

Supranasionalisme Uni Eropa
(Insitusi, Kebijakan dan Hubungan Internasional)

Penulis: Ali Muhammad

Editor: Ahmad Sahide

Pewajah sampul: Miftakhul Ulum

Pewajah isi: Miftakhul Ulum

Penyunting: Rezki Satris

Diterbitkan oleh:

Lembaga Penelitian, Publikasi dan Pengabdian Masyarakat

(LP3M) UMY

Gedung Mas Mansyur D2, Kampus Terpadu UMY

Jalan Lingkar Selatan Tamantirto Kasihan

Bantul Yogyakarta, Indonesia 55183

Nomor telepon: +62 274 387656 ext. 159

Alamat e-mail: lp3m@umy.ac.id

ISBN: 978-602-5450-11-2

Copyright © 2017, LP3M UMY

Hak cipta dilindungi undang-undang

All rights reserved

Untuk

Ferra, Louise, Farel dan Queen

Allahyarham

Ibunda Subinah

Ayahanda Slamet Abdullah

Daftar Isi

Prakata.....	vii
Daftar Singkatan	xi
Bab: Menjelaskan Uni Eropa	1
Bab II: Evolusi Integrasi	21
Bab III: Lembaga, Pembuatan Keputusan dan Kewenangan.....	47
Bab IV: Keanggotaan Dan Perluasan Keanggotaan.....	75
Bab V: Kebijakan Ekonomi Dan Pasar Tunggal.....	99
Bab VI: Kebijakan Internal Dan Kebijakan Bersama.....	125
Bab VII: Kebijakan Keamanan Dan Pertahanan.....	147
Bab VIII: Hubungan Uni Eropa–Amerika Serikat.....	167
Bab IX: Hubungan Uni Eropa - Rusia	189
Bab X: Hubungan Uni Eropa–Asean	209
Bab XI: Tantangan Ke Depan	231
Daftar Pustaka	271
Index	281
Biografi Penulis.....	287

BAB I MENJELASKAN UNI EROPA

ADA APA DENGAN UNI EROPA?

Buku ini membahas Uni Eropa: sebuah organisasi kerjasama regional yang paling maju di dunia. Beberapa pakar yang optimis bahkan berpendapat bahwa organisasi ini merupakan sebuah model politik yang mungkin suatu saat nanti "akan menuju bubarnya sistem-negara dewasa ini dan akan digantikan dengan sebuah entitas politik baru yang lebih besar" (McCormick, 2004). Berbeda dengan organisasi regional yang lain, Uni Eropa memiliki karakter baik inter-governmentalisme maupun karakter supranasionalme. Bagi warga Eropa, organisasi ini juga berhasil merubah tingkat kehidupan lebih dari 500 juta warga Eropa dan berdampak langsung bagi kehidupan masyarakat dan negara yang memiliki hubungan ekonomi dan perdagangan dengannya. Uni Eropa dewasa ini juga semakin diakui sebagai aktor penting di panggung internasional.

Uni Eropa merupakan organisasi kerjasama regional yang unik. Lalu, apa gerakan Uni Eropa itu? Bagaimana sejarah integrasi Uni Eropa? Mengapa mereka terdorong melakukan integrasi? Bagaimana kelembagaannya? Bagaimana kebijakan Uni Eropa menghadapi berbagai permasalahan internal? Bagaimana pasar tunggal Eropa? Bagaimana hubungan internasional Uni Eropa? Buku ini mengupas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Bagian pengantar ini akan menguraikan beberapa konsep kunci yang perlu dijelaskan terlebih dahulu, yakni, konsep integrasi dan beberapa teori-teori tentang integrasi regional serta beberapa konsep lain yang relevan, yakni, makna kedaulatan, intergovernmentalisme, dan supranasionalisme.

MAKNA INTEGRASI

Apa yang dimaksud dengan integrasi regional? Makna istilah "integrasi" kelihatan membingungkan karena dalam kehidupan kita sehari-hari istilah ini dimaknai secara berbeda-beda. Menurut kamus bahasa Indonesia, integrasi dimaknai sebagai "pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh atau bulat." Sedangkan menurut encyclopedia.com (2017) "integrasi" merupakan "suatu proses di mana kualitas hubungan antara unit-unit sosial yang [dahulunya] otonom berubah sedemikian rupa sehingga menjadi sebuah unit yang lebih besar." Konsep integrasi secara sederhana bisa dipilah

menjadi dua dimensi penting yang keduanya saling terkait, yakni integrasi ekonomi dan integrasi politik.

Walau tidak ada kesepakatan diantara para pakar, konsep "integrasi ekonomi" secara sederhana bisa dipahami sebagai "suatu proses liberalisasi ekonomi di suatu kawasan dengan menghapuskan berbagai hambatan-hambatan perdagangan, mengharmonisasi kebijakan moneter, dan membebaskan pergerakan orang, barang, uang, dan jasa dengan tujuan untuk meningkatkan kemakmuran." Para pendukung integrasi ekonomi menganggap bahwa integrasi ekonomi tersebut bukanlah tujuan akhir. Ketika negara anggota telah membangun ikatan ekonomi yang lebih dalam, para pemimpinnya juga berharap suatu saat akhirnya akan tercipta sebuah integrasi politik. Bela Belassa (1961) mencatat bahwa integrasi ekonomi merupakan sebuah proses maupun kondisi. Sebagai proses, integrasi merupakan langkah-langkah diambil untuk menghapus diskriminasi antara negara-negara yang berbeda. Sebagai kondisi, integrasi diartikan ketiadaan berbagai bentuk diskriminasi antara ekonomi negara-negara (1961: 174).

Lebih lanjut, integrasi ekonomi bisa berwujud dalam beberapa bentuk yang mencerminkan tingkat-tingkat integrasi. Tingkat-tingkat integrasi tersebut berupa kawasan perdagangan bebas, *custom union*, pasar bersama, uni ekonomi, dan integrasi ekonomi total. Menurut Belassa (1961), dalam sebuah wilayah

perdagangan bebas, tarif (dan restriksi kuantitatif lainnya) antarnegara anggota sudah dihapus namun setiap negara masih bebas memiliki kebijakan tarif masing-masing terhadap negara non-anggota. Selanjutnya, sebuah *customs union* akan terwujud apabila negara-negara anggota menghilangkan hambatan perdagangan di antara mereka dan mereka juga telah menyamakan kebijakan tarif perdagangan terhadap negara-negara non-anggota. Integrasi ekonomi akan lebih dalam lagi apabila negara-negara anggota mencapai sebuah "pasar bersama." Dalam pasar bersama ini, tidak hanya hambatan perdagangan di antarnegara anggota sudah dihapus tetapi juga pembatasan pergerakan faktor-faktor produksi (barang, jasa, modal dan tenaga kerja) juga dihapus. Sedangkan sebuah uni ekonomi lebih maju lagi: menghilangkan pembatasan pada perdagangan komoditas disertai dengan kebijakan menghapus semua hambatan pergerakan faktor produksi supaya bisa menghilangkan akibat dari disparitas dalam kebijakan tersebut. Terakhir, adalah integrasi ekonomi total yang menyatukan kebijakan moneter, fiskal, dan sosial dan membangun sebuah otoritas *supranational* yang berwenang membuat keputusan mengikat negara-negara anggotanya (Belasa, 1961; 174-5).

Bagaimana dengan integrasi politik? Konsep integrasi politik dipahami sebagai proses di mana pemimpin politik dan warga dari negara-negara yang berbeda terdorong untuk menciptakan dan memberikan lembaga-lembaga tersebut

kekuasaan, loyalitas dan harapan kepada tingkatan baru pemerintahan (*new level of government*). Dalam integrasi politik, negara-negara tidak lagi terpisah-pisah dalam membuat kebijakan—baik kebijakan dalam negeri maupun kebijakan luar negeri. Dengan integrasi, mereka membuat berbagai kebijakan dan keputusan secara bersama-sama, atau, mendelegasikan kekuasaan pembuat kebijakan kepada lembaga-lembaga baru. Negara-negara anggota tidak lagi bekerja secara terpisah-pisah namun sudah bekerja sebagai satu kesatuan (Lindberg, 1963: 6-7 dan Haas, 1968: 16).

Selanjutnya, pertanyaan kemudian adalah, mengapa sekelompok negara di suatu kawasan melakukan integrasi? Faktor-Faktor apa yang mendorong proses integrasi tersebut? Paling tidak, terdapat tiga perspektif yang relevan untuk menjawab pertanyaan tersebut, yakni realisme, fungsionalisme dan neo-fungsionalisme.

PERSPEKTIF REALISME

Perspektif hubungan internasional pasca perang Dunia II didominasi oleh perspektif realisme. Perspektif ini melihat bahwa panggung politik dunia bersifat anarki, yang artinya, tidak ada otoritas sentral di atas negara. Negara-negara besar adalah aktor paling utama dalam hubungan internasional. Perspektif ini menegaskan bahwa negara-negara akan berkompetisi dan berjuang mengejar kepentingannya

masing-masing untuk kelangsungan hidup melalui konflik atau pun kerjasama untuk menjaga kedaulatan dan keamanan nasionalnya melalui mekanisme *balance of power*.

Dalam pandangan ini, Uni Eropa hanyalah kerjasama antarnegara anggota yang tetap menjaga kedaulatan terhadap urusan domestiknya masing-masing dan hanya mau memberikan kewenangan kepada badan-badan kerjasama tersebut, bila dan hanya bila, hal tersebut sesuai dengan kepentingan nasionalnya serta akan mengambilnya kembali setiap waktu. Fenomena Brexit—keluarnya Inggris dari Uni Eropa—mencerminkan perspektif realisme ini. Sebagaimana pendapat McCormik (2005: 6), Uni Eropa bisa terwujud hanya karena pemerintah negara-negara anggota melihat bahwa keberadaan Uni Eropa sesuai dengan kepentingan nasional masing-masing negara anggota. Pendekatan ini cukup berpengaruh selama era Perang Dingin, namun gagal menjelaskan fenomena semakin dalamnya kerjasama antarnegara di Eropa Barat sejak pasca Perang Dunia II dan gagal pula menjelaskan motif hubungan internasional dewasa ini

PERSPEKTIF FUNGSIONALISME

Selain perspektif realisme di atas, fungsionalisme menawarkan alternatif cara memahami integrasi regional. Seperti catatan Lindber dan Scheingold (1971: 6), perspektif fungsionalisme mendasarkan gagasan tentang semakin

terjembatannya hubungan antarnegara dengan dibentuknya berbagai organisasi spesifik yang fungsional. Menurut perspektif ini, kerjasama berkembang tidak dimulai dengan mengkoordinasikan isu-isu besar seperti kebijakan pertahanan atau kebijakan ekonomi. Namun, kerjasama dimulai kerjasama secara perlahan di bidang-bidang yang relatif tidak kontroversial, seperti bidang jasa pos, atau bidang industri tertentu, atau mencoba mengharmoniskan isu-isu yang bersifat teknis, seperti, sistem ukuran

Bila perspektif realisme menekankan kompetisi, konflik, dan kepentingan negara, perspektif fungsionalisme lebih menekankan pada kerjasama. Bila perspektif realisme fokus kepada hubungan antarpemerintah, perspektif fungsionalisme menekankan kerjasama bisa mulai dikembangkan oleh para ahli teknis yang tidak mewakili pemerintah. Perspektif fungsionalisme memfokuskan dinamika internal dari kerjasama dengan argumen bahwa bila negara-negara bekerjasama dalam bidang tertentu dan menciptakan badan-badan baru untuk mengelola kerjasama tersebut, mereka akan semakin memperluas kerjasama di bidang-bidang yang lain. Pendek kata, perspektif fungsionalisme berargumen bahwa integrasi memiliki logikanya sendiri yang membuat ketagihan negara-negara yang terlibat di dalamnya.

Pemikir utama perspektif ini adalah David Mitrany (1966) yang mendefinisikan pendekatan fungsionalisme

sebagai satu usaha untuk mengkaitkan otoritas pada aktivitas tertentu dan memisahkan dari hubungan tradisional antara otoritas dan suatu wilayah tertentu (Mitrany, 1966: 27). Mitrany berargumen bahwa badan-badan transnasional tidak hanya akan lebih efisien dalam memberikan kesejahteraan masyarakat dari pada pemerintah nasional, namun juga akan menjauhkan loyalitas rakyat pada negara dan akan mengurangi kemungkinan konflik antarnegara (Rosamond, 2000: 33).

Mitrany berargumen perlunya penciptaan badan-badan terpisah dengan kewenangan atas bidang-bidang fungsional tertentu seperti bidang keamanan, transportasi, dan komunikasi. Badan-badan tersebut harus memiliki badan eksekutifnya dengan tugas dan kekuasaan yang otonom serta bisa melakukan hal yang sama seperti halnya sebuah pemerintah nasional namun di level yang berbeda. Karena fokusnya pada fungsi-fungsi tertentu inilah yang akan mendorong kerjasama internasional lebih cepat dan lebih efektif (Mitrany, 1966: 27-31, 72).

Ketika badan-badan fungsional tersebut diciptakan, mereka kemudian harus saling bekerjasama. Misalnya, badan-badan yang mengelola rel kereta api, jalan raya, penerbangan perlu berkolaborasi dalam hal urusan-urusan teknis lainnya seperti, melakukan koordinasi dalam masalah jadwal, kerjasama dalam masalah pengelolaan jumlah penumpang, dan masalah kepadatan lalu lintas. Ketika berbagai badan fungsional

tersebut bekerjasama maka akan memerlukan perencanaan bersama di level internasional yang terkoordinasi. Hal tersebut mengakibatkan tidak hanya dalam penciptaan sebuah sistem baru seperti dalam rasionalisasi sistem yang sudah ada melalui proses seleksi alam dan evolusi. Negara-negara bisa bergabung atau keluar, tetap melanjutkan kerjasama dalam fungsi tertentu atau keluar, atau bisa juga mencoba melakukan eksperimen sosial dan politiknya sendiri. Hal itu akhirnya akan mengarah kepada "*rounded political system...the functional arrangements might indeed be regarded as organics elements of federalism by instalments*" (Mitrany, 1966: 73-84).

Ironisnya, Mitrany berpandangan bahwa perdamaian abadi tak akan pernah tercapai dengan unifikasi regional sebab hal ini akan memperluas masalah-masalah sistem negara-negara dan menggantikan ketegangan antarnegara menjadi ketegangan antara kawasan. Mitrany juga tidak mendukung gagasan pemerintah dunia yang dipandang akan mengancam kemerdekaan manusia. Namun, gagasan Mitrany ini berhasil menginspirasi dua orang tokoh pendiri Uni Eropa, yakni, seorang pengusaha Perancis Jean Monnet dan Menlu Perancis Robert Schuman. Kedua tokoh ini percaya bahwa integrasi dalam bidang spesifik (misalnya, bidang industri baja dan batubara) akan mendorong integrasi di bidang-bidang yang lain. Schuman menegaskan bahwa "*Europe will not be made all at once or according to single plan. It will be built trough*

concrete achievements which first create a de facto solidarity" (Schuman Declaration, dalam Weigall dan Stirk, 1992: 58-9).

PERSPEKTIF NEO-FUNGSIONALISME

Teori Mitrany tersebut di atas kemudian mendorong munculnya perspektif baru, yakni pendekatan neo-fungsionalisme. Perspektif ini berasumsi bahwa prasyarat yang diperlukan sebelum proses integrasi regional bisa terjadi, antara lain, dengan adanya pergeseran dalam pandangan publik yang menjauh dari sikap nasionalisme sempit ke arah sikap kerjasama, dengan adanya keinginan para elit politik mendorong integrasi dengan alasan-alasan pragmatis daripada alasan altruistik (ideologis) dan dengan adanya pendelegasian kekuasaan riil kepada otoritas supranasional yang baru (Rosamond, 2000: Bab 3). Ketika perubahan tersebut terjadi, akan ada perluasan interaksi yang diakibatkan oleh "spillover" yakni, tindakan bersama dalam satu bidang akan menciptakan kebutuhan-kebutuhan baru, ketegangan-ketegangan baru, dan permasalahan baru yang akan mendorong tekanan untuk melakukan kerjasamam di bidang-bidang yang lain. Misalnya, integrasi bidang pertanian akan bisa berjaan efektif jika sektor-sektor terkait—misal transportasi, sektor-sektor lain yang terkait pertanian—juga diintegrasikan.

Cikal bakal Uni Eropa adalah organisasi yang bernama Masyarakat Batubara dan Baja Eropa (MBB) yang berdiri

tahun 1951. Organisasi kerjasama ini dibentuk sebagian karena tujuan-tujuan jangka pendek, yakni, mendorong kerjasama antara Prancis dan Jerman namun Monnet dan Schuman juga melihatnya sebagai langkah awal atau proses menuju integrasi politik (Urwin, 1995: 44-6). Pada awalnya, tidak banyak masyarakat yang mendukung ide MBB, namun ketika mulai bekerja efektif untuk beberapa tahun, serikat-serikat buruh dan partai-partai politik berubah menjadi antusias sebab mereka melihat manfaat nyata dan mulai mendesak agar integrasi dikembangkan di sektor-sektor yang lain. Pendekatan sektoral MBB masih terhambat karena ECSC "hanya berusaha mengintegrasikan salah satu bagian dari ekonomi yang kompleks dan tidak mungkin mengejar tujuan-tujuannya terpisah dengan sektor ekonomi yang lain" (Urwin, 1995: 76). Itulah salah satu alasan mengapa hanya dalam waktu baru 6 (enam) tahun sejak pendirian MBB, kesepakatan bisa dicapai untuk semakin lebih dalam terintegrasi dengan membentuk Masyarakat Ekoomi Eropa (MEE) pada tahun 1957.

Beberapa konsep kunci terkait dengan pendekatan neo-fungsionalisme adalah konsep "spillover" yang memiliki beberapa wujud. "Spillover fungsional" terjadi jika negara-negara yang melakukan integrasi ekonomi mereka—akibat dari kesulitan untuk mengisolir satu sektor dengan sektor yang lain—akan semakin terdorong untuk melakukan integrasi di semua sektor yang lain (George, 1996,: 24). "Spillover teknis"