

36

Regionalisme Eropa Barat: Kasus Masyarakat Eropa

C.P.F. Luhulima

Pendahuluan

REGIONALISME, suatu doktrin atau praktek pengelompokan geografis yang sesuai dengan kriteria kekohesifan, merupakan suatu ciri umat manusia karena manusia merupakan makhluk yang suka sekali berkumpul dalam suatu ruangan yang terbatas. Bahkan suku-suku pengembara membatasi wilayah yang dijelajahnya.

Regionalisme sebagai konsep yang mengungkapkan hubungan spasial bagi ilmu-ilmu sosial sama artinya seperti ekologi bagi biologi dan teori medan bagi ilmu-ilmu alam. Dalam mendefinisikan wilayah, dua kategori kriteria umumnya dipakai: faktor-faktor fisik geografis, iklim atau sumber daya alam dan faktor-faktor sosial seperti budaya, ekonomi, politik atau pemerintah. Suatu wilayah tidak hanya harus mempunyai kerangka geografi; ia harus pula mem-

punyai atau memiliki cukup kohesi dan homogenitas antara penghuninya untuk memungkinkannya menghadapi permasalahan yang sama dan membedakannya dari wilayah-wilayah lain. Memang sulit untuk menentukan di mana batas-batas antara wilayah-wilayah semacam itu harus ditarik. Tetapi, dengan memusatkan perhatian pada inti suatu wilayah dan bukan periferinya mungkinlah untuk menentukan suatu wilayah atau rangkaian wilayah.

Eropa Barat, khususnya Masyarakat Eropa dengan intinya Pasar Tunggal Eropa, merupakan suatu wilayah yang dimaksudkan di sini, sehingga regionalisme Eropa Barat diartikan sebagai Masyarakat Eropa yang mencakup 12 negara Eropa Barat dan kemungkinan perluasannya dengan negara-negara Asosiasi Perdagangan Bebas Eropa (EFTA) dan Cekoslovakia, Hongaria dan Polandia atau dengan apa yang kini disebut CIS sebagai suatu "arsitektur Eropa" mendatang.

Program Pasar Internal - Sejarah, Isi, dan Pelaksanaannya

Ide untuk menciptakan suatu pasar tunggal internal Eropa dicetuskan 35 tahun yang lalu. "Perjanjian Roma", yang merupakan dokumen legal yang mendasari pembentukan Masyarakat Ekonomi Eropa, ditandatangani di Roma di tahun 1957 dan sudah mencakup sasaran-sasaran pembentukan suatu pasar bersama dan penyatuan berangsur-angsur dari kebijaksanaan ekonomi dan moneter negara-negara anggotanya. Pada waktu itu para pendiri sudah menentukan apa yang disebut keempat "kebebasan Eropa": lalu lintas bebas barang, jasa, manusia dan modal.¹

Persetujuan Roma memang sejak semula jelas-jelas bertujuan untuk membangun suatu pasar tunggal yang terintegrasi, yang bebas dari rintangan-rintangan yang menghambat lalu lintas barang, orang, jasa dan modal yang bebas; melembagakan suatu sistem yang menjamin bahwa persaingan dalam pasar bersama tidak terkacaukan; mendekatkan produk-produk hukum yang diperlukan untuk berfungsinya pasar bersama dengan baik; serta mendekatkan perpajakan tidak langsung bagi kepentingan pasar bersama.

Uni pabean bagi produk-produk industri hanya merupakan langkah pertama dalam perjalanan ini, suatu langkah yang diselesaikan dengan cepat, delapanbelas bulan lebih awal dari tanggal yang ditentukan. (Perjanjian Roma menentukan 31 Desember 1969).

¹Pasar 3, 48, 59-66, 67-73 Perjanjian Roma. Lihat pula Helmut Laumer dan Heidemarie C. Sherman, "Europe 1992: A New Dimension of Economic Growth," makalah yang diajukan pada *Third Indonesia-Germany Conference*, Senggigi Beach Hotel, Lombok (October 16-18, 1991), 3.

Sesudah tercapainya uni pabean itu, momentum Masyarakat Eropa (ME) pupus. Hampir tidak ada gerak ke arah perwujudan pasar bersama itu lagi. Dalam pasar tertentu (seperti pembelian yang dilakukan pemerintah) tidak ada tanda-tanda perdagangan intra-Eropa sama sekali. Liberalisasi pasar keuangan terhenti sudah pada permulaan tahun 1960-an dan sektor jasa sebagian besar dikecualikan dari usaha-usaha integrasi. Akhirnya, pasar pertanian "bersama" hanya berfungsi dengan dukungan harga-harga subsidi dan lain-lain intervensi yang besar dan mahal.

Hilangnya momentum itu dapat dijelaskan melalui krisis internasional di tahun-tahun 1970-an, kurangnya kepercayaan pada kemampuan sendiri, kurangnya pandangan yang jauh ke depan, serta pada perluasan Eropa-6 (Benelux, Italia, Jerman dan Perancis) menjadi Eropa-9 (tambah Denmark, Inggris, Irlandia) dan akhirnya Eropa-12 (tambah Portugal, Spanyol dan Yunani).

Perjanjian Roma tidak saja menuntut penghapusan bea dan cukai antarnegara, melainkan juga penghapusan batasan kuantitatif dan semua peraturan yang mempunyai efek yang sama. Semula dianggap bahwa hambatan nontarif tidak begitu penting dibandingkan dengan hambatan tarif. Tetapi selama resesi ekonomi, hambatan nontarif tumbuh terus karena setiap negara anggota berusaha melindungi apa yang dianggap kepentingan jangka pendeknya, tidak saja terhadap negara ketiga, melainkan juga terhadap sesama negara anggota. Negara-negara anggota juga berusaha untuk terus melindungi pasar dan industri nasional melalui pemanfaatan dana pemerintah untuk membantu dan mempertahankan perusahaan-perusahaan yang tidak layak hidup

terus. Juga tercantum ketentuan dalam Perjanjian Roma bahwa hambatan terhadap lalu lintas jasa yang bebas harus dihapus selama masa transisi tidak terlaksana.

Pada permulaan tahun 1980-an, segera sesudah krisis minyak kedua dan pada saat resesi dunia berada pada titiknya yang paling tinggi, kelemahan ekonomi negara-negara Eropa terpampang dengan jelas. Kehilangan daya saing yang berangsur-angsur vis-à-vis Amerika Serikat dan Jepang, tetapi juga terhadap ekonomi-ekonomi industri yang baru di Asia Timur dan Tenggara (NIEs dan ASEAN) melahirkan pesimisme dan kelumpuhan. Lahirlah istilah "Euro-sclerosis". Ia mengejutkan, tetapi sekaligus juga membangkitkan inisiatif-inisiatif baru.

Sejak permulaan 1980-an itu pula suasana mulai berubah dan komitmen lama diungkit kembali, mula-mula secara hati-hati, tetapi kemudian dengan kecepatan yang semakin tinggi. Para pengusaha dan politisi mencari-cari suatu strategi kolektif yang baru untuk menghadapi disilusi mereka dengan Eropa dan harapan-harapan mereka yang tidak tercapai. Para industrialis Eropa mulai melobi pemerintah mereka masing-masing untuk penyelesaian pasar internal dengan alasan bahwa hal ini merupakan "cara pengobatan utama guna menghadapi kemampuan Jepang untuk senantiasa berada beberapa langkah di depan". *European Round Table of Industrialists*, yang dibentuk di permulaan 1980 oleh sekelompok kecil pengusaha, sangat berhasil dalam memulai dan kemudian mendesak pemerintah-pemerintah negara-negara anggota ME untuk mendukung proyek Pasar Tunggal Eropa.² Pertemuan

para kepala negara dan pemerintah di Kopenhagen (1982) memberikan prioritas utama kepada penyelesaian pasar internal, atau "Eropa tanpa batas", istilah yang dicetuskan Jacques Delors dan kabinetnya di Musim Panas tahun 1985. Janji ini diulangi di Fontainebleau di bulan Juni 1984; di Dublin di bulan Desember 1984 dan di Brussel di bulan Maret 1985.

"Buku Putih Penyelesaian Pasar Internal" yang dirumuskan oleh suatu tim yang diketuai *Commissioner* Lord Cockfield disetujui para kepala pemerintah pada KTT Eropa di Milan di bulan Juni 1985 dan implementasi selengkapnya disetujui untuk dilaksanakan mulai 1 Januari 1993. Hal ini dikemukakan sebagai prioritas utama dalam Akta Tunggal Eropa, suatu persetujuan yang dicapai KTT Eropa di Luxemburg enam bulan kemudian, di bulan Desember 1985, dan yang ditandatangani di bulan Februari tahun berikutnya.

Dengan Buku Putih itu muncullah kembali stimulus yang menentukan untuk menghidupkan kembali sasaran integrasi seperti dirumuskan dalam Perjanjian Roma. Program ini bertujuan untuk menghilangkan salah satu dari hambatan-hambatan yang besar bagi daya saing Eropa di pasar internasional, yaitu fragmentasi pasar-pasarnya yang menyulitkan baginya untuk berproduksi secara optimal, yang menghalangi kemajuan teknologi, dan yang menghambat pengembangan sektor jasa yang terus berkembang.

Titik puncak dalam program Eropa 1992 ini ialah KTT Eropa di Hanover di tahun 1988, ketika semua pemerintah menyetujui sepenuhnya liberalisasi arus gerak modal mulai tanggal 1 Juli 1990. Gerak bebas modal merupakan suatu keputusan yang amat

²Victoria Curzon Price, "The Threat of 'Fortress Europe' from the Development of Social and Industrial Policies at a European Level," *Aussenwirtschaft* 46, no. 2 (1991): 119-138.

menentukan bagi perusahaan-perusahaan kecil dan sedang, yang tidak memiliki kemampuan seperti perusahaan-perusahaan besar untuk memindahkan uang melintasi batas negara nasional.

Ide dasar inisiatif pasar tunggal ialah pembuatan *supply shock* yang besar dengan program liberalisasi dalam lima bidang penting:

- menghapuskan semua sistem pengawasan dan formalitas batas-batas internal ME yang mempunyai efek mensegmentasi pasar;
- meniadakan rintangan-rintangan perdagangan dan produksi nontarif yang ada dan distorsi yang disebabkan pemberlakuan standar nasional, peraturan-peraturan, prosedur *testing* dan lain-lain pembatasan untuk memasuki pasar sesama negara anggota;
- membuka pasar pembelian pemerintah (*public procurements*) yang hampir sama sekali dikecualikan dari perdagangan dan persaingan intra-ME. [Pemikiran dasarnya ialah membuka kontrak pembelian pemerintah kepada penawar yang paling kompetitif daripada membeli produk nasional. Pembelian badan-badan pemerintah negara anggota mencapai 8-9 persen dari GDP ME, tetapi lebih dari 90 persen dari kontrak pembelian itu diberikan kepada pemasok domestik. Dalam hal-hal tertentu, peralatan asing disuplai oleh kontraktor-kontraktor domestik, tetapi tiadanya pengtenderan yang kompetitif berarti bahwa harga-harga yang ditetapkan sering melampaui harga-harga pasar.³ Di bulan Juni 1988, Komisi ME keluar dengan dua proposal yang sangat pen-

ting bagi direktif ME dengan memperluasnya ke bidang-bidang air, energi dan transportasi, dan telekomunikasi yang sebelumnya dikecualikan];

- meliberalisasi transpor, bisnis dan terutama jasa keuangan dan dengan demikian meniadakan semua pengawasan atas modal dan nilai tukar mata uang yang menghalang-halangi munculnya suatu pasar modal Eropa yang efisien; dan
- meniadakan rintangan-rintangan fiskal untuk menghapus formalitas perbatasan.⁴

Peniadaan kendala-kendala ini dan pemunculan insentif-insentif kompetitif yang baru akan menjurus ke arah empat efek utama:

- (i) suatu pengurangan yang mencolok dalam biaya sebagai akibat dari pemanfaatan yang lebih baik dari berbagai macam skala ekonomi yang berkaitan dengan besarnya unit produksi dan perusahaan;
- (ii) suatu efisiensi yang lebih baik dalam perusahaan-perusahaan, rasionalisasi struktur-struktur industri dan penentuan harga yang lebih dekat pada biaya produksi, semuanya sebagai akibat pasar-pasar yang lebih kompetitif;
- (iii) penyesuaian antarindustri atas dasar gerak yang lebih leluasa dari keunggulan-keunggulan komparatif dalam suatu pasar yang terintegrasi;
- (iv) arus inovasi, proses-proses dan produk-produk baru yang didorong oleh dinamika pasar internal Eropa.

Liberalisasi ini membebaskan sumber daya bagi penggunaan produktif lain. Apabila sumber daya itu dipakai demikian, maka

³Ian Barnes and Jill Preston, *The European Community* (London: Longman 1989), 39.

⁴Laumer and Sherman, "Europe 1992," 5.

tingkat menyeluruh konsumsi dan investasi dalam ekonomi Eropa dapat dinaikkan dan dilestarikan. Hal inilah yang merupakan kriteria dasar keuntungan ekonomi ME.⁵

Besarnya kemungkinan keberhasilan usaha-usaha ini diperkirakan karena usaha-usaha berikut: Pertama, ME mengembangkan "pendekatan baru" dalam hal harmonisasi teknis yang didasarkan atas saling pengakuan standar, peraturan dan prosedur yang menggantikan proses harmonisasi hukum yang lamban. Pendekatan baru ini didasarkan atas keputusan Mahkamah Agung Eropa dalam kasus Cassis-Dijon di tahun 1979, yang menyatakan bahwa produk-produk yang dihasilkan dan dipasarkan dengan legal di salah satu negara anggota harus dibolehkan memasuki pasar negara lain dengan bebas, kendatipun produk-produk itu tidak sesuai dengan ketentuan hukum setempat (*principle of mutual recognition for non-essential product standards*). M.A.-lah yang mempunyai peranan kunci dalam program liberalisasi ini, tetapi yang paling sedikit disebut-sebut. Karena pemeran-pemeran individual lebih banyak berpaling ke M.A. untuk memberlakukan sejumlah hak bagi interaksi lintas-batas, maka para pembuat kebijakan nasional merasa tidak dapat membuat kebijakan-kebijaksanaan yang terlalu menyimpang dari kebijakan-kebijaksanaan negara-negara anggota yang lebih terbuka. Pada saat yang sama, semua negara anggota menerima, sesuai dengan Buku Putih ME, suatu program dan jadwal rinci bagi tindakan-tindakan hukum (semula 312, kemudian dikurangi menjadi

276 proposal) yang diperlukan untuk meniadakan sisa-sisa rintangan fisik, teknik dan fiskal, tiga rangkaian hambatan yang dicakup dalam program penyisihan rintangan-rintangan Eropa 1992.

Kedua ME memperbaiki prosedur pengambilan keputusan bagi tindakan-tindakan ini dengan memperkenalkan *qualified majority voting* dalam Akta Tunggal Eropa (1987). Prosedur baru ini merupakan revisi besar pertama dari Perjanjian Roma, yaitu suatu mayoritas bersyarat bagi semua tindakan yang berkaitan dengan pasar internal (kecuali tindakan-tindakan di bidang pajak, gerak bebas manusia dan hak-hak tenaga kerja) dalam sidang Dewan Menteri. Semua tindakan harmonisasi yang penting seperti persyaratan kesehatan dan kesehatan umum, akan diberlakukan atas dasar suara mayoritas. Tindakan-tindakan hukum ini akan menentukan standar-standar minimal yang harus dipenuhi bagi kesehatan dan keamanan. Pemenuhan persyaratan ini memungkinkan para produsen memasuki pasar negara-negara anggota lainnya tanpa rintangan.

Akhirnya, negara-negara anggota men-capai suatu konvergensi dalam pemikiran-pemikiran dasar tentang kebijakan-kebijaksanaan nasional. Inflasi upah dan harga, pertumbuhan suplai uang dan defisit anggaran dapat diturunkan ke tingkat-tingkat yang lebih rendah, yang tidak dikenal di tahun-tahun 1970-an. Efisiensi yang lebih tinggi melalui orientasi pasar yang lebih besar, kondisi suplai yang lebih baik, dan penyesuaian-penyesuaian struktural sudah menjadi pedoman kebijakan yang diterima secara luas.

Sebagian besar dari keputusan-keputusan yang perlu (kurang lebih 70 persen) terhadap 276 proposal yang tercantum da-

⁵Michael Emerson, et.al., "The Economics of 1992: An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community," dalam *European Economy*, no. 35 (Maret 1988): 12.

lam Buku Putih 1985 itu sudah diambil oleh Dewan Menteri Eropa. Kebanyakan dari keputusan-keputusan ini sudah diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Dalam bidang-bidang yang penting, terutama yang terkait dengan penghapusan semua pengawasan di batas-batas nasional antarnegara anggota, keputusan-keputusan itu belum dibuat. Bidang-bidang ini ialah konvergensi persentase pajak tidak langsung dan harmonisasi biaya lalu lintas yang spesifik. Tetapi, negara-negara anggota bertekad untuk mempercepat laju penerjemahan hukum-hukum ME ke dalam hukum-hukum nasional.

Efek yang Diharapkan: Laporan Cecchini

Suatu analisa utama dari efek ekonomi umum Eropa 1992 ialah studi yang ditugaskan oleh Komisi Masyarakat Eropa pada tahun 1986 dengan tujuan memperkirakan "biaya non-Eropa", yaitu biaya rintangan-rintangan nontarif yang membagi-bagi pasar ME, atau biaya dari suatu pasar tunggal internal yang tidak ada, dan menilai kemungkinan keuntungan dari suatu pasar tunggal internal. Kelompok peneliti yang terdiri dari berbagai pihak di bawah pimpinan ahli ekonomi Italia Paola Cecchini membuat suatu analisa yang mendalam dari keuntungan-keuntungan ekonomi, biaya dan efek Pasar Tunggal Eropa. Studi ini kemudian dikenal sebagai "Laporan Cecchini". Perkiraan-perkiraan efek jangka-sedang dari Pasar Internal -- untuk periode 1993-1998 ini didasarkan pada analisa sektor yang rinci dan survai bisnis yang ekstensif di semua negara anggota. Hasilnya disebarluaskan di tahun 1988, dalam kurang lebih 6.000 halaman, dengan judul "Biaya Non-Eropa".

Laporan Cecchini dapat diringkas sebagai berikut: Biaya yang diperkirakan dari fragmentasi pasar ME terletak antara ECU 174 sampai 258 milyar untuk seluruh ME (12 negara). Angka median/rata-rata sebesar ECU 216 milyar kurang lebih sama dengan US\$250 milyar (dalam harga-harga 1988 dan pada nilai tukar dewasa ini). Mengurangi biaya yang besar ini tidak saja akan menciptakan suplai barang dan jasa yang lebih besar dan lebih baik pada tingkat harga yang lebih rendah, melainkan juga akan menghasilkan angka pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Penerimaan penuh program Pasar Tunggal, menurut Laporan Cecchini, akan meningkatkan GDP nyata ME dengan 4,5 sampai 7 persen dalam jangka sedang dibandingkan dengan kalau tidak ada pasar tunggal internal itu. Anggaran publik akan diperbaiki dengan 2,2 persen dari GDP dan ekspor netto rata-rata keduabelas negara anggota dapat naik dengan 1 persen dari GDP. Keuntungan-keuntungan yang lebih besar dalam pendapatan real, efisiensi dan pertumbuhan akan menciptakan 1,8 juta kesempatan kerja baru, meskipun angka itu tidak dapat mengubah secara radikal angka pengangguran yang ada, tetapi efeknya ialah angka pengangguran dapat diturunkan sebesar 1,5 per sen. Angka ini dapat diperbaiki dengan 5,7 juta kesempatan kerja baru apabila jangkauan tambahan bagi kebijaksanaan ekonomi dimanfaatkan sepenuhnya.⁶

Ketepatan angka-angka Laporan Cecchini seharusnya tidak dinilai terlalu tinggi. Ia mungkin melebih-lebihkan kemampuan pengusaha-pengusaha Eropa untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang baru ini,

⁶Paolo Cecchini et.al., *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market* (England: Alderhot 1988), 97-102; Cf. Laumer dan Sherman, "Europe 1992," 9.

melebih-lebihkan mobilitas modal, tenaga kerja dan manajemen. Pada lain pihak dapatlah dikatakan bahwa Laporan itu gagal mempertimbangkan semua keuntungan potensial yang terdapat dalam suatu integrasi pasar. Keuntungan-keuntungan itu ialah, antara lain usaha inovasi dari perusahaan-perusahaan Eropa dan investasi langsung dari negara ketiga yang didorong oleh Pasar Tunggal Eropa. Komisi ME sendiri memperingatkan tentang interpretasi angka-angka yang kurang tepat, karena angka-angka itu adalah hasil "informasi kasar dari berbagai sumber, dikombinasikan dengan asumsi dan penilaian, yang kendatipun dapat dipertahankan, hanya merupakan suatu perkiraan."⁷ Tetapi walaupun kita membolehkan suatu margin kesalahan sebesar kurang lebih 30 persen, tidaklah dapat diragukan bahwa Pasar Internal membebaskan kekuatan-kekuatan pertumbuhan yang cukup besar.⁸

Segara setelah pengumuman program Pasar Tunggal di pertengahan 1980-an itu suatu gelombang kegiatan ekonomi menampakkan diri yang tercermin dalam intensifikasi investasi langsung di setiap negara anggota oleh negara-negara anggota lain dan negara-negara bukan anggota. Di antara perusahaan-perusahaan Jepang, misalnya, industri-industri ekspor tradisional yang memulai mengembangkan usaha-usahanya menuju Eropa 1992. Usaha itu mencakup mesin-mesin nonlistrik yang terutama bergabung dengan perusahaan-perusahaan Perancis, mesin-mesin listrik dengan Italia dan kendaraan bermotor yang memperluas kapasi-

tas produksinya di Spanyol. Juga di bidang transpor, asuransi dan jasa-jasa lain investasi sangat meningkat sebagai akibat pengumuman program Eropa 1992. Juga investasi langsung luar negeri (FDI) sangat meningkat. Perusahaan-perusahaan Jepang, misalnya, membangun sejumlah besar cabang di Eropa akhir-akhir ini, yang mencerminkan keinginannya untuk menghindari batasan-batasan dagang terhadap produksi mereka sesudah 1992 dengan cara menjadi "orang dalam".

Sudah sejak dini Jepang berusaha mempengaruhi Brussel untuk memperoleh jaminan bahwa integrasi pasar internal jangan sampai menimbulkan gelombang proteksionisme yang baru. Keprihatinan Jepang mencakup suatu rangkaian masalah yang cukup luas, yang sampai suatu tingkat tertentu dapat diberlakukan pula bagi negara-negara sedang membangun, seperti ASEAN:

- Sementara hak-hak komersial yang diperoleh sebelum tahun 1992 akan dipatuhi, apakah keuntungan tambahan dari penyatuan pasar itu akan terbuka pula bagi perusahaan asing ataukah keuntungan itu harus dirundingkan kembali?;
- Bagaimanakah jangkauan dan jangka waktu perlindungan bagi industri-industri yang "sensitif"? Keprihatinan tentang masalah ini mungkin merupakan sebab utama mengapa perusahaan-perusahaan mobil Jepang muncul sebagai penanam modal yang paling besar di Eropa akhir-akhir ini;
- Apakah batasan-batasan nasional, rintangan kuantitatif Italia dan Perancis atas impor kendaraan Jepang atau persetujuan antara industri Inggris yang didasarkan atas proporsi pembagian pasar akan diberlakukan di seluruh ME?;

⁷M. Emerson et.al., "Europas Zukunft - Binnenmarkt 1992," *Europäische Wirtschaft*, no. 5 (Luxembourg 1988).

⁸Laumer dan Sherman, "Europe 1992," 11.

Bagaimanakah peraturan kandungan lokal akan diberlakukan bagi penjualan lintas batas? Penjualan kendaraan Nissan Motor Corp. yang dibuat di Inggris sudah mulai dibatasi di Perancis dan Italia, karena kedua negara ini mempunyai peraturan kandungan lokal yang lebih ketat. Hal inilah yang paling mengganggukan Jepang. Di mata mereka, ME akan mengubah rencana penanaman modal asing dengan peraturan-peraturan yang menuntut kandungan lokal yang tinggi. Mereka ingin mempertahankan kualitas produk mereka, yang akan sulit dilakukan semakin tinggi proporsi suku cadang yang dibuat di Eropa. Mereka tidak menginginkan peraturan-peraturan semacam itu menghalangi mereka, terutama dari negara-negara seperti Portugal dan Spanyol, di mana tenaga kerja murah, tetapi di mana industri setempat belum mampu menghasilkan suku cadang yang cukup berkualitas. Jadi, inti keprihatinan Jepang bukanlah perdagangan bebas, melainkan akses pasar. Yang paling penting bagi Jepang ialah apabila tembok-tembok Eropa naik, perusahaan-perusahaan Jepang harus merupakan "perusahaan dalam";

- Di sektor jasa, seperti perbankan, bagaimana (dan seberapa ketat) negara-negara anggota ME akan memberlakukan prinsip timbal balik (*reciprocity*) bagi perusahaan-perusahaan ME di Jepang? (Bank-bank Jepang menguasai 10 persen dari seluruh landasan deposito di Eropa saat ini, sedangkan bank-bank Eropa hanya menguasai 0,35 persen landasan deposito di Jepang)⁹

Efek terhadap Negara Ketiga: Benteng Eropa?

Motto "Benteng Eropa" merupakan referensi utama di Amerika Serikat dan Jepang tentang implikasi eksternal Eropa 1992. Yang menarik dari motto ini ialah sifatnya yang mendua: ia tidak hanya dapat berarti proteksionisme, melainkan juga menguatnya daya saing Eropa.¹⁰ Memang tidak dapat disangsikan bahwa penyelesaian Pasar Tunggal itu akan membebaskan gelombang pertumbuhan yang besar yang mau tidak mau menjerus ke arah perbaikan yang besar pula dalam kesejahteraan ekonomi di semua negara anggota ME. Hal yang sama tidak dapat dikatakan dari negara-negara yang bukan anggota, tetapi merupakan mitra dagang Eropa yang utama. Bagi negara-negara ini pertanyaannya ialah persiapan apa yang harus mereka buat untuk dapat terus meningkatkan perdagangan mereka dengan ME. Apakah kekusaran bahwa Pasar Tunggal Eropa itu akan melingkari diri dengan tembok-tembok tarif dan nontarif yang lebih tinggi tidak pada tempatnya?

Kesimpulan pertama yang dapat kita tarik ialah liberalisasi pasar internal Eropa, di samping meningkatkan pertumbuhan ekonomi, juga akan menjerus ke arah impor-impor yang lebih besar. Program Pasar Tunggal sebagai suatu usaha menderegulasi suatu pasar berskala besar dipastikan akan merupakan keuntungan bagi para eksportir dari negara-negara ketiga. Di akhir Oktober 1988, Komisi ME menerbitkan suatu pernyataan yang lebih rinci dari pandangan dagang ME. Pernyataan itu menekankan berapa besar kerugian yang akan diderita ME apabila

⁹C.P.F. Luhulima, "Menuju Pasar Tunggal Eropa," *Kompas*, 19 April 1989.

¹⁰Albert Bressand, "Beyond Interdependence: 1992 as a Global Challenge," *International Affairs* 66, no. 1 (January 1990): 50.

ia melingkari dirinya dengan suatu tembok proteksi. Ekspor eksternal ME, yaitu ekspor negara-negara anggotanya ke negara-negara di luar ME, ialah 20 persen dari ekspor dunia, dibandingkan dengan 15 persen bagi Amerika Serikat dan 9 persen bagi Jepang. Ekspor eksternal itu sama dengan 9 persen dari GDP ME, dibandingkan dengan 9,3 persen bagi Jepang dan 6,7 persen bagi AS. (Ekonomi Jepang sering dianggap sebagai lebih bergantung kepada ekspor daripada kenyataannya.)¹¹ Seluruh perdagangan eksternal ME (ekspor dan impor) di tahun 1988 berjumlah 18,2 persen dari GDP (dengan perdagangan intra-ME jumlah itu ialah 44,6 persen), Jepang 15,8 persen, sedangkan AS 13 persen.

Kendatipun demikian, ada banyak alasan untuk membenarkan kegusaran tentang suatu Benteng Eropa, seperti yang sudah diajukan secara rinci oleh Jepang di atas tadi. Kiemenz dan Langhammer berargumentasi bahwa dengan pengembangan usaha ke arah Eropa 1992 "suatu pengendoran proteksionisme perdagangan ME tidak tampak. Usaha-usaha untuk membangun suatu pasar bersama yang benar di ME mungkin akan memperbesar penerapan praktek-praktek proteksionis terhadap pemasok non-ME".¹²

ME memang akan mengalami banyak kesulitan dalam meniadakan pengawasan antarbatas negara anggota dan memberlakukan batasan-batasan impor yang seragam sebagai bagian dari kebijaksanaan perdagang-

an bersama ME. Perbedaan kepentingan negara-negara anggota sering besar sekali. Lagi pula, masalah penyesuaian yang meningkat yang timbul dari persaingan yang semakin ketat dapat melahirkan tuntutan-tuntutan baru bagi proteksi terhadap impor. Tidaklah realistis untuk berasumsi bahwa semua kuota impor akan diiadakan tanpa kompensasi yang sepadan. Bagi produk-produk sensitif seperti elektronika, mainan anak-anak, baja, pakaian jadi, alas kaki, tekstil, kendaraan bermotor beroda empat, apalagi hasil-hasil pertanian harus dicari penyelesaian karena desakan-desakan mitra dagang ME makin kuat, terutama dari negara-negara Eropa Tengah dan Timur, Jepang, NIEs dan ASEAN.

Perlu diingat bahwa proses 1992 bukanlah sekedar penyatuan pasar belaka, melainkan suatu proyek untuk mencapai penyesuaian-penyesuaian struktural di bidang ekonomi dan infrastruktur industri Eropa dalam lingkungan ekonomi global yang sangat kompetitif. Keuntungan yang diharapkan dianggap menentukan bagi kesehatan ekonomi dan ketahanan regional ME serta ketahanan nasional negara-negara anggota. Negara-negara Eropa Tengah dan Timur dan Laut Tengah akan beruntung dengan *spill-over effects* dari pertumbuhan ekonomi ME, karena faktor-faktor geografis. Negara-negara yang melingkarnya juga berkepentingan dengan tetap terbukanya dan terus bertumbuhnya ekonomi ME. Dengan demikian, pemimpin-pemimpin politik negara-negara anggota ME diharapkan dapat bersikap terbuka terhadap tuntutan akses pasar dan alih sumber daya dan dapat pula menerima apabila dalam sektor-sektor pertanian dan industri (sektor-sektor sensitif) produsen Eropa Tengah dan Timur dan dari negara-negara Mediterania menggeser

¹¹Nicholas Colchester and David Buchan, *Europe Relunched. Truths and Illusions on the Way to 1992* (London: The Economist Books, 1990), 194-95.

¹²Ulrich Hiemenz dan Rolf J. Langhammer, *ASEAN and the EC. Institutions and Structural Change in the European Community*, Singapore, ISEAS (1988), 62.

produsen ME.

Tetapi, kepentingan ME dan negara-negara anggotanya tidak hanya tertuju ke Eropa dan Mediterania saja. Asia Timur, Asia Tenggara dan Jepang akan mengajukan tuntutan-tuntutan yang sama kuat.

Menuju Uni Ekonomi, Moneter dan Uni Politik Eropa

Pencapaian "Eropa tanpa batas" pada 1 Januari 1993 belumlah berarti terselesaikannya proses integrasi Eropa. Pembentukan Uni Ekonomi dan Moneter Eropa mengharuskan negara-negara anggota menyusun kebijaksanaan ekonomi bersama atau secara terkoordinasi, terutama kebijaksanaan moneter dan fiskal, dan menyerahkan setiap tanggung jawab nasional tentang kebijaksanaan nilai tukar kepada suatu instansi federal.

Rencana tiga tahap ke arah pembentukan Uni Ekonomi dan Moneter (EMU) adalah sebagai berikut: Tahap *pertama*, yang sudah mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1990 ialah liberalisasi lalu lintas modal di seluruh ME. Pada tanggal itu semua negara anggota harus menjadi anggota EMS. Tahap *kedua*, mulai di tahun 1994. Tahap ini adalah tahap transisi saat badan-badan moneter bersama dilembagakan. Tanggung jawab akhir kebijaksanaan moneter masih ada di tangan bank sentral masing-masing negara anggota. Dalam KTT Maastricht dicapai persetujuan untuk memberlakukan mata uang tunggal pada 1 Januari 1997 dan selambat-lambatnya menjelang 1 Januari 1999. Pada tahun 1999 ini pula Bank Sentral Eropa akan dibentuk. Penundaan ini bergantung kepada penentuan, di tahun 1996, negara-negara mana saja yang memenuhi

persyaratan untuk berpartisipasi penuh dalam EMU. Kalau jumlah negara yang memenuhi persyaratan (inflasi tidak melebihi 4,5 persen, defisit dan hutang pemerintah yang "tidak terlalu besar", dan bunga bank yang "tidak terlalu tinggi") kurang dari tujuh, maka pemberlakuan mata uang tunggal akan ditunda sampai 1999. Besar kemungkinan bahwa sebagian besar negara-negara ME dapat memenuhi persyaratan itu. Inggris dan Denmark saja yang belum dapat memutuskan apakah mereka akan bergabung pada tanggal-tanggal yang sudah ditentukan. Persetujuan kedua negara itu masih bergantung kepada persetujuan Parlemen di Inggris dan referendum di Denmark. Tahap *ketiga* dan *terakhir* mulai berjalan pada 1 Januari 1999 pula, saat mana lembaga-lembaga keuangan nasional menyerahkan otonomi kebijaksanaan moneter mereka kepada Bank Sentral Eropa.

Apabila segala sesuatu berjalan dengan keputusan KTT Maastricht (9-10 Desember 1991), maka EMU dapat terlaksanakan pada akhir dasawarsa ini. Hal ini berarti adanya satu Bank Sentral Eropa (*Euro-Fed*) yang bertanggungjawab bagi suplai uang di seluruh ME dan adanya satu mata uang Eropa, *European Currency Unit* (ECU), yang dikeluarkan *Euro-Fed*. Tugas utama badan ini ialah mencapai dan memelihara stabilitas harga, artinya menekan inflasi, momok yang paling besar bagi negara-negara ME, khususnya Jerman. Hal ini tidaklah berarti bahwa bank-bank sentral negara-negara anggota akan dihapus. Sesuai dengan Pasal 106(1) dari Perjanjian Uni Eropa yang disetujui di Maastricht dan ditandatangani di kota itu pula pada 7 Februari 1992, Bank Sentral Eropa bersama-sama bank-bank sentral negara-negara anggota (*national central*

banks) sebagai *European System of Central Banks* (ESCB) bertanggungjawab atas stabilitas harga.

Keberhasilan ini akan berpengaruh atas sasaran-sasaran utama kebijaksanaan ekonomi ME. Dari segi *mikroekonomi*, suatu mata uang dan uni ekonomi melengkapi Pasar Tunggal Eropa dan meningkatkan dampaknya. Satu pasar memang memerlukan satu mata uang. Dan analisa ekonomi memang mendukung persepsi para industrialis yang berpendapat bahwa manfaat uni ekonomi akan memperbesar keuntungan-keuntungan yang lain yang diperoleh dari Eropa 1992. Dari segi *makroekonomi*, kesatuan mata uang (*Euro currency*) berarti stabilitas harga yang lebih baik secara menyeluruh (artinya inflasi yang lebih rendah). Adanya satu mata uang juga mendorong persamaan (*equity*) di semua negara dan wilayah dalam ME. Satu mata uang juga berarti *equity* antarnegara anggota dan wilayah: peluang dan risiko bagi semua wilayah, dan bukan perimbangan keunggulan relatif secara *a priori* bagi negara anggota lama dan baru. Wilayah-wilayah yang kurang beruntung mempunyai kesempatan untuk menyusul wilayah-wilayah maju dengan cepat. Jadi, EMU, seperti halnya dengan Eropa 1992, pada dasarnya adalah suatu *positive-sum game*.

Uni Politik Eropa jauh lebih ambisius daripada Uni Ekonomi dan Moneter. Seperti tercantum dalam Perjanjian Uni Eropa, maka Uni Eropa bertujuan pula untuk "menyatakan identitasnya di lingkungan internasional, khususnya melalui implementasi suatu kebijaksanaan luar negeri dan keamanan termasuk penyusunan suatu kebijaksanaan pertahanan bersama, yang pada waktunya akan menjurus ke arah suatu per-

tahanan bersama".¹³ Impian lama suatu Negara Eropa Serikat, suatu negara dengan struktur federal dengan pusatnya yang bertanggungjawab atas politik luar negeri, keamanan dan pertahanan, dihidupkan kembali.

Pada tanggal 19 April 1990, Republik Federal Jerman (RFJ) dan Perancis melancarkan inisiatif bersama untuk mencapai uni politik itu, bersama-sama uni ekonomi dan moneter. Kedua negara ini mengajak negara-negara anggota ME lainnya untuk mulai bekerja ke arah suatu konferensi antarpemerintah ME tentang Uni Politik Eropa, sejajar atau bersama-sama dengan konferensi tentang pembentukan uni ekonomi dan moneter.

Bagi Perancis, inisiatif bersama ini mewakili keyakinan pemerintah Mitterand bahwa respons yang paling baik untuk menghadapi penyatuan Jerman ialah mempercepat pencapaian Uni Politik Eropa, menuju perumusan dan pemberlakuan politik luar negeri dan pertahanan bersama. Hal ini juga dikehendaki pemerintah RFJ. Perdana Menteri Helmut Kohl sendiri mengatakan di bulan April 1990 itu bahwa Jerman bersedia memberikan bagian-bagian yang berarti dari kedaulatan politik dan ekonominya kepada Komisi ME dengan catatan bahwa dalam proses itu kedudukan Parlemen Eropa sekaligus juga diperkuat, agar proses demokrasi terpelihara di semua tingkat lembaga regional Eropa. Bagi Kohl, penyatuan Jerman dan penyatuan Eropa merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama. Ia yakin bahwa penyatuan Jerman akan amat mempercepat penyatuan Eropa.¹⁴

¹³*Treaty on European Union, Title 1, Common Provisions, Article B.*

¹⁴*Financial Times*, 20 April 1990; *Time*, 25 June 1990.

Dengan saran Perancis-Jerman ini, kedua pemimpin bermaksud meyakinkan diri dan pemimpin negara-negara anggota ME lainnya bahwa Jerman yang bersatu akan merasa lebih terikat pada Masyarakat Eropa. Sasaran kedua pemimpin itu ialah memastikan bahwa RFJ tidak meninggalkan mitra-mitranya dalam ME untuk berpelelang kembali ke Eropa Timur dan berkembang menjadi besaran tersendiri. Sasaran inipun dicanangkan oleh Margareth Thatcher sewaktu ia masih berkuasa. Tetapi ia amat alergis terhadap istilah-istilah seperti "Uni Eropa" atau "Uni Politik". Ia khawatir bahwa istilah-istilah itu merupakan kata-kata kode bagi suatu federasi Eropa yang sejak semula ditolakinya.

Seorang ahli Masyarakat Eropa Perancis bahkan berpendapat bahwa inti acara uni moneter lebih banyak berkisar pada kebutuhan Perancis dan Jerman untuk merumuskan seberapa banyak dari hubungan khusus mereka itu, yang sudah dibakukan sejak tahun 1963, akan bertahan dalam abad XXI, dan seberapa jauh lagi ia harus dikembangkan. Menggabungkan kedua negara itu sekitar satu mata uang, yaitu gabungan mata uang Perancis-Jerman (*Franmark?*), merupakan salah satu lompatan kuantum untuk meningkatkan hubungan Jerman dengan Eropa Barat pada saat Eropa Timur cenderung bertumpu pada negara itu atau bahkan suatu Jerman yang bersatu.¹⁵ Perjalanan sejarah kiranya masih harus menunjukkan bahwa ide Bressand tentang mata uang *Franmark* ini tertuangkan ke dalam ECU.

Pendalaman dan Perluasan Masyarakat Eropa

Proses pendalaman kerja sama politik dan ekonomi Masyarakat Eropa sampai akhir dasawarsa 1990-an ini ternyata tidak dapat dilaksanakan. Tujuh negara EFTA (Austria, Eslandia, Finlandia, Liechtenstein, Norwegia, Swedia dan Swiss) pada tanggal 22 Oktober 1991 telah bergabung dengan ME dalam Wilayah Ekonomi Eropa (EEA) yang kini berjumlah 380 orang dengan kebebasan lalu lintas barang, jasa, modal dan manusia di dalam wilayah itu. Perubahan-perubahan yang terjadi di Eropa Tengah dan Timur telah menghilangkan arti netralitas politik dalam konflik Timur-Barat, yang merupakan landasan politik negara-negara EFTA. Tetapi EEA bukanlah suatu pasar tunggal yang penuh seperti halnya dengan Pasar Tunggal Eropa, karena hanya barang-barang yang diproduksi di EEA saja (dan bukan hasil ekspor dari luar) yang bebas beredar di pasar yang amat besar dan tinggi daya belinya, tetapi juga amat tinggi efisiensi dan daya saingnya. Lagi pula, mereka tidak mempunyai hak suara dalam penentuan undang-undang ME yang juga mempengaruhi hidup mereka. Tetapi EEA ini bagi beberapa negara baru (Austria, Finlandia, Norwegia, dan Swedia) hanya merupakan satu langkah antara untuk mencapai keanggotaan penuh ME. Cyprus dan Malta mengajukan permohonan bergabung di tahun 1990, sedangkan Finlandia mengajukan permohonannya tahun ini. Juga Norwegia akan mengajukan permohonan bergabung akhir tahun 1992. Komisi ME memperkirakan bahwa Hongaria akan mengajukan permohonannya tahun 1993. Perdana Menteri Jozsef Antall mengatakan bahwa Hongaria harus menjadi anggota di tahun 1996. Dalam hal ini Ceko-slovakia dan Po-

¹⁵Bressand, "Beyond Interdependence," 56.

landia tidak mau ketinggalan.

Masyarakat Eropa menawarkan persetujuan asosiasi sesuai dengan Pasal 238 dari Perjanjian Roma, sebagai suatu langkah antara menuju keanggotaan penuh. Selain mendorong stabilitas politik dan ekonomi negara-negara Eropa Tengah dan Timur, perjanjian asosiasi tersebut juga bertujuan memberikan kerangka institusional bagi dialog politik. Lalu lintas bebas barang terjamin bagi negara-negara anggota asosiasi, tetapi lalu lintas modal dan tenaga kerja akan dilakukan secara berangsur-angsur. Iklim perdagangan dan investasi di negara-negara Eropa Tengah dan Timur perlu diperkuat. Kerja sama di bidang-bidang transportasi dan telekomunikasi harus disertai program budaya bersama. Inti dari perjanjian asosiasi yang ditandatangani Hongaria, Ceko-slovakia dan Polandia di bulan Januari 1992 ialah terbentuknya suatu zone perdagangan bebas.

Diskusi tentang "arsitektur Eropa" telah menghasilkan berbagai skenario.¹⁶ Skenario pertama, ME melanjutkan penyelesaian dan pendalaman proses integrasi ekonomi dan politik Eropa sambil membangun bentuk-bentuk baru kemitraan dengan semua tetangganya di utara, timur dan selatan. Skenario ini dibangun atas pilihan-pilihan yang digariskan Jacques Delor, Presiden Komisi ME, dalam pidatonya di Parlemen Eropa pada 17 Januari 1989 dan menyerupai suatu Eropa yang terdiri dari lingkaran-lingkaran konsentris yang dilontarkan pejabat-pejabat kantor Kanselir RFJ di Bonn di bulan Juli 1989. Skenario ini mempunyai dasar yang sama dengan perdebatan yang berlangsung

pada tingkat atas dalam ME dengan maksud untuk memberikan sumbangan yang substantif bagi penciptaan kembali Eropa. Kemitraan yang perlu dikembangkan akan mencakup:

- (1) suatu asosiasi dengan kelompok EFTA, yang sudah terlaksana;
- (2) persetujuan asosiasi yang berbeda-beda dengan negara-negara Eropa Tengah dan Timur, dengan beberapa unsur yang sama, tetapi juga disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan yang sangat spesifik dan mungkin tergantung pada pencapaian sasaran-sasaran ekonomi dan politik tertentu, seperti peralihan dari ekonomi terpusat ke ekonomi pasar melalui dukungan-dukungan tertentu;
- (3) asosiasi, mungkin lebih *ad hoc*, dengan berbagai negara Laut Tengah. Dalam hal Turki, asosiasi ini akan lebih istimewa bentuknya mengingat sejarah hubungan khusus ME-Turki.

Skenario kedua ialah penyelesaian Eropa 1992 tanpa pendalaman. Dengan demikian, usaha-usaha ke arah Uni Ekonomi dan Moneter dan Uni Politik tidak diteruskan. Hal ini berarti suatu "pembekuan" proses integrasi Eropa Barat yang sedang berjalan, sampai kepada bentuk arsitektur Eropa yang baru menjadi lebih jelas. Satu kesimpulan ialah negara-negara EFTA akan cepat bergerak guna mencapai keanggotaan penuh ME. Kesimpulan yang lain ialah negara-negara Eropa Tengah dan Timur dapat merencanakan keanggotaan mereka dalam waktu yang tidak terlalu lama. Turki dapat memasuki ME dalam skenario ini. Skenario ini tidak meniadakan pendalaman, tetapi ia mendapat prioritas kedua.

Skenario ketiga ialah suatu struktur Eropa yang baru, yang lebih longgar dan lebih

¹⁶ Helen Wallace, *Widening and Deepening: The European Community and the New European Agenda*, RIIA Discussion Paper no. 23, Royal Institute of International Affairs (1989), 24 dst.

lebar. ME dapat meninggalkan gerakannya menuju integrasi Eropa Barat demi suatu pendekatan pan-Eropa. Ada dua kemungkinan di sini: atau ME ditata kembali, atau suatu kerangka Eropa yang baru didisain, yang dapat diikuti semua negara Eropa. Akses politik akan terbuka, pelebagaannya bersifat antarpemerintah, bukan supra-nasional, dan masalah-masalah ekonomi dan industri akan menjadi hal koordinasi, bukan kebijaksanaan bersama. Dalam proses ini anggaran ME mungkin akan terurai, sehingga alih sumber daya lebih ditangani secara *ad hoc*. Skenario ini akan memungkinkan semua negara Eropa berlindung di bawah suatu atap Eropa bersama, tetapi yang tidak sama dengan konsep "rumah bersama Eropa" yang dicetuskan Gorbachev. Yang menjadi pertanyaan ialah apa-

kah CIS akan berlindung di bawahnya pula, kalau ia dapat bertahan.

Pilihan yang harus dibuat ialah antara skenario pertama dan kedua. Sementara skenario ketiga tidak menarik bagi siapa-pun. Bagi ME dan negara-negara anggota, terlebih-lebih setelah ditandatangani Perjanjian Uni Eropa di Maastricht, skenario pertama lebih disukai, selama Jerman dan Perancis bersedia memimpin terus. Bagi negara-negara Eropa Tengah dan Timur mungkin skenario kedua lebih menarik. Tetapi bagaimanapun, arsitektur Eropa pada permulaan abad XXI ialah suatu bentuk di mana bangsa-bangsa Eropa akan lebih dekat satu dengan yang lain, yang menguntungkan dunia secara keseluruhan.

