

Stagnansi Perdagangan Intra ASEAN pada Periode MEA 2015: Faktor Domestik dan Interdependensi

Najihah Manggabarani

Program Pascasarjana Hubungan Internasional, Universitas Indonesia

Correspondence email: najihah.manggabarani@ui.ac.id

Abstrak. Pada tahun 2007, negara-negara anggota ASEAN memutuskan untuk mempercepat proses integrasi ekonomi regional dengan memajukan implementasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (EAC) dari tahun 2020 hingga 2015. Data statistik dari Sekretariat ASEAN pada 2019 menunjukkan bahwa perdagangan intra-ASEAN pada periode MEA 2015 tidak meningkat secara konsisten dan cenderung stagnan di 20-24 persen. Sementara itu pada 2020, diharapkan perdagangan intra ASEAN dapat tumbuh hingga 30 persen. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis mengapa ada fenomena inkonsistensi dalam peningkatan perdagangan intra-ASEAN selama periode MEA 2015 dengan mempertimbangkan politik domestik dan saling ketergantungan ekonomi negara-negara ASEAN. Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode kualitatif yang dianalisis secara deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui kajian kepustakaan, yaitu perolehan data dari berbagai sumber baik buku, berita resmi, artikel, dan dokumen terkait lainnya. Studi ini menunjukkan hasil bahwa integrasi ekonomi ASEAN selain dipengaruhi oleh faktor domestik, juga dipengaruhi oleh saling ketergantungan ekonomi negara-negara ASEAN.

Kata kunci: Integrasi ekonomi regional; Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA); perdagangan intra-ASEAN

Abstract. In 2007, ASEAN member states decided to accelerate the process of regional economic integration by advancing the implementation of the ASEAN Economic Community (EAC) from 2020 to 2015. Statistics from the ASEAN Secretariat in 2019 showed that intra ASEAN trade in the 2015 AEC period did not increase consistently and tended to stagnate at 20-24 percent. Meanwhile in 2020, it is expected that intra ASEAN trade can grow by up to 30 percent. This article aims to analyze why there is a phenomenon of inconsistency in the increase in intra-ASEAN trade during the 2015 AEC period taking into account domestic politics and economic interdependence of ASEAN countries. The methods used in this writing are qualitative methods that are analyzed descriptively. Data collection techniques are carried out through library studies, namely the acquisition of data from various sources both books, official news, articles, and other relevant documents. This study shows the results that ASEAN economic integration in addition to being influenced by domestic factors, is also influenced by the economic interdependence of ASEAN countries.

Keywords: Regional economic integration; ASEAN Economic Community (AEC); intra-ASEAN trade

PENDAHULUAN

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif yang berupaya menggambarkan fakta dan karakteristik objek yang diteliti secara jelas dan tepat. Teknik pengumpulan data dan analisis data dilakukan melalui penelusuran studi pustaka (*library research*) dari sumber-sumber buku, berita dan media online, serta dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah negara-negara ASEAN maupun organisasi internasional lainnya. Sejak terbentuk pada tahun 1967, ASEAN sebagai institusi regional telah mengalami banyak perkembangan baik secara politik maupun ekonomi. Sesuai dengan visi ASEAN 2020 yang menginginkan kawasan ke tahapan lebih integratif agar tercipta pemerataan kesejahteraan di kawasan, pada tahun 2003 dalam *ASEAN Concord II* dibentuk Masyarakat ASEAN 2020 yang terdiri atas tiga pilar; politik (Masyarakat Politik ASEAN), sosial budaya (Masyarakat Sosial Budaya ASEAN), dan ekonomi (Masyarakat Ekonomi ASEAN) untuk mempermudah dan melancarkan proses integrasi kawasan (Kemlu.go.id, 2015). Pada tahun 2007 dalam KTT ASEAN ke-12, para kepala negara kemudian

sepakat mempercepat pembentukan Masyarakat ASEAN termasuk pilar MEA pada tahun 2015 dan membentuk Cetak Biru (*Blueprint*) yang berisikan kebijakan-kebijakan yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh negara anggota sesuai dengan *timeline* yang telah disepakati (Kemlu, 2015).

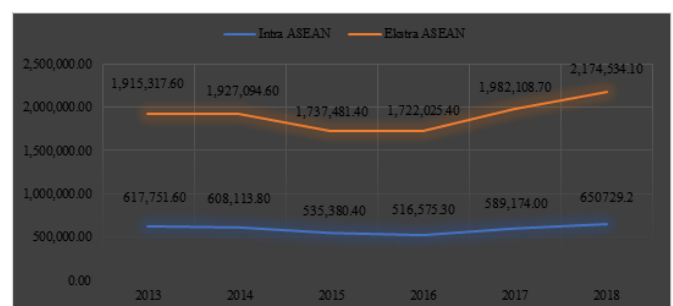
Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) sebagai suatu blok ekonomi merupakan tahap lanjutan dari regionalisme di Asia Tenggara yang berkembang dari blok perdagangan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) dan diarahkan untuk menyatukan keanekaragaman potensi ekonomi ASEAN ke dalam wadah pasar tunggal ASEAN. Tujuan MEA berdasarkan Cetak Biru ASEAN adalah untuk mentransformasikan ASEAN menjadi sebuah pasar dan basis produksi tunggal, kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi, kawasan dengan pembangunan ekonomi merata, dan kawasan yang secara penuh terintegrasi ke dalam ekonomi global (Kemlu, 2015). MEA memiliki tujuan untuk mewujudkan kawasan ASEAN yang lebih terintegrasi dari segi ekonomi. Dengan demikian, diharapkan implementasi MEA 2015 dapat meningkatkan interaksi perdagangan dan investasi di kawasan seperti yang dikemukakan

Plummer bahwa *The AEC is also said to be beneficial to the expansion of intra-ASEAN trade and improvement of the regional economy through greater gains from trade and FDI* (Ismail dan King, 2013). Pada perkembangannya, proses menuju MEA masih berlanjut hingga saat ini dengan disepakatinya kembali MEA 2025 pada Desember 2015. Kemudian muncul pertanyaan *sudah sejauh mana MEA mendorong integrasi ekonomi di ASEAN?*. Mengingat akan tujuan liberalisasi regional adalah untuk meningkatkan intensitas dan saling ketergantungan antar negara dalam satu kawasan. Jones & Smith (2007) menyatakan bahwa untuk mengukur integrasi ekonomi regional, dapat dilihat dari pertumbuhan perdagangan intra-regional serta berkurangnya ketergantungan terhadap investasi asing dan pasar eksternal.

Dalam proses menuju integrasi ekonomi, beberapa pengamat melihat secara pesimis visi ASEAN menuju integrasi ekonomi sepenuhnya jika dibandingkan dengan tahap integrasi ekonomi Uni Eropa seperti yang dikemukakan Lloyd (2005) bahwa jika dilihat dari perdagangan intra ASEAN dan pergerakan modal, integrasi ekonomi ASEAN masih cenderung lemah. Dibandingkan dengan Uni Eropa, perdagangan intra Uni Eropa mencapai 60% sedangkan intra ASEAN hanya menyentuh angka 20% pada tahun 1990an dan berdasarkan laporan MEA Indonesia (2018), saat ini total perdagangan intra ASEAN masih berada di angka 25% dan diharapkan dapat tumbuh menjadi 30% di tahun 2020. Dosch (2017) dalam tulisannya juga menambahkan bahwa implementasi MEA masih menunjukkan proses integrasi yang dangkal di kawasan ASEAN karena dari tahun 2009 hingga 2013 terdapat 186 kasus hambatan non-tarif yang terjadi antar negara kawasan. Hasil tulisan Dosch (2017) menunjukkan bahwa terdapat *mismatch* antara ambisi politik dan kapabilitas ekonomi dalam proses implementasi MEA. Terlepas dari pandangan pesimis terkait integrasi ekonomi ASEAN, penulis sependapat dengan Jones dan Smith (2007) bahwa MEA masih merupakan proses yang diupayakan menuju integrasi ekonomi kawasan, bukan *progress*. ASEAN memang telah melakukan langkah-langkah untuk mendukung upaya integrasi ekonomi kawasan, misalnya negara ASEAN-6 (Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand, dan Brunei Darussalam) telah menghapuskan tarif sejak tahun 2010 dan negara CLMV (Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam) telah menurunkan tarif Intra ASEAN sebanyak 0-5% dalam ATIGA (*ASEAN Trade in Goods Agreement*) berdasarkan laporan Sekretariat ASEAN (2019). Meskipun sebagian negara anggota telah mengurangi dan sebagian telah menghapuskan hambatan tarif, namun menghilangkan dan mengidentifikasi hambatan non tarif masih menjadi penghambat dalam aktivitas perdagangan intra ASEAN karena mempengaruhi proses impor dan ekspor antar negara di kawasan. Hal ini dapat dilihat dari total

perdagangan intra ASEAN (antar negara anggota ASEAN) memasuki periode dan setelah periode MEA 2015 tidak menunjukkan peningkatan yang konsisten (fluktuatif).

Grafik 1 menggambarkan total perdagangan intra ASEAN (garis warna biru) pada tahun 2013 ke 2014 mulai menurun yaitu dari 617.751 ke 608.113. Pada tahun 2015 (periode MEA 2015) terjadi penurunan cukup drastis hingga tahun 2016 yaitu dari 608.113 menjadi 516.573. Peningkatan mulai terjadi pada tahun 2017 dan 2018 yaitu dari 589.174 menjadi 650.729, meskipun tidak terjadi secara pesat. Jika dibandingkan dengan perdagangan intra ASEAN, perdagangan ekstra ASEAN (garis oranye) memiliki porsi jauh lebih tinggi dibandingkan perdagangan intra ASEAN yaitu 1:3. Hal yang wajar jika perdagangan ekstra ASEAN memiliki porsi tinggi, mengingat salah satu tujuan implementasi MEA adalah untuk lebih meningkatkan *engagement* ASEAN dengan ekonomi global. Namun tidak dapat dipungkiri, negara anggota juga perlu meningkatkan hubungan perdagangan yang intens dan positif untuk mempercepat proses integrasi ekonomi kawasan. Sejak dimulainya *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) pada tahun 1993, perdagangan intra ASEAN yang diharapkan tumbuh cepat ternyata berjalan lamban (Kementerian Perdagangan RI, 2016). Sekretaris Jenderal ASEAN mengharapkan perdagangan intra ASEAN dapat meningkat sampai 30 persen pada tahun 2020, karena berdasarkan data Sekretariat ASEAN tahun 2019, perdagangan intra ASEAN mengalami stagnansi dikisaran 20-24 persen selama beberapa kurun waktu terakhir, meskipun hambatan tarif sudah mendekati *zero tariff* (Sekretariat ASEAN, 2019). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perdagangan intra ASEAN tidak meningkat secara konsisten di periode MEA 2015.



Gambar 1. Perdagangan Intra dan Ekstra ASEAN 2013-2015
Sumber: ASEAN Statistical, 2019

Penelitian mengenai perdagangan intra-regional telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Kebanyakan penelitian dilakukan dengan menggunakan teori dan konsep ekonomi. Diantaranya Ismail dan King yang menulis terkait dampak *ASEAN Free Trade Agreement* (AFTA) terhadap perdagangan intra ASEAN tahun 1986-2010 dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa perdagangan antar beberapa negara ASEAN tetap kuat bahkan selama terjadi krisis finansial Asia dan krisis global tahun 2008. Selanjutnya, Ismail & King

(2013) juga menganalisis dampak MEA terhadap perdagangan intra-ASEAN berdasarkan level agregat pada periode 1993-2006. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa terjadi hubungan perdagangan yang cukup intens antara 5 negara di kawasan ASEAN seperti Indonesia, Malaysia, Filipina, Thailand, dan Singapura. Selain itu, Lumadya Adi (2017) menulis penelitian tentang intensitas perdagangan intra ASEAN (Thailand, Malaysia, Indonesia) dengan menggunakan teori model gravitasi. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa 3 negara ASEAN tersebut perlu melakukan efisiensi agar mampu merebut pangsa pasar negara lain di luar ASEAN-3 dan berusaha untuk melakukan substitusi impor. Penelitian Okabe dan Urata (2014) juga menggunakan teori model gravitasi dalam melihat dampak liberalisasi perdagangan AFTA terhadap perdagangan intra ASEAN. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa AFTA meningkatkan perdagangan intra-ASEAN. Secara keseluruhan, liberalisasi perdagangan di kawasan memiliki dampak positif bagi intensitas perdagangan antar negara di kawasan, namun berdasarkan data statistik perdagangan intra ASEAN, selama periode 2013-2016 menunjukkan perkembangan yang stagnan. Dengan demikian, penelitian ini akan meninjau perdagangan intra ASEAN dari perspektif ekonomi politik, bukan hanya perspektif ekonomi sebagaimana telah dilakukan oleh penelitian sebelumnya.

Meningkatkan perdagangan intra-regional merupakan bagian dari proses dalam integrasi ekonomi kawasan. Integrasi ekonomi dalam ASEAN merupakan bagian dari bentuk 'Regionalisme Baru' (Yean & Das, 2015). 'Regionalisme Baru' mempertimbangkan aspek-aspek baru, terutama yang berfokus pada kondisi yang terkait dengan globalisasi, dan secara jelas terkait dengan aspek tata kelola ekonomi (Hettne, 2005). Hettne (2005) melihat bahwa organisasi regional memiliki kecenderungan untuk turut membentuk dan mendefinisikan "region" dengan menjunjung kerjasama antar negara dan aktor-aktor lainnya, yang dalam konteks tertentu memiliki tujuan untuk mewujudkan integrasi regional. Adanya perubahan tatanan global diyakini mampu mendorong sebuah kawasan melakukan integrasi. Hal ini kemudian bukan menjadi faktor utama bagi negara-negara melakukan integrasi, terutama negara-negara berkembang di Asia Tenggara. Nasedurai (2003) melihat proses integrasi negara-negara ASEAN melalui AFTA adalah sebuah proyek regional yang didorong oleh dinamika ekonomi-politik domestik masing-masing negara anggota (Nasedurai, 2003). Saat membentuk AFTA, negara-negara ASEAN tergolong negara berkembang yang sedang mengembangkan perekonomian nasional, sehingga disebut juga sebagai *developmentalism regionalism* (Nasedurai, 2003).

Bentuk integrasi ASEAN telah diyakini memiliki orientasi dan latar belakang yang berbeda dari Uni Eropa (Nasedurai, 2003; Hettne, 2005; Kim, 2011; Yean &

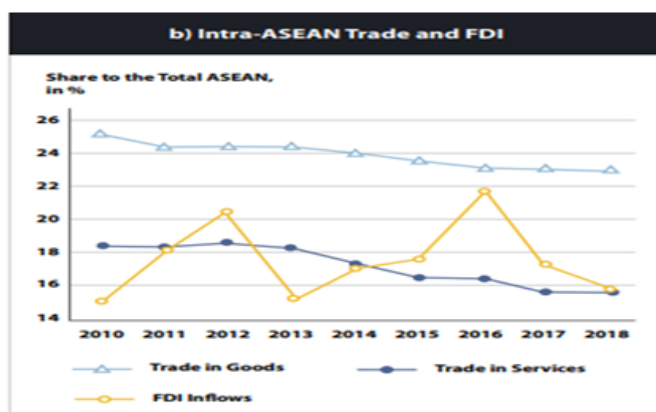
Das, 2015; Dosch, 2017; Rüländ, 2019). Pada dasarnya, integrasi ekonomi bertujuan untuk pembangunan kawasan sebagaimana Mutharika (dalam Das & Yean, 2015) menggambarkan integrasi ekonomi sebagai "*the coordination of economic policies by states within a specific region so that they can meet the objectives of development*". Integrasi ekonomi ASEAN dibawah kerangka MEA, selain bertujuan menciptakan pasar dan basis produksi tunggal, juga mengarah pada pemerataan kesejahteraan negara di kawasan serta integrasi pada ekonomi global (Das & Yean 2015). Nasedurai dan Jayasurya (dalam Jayasurya, 2003) melihat integrasi ekonomi di ASEAN tidak disebabkan oleh dorongan eksternal, namun integrasi ekonomi ASEAN lebih dilihat sebagai proyek politik yang dilaksanakan oleh aktor koalisi domestik posisi elit atau disebut '*top-down integration*' (Das & Yean, 2015). Negara memiliki peran besar menentukan kebijakan politik dan ekonomi nasional. Kim (2011) kemudian mengemukakan teori alternatif dalam melihat proses integrasi ASEAN, yaitu dengan melihat pentingnya *structural preferences* dalam mendorong integrasi kawasan. *Structural preferences* terdiri atas dua faktor; faktor politik domestik dan level interdependensi ekonomi. Faktor politik domestik dilihat dari perhatian penguasa elit terhadap kedaulatan dan keamanan rezim dalam negeri dan level interdependensi ekonomi diukur dari tingkat perdagangan intraregional dan investasi. Penelitian ini berargumen bahwa perdagangan intra ASEAN yang merupakan bagian dari integrasi kawasan tidak meningkat secara signifikan pada periode MEA 2015 disebabkan faktor politik domestik dan tingkat interdependensi ekonomi masing-masing negara anggota. Hal ini dapat dilihat dari *structural preferences* masing-masing negara yang mendorong keinginan negara melakukan perdagangan intra kawasan.

Pembahasan

Politik Domestik ASEAN: Nasionalisme, Tumpang Tindih Kebijakan Nasional, dan Kedaulatan Nasional

Keputusan ASEAN melakukan integrasi ekonomi tidak hanya disebabkan oleh motif ekonomi, tetapi juga berdasarkan pertimbangan strategi politik yang mendorong kesepuluh negara bertindak secara koheren dan mengelola kerentanan perekonomian masing-masing negara. Dalam melihat proses integrasi ekonomi ASEAN, khususnya perkembangan perdagangan intra ASEAN, berbagai pendapat hanya memberikan pandangan berdasarkan analisis ekonomi tanpa menghiraukan peran kekuatan politik yang memberi pengaruh terhadap kebijakan negara melakukan perdagangan intra-regional. Kemajuan implementasi MEA diukur melalui mekanisme yang disebut *Scorecard*, yang didirikan pada tahun 2008. *Scorecard* MEA adalah alat penilaian mandiri yang memantau pencapaian tonggak yang ditunjukkan dalam Jadwal Strategis Cetak Biru Ekonomi (ASEAN *Secretariat*,

2015). Hal ini memungkinkan untuk melacak tindakan spesifik yang harus dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN, baik secara individu maupun kolektif, untuk menuju MEA (Das, 2017). Sekretariat ASEAN telah menerbitkan dua *Scorecard* MEA, yang mencakup dua fase pertama implementasi MEA yakni pada periode 2008–2009 dan periode 2010–2011. Sayangnya, *Scorecard* berikutnya tidak tersedia untuk umum. Kemajuan dalam MEA masih dilaporkan dalam berbagai publikasi Sekretariat ASEAN (ASEC) dan laporan staf, tetapi ini tidak lagi dilakukan secara sistematis seperti dengan publikasi *Scorecard* sebelumnya, yang melacak tingkat implementasi untuk setiap pilar dan melaporkan kemajuan pada berbagai elemen dari setiap pilar (Menon & Melendez, 2015).



Gambar 2. Perdagangan, FDI, GDP, dan Perdagangan & Investasi Intra ASEAN 2010-2018

Sumber: ASEAN Secretary, 2019

Melihat keterbatasan *scorecard* menimbulkan keraguan atas kemampuannya memberikan penilaian implementasi yang objektif (Menon & Mendelez, 2015). Namun demikian, Sekretariat ASEAN secara rutin mengeluarkan laporan-laporan yang mencakup perkembangan implementasi MEA. Berdasarkan laporan Sekretariat ASEAN tahun 2019, perdagangan intra ASEAN mengalami stagnansi dikisaran 20-24 persen selama beberapa kurun waktu terakhir (lihat grafik 5.1), meskipun hambatan tarif sudah mendekati *zero tariff* (Sekretariat ASEAN, 2019). Jika dibandingkan dengan wilayah lain, perkembangan di ASEAN cenderung lambat yaitu hanya mencapai 1-4 persen dalam kurun waktu 10 tahun, sedangkan dalam kurun waktu yang sama pada sejumlah kawasan integrasi ekonomi lainnya, seperti Uni Eropa yang mencapai 63 persen, NAFTA (Amerika Utara) 50 persen, SADC (Afrika bagian Selatan) 18 persen, dan Mercosur (Amerika Selatan) 14 persen (Sekretariat Nasional ASEAN-Indonesia, 2017). Hal ini kemudian menimbulkan keraguan dalam melihat proses integrasi ekonomi ASEAN, mengingat perdagangan intra ASEAN merupakan proses paling dasar dalam sebuah integrasi ekonomi kawasan. Oleh karenanya, beberapa pengamat melihat hal ini disebabkan karena pembentukan MEA hanya sebatas motif politik, bukan sekedar faktor ekonomi (Dosch,

2017). Dengan demikian, hambatan dalam perdagangan intra ASEAN juga perlu ditinjau dari kondisi politik negara anggota ASEAN.

Penilaian positif dari implementasi MEA adalah tarif dalam perdagangan intra-regional telah berkurang secara substansial. Namun, pencapaian ini menambah proteksi terhadap proteksi kenaikan tarif berdasarkan tindakan non-tarif (NTMs) dan hal yang mengejutkan adalah beberapa sektor prioritas yang diidentifikasi dalam proses integrasi, masuk kategori '*top products*' yang dipengaruhi NTMs (Dosch, 2017). Fenomena ini menunjukkan bahwa terlepas dari dibuatnya regulasi yang menurunkan biaya tarif perdagangan, negara-negara anggota masih melakukan manuver politik lain melalui kebijakan politik non-tarif yang menghambat arus perdagangan intra-ASEAN. Manuver politik berupa pemberlakuan kebijakan non-tarif dapat dikatakan sebagai respon dari negara anggota dalam menjaga pasarnya. Misalnya, Choiruzzad (2015) menyatakan bahwa sikap nasionalisme atau yang disebut dengan '*nationalist turn*' sering muncul dalam pelaksanaan MEA. MEA yang mengusung konsep liberalisasi ekonomi memungkinkan adanya pergerakan bebas barang dan jasa antar negara di kawasan. Hal ini memicu ketakutan negara khususnya negara dengan jumlah populasi besar seperti Indonesia yang merasa akan menjadi pasar yang potensial bagi negara lain. Kekhawatiran semacam ini menjadi alasan terjadi stagnansi pada perdagangan intra ASEAN, dikarenakan negara-negara anggota memiliki tendensi untuk melindungi pasarnya dengan menggunakan hambatan non-tarif sebagai langkah proteksi (Menon & Melendez, 2015). Misalnya, Indonesia dianggap menerapkan NTB untuk melindungi industri ponsel pintar dengan memberlakukan syarat konten lokal untuk menurunkan impor dan memelihara desain lokal dan kapaistas industri (Das, 2016).

Sejalan dengan argumen tersebut, Intal, Jr. dan Chen (2017) juga menyatakan mengenai inkonsistensi semangat perdagangan bebas tersebut dengan mengakui meningkatnya hambatan non tarif di ASEAN yang didorong oleh alasan-alasan non ekonomis. Lebih jauh, negara anggota dikatakan memiliki kemauan politik yang rendah dalam implementasi MEA. Misalnya, pelaksanaan pasar bebas ASEAN sektor perbankan yang akan berlangsung pada 2020 masih menjadi kekhawatiran sendiri bagi perbankan nasional. Hal ini dikarenakan Singapura dianggap mempersulit memberikan perizinan untuk bank nasional membuka cabang di negara tersebut (Deny, 2014). Di sisi lain, Yean & Das (2015) memiliki pandangan bahwa liberalisasi yang dipimpin oleh negara ini dapat menyebabkan konflik kebijakan karena kebijakan domestik di negara tersebut tidak selalu selaras dengan kebijakan liberalisasi (Yean & Das, 2015). Misalnya, Filipina dan Malaysia. Berdasarkan *country paper* Malaysia, sektor jasa telah ditargetkan sebagai sumber

pertumbuhan baru sejak Rencana Industri Induk ketiga (IMP3; 2006-2020). Dalam praktiknya, terjadi kesenjangan komitmen pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan liberalisasi. Secara sepihak pemerintah memulai beberapa inisiatif secara progresif terhadap Rancangan Malaysia ke-10 dan Rancangan Transformasi Ekonomi yang juga termasuk dalam sektor jasa (Yean & Das, 2015). Liberalisasi sektor jasa juga dihalangi oleh kehadiran perusahaan-perusahaan yang terkait dengan pemerintah (GLCs). GLCs ini mungkin "terlindung" dari liberalisasi oleh peraturan domestik, yang dapat berfungsi sebagai hambatan birokrasi terhadap investasi asing (Yean & Das, 2015). Akibatnya, seperti dalam kasus Filipina, komitmen liberalisasi dalam MEA dapat digagalkan oleh kebijakan dalam negeri yang terus melindungi preferensi dan entitas domestik dari kekuatan kompetitif liberalisasi (Yean & Das, 2015). Integrasi ekonomi yang digerakkan oleh negara dianggap melibatkan konsultasi yang sangat terbatas (atau tidak sama sekali) dengan para pemangku kepentingan yang relevan, sehingga mengarah pada kurangnya dukungan domestik dalam pelaksanaan pengukuran MEA (Yean & Das, 2015).

Dalam berbagai dokumen yang dihasilkan, kerangka kerja ASEAN membangun kerjasama berdasarkan peraturan seperti MEA, namun negara-negara anggota masih menanggapi kedaulatan sebagai hal yang utama. Kebanyakan dari negara-negara ASEAN melihat isu kedaulatan sebagai hal yang sensitif. Sejak awal pembentukan, ASEAN telah menunjukkan komitmen terkait isu kedaulatan sehingga anggotanya tidak menyerahkan kedaulatannya kepada lembaga regional dalam bentuk supranasional (Kim, 2011). Oleh karena itu, mengamankan kedaulatan melalui kerja sama regional dan pembangunan bangsa yang efektif selalu menjadi prioritas utama anggota ASEAN. Dalam praktiknya, pilihan ini menempatkan negara anggota pada konteks dilematis karena negara-negara anggota ASEAN harus merelakan kerjasama yang lebih erat jika hal tersebut dianggap mengancam kedaulatan mereka (Kim, 2011). Dengan kata lain, saat 'kepentingan nasional' berbenturan dengan komitmen-komitmen di dalam Cetak Biru MEA, prinsip *non-interference* menjadi prinsip yang diutamakan (termasuk yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi) (Choiruzzad, 2015). Selain itu, Cetak Biru yang dihasilkan juga menawarkan fleksibilitas dalam memenuhi target dan jadwal untuk mematuhi berbagai tindakan MEA, bahkan mekanisme implementasi dijabarkan dalam Cetak Biru dibuat generik (Das, 2017). Hal ini menurut Das (2017) menunjukkan bahwa terdapat campuran kepentingan dalam MEA. Negara-negara memiliki harapan yang berbeda dari MEA. Jika bagi Singapura MEA berfungsi untuk memperluas ekonomi terbuka, bagi Kamboja dan Laos MEA berfungsi untuk menarik investasi asing (Das, 2017). Anggota ASEAN juga memiliki kepentingan strategis yang berbeda dalam hal industri.

Ini tidak hanya mempengaruhi posisi negosiasi mereka, tetapi juga kecepatan implementasi kebijakan. Sementara negara-negara seperti Thailand dan Indonesia mempromosikan industri otomotif dan menerapkan langkah-langkah MEA yang terkait dengan industri itu secara relatif tepat waktu, negara-negara seperti Myanmar atau Brunei lebih tertarik memprioritaskan industri berbasis sumber daya (Das, 2016). Ini melemahkan pengembangan pasar terintegrasi untuk sektor otomotif di kawasan. Seperti halnya Dosch (2017) menyebutkan bahwa terdapat *mismatch* antara ambisi politik dan kemampuan dalam proses implementasi integrasi antara lain realitas kesenjangan pembangunan yang substansial, nasionalisme, dan prevalensi kepentingan pribadi.

Interdependensi Ekonomi Negara-Negara ASEAN

Interdependensi ekonomi dapat diukur dengan melihat perdagangan intra ASEAN dan investasi (Kim, 2011). Menurut Kim (2011), semakin tinggi perdagangan intra-regional, menunjukkan semakin kuat keinginan politik negara-negara ASEAN untuk melakukan integrasi. Namun jika diakumulasi dalam 10 tahun terakhir berdasarkan data Sekretariat ASEAN, hingga tahun 2019 perdagangan intra ASEAN hanya berada di angka 20-24 persen sedangkan target yang ingin dicapai pada tahun 2020 adalah 30 persen. Jika kita kembali melihat grafik 1.1 pada pendahuluan, tergambar bahwa perdagangan intra ASEAN bergerak sangat lambat dibandingkan dengan total perdagangan ASEAN lainnya. Orientasi ekstra-regional yang berkembang ini tercermin oleh fakta bahwa sebagian besar negara anggota secara individu, dan ASEAN secara kolektif, semakin aktif dalam negosiasi FTA perdagangan bilateral dan multilateral dengan negara ketiga dan organisasi (Dosch, 2017). Negara Anggota MEA secara unilateral masih dan terus mengembangkan jejaring ekonomi-perdagangannya dengan blok-blok ekonomi-perdagangan di luar kerangka ASEAN. Singapura secara bilateral terlibat kesepakatan perdagangan bebas dengan Jepang, Selandia Baru, Kanada, India, Mexico, Amerika Serikat, Indonesia (khusus pulau Batam dan Bintan), Australia, Uni Eropa, dan EFTA (*Europe Free Trade Association*). Sedangkan Thailand membangun blok perdagangan bebas bilateral dengan Australia dan Jepang. Indonesia memiliki perjanjian perdagangan bebas dengan Jepang (Kemendagri, 2020). Jika kembali melihat sejarah hubungan antar negara ASEAN pada periode terbentuknya AFTA tahun 1990an, perdagangan intra-ASEAN tidak lebih dari 20 persen (Jones & Smith, 2007). Memasuki periode MEA, persentase perdagangan intra ASEAN masih diangka 24 persen, menunjukkan peningkatan yang sangat lambat. Perdagangan di kawasan ASEAN masih didominasi oleh hubungan dagang antara negara-negara ASEAN dengan negara-

negara luar ASEAN (ekstra ASEAN) seperti Uni Eropa, Amerika Serikat, dan Tiongkok.

Selain besarnya porsi perdagangan ekstra ASEAN dibandingkan intra ASEAN dalam implementasi MEA, Das (2016) melihat bahwa terdapat perubahan prioritas di negara-negara ASEAN, dari prioritas menjalankan liberalisasi MEA menjadi prioritas pembangunan infrastruktur nasional. Das (2016) kemudian menambahkan bahwa dalam pengembangan infrastruktur yang membutuhkan dana besar, sebagian negara-negara ASEAN memilih membangun hubungan baik dengan Tiongkok yang memiliki proyek pembangunan infrastruktur bagi negara-negara berkembang dalam mekanisme *One Belt One Road* (OBOR) atau juga dikenal *Belt Road Initiative* (BRI) dan *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Terdapat tiga proyek infrastruktur yang telah disepakati antara Tiongkok dan Filipina, khususnya terkait proyek irigasi, penyediaan air bersih dan kereta api. Begitupula dengan Vietnam yang mencari investasi infrastruktur yang berasal dari AIIB, dengan total investasi sekitar \$ 50 miliar (Anam & Ristyani, 2018). Thailand juga mulai mengembangkan infrastruktur sektor perkeretaapian dan Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo menunjukkan ketertarikan Indonesia pada proyek BRI Tiongkok yang sejalan dengan kebijakan Indonesia sebagai negara poros maritime dunia (Anam & Ristyani, 2018). Berbagai proyek kerjasama tersebut menunjukkan kecenderungan interdependensi ekonomi ASEAN bersifat *'outward-looking'* karena sebagian besar kebutuhan untuk pembangunan ekonomi nasional sangat ditopang oleh kerjasama ekstra-ASEAN. Intensitas hubungan negara-negara ASEAN dengan Tiongkok memunculkan persepsi bahwa saat ini negara-negara ASEAN cenderung fokus membangun negara masing-masing dibandingkan prioritas memperdalam hubungan regional.

SIMPULAN

Integrasi ekonomi ASEAN hingga saat ini masih terus berproses dengan dilanjutkannya kerangka kerja MEA 2025. Pada praktiknya, implementasi MEA terkesan lambat dan stagnan jika diukur dengan melihat intensitas perdagangan intra ASEAN. Hal yang mempengaruhi proses integrasi ekonomi ASEAN tidak hanya dilihat dari faktor ekonomi saja, namun perlu juga melihat faktor politik domestik dan interdependensi ekonomi negara anggota ASEAN. Berdasarkan temuan yang didapatkan, terlihat bahwa meskipun terdapat komitmen politik yang kuat untuk melaksanakan MEA, namun pada praktiknya, tidak dibarengi dengan kemauan politik negara anggota. Jika melihat politik domestik negara-negara ASEAN, terdapat kemunculan nasionalisme, terjadi tumpang tindih kebijakan nasional, dan mengutamakan kepentingan nasional masing-masing. Negara anggota ASEAN terlihat memperdalam integrasi ekonomi hanya untuk memperoleh kepentingan

nasionalnya, dapat berupa motif politik maupun ekonomi. Ditambah lagi, angka perdagangan ekstra ASEAN selama kurun waktu yang lama masih jauh melampaui perdagangan intra ASEAN, sehingga tidak salah jika banyak pendapat melihat bahwa ASEAN masih jauh dari tingkat integrasi kawasan secara penuh. Dengan melihat kecenderungan yang memprioritaskan kerjasama ekstra ASEAN terutama dengan Tiongkok, hal ini juga membuktikan betapa kepentingan nasional masing-masing negara anggota masih jauh lebih diutamakan dibandingkan kepentingan memperdalam integrasi kawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Lumadya, 2017. Intensitas Perdagangan Intra Regional dalam ASEAN-3:Indonesia, Malaysia & Thailand. *Jurnal Riset Ekonomi dan Manajemen*, 17. 313-322.
- Anam, Syaiful dan Ristyani, 2018. Kebijakan *Belt and Road Initiative* (BRI) Tiongkok pada Masa Pemerintahan Xi Jinping. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, 14. 217-236.
- ASEAN Secretariat, 2015. *Cetak Biru Masyarakat Ekonomi ASEAN* edisi ke-3, Jakarta: Sekretariat ASEAN.
- ASEAN Secretariat, 2019. *ASEAN Statistical Yearbook 2019*. Jakarta: Sekretariat ASEAN.
- Choiruzzad, Shofwan Al Banna (2015) *ASEAN di Persimpangan Sejarah: Politik Global, Demokrasi, dan Integrasi Ekonomi*. Jakarta: Obor.
- Das, Sanchita Basu, 2016. *Huge Challenges Await AEC 2025 ISEAS Perspective*.
- Das, Sanchita Basu., 2017. *Mind the Gap: Explaining Implementation Shortfalls in the ASEAN Economic Community*. *ISEAS Economics Working Paper*.
- Deny, Septian, 2014. *Perbankan Nasional Sebut Singapura Penyebab ABIF Tak Berjalan*. Liputan6. Diakses pada 10 Juni 2020 melalui <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2149892/perbankan-nasional-sebut-singapura-penyebab-abif-tak-jalan>.
- Dosch, J. 2017. The ASEAN Economic Community: Deep Integration or Just Political Window Dressing. *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, 5. 25-47.
- Hettne, Björn, 2005. Beyond the 'new' regionalism. *New Political Economy*, 10, 543-571.
- Ismail Normaz W. dan C. W. K. King (2013). The Effects of ASEAN Free Trade Agreement on Intra ASEAN Trade: 1986-2010. *Pertanika*, 21, 115-124.
- Intal, Jr. P. S. & Lurong Chen, 2017. The ASEAN Member States and ASEAN Economic Integration dalam ASEAN and Member States: Transformation and Integration, ASEAN@50, *ERIA*, 62-81.

- Jayasuriya, Kanishka, 2003. Embedded Mercantilism and Open Regionalism: the Crisis of a Regional Political Project. *Third World Quarterly*, 24. 339-355.
- Jones, D., & Michael L. R. Smith (2007). Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order. *International Security*, 32, 161
- Kementerian Luar Negeri RI, 2015. Pembentukan Masyarakat ASEAN 2015. Diakses melalui Sejarah Dan Latar Pembentukan Asean, Portal Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (kemlu.go.id)
- Kementerian Perdagangan RI, 2016. *Laporan Akhir: Analisis Peningkatan Perdagangan Intra ASEAN dalam Rangka Peningkatan Ekspor Indonesia*. Jakarta: Puska KPI, BPP, Kementerian Perdagangan.
- Kim, Min-Hyung, 2011. Theorizing ASEAN Integration. *Asian Perspective*, 35. 407-435.
- Lloyd, Peter J., 2005. What is a Single Market? An Application to the Case of ASEAN. *ASEAN Economic Bulletin*, 22, 260.
- MEA Indonesia, 2018. Pencapaian dan Kemajuan Menuju AEC 2025. Diakses melalui Pencapaian dan Kemajuan menuju AEC 2025 - Ketua Dewan MEA Indonesia (ekon.go.id)
- Menon, Jayant & A. C. Melendez, 2015. Realizing an ASEAN Economic Community: Progress and Remaining Challenges. *ADB Economic Working Papers no. 432*.
- Nasedurai, Helen E. S., 2003. *Globalization, Domestic Politics, and Regionalism: the ASEAN Free Trade Area*. London: Routledge.
- Okabe, Misa & Shujiro Urat, 2014. The Impact of AFTA on Intra AFTA Trade. *Journal of ASEAN Economics*, 35. 12-31.
- Rüland, Jürgen, 2019. From Trade to Investment: ASEAN and AFTA in the Era of the New Regionalism. *Pacific Affairs* 92. 533-540
- Sekretariat Nasional ASEAN-Indonesia 2017. Integrasi Ekonomi Jadi Penantian Lama ASEAN. Dikases pada 7 Juni 2020 melalui <http://setnas-asean.id/news/read/integrasi-ekonomi-jadi-penantian-lama-asean>.
- Yean, T. S. & S. B. Das. 2015. The ASEAN Economic Community and Conflicting Domestic Interests: An Overview. *ISEAS*, 23, 189-201.