang dianut APEC ini juga membuktikan dirinya memberi ruang gerak yang leluasa kepada negara anggota untuk memajukan kerja sama regional ini melalui forum lainnya. Selama pihak yang bersangkutan mampu mengambil manfaat positif demi pengembangan dan kemajuan dirinya, maka diharapkan dapat berpengaruh positif bagi kemajuan APEC. Selanjutnya, APEC diharapkan bisa memberi pengaruh positif juga bagi kerja sama regional yang lebih luas seperti WTO.

c. Prinsip Solidaritas Regional

Solidaritas regional mengandung makna bahwa demi kelanggengan kerja sama APEC maka hal utama yang dibutuhkan adalah solidaritas yang kuat antarsesama anggota. Jika solidaritas tidak kuat, komitmen apapun yang telah dirumuskan tidak akan mampu mengikat dan menjaga keutuhan APEC. Sangat diakui bahwa di bawah keragaman anggotanya yang meluas dari Asia hingga Pasifik, APEC hingga kini mampu bertahan lantaran

prinsip solidaritas regional yang cukup kuat antarsesama. Meski ada kecenderungan pertemuan tahunan yang dilakukan lebih bersifat seremonial belaka dan menyimpang dari isu semula, namun bentuk kerja sama ini menjadi ajang yang efektif karena mempertemukan negara Asia dan Pasifik serta mampu berperan sebagai media dalam membicarakan dan merespons isu-isu kritis yang muncul seperti krisis nuklir, energi, lingkungan, dan iklim global.

Solidaritas regional yang ditumbuhkembangkan ialah berdasarkan pada kesadaran atas potensi besar bersama dalam ikatan Asia Pasifik. Solidaritas ini nampaknya harus benar-benar diperjuangkan dan dibina mengingat keanggotaan APEC sendiri yang beraneka ragam, mulai dari tingkat kemakmurannya hingga budayanya. Ini sebenarnya yang menjadikan APEC sebagai sebuah forum yang unik. Kekhawatiran memang ada karena keanekaragaman itu bisa saja membawa pada kegagalan jika tidak didukung dengan semangat dan solidaritas yang tinggi. Sebagai contoh, isu terorisme yang melanda Indonesia maupun negara lain yang mayoritas penduduknya menganut Islam bisa sangat mengganggu dalam hal sektor investasi maupun sektor pariwisata.

Mengingat kecenderungan munculnya FTA dalam format bilateral FTA maupun ASEAN plus (ASEAN-China FTA, ASEAN-Japan FTA, ASEAN-Korea FTA) semakin kuat, ini menjadi tantangan bagi masa depan APEC. FTA yang banyak terbentuk antarnegara Asia inilah yang harus diantisipasi cepat oleh APEC karena bisa mencerminkan proses pengeroposan dari dalam tubuh APEC. Jika tidak, masa depan APEC sebagai forum regional Asia Pasifik bisa jadi akan tinggal namanya saja.

d. Prinsip Manfaat yang Sama

Prinsip ini jelas sekali sebagai hal yang ingin dicapai dalam setiap organisasi kerja sama. Dalam membentuk suatu kelompok kerja sama selalu diawali dengan penegakan misi yang di dalamnya diharapkan mengandung kesamaan visi, kesamaan dalam cita-cita yang hendak diraih. Pada tahap ini tentunya pemikiran serta analisis atas manfaat yang akan diperoleh masing-masing pihak telah dipertimbangkan. Untuk mengukur perolehan manfaat yang

benar-benar adil dan sama tentu sulit dilakukan. Namun, kesadaran atas perolehan manfaat yang proporsional sesuai dengan tingkat kemampuan tentu menjadi pertimbangan sebelum bergabung dalam APEC. Lalu prinsip manfaat yang sama itu sebenarnya dipakai sebagai harapan bahwa semua kegiatan yang dilakukan telah benar-benar dipertimbangkan. Sebagai contoh, salah satu tujuan pembentukan APEC ialah mempertahankan pertumbuhan dan perkembangan kawasan Asia Pasifik dalam kontribusi masing-masing negara bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi global.⁹²

Penekanan pada “manfaat bersama” mungkin berkesan hiperbolik. Tetapi “manfaat proporsional” mungkin lebih realistis. Yang terakhir inilah yang sangat disadari oleh semua negara anggota. Menikmati fasilitas perdagangan dan investasi serta hal lain yang terkait dengan ini dipertimbangkan masih memberi keuntungan daripada sebuah negara berdiri di luar pagar APEC dan tidak menikmati fasilitas itu, sekalipun dalam porsi kecil.

e. Prinsip Saling Menghormati dan Egaliterisme

Prinsip ini sebenarnya mengandung pengertian yang sama dengan prinsip solidaritas regional. Prinsip untuk saling menghormati ada dalam *code of conduct* dalam berinteraksi. Adapun prinsip egaliterisme sebenarnya lebih ditujukan atas tidak adanya pembedaan bagi para anggota dalam memanfaatkan kerja sama APEC. Program-program bantuan teknik (*Technical Assistance Programmes*), misalnya, dari pihak yang lebih maju ke pihak yang kurang maju dan yang membutuhkannya merupakan program operasional APEC yang tidak memilah-milah pihak mana yang lebih berhak mendapatkan bantuan itu.

Prinsip egaliterisme berdiri di atas kesadaran fisik dalam satu kawasan kerja sama, yaitu Asia Pasifik. Namun, prinsip ini bisa menjadi tantangan bagi APEC ketika dihadapkan pada adanya dua perbedaan pendekatan negara anggota, yaitu

Western approach ataukah *Asian approach*. Jika melihat pada komposisi keanggotaan, negara Asia lebih mendominasi keanggotaan. Secara teori mungkin cara-cara *Asian approach* akan lebih mendominasi suara dalam menentukan kesepakatan. Namun, secara realistis *Western approach* bisa jadi akan lebih menentukan mengingat negara-negara besar banyak yang berasal dari luar Asia. Lalu ditambah lagi dengan pendekatan sepihak (*concerted unilateral approach*) maupun pendekatan sukarela (*voluntary approach*) yang bisa dipakai negara anggota menjadi tantangan bagi masa depan APEC.

f. Prinsip Pragmatisme

Prinsip yang lebih mementingkan hasil daripada bentuk ini mengesankan bahwa APEC tidak mau terpaku pada urusan birokrasi yang berkepanjangan. Begitupun dengan anggotanya harus pula mendukung prinsip kerja APEC yang demikian. Ini pula yang membuat APEC, di tengah maraknya bentuk-bentuk kerja sama FTA dalam lingkup yang lebih kecil, masih mampu bertahan hingga kini meski gebrakan program kerjanya belum optimal.

g. Prinsip Pengambilan Keputusan Berdasarkan Konsensus dan Implementasi yang Fleksibel.

Prinsip pengambilan keputusan yang berdasarkan konsensus/kesepakatan bersama di dalamnya mengandung kelonggaran dan kebebasan dalam melontarkan pendapat sebelum perumusan keputusan. Berbagai pendapat dan usulan dari anggota kelompok dengan disparitas ekonomi yang tajam tentu memiliki tingkat kesulitan yang lebih tinggi dalam pengambilan keputusan ketimbang usulan pendapat dari anggota dengan tingkat ekonomi yang relatif sama. Oleh karenanya, kesepakatan yang dihasilkan sepatutnya sangat dihargai. Penghargaan berupa menjaga komitmen dan integritas yang tinggi terhadap kesepakatan-kesepakatan APEC merupakan dorongan positif bagi kelangsungan dan kesuksesan APEC itu sendiri.

Implementasi keputusan yang dihasilkan bersifat fleksibel sesuai dengan tingkat kesiapan para anggota. Keputusan dua jadwal 2010 dan 2020 merupakan contoh nyata dari fleksibilitas

⁹² Tujuan APEC termuat dalam “Seoul Declaration” dalam buku proyek penelitian Kerja sama antar Negara ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN, Deplu berjudul *Perkembangan APEC dan Dampaknya terhadap ASEAN serta Upaya-Upaya Pemanfaatannya*, (Jakarta: Deplu, 1995), hlm. 26–27.

APEC. Namun, implementasi yang fleksibel ini juga bisa menjadi “ganjalan” APEC di dalam memegang *timetable* tersebut. Kendati begitu, apabila ada negara anggota yang menyimpang jauh dari komitmen, akhirnya, akan berhadapan dengan bentuk kerja sama lain yang lebih mengikat dan luas, yakni WTO. Jadi, APEC ini merupakan prapersiapan sebelum menuju ke kerja sama bentukan WTO.

h. Prinsip Open Regionalism

Sejak awal dibentuk, APEC bukanlah forum kerja sama yang tertutup (*inward-looking*). APEC menyadari mengingat keanggotaannya yang mencakup dari Asia hingga Pasifik. Di samping itu, pendiri APEC menyadari bahwa dengan berkaca dari perjuangan panjang WTO sejak masih berstatus GATT menghadapi banyak kendala, APEC “membuka” sifat kerja sama ini yang *outward-looking*, tidak superior, tidak eksklusif dan sebagainya. Di bawah kondisi yang demikian, APEC masih memerlukan berbagai penyesuaian dan mobilitas yang tinggi untuk berkembang ke arah yang lebih solid. Mobilitas tinggi untuk berkembang tidak akan terjadi dalam forum yang tertutup amat disadari.

Namun dengan prinsip regionalisme terbuka ini hal-hal terburuk harus tetap diwaspadai. Mengapa? Dalam menghadapi isu kelestarian lingkungan dan iklim pemanasan global yang menjadi perhatian APEC, misalnya, negara-negara industri harus konsisten dan terikat menjalani keputusannya. Apakah negara seperti AS, China bahkan Indonesia sekalipun juga mampu menjalankan keputusan itu? Apakah China bersedia terus mengurangi emisi karbon yang dihasilkan dari semua kegiatan industrinya? Jika bersedia berarti China harus melakukan konversi dari minyak dan gas alam ke biodiesel, yang untuk sementara ini pengadaannya masih terbatas dan memakan biaya yang lebih mahal. Apakah AS sudah bisa menjalankan kesepakatan Protokol Kyoto, yang selama ini ditentangnya? Jika itu semua ditarik untuk kepentingan APEC, bisa saja masing-masing anggota “kurang serius” dalam menjalankan kesepakatan. Singkatnya, pertimbangan keuntungan ekonomi lebih dipilih daripada pertimbangan pelestarian lingkungan. Kenyataannya, dua hal ini sering bertolakbe-

lakang dalam target, yakni target mengejar keuntungan ekonomi (*capitalist*) dan target mengejar kelestarian lingkungan (*environmentalist*). APEC tidak terlepas dari masalah ini.

Prospek APEC

APEC sudah menjalani perjalanan yang cukup panjang. Meski keberadaannya masih belum memberi gebrakan yang kuat, namun posisinya bisa dilihat sebagai “penyambung” dan pendukung tahapan kesiapan menuju WTO. Ada baiknya disimak pernyataan dari seorang pengamat Korea Selatan, Kim Cae-one, sebagai berikut.

... individual contacts and dialogue among APEC members are creating a favorable atmosphere for cooperation and for the development of common measures to resolve problems or disputes. However, it is about time for the member countries to determine concretely what the APEC forum is and decide the direction it should take. ...No one can deny the possibility that all the achievements of the past could fall apart if a few leading member countries decide not to attend future meetings.⁹³

Di tengah semakin kuatnya bentukan kerja sama FTA, para anggota APEC sebaiknya melakukan pendekatan *centrifugal effects*, yang dimulai dari inti terkecil, yaitu membangun daya saing kekuatan negara untuk berkiprah ke luar inti. Dari tingkatan ini, negara yang berdaya saing kuat kemudian harus bisa berkiprah di tingkat bilateral FTA maupun ASEAN FTA. Dari sini, negara masuk ke tingkatan yang lebih luas yaitu APEC. Pendekatan ini dimaknai sebagai kekuatan daya tarik ke luar berdasar kekuatan daya saing internal yang sudah dibangun. Dengan begitu, ini bisa menumbuhkan orientasi kepentingan untuk bisa berkiprah di luar. Artinya, keinginan untuk bisa menembus pasar di luar akan selalu memacu pelaku ekonomi untuk mengisi peluang-peluang yang tidak dimiliki oleh negara lain.

Satu contoh, para pelaku UKM di Bali maupun di Yogyakarta tanpa disadari sudah menerapkan pendekatan ini. Pasar yang tercipta

⁹³ Kim Cae-one, “Reality and Uncertainties of APEC Forum” *Korea Focus*, Vol. 4, No. 6, November–Desember 1996, hlm. 123.

sudah mencapai tingkat internasional. Kualitas karya-karya seninya menempati level kualitas dunia. Pemasaran melalui media maya seperti *e-commerce*, *e-marketing* menjadi salah satu daya sentrifugal yang memberi umpan balik seketika seperti semakin banyaknya minat investor asing terhadap karya-karya yang ditampilkan. Bahkan ini diikuti dengan berdatangnya mereka ke pusat-pusat galeria di dua daerah ini untuk memesan barang secara langsung.

Contoh lain, FTZ yang sudah dilakukan di Batam, Bintan, dan Karimun di Kepulauan Riau mendorong kesiapan tiga daerah ini untuk saling meningkatkan daya saing. Kenyataannya memang tiga daerah ini bergairah dalam mempersiapkan infrastruktur untuk kemudahan aktivitas perdagangan dan investasi. Bahkan di Bintan proses pengurusan perizinan bisa diselesaikan dalam 3 hari saja. Demikian juga di Karimun. Kesiapan di tingkat FTZ BBK ini akan membawa mereka terutama Indonesia ke tingkat *bilateral-based* FTZ dan akhirnya ke tingkat ASEAN. Demikian seterusnya mengikuti proses gerak sentrifugal. Ini bisa memberi umpan balik dengan meningkatnya aliran investasi asing yang masuk untuk kemudian semakin menggerakkan roda perekonomian maupun alur perdagangan yang berorientasi menembus pasar ASEAN lalu APEC. Untuk proses yang dijalankan BBK masih sampai di tingkat *bilateral based* FTZ (khususnya dengan Singapura). Oleh karena itu, dukungan pemerintah, swasta serta masyarakat berperan besar dalam menentukan keberhasilan ini.

Hal lain adalah potensi pasar yang besar di tingkat APEC membawa prospek yang menjanjikan bagi kelangsungan ikatan APEC. Persentase perdagangan dan investasi di kawasan Asia Pasifik ini bisa mencapai sekitar 60 hingga 70% dari total perdagangan dan investasi dunia (2000).

Prinsip *open regionalism* menjadi "perekat" atau "daya tarik" APEC di mana isu nondiskriminasi dan *most favored nation*/MFN (perlakuan yang sama bagi negara nonanggota) menjadi penekanannya, sesuatu *benchmark* yang tidak ditawarkan dalam tubuh WTO. Lalu pertemuan pimpinan APEC yang bersifat informal (*informal leaders meeting*) menjadi efektif untuk membicarakan isu-isu baru seperti *competition policy*

and investment dan nonekonomi (lingkungan, energi, nuklir, *global climate change*) tanpa melalui negosiasi.

Manfaat besar dalam APEC harus diraih Indonesia. Jangan sampai beberapa kebijakan yang sudah berjalan seperti kebijakan bea masuk (*tariff policy*), penghapusan kuota, pembebasan bea masuk atau konsesi, dan kebijakan non-tariff lainnya justru memperlemah daya saing ekonomi nasional.⁹⁴ Jadi, APEC akan masih menjadi pilihan yang diminati oleh negara-negara anggotanya lantaran sifat organisasinya yang berbeda dari WTO⁹⁵, meskipun manfaat dan efektivitasnya seperti fasilitas perdagangan dan investasi serta *capacity building* yang ditawarkan masih agak sulit diukur bagi kesejahteraan masyarakat.

Penutup

Meski dipandang kurang menghasilkan keluaran yang signifikan, APEC tetap memiliki ruang tersendiri di tengah maraknya bentuk-bentuk kerja sama dalam wujud FTA. Ada dua kemungkinan yang bisa terjadi, yaitu pertama adanya FTA-FTA ini bisa memperlemah eksistensi APEC, kedua, sebaliknya, FTA-FTA ini bisa menjadi batu loncatan bagi APEC untuk semakin kuat dari dalam Asia Pasifik. Yang terakhir jelas diharapkan dapat terjadi. Di tengah kekurangan yang dihadapi APEC, konferensi tingkat tinggi APEC setiap tahun sesungguhnya menjadi kekuatan sekaligus peluang yang positif bagi APEC untuk mempertemukan dua kelompok berbeda, yakni negara maju dan negara berkembang, kelompok Asia dan kelompok Pasifik.

Bisa dibayangkan dua komunitas berbeda (ekonomi, budaya, sistem politik) bertemu rutin setiap tahun guna meneruskan misi dan visi bersama dalam wadah APEC, dan sekaligus

⁹⁴ Mukhtar Habib, "Dampak APEC Terhadap Kinerja Perdagangan Kawasan dan Implikasinya Pada Sektor Pertanian", <http://mukhtarhabib.blogspot.com/2009/12/dampak-apec-terhadap-kinerja.html>.

⁹⁵ Prinsip dasar yang ditetapkan dalam WTO meliputi perlakuan non-diskriminasi antarnegara anggota (*most favoured nations*), di mana negara anggota dilarang memberi perlakuan yang berbeda ke sesama anggota WTO; *national treatment* di mana memperlakukan sama antara warga domestik dan warga asing khususnya dalam hal jasa; dan prinsip transparansi khususnya yang terkait dengan perubahan kebijakan atau aturan dalam WTO.

menjadi ajang kesempatan untuk membicarakan isu-isu hangat yang muncul. Problem yang tengah dihadapinya sekaligus menjadi tantangan bagi APEC yang apabila bisa diatasi akan bisa menentukan masa depan APEC yang semakin menguat.

Daftar Pustaka

- Fortuna Anwar, Dewi. 1996. "APEC: Dari Seattle ke Osaka". *Indonesia dan APEC*. Jakarta, seri Penelitian PPW-LIPI, No. 25/96.
- Irewati, Awani. 1996. "GATT/WTO dan Kesiapan Indonesia Menjelang Perdagangan Global". *Profil Indonesia*, Jurnal tahunan Cides, No. 2.
- Juwana, Hikmahanto. 1995. "Dampak dari konflik Perdagangan antara Amerika Serikat dan Jepang terhadap Tatanan Perdagangan Internasional: Analisis Hukum Berdasarkan Kesepakatan GATT/WTO". *Pusat Pengkajian Hukum*, No. 22/VI/September.
- Kim, Cae-one. 1996. "Reality and Uncertainties of APEC Forum". *Korea Focus*, Vol. 4, No. 6, November-Desember.
- Moerdiono. 1994. "APEC dan Kita". *Eksekutif*, No. 185, November.
- Nusa Bhakti, Ikrar. 1996. "Kilas Balik Hubungan Indonesia-Australia 1995 dan Prospeknya di Masa Datang". *Profil Indonesia*. Jurnal tahunan CIDES, No. 2. Jakarta.
- Syahperi Saleh, Johan. 1993. "Kerjasama Regional antara Negara-negara ASEAN", *Economica*, Vol. XII, No. 5.
- "Seoul Declaration". 1995. *Perkembangan APEC dan Dampaknya Terhadap ASEAN serta Upaya-Upaya Pemanfaatannya*. Kerjasama Antar-Negara ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN, Deplu. Jakarta: Deplu.
- Yohanes, Triyana. 1995. "Pembentukan AFTA Dalam Kaitannya dengan Multilateralisme dan Non Diskriminasi di Bidang Perdagangan Internasional Menurut GATT serta Implementasinya bagi Indonesia". *Buletin Justitia Et Pax*, Edisi Januari-Februari.
- Kompas*, 22 Nopember 1995.
- Kompas*, 25 Nopember 1997.
- Sinar Harapan*, 20 Nopember 2006.
- "Pemimpin APEC Buat Komitmen Baru Bangun Asia Pasifik". *Harian Sinar Indonesia Baru*, 25 Nopember 2008. <http://hariansib.com/?p=49962>.
- "APEC - Asia Pacific Economic Cooperation", 12 November 2009, lihat dalam <http://deroffi.blogspot.com/2009/11/apec-asia-pacific-economic-cooperation.html>