

## BAB 4

### ANALISA HUBUNGAN FAKTOR-FAKTOR INTERNAL DAN EKSTERNAL KAWASAN YANG MEMPENGARUHI DINAMIKA INVESTASI INTRA-ASEAN

Isu *outward investment* mencakup dimensi yang luas. Namun penelitian ini membatasi diri pada semua hal yang berhubungan dengan aspek makro peran negara-negara ASEAN-5 dalam praktek/kegiatan *outward investment*. Motif bisnis korporasi (aspek mikro) meski disinggung di beberapa tempat, tidak menjadi pokok bahasan.

Pada Bab 4 ini akan diuraikan analisa mengenai hubungan antar variabel-variabel dan faktor-faktor sebagaimana digambarkan dalam diagram model analisa di Bab 1, yaitu: perkembangan pandangan, komitmen ASEAN terhadap investasi intra-ASEAN dari waktu ke waktu dan kebijakan serta praktek OFDI negara-negara ASEAN secara individual di Bab 2 dan kehadiran China sebagai faktor eksternal kawasan di Bab 3 yang menghasilkan dinamika investasi intra-ASEAN. Variabel-variabel tersebut dianalisa dalam perspektif teoritik yang dipertemukan dengan aspek faktual/implementatif.

#### **4.1 ASEAN: Sebuah Regionalisme Dalam Tarikan Agenda Eksternal**

ASEAN masih terus berproses untuk memperkuat regionalisasi ekonomi, hal yang prosesnya coba diakselerasi mulai akhir 1980-an, pasca perang dingin. Tetapi dalam waktu yang hampir bersamaan, negara-negara ASEAN juga terlibat dalam beberapa kerangka regionalisasi lainnya, sehingga orientasinya terbagi pada aneka skenario regionalisasi terutama APEC dan ASEAN+ serta belakangan Asia Timur.

ASEAN menjalankan agenda regionalisasi yang beragam, baik yang diakui sebagai disadari maupun yang tidak diakui sebagai disadari. Yang disebut sebagai kesengajaan dan disadari adalah APEC, ASEAN+; sementara yang di awalnya tidak diakui adalah Asia Timur. Dibiidang ekonomi, semua proyek regionalisasi itu memiliki agenda-agenda yang relatif serupa. Yaitu peningkatan perdagangan dan investasi. Akibatnya konsentrasi ASEAN tidak bisa diharapkan fokus.

Karena tidak fokusnya ASEAN itulah, maka strategi untuk meningkatkan investasi melalui peningkatan perdagangan (*trade*) tidak efektif meningkatkan angka investasi intra-ASEAN secara signifikan. Strategi *trade* dengan PTA sudah dimulai tahun 1977, pendirian FTZ dan segitiga pertumbuhan mulai tahun 1980-an, hingga dengan AFTA yang dimulai tahun 1993. Selama bertahun-tahun, strategi perdagangan tidak pernah di perbarui agar meningkatkan investasi intra-ASEAN.

Struktur ekonomi dan komoditas perdagangan tidak dikembangkan oleh negara-negara ASEAN-5 sehingga angka *intra-trade* relatif mengalami stagnasi. Selama *intra-trade* tidak menjadi perhatian, maka *intra-investment* juga tidak berkembang. Mengapa hal ini terjadi? Karena negara-negara ASEAN-5 secara individual, larut menikmati perdagangan dengan negara-negara luar kawasan. Michael G. Plummer dan David Cheong<sup>181</sup>, menjelaskan bahwa strategi perdagangan bukanlah strategi yang tepat untuk meningkatkan investasi intra ASEAN, karena perdagangan intra-ASEAN memang kecil. Rasio ekspor intra-ASEAN berada pada posisi 19,8% di 1991 meningkat menjadi 20,6% di tahun 1998. Sementara impor intra-ASEAN meningkat dari 17,5% menjadi 21,4%<sup>182</sup>. ASEAN adalah blok yang tergantung pada ekspor. Sehingga orientasinya pun adalah pada peningkatan perdagangan dan investasi dengan luar kawasan dan bukan dengan intra-kawasan. Karena karakter yang seperti itu dapat disebut bahwa ASEAN bukanlah blok ekonomi yang alamiah<sup>183</sup>.

Proses tumbuhnya ASEAN sebagai kekuatan ekonomi berjalan bersamaan dengan proses modernisasinya yang memerlukan banyak modal dari luar kawasan. Bagi ASEAN, diawal pembangunannya, dunia adalah sumber modal (*inward* FDI) dan sumber devisa (hasil ekspor). Akibatnya memang orientasi ke dalam ASEAN oleh negara-negara ASEAN-5 dalam bidang ekonomi tidak terlalu besar. Besarnya partisipasi pihak luar dalam proses pembangunan ASEAN membuat peluang untuk lebih dekat dengan pihak luar menjadi besar.

---

<sup>181</sup> Michael G. Plummer dan David Cheong, *op.cit.*, [http://people.brandeis.edu/~cbown/conferences/mcculloch/Plummer\\_Cheong.pdf](http://people.brandeis.edu/~cbown/conferences/mcculloch/Plummer_Cheong.pdf), diakses tanggal 5 Februari 2009, hal. 4.

<sup>182</sup> Strategic Schedule for ASEAN Economic Community Masyarakat Ekonomi Asean 2015, ed. Sjamsul Arifin, Rizal A. Djaafara, Aida S. Budiman, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008), hal. 313-314.

<sup>183</sup> Michael G. Plummer dan David Cheong, *op.cit.*, [http://people.brandeis.edu/~cbown/conferences/mcculloch/Plummer\\_Cheong.pdf](http://people.brandeis.edu/~cbown/conferences/mcculloch/Plummer_Cheong.pdf), diakses tanggal 5 Februari 2009, hal.4.

Disisi lain, perdagangan intra-ASEAN sulit meningkat karena FDI yang masuk dari Jepang, Eropa dan AS relatif merupakan produk yang sama, yaitu industri elektronik dan mesin dan peralatan produksi. Kurangnya variasi sektor industri yang dikembangkan negara-negara ASEAN adalah bentuk lain kegagalan negara untuk mengembangkan koordinasi dalam strategi pembangunan agar tercipta produk yang dapat saling diperdagangkan

Nampaknya, sumbangan politis terbesar ASEAN bagi pembangunan ekonomi dikawasan Asia Tenggara adalah berupa citra sebagai kawasan yang stabil dan kondusif bagi investasi asing. Hal ini berbeda dengan Uni Eropa yang ketika didirikan sudah terdiri dari negara-negara dengan tingkat ekonomi yang maju dan sektor-sektor ekonomi yang berkembang di negara-negara anggotanya amat bervariasi.

Secara *de-facto*, regionalisasi Asia Timur yang berjalan hingga saat ini adalah kelanjutan dari *setting* yang diciptakan Jepang sejak 1950-an. Berjalan dengan dominasi Jepang sampai awal 1990-an. Kerangka itu terbentuk lewat FDI Jepang ke negara-negara Asia tenggara, yang disamping memberikan keuntungan untuk Jepang, juga kemudian ikut membesarkan kelompok pebisnis keturunan China di negara-negara itu. China yang datang belakangan, menumpang proses yang sudah berjalan itu. China menuai hasil pembangunan di kawasan ASEAN yang didukung oleh FDI Jepang. Menurut Dorodjatun Kuntjoro djakti, perkembangan ekonomi di Asia Pasifik kini sedang mengalami perubahan, memasuki masa yang disebutnya sebagai '*Flying Geese* tahap II', yaitu masa dimana China memimpin formasi Angsa Terbang tersebut dan bukan lagi Jepang<sup>184</sup>.

Meskipun juga nampak bahwa ASEAN berusaha tetap memegang posisi sentral dalam dinamika Asia Timur dengan langkah ASEAN untuk membentuk kelompok yang mengkaji kemungkinan untuk melanjutkan proposal ASEAN+6 *Free Trade Agreement* antara ASEAN dan kelompok partner: China, Jepang,

---

<sup>184</sup> Zainuddin Djafar, *Indonesia, ASEAN dan Dinamika Asia Timur, Kajian Perspektif Ekonomi-Politik*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 2008.), hal. 28.

Korea Selatan, India, Australia dan New Zealand. Studi awal menunjukkan bila FTA ASEAN+6 diwujudkan, pertumbuhan ekonomi negara-negara dalam kelompok baru ini akan meningkat sebesar 3,8%. Kombinasi PDB dari negara-negara ASEAN+6 adalah 2,75 triliun dollar AS<sup>185</sup>.

Besarnya investasi ASEAN di China khususnya dan China Raya pada umumnya tak bisa dilepaskan dari peran pengusaha ASEAN yang didominasi keturunan China. Sebagaimana disebutkan di Bab 1, penempatan investasi oleh perusahaan satu negara di luar wilayah negaranya juga ditentukan oleh suatu pola yang khusus. Penelitian Homin Chen dan Tain-Jy Chen dalam jurnal *Journal of International Business Studies*,<sup>186</sup> mengenai keputusan pengusaha Taiwan dalam menempatkan investasi di China dan Asia Tenggara dipengaruhi oleh ada atau tidaknya jaringan/*networking* orang-orang yang sudah dipercaya oleh mereka. Pola ini juga berlaku untuk kalangan pebisnis pada umumnya, termasuk pebisnis ASEAN, yang dalam melakukan OFDI memerlukan suatu jaringan yang eksis dan dipercaya.

Aktivitas pebisnis keturunan China ini disadari oleh negara-negara ASEAN-5 dan mereka didorong untuk melakukan ekspansi (baik *Mainland China* maupun China Raya: Hong Kong, Taiwan, Macao dan diaspora China di Asia-Pasifik) karena kegiatan tersebut memberikan keuntungan pada ekonomi nasional masing-masing. Tidak mungkin tindakan ekonomi suatu negara dibuat tanpa kesadaran, karena itu regionalisasi Asia Timur memang adalah sebuah kesengajaan yang tak dikemukakan secara eksplisit pada awalnya.

Tarikan eksternal yang makin kuat juga dapat terjadi karena pertama, ASEAN memang tidak dipandang bisa memberi keuntungan ekonomi. ASEAN hanya menguntungkan secara politik. Sehingga nampak bahwa *willingness* negara-negara ASEAN sendiri lemah untuk mengharapkan ASEAN sebagai sumber pertumbuhan. Daya tarik politik ASEAN lebih kuat daripada daya tarik segi ekonominya. Orientasi politik negara-negara ASEAN mungkin ke ASEAN, tetapi tidak dengan orientasi ekonominya. Sejak lama, orientasi ekonomi ASEAN memang pada lingkungan di luar kawasannya, karena ASEAN berupaya menarik

---

<sup>185</sup> *Boost for intra-ASEAN Investment*, (Bangkok: Harian The Nation, 9 Agustus 2009).

<sup>186</sup> Chen dan Tain-Jy Chen, *op.cit.*, hal. 56\*

modal dari luar dan mencari devisa dari kegiatan ekspor keluar kawasan. Bukan tidak mungkin bila konsep regionalisme terbuka memang sengaja dimunculkan dan dikembangkan karena melihat kenyataan bahwa tarikan keluar ASEAN ternyata lebih besar daripada tarikan kedalam. Sehingga regionalisme terbuka adalah jargon yang nampak lebih akomodatif terhadap fakta bahwa faktor eksternal memang lebih berpengaruh besar terhadap ASEAN.

#### 4.2 Regionalisasi Politik Tak Otomatis Diikuti Regionalisasi Ekonomi

Disisi lain, nampaknya ada syarat agar regionalisme politik dapat serta merta diikuti oleh regionalisme ekonomi. Bila dihubungkan dengan teori Gilpin mengenai regionalisasi politik yang otomatis akan menciptakan regionalisasi ekonomi dan regionalisme politik di abad 21 akan diikuti regionalisme arus investasi (FDI), produksi dan lain-lain kegiatan ekonomi<sup>187</sup> yang menunjukkan pandangan Gilpin bahwa proses regionalisme politik membuka jalan bagi terjadinya proses regionalisasi ekonomi yang signifikan.

Nampaknya teori tersebut hanya dapat terjadi bila ada kecukupan modal dan peluang investasi dapat hadir dalam waktu bersamaan didalam satu kawasan kerjasama regional Hal ini dapat terjadi pada apa yang disebut Paul Bowles sebagai *new-regionalism* yang memiliki dua karakter yang membedakannya dengan regionalisme lama. Yaitu: 1. terbentuknya regionalisme yang beranggotakan sekaligus negara maju dan berkembang dan 2. *Multiple regionalism* dimana satu negara dapat menjadi anggota di beberapa organisasi regional. Ciri lainnya: *outward looking*. Regionalisme tipe baru melibatkan sekaligus negara maju (sumber modal dan teknologi) dan negara berkembang (yang menyediakan peluang investasi, tenaga kerja dan sumberdaya alam). Singkatnya kerangka kerjasama yang melibatkan negara-negara dengan tingkat ekonomi yang berbeda. Contohnya adalah NAFTA dan EU hasil perluasan ke Eropa tengah dan timur.

Semakin tinggi perbedaan antara *leading state* dan *secondary countries*, tingkat institusionalisasinya akan lebih tinggi. Pada tingkat regional, penciptaan institusi regional memerlukan kehadiran dari satu hegemon regional yang mau

---

<sup>187</sup> Robert Gilpin, *op.cit.*, hal. 11.

dan bisa untuk memainkan sebuah peran utama dalam menciptakan institusi regional. Hal ini terbukti dengan integrasi di Asia Timur yang lebih dalam ketimbang intra-ASEAN yang negara-negara anggotanya relatif pada level ekonomi yang sama. Sehingga memang, institusionalisasi dalam Asia Timur, dan bukan ASEAN akan lebih tinggi. Sehingga, dalam konteks OFDI ASEAN yang mayoritasnya tidak pergi ASEAN, tapi ke China nampaknya akan berdampak pada memperkuat kerangka Asia Timur dan bukan kerangka ASEAN.

Dari serangkaian proses regionalisasi yang melibatkan kawasan ASEAN, proses regionalisasi Asia Timur adalah yang termaju. Karena itu tak berlebihan untuk menyimpulkan bahwa negara telah menciptakan regionalisasi ekonomi Asia Timur. Ditengah absennya sebuah organisasi regional, sebuah regionalisme yang efektif dapat tercipta dengan inisiatif individual negara-negara didalam kawasan. Asumsi neorealis menyebutkan bahwa tak ada proses regionalisasi yang luas tanpa peran negara. Keberadaan sebuah organisasi regional formal, bukan syarat mutlak Regionalisasi Asia timur menggambarkan suasana batin sesungguhnya dari negara-negara di kawasan tersebut. Proses regionalisasi Asia Timur berjalan amat pesat, dalam konteks ekonomi lebih pesat dari proses regionalisasi ASEAN dan bisa berjalan tanpa dukungan/kehadiran suatu organisasi regional.

Membaca ancaman luruhnya identitas dan daya sentrifugal ASEAN karena kedekatan dengan Asia Timur semakin dalam, muncul suara untuk memperluas forum kemitraan ASEAN dengan Australia, India dan New Zealand agar ASEAN tidak tenggelam dalam Asia Timur. Integrasi Asia timur semakin dalam, karena adanya peranan chinese overseas yang disebut kakyoo yang sukses secara ekonomi di masing-masing negara ASEAN yang kemudian membangun jaringan bisnis regional. Keberadaan mereka juga dimanfaatkan oleh Jepang dan Korea Selatan serta China Raya (China daratan, Hong Kong, Taiwan dan Macau). Aktor-aktor tersebut juga ada dibalik mayoritas kegiatan OFDI negara-negara ASEAN-5. Kenyataan itu membuat negara-negara ASEAN membiarkan mereka berinvestasi ke China.

Keterlibatan faktor eksternal dalam menentukan nasib atau masa depan investasi intra-ASEAN amat besar. Ekonomi regional di Asia dapat diidentifikasi oleh para analis politik dan ekonomi di dasari oleh aktivitas

perusahaan-perusahaan multinasional Jepang dan jaringan pebisnis keturunan China. Peranan diaspora keturunan China dengan hubungan-hubungan personal adalah karakteristik yang utama<sup>188</sup>.

Mungkin benar bahwa secara multilateral formal, regionalisasi Asia Timur tidak disadari oleh negara-negara di kawasan tersebut. Karena regionalisasi Asia Timur dibantu oleh aksi-aksi individual negara-negara tersebut terhadap satu dengan lainnya dalam konteks bilateral yang kemudian menjadi kait-mengait dalam konteks wilayah yang lebih luas dalam Asia timur. Tetapi secara individual jelas disadari. Ada orientasi ke Timur (Malaysia dengan *Look East Policy*) dan sebaliknya dari Korea dan Jepang ada kebijakan untuk memanfaatkan peluang-peluang ekonomi di Asia Tenggara.

#### **4.3 OFDI ASEAN: Antara Kepentingan Negara dan Kawasan**

Asumsi neo-realis bahwa dalam regionalisasi, negara memiliki peran utama dan aktor-aktor lain adalah berperan sedikit, dapat dibuktikan dari proses pergerakan modal (FDI) yang dipengaruhi secara signifikan oleh negara. Tak ada pergerakan OFDI yang tak termonitor negara. Mengapa negara bertanggungjawab atas lemahnya kinerja investasi intra-ASEAN? Kondisi investasi intra-ASEAN adalah ujian bagi komitmen dan *willingness* masing-masing anggota ASEAN-5 sebagai motor ASEAN terhadap ASEAN karena pengaruh negara terhadap kegiatan OFDI amat besar. Dari studi yang dilakukan, nampak bahwa negara memiliki cukup kekuatan untuk mempengaruhi pergerakan arus OFDI negaranya. Setidaknya ada empat aspek keterkaitan aktivitas OFDI dengan negara, yang meliputi:

##### **4.3.1 Sistem Devisa dan Kebijakan Pembiayaan Dalam Negeri**

Sebagaimana diuraikan dalam Bab II, kegiatan OFDI terkait dengan sistem devisa maupun kebijakan pembiayaan dalam negeri terhadap investasi di LN. Indonesia dan Singapura tidak menerapkan pembatasan. Pembatasan dalam bentuk persetujuan otoritas sehubungan dengan sistem devisa dianut oleh

---

<sup>188</sup> Paul Bowles, *Asia's Post-Crisis Regionalism: Bringing the State Back in, Keeping the (United) States Out*, (London: Taylor&Francis, Ltd, Review of International Political Economy, Vol. 9, No. 2, May, 2002), hal. 231 - 232.

Thailand. Pembatasan dalam penggunaan pembiayaan dalam negeri dianut oleh Malaysia dan Filipina<sup>189</sup>.

#### 4.3.2 Kontrol Devisa dan Sistem Perpajakan

Pergerakan OFDI dan perusahaan multinasional suatu negara terkait dengan kebijakan kontrol kapital. Menurut UNCTAD, kontrol kapital sendiri didefinisikan sebagai seperangkat aturan hukum dan regulasi yang digunakan oleh otoritas nasional untuk mempengaruhi volume, komposisi dan pola dari arus modal internasional lintas negara. Kontrol modal biasanya dibedakan dengan kategori dari *inflow* dan *outflow* dan antara penduduk dan non-penduduk dan secara umum dilengkapi dengan peraturan yang spesifik untuk setiap kategori yang berbeda. Pergerakan modal bisa diatur secara langsung (*direct controls*) atau dibiarkan berjalan dengan prinsip *market-base*. Pengaturan langsung membatasi jumlah arus modal yang bergerak, baik melalui sistem kuota, perijinan yang diperlukan atau pembatasan sukarela. Sementara kontrol dengan pendekatan *market-base* menggunakan mekanisme harga, dimana disinsentif terhadap pergerakan modal dimunculkan dari peningkatan biaya untuk membawa modal keluar negeri. Dari 150 negara berkembang yang disurvei IMF ditahun 2005, 78 memiliki mekanisme yang membatasi arus modal, dimana 40 diantaranya mengharuskan adanya persetujuan yang dikombinasikan dengan beberapa bentuk pembatasan baik yang bersifat kuantitatif, sektor usaha, pelaporan, pemberitahuan atau pencatatan. Pengadaan kontrol kapital memiliki beberapa tujuan, termasuk peningkatan otonomi kebijakan ekonomi (khususnya kebijakan moneter); memfasilitasi pengelolaan nilai tukar atau mendukung pelaksanaan nilai tukar tetap; mempromosikan stabilitas finansial dan untuk mengurangi dampak dari pola *inflow* dan *outflow* yang tidak dikehendaki atau potensial menimbulkan destabilisasi. Kontrol kapital sering didesain untuk mencegah kelangkaan devisa atau untuk mencegah pelarian modal. Banyak negara berkembang dengan surplus pendapatan devisa yang tipis, membatasi *capital outflow*, termasuk yang digunakan untuk OFDI<sup>190</sup>. Disisi lain, ada aturan-

<sup>189</sup> Rahmat Dwi Saputra, *op.cit.*, hal. 182.

<sup>190</sup> World Investment Report 2006, UNCTAD (New York and Geneva, 2006) hal.204-205.

aturan perpajakan bagi warga negara dan badan hukum yang memperoleh penghasilan dari bekerja maupun berusaha di luar negeri.

#### 4.3.3. Rezim Internasional yang Mengatur Sistem Keuangan Global

Setiap tahun, suatu negara harus menyusun neraca pembayaran tahunan yang menghitung arus transaksi perdagangan barang, jasa dan modal. Selain itu setiap negara juga wajib menyusun neraca posisi investasi internasional (*international investment position*) yang menghitung jumlah total dan distribusi aset yang dimiliki oleh satu negara yang berada di LN dan aset yang dimiliki pihak asing di negara tersebut dalam satu tahunnya<sup>191</sup>. Kedua laporan tersebut, formatnya harus sesuai dengan ketentuan IMF yang menetapkan metode pelaporan transaksi internasional dan standar perhitungan negara pembayaran sebuah negara. Semua negara harus menyerahkan kedua laporan tersebut kepada IMF yang selanjutnya menyusun neraca dunia. Aspek ini juga termasuk meliputi kebijakan yang mengharuskan eksportir untuk melakukan repatriasi atas devisa hasil ekspor. Di antara negara-negara ASEAN-5, sistem ini dianut oleh Malaysia dan Thailand<sup>192</sup>.

#### 4.3.4. Pelaku Usaha

Pada prakteknya, pelaku OFDI adalah sektor usaha, yang terdiri BUMN, *Sovereign Wealth Fund* (SWF) serta pelaku swasta. Dari segi pelaku usaha, studi Pavidia Pananond<sup>193</sup> menunjukkan bahwa cukup banyak investasi intra-ASEAN dilakukan oleh dan perusahaan yang terkait pemerintah baik BUMN yang sepenuhnya di kontrol negara dan *private sector* dari perusahaan-perusahaan besar yang biasanya memiliki keterkaitan erat dengan elite politik negara masing-masing. Hal ini antara lain dapat terlihat dari posisi *first lady* Singapore di Temasek. Hal mana berbeda dengan karakter ekonomi di EU yang hampir *full private*, dan dunia bisnis yang relatif independen terhadap

---

<sup>191</sup> Dominick Salvatore, *Ekonomi Internasional*, ed. 5, jil. 2, trans. Drs. Haris Munandar M.A., (Jakarta: Erlangga, 1997), hal. 87.

<sup>192</sup> Aida S. Budiman, ed., *Aliran Bebas Investasi Menuju MEA 2015*, Masyarakat Ekonomi Asean 2015, ed. Rizal A. Djaafara, Aida S. Budiman, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008), hal. 241 - 242.

<sup>193</sup> Pavidia Pananond, *op.cit.*, [http://www.itd.or.th/system/files?file=091208%20\(6\).pdf](http://www.itd.or.th/system/files?file=091208%20(6).pdf), diakses tanggal 5 Januari 2010.

elite politiknya. Perilaku OFDI negara-negara ASEAN-5 adalah refleksi sikap elite negara-negara tersebut terhadap proses integrasi ASEAN.

#### 4.3.5. Perlindungan Investasi di Luar Negeri.

Kesepakatan bilateral mengenai kerjasama investasi selalu memuat perlindungan investasi. Salah satu cara yang dapat mendorong adalah *outward FDI* melalui penjaminan Pemerintah (*government-backed insurance*) atas resiko yang timbul. Dari praktek dilapangan nampak bahwa bilateral *treaty on investment* adalah instrumen yang paling banyak digunakan untuk perlindungan investasi perusahaan satu negara dinegara lainnya<sup>194</sup>. Pengaturannya melalui instrumen *Investment Guarantee Agreements* (IGA) yang bersifat bilateral (*Bilateral Investment Treaties*-BITs) yang tunduk pada *Convention on the Settlement of Investment Disputes* yang diciptakan oleh International Bank for Reconstruction and Development (IRBD)<sup>195</sup>. Semua negara memberikan perlindungan atas investasi korporasinya di luar negeri. Pemerintah AS dan China pada tahun 2008 meneken kesepakatan bilateral berupa pakta perlindungan investasi korporasi AS di China dan korporasi China di AS<sup>196</sup>.

Lima bentuk keterkaitan kegiatan OFDI dengan otoritas negara diatas menunjukkan bahwa negara dapat memengaruhi penempatan OFDI. Negara dapat ikut “menentukan” kemana sebuah kegiatan OFDI yang dilakukan sebuah unit bisnis harusnya ditempatkan. Biasanya, dinegara-negara berkembang, kebijakan OFDI dikoordinasikan secara hati-hati, tidak hanya dengan kebijakan lain yang bertujuan mempromosikan internasionalisasi (melalui, antara lain perdagangan, migrasi dan *inward FDI*) tetapi juga dengan area kebijakan yang lebih luas yang dapat mendorong pertumbuhan dan meningkatkan kelas perusahaan domestik<sup>197</sup>.

Karena adanya kontrol negara terhadap OFDI tersebut, maka negara juga dapat menikmati keuntungan dari kegiatan OFDI yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaannya baik yang milik negara maupun swasta. Sebagian

<sup>194</sup> Rahmat Dwi Saputra, *op.cit.*, hal. 176.

<sup>195</sup> Mohammad Ariff dan Gregore Pio Lopez, *op.cit.*, hal.26

<sup>196</sup> *AS-China Teken Pakta*, (Sinar Harapan, 19 Juni 2008)

<sup>197</sup> *World Investment Report 2006*, (UNCTAD, United Nations, New York dan Geneva, 2006), hal. 201.

negara berkembang, mendesain sistem yang memungkinkan keuntungan dari OFDI bisa didapat negara.

Yaitu melalui perangkat regulasi sebagai wujud kontrol Pemerintah atas pergerakan korporasi negaranya. Saat ini ada 40 negara mengharuskan perusahaan multinasional mereka untuk memperoleh persetujuan, otorisasi atau lisensi dari bank sentral atau Menteri Keuangan, sebelum berinvestasi ke luar negeri. Serbia dan Vietnam mengharuskan adanya laporan aktivitas dan operasi perusahaan di luar negeri, laporan keuangan, repatriasi dividen dan keuntungan dari pembayaran pajak dari keuntungan usaha di luar negeri<sup>198</sup>.

Uraian diatas menunjukkan bahwa ekspansi kebijakan pembangunan yang berwarna *state-led* dapat direfleksikan ke kegiatan ekonomi internasional Sebagaimana dikemukakan oleh Andrew Hurrel<sup>199</sup>, ASEAN adalah *state-led regionalism* yang ingin membangun regionalisasi melalui kolaborasi kebijakan ditingkat regional.

Warna *state-regionalism* tidak nampak dari pola-pola OFDI negara-negara ASEAN-5. Performa investasi intra-ASEAN juga tidak bisa dilepaskan dari kebijakan *inward* FDI negara-negara ASEAN-5. Karena itu, forum-forum dan kerangka multilateral ASEAN harus digunakan untuk mendorong negara-negara ASEAN menata kawasan, menciptakan situasi yang lebih kondusif untuk masuknya FDI, khususnya yang bersifat intra-ASEAN.

Baik secara individual maupun kolektif, ASEAN lebih memosisikan diri sebagai penerima FDI dari luar kawasan. Kerangka kebijakan kolektif untuk menarik FDI luar kawasan praktis lebih kuat dibandingkan dengan kerangka kebijakan intra-ASEAN. Bahkan ada forum-forum bersama untuk mempromosikan ASEAN sebagai satu kawasan tujuan FDI. Sementara kebijakan OFDI benar-benar bersifat individual.

Dalam perspektif Gilpin<sup>200</sup> Setiap kesepakatan regional mencerminkan upaya kerjasama dari setiap negara secara individual untuk mempromosikan sekaligus tujuan nasional masing-masing dan tujuan kolektif bersama. Regionalisme adalah respon negara-bangsa untuk berbagi persoalan ekonomi dan

<sup>198</sup> *World Investment Report 2006*, UNCTAD, New York and Geneva, 2006, hal.206.

<sup>199</sup> Andrew Hurrel, *op.cit.*, hal. 28

<sup>200</sup> Robert Gilpin, *op.cit.*, hal. 357 – 358.

politik. Ketika ekonomi dunia menjadi semakin terintegrasi, satu kelompok regional negara-negara dapat meningkatkan kerjasama untuk memperkuat otonomi mereka, meningkatkan posisi tawar dan mempromosikan tujuan-tujuan politik dan ekonomi lainnya. Namun didalamnya juga tetap terkandung prinsip realis yang menekankan pentingnya *power*, kepentingan politik nasional dan persaingan antar negara dalam proses integrasi<sup>201</sup>. Gilpin juga menyampaikan pandangan bahwa Regionalisasi adalah alat untuk memperluas *concern* dan ambisi nasional daripada sebuah alternatif terhadap sistem internasional yang berpusat pada negara. Dalam konteks ini menjadi wajar bila *concern* masing-masing negara ASEAN-5 akan melahirkan persaingan didalam kawasan ASEAN dengan memanfaatkan kekuatan diluar kawasan.

Menurut Gilpin, para pemimpin ekonomi dan politik percaya bahwa kompetisi ekonomi harus menjadi pusat perhatian dalam politik dunia. Lebih jauh lagi, kompetisi ekonomi mengharuskan skala ekonomi domestik yang besar yang memungkinkan perusahaan lokal untuk untuk meraih skala ekonomi. Dalam kerangka kerjasama ekonomi ASEAN yang paling mutakhir, yaitu kesepakatan AEC, telah diupayakan penciptaan domestifikasi seluruh aspek ekonomi negara-negara dalam satu kawasan yang tadinya bersifat internasional. Terkait dengan pemikiran Professor Leon Grunberg<sup>202</sup> yang menyebutkan bahwa pelaku OFDI adalah perusahaan. Dalam konteks ASEAN, kegiatan OFDI untuk menghasilkan integrasi ekonomi kawasan oleh perusahaan multinasional ASEAN sendiri harus didorong. Sistem internasional yang berpusat pada negara juga nampak pada bagaimana sebuah MNC lahir, dan beroperasi. Kontrol terhadap OFDI sama dengan kontrol terhadap MNC. Awal kebijakan pada OFDI sama dengan awal kebijakan pada MNC.

Pada pertemuan *ASEAN Economic Ministers* (AEM) ke-41 pada Agustus 2009, telah disepakati satu kerangka untuk mendorong upaya mempromosikan investasi intra-kawasan oleh multinasional ASEAN. *ASEAN multinational enterprises* (AMEs) dipercaya akan memperkuat kerjasama ekonomi regional ditengah ekonomi global yang menurun. Disamping memberikan dampak langsung dengan mendorong pertumbuhan ekonomi ASEAN, AMEs akan menarik investor luar kawasan ke dalam kawasan.

---

<sup>201</sup> *Ibid.*, hal. 356.

<sup>202</sup> David N. Balam dan Michael Vaseth, *op.cit.*, hal. 340.

Pertemuan itu juga menyepakati fasilitas yang akan diberikan ASEAN untuk memfasilitasi investasi intra-kawasan yang diyakini akan memperkuat daya kompetitif ASEAN terhadap negara lain, yang antara lain akan ditempuh melalui pembangunan infrastruktur dan logistik. Pada tahun 2008, investasi intra-ASEAN senilai 11,1 miliar dollar AS, masih jauh dari 60,2 miliar dollar AS yang diinvestasikan multinasional luar kawasan<sup>203</sup>.

Upaya menciptakan multinasional ASEAN perlu ditingkatkan. Salah satu yang belum dicakup dalam kerangka MEA adalah mengadakan program untuk mendorong terjadinya merger dan akuisisi (M&A) antara perusahaan-perusahaan ASEAN dalam bidang yang sejenis untuk meningkatkan skala bisnis mereka. Perusahaan-perusahaan yang berciri *cross ownership* antar paling tidak dua negara ASEAN akan berkontribusi pada pembentukan identitas ASEAN.

Nampaknya salah satu faktor yang mempengaruhi adalah ASEAN terbiasa dengan posisi sebagai penerima FDI dan memandang MNC dari luar kawasan sebagai aktor utama pertumbuhan kawasan. Posisi ASEAN yang lebih sebagai penerima FDI ketimbang sebaliknya nampaknya belum akan berubah dalam waktu dekat ini. Deputy Sekretaris Jenderal Badan Investasi Thailand, Ajarin Pattanapanchai mewakili lembaga-lembaga promosi investasi di negara-negara ASEAN, dalam pernyataan yang disampaikan pasca pertemuan November 2009, menyebutkan bahwa lembaga-lembaga promosi investasi tersebut akan mulai melakukan *roadshow* di 10 negara anggota ASEAN mulai tahun 2010 untuk mempromosikan investasi intra-kawasan. Sejak AFTA diberlakukan, lembaga-lembaga promosi investasi lebih senang berusaha menarik investasi dari luar kawasan dibandingkan hanya berfokus pada investasi intra-ASEAN, yang diharapkan meningkat secara otomatis sejalan dengan peningkatan perdagangan intra regional. Status keuangannya yang rendah, telah membuat kebanyakan negara-negara ASEAN bersikap sebagai negara tujuan investasi asing dibandingkan memosisikan sebagai investor potensial bagi kawasan<sup>204</sup>.

<sup>203</sup> *Boost for Intra-ASEAN Investment*, (Bangkok: The Nation, 15 Agustus 2009), <http://www.nationmultimedia.com/option/print.php?newsid=30109866> diakses tanggal 12 Juni 2010.

<sup>204</sup> "ASEAN Investment Agencies Teaming Up to Lure more FDI from Outside Region, Bangkok, The Nation November 2, 2009; <http://www.nationmultimedia.com/home/apps/print.php/newsid=30115692>

Penerapan kebijakan tersebut telah mendorong ASEAN menjadi mata rantai penting dalam rantai produksi internasional dari transnational corporation (TNC). Hal ini semakin ditegaskan dalam kesekatan MEA yang sama-sama memberikan insentif untuk MNC asing (*ASEAN based*) dan MNC ASEAN (*ASEAN owned*). Meskipun demikian, menurut Pavida Panannond, karakter ASEAN tetap merupakan organisasi regional yang bersifat *top-down* dan *state led*.<sup>205</sup> Situasi yang terjadi ditengah integrasi regional yang bersifat *market-led* melalui globalisasi jaringan produksi dari MNE luar kawasan, terutama di Asia Timur.

Dalam konteks integrasi ekonomi, koordinasi kebijakan ekonomi memerlukan keputusan politik di antara negara yang berpartisipasi. Terkait dengan hal tersebut, Balassa<sup>206</sup> menyatakan bahwa upaya untuk mencapai integrasi ekonomi tanpa melakukan koordinasi kebijakan ekonomi (yang pada dasarnya merupakan keputusan politik) akan mengalami kegagalan.

Kebijakan FDI tidak bisa dikoordinasikan dan menjadi *privelese* masing-masing negara. Bagaimanapun terjadi persaingan diantara negara-negara ASEAN untuk memperebutkan FDI global. Menciptakan iklim yang kondusif untuk investasi-intra-ASEAN bagi setiap negara ASEAN adalah keputusan yang berada dalam wilayah kedaulatan masing-masing dan tidak bisa dipaksa oleh kesekatan multilateral ASEAN.

Isu OFDI ASEAN keluar kawasan termasuk ke China tak pernah dibahas dalam forum ASEAN, dan ini merupakan simbol suatu situasi yang menunjukkan bahwa integrasi ekonomi ASEAN adalah menemui kegagalan, mengingat ASEAN sebagai kekuatan pemodal bagi China sebenarnya bisa duduk bersama membahas *bergainging* posisi itu terhadap China. Konsentrasi yang begitu besar pada upaya menarik investasi luar kawasan, menjadikan *policy* OFDI ASEAN sebagai sebuah kolektivitas secara umum tidak mengalami inovasi-inovasi, dan tidak diarahkan pada kawasan.

Sebagaimana digambarkan pada perilaku OFDI China di Bab III dan Jepang, yang berwarna *state-led*, negara memang tak secara formal memobilisasi dana OFDI sektor usaha, apalagi yang bersifat swasta, namun organ-organ

---

<sup>205</sup> Pavida Panannond, *op.cit.*, [http://www.itd.or.th/system/files?file=091208%20\(6\).pdf](http://www.itd.or.th/system/files?file=091208%20(6).pdf), diakses tanggal 5 Januari 2010.

<sup>206</sup> Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *op.cit.*, hal. 30.

pemerintah seperti MITI di Jepang memberikan anjuran kemana OFDI harus diarahkan oleh “*private sector*”. Ini ciri pembangunan yang *state-led*. Ada koordinasi yang intens antar Pemerintah dan dunia usaha. Model Jepang ini (dimana Pemerintah dan dunia usaha berhubungan secara erat), cenderung ditiru oleh semua negara Asia Timur.

Karena besarnya pengaruh negara pada kegiatan OFDI, sebenarnya regionalisasi dibidang investasi sangat mungkin terjadi di kawasan ASEAN. Tetapi hal ini tidak terjadi. Pola OFDI negara-negara ASEAN yang mayoritasnya keluar kawasan ini terbentuk sebagai hasil kebijakan. Dan kebijakan terbentuk sebagai hasil pandangan, harapan dan persepsi pada kegiatan investasi intra-ASEAN. Apakah pada negara yang memiliki *policy* OFDI atau tidak, keduanya sama-sama berkontribusi pada situasi OFDI yang tidak berorientasi ke kawasan. Dapat dikatakan tidak ada perbedaan dalam perilaku OFDI baik pada negara ASEAN yang memiliki *policy* OFDI atau tidak.

Negara-negara selalu ingin mengarahkan OFDI-nya pada tempat yang paling menguntungkan dirinya. Karena itu, kawasan ASEAN harus mampu memberikan keuntungan yang paling tidak sama besarnya dibandingkan penempatan ditempat lain. Sehingga upaya perbaikan infrastruktur dan iklim investasi pada umumnya menjadi penting. Prospek mengenai keuntungan amat menentukan motif negara mengarahkan investasi korporasinya. Masih rendahnya proporsi investasi intra-ASEAN menunjukkan bahwa negara-negara ASEAN sendiri tidak mempercayai investasi di ASEAN sebagai cukup menguntungkan.

Pandangan, *policy* dan perilaku negara-negara ASEAN dalam melihat isu *outward investment* ini, secara garis besar terbagi dalam dua bagian. Pertama, ada keinginan dan komitmen masing-masing negara ASEAN-5 untuk meningkatkan investasi intra-ASEAN. Hal ini nampak dari kerangka yang disepakati dalam MEA. Kedua, ada sikap individual tiap negara, dimana ada kebijakan untuk mendorong OFDI negara masing-masing ke tempat yang paling menguntungkan menurut kepentingan nasional masing-masing.

*National interest* masing-masing negara untuk memperoleh keuntungan maksimal (sebagai pilihan rasional), menempatkan ASEAN pada posisi yang dianggap sebagai institusi vital bagi pemenuhan *national interest*. Penetapan hal

tersebut diputuskan sendiri-sendiri tanpa ada komunikasi, konsultasi atau diskusi dengan sesama negara ASEAN yang lain. Walaupun mereka kebanyakan sama-sama mengarahkan OFDI-nya pergi ke China. Sebagai kolektifitas, ASEAN nampak lemah di mata China karena tidak maju sebagai satu front bersama, tetapi sebagai individu-individu. Pemimpin ASEAN terlambat menyadari potensi investasi intra-ASEAN dan tak ada *policy* yang tajam pada OFDI.

Menurut Julia Kuby, et al. motif OFDI negara-negara ASEAN ke China adalah *market seeking* atau *efficiency seeking*<sup>207</sup>. Sesungguhnya daya tarik yang sama dimiliki kawasan ASEAN, bahkan disisi lain ada penelitian yang menunjukkan bahwa ASEAN-5 secara keseluruhan mempunyai kondisi pendukung investasi yang lebih baik dari China<sup>208</sup>. Namun nampaknya ada ketidakyakinan bahwa tersedia cukup waktu untuk menata kawasan.

Lalu mengapa OFDI ASEAN pergi ke China dan bukan dijadikan intra-ASEAN investment? Karena dalam kaitan dengan kebangkitan ekonomi China, negara itu sudah terbukti memiliki perekonomian yang lebih menjanjikan dengan pertumbuhan tinggi dan dapat dimanfaatkan. Serta mengantisipasi naiknya impor dari China akibat pemberlakuan ACFTA. Sehingga langkah ASEAN menggelar karpet merah bagi China adalah sebuah strategi untuk mengantisipasi kemungkinan naiknya defisit perdagangan secara tajam dan di kemudian hari. Menurut Yuan Shu dan Kaisheng Zeng<sup>209</sup> OFDI ASEAN di China mulai menggelora dan berlari dengan cepat ditahun 1990-an, kemudian memasuki fase stabil dalam beberapa tahun. FDI ASEAN di China bersifat *in-line* dengan kebijakan FDI yang diambil China. Mengikuti proses yang dikembangkan China dalam menarik FDI global yang dimulai dari Guandong dan Fujian, kemudian Shanghai dan Delta sungai Yangtze lalu ke bagian utara dan propinsi-propinsi pedalaman. Pembangunan ekonomi China tanpa diragukan lagi adalah faktor esensial yang menarik FDI ASEAN. Tingkat pertumbuhan GDP China yang rata-rata melebihi 9% setiap tahun selama lebih dua dekade, dan pasar domestik yang terus tumbuh, telah membuat China menyediakan kesempatan bagi investor

---

<sup>207</sup> Penulis, *Judul Artikel*, Jurnal Regional Integration and FDI in Emerging Market, (Tempat : IFW Kiel Institute), hal. 2. \*

<sup>208</sup> Rahmat Dwi Saputra, *op.cit.*, hal. 195.

<sup>209</sup> Chinese Academy of Social Sciences-Institute of World Economics and Politics, *China and World Economy*, (Jurnal Compilation, Vol. 14, No. 6, 2006), hal. 104.

ASEAN untuk *survive* dan tumbuh. Bahkan negara yang jauh lebih kuat ekonominya yaitu Korea, melihat China dengan pandangan realistis dan sikap yang pragmatis. Zainuddin Djafar<sup>210</sup> menyebutkan bahwa pemikiran pragmatik dan realistis yang berkembang terkait dengan China dikalangan orang Korea adalah bagaimana mengambil keuntungan dari China, tumbuh bersama China dan lebih itu bagaimana *survive* ditengah ancaman ekonomi China. Dilingkungan Pemerintah negara-negara ASEAN-5 sikap pragmatis pada China dengan membiarkan FDI ASEAN pergi ke China juga nampak dari penandatanganan kesepakatan bilateral dibidang investasi yang memberikan indikasi bahwa FDI ASEAN di China akan lebih aman secara politik karena investor ASEAN akan menikmati kebijakan perlindungan tidak hanya dari Pemerintah China tetapi juga dari Pemerintah negara-negara ASEAN<sup>211</sup>.

Sambil menunggu melonjaknya investasi China, dalam rangka mengantisipasi defisit di pihak ASEAN, OFDI ASEAN juga digunakan untuk menyeimbangkan neraca pembayaran negara-negara ASEAN-5 dengan China. Jadi juga negara-negara ASEAN menggunakan investasi di China sebagai strategi antisipasi untuk menekan defisit perdagangan dengan China yang terus meningkat seiring dengan semakin dekatnya hubungan ASEAN-China.

Namun, perlu diwaspadai kemungkinan bila investasi dari China tidak masuk dalam jumlah yang signifikan, maka ASEAN akan terjebak pada situasi yang tidak menguntungkan. ACFTA akan memukul sektor manufaktur ASEAN, karena masuknya barang-barang murah dari China. *Brand* asli ASEAN akan menurun atau tidak berkembang pangsa pasarnya, sehingga performa milik ASEAN *owned companies* akan menurun dan potensi investasi intra-kawasan juga akan menurun disatu sisi dan disisi lain, FDI dari China tidak masuk. Akibatnya, ASEAN akan makin tergantung pada investasi dari luar kawasan.

Karena itu menjadi rasional, bila beberapa perusahaan dari kawasan ASEAN menempuh strategi dengan berinvestasi di China dan mengeskpor barang produksinya ke kawasan ASEAN. Dan Pemerintah mereka masing-masing juga

---

<sup>210</sup>Zainuddin Djafar, *ASEAN & Dinamika Asia Timur, Kajian Perspektif Ekonomi-Politik Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 2008), hal.148.

<sup>211</sup>Yuan Shu dan Kaisheng Zeng *China and World Economy*, (China and World Economy Vol. 14 No. 6, 2006), hal. 105.

memberi dukungan untuk itu. Namun, pilihan strategi untuk menghadapi ACFTA melalui investasi ke China juga tidak pernah menjadi pembahasan ditingkat kolektif ASEAN. Setiap negara merumuskan dan melakukan responnya secara individual.

Dengan masih kuatnya dominasi kepentingan nasional negara-negara anggota ASEAN yang lebih menonjol dibandingkan dengan kepentingan kawasan, hal mana tercermin dari proses negosiasi beberapa inisiatif yang selama ini belum berkerangka kawasan, mengakibatkan kesiapan implementasi cetak biru untuk mewujudkan MEA bisa mengalami hambatan<sup>212</sup>. Pada tingkat dunia usaha investasi intra-ASEAN oleh korporasi ASEAN membatasi motif investasi pada upaya mencari pasar yang *low-cost* dan sumberdaya (*resource*) saja, kurang menggarap kegiatan usaha yang lebih kompleks untuk kawasan<sup>213</sup>. Anatominya, sektor usaha yang menjadi primadona adalah: sektor servis keuangan, real estat dan pertambangan. Motif bagi investasi intra investment adalah mencari pasar, diikuti dengan mencari efisiensi (khususnya lokasi yang lebih rendah biaya produksinya). Dari sisi pemain, utamanya adalah perusahaan besar (karena itu salah satu *advise policy*-nya adalah dukungan pemerintah pada ukuran yang menengah dan kecil perlu lebih didorong), dan perusahaan yang terkait pemerintah. (karena itu ada eksplorasi khusus soal aktivitas BUMN. Sensitifitas terhadap perusahaan yang terkait pemerintah seperti Temasek<sup>214</sup>).

Dari uraian di Bab II, nampak bahwa ada negara-negara ASEAN-5 yang memandang OFDI secara positif, ada yang tidak, seperti Indonesia. Yang bersikap positif terhadap OFDI dapat diharapkan sebagai motor integrasi kawasan, sementara yang negatif tidak demikian.

Dari uraian di bab ini, nampak bahwa kebijakan *outward* FDI dimiliki oleh empat negara namun tidak secara spesifik menempatkan prioritas pada kawasan ASEAN. Satu negara, yaitu Indonesia bahkan belum memiliki kebijakan *outward FDI*. Meskipun demikian, adanya agreement dengan IMF mengenai penyusunan neraca dan kewajiban tiap negara untuk melaporkan neraca pada IMF adalah hal

---

<sup>212</sup> *Ibid.*, hal. 60.

<sup>213</sup> Pavidia Pananond, *op.cit.*, [http://www.itd.or.th/system/files?file=091208%20\(6\).pdf](http://www.itd.or.th/system/files?file=091208%20(6).pdf), diakses tanggal 5 Januari 2010.

<sup>214</sup> *Ibid.*, hal. 6

yang menjamin terjadinya monitoring negara atas setiap kegiatan OFDI. Sehingga sebebapapun rezim OFDI nya, sebuah kegiatan tak bisa/tak mungkin terjadi berlangsung secara liar, bebas dari pentauan tangan negara.

Dari uraian dimana negara-negara ASEAN lebih mementingkan OFDI keluar ASEAN demi kepentingan nasional masing-masing, berarti nasib investasi intra-ASEAN amat bergantung pada niat dan keinginan negara-negara, bukan pada skema multilateral. Apakah trend OFDI ASEAN yang lebih besar keluar kawasan ketimbang intra-kawasan dapat diubah? Secara politis nampak bahwa negara-negara ASEAN tak berharap dari FDI sesama ASEAN karena mungkin punya alternatif-alternatif lain, sebagai hasil pendekatan-pendekatan individual dengan partner ekonomi masing-masing.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa proses regionalisasi ASEAN tak bisa diserahkan begitu saja pada aktor non-negara khususnya dalam hal ini, pelaku ekonomi. Pelaku-pelaku ekonomi suatu negara perlu pendampingan dan bimbingan negara dalam mengeksplorasi peluang bisnis di negara ASEAN lainnya.

Kembali perlu ditegaskan bahwa kebijakan OFDI individual negara-negara ASEAN-5 menjadi penentu performa investasi intra-ASEAN. Karena sebagai regionalisme yang bersifat *inter-governmental*, ASEAN tidak dapat memiliki suatu *policy* yang mengikat dan berkonsekuensi hukum ditingkat regional terhadap kebijakan OFDI masing-masing negara. Disisi lain, semua negara ASEAN harus memperlakukan semua investor (baik intra maupun ekstra kawasan) secara sama. Sehingga nasib investasi intra-ASEAN amat bergantung pada kebijakan individual OFDI masing-masing negara-negara ASEAN. Dibawah kerangka MEA, harus diberikan perlakuan yang sama pada semua investor (baik dari dalam dan luar ASEAN). Negara penerima FDI harus memberikan perlakuan yang sama pada setiap FDI yang masuk kenegaranya. Berarti ruang negara untuk memberikan insentif yang mendorong investasi intra-ASEAN hanya dapat dilakukan disisi negara pengirim OFDI ke negara ASEAN lainnya. Kebijakan MEA secara tidak langsung mempersempit peluang bagi negara untuk meningkatkan performa investasi intra-ASEAN, karena insentif bagi

investor ASEAN di “*host economy*” tidak boleh dibedakan dari investor luar kawasan.

Lalu apa saja yang dapat dilakukan Pemerintah negara-negara ASEAN-5, baik secara individual maupun kolektif untuk meningkatkan performa investasi intra-ASEAN?. Perjalanan ASEAN selama ini mengusulkan bahwa ASEAN telah menempuh pola-pola bilateral, trilateral dan multilateral untuk meningkatkan investasi intra-ASEAN.

Ruang untuk meningkatkan proporsi investasi intra-ASEAN sebenarnya masih ada. Posisi *outward* FDI dari Singapura dan Malaysia adalah meliputi 85% dari intra-FDI ASEAN. Posisi kedua negara ini menunjukkan bahwa kesuksesan mereka secara bilateral, telah mendongkrak performa investasi intra ASEAN. Profil investasi intra-ASEAN bisa lebih lemah tanpa prestasi bilateral Singapura dan Malaysia. Kekuatan bilateral untuk mendongkrak performa investasi intra kawasan nampak disini. Hubungan bilateral dalam isu investasi sangat penting untuk meningkatkan performa investasi intra kawasan. Pola Singapura-Malaysia selayaknya direplikasi ke tempat lain.

Meskipun dalam kasus Singapura dan Malaysia, keberadaan hubungan-hubungan informal telah bekerja efektif lagi bagi kepentingan ekonomi. Pendekatan bilateral nampaknya adalah pendekatan yang paling operasional dalam pendekatan pembangunan ekonomi yang bersifat *state-led*. Tentunya peningkatan kualitas hubungan bilateral dalam bidang investasi menjadi tuntutan yang sangat mendesak. Kerangka bilateral yang dimaksudkan tentunya adalah dibidang investasi yang mencakup perlindungan dan *incentive* dan yang saling membangun trust serta membangun jaringan sosial dan bisnis baru.

Model-model segitiga pertumbuhan juga menunjukkan dasar-dasar hubungan bilateral yang kuat untuk menjadi katalisnya. Dan pola-pola ini nampaknya cukup menjanjikan. Kunci keberhasilan skema-skema bilateral dan trilateral dalam bentuk segitiga pertumbuhan adalah pada masih besarnya campur tangan negara dibandingkan dengan skema multilateral yang kebanyakan bergerak hanya ditataran ide. Sementara skema-skema bilateral dan trilateral bisa lebih menjangkau aspek-aspek teknis dari bisnis yang lebih riil. Akibatnya skema multilateral lebih cenderung *loose*.

Dalam bentuk yang lebih konkrit, dapat dicontoh apa yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Singapura, Malaysia dan Thailand. Singapura, menawarkan berbagai hibah, pinjaman, insentif pajak dan permodalan untuk mempromosikan OFDI. Malaysia, menghibahkan penangguhan pajak pada remitansi dari pendapatan yang diperoleh dari usaha di luar negeri dan pengurangan pajak untuk pengeluaran pra-operasi. Investor juga mendapatkan pengurangan pajak bila mengakuisisi perusahaan asing. Thailand, menyediakan kredit jangka panjang untuk mendukung investor Thailand yang memiliki proyek di luar negeri. Exim Bank Thailand juga menyediakan pinjaman untuk proyek OFDI dan menghimpun pinjaman sindikasi untuk proyek padat modal. Sebagai bagian dari program *"kitchen of the world"*, investor Thailand yang ingin membuka restoran Thailand di luar negeri juga difasilitasi dengan pinjaman khusus<sup>215</sup>.

Dalam konteks meningkatkan kerjasama ekonomi Selatan-Selatan, Pemerintah Malaysia pada tahun 1992 mendirikan The Malaysian South-South Corporation Berhad (MASSCORP), sebuah konsorsium 86 perusahaan pemimpin pasar di bidang bisnisnya masing-masing. Misi MASSCORP adalah untuk mempromosikan perdagangan dan investasi bilateral antara Malaysia dan kelompok negara Selatan (berkembang). Perusahaan ini juga melaksanakan kegiatan ekspor, mengirimkan tenaga manajerial serta mengelola proses transfer teknologi ke negara penerima OFDI Malaysia. Tujuan MASSCORP, pertama, merintis dan mempromosikan pembentukan usaha joint-ventures antara perusahaan Malaysia dan investor dari kelompok negara Selatan, dimana kedua pihak dapat mendirikan proyek investasi di Malaysia atau kelompok negara Selatan. Kedua, mendorong keterlibatan dalam proses privatisasi di kelompok negara Selatan-Selatan, terutama disektor yang Malaysia memiliki keahlian teknikal dan manajerial. Ketiga, membuka pasar baru bagi barang-barang dan jasa Malaysia di negara Selatan. Keempat, membangun kawasan dunia Selatan yang lebih kuat dengan menyuntikkan modal (investasi/FDI) dan keahlian Malaysia<sup>216</sup>.

Model-model pemberian insentif diatas, dengan orientasi yang kuat pada kegiatan investasi intra-ASEAN dapat diaplikasikan pada setiap kegiatan OFDI

---

<sup>215</sup> (UNCTAD, United Nations, New York and Geneva, 2006), hal. 212

<sup>216</sup> Mohamed Ariff, Gregore Pio Lopez, Hal.34

negara-negara ASEAN-5. Misalnya, pembentukan perusahaan konsorsium di masing-masing negara guna melaksanakan investasi intra-Asean.

Disisi lain, kerangka-kerangka multilateral seperti nampak dari skema MEA nampak terlalu bersifat “*market minded*” dan mengabaikan peran negara dalam meningkatkan arus investasi intra-ASEAN. Dalam ASEAN, negara harus ada didepan baik dalam inisiatif maupun eksekusi. *Multilateral approach*, sebagaimana digambarkan dimuka, selama ini nampaknya kurang berhasil mendorong investasi intra-ASEAN. Pencapaian investasi intra-ASEAN sekarang lebih didorong oleh faktor negara ketimbang berbagai kerangka ASEAN.

Hal ini terjadi karena secara *nature*, ASEAN bukanlah “*super state*”. Dan ASEAN bukanlah lembaga yang bersifat supra-nasional<sup>217</sup>. ASEAN adalah sebuah organisasi interansional yang bersifat koordinatif antar Pemerintah. Kedudukan sekretariat ASEAN sebagai pusat koordinasi cukup lemah, baik dari segi politis maupun teknis. Posisinya adalah: ASEAN diatur oleh negara-negara anggotanya dan bukan sebaliknya.

Misalnya, institusi ASEAN juga tidak dimandatkan untuk menyediakan skema yang cukup kuat untuk mendukung peningkatan volume FDI intra-ASEAN. Berbeda dengan Uni Eropa, yang meskipun telah memasuki integrasi ekonomi yang mantap, tetap menyediakan skema mendukung investasi intra UE dengan skema bantuan regional untuk mendukung investasi, penciptaan lapangan kerja dan mendorong perusahaan-perusahaan besar, menengah dan kecil Eropa untuk beroperasi di wilayah-wilayah Eropa yang tak menguntungkan<sup>218</sup>.

Kerangka MEA sebagai kerangka Multilateral akan menderita karena dengan masih kuatnya dominasi kepentingan nasional negara anggota ASEAN yang lebih menonjol dibandingkan dengan kepentingan kawasan disegala aspek<sup>219</sup>. Hal mana juga tercermin dari pola OFDI. Tambahan lagi kerangka MEA nampak tak mengandalkan investasi intra-ASEAN. Hal ini antara lain nampak dari perlakuan yang sama dan komitmen untuk memberikan fasilitas yang sama baik kepada ASEAN *owned* maupun ASEAN *based companies*.

<sup>217</sup> Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *op.cit.*, hal. 55, 31, 63.

<sup>218</sup> *Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013*, <http://www.eubusiness.com/topics/development/regional-aid>, diakses tanggal 16 Desember 2009.

<sup>219</sup> Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *op.cit.*, hal. 60.

MEA yang akan memfasilitasi investasi baik bagi *ASEAN-owned* maupun *ASEAN-based company* menunjukkan bagaimana MEA didesain untuk mengantisipasi situasi pola investasi ASEAN yang akan lebih banyak tertarik ke luar kawasan (China) daripada ke kawasan. Investasi intra-ASEAN tak pernah sungguh-sungguh diharapkan akan dapat tampil sebagai sumber utama pertumbuhan kawasan. Karena China adalah pusat pertumbuhan dan diharapkan menjadi pemasok FDI suatu hari nanti dimasa depan.

Koordinasi program-program untuk BOI-di lingkungan ASEAN dibatasi pada upaya menarik FDI, belum menjadikan posisi ASEAN sebagai sumber FDI sebagai alat tawar-menawar kolektif terhadap China. Kerangka MEA rumusnya tidak tajam dalam upaya promosi investasi intra-ASEAN. Kebijakannya lebih bercorak multilateral. Bagaimana skema bilateral lebih kuat dari pada skema multilateral, nampak dalam konteks Asia Timur. Tak selalu keberadaan organisasi formal kawasan adalah pra-syarat bagi terjadinya arus investasi intra-kawasan yang kuat. Contohnya di Asia Timur, regionalisme investasi terjadi tanpa adanya rezim multilateral yang eksis. Tetapi terjadi investasi intra-kawasan yang hebat berdasarkan perjanjian-perjanjian bilateral negara-negara di kawasan tersebut.

#### **4.4 Absennya Hegemon: Salah Satu Bentuk Kelemahan ASEAN**

Dalam teori neo-realist, kehadiran kekuatan hegemonik adalah esensial untuk mewujudkan sebuah proyek regionalisasi. ASEAN gagal untuk membangun regionalisme ekonomi yang kuat karena praktis tak ada yang menempati posisi tersebut. Yaitu sebagai pihak yang menyediakan sumber modal (FDI) yang signifikan bagi kawasan. Semestinya, menurut potensi ekonominya, Indonesia semestinya yang dapat berperan untuk itu. Atau model hegemoni kolektif, seperti yang terjadi di UE. Jerman, Perancis dan Inggris adalah tiga kekuatan hegemonik yang mendorong integrasi ekonomi Eropa.

Sehingga empatpuluh tahun usia ASEAN, tak menghasilkan sebuah kekuatan hegemonik yang dapat menjadi sumber pertumbuhan kawasan, baik karena kemampuannya menjadi motor perdagangan yang berdimensi kawasan, baik perdagangan modal maupun barang. Menjadi sumber modal (seperti Jepang

di periode 1960-1990-an) dan pemasok barang/produk murah (seperti China mulai tahun 1990-an).

Baik modal murah maupun barang murah dapat digunakan untuk menstimulir kegiatan ekonomi yang luas. Konsep hegemoni kolektif juga gagal dihadirkan, karena ego masing-masing negara dan keraguan untuk menjadikan investasi intra-ASEAN sebagai hal yang menguntungkan bagi negaranya masing-masing. Lambatnya pertumbuhan ASEAN dibandingkan dengan China menimbulkan pemikiran bahwa meningkatkan investasi intra-ASEAN adalah upaya yang terlalu membuang waktu dan kesempatan. Meskipun ada penelitian yang menunjukkan bahwa indikator investasi ASEAN secara keseluruhan lebih baik dari China. Struktur elite ekonomi yang didominasi oleh kaum kakyo adalah juga alasan mengapa China adalah daya sentrifugal yang mengacaukan agenda ASEAN.

Saat ini dan kedepan, terutama dengan kemunduran Jepang dan terlalu kecilnya ukuran pasar Korsel, China adalah kekuatan hegemonik di Asia timur yang memiliki kaitan erat dengan kawasan ASEAN. Disisi lain, besarnya harapan pada China menunjukkan sikap realistis dan antisipatif menghadapi tren makin tenggelamnya ASEAN dalam Asia Timur, dan makin melemahnya kekuatan barat secara ekonomi baik di kawasan dan ditataran global. Ditambah stagnasi Jepang, sehingga China adalah alternatif satu-satunya.

Aliansi antara kekuatan ekonomi Jepang dan Chinese di *greater China* (Hong Kong, Macao, Taiwan) dan Asia Tenggara telah membentuk wajah regionalisasi Asia Timur yang pasti. Karena itu tak salah bila ada pemikiran dikalangan pemimpin ASEAN untuk mengantisipasi kemungkinan semakin kukuhnya Asia Timur sebagai sebuah kelompok regional melalui *East Asia Community* (EAC).

Terkait dengan pemikiran Lim Hua Sing di Bab III mengenai *international role* dari China sebagai sumber FDI, nampaknya upaya mendatangkan investasi dari China juga tak mudah dilakukan. Jadi bisa juga kebangkitan ekonomi China tak serta merta menjadikan negara itu sebagai sumber FDI. Posisi China sebagai hegemon bisa saja secara *over estimate* diperhitungkan oleh ASEAN sebagai sesuatu yang menjanjikan, dan mempengaruhi kebijakan investasi ASEAN.

Padahal realisasinya belum bisa dipastikan. Apalagi kalau China juga diam-diam melihat dunia dalam perspektif kuno China mengenai negara tengah.

Pandangan pesimistik ASEAN terhadap investasi intra-ASEAN nampaknya dipengaruhi oleh faktor eksternal China. Bila China punya orientasi global, dan lagi pula, FDI Jepang ke Asia Timur berbeda dengan kebutuhan China. Kojima (1975) mengatakan bahwa FDI Jepang sejalan dengan keunggulan yang dimiliki *host country* dalam aspek keunggulan komparatif (*pull factors*)<sup>220</sup>.

Berbeda dengan Jepang di tahun 1985 yang berhasil di tekan untuk menurunkan defisit perdagangan dengan AS dan Eropa, China yang saat ini memiliki otonomi untuk mengelola Yuan dan tak berhasil ditekan AS dan Eropa untuk mendevalusi nilai mata uang itu, juga menjadi pertanda buruk bagi ASEAN. Karena berarti hilang satu variabel yang dapat/harus membuat China harus meningkatkan OFDI-nya. Upaya tekanan pada China tak berhasil dilakukan AS. ASEAN jelas tidak mempunyai daya tekan yang sekuat AS dan Eropa terhadap China untuk menyeimbangkan *trade* dan menekan defisit dengan memberi kompensasi berupa FDI.

Mekong Basin project adalah langkah China untuk membangun ikatan yang lebih dalam dengan masuk lebih intim ke teritorial ASEAN. Hal mana juga berpotensi memecah ASEAN. Apabila nanti investasi China lebih banyak masuk ke IndoChina daripada wilayah lainnya, akan muncul daya sentrifugal yang bisa mempolarisasikan ASEAN.

ASEAN sebagai *regionalism* (kesatuan politik) memiliki peluang untuk melakukan regionalisasi investasi (penyatuan ekonomi) dengan *state driven process*. Dengan jalan yang agak panjang dan mencoba menggunakan kebangkitan ekonomi China. Keterlibatan China yang cukup kuat didalam perkembangan kawasan, juga terkait dengan gagasan regionalisme terbuka (yang berkembang di tahun 90-an) dan diadopsi kawasan. Apakah hal menguntungkan atau tidak bagi integrasi kawasan? Bila diteruskan pola integrasi terbuka, maka ASEAN potensial tenggelam dalam tarikan keluar.

---

<sup>220</sup> Morris Goldstein, *Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows: a Study*, (Washington: International Monetary Fund, 1991), hal. 76.

Hal mana juga terlihat dari diakuinya MBDC sebagai kerangka kerjasama sub-kawasan yang diakui ASEAN dan langsung menyertakan China. Diperkirakan, MBDC akan menarik Thailand, Indo China, Myanmar, Malaysia dan Singapura ke orbitnya. Apalagi ekonomi ASEAN di wilayah tersebut lebih dinamis dari wilayah lain. ASEAN akan kehilangan posisi sentrifugalnya terhadap Asia timur karena diserap China? Misalnya bagaimana kalau mayoritas investasi yang masuk ke kawasan di Indo China, apakah proporsi yang timpang penyebarannya bisa diterima sebagai suatu kewajaran oleh negara ASEAN lainnya? Ide regionalisme terbuka di tahun 90-an, apakah menguntungkan atau tidak bagi integrasi kawasan karena ASEAN bisa tenggelam dalam tarikan keluar.

