

BAB II

SEJARAH PEMBENTUKAN TPP DAN KETERLIBATAN AS DALAM NEGOSIASI PERJANJIAN TPP PADA ERA OBAMA

Secara natural setiap negara pasti memiliki keinginan untuk meningkatkan kualitas hidup negaranya, dan salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan mengikatkan diri dengan negara-negara lain, baik secara bilateral, regionalism, maupun melalui organisasi internasional. Hal ini juga diterapkan dalam beberapa bidang, tak terkecuali bidang ekonomi. Adapun cara yang ditempuh oleh negara untuk meningkatkan kualitas ekonomi yaitu melalui pembukaan hubungan bilateral, pembentukan forum yang membahas isu ekonomi, pembentukan organisasi ekonomi regional maupun internasional, hingga pembentukan kesepakatan maupun perjanjian yang saling mengikat dan menguntungkan antara satu dengan yang lain. Tujuan yang hendak dicapai tak lain adalah untuk meningkatkan kesejahteraan negara, mempercepat pertumbuhan ekonomi, memajukan perdagangan, mempercepat pembangunan nasional masing-masing negara hingga menstabilkan kondisi politik, sosial, budaya, serta pertahanan negara, karena tidak dipungkiri bahwa ekonomi menjadi faktor utama agar bidang lain dapat stabil dan ikut berkembang.

Pada bab ini penulis akan membahas mengenai Amerika Serikat sebagai aktor global yang giat dalam mendominasi wilayah-wilayah yang ada di dunia melalui strategi ekonomi. Dengan mengangkat isu kerjasama perdagangan melalui pembentukan blok regional maupun melalui forum yang diikuti, AS menunjukkan bahwa ia merupakan negara yang ambisius. AS tidak ingin kehilangan kesempatan untuk selalu terlibat dalam setiap kerjasama yang dibentuk, dimana keterlibatannya dalam setiap kerjasama ekonomi memiliki kepentingan besar untuk mendapatkan beberapa hal seperti pengaruh, pasar, maupun

suplai dari negara lain. Disamping itu, setiap kerjasama ekonomi yang diikuti AS selalu memiliki tujuan dan cara kerja masing-masing yang akan di bahas juga dalam bab ini. Ini dilakukan untuk mengidentifikasi fungsi dari masing-masing kerjasama dalam memenuhi kepentingan AS.

Pembahasan mengenai AS dengan beberapa kerjasama perdagangan regional akan memperjelas alasan AS untuk bergabung ke dalam TPP yang juga akan dibahas di dalam bab ini. Tak hanya seputar kerjasama yang telah dilakukan, bab ini juga membahas mengenai munculnya inisiasi dan pembentukan dari *Trans-Pacific Partnership* (TPP) hingga terjadinya kesepakatan akhir dari TPP. TPP menjadi suatu perjanjian yang menarik bagi AS karena dapat mengembangkan pengaruhnya di kawasan Asia Pasifik. Oleh karena itu, untuk melengkapi pembahasan maka penting bagi penulis memaparkan bagaimana AS berperan penting dalam negosiasi *TPP Agreement* yang dilakukan pada masa kepemimpinan Barack Obama. Dan bagaimana AS sangat gencar dalam negosiasi kesepakatan, untuk mendapatkan kesepakatan yang sesuai dengan kepentingan nasionalnya.

A. AS dan Kerjasama Perdagangan Regional

Model kerjasama perdagangan regional dengan upaya menciptakan perdagangan bebas antar negara sangat identik jika dikaitkan dengan AS, aktor global yang memastikan bahwa ia dapat melakukan perdagangan terbaik di wilayah geografisnya. Membicarakan AS dan kerjasama ekonomi juga tidak lepas dari sifat naluriah AS sebagai negara liberal kapitalis. Bergabung dengan blok-blok perdagangan menjadi salah satu upaya AS untuk mencapai kepentingan-kepentingan strategis ekonomi, dan nampaknya bergabung dengan satu organisasi saja tidak cukup bagi AS. AS selalu berupaya melibatkan diri dalam blok-blok perdagangan, baik berbentuk formal maupun informal, selama itu akan memberikan keuntungan baginya. AS mulai melibatkan diri dalam kerjasama maupun forum perdagangan regional ini pada tahun 1989, yang ditandai dengan didirikannya *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). Sejak itu AS selalu ingin

bergabung dengan blok-blok perdagangan dengan model kewilayahan seperti, *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), dan *Central American-Dominican Republic Free Trade Agreement* (CAFTA-DR). Tak hanya itu, AS juga kerap menjalin kerjasama dengan organisasi perdagangan regional lainnya yang ada di wilayah Asia Tenggara yang dikenal dengan relasi ASEAN Initiative, serta di wilayah Timur Tengah yang disebut *Middle Eastern Free Trade Area Initiative* (MEFTA). Perluasan kerjasama ekonomi dengan model kewilayahan (regional) ini terus dilakukan AS, hingga yang terbaru yaitu bergabungnya AS ke dalam negosiasi *Trans-Pacific Partnership* (TPP) pada tahun 2009 sebagai upaya perluasan kerjasama ekonomi di wilayah Asia Pasifik.

Berikut ini adalah tabel mengenai forum dan organisasi kerjasama ekonomi regional yang sudah diikuti oleh AS:

Tabel 2. 1 Forum dan organisasi regional yang diajukan dan diikuti oleh AS

NO	FORUM / ORGANISASI	TAHUN	KAWASAN	STATUS
1	Forum: APEC	1989	Asia-Pasifik	<i>Implemented</i>
2	NAFTA	1994	Amerika Utara	<i>Implemented</i>
3	CAFTA-DR	2003	Amerika Tengah	<i>Implemented</i>
4	TPP	2015	Asia-Pasifik	<i>Negotiations Planned</i>

Sumber : Washington Trade Daily, January 19, 2009; USTR website.
<http://www.ustr.gov>

Bergabungnya AS dengan forum maupun kerjasama ekonomi dimulai dengan adanya pembentukan *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). APEC merupakan suatu forum kerjasama ekonomi multilateral di wilayah Asia Pasifik, yang bertujuan untuk meningkatkan kerjasama ekonomi di antara negara-negara anggotanya dan khususnya, untuk memperbaiki perdagangan dan memfasilitasi investasi di seluruh kawasan Asia Pasifik. APEC memiliki dua puluh satu anggota yaitu Australia, Brunei, Kanada, Chili, Tiongkok, Hong Kong, Indonesia, Jepang, Republik Korea, Malaysia, Meksiko, Selandia Baru, New Guinea, Peru, Filipina, Rusia, Singapura, Taipei, Thailand, Amerika Serikat, dan Vietnam. Secara kolektif negara-negara ini menguasai sekitar 47 % perdagangan dunia dan menciptakan sekitar 60 % produk domestik bruto dunia. APEC dibentuk sebagai sebuah forum atau organisasi pada tahun 1989, dan sekretariatnya didirikan pada tahun 1992 (Bevir, 2007).

Banyak hal yang membedakan APEC dengan organisasi lainnya, seperti Perhimpunan Bangsa-Bangsa (PBB) ataupun ASEAN. Hal ini dikarenakan APEC bergantung pada komitmen yang tidak mengikat pada kewajiban yang ditetapkan oleh perjanjian formal. Tujuan APEC adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan di Asia Pasifik ini dilakukan dengan mendorong dan memfasilitasi perdagangan dan investasi yang lebih bebas dan terbuka di kawasan, serta meningkatkan kerja sama pengembangan kapasitas Ekonomi anggota. Itu sebabnya Anggota APEC disebut sebagai "Ekonomi", mengingat setiap anggota saling berinteraksi sebagai entitas ekonomi, bukan sebagai negara. Kerjasama di APEC dibangun berdasarkan beberapa prinsip yaitu 1) *Consensus*, yang berarti bahwa semua keputusan di APEC harus disepakati oleh dan bermanfaat bagi 21 anggotanya; 2) *Voluntary and non-binding* yang berarti semua kesepakatan dalam forum APEC dilakukan secara sukarela dan tidak mengikat (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2013). Dengan kata lain, APEC hanya mengedepankan komitmen dari para anggotanya; 3) *Concerted unilateralism*, yang berarti pelaksanaan keputusan dilakukan secara bersama-sama sesuai dengan kemampuan tiap

Ekonomi, tanpa syarat resiprositas, 4) *Differentiated time frame* yaitu bahwa setiap Ekonomi maju diharapkan melakukan liberalisasi terlebih dahulu (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2013). Prinsip yang telah disebutkan di atas tidak hanya berjalan begitu saja, tetapi juga diawasi dan diamati oleh beberapa institusi, yaitu oleh *ASEAN Secretariat*, *Pacific Economic Cooperation Council (PECC)*, dan *Pacific Islands Forum (PIF) Secretariat* agar tetap berjalan sesuai yang diharapkan.

Berbeda dengan APEC yang merupakan forum perdagangan regional, *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* adalah sebuah perjanjian perdagangan bebas di wilayah Amerika Utara, yang menetapkan peraturan perdagangan dan investasi antara Kanada, Amerika Serikat, dan Meksiko. Sejak perjanjian tersebut mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1994, NAFTA telah secara sistematis menghilangkan sebagian besar hambatan tarif dan non-tarif untuk perdagangan bebas dan investasi antara ketiga negara NAFTA (NAFTAnow.org, 2013). NAFTA berisi perjanjian formal yang menetapkan peraturan yang jelas untuk kegiatan komersial perdagangan antara ketiga negara tersebut. Dengan diterapkannya perdagangan bebas, maka NAFTA juga diawasi oleh sejumlah institusi untuk memastikan ketepatan dan kelancaran pelaksanaan ketentuan perjanjian.

NAFTA sendiri dirancang dengan tujuan untuk meningkatkan perdagangan dan mengubah Amerika Utara menjadi pesaing di pasar global dengan beberapa cara. Yang pertama yaitu menghilangkan tarif pada semua item perdagangan Amerika Serikat dan Meksiko dalam waktu limabelas tahun. Setiap negara anggota NAFTA melarang tarif barang impor yang berasal dari negara-negara NAFTA lainnya. Aturannya memungkinkan pejabat bea cukai untuk menentukan barang mana yang memenuhi syarat untuk diberlakukan tarif preferensial ini di bawah NAFTA. Para perunding perjanjian NAFTA berusaha membuat peraturan dasar yang sangat jelas sehingga memberikan kepastian dan prediktabilitas kepada produsen, eksportir, dan importir. Mereka juga berusaha untuk memastikan bahwa keuntungan NAFTA tidak diperluas ke barang-barang

yang diimpor dari negara-negara non-NAFTA yang telah mengalami pemrosesan minimal di Amerika Utara. Yang kedua, NAFTA juga menjamin hak atas kekayaan intelektual (HAKI) dengan menetapkan standar minimum dan memberikan perlindungan untuk meningkatkan kualitas produk dengan meningkatkan standar kesehatan, keselamatan, dan peraturan yang digunakan dalam industri.

Selain NAFTA, AS juga membentuk kesepakatan perdagangan dengan negara-negara di Amerika Tengah yang disebut dengan *The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement* (CAFTA-DR). Pada bulan Desember 2003, Amerika Serikat mencapai kesepakatan dengan empat negara Amerika Tengah, yaitu El Salvador, Guatemala, Honduras dan Nikaragua untuk membentuk kawasan perdagangan bebas (John Harper Publisher, 2007). Tujuan utama dibentuknya kesepakatan CAFTA-DR adalah untuk menghilangkan semua tarif barang industri, termasuk menyediakan penghapusan progresif hampir semua bea cukai antara negara-negara penandatanganan dalam jangka waktu 20 tahun. Namun, peraturan khusus diadopsi untuk barang-barang sensitif seperti pakaian jadi dan produk pertanian. Kesepakatan dibentuk sebagai dasar bagi setiap integrasi ekonomi yang ada di wilayah Perdagangan Bebas Amerika atau FTAA. Kesepakatan ini pada prinsipnya adalah untuk membuka akses ke negara-negara Amerika Tengah terhadap layanan keuangan, telekomunikasi dan bidang IT (John Harper Publisher, 2007). CAFTA-DR juga memperbaiki administrasi kepabeanan dan menghilangkan hambatan teknis untuk berdagang. Dalam kesepakatan juga membahas mengenai pengadaan barang dan jasa; investasi; telekomunikasi; perdagangan elektronik; hak kekayaan intelektual; transparansi; dan perlindungan tenaga kerja serta lingkungan. CAFTA-DR sempat mendapat pro dan kontra dari masyarakat. Dukungan datang dari kalangan kepentingan bisnis dan pertanian di Amerika Serikat, sementara tentangan datang dari banyak produsen tekstil dan lobi gula. Namun, setelah sebuah perjanjian yang direvisi ditandatangani pada bulan Mei dan disetujui pada bulan Agustus 2004, untuk memasukkan Kosta Rika dan Republik Dominika, pelaksanaan undang-undang

disetujui oleh Kongres AS pada bulan Agustus 2005, dan kesepakatan tersebut mulai berlaku sejauh Amerika Serikat dan El Salvador prihatin pada tanggal 1 Maret 2006, diikuti oleh Honduras dan Nikaragua pada tanggal 1 April dan Guatemala pada tanggal 1 Juli.

Seperti yang sudah disampaikan di awal, bahwa AS tak hanya melakukan kerjasama perdagangan dengan negara di wilayah Amerika seperti NAFTA dan CAFTA-DR saja, AS juga mengembangkan kerjasama perdagangan dengan organisasi regional di Asia, seperti dengan ASEAN yang ada di Asia Tenggara, juga dengan negara-negara yang ada di kawasan Timur Tengah. Di Asia Tenggara, AS cenderung melakukan kerjasama melalui cara bilateral. Hal ini diwujudkan melalui jalinan kerjasama AS dengan negara anggota ASEAN seperti Brunei, Kamboja, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipina, Singapura, Thailand, dan Vietnam atau yang dikenal dengan *ASEAN Initiative*. Perdagangan AS dengan negara-negara anggota ASEAN tumbuh menjadi \$182 miliar pada tahun 2008 (Amadeo, 2017). Hal ini dilakukan untuk mengimbangi pengaruh perkembangan ekonomi Tiongkok dan Jepang di wilayah Asia Tenggara. Sedangkan di wilayah Timur Tengah, pada tahun 2003 AS mengusulkan dibentuknya *Middle Eastern Free Trade Area Initiative* (MEFTA), yaitu sebuah wadah bagi negara-negara Timur Tengah untuk meningkatkan perdagangan dan investasi dengan Amerika Serikat dan dengan negara-negara lain di dunia ekonomi, dengan tujuan akhir berjalannya sebuah perjanjian perdagangan bebas di wilayah regional.

MEFTA bekerja dengan negara-negara Timur Tengah untuk membantu mereka mencapai tiga tujuan. Tujuan yang pertama adalah untuk mendapatkan keanggotaan dalam Organisasi Perdagangan Dunia atau *World Trade Organization* (WTO). Negara-negara di Timur Tengah sedang melaksanakan agenda reformasi domestik, melembagakan peraturan undang-undang, melindungi hak kepemilikan (termasuk kekayaan intelektual), dan menciptakan fondasi untuk keterbukaan dan pertumbuhan ekonomi. Amerika Serikat menjalankan strategi khusus untuk meningkatkan hubungan perdagangan dan investasi

dengan negara-negara MEFTA, dan masing-masing strategi disesuaikan dengan tingkat perkembangan negara yang relevan. Kedua, memfasilitasi perjanjian perdagangan bilateral. Dan yang ketiga, membantu negara-negara di Timur Tengah untuk masuk ke dalam *Trade and Investment Action Plans* yang mendorong investasi. AS berperan dalam membantu memperluas dan memperdalam hubungan ekonomi melalui *Trade and Investment Framework Agreements* (TIFA), *Bilateral Investment Treaties* (BITs), dan *Free Trade Agreements* (FTA) yang komprehensif. Negara-negara yang mencari keanggotaan di WTO dan tergabung dengan MEFTA meliputi Aljazair, Lebanon, dan Yaman. Sedangkan negara lainnya seperti Israel, Yordania, Maroko, Bahrain dan Oman, AS memperkuat kerjasama dengan cara menandatangani perjanjian bilateral dengan lima negara tersebut.

Berdasarkan karakteristik pendekatan yang dilakukan AS terhadap negara-negara yang telah disebutkan dan keterlibatannya dalam forum maupun kerjasama perdagangan regional, maka tidak heran jika pada akhir tahun 2008 AS mengutarakan keinginan untuk ikut bergabung bersama organisasi kerjasama perdagangan yang ada di Asia-Pasifik yaitu *Trans-Pacific Partnership* (TPP) dan mengembangkan pengaruhnya di kawasan tersebut.

B. Inisiasi dan Pembentukan *Trans-Pacific Partnership* (TPP)

Pada bagian ini penulis berupaya untuk memaparkan mengenai bagaimana awal mula TPP diinisiasi dan dibentuk. Pembagian pembahasan dilakukan secara terpisah karena meskipun bagian dari sejarah pembentukan TPP, tetapi keduanya memiliki bagian yang berbeda. Dalam inisiasi TPP pembahasan akan berfokus pada sebuah gagasan mengenai sebuah kesepakatan yang mencakup ekonomi strategis di Asia Pasifik beserta pencetusnya, sedangkan pada pembahasan pembentukan TPP akan berfokus untuk membahas proses pembentukan kesepakatan baru, yang disebut *TPP Agreement*. Pembahasan

juga didukung dengan alasan terjadinya pembentukan kesepakatan baru tersebut. Ini dilakukan karena TPP *Agreement* berangkat dari sebuah kesepakatan yang lahir kembali menjadi sesuatu yang baru dan lebih kongkrit. Maka dirasa perlu untuk memaparkan keduanya agar menjadi pembahasan yang berkesinambungan.

B.1. Inisiasi *Trans-Pacific Partnership* (TPP)

Pada awalnya nama *Trans-Pacific Partnership* (TPP) adalah *The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* (TPSEP), atau dapat diartikan sebagai Kemitraan Ekonomi Strategis Trans Pasifik. TPSEP merupakan sebuah perjanjian perdagangan bebas antara empat negara di kawasan Pasifik, yang juga membahas mengenai berbagai masalah kebijakan ekonomi. Gagasan awal untuk TPSEP ini melibatkan tiga negara, yaitu Selandia Baru, Chili, dan Singapura. Negosiasi diluncurkan pada tahun 2002, bersamaan dengan KTT APEC yang diadakan di Mexico. KTT APEC pada tahun 2002 diikuti oleh 21 negara anggota APEC, guna membahas mengenai program kerja Komite APEC yang akan datang. KTT APEC 2002 membahas pula mengenai prinsip penting transparansi dalam APEC untuk mendorong stabilitas ekonomi dan dalam memenuhi tujuan perdagangan bebas dan investasi APEC. Di tengah pembahasan KTT APEC mengenai prinsip transparansi dalam APEC, ketiga negara inisiator TPSEP yang juga turut hadir dalam pertemuan pun terlibat dalam suatu pembahasan lain yang menyangkut tentang pengembangan ekonomi di kawasan Pasifik. Ketiga negara inisiator TPSEP tersebut kemudian sepakat untuk membentuk sebuah strategi ekonomi, yang bertujuan untuk membuka jalan menuju liberalisasi di Asia-Pasifik, dengan mengarah pada konsep kelompok P-3 atau Pasifik 3. Setelah terbentuk TPSEP oleh Pasifik 3, Brunei Darussalam yang mengetahui akan adanya sebuah rancangan strategi ekonomi dengan peluang besar ini kemudian menyatakan keinginan untuk bergabung ke dalam negosiasi dan membentuk P-4. Hal ini dilakukan oleh Brunei Darussalam pada Januari 2004, tetapi secara Brunei Darussalam secara resmi baru bergabung penuh

untuk negosiasi pada tahun 2005. Keempat negara yang disebut dengan Pasifik 4 ini kemudian sepakat membuat perjanjian blok perdagangan. Pada 3 Juni 2005 kesepakatan yang dibentuk oleh P4 ini kemudian ditandatangani, dan secara resmi diumumkan pada *APEC Trade Ministers Meeting* tahun 2005, yang disebut dengan *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TPSEP)*. Perjanjian yang berisi 20 pasal dengan dua *Memoranda of Understanding (MoU)* perihal kerja sama dalam hal lingkungan dan ketenagakerjaan ini mulai berlaku pada 1 Januari 2006. Kedua MoU ini sifatnya terpisah dari perjanjian TPSEP, tetapi apabila terdapat salah satu negara yang mengundurkan diri dari salah satu di antara tiga kesepakatan ini, maka negara tersebut secara otomatis juga mengundurkan diri pada dua kesepakatan lainnya (Elms & Lim, 2012).

Kesepakatan TPSEP berisi mengenai perjanjian perdagangan barang dan jasa beserta peraturan dan solusinya, terdapat juga pembahasan mengenai tindakan *sanitary* dan *phytosanitary* terkait bidang kesehatan, terdapat pula pembahasan mengenai hak kekayaan intelektual, *government procurement* dan kebijakan persaingan antar negara yang terlibat (NZ Ministry of Foreign Affairs & Trades, 2005). Kesepakatan perdagangan bebas antar negara P-4 ini pada akhirnya membuka pintu bagi negara-negara lain di kawasan ini untuk bergabung dan melakukan perkembangan pada kesepakatan yang sudah dibentuk agar relevan dengan kondisi negara lain yang akan bergabung nantinya. Oleh karena itu untuk mengawasi perjanjian maka dibentuklah *TPSEP Commission*, yang tercantum pada pasal 17 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement). Pada pasal 17 ayat 1 berisi mengenai fungsi dibentuknya komisi TPSEP adalah untuk mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian; meninjau kembali dalam 2 tahun sejak berlakunya Perjanjian ini dan setidaknya setiap 3 tahun dilaksanakan; mengawasi pekerjaan semua Komite dan kelompok kerja yang dibentuk berdasarkan Perjanjian ini; mengeksplorasi langkah-langkah untuk perluasan lebih lanjut perdagangan dan investasi di antara Para Anggota dan mengidentifikasi wilayah kerja sama komersial, industri dan teknis yang sesuai antara

perusahaan dan organisasi Pihak terkait; dan pertimbangkan hal lain yang dapat mempengaruhi pelaksanaan Perjanjian ini (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement).

Lebih dari tiga tahun perjanjian TPSEP terbentuk, dan TPSEP dirasa kurang diminati oleh negara-negara lainnya. Dilihat dari jumlah keanggotaan TPSEP yang tak kunjung berubah sejak awal perjanjian berjalan. TPSEP menjadi sebuah perjanjian perdagangan bebas yang dianggap kurang berpengaruh dan kurang memiliki dampak yang signifikan bagi sektor perdagangan internasional. Hal ini disebabkan negara-negara penggagas TPSEP merupakan negara yang tidak begitu menyumbang peranan yang besar bagi perekonomian global. Hal tersebut dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi *Gross Domestic Product* (GDP) negara anggota TPSEP. Berdasarkan data dari Bank Dunia, Pasifik 4 sebagai penggagas TPSEP memiliki tingkat GDP yang tidak terlalu besar. Keempat negara tersebut hanya menempati skala 0,13 sampai dengan 0,56 triliun USD, dengan perbandingan skala tertinggi berada di angka 2,99 triliun USD (The World Bank, 2005). GDP dinilai merupakan hal yang penting dan digunakan sebagai tolak ukur ketertarikan negara-negara yang lain dalam menaruh minat untuk bergabung dalam TPSEP. GDP merupakan aspek yang sangat penting dalam perekonomian suatu negara. GDP memberikan informasi secara langsung mengenai ukuran dan performa ekonomi suatu negara. Tingkat perkembangan GDP (*GDP Growth*) juga sering digunakan sebagai indikator yang menentukan apakah perekonomian suatu negara berjalan dengan baik atau tidak. Dengan kata lain, semakin tinggi GDP suatu negara, dapat dipastikan bahwa negara tersebut memiliki pengelolaan perekonomian yang baik. Begitu pula sebaliknya, GDP yang rendah akan membuat negara lain kurang tertarik untuk bergabung karena negara dengan GDP yang rendah dianggap memiliki performa yang kurang baik, sehingga pada akhirnya dapat mempengaruhi hasil dari perjanjian tersebut.

B.2. Pembentukan *Trans-Pacific Partnership (TPP)*

Kurangnya minat negara-negara non P-4 untuk bergabung dengan TPSEP menjadi celah bagi AS untuk ikut bergabung dalam babak negosiasi TPSEP. AS mulai menunjukkan minat untuk ikut terlibat dalam negosiasi TPSEP pada Maret 2008. Pada bulan September, di periode akhir kepemimpinan George W. Bush, Perwakilan Perdagangan AS mengumumkan minatnya untuk ikut berpartisipasi ke dalam negosiasi P-4. Bush yakin bahwa bergabungnya AS ke dalam negosiasi TPSEP akan menjadi langkah yang baik bagi perjanjian tersebut, karena AS dapat membuka peluang untuk menarik minat bagi negara lain yang ingin bergabung. Bush mengumumkan keinginan untuk melakukan negosiasi dengan pembahasan mengenai layanan jasa keuangan dan investasi, bidang yang tidak disebutkan dalam kesepakatan awal TPSEP. Alasan AS menyatakan minatnya untuk bergabung dalam negosiasi dikarenakan P4 menawarkan *platform* ramah agenda neoliberal untuk memperluas kepentingan ekonomi dan strategis AS di Asia-Pasifik khususnya, serta memaksimalkan pencapaian kepentingan ekonomi melalui blok-blok yang diikuti. Karena jumlah negara yang tergabung dalam negosiasi sudah lebih dari 4 negara yang maka diputuskan untuk tidak lagi menggunakan sebutan P4, melainkan diganti dengan sebutan Kemitraan Trans-Pasifik, atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Trans-Pacific Partnership (TPP)*.

Bergabungnya AS dalam proses negosiasi ternyata mengundang perhatian negara lain untuk ikut bergabung, dan diperkirakan bahwa TPP akan menambahkan anggota dalam tahapan yang berurutan. Sejak mendapat kabar bahwa AS mulai bergabung ke dalam negosiasi TPP, pada tanggal 20 November 2008, Australia mengumumkan bahwa mereka juga akan berpartisipasi dalam negosiasi TPP. Perdana Menteri Australia Kevin Rudd telah meminta sebuah komunitas Asia Pasifik itu untuk memiliki pembahasan yang luas yang mencakup isu-isu politik, keamanan, ekonomi, dan global seperti perubahan iklim (Fergusson, *The Trans-Pacific Partnership Agreement*, 2010). Setelah Australia resmi bergabung dengan negosiasi, Peru dan

Vietnam juga menyatakan untuk ikut bergabung menjadi mitra dalam negosiasi TPP. Ketiga negara tersebut akhirnya resmi bergabung dalam proses negosiasi TPP dan membawa harapan bahwa delapan negara ini akan menentukan kesepakatan yang dapat ditandatangani oleh negara-negara lain.

Dengan formasi delapan anggota, negosiasi TPP *Agreement* mulai dilakukan. Negosiasi pertama terjadi di Melbourne, Australia pada tanggal 15 Maret 2010. Delapan negara anggota negosiasi berkumpul untuk membahas sepuluh bidang yang akan menjadi fokus pada TPP *Agreement*. Bidang yang dibahas pada negosiasi pertama yaitu mengenai standar industri, pertanian, sanitasi dan *phyto-sanitary*, telekomunikasi, layanan keuangan, bea cukai, peraturan dasar, pengadaan barang dan jasa, lingkungan, dan pengembangan kapasitas perdagangan. Kemudian sesi negosiasi yang kedua berlangsung pada Minggu, 14 Juni 2010 di San Francisco. Topik pembahasan negosiasi adalah mengenai kesepakatan mengenai akses pasar yang sama, lalu hubungan antara area perdagangan bebas saat ini dengan kesepakatan baru yang potensial, dan bagaimana koherensi dari peraturan yang sudah ada, serta adanya isu baru yang dapat diakomodasi dalam kesepakatan.

Dengan harapan bahwa delapan negara anggota ini akan menentukan kesepakatan yang dapat ditandatangani oleh negara-negara lain untuk mencakup 40 % ekonomi global dan sepertiga perdagangan global dengan tujuan utama yaitu berusaha untuk menetapkan standar baru untuk perdagangan global yang akan meningkatkan daya saing negara-negara anggota TPP dalam ekonomi global. Termasuk juga akses pasar yang kompetitif dengan berusaha menghilangkan tarif dan hambatan perdagangan dan investasi, untuk menciptakan peluang baru di kedua bidang - pekerjaan dan bisnis - dan manfaat langsung bagi konsumen (“Trans-Pacific Partnership Trade Ministers”, 2013).

Setelah melalui proses negosiasi yang panjang antar negara anggota TPP selama kurang lebih enam tahun akhirnya ditemukan sebuah kesepakatan akhir yang disebut TPP *Agreement* (Kesepakatan TPP). Kesepakatan itu dibuat pada tanggal 5 Oktober 2015, kemudian diumumkan pada tanggal 5

November 2015, dan ditandatangani pada tanggal 4 Februari 2016 di Auckland, Selandia Baru (Nakamura, 2016).

C. Keterlibatan AS dalam Negosiasi TPP *Agreement* di Era Obama

Masa kepemimpinan Bush sebagai presiden Amerika Serikat berakhir pada awal tahun 2009, yang kemudian digantikan oleh Barack Obama sebagai presiden berikutnya. Pada masa kepemimpinan Obama, bergabung dengan TPP menjadi suatu misi bagi AS untuk melebarkan pengaruhnya di wilayah Asia-Pasifik. Amerika Serikat menggunakan strategi *'pivot to Asia'* atau *'rebalancing'* sebagai strategi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam hal ekonomi dan politik di abad ke-21 yang akan lebih diarahkan ke kawasan Asia Pasifik. Amerika Serikat melihat TPSEP sebagai peluang untuk membangun hubungan diplomatik, ekonomi, dan keamanan di kawasan Asia Pasifik, yang mana salah satu dari metode tersebut dilakukan dengan bergabung dalam babak negosiasi TPSEP untuk kemudian menginisiasi adanya TPP *Agreement*.

Pada tanggal 14 November 2009, AS menyatakan untuk kembali berkomitmen dan bergabung dengan negosiasi TPP “dengan tujuan membentuk regional yang luas dan memiliki standar kesepakatan yang tinggi di abad ke 21 ini” (Fergusson, McMinimy, & Williams, *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*, 2015).

Hal itu ditegaskan oleh Presiden Obama melalui sebuah pidato terkait keinginannya bergabung dengan TPP ketika ia berada di Tokyo pada November 2009, yang berbunyi:

“The growth of multilateral organizations can advance the security and prosperity of this region. I know that the United States has been disengaged from these organizations in recent years. So let me be clear: those days have passed. As an Asia-Pacific nation, the United States expects to be involved in the discussions that shape the future of this region and to participate fully in appropriate organizations as they are established and evolve.”

“Pertumbuhan organisasi multilateral dapat memajukan keamanan dan kemakmuran wilayah. Saya tahu bahwa Amerika Serikat telah lepas dari organisasi-organisasi ini dalam beberapa tahun terakhir. Jadi, saya tegaskan: hari-hari tersebut telah berlalu. Sebagai negara Asia-Pasifik, Amerika Serikat mengharapkan untuk terlibat dalam diskusi yang membentuk masa depan kawasan ini dan untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam organisasi yang sesuai sebagaimana mereka terbentuk dan berkembang” (Fergusson, 2010).

Pidato Obama di Tokyo ini diartikan bahwa ketertarikan Amerika Serikat untuk bergabung dalam keanggotaan TPP merupakan sebuah langkah yang menegaskan bahwa AS mampu untuk terjun dan menciptakan kerja sama perdagangan yang baik di kawasan Asia Pasifik. Selain itu, pidato Obama juga digunakan sebagai ajang untuk mempromosikan TPP ke negara lain, termasuk Jepang yang saat itu belum bergabung dengan negosiasi TPP. AS sebagai salah satu negara dalam kawasan Asia Pasifik menginginkan agar keterlibatannya dalam kerja sama regional ini mampu memberikan dampak positif bagi masa depan kawasan Asia Pasifik. Keputusan yang dilakukan oleh AS tidak terlepas dari adanya kepentingan ekonomi, dengan adanya hubungan baik antar negara dalam kawasan Asia Pasifik melalui TPSEP tentu dapat membangun perekonomian AS pasca krisis finansial yang dihadapi di tahun 2008, maupun perekonomian di kawasan Asia Pasifik.

Seiring dengan pernyataan Obama mengenai minatnya agar AS terjun dalam proses negosiasi TPP *Agreement*, Obama terlebih dahulu diharuskan untuk melapor untuk mendapat persetujuan Kongres AS sesuai aturan kenegaraan yang berlaku di AS. Berdasarkan ketentuan, Presiden diwajibkan untuk memberi tahu dan berkonsultasi dengan para pemimpin Kongres, sebelum, selama, dan setelah kesepakatan perdagangan telah dinegosiasikan. Hal ini dilakukan karena TPP kemungkinan besar akan mempengaruhi berbagai sektor dan wilayah ekonomi AS

yang berdampak langsung pada kepentingan AS dan dapat mempengaruhi bentuk dan jalur kebijakan perdagangan AS di masa yang akan datang, sehingga mengharuskan para pembuat kebijakan untuk memikirkan secara matang. Presiden Obama secara resmi memberitahukan Kongres AS mengenai niat Administratifnya untuk melakukan negosiasi dengan negara-negara anggota TPP pada tanggal 14 Desember 2009 (Fergusson, McMinimy, & Williams, *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*, 2015). Pemberitahuan tersebut dilakukan 90 hari sebelum dimulainya negosiasi dengan anggota TPP. Langkah AS untuk bergabung dengan TPP dirasa penting karena kemungkinan akan dilihat sebagai respons kebijakan AS terhadap hubungan ekonomi dan strategis yang meningkat pesat di antara negara-negara Asia, beberapa di antaranya telah menyingkirkan Amerika Serikat dalam beberapa tahun terakhir, dan mulai menggantikan posisinya dengan Tiongkok.

Niat AS untuk bergabung ke dalam TPP ternyata tidak semulus yang dibayangkan oleh Obama. Kongres hanya menyetujui dan mempersilahkan Obama untuk melanjutkan proses negosiasi dengan TPP, tidak dengan keputusan untuk resmi bergabung. Obama sendiri memiliki rasa optimisme yang tinggi bahwa TPP akan berdampak baik bagi perekonomian AS, oleh karena itu ia mendukung penuh negosiasi. Pada perkembangannya, negosiasi yang dilaksanakan oleh negara anggota negosiasi TPP terus menarik perhatian negara-negara kawasan Asia Pasifik lainnya. Hal ini membuat dukungan Obama terhadap TPP semakin kuat, ia berusaha meyakinkan Kongres dan menunjukkan optimisme bahwa TPP merupakan suatu langkah yang tepat bagi AS karena dinilai akan menjadi suatu kesempatan yang baik. Disamping itu, negara-negara anggota TPP juga merupakan mitra dagang serta relasi yang penting bagi AS. Pemerintahan Obama tidak ingin kehilangan kesempatan bagi AS untuk kembali maju sebagai kekuatan Pasifik, AS telah mendorong untuk mengembangkan TPP sebagai kemitraan yang bertaraf tinggi melalui sebuah kesepakatan perdagangan dan memanfaatkan TPP untuk menyeimbangkan Tiongkok terutama

di kawasan Asia-Pasifik, baik dari sudut pandang ekonomi dan keamanan.

Tak hanya meyakinkan Kongres bahwa TPP merupakan kesempatan yang menguntungkan, Obama juga memperlihatkan dukungannya melalui tindakan agresif untuk mempromosikan TPP ke negara-negara lain di dunia. Pada tahun 2012, dua negara yang merupakan mitra dagang AS terbesar di antara negara-negara TPP lainnya, yaitu Kanada dan Meksiko secara resmi mengumumkan bahwa mereka akan bergabung dalam negosiasi. Kedua negara yang saling berbagi perbatasan yang luas dengan AS ini juga merupakan mitra FTA AS yang tergabung dalam sebuah kesepakatan dagang bernama NAFTA. Kanada dan Meksiko mengambil posisi negosiasi TPP mengenai pengadaan barang dan investasi. Tak hanya Kanada dan Meksiko, delapan mitra TPP lainnya seperti Singapura dan Australia merupakan pasar ekspor barang AS teratas dan mitra dagang dengan investasi penuh. Sementara Malaysia, Vietnam, dan Singapura merupakan sumber utama impor barang AS. Setelah dua negara anggota NAFTA bergabung dalam negosiasi, AS begitu gencar untuk mengajak Jepang bergabung dengan TPP. Jepang yang akhirnya secara resmi tergabung dalam negosiasi TPP pada Juli 2013. Keputusan Jepang untuk bergabung dalam negosiasi perjanjian ini diambil karena Perdana Menteri Jepang telah melakukan diskusi hampir selama dua tahun dengan beberapa negara anggota TPP *Agreement* lainnya. Jepang merupakan mitra dagang terbesar ketiga dalam sektor barang, serta mitra dagang dan investasi layanan terbesar kedua bagi AS. Tak hanya itu, Jepang juga berusaha membantu Obama dalam mengajak negara-negara anggota ASEAN untuk bergabung dalam kerangka kerjasama TPP.

Peran AS dalam mewujudkan TPP *Agreement* juga tak sebatas mempromosikan kepada negara-negara lain untuk bergabung, Obama juga menegaskan bahwa AS akan mengambil bagian besar dalam negosiasi pembentukan TPP *Agreement*. Kantor Perwakilan Dagang Amerika Serikat menggariskan 30 pasal TPP yang mencakup isu perdagangan dan perdagangan, dimulai dengan perdagangan barang dan dilanjutkan dengan

fasilitasi bea cukai dan perdagangan; tindakan sanitasi dan fitosanitasi; hambatan teknis untuk berdagang; solusi perdagangan; investasi; jasa; perdagangan elektronik; pengadaan pemerintah; hak milik intelektual; tenaga kerja; lingkungan hidup; dan yang akan sepenuhnya memastikan pengembangan TPP, daya saing dan inklusifitas. Ini berlanjut dengan ketentuan mengenai penyelesaian perselisihan, pengecualian dan ketentuan kelembagaan (Gutu, 2016). Isu-isu yang sudah dinegosiasikan di atas dijadikan pertimbangan untuk langkah negosiasi AS dengan TPP kedepannya.

Dari 30 pasal tersebut, AS memiliki peran dalam menegosiasikan mengenai akses pasar untuk barang, jasa, dan pertanian dengan negara-negara yang saat ini tidak memiliki *Free Trade Agreement* (FTA) seperti Brunei, Jepang, Malaysia, Selandia Baru, dan Vietnam. Negosiasi juga dilakukan mengenai disiplin ilmu untuk hak atas kekayaan intelektual (HAKI), perdagangan jasa, *government procurement*, investasi, peraturan asal, persaingan, tenaga kerja, dan lingkungan, di antara isu lainnya. Dalam banyak kasus, peraturan yang dinegosiasikan dimaksudkan lebih ketat daripada peraturan serupa yang ditemukan di dalam *World Trade Organization* (WTO). Beberapa topik, seperti perusahaan milik negara, koherensi peraturan, dan daya saing, dapat mematahkan landasan baru dalam negosiasi FTA. Karena negara-negara yang membentuk mitra negosiasi TPP mencakup negara industri maju, menengah, dan negara berkembang, jika TPP dilaksanakan, mungkin melibatkan restrukturisasi dan reformasi ekonomi beberapa peserta (Fergusson, McMinimy, & Williams, *The Trans-Pacific Partnership* (TPP) Negotiations and Issues for Congress, 2015).

Setelah melalui proses negosiasi yang panjang antar negara anggota TPP selama kurang lebih enam tahun akhirnya ditemukan sebuah kesepakatan akhir yang disebut *TPP Agreement* (Kesepakatan TPP).

Kesepakatan ini dibuat pada tanggal 5 Oktober 2015 yang berisi beberapa kesepakatan dengan lima poin utama, yaitu:

- 1) Akses pasar yang komprehensif
- 2) Adanya pendekatan regional sebagai komitmen
- 3) Solusi untuk mengatasi tantangan perdagangan baru
- 4) Perdagangan yang inklusif
- 5) Platform untuk integrasi regional

Sumber: Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement. (2015, October). *Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement*. Retrieved from Office of the United States Trade Representatives: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>

Pada poin pertama, dibahas mengenai akses pasar yang komprehensif. TPP menghilangkan atau mengurangi hambatan tarif dan non-tarif di seluruh perdagangan barang dan jasa secara substansial dan mencakup keseluruhan perdagangan, termasuk perdagangan dan investasi barang dan jasa, sehingga menciptakan peluang dan keuntungan baru bagi bisnis, pekerja, dan konsumen. Pada poin kedua, TPP memfasilitasi pengembangan rantai produksi dan suplai. TPP yakin jika perdagangan yang lancar akan meningkatkan efisiensi dan mendukung tujuan dari kesepakatan untuk menciptakan pekerjaan, meningkatkan taraf hidup, meningkatkan upaya konservasi, dan memfasilitasi integrasi lintas perbatasan, serta membuka pasar domestik. Poin yang ketiga, TPP mempromosikan inovasi, produktivitas, dan daya saing dengan menangani isu-isu baru, termasuk pengembangan ekonomi digital, dan peran perusahaan milik negara dalam ekonomi global. Pada poin ke empat, Perdagangan inklusif TPP mencakup elemen baru yang berusaha memastikan bahwa ekonomi di semua tingkat pengembangan dan bisnis dari semua ukuran dapat memperoleh keuntungan dari perdagangan. Ini juga mencakup komitmen untuk membantu usaha kecil dan menengah (UMKM) memahami kesepakatan ini, dan memanfaatkan kesempatan. Ini

juga mencakup komitmen khusus untuk pembangunan dan pengembangan kapasitas perdagangan, untuk memastikan bahwa semua Pihak dapat memenuhi komitmen dalam kesepakatan dan memanfaatkan sepenuhnya. Poin terakhir yaitu mengenai TPP sebagai Platform untuk integrasi regional. TPP dimaksudkan sebagai platform untuk integrasi ekonomi regional dan dirancang untuk mencakup perkembangan ekonomi di wilayah Asia Pasifik.

Dari beberapa poin *TPP Agreement* yang sudah dijelaskan di atas, ditemukan bahwa pada awalnya ketika kesepakatan ini masih berupa TPSEP isi dalam pembahasannya hanya seputar perdagangan bebas yang ditambahkan dengan adanya tindakan *sanitary* dan *phytosanitary* terkait bidang kesehatan, dan pembahasan mengenai hak kekayaan intelektual, *government procurement* dan kebijakan persaingan antar negara yang terlibat. Hal-hal seperti investasi, pembukaan lapangan pekerjaan, ruang untuk berjalannya UMKM, dan integrasi ekonomi belum dibahas. Namun, seiring dengan berjalannya proses negosiasi dimana AS terlibat sebagai pihak yang terbilang cukup berperan bagi TPP dan memasukan beberapa poin yang dituju seperti adanya *Free Trade Agreement* bagi negara yang belum memiliki, pembahasan mengenai investasi, persaingan dalam perdagangan baru, dan permasalahan tenaga kerja, maka akhirnya kesepakatan dengan tujuan utama di atas dapat terbentuk.

TPP Agreement yang telah mencapai akhir negosiasi ini kemudian diumumkan pada tanggal 5 November 2015, dan ditandatangani pada tanggal 4 Februari 2016 di Auckland, Selandia Baru. Para menteri perdagangan dari Amerika Serikat dan 11 negara Pasifik lainnya secara resmi menandatangani kesepakatan perdagangan regional terbesar dalam sejarah tersebut. Namun, ternyata nasib proyek ekonomi yang memerlukan tanda tangan Obama ini tertahan di Capitol Hill (Nakamura, 2016). Serangkaian proses panjang yang dilakukan oleh administratif Obama selama lebih dari enam tahun dalam meyakinkan Kongres untuk bergabung dalam TPP ternyata belum menemukan titik terang. Dukungan AS dalam *TPP Agreement*, dengan Menteri Perdagangan yang turut menandatangani

kesepakatan pun tidak berlaku karena Obama sebagai Presiden tidak mendapat persetujuan dari Kongres AS ketika akan menandatangani kesepakatan. Proses penandatanganan kesepakatan suatu kerjasama pun tidak dapat berlaku jika hanya ditandatangani oleh Menteri Perdagangan. Sehingga dapat dikatakan bahwa posisi AS belum resmi tergabung ke dalam *TPP Agreement*, hingga akhir kepemimpinan Obama. Seperti ditunda, *TPP Agreement* yang belum mendapat persetujuan Kongres ini kemudian dibatalkan oleh presiden pengganti Obama, yaitu Donald Trump. AS yang diibaratkan sebagai wajah dari TPP dan berperan banyak dalam terbentuknya kesepakatan, kini meninggalkan TPP begitu saja.

Pemaparan di atas membuktikan bahwa sebenarnya AS sudah memiliki banyak perangkat yang lengkap untuk memenuhi kepentingan ekonomi, dengan terlibat dengan beberapa blok perdagangan. Hal tersebut ternyata tidak membuat AS merasa cukup, AS selalu ingin terlibat dan menjadi bagian dari blok-blok yang belum diikuti. Ketika ada peluang untuk mengembangkan pengaruhnya di Asia-Pasifik, AS yang kala itu berada di bawah kepemimpinan Obama menjadi sangat gencar untuk ikut terlibat dalam negosiasi pembentukan *TPP Agreement*. Namun, tekad Obama ternyata tidak berjalan sesuai dengan harapannya. Ia belum juga mendapat dukungan dari Kongres untuk melanjutkan proses ratifikasi hingga akhir kepemimpinan. Kemudian kepemimpinan AS berganti, menyebabkan adanya perubahan kebijakan. Hal ini juga terjadi pada keputusan AS, yang semula gencar mendukung penuh TPP, kini beralih menarik diri dan menghentikan dukungannya. Untuk pembahasan mengenai penarikan keterlibatan AS dan penghentian dukungan terhadap TPP akan dibahas di dalam bab 3.