

WILAYAH PERDAGANGAN SELEKTIF ASEAN: SUATU KEMUNGKINAN BENTUK KERJASAMA EKONOMI ASEAN

J. PANGLAYKIM

PENGANTAR

Pembahasan kertas-kerja ini bersifat sementara karena masih belum semua sumber dapat dipelajari, baik karena faktor waktu maupun kesulitan memperoleh bahan-bahan tersebut. Misalnya belum diketahui apa yang telah dibahas pada pertemuan yang baru saja berakhir di Jakarta. Sebagian terbesar bahan yang ditelaah dalam kertas-kerja ini berasal dari laporan team PBB yang berjudul "Economic Co-operation for ASEAN". Laporan PBB ini tidak banyak diketahui umum karena terbatas pada kalangan pejabat ASEAN dan mungkin sekali memang sangat sulit untuk dilaksanakan. Pembahasan laporan ini cukup teknis dan agaknya dibutuhkan suatu team untuk mempelajari masalah ini lebih lanjut.

Di sini kita khususnya memusatkan perhatian pada laporan mengenai wilayah perdagangan bebas (free trade area). Sebutan ini mempunyai pengertian yang sama dengan pengertian yang dikenal di MEE. Mungkin sebaiknya kita tidak memakai istilah wilayah perdagangan bebas karena biasanya diasosiasikan dengan liberalisasi tarif, dan sebagainya. Kiranya akan lebih tepat dinamakan 'wilayah perdagangan ASEAN'.

I. KEBUTUHAN ASEAN MEMPERTINGGI PRODUKTIVITAS

Salah satu tujuan pokok ASEAN di bidang ekonomi adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi ASEAN. Untuk mencapai tujuan ini negara-negara ASEAN baik secara sendiri-sendiri maupun kolektif harus dapat mempergunakan sumber-sumbernya dengan lebih efektif dan efisien. Tingkat pertumbuhan yang lebih produktif hanya dapat dicapai melalui:

- A. 1. Pooling sumber-sumber sehingga sumber-sumber ASEAN dapat dimanfaatkan lebih baik, dan diharapkan dapat dihindarkan inefisiensi, penghamburan dan usaha-usaha yang overlapping.
2. Memanfaatkan sepenuhnya industri yang ada dan kapasitas-kapasitas lainnya dengan lebih baik dan tepat.
3. Mengusahakan agar mereka memperoleh "access" pada pasar yang sudah siap menampung hasil-hasilnya.
4. Mengatasi pengangguran dan membuka lebih banyak kemungkinan-kemungkinan kerja.
5. Mengalihkan kegiatan dengan produktivitas rendah ke arah produktivitas yang lebih tinggi.

Hal ini membutuhkan suatu sistim ekonomi yang secara otomatis dapat menciptakan tekanan-tekanan yang secara efektif dapat membantu menghilangkan inefisiensi dan penghamburan-penghamburan.

- B. Mengambil manfaat dari keuntungan yang diperoleh karena adanya potensi besar (large scale) dan peningkatan efisiensi yang umumnya ada pada perusahaan besar. Tidak saja terbatas pada bidang manufacturing tetapi juga di bidang-bidang lain seperti pengangkutan, pemasaran, latihan, keuangan. Untuk ini dibutuhkan perencanaan yang tepat dan jitu agar lembaga-lembaga tersebut didukung oleh suatu kebijaksanaan yang tepat untuk menciptakan suatu sistim bisnis yang mampu melaksanakan "mission" tersebut. Ini mengandung implikasi agar sektor swasta dibantu secara sungguh-sungguh.

- C. Mengambil teknologi yang tepat dan sesuai dengan kondisi, seperti adanya suplai bahan-bahan mentah, tingkat ketrampilan, modal ASEAN sehingga dapat diterapkan secara efisien.
- D. Membuka kemungkinan dan kesempatan kepada individu, daerah dan negara di lingkungan ASEAN untuk menspesialisir suatu bidang produksi untuk mencapai manfaat sebesar-besarnya dengan memperhatikan sumber-sumber alam, ketrampilan, dan sebagainya. Melaksanakan suatu mekanisme yang memungkinkan adanya pertukaran (exchange) antar negara-negara ASEAN dalam rangka pelaksanaan prinsip komplementarisasi relatif.
- E. Ini berarti bahwa negara-negara ASEAN harus dapat mengubah pola perdagangan ekstern dengan memperhitungkan keuntungan komparatif (comparative advantage) dan juga untuk menjamin agar kebutuhan impor yang karena adanya pertumbuhan pesat (antara lain kebutuhan modal akan meningkat) dapat dibiayai oleh hasil-hasil ekspor tradisional dan bentuk-bentuk ekspor yang baru.

Perlu dicatat di sini bahwa kebijaksanaan ekonomi untuk sebagian besar merupakan suatu proses adaptasi secara kontinu karena perkembangan dan perubahan dinamis seperti halnya dengan penambahan penduduk, penemuan-penemuan teknis baru dan sumber-sumber alam, tekanan-tekanan dunia internasional dan sebagainya. Dalam merumuskan kebijaksanaan ASEAN hendaknya memperhatikan dinamika ini.

II. KEHARUSAN INDUSTRIALISASI

Kita mengetahui bahwa dewasa ini kebutuhan impor negara-negara ASEAN sudah melebihi penghasilan yang diperoleh dari ekspor. Menurut laporan pada tahun 1967 kebutuhan akan "finished manufacturing goods" 60% sudah dipenuhi oleh produksi di negara-negara ASEAN, sedangkan angka untuk "manufactured consumers goods" adalah 80%. Mungkin angka-angka tahun 1975 menunjukkan bahwa persentasi yang diproduksi di ASEAN sudah jauh lebih

tinggi, misalnya kebutuhan akan tekstil dalam negeri di Indonesia sudah dapat dipenuhi, demikian halnya dengan Singapura dan seterusnya. Peningkatan hasil-hasil manufacturing dalam negeri mengakibatkan kebutuhan akan "intermediate raw materials" meningkat dan ini pada umumnya masih harus diimpor dari negara industri seperti Jepang. Ini disebabkan karena investasi Jepang dalam bentuk "package deal principle" merupakan suatu cara yang sangat efektif dalam menjadikan ekonomi ASEAN berkembang sebagai suatu "sub-economic-system" pola ekonomi Jepang.

III. BESARNYA PASAR MERUPAKAN FAKTOR PENGHAMBAT PERKEMBANGAN ASEAN

Faktor penghalang pokok adalah keadaan suplai "intermediate products" yang relatif murah dan teratur seperti bahan man-made filament/fibres, dan sebagainya. Memproduksi barang bahan mentah intermediate dibutuhkan modal besar serta produksi dalam ukuran besar pula untuk dapat menjamin efisiensi. Untuk dapat melaksanakan ini maka negara-negara ASEAN hendaknya memperhatikan dan yakin bahwa pertama-tama harus dapat menciptakan pasar yang lebih besar karena tanpa ini tidak dapat bekerja secara efisien berdasarkan kemampuan dan keadaan pasar nasional. Juga harus diintrodusir apa yang dinamakan industri yang didasari ilmu (science based industries) yang merupakan investasi yang mahal dan membutuhkan ketrampilan serta uang dalam jumlah besar. Tujuan ini harus dicapai secara kolektif oleh negara-negara ASEAN karena akan kurang efisien kalau hanya dilaksanakan secara tersendiri oleh masing-masing negara.

IV. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMBATASI EKSPOR BAHAN-BAHAN MANUFACTURING

Secara kecil-kecilan mungkin beberapa negara ASEAN berhasil meng-ekspor barang jadi ke negara-negara industri non-ASEAN. Tetapi pasar negara-negara industri sangat kompetitif, adanya dominasi perusahaan

raksasa dan kebijaksanaan seperti restriksi, kuota dan sebagainya untuk barang yang bersifat padat kerja seperti pakaian jadi, tekstil dan sebagainya.

V. KEHARUSAN MEMBENTUK KERJASAMA EKONOMI ASEAN

Menilik faktor-faktor yang diajukan dalam kertas-kerja ini maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak mungkin negara-negara ASEAN secara tersendiri menyelesaikan perkembangan ekonomi secara efisien dan efektif. Perlu dicatat di sini bahwa dalam usaha mencari bentuk kerjasama ekonomi ASEAN, tidak berarti bahwa kerjasama harus semata-mata dimulai di bidang industri, tetapi yang cukup penting dan vital adalah juga kerjasama di bidang-bidang lain seperti perbankan, pengangkutan, pemasaran, dan sebagainya. Khusus masalah perbankan dan pasar uang dan modal belum disinggung secara mendalam.

VI. TEKNIK-TEKNIK KERJASAMA

Beberapa cara/teknik kerjasama yang dapat dipikirkan bersama dalam rangka melaksanakan kerjasama ekonomi ASEAN.

1. Kerjasama dalam menciptakan wilayah perdagangan ASEAN yang selektif dan menselektif barang-barang tertentu yang sudah ada dengan memperhatikan kuantitas, biaya dan sebagainya.
2. Kerjasama dalam bentuk komplementer. Dalam hal ini sebaiknya inisiatif diambil oleh kalangan bisnis, tetapi karena juga menyangkut masalah konsesi, tarif dan sebagainya maka harus tersedia prasarannya yaitu berupa persetujuan masing-masing pemerintahnya.
3. Kerjasama dalam bentuk *package deal* untuk mengalokir proyek-proyek industri besar. Negara-negara ASEAN secara bersama harus setuju bahwa industri tertentu untuk jangka waktu tertentu dikonsentris di salah satu negara anggota dengan pengertian bahwa mereka saling membantu

dan tidak membeli dari negara-negara non-ASEAN. Inisiatif semacam package deal ini hanya dapat diselenggarakan antar pemerintah.

4. Kerjasama dalam memperbesar usaha sektor jasa-jasa. Ini meliputi kerjasama yang lebih erat dan efektif dalam bidang-bidang perbankan, keuangan, off shore funds, riset, pemasaran, asuransi, pengangkutan, pariwisata, perencanaan ekonomi nasional, dan sebagainya.

VII. WILAYAH PERDAGANGAN ASEAN SELEKTIF

Dari teknik-teknik yang telah diusulkan dalam kertas kerja ini fokus terutama pada pembentukan wilayah perdagangan ASEAN yang bersifat selektif. Usaha ini tidak perlu merugikan salah satu negara jika diselenggarakan dengan persiapan yang lebih matang, hati-hati, selektif dan tepat dalam waktunya (timing). Pendekatan terhadap masalah ini dapat dibagi dalam beberapa fase:

1. *Tujuan jangka panjang*: mula-mula tujuan jangka panjang perlu dirumuskan dan sebagai acuan-ancuan ditentukan kapan tujuan itu ingin dicapai oleh negara-negara ASEAN. Penentuan jangka waktu ini perlu karena pembuatan program kerja dan mengingatkan adanya *sense of urgency* dan *sense of seriousness*.
2. *Komitmen untuk mengadakan negosiasi*: negara-negara ASEAN harus dapat memberikan komitmen untuk mengadakan negosiasi yang teratur dengan suatu program dan jangka waktu di mana secara selektif dibahas penurunan tarif dan pengurangan restriksi terhadap produk dan grup produk yang telah disetujui bersama.
3. *Teknik negosiasi*: diadakan pendekatan bersama secara tekun dan sistematis dan pendekatan item-by-item.
4. *Prosedur negosiasi*: diperlukan prosedur yang teratur, diusahakan untuk mencapai persetujuan prinsip sehingga dapat melaksanakan program kerja jangka panjang secara efisien.

5. *Jenis produk yang mungkin dapat dipilih:* sebagai permulaan dapat dirundingkan kemungkinan pemilihan produk-produk seperti: tipe tekstil tertentu, barang kimia dan farmasi, barang-barang makanan, semen, sawn-timber dan sebagainya.
6. *Mendistribusikan keuntungan kerjasama ekonomi:* Laporan PBB secara mendalam membahas dan memberikan pedoman pembagian serta distribusi yang adil dalam hubungan dengan keuntungan yang diperoleh sebagai hasil suksesnya wilayah perdagangan ASEAN.

VIII. APAKAH INDONESIA DIRUGIKAN?

Salah satu argumen yang diajukan oleh pihak Indonesia adalah bahwa pembentukan dan persetujuan terhadap ide wilayah perdagangan bebas akan dapat merugikan kita, khususnya menilik tingkat perkembangan industri/manufacturing di Indonesia. Jika kita mengadakan pendekatan secara selektif dan mengambil jangka waktu yang memadai (reasonable), tidak perlu dikhawatirkan akan merugikan industri kita baik secara mikro (individuil) maupun secara makro.

Pertimbangan ini didasarkan atas:

1. Tidak seluruhnya benar pandangan bahwa industri kita tidak dapat bersaing dengan industri-industri di negara ASEAN lainnya seperti Singapura, misalnya kualitas tekstil kita tidak kalah. Selain itu untuk makanan kaleng seperti corned beef, karena bahan mentahnya banyak dan mudah didapat di Indonesia, kita bisa mensuplai ke negara-negara ASEAN lainnya. Yang perlu diperhatikan di sini adalah bahwa pertama upah buruh kita lebih murah, jumlah dan kapasitas produksi kita jauh lebih besar daripada negara ASEAN. Pasar kita juga sudah lebih besar daripada negara-negara ASEAN lainnya.
2. Hal lain yang perlu diperhatikan secara serius juga bahwa industri kita sering dihadapkan pada kebijakan-kebijakan yang mungkin kurang membantu menjadikan mereka lebih kompetitif.

Pertama: aparat birokrasi kita seringkali lebih bersifat mengekang inisiatif industriawan kita dengan berbagai bentuk halangan apakah dalam bentuk peraturan-peraturan, restriksi ataupun tindakan otokratis dan sewenang-wenang.

Kedua: lembaga-lembaga keuangan kita masih belum cukup mampu memenuhi kebutuhan akan berbagai bentuk dan macam kredit yang dibutuhkan oleh industriawan. Untuk investasi kredit modal tersedia, akan tetapi "cost of money" dan jumlah modal kerja mahal dan tidak tersedia dalam jumlah yang cukup. Belum lagi jika kita memerlukan modal kerja untuk membiayai distribusi. "Cost of money" di sini jauh lebih tinggi serta jumlah yang tersedia lebih berkurang. Karena itu tidak mengherankan jika industriawan Indonesia meminjam berbagai bentuk kredit dari luar negeri karena "cost of money"-nya lebih rendah. Di dalam negeri "cost of money" rata-rata 24-30%, sedangkan dari luar negeri jauh lebih murah, rata-rata antara 10-15%. Dalam keadaan ini apakah industriawan kita dapat bersaing?

Ketiga: Aspek lain yang kita hadapi adalah ketidakseimbangan yang nyata sekali antara lembaga-lembaga keuangan (perbankan) kita dengan sektor industri. Sektor industri/manufacturing maju dengan pesat tetapi di kalangan lembaga keuangan (perbankan) masih terdapat semacam kecenderungan untuk membuat kebijakan yang ketat (constraint). Pengekangan terhadap perkembangan perbankan swasta sangat terasa terutama dalam masalah penentuan jumlah kredit. Misalnya ditentukan tidak boleh lebih dari sekian bank devisa nasional, dan seterusnya. Pengekangan atas bank-bank swasta nasional akan mengurangi kemampuan bersaing kita dibandingkan dengan perkembangan bank-bank swasta di berbagai negara ASEAN lainnya.

Keempat: bidang lain yang belum kita singgung misalnya jasa-jasa asuransi dan sebagainya. Di sini asuransi asing masih mempunyai kekuatan yang cukup ampuh.

Kelima: Selain itu peranan pemerintah di bidang perbankan, asuransi dan sebagainya dirasakan oleh kalangan industriawan kita mengarah kepada *etatisme*. Walaupun hal ini selalu disangkal, tetapi kalangan bisnis mempunyai cukup fakta yang menggambarkan bahwa nyatanya perusahaan negaralah dominan.

IX. KESIMPULAN SEMENTARA

Dilihat dari sudut ekonomi makro, maka untuk mempertinggi produktivitas agar dapat menghilangkan inefisiensi, penghamburan, dan kegiatan overlapping, kita harus mengadakan semacam "pooling of resources". Pembentukan usaha yang bersifat mengambil keuntungan dari penterapan prinsip berskala besar (large scale) dianjurkan dan kami percaya hal ini sudah dianjurkan pada setiap pertemuan, tapi hanya belum sampai pada taraf pelaksanaan.

Keharusan membangun industrialisasi membawa kita pada aspek impor bahan mentah bersifat intermediate yang tidak saja membutuhkan investasi yang tinggi dan mahal, tetapi juga membutuhkan pasar yang lebih luas sedangkan pasar nasional tidak dapat memberikan keuntungan ekonomis dalam jumlah besar.

Pasar yang lebih luas diperlukan sekali karena keterbatasan pada pasar nasional akan menghambat percepatan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi ASEAN. Kita akan mengalami kesulitan-kesulitan dan menghambat pemasaran barang jadi (manufacturing goods).

Semua ini merupakan fakta-fakta yang akan mendorong kita ke arah keharusan untuk mengadakan dan melaksanakan kerjasama ekonomi ASEAN. Kami yakin bahwa aspek-aspek tersebut sudah dibahas oleh para pejabat ASEAN sekalipun baru pada taraf pernyataan, rekomendasi dan belum sampai pada taraf ke arah pelaksanaan.

Kami akan mencoba mengemukakan beberapa kemungkinan pelaksanaan dengan menggunakan beberapa teknik dan cara yang konkrit. Kita mengutamakan kemungkinan pelaksanaan Wilayah Perdagangan ASEAN Selektif. Di sini kita akan menghadapi masalah di dalam negeri sendiri karena ada yang berpendapat bahwa industri dalam negeri kita belum dapat bersaing.

Kami berpendapat bahwa sektor industri Indonesia jika dibina secara selektif dapat bersaing dengan baik terhadap industri ASEAN lainnya. Kemampuan ini akan jauh lebih ampuh jika sarana jasa-jasa seperti perbankan, asuransi, pembatasan dan "etatisme", dapat ditangani secara lebih

serius berdasarkan suatu konsep jangka panjang. Dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk sebagian besar daya bersaing industri kita ditentukan oleh kebijaksanaan intern yang menurut pendapat kami kurang *conducive*, kurang menunjukkan semangat *ber-"mission"* dan pandangan serba bisnis.

Dengan memperkuat sektor swasta nasional kita dapat menciptakan suatu grup wiraswasta yang dapat bersaing secara ampuh di lingkungan wilayah perdagangan ASEAN dan pada gilirannya wiraswastawan ASEAN yang akan merupakan pimpinan yang ampuh, efektif dan efisien dalam melaksanakan konsep wilayah perdagangan ASEAN. Tanpa wiraswasta ASEAN konsep ini sulit untuk dilaksanakan secara efektif dan riil.

Kerjasama ekonomi ASEAN hanya akan berhasil jika wilayah perdagangan ASEAN merupakan bagian dari rentetan kerjasama yang lain seperti rencana harmonisasi (*harmonization plan*), kerjasama industri dan sebagainya. Wilayah perdagangan ASEAN an sich menurut pengalaman di negara-negara lain seperti LAFTA (*Latin American Free Trading Area*) tidak akan menjamin suksesnya kerjasama regional jika tidak disertai dengan kerjasama komplementaritas seperti integrasi industri, *payment union*, bank pembangunan regional dan sebagainya.