

Upaya ASEAN Menghadapi Disparitas Finansial Dalam Proses Integrasi Finansial Regional: Studi Kasus ASEAN Banking Integration Framework (ABIF)

Marchella Dwi Permatasari

Departemen Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
Email: marceladwip@gmail.com

Abstract

Financial disparity that is faced by ASEAN is one of many factors that hampers the process towards financial integration under the name of ASEAN Banking Integration Framework (ABIF). ABIF is an financial and banking integration framework that is overseen by ASEAN Financial Integration Framework (AFIF). In the year 2011, ABIF was adopted as a pillar intended to support AFIF's integration project. ABIF were intended to open a freer access to market transactions in ASEAN. Other than that, countries that intends to integrate into ABIF, must register their banks for qualification to be listed as Qualified ASEAN Banks (QABs). QABs is a group of banks from ASEAN that had fulfilled preconditions according to the agreement ratified by ASEAN countries. The needs for these procedures is because ABIF integration will be conducted in bilateral and multilateral in which there will be differences in the capabilities of ASEAN countries in conducting integration as between ASEAN5 (Indonesia, Singapore, Malaysia, Phillipine, and Thailand) and BCLMV (Brunei Darussalam, Cambodia, Laos, Myanmar, and Vietnam). Hence, this paper is intended to find out what kind of efforts conducted by ASEAN towards overcoming financial disparity in relations to the financial and banking integration, ABIF. the author will use functionalism theory to look at things which hampers integration and ASEAN policymaking mechanisms. Eventually, we will see how ASEAN deals with the challenges towards conducting banking and financial integration.

Keyword: MEA, ABIF, financial disparity, functionalism theory, financial integration

Pendahuluan

Disparitas finansial¹ yang dihadapi tidak menjadi penghalang bagi ASEAN²

¹ Disparitas finansial menurut International Labour Organization (ILO) adalah adanya ketimpangan kondisi dalam performa ekonomi atau kesejahteraan dalam sebuah negara maupun kawasan

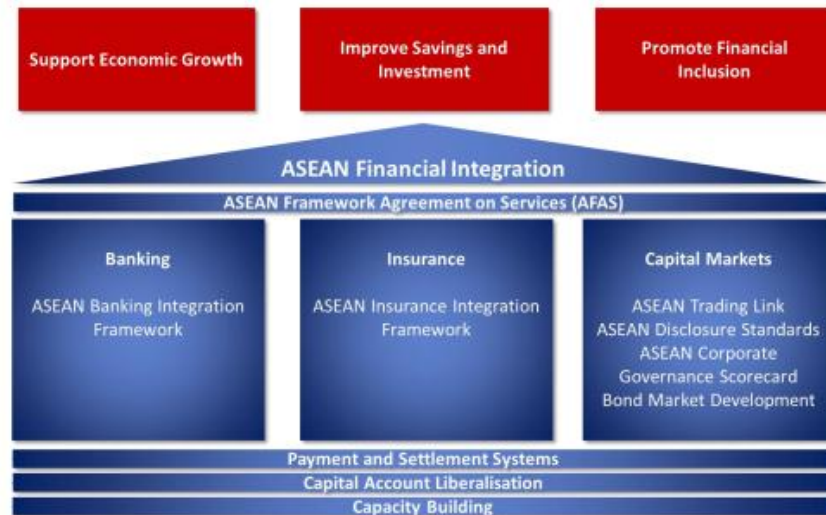
² ASEAN berdiri pada tahun 1967 dengan Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand sebagai pendirinya. Kelima anggota asli tersebut kemudian bertambah seiring dengan bergabungnya Brunei Darussalam pada 1984, Vietnam pada 1995, Laos pada 1997, Myanmar pada 1997 dan terakhir Kamboja pada 1999.

untuk mengupayakan adanya integrasi guna memacu perkembangan finansial menjadi lebih optimal. Fenomena disparitas finansial antar negara dalam sektor perkembangan finansial menjadi sebuah kendala yang cukup berpengaruh dalam pelaksanaan integrasi. Di tahun 2011, ASEAN Central Bank Governors mengadopsi ASEAN Financial Integration Framework (AFIF) yang disetujui oleh ASEAN Financial Ministers untuk mendapatkan pendekatan yang tepat dalam liberalisasi dan integrasi dibawah kerangka Masyarakat Ekonomi ASEAN. AFIF ini kemudian memiliki target untuk memiliki *semi-integrated financial region* pada 2020. ASEAN Central Bank

Governors sepakat mengenai tujuan yang harus dicapai oleh integrasi finansial yang akan dituju yaitu: (a) *each ASEAN Member State (AMS) has its*

own initial conditions; dan (b) each AMS may define its own milestones and timelines to achieve the common end goal of financial integration.

Gambar 1:



Sumber:

Melalui kerangka AFIF, ASEAN kemudian mencoba untuk membentuk dan mengimplementasikan *ASEAN Banking Integration Framework (ABIF)* sebagai sebuah upaya untuk merangsang perkembangan yang progresif dalam sektor keuangan negara-negara ASEAN yang dimulai dari pembicaraan pada tanggal 7 April 2011 oleh *ASEAN Central Bank Government*. Dalam implementasinya, ABIF akan melalui dua tahapan yaitu multilateral dan bilateral serta mengacu pada beberapa prinsip yaitu *reciprocal, outcome driven*, komprehensif, progresif dan berdasarkan kesiapan negara, inklusif, dan transparan (Siaran Pers NO.SP-58/DKNS/OJK/12/2014, 13 Desember 2014). Selain itu, bank-bank juga akan mendapatkan perlakuan yang sama sebagai bank lokal di seluruh negara ASEAN. ABIF sendiri memiliki beberapa kunci utama, yaitu kesetaraan dalam akses, perlakuan dan lingkungan yang menjadi dasar dari pelaksanaan integrasi tersebut. Tujuan utama ABIF adalah menyediakan akses pasar (*market access*) dan keleluasaan beroperasi (*operational flexibility*) di negara anggota ASEAN bagi *Qualified*

ASEAN Banks (QAB), yakni bank-bank ASEAN dengan persyaratan tertentu yang telah disepakati bersama oleh negara-negara ASEAN. Persyaratan bank untuk menjadi kandidat QAB antara lain bank-bank milik negara-negara ASEAN yang kuat permodalannya, berdaya tahan tinggi, dikelola dengan baik, serta memenuhi ketentuan kehati-hatian sesuai standar internasional yang berlaku.

Integrasi ekonomi dapat dimengerti sebagai keterbukaan ekonomi dan bebasnya akses perpindahan modal dalam sebuah regional tertentu. Adanya krisis ekonomi yang telah menimpa ASEAN menjadi latar belakang pembentukan integrasi finansial dengan tujuan untuk melindungi pasar keuangan dalam sebuah wilayah. Karena pada saat ini, tidak hanya isu politik saja yang penting untuk diperhatikan, namun isu ekonomi juga menjadi hal yang penting karena memberikan dampak langsung terhadap sebuah kawasan. Pada tahun 1997, negara-negara ASEAN pernah mengalami dampak yang beragam akibat dari krisis ekonomi. Kondisi

tersebut kemudian membuat ASEAN mengambil langkah besar dalam memperkuat kerangka ekonomi makro dan posisi eksternal sebagai sebuah regional yang lebih baik. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya perkembangan perdagangan dan arus modal yang dialami oleh ASEAN. Selain itu, ASEAN merupakan regional yang memiliki perekonomian terbesar ke tujuh di seluruh dunia. Hal ini membuat ASEAN memiliki peran penting bagi pertumbuhan Asia. Asia Tenggara tidak lagi dipersatukan hanya karena adanya kesamaan sejarah dan budaya, melainkan semakin terhubung oleh jaringan bisnis, hubungan kerjasama, migrasi hingga persoalan sumber daya.

Terlepas dari kondisi finansial ASEAN yang mampu menimbulkan hambatan, namun ABIF tetap berproses dan masih terdapat pihak-pihak yang memiliki keyakinan akan keberhasilan dari kerangka tersebut. Dalam upaya implementasi ABIF, disparitas finansial menjadi sebuah kendala yang cukup signifikan. Perbedaan kondisi dan kapabilitas finansial masing-masing negara mampu menjadi faktor penentu keberhasilan integrasi tersebut. Berkaca pada krisis yang telah dialami oleh Eropa, ASEAN perlu menjadikan hal tersebut sebagai sebuah pembelajaran sehingga nantinya mampu membentuk kerangka integrasi yang lebih baik agar mengurangi kemungkinan akan terjadinya sebuah krisis. Maka untuk menekan kemungkinan tersebut, ASEAN mengadopsi kebijakan yang strategis dan taktis dalam menghadapi kendala akan disparitas finansial tersebut yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Pendekatan Neofungsionalisme

Berangkat dari pemikiran neofungsionalisme yang berpendapat bahwa tujuan untuk mengkonvergen ekonomi sendiri telah tertanam dalam kehidupan birokrasi, pluralistik, dan kehidupan industri Eropa modern telah memberikan dorongan penting. Telah

jelas bahwa neofungsionalisme muncul dalam suatu kumpulan dari situasi-situasi politik yang luar biasa dan tidak dapat dievaluasi tanpa adanya pengakuan. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa rangkaian prakondisi yang diperlukan untuk mencapai komunitas supra-nasional. Bagi Schmitter, dinamika teori dari integrasi harus difokuskan pada strategi-strategi aktor dan harus bertujuan untuk memprediksi keadaan yang mungkin akan muncul. Schmitter juga menyetujui pendapat Lindberg bahwa dengan meningkatkan pengambilan keputusan bersama dapat mereduksi biaya, namun memungkinkan adanya kontroversi. Haas menambahkan, dari adanya integrasi tersebut maka aktor-aktor yang terlibat dari penciptaan komunitas ekonomi tersebut bersama-sama membentuk sistem moneter sebagai pendorong konvergensi ekonomi. Pembentukan komunitas dengan basis ekonomi tidak hanya berpengaruh pada kekuatan ekonomi kawasan saja. Juwita, dalam bukunya yang berjudul *Exploring Political Economy Implications from the European Integration (From Industrial Relations Perspective)* menyatakan bahwa integrasi pada sebuah kawasan juga mampu memberi dampak pada sektor politik. Pembentukan pasar tunggal dan mata uang yang sama dipandang sebagai karakter yang paling menonjol dari dinamika percepatan integrasi suatu kawasan.

Sektor jasa keuangan memainkan peran yang penting dalam perekonomian sebuah negara. Salah satu ciri negara maju ditandai dengan semakin dominannya peran sektor jasa, termasuk jasa keuangan dalam perekonomiannya. Begitu pula dengan integrasi finansial, khususnya dalam sektor perbankan yang semakin memiliki peran penting bagi sebuah kawasan. Mengingat pentingnya jasa keuangan untuk menyediakan unsur utama bagi pembangunan ekonomi, integrasi perbankan menjadi langkah yang penting dalam mencapai hasil yang kuat. Selain itu, dalam proses integrasi, sebuah kawasan akan

menghadapi beberapa hambatan. Salah satunya adalah adanya sistem politik dan ekonomi yang tidak sepadan dalam sebuah kawasan mampu menjadi sebuah hambatan bagi keberhasilan integrasi. Dengan adanya perbedaan tingkat ekonomi dalam sebuah kawasan, maka proses integrasi dapat mengalami ketidakseimbangan yang mampu mengakibatkan hasil yang tidak maksimal.

Hambatan dalam Proses Integrasi

Untuk menghadapi hambatan tersebut, suatu kawasan biasanya mengadopsi aturan-aturan yang telah diterapkan dalam sebuah rezim atau institusi internasional. Salah satu acuan yang digunakan adalah aturan dalam WTO selaku rezim kerjasama ekonomi yang telah mapan. Pada beberapa kondisi kesenjangan finansial, WTO menerapkan adanya *Special and Differential Treatment* (SDT) yang diberikan kepada negara-negara yang dikategorikan sebagai LDC. SDT telah memainkan peran penting dalam mempromosikan integrasi bagi negara-negara berkembang dengan memberi perlakuan khusus. SDT merupakan hasil dari kompromi politik antara negara maju dengan negara berkembang yang membuat negara-negara berkembang dibawah sistem WTO bisa jadi mendapatkan pembedaan perlakuan. Terdapat lima kategori dalam SDT, yaitu: a) SDT merupakan hak politik yang diperoleh; b) negara berkembang harus menikmati akses istimewa untuk masuk dalam pasar dagang mitra, dalam hal ini adalah negara-negara maju; c) negara berkembang memiliki hak untuk meningkatkan pembatasan impor daripada negara-negara maju; d) negara berkembang diperbolehkan untuk mendapatkan kebebasan dalam meningkatkan ekspor; dan e) negara berkembang diperbolehkan untuk mendapatkan fleksibilitas dalam mengaplikasikan aturan-aturan WTO tertentu, bahkan untuk menunda. Keberhasilan SDT hanya dapat diraih dengan adanya respon aktif mengingat

akan perbedaan kebutuhan masing-masing negara berkembang.

Mekanisme Pengambilan Kebijakan

Dalam mengambil sebuah keputusan terkait dengan pemberian perlakuan khusus bagi negara-negara berkembang, dalam kasus ini adalah BCLMV maka pengambilan keputusan merupakan hal penting untuk diatur dalam sebuah organisasi. Ketentuan baru yang disepakati merupakan hasil dari keputusan yang telah diambil. Ketentuan tersebut kemudian dijalankan secara bersama-sama karena sifatnya yang mengikat. Keputusan yang diambil biasanya mengedepankan rasional yang mengedepankan kepentingan seluruh aktor, bukan hanya satu aktor saja. Sebuah keputusan yang telah disepakati akan menghasilkan sebuah tindakan atas persoalan atau isu yang sedang dihadapi. Dalam pengambilan keputusan sebuah organisasi internasional, negosiasi merupakan bentuk komunikasi yang paling baik digunakan untuk melakukan sebuah koordinasi. Hal tersebut memungkinkan adanya pengambilan keputusan secara kolektif. Dengan negosiasi, tawar-menawar diarahkan pada penyeimbangan preferensi yang ada dan mendistribusikan keuntungan secara bersama. Hal tersebut merupakan komponen penting dari proses komunikasi untuk memastikan bahwa tidak ada tumpang tindih kepentingan negara-negara dalam sebuah kerjasama.

Dalam sebuah organisasi internasional, sistem pengambilan keputusan dapat menggunakan sistem *voting* atau konsensus. Pada sistem *voting*, negara dapat memiliki satu suara untuk dirinya sendiri atau memiliki beberapa persen suara berdasarkan *power* yang dimilikinya dalam organisasi. Selain itu, pengambilan keputusan melalui *voting* menjadi jalan pintas agar suatu isu dapat cepat ditangani, namun sistem *voting* juga akan menunjukkan adanya kesenjangan antara minoritas dan

mayoritas. Sementara menurut neofungsionalis, dengan mengaplikasikan sistem konsensus, maka keputusan akan menemui hasil akhir apabila semua negara menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap sebuah mosi. Bersama-sama anggota dalam sebuah integrasi menghasilkan dan mengevaluasi alternatif dan berusaha untuk mencapai sebuah kesepakatan atas solusi dari permasalahan tertentu (DuBrin 2012). Dengan tercapainya suatu konsensus maka telah menunjukkan ketiadaan keberatan, “*Consensus runs the risk of becoming a process of determination realistically achievable objective given the limits imposed by each member country’s interest.*”

Perkembangan ASEAN Banking Integration Framework (ABIF), dan Disparitas Finansial Sebagai Hambatan Tantangan

ASEAN yang dibentuk pada tahun 1967 tidak hanya berupaya untuk mencapai pertumbuhan ekonomi saja, namun juga memandang adanya kepentingan untuk memperkuat kawasan sebagai sebuah grup dengan bekerja secara aktif untuk menyelesaikan berbagai konflik kepentingan dan bergerak ke arah integrasi ekonomi. Dengan integrasi ekonomi, maka daya saing dalam skala internasional akan meningkat dan mampu meningkatkan investasi asing. Hal tersebut kemudian diwujudkan dalam sebuah persetujuan dalam KTT ASEAN ke-9 di Bali pada Oktober 2003 untuk membentuk ASEAN Community pada tahun 2020. Terdapat tiga komponen utama, yaitu *Political-Security Community*, *ASEAN Economic Community* (AEC) dan *Socio-Cultural Community*.

Salah satu agenda besar dalam mewujudkan *ASEAN Economic Community* (AEC) secara ideal adalah revitalisasi sektor finansial melalui *ASEAN Financial Integration Framework* (AFIF). Dalam AFIF sendiri masih terdapat beberapa pilar, salah satunya adalah *ASEAN Banking*

Integration Framework (ABIF) sebagai pilar yang mendominasi dari proses integrasi tersebut. Hingga saat ini, sektor perbankan mampu menyumbang keuangan negara-negara ASEAN sebanyak 82%, beberapa negara lainnya bahkan mencapai 98%. Sistem perbankan masih menjadi sektor finansial yang paling berkembang dan merupakan sebuah fondasi utama bagi negara-negara ASEAN menuju integrasi finansial AEC. Sektor perbankan memainkan peran penting dan menjadi kunci utama bagi perputaran ekonomi negara-negara ASEAN.

Bagi ASEAN, *ASEAN Banking Integration Framework* (ABIF) merupakan sebuah kesepakatan penting dan langkah utama dalam menuju liberalisasi industri finansial-jasa. Kerangka integrasi perbankan kemudian ditandatangani oleh seluruh anggota ASEAN pada tanggal 21 Maret 2014 pada pertemuan yang dilaksanakan di Kuala Lumpur, Malaysia. Dengan tiga nilai utama yang dijunjung, yaitu adanya akses setara, perlakuan setara dan lingkungan yang setara dalam industri perbankan maka diharapkan ABIF akan menjadi tonggak kesuksesan dari integrasi finansial regional. Kemudian pada 31 Desember 2014 Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan Indonesia dan Bank Sentral Malaysia menandatangani perjanjian bilateral yang berisi mengenai beberapa rangkaian yang akan diimplementasikan dibawah ABIF. Hingga saat ini, ABIF yang akan telah menetapkan 2020 sebagai tahun sasaran untuk mewujudkan integrasi sektor perbankan telah menyetujui empat poin utama, yaitu i) harmonisasi regulasi domestik; ii) pembangunan infrastruktur untuk menstabilkan sektor finansial; iii) perkembangan kapabilitas perbankan dari negara belum berkembang “BCLMV”; dan iv) mengukuhkan adanya *Qualified ASEAN Banks*.

Berbeda dengan integrasi perbankan Uni Eropa, integrasi perbankan di ASEAN akan menjadi integrasi perbankan parsial selama sepuluh tahun

kedepan yang akan diimplementasikan melalui *ASEAN Way*. Selain itu, negara-negara ASEAN juga telah menyepakati untuk mewujudkan aliran modal yang lebih bebas secara bertahap sesuai dengan tingkat pembangunan ekonomi dan kesiapan sistem keuangan masing-masing anggota.

Tujuan utama ABIF adalah untuk memudahkan bank-bank ASEAN untuk masuk dan beroperasi dalam pasar bank ASEAN dengan menghilangkan hambatan dan diskriminasi agar menciptakan lingkungan perbankan yang lebih konsisten hingga tahun 2020. Hal tersebut akan berdampak pada bank-bank ASEAN yang nantinya akan diperlakukan seperti bank lokal. Tujuan lain dari pembentukan ABIF sendiri adalah untuk menciptakan bank regional ASEAN yang kuat yang akan mampu untuk bersaing dengan bank-bank global. Selain itu, ABIF juga diharapkan menjadi sebuah sarana yang menyediakan akses pasar yang lebih besar dan mampu memberikan fleksibilitas operasional untuk *Qualified ASEAN Banks (QABs)* dalam memfasilitasi perdagangan dan kerjasama dalam negara-negara ASEAN.

Melakukan integrasi terhadap sepuluh industri perbankan yang memiliki perkembangan dan kemampuan berbeda-beda merupakan sebuah tugas besar yang membutuhkan perhatian besar bagi seluruh negara ASEAN. Tidak lain halnya dengan adanya isu kesenjangan finansial yang dialami oleh ASEAN yang dalam proses integrasinya dalam ABIF, masih menggunakan pendekatan dua jalur, yaitu ASEAN5 (Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina dan Thailand) dan BCLMV (Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam) dengan memperhitungkan tingkat yang berbeda dari sektor keuangan. Hal tersebut memungkinkan BCLMV untuk dapat memulai proses integrasi tersendiri untuk meningkatkan kapasitas, infrastruktur keuangan yang lebih solid termasuk lembaga pemberi dan penjamin kredit, pasar antarbank, dan

lain lain. Negara-negara BCLMV perlu untuk mengejar ketertinggalannya dengan negara-negara lainnya dalam sektor finansial dan perkembangan pasar modal. Meskipun pasar keuangan ASEAN telah cukup berkembang, namun masih mengalami beberapa perbedaan dalam efisiensi, akses, kecepatan, *net interest margin*³, dan *terms of depth*⁴.

Tabel 2.1 menjelaskan aliran *Foreign Direct Investment (FDI)* Intra-ASEAN pada tahun 2011. Sebagian besar aliran FDI intra-ASEAN terkonsentrasi di ASEAN5 dan hanya sedikit yang bergerak ke negara ASEAN lainnya (BCLMV). Pada tahun 2011, FDI yang masuk ke ASEAN secara keseluruhan sebesar 97.538,12 juta USD dengan rincian, 15.228,44 juta USD dari intra-ASEAN dan 83.564,36 juta USD dari luar ASEAN. FDI yang bergerak ke Singapura hampir sepuluh kali lipat lebih besar dibandingkan dengan FDI yang bergerak ke Brunei Darussalam, lebih lagi 11 ribu kali lipat bagi negara Laos.

³ *Net interest margin*: metrik kinerja yang melihat sejauh mana suatu perusahaan mampu mendapatkan keuntungan setelah mengambil keputusan dibandingkan dengan situasi utang yang ada.

⁴ *Terms Market Depth* adalah salah satu pola yang digunakan untuk mempertahankan pesanan pasar yang relatif besar tanpa harus mempengaruhi *price of the security*

Tabel 2.1: Aliran FDI-Intra ASEAN Tahun 2011

Tabel 1 Aliran FDI Intra-ASEAN Tahun 2011 (dalam juta USD)											
HOST	Brunei Darussalam	Cambodia	Indonesia	Lao PDR	Malaysia	Myanmar	Philippines	Singapore	Thailand	Vietnam	TOTAL
Brunei Darussalam	-	-	0.05	-	79.01	-	0.00	30.10	0.99	40.67	150.83
Cambodia	-	-	-	-	31.67	-	-	0.00	0.78	0.62	33.07
Indonesia	0.33	0.00	-	-	41.33	79.80	(0.64)	1985.20	13.02	14.84	2133.87
Lao PDR	-	-	-	-	(0.06)	-	-	-	0.48	0.38	0.80
Malaysia	33.70	71.33	(292.79)	0.30	-	1.10	32.62	1863.20	(138.55)	232.00	1802.91
Myanmar	-	-	-	-	(2.17)	-	-	127.20	(4.41)	-	120.63
Philippines	0.11	-	10.04	-	5.99	-	-	(529.90)	6.33	1.28	(506.15)
Singapore	33.33	40.32	8514.13	2.04	2057.62	0.20	(77.14)	-	69.45	1129.81	11769.76
Thailand	-	20.48	101.52	23.70	370.97	3.50	(28.76)	(1194.90)	-	97.73	(605.76)
Viet Nam	-	91.69	1.51	48.97	79.96	-	(0.18)	80.10	11.24	-	303.29
ASEAN	67.47	223.82	8334.45	75.00	2664.32	84.60	(74.10)	2386.20	(50.66)	1517.34	15228.44

Sumber: ASEAN Secretariat - ASEAN FDI Database, 31 Desember 2014

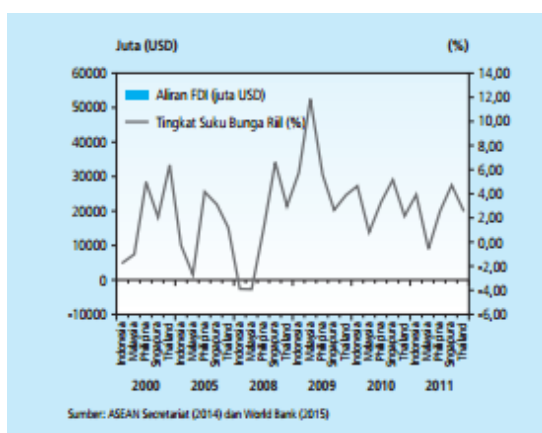
Sumber:

Data-data tersebut tentu saja memberikan penjelasan bahwa belum adanya keseimbangan dalam investasi di kalangan ASEAN sendiri. Negara ASEAN tetap cenderung memilih Singapura atau Indonesia sebagai tempat investasi dibandingkan memberikan kesempatan bagi negara-negara kecil seperti Laos maupun Kamboja sebagai tujuan investasi. Ada banyak alasan yang melatarbelakangi daya tarik suatu negara kepada investor, dan itulah yang dimiliki oleh Singapura yang tidak dimiliki oleh Laos.

ASEAN dan ekstra-ASEAN cenderung fluktuatif hanya di kawasan ASEAN5 saja. Sesuai dengan grafik 2.1, dimana aliran FDI yang masuk ke Singapura pada periode tersebut rata-rata adalah 26.738,54 juta USD dimana posisi tersebut merupakan yang paling tinggi diantara yang lain. Di sisi lain, aliran FDI ke Thailand sebesar 6.503,89 juta USD, ke Malaysia 5.260,56 juta USD, ke Indonesia 5.191,70 juta USD, dan Filipina 1.623,54 juta USD. Sementara itu, tingkat suku bunga riil negara-negara ASEAN5 dari tahun 2000 hingga 2011 bersifat fluktuatif.

Pada periode tahun 2000 hingga 2011, aliran FDI yang berasal dari intra-

Grafik 2.1. Aliran Masuk FDI dan Tingkat Suku Bunga Riil di negara-negara ASEAN5 Tahun 2000-2011



Sumber:

Perbedaan kemampuan dalam proses penetrasi antara bank-bank ASEAN juga turut memperlambat perkembangan ABIF yang terdapat regulasi mengenai masuknya bank-bank baik dalam wilayah maupun diluar ASEAN. Sebagian besar negara-negara ASEAN cenderung memilih bank asing yang memiliki teknologi keuangan dan jaringan global yang tinggi. Contohnya, Indonesia menetapkan sebuah kebijakan pada Malaysia, bahwa hanya bank-bank asal Malaysia yang memiliki aset sebanding dengan 200 bank terbesar didunia yang diperbolehkan untuk mendirikan cabang. Kondisi tersebut menjadi sebuah rintangan yang cukup tinggi, dikarenakan bank-bank ASEAN masih terbelah memiliki jumlah aset yang lebih kecil dari rata-rata. Dari diagram yang ada dibawah, kesenjangan dapat dilihat dari jumlah rata-rata aset yang dimiliki oleh bank-bank komersial di ASEAN, Malaysia dan Singapura memiliki aset lebih dari 14 miliar dolar, sementara negara anggota lainnya memiliki jumlah aset yang masih relatif rendah.

Tidak hanya persoalan aset, ABIF juga memerlukan upaya yang komprehensif dalam mempromosikan integrasi secara regional saja, namun seluruh negara-negara ASEAN juga dihadapkan pada opsi untuk dapat membuka operasi perbankan dalam skala global. Kondisi tersebut menjelaskan bagaimana hambatan yang dipicu oleh perbedaan kapasitas negara-negara ASEAN juga menjadi perhatian besar bagi kesuksesan realisasi ABIF. Beberapa pandangan menyatakan pesimisnya terhadap keberhasilan ABIF mewujudkan visi yang telah dibentuk. Seorang penstudi Bank Indonesia dan penstudi dari Universitas Indonesia menyatakan pandangan skeptisnya mengenai keberhasilan ABIF, dengan ASEAN yang harus mempertimbangkan kembali adanya dampak dari perbedaan antara ASEAN5 dan BCLMV. Dalam *stock-take* ABIF menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan luas dalam beberapa area regulasi dan infrastruktur stabilitas finansial. Oleh karena itu,

integrasi bisa jadi tidak memberikan hasil pada perputaran kapital pada negara-negara kurang berkembang dengan adanya kualitas institusi yang rendah.

Menyajikan data-data tersebut memang menegaskan tantangan sebenarnya yang harus dihadapi oleh ASEAN terkait ABIF. Namun, bukan berarti dengan adanya tantangan-tantangan seperti itu, keinginan untuk mewujudkan kerangka integrasi perbankan di ASEAN kemudian hilang dan tidak dilanjutkan. Pemerintah Indonesia melalui Bank Indonesia menyatakan bahwa Indonesia mendukung sepenuhnya ABIF dalam kerangka integrasi perbankan di ASEAN. Hal ini disebabkan karena Indonesia melihat beberapa dampak positif yang akan dihasilkan oleh ABIF terhadap perbankan di ASEAN dan Indonesia. Dampak positif tersebut menurut Bank Indonesia antara lain adalah meluasnya ekspansi perbankan Indonesia ke ASEAN, mengurangi kesenjangan perbankan yang menjadi masalah utama bagi perekonomian Asia Tenggara. Selain itu, Indonesia juga melihat bahwa semakin luasnya akses bisnis, maka akan mempermudah aktor-aktor bisnis dalam mengembangkan usahanya dan mencari keuntungan yang lebih besar untuk ke depannya.

Lebih lanjut, Bank Indonesia sebagai perwakilan dari Indonesia bersama Bank Negara Malaysia ditunjuk sebagai pemimpin dari proses pembentukan ABIF. Keduanya sudah memulai lebih lanjut untuk mengkaji persyaratan QAB yang akan menjadi salah satu pilar penting dalam mewujudkan kerangka integrasi perbankan dalam ABIF ke depannya. Lalu kemudian, apakah yang menjadi tugas bagi ASEAN membentuk ABIF di tengah tantangan yang ada? Siswanto mengungkapkan setidaknya ada tiga poin penting yang harus diperhatikan sebagai faktor pendorong bagi ASEAN untuk membentuk ABIF. Yang pertama adalah stabilitas regional, dengan adanya ABIF, maka stabilitas regional dapat dicapai. Hal ini disebabkan karena adanya integrasi

yang akan lebih mempermudah jalan kesana. Penekanannya adalah pada jika kondisi stabil, maka semua proses perbankan akan lebih mudah dan menarik investor asing. Kedua adalah relevansi, apakah kemudian ABIF ini relevan apabila diterapkan ke dalam kondisi perekonomian ASEAN yang seperti sekarang? Kembali ke permasalahan kesenjangan di atas. Permasalahannya adalah sejauh mana negara-negara ASEAN 5 kemudian memberikan bantuan kepada negara-negara BCLMV dalam urusan ketertinggalan perbankan mereka? Ketiga adalah permintaan dan penawaran. Permintaan dan penawaran bagi rata-rata pasar di Asia Tenggara relatif tinggi namun dengan kondisi perekonomian global yang belum stabil, bisa saja menjadi bumerang bagi ASEAN apabila tidak mampu membaca situasi yang terkini.

Mekanisme ABIF Dalam Mengatasi Disparitas Finansial: Pemberlakukan Kebijakan *Special and Differential Treatment*

ASEAN berpegang pada beberapa tujuan utama, yakni memajukan perekonomian; menjaga stabilitas keamanan dan mendukung perkembangan sosial antarnegara anggota ASEAN. Periode awal pembentukan hingga 2008, ASEAN menyusun beberapa prinsip dan norma organisasi yang dikenal dengan *ASEAN Way*. Prinsip yang menjadi dasar dalam pengambilan kebijakan adalah non-intervensi terhadap persoalan domestik negara lain; stabilitas regional bergantung pada kestabilan sektor perkembangan ekonomi dan keamanan rezim; serta konsultasi dan konsensus sebagai prosedur pengambilan keputusan. Pilar *ASEAN Way* yang digarisbawahi dalam skripsi ini adalah, bahwa perbedaan kondisi yang terjadi antarnegara satu dengan yang lain diselesaikan melalui tata cara informal, tanpa bentuk resolusi konflik hukum.

Perubahan *ASEAN Way* menuju sebuah bentuk pedoman legal bagi ASEAN

kemudian digagas oleh Indonesia. Salah satu bentuk perubahan yang signifikan adalah disetujuinya Piagam ASEAN pada Desember 2007⁵. Piagam ASEAN dinilai sebagai perpaduan antara prinsip dan norma *ASEAN Way* dengan proyek-proyek pengetatan aturan untuk mencapai integrasi regional Asia Tenggara. "*ASEAN's willingness to strengthen its institutional structures is still circumscribed by member states' attachment to the principle of sovereignty and overriding preference for maintaining unity amid regional diversity*". Piagam ASEAN didesain sebagai dasar hukum bagi ASEAN dalam melakukan segala aktivitas, baik itu dari segi politik, keamanan, ekonomi, sosial dan tentu saja hukum. Piagam ASEAN berupaya mengatur beberapa nilai yang perlu ditegaskan, salah satunya adalah prosedur pengambilan keputusan. Beberapa perubahan mendasar dalam Piagam ASEAN adalah, pertama, piagam merupakan sebuah produk hukum, sehingga status legalitas ASEAN jelas dan tegas. Kedua, tujuan ASEAN bergeser ke integrasi regional, bukan hanya organisasi regional. Ketiga, ASEAN merubah dominasi negara menjadi berorientasi pada individu dalam negara anggota.

Proses pengambilan keputusan yang digunakan ASEAN saat ini adalah Piagam ASEAN, termasuk kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan proses integrasi finansial regional. Prosedur pengambilan keputusan yang diterapkan untuk kerangka kerja ASEAN juga diatur dalam Piagam ASEAN. Tujuan yang menjadi fokus dalam skripsi ini adalah mengurangi kemiskinan dan

⁵ *Regionalism or the process of bringing regional cooperation to a higher plane, increasing economic interdependence, and promoting integration with region-wide institutions that are ideally rule based is evident in the increasing movement of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) from economic cooperation towards greater economic integration, enhanced political and security cooperation, and greater socio-cultural cooperation. This movement is reflected in the ASEAN Vision 2020*

mempersempit kesenjangan pembangunan di ASEAN melalui bantuan dan kerja sama timbal balik. Prinsip yang kemudian dikedepankan dalam mencapai tujuan ini adalah berpegang teguh pada komitmen-komitmen ekonomi secara efektif mengurangi semua jenis hambatan menuju integrasi ekonomi kawasan.

Special and Differential Treatment (SDT) memperkenankan adanya perbedaan perlakuan untuk negara berkembang dibawah sistem WTO. SDT merupakan sebuah persetujuan WTO yang berisi mengenai beberapa ketentuan yang telah disepakati untuk memberikan hak istimewa bagi negara berkembang. Dengan menetapkan SDT, negara maju berkesempatan untuk memperlakukan negara-negara berkembang secara lebih baik daripada anggota WTO lainnya. Penggunaan SDT didasari pada adanya argumen yang menyatakan bahwa perlakuan setara hanya akan melindungi kesetaraan diantara pihak-pihak yang identik, dan hal tersebut merupakan sebuah perlakuan yang tidak setara yang akan membenarkan ketidaksetaraan diantara pihak yang berbeda-beda (Rajamani 2006). Sejak dilegalkan dalam GATT⁶ pada tahun 1960an, SDT telah memainkan peran signifikan dalam mempromosikan integrasi bagi negara berkembang kedalam sebuah sistem perdagangan multilateral dengan memberikan perlakuan khusus. Selain itu SDT merupakan hasil dari kompromi politik dua sisi, yaitu negara pemberi preferensi (dalam hal ini adalah negara maju) dan negara penerima preferensi (dalam hal ini negara berkembang).

Ketentuan-ketentuan dalam SDT antara lain adalah a) pemberian periode waktu yang lebih lama untuk melaksanakan sebuah perjanjian atau komitmen; b) terdapat langkah-langkah untuk meningkatkan kesempatan perdagangan bagi negara berkembang; c) ketentuan-

ketentuan yang mengharuskan seluruh anggota WTO untuk melindungi kepentingan dari negara berkembang; d) mendukung untuk membantu negara berkembang untuk membangun kapasitas untuk melaksanakan kerja WTO, menyelesaikan masalah dan menerapkan standar teknis; dan e) ketentuan yang berkaitan pada anggota *least-developed country* (LDC). Ketentuan-ketentuan SDT harus berdasarkan oleh asas *non-reciprocal* dengan melakukan langkah-langkah yang telah disahkan sebagai SDT diberikan secara sepihak oleh negara maju bagi negara berkembang. Sejauh ini, telah terdapat 150 ketentuan yang berkaitan dengan SDT dalam persetujuan WTO. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya dalam bab I bahwa terdapat enam tipe klasifikasi SDT oleh WTO.

Ketentuan-ketentuan tersebut akan memberikan keuntungan bagi negara-negara berkembang dengan adanya perlakuan khusus. Dalam kasus ABIF, negara-negara BCLMV justru akan mendapatkan kesempatan lebih dengan diberikannya perlakuan khusus. Sehingga, negara-negara BCLMV dapat mengejar ketertinggalan atas kapabilitas perbankan dengan negara-negara ASEAN5. Namun adanya pendekatan *double-track* antara ASEAN5 dan BCLMV menimbulkan beberapa perdebatan. BCLMV bisa jadi mengalami perbedaan yang signifikan dalam mendalami sektor finansial dan resiko sistemik, terlebih rezim-rezim perbankan yang nantinya akan lebih relatif diaplikasikan untuk ASEAN5. Dengan begitu, maka tidak akan layak apabila memaksakan standar yang sama dalam regulasi prudensial perbankan dan pengukuran stabilitas finansial.

WTO mengizinkan adanya beberapa fleksibilitas yang diterapkan oleh negara-negara berkembang untuk mendapatkan kelayakan dalam pembangunan ekonominya. Selain berisi mengenai kebijakan yang ditetapkan pada seluruh anggota, dalam perjanjian WTO terdapat beberapa ketentuan yang

⁶ GATT adalah Perjanjian umum tentang tarif dan perdagangan yang didirikan pada tahun 1948 di Jenewa, Swiss

relevan untuk menangani soal pembangunan. Misalnya, terlepas dari soal ukuran dan tingkat partisipasi dalam arus perdagangan global dan ekonomi, semua anggota WTO memiliki hak yang sama dalam pengambilan keputusan. Dalam aturan yang dirumuskan oleh WTO yang berisi mengenai pengurangan atau penghilangan hambatan perdagangan yang akan meningkatkan ekspor bagi negara berkembang. Hal tersebut telah digunakan oleh negara berkembang untuk melindungi beberapa keputusan WTO terkait komoditas gula dan kapas. Perlakuan khusus atau *special and differential treatment* juga diadopsi oleh ASEAN. Dalam pertemuan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan seluruh negara ASEAN di Kuala Lumpur, Malaysia pada tanggal 20 Maret 2015 telah disetujui beberapa persetujuan yang dirangkum dalam artikel yang berjudul *Protocol to Implement the Sixth Package of Commitments on Financial Services Under The ASEAN Framework Agreement on Service*. Hasil dari protokol yang berkaitan dengan integrasi perbankan adalah bahwa untuk tujuan memperdalam integrasi perbankan kawasan, negara-negara ASEAN yang menjadi anggota WTO akan terus memperpanjang adanya pemberian perlakuan istimewa.

Dalam mengatasi keterbatasan pembangunan negara-negara berkembang, WTO menetapkan adanya ketentuan transisi periode waktu. Untuk memberikan kelonggaran bagi negara berkembang, WTO menetapkan adanya perpanjangan jangka waktu untuk melaksanakan kewajiban. Seperti yang dilakukan oleh ASEAN dalam *Summary of Achievements of ASEAN Financial Integration*, adanya pemberian perbedaan waktu pada integrasi bagi ASEAN5 dan BCLMV telah ditetapkan menjadi pegangan bagi proses implementasi dalam integrasi ASEAN. Hingga saat ini, komitmen-komitmen WTO yang dilaksanakan oleh negara-negara berkembang masih diperbolehkan untuk mendapatkan

kebebasan atas kewajiban dari suatu periode tertentu. Sebagai contoh, dalam lampiran dari *Hong Kong Ministerial Declaration*, mengizinkan negara-negara berkembang dalam WTO untuk mempertahankan langkah-langkah dalam persetujuan *Trade-Related Investment Measures* (TRIMs) terkait adanya jangka waktu namun tidak lebih dari tahun 2020. Dengan adanya pemberian waktu implementasi yang lebih fleksibel bagi negara-negara BCLMV, maka kesempatan untuk meningkatkan kapabilitas dan performa perbankan masing-masing negara akan terbuka lebar. Pada saat ini, Laos telah mengalami peningkatan pada jumlah bank menjadi 40 bank komersial, 89 cabang, 460 unit layanan dan jumlah ATM sebanyak 1010. Disebutkan pula bahwa adanya liberalisasi dalam sektor finansial telah meningkatkan total aset dalam insitusi perbankan di Laos pada sepuluh tahun terakhir sebanyak 700 persen.

Pemberian ketetapan atas perbedaan waktu implementasi pada integrasi ABIF antara ASEAN5 dan BCLMV didasari oleh beberapa hal. Perbedaan tersebut tidak hanya untuk memberikan kelonggaran negara-negara BCLMV dalam menyiapkan kekuatan finansialnya saja, namun juga untuk mengejar ketertinggalan dengan negara-negara ASEAN5. Berdasarkan perbedaan dalam ukuran, tahap pembangunan dan struktur industrial antara ASEAN5 dan BCLMV, menimbulkan beberapa tantangan. Selain itu, tingkat komitmen pada liberalisasi antara negara-negara ASEAN masih bervariasi dikarenakan oleh masing-masing tujuan kebijakan nasional dan tingkat pembangunan sektor finansial. Oleh karena itu, proses liberalisasi neraca modal harus dilakukan secara berkelanjutan. Ditambah dengan adanya langkah-langkah yang lebih bagi negara-negara BCLMV yang sektor finansialnya masih dalam tahap pembangunan yang sangat dini.

Daftar Pustaka

- Buku dan Artikel dalam Buku
- [1] ASEAN Secretariat 2008, *ASEAN Charter*, ASEAN Secretariat, Jakarta.
 - [2] Asian Development Bank 2013, *The road to ASEAN financial integration: A combined study on assessing the financial landscape and formulating milestones for monetary and financial integration in ASEAN*, Asian Development Bank, Mandaluyong City.
 - [3] Bock, Matthew J 2014, "Income Inequality in ASEAN: Perceptions on Regional Stability from Indonesia and the Philippines", dalam *ASEAN-Canada Working Paper Series*, No.1, RSIS Centre for Non-Traditional (NTS) Studies, Singapore.
 - [4] Devereux, et al 2011, *Dynamic Asian Financial*, Routledge, New York.
 - [5] Irvine, R 1982, "The Formative Years of ASEAN: 1967-1975", dalam *Understanding ASEAN*, A Broinowski (ed), St. Martin Press, New York.
 - [6] Rosamond, Ben 2000, *Theories of European Integration*, St Martin Press, New York.
- Jurnal dan Jurnal Online
- [7] Gehring, Thomas 1996, "Integrating Integration Theory: Neo-Fuctionalism and International Regimes Integration", dalam *Global Society*, vol. 10 No.1 (1996).
 - [8] Juwita, Rina 2013, "Exploring political economy implications from the European Integration (From Industrial Relations Perspective)" dalam *Multiversa Journal of International Studies*, vol. 3, no. 1 (Maret 2013), hal. 9-21.
 - [9] Wihardja, Maria Monica 2013, "Financial Integration Challenges in ASEAN beyond 2015", dalam *Centre for Strategic and International Studies* (November 2013).
 - [10] Yamanaka, Takashi 2014, "Integration of the ASEAN Banking Sector", dalam *Institute for Monetary Affairs*, No.1 (2014).
- Artikel Online
- [11] Akamatsu, Norita t.t., *ASEAN Financial Integration: Avoiding Risk, Enhancing Opportunities*, diakses pada 18 April 2016, <http://www.uniglobalunion.org/sites/default/files/files/news/asean_fin_integration.regional_tripartite_social_dialogue.akamatsu.07.2015.pdf>.
 - [12] Bank for International Settlement 2015, *ASEAN Banking Integration and Lesson from Europe*, diakses pada 16 Mei 2016, <http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1509z.htm>.
 - [13] Bank Negara Malaysia t.t., *Summary of Achievement of ASEAN Financial Integration*, diakses pada 18 April 2016, <https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjM8eWfUkXNAhUBP48KHYuAA3sQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bnm.gov.my%2Fdocument%2F2015%2F20150321_Summary_of%2520Achievements_final.pdf&usg=AFQjCNFyIIA3VgZ-4QgxcBO3MRSdMNMb_A&sig2=TN7DGIfydlnU-0dELGYj1>.
 - [14] Biswas, Rajiv t.t., *ASEAN banking accord 'a key step towards economic integration*, diakses pada 18 April 2016, <<http://www.dw.com/en/asean-banking-accord-a-key-step-towards-economic-integration/a-18333763>>.
 - [15] Chingono, Mark and Nakana, Steve t.t., *The challenges of regional integration in Southern Africa*, diakses pada 18 April 2016, <https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjNjo3QtsrNAhXKpo8KHyoFBN8QFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.academicjournals.org%2Farticle%2Farticle1381823504_Chingono%2520and%2520Nakana%2520pdf.pdf&usg=AFQjCNHtzPr9l_CzJHuYaNDRI3FaCZT1GA&sig2=QKZD5HBsnAIBwP8_o2DLWQ>.
 - [16] McKinsey & Company t.t., *Southeast asia at the crossroads: Three paths to prosperity*, diakses pada 18 April 2016, <<http://www.mckinsey.com/global-themes/asia-pacific/three-paths-to-sustained-economic-growth-in-southeast-asia>>.
 - [17] Muqodam, Farroddillah 2014, *Integrasi Perbankan ASEAN tinggal selangkah lagi*, diakses pada 4 Juni 2016, <<http://finansial.bisnis.com/read/20141231/90/387053/integrasi-perbankan-asean-tinggal-selangkah-lagi>>.
 - [18] Siswanto, Joko and Wihardja, Maria Monica t.t., *Debate over ASEAN Banking Integration*, diakses pada 18 April 2016, <<http://www.thejakartapost.com/news/2012/06/04/debate-over-asean-banking-integration.html>>.
 - [19] Siswanto, Joko 2012, *Integrasi Perbankan ASEAN*, diakses pada 4 Juni 2016, <<http://internasional.kompas.com/read/2012/07/18/02154748/.Integrasi.Perbankan.ASEAN>>.
 - [20] WTO t.t., *Special and differential treatment provisions*, diakses pada 5 Juni 2016, <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm>.
- Lain-Lain
- [21] ASEAN Secretariat 2015, *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*, November 2015, diakses pada 22 Juli 2016,

- <<http://www.asean.org/storage/images/2015/November/aec-page/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf>>.
- [22] ASEAN Banker 2015, "Future of ASEAN" *ABA Newsletter*, (Agustus- September 2015).
- [24] Why, When and How?", dalam *WTO Working Paper*.
- [25] Ornelas, Emmanuel 2016, "Special and Differential Treatment for Developing Countries", dalam *CEP Discussion Paper*, No. 1415, Maret 2016.
- [23] Keck, Alexander and Low Patric 2004, "Special and Differential Treatment in the WTO:
- [26] Tan, Mildred and Tan, Bing Eng 2015, *Trade secret: The Last Mile Toward 2015 and Beyond*, EY, 2015.