

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Pasca perang dingin politik internasional mengalami perubahan yang signifikan, bisa dikatakan bahwa dunia bisa bernafas dengan lega kerana terhindar dari sebuah skenario perang nuklir yang dahsyat, yang mungkin terjadi antara dua super power yang berkuasa semasa perang dingin.

Isu yang berkembang pun telah bergeser, setelah era perang dingin negara-negara didunia lebih memikirkan masalah ekonomi dan kemakmuran, sehingga kerjasama ekonomi menjadi trend di setiap belahan dunia dan organisasi regional menjadi wadah yang ideal dalam mengaplikasikan setiap gagasan kerjasama ekonomi. Fenomena ini membuat bentuk-bentuk kerjasama bidang militer dan keamanan menjadi kurang mendapat perhatian, tidak seperti pada masa perang dingin. Namun seiring dengan kemajuan dan perkembangan ekonomi dan sosial membuat sebuah kerjasama regional mengembangkan bentuk kerjasama pertahanan dan keamanannya sendiri secara bertahap.

Uni Eropa adalah contoh yang sempurna dari sebuah organisasi regional. Terutama dalam bidang perekonomian, Uni Eropa telah mencapai puncak integrasi ekonomi dengan tercapainya kesepakatan mata uang tunggal Eropa, Euro. Sebelumnya Eropa merupakan kawasan "panas" dimana perang terus berkecamuk di wilayah ini, baik perang saudara, perang regional hingga perang dunia sampai dengan

Sehingga meskipun sekarang Uni Eropa telah menjadi kiblat setiap studi integrasi regional terutama dalam bidang ekonomi, pengembangan integrasi di bidang politik dan keamanan mutlak diperlukan di kawasan ini, meskipun Eropa merupakan kawasan yang relatif aman. Perkembangan integrasi berikutnya yang mengarah pada bidang pertahanan dan keamanan mendapat perhatian lebih dalam tulisan ini, karena hal ini berkaitan dengan relevansi dan peran NATO di Eropa dan kawasan Atlantik Utara.

Pasca perang dunia II, keamanan Eropa dipegang oleh NATO dengan dukungan penuh Amerika Serikat, yang mana melaluinya telah membawa Eropa kedalam kancah perang dingin. Setelah perang dingin usai dan Uni Soviet runtuh, maka Uni Eropa yang telah mapan secara ekonomi berniat untuk mengamankan sendiri wilayahnya tanpa campur tangan pihak asing, yang dalam hal ini adalah NATO dan AS.

Hal ini menarik bagi penulis untuk diangkat dalam penelitian ini, melihat bahwa semakin menguatnya Uni Eropa dan kenyataan bahwa Uni Eropa dan NATO merupakan dua organisasi yang begitu berkaitan, dimana sebagian besar anggota NATO juga adalah anggota Uni Eropa. Ditambah lagi makin maraknya pertentangan yang terjadi di tubuh NATO antara Eropa atau Uni Eropa dengan Amerika Serikat di lain pihak, terutama dalam krisis di Iraq tahun 2003 yang menimbulkan pergeseran signifikan dalam hubungan Transatlantik.

Penulis melihat bahwa perkembangan integrasi Uni Eropa menjadi salah satu faktor penunjang renggangnya hubungan transatlantik ini, karena perkembangannya

sesuai dengan apa yang digariskan dalam berbagai teori integrasi, yang nantinya akan terjadi *overlapping* dengan NATO.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut diatas dan pertimbangan cakupan data dan adanya keinginan besar bagi penulis untuk mengkaji masalah ini, maka kemudian penulis mengambil judul "*Pengaruh Penguatan Integrasi Uni Eropa Terhadap Keberadaan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO)*".

B. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini ditujukan untuk mengetahui kemajuan integrasi regional Eropa dalam wadah Uni Eropa, terutama dalam masalah politik, pertahanan dan keamanan dan seberapa jauh pengaruhnya terhadap Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) pada masa pasca Perang Dingin.

Diharapkan penulisan skripsi ini juga dapat menjadi bahan referensi akademis bagi kalangan civitas akademik Ilmu Hubungan Internasional, maupun bagi siapa saja yang tertarik dengan topik dan permasalahan yang penulis angkat dalam skripsi ini.

Pada akhirnya penulisan skripsi ini ditujukan guna memenuhi syarat tugas akhir program Strata 1 untuk menyelesaikan pendidikan dan memperoleh gelar

C. Latar Belakang Masalah

Pasca Perang Dunia II, keadaan Eropa begitu porak-poranda. Eropa yang menjadi wilayah pertempuran terbesar pada Perang Dunia II, mengalami kehancuran perekonomian yang luar biasa. Disamping itu juga membawa konsekuensi perubahan terhadap peta kekuatan politik dunia. Inggris dan Perancis tidak lagi sebagai Negara yang berpengaruh seperti halnya pada masa sebelum Perang Dunia, sementara Jerman harus menerima kenyataan pahit sebagai negara yang kalah perang, wilayahnya harus dibagi dua, Jerman Barat dan Jerman Timur yang dipisahkan oleh tembok Berlin. Jerman juga terkena sanksi tidak diperbolehkan membangun kekuatan militernya. Dominasi ketiga negara tersebut digantikan oleh kekuatan baru yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet.

Amerika Serikat tumbuh secara luar biasa berkat kedudukannya sebagai pemasok semua kebutuhan sekutu-sekutunya termasuk Uni Soviet sejak tahun 1941. Hal ini membawa akibat ketergantungan Eropa kepada Amerika Serikat dalam membangun perekonomian mereka kembali. Disamping itu Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur, mulai membangun pula dengan kekuatannya sendiri.

Fenomena ini membawa perubahan distribusi kekuasaan internasional, dimana dua super power, Amerika Serikat dan Uni Soviet dengan ideologi masing-masing yang saling berbeda dan bertentangan, memulai persaingan. Diantara keduanya mulai dikelilingi oleh kekuatan-kekuatan efektif, yaitu Eropa Barat yang bersekutu dengan AS, dan Eropa Timur dengan Uni Soviet, yang kemudian dimulailah era perang

Keterpurukan perekonomian Eropa akibat perang dunia membuat Amerika Serikat sebagai negara mapan dan juga sebagai sekutu Eropa, mengeluarkan kebijakan luar negeri untuk memberi bantuan ekonomi kepada Eropa Barat. Atas prakarsa dari seorang pejabat pemerintah Amerika Serikat George Marshall ketika bertemu presiden Henry Truman dicetuskanlah program *recovery* untuk negara-negara Eropa yang disebut dengan *Marshall Plan* pada tahun 1947. Melalui program ini Amerika Serikat menyumbangkan 15 milyar dollar untuk rencana tersebut.¹ Pada tahun 1949, atas dasar Doktrin Truman (1947), yang mengumumkan keinginan Washington untuk menahan perkembangan ideologi komunis, telah membentuk suatu aliansi pertahanan Amerika-Eropa dalam Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO), yang secara resmi dibentuk pada tanggal 4 April 1949 setelah ditanda tangannya *The North Atlantic Treaty* di Washington DC.

Kuatnya dominasi AS didalam NATO, sebagai penyokong dana terbesar dan sebagai pengambil keputusan utama, membuat NATO identik dengan Amerika Serikat dan menimbulkan pengakuan Eropa Barat, bahwa Eropa Barat hanya dapat menjamin pertahanannya bersama-sama AS, tanpa aliansi itu Eropa Barat tidak mampu mengimbangi perkembangan politik internasional, bahkan dapat menjadi sasaran perkembangan tersebut. Dengan asumsi seperti itu, maka jadilah NATO sebagai tangan Amerika Serikat untuk mengatur dan berkuasa di Eropa. Mengingat selain Kanada dan Amerika Serikat, anggota NATO lainnya adalah negara-negara Eropa.

Alasan paling mendasar dari pembentukan NATO adalah peningkatan keamanan dari setiap negara yang menandatangani Pakta tersebut. AS sebagai negara yang paling kuat di aliansi tersebut dalam hal sumber daya dan kemampuan bahkan dianggap tidak cukup kuat untuk menunda cara-cara multi nasional untuk menghadapi kekuatan yang mempunyai kekuatan militer sangat besar. Karena itu, salah satu prinsip dasar dalam pembentukan NATO adalah sebagai aliansi Internasional yang disiapkan untuk mencegah agresi atau untuk menghadapi jika agresi tersebut terjadi..² Hal ini sesuai dengan traktat pendiriannya, khususnya artikel 5 yang berbunyi:

"An armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all".³

Setelah tahun 1945, tugas utama dari bangsa-bangsa Eropa adalah membangun kembali perekonomian mereka dan yang kedua adalah memastikan bahwa tidak ada lagi perang diantara mereka sendiri (negara-negara Eropa).⁴ Secara ekonomi alasan Negara-negara Eropa (Barat) untuk bergabung dalam NATO adalah bahwa kerjasama dan kebersamaan dalam masalah pertahanan dan keamanan akan memberikan keuntungan lebih dibandingkan bila dilakukan sendiri-sendiri. Untuk menghadapi konflik-konflik modern, maka militer haruslah dilengkapi dan dibangun dengan teknologi persenjataan dan sistem informasi mutakhir, untuk itu harus mengeluarkan biaya yang besar.⁵

hal.13. ² *The NATO: Facts and Figure*, Published by NATO Information Service, NATO, 1989

³ Leon Brittain. *The European we need*, Pinguin Groups, London, 1994.

Disamping itu bagi Eropa yang sedang membangun kembali perekonomiannya, menjadi anggota NATO tentu akan memberikan kedekatan khusus dengan AS, untuk dapat membantu pembangunan ekonomi negara-negara Eropa. Keberadaan NATO di Eropa dapat meningkatkan keamanan Negara-negara Eropa (Barat), terutama dari "serangan" musuh bersama yaitu ideology komunisme Uni Soviet. Dengan kondisi keamanan tersebut kestabilan politik negara-negara Eropa dapat terjaga dan mereka bisa membangun perekonomiannya dengan tenang.

Dalam masa-masa pembangunan kembali Eropa, isu penyatuan Eropa kedalam bentuk integrasi regional yang solid mulai muncul ke permukaan. Pada tanggal 9 Mei 1950, Robert Schuman menteri luar negeri Perancis mengusulkan agar Perancis, Jerman dan negara Eropa lainnya manapun untuk segera membentuk Federal Eropa. Sebab kondisi politik dan jalan buntu sedang mewarnai pertikaian yang berlarut-larut antara Perancis dan Jerman dalam masalah baja dan batu bara.

Akhirnya usulan Schuman tersebut membuahkan hasil dengan ditandatanganinya Traktat Paris tahun 1951 di Paris, yang berhasil membentuk Masyarakat Baja dan Batu bara Eropa (*European Coal and Steel Community*), yang disahkan oleh enam negara anggotanya yaitu Perancis, Jerman, Italia, Belgia, Belanda dan Luxemburg. Selanjutnya atas dasar Traktat Roma pada tahun 1958, keenam negara anggota ECSC berinisiatif untuk membentuk pasar bersama (*Common Market*) yang disebut sebagai *The European Economic Community* (EEC), kemudian pada waktu yang hampir bersamaan, dibentuk pula *The European Atomic Community* (Euratom).

Kemudian pada tahun 1967, ECSC dan Euratom bergabung kedalam EEC dan

ME telah berubah menjadi Uni Eropa pada tahun 1992 setelah ditanda tangannya Traktat Maastricht.⁶

Perkembangan integrasi ekonomi bangsa-bangsa Eropa melalui Uni Eropa telah mencapai tingkat tertinggi dengan tercapainya kesepakatan pemberlakuan mata uang tunggal Eropa Euro, memberikan efek imbasan untuk kerja sama di bidang-bidang lainnya seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan.

Sebelumnya usaha pembentukan kerjasama *high politics* bidang pertahanan sudah pernah dilakukan dengan dirumuskannya EDC (*European Deffence Community*) yang disponsori oleh Jerman sebagai langkah awal kerjasama pertahanan dan keamanan negara-negara Eropa barat, namun gagasan ini mengalami kegagalan. Semenjak itu pembicaraan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan sistem keamanan kolektif menjadi tabu untuk dibicarakan dalam pertemuan-pertemuan Uni Eropa. Uni Eropa lebih menekankan pada bentuk kerjasama ekonomi.

Akan tetapi sejalan dengan perubahan geopolitik besar-besaran sejak tahun 1989 yang melanda dunia dan Eropa khususnya, seperti penyatuan Jerman Barat dan Jerman Timur, bubarnya Pakta Warsawa dan runtuhnya Uni Soviet yang mengakibatkan berakhirnya perang dingin; kemudian pecahnya berbagai konflik etnis dan separatisme di Eropa Timur (semenanjung Balkan) seperti di Kosovo, Bosnia-Herzegovina, dan Albania, membuat negara-negara Uni Eropa mulai kembali memikirkan untuk mengambil langkah-langkah besar dalam kerja sama politik dan keamanan sebagai bentuk antisipasi akan perubahan geopolitik tersebut.⁷ Bahkan

⁶ Conway Henderson, *The International Relation Conflict and Cooperation at the Turn of the 21 st Century*, Mc Graw-hill book Co, Singapore, 1998, hal. 285

seiring dengan itu pula muncul inisiatif untuk kemandirian Eropa, lepas dari bayang-bayang kekuasaan AS dan NATO diwilayah Eropa.

Pemikiran ini sebenarnya bukanlah hal yang baru. Pada tahun 1960-an secara informal munculah poros Perancis-Jerman, yang di prakarsai oleh presiden Perancis Charles de Gaulle. Poros ini hadir sebagai penyeimbang unilateralisme (penentuan tindakan sepihak) AS dalam menentukan arah perkembangan Eropa terutama dalam masalah pertahanan dan keamanan. Dengan mengusung istilah "*centropoids*" (imbangan berat) yang dapat dianalogikan Eropa sebagai imbalanced kekuatan AS, de Gaulle ingin melepaskan Eropa dari dominasi AS.⁸ Sikap menentang de Gaulle ditunjukkan dengan keluarnya Perancis dari struktur militer terpadu NATO pada bulan Maret 1966, yang berarti bahwa pasukan militer Perancis tidak lagi berada dibawah kendali NATO. De Gaulle juga memaksa instalasi dan pasukan AS keluar dari Perancis, yang dengan demikian merusak kesatuan NATO yang strategis.⁹

Isu ini bertambah marak pada akhir perang dingin dan awal masa pasca perang dingin hingga sekarang. Menurut Dominique Moisi dalam sebuah artikelnya menyatakan bahwa sejak runtuhnya tembok Berlin, kedua "Barat" sering terjadi perbedaan pandangan dalam menangani masalah keamanan. Misalnya pendekatan dalam menyikapi soal senjata pemusnah massal, fundamentalisme dan terorisme internasional. Perbedaan ini semakin dipertajam oleh tragedi 11 September 2001 dan krisis Irak pada awal 2003¹⁰. Juga termasuk pertentangan dengan Uni Eropa, mulai

⁸ Harian Kompas, minggu 14 Februari 2003, diakses 2 oktober 2004 melalui <http://www.kompas.com>

⁹ "De Gaulle", (diakses 4 Juli 2004) ;dalam <http://www.NationalReview.com/France Foreign Policy>

dari perjanjian Maastricht tahun 1992 yang melahirkan CFSP hingga pada terbentuknya Pasukan Gerak Cepat Eropa sebagai langkah kongkrit dari hasil KTT Helsinki tahun 1999 yang kemudian di setuju pembentukannya pada KTT di Nice pada 7 Desember 2000. Pasukan tersebut dibentuk dan dikoordinasikan oleh pimpinan pasukan Eropa dan bukan dari pimpinan NATO, sehingga dapat dikatakan Eropa sebagai satu kesatuan akan bergerak sebagai suatu identitas yang terlepas dari AS dan NATO¹¹. Dapat terlihat bahwa dalam banyak pertemuan resminya Uni Eropa berinisiatif untuk mengurangi campur tangan AS dalam menangani masalah keamanan di Eropa.

Makin intensifnya, upaya Uni Eropa dalam kemandirian pertahanan dan keamanannya pada satu dekade terakhir memungkinkan kearah pembentukan suatu pakta pertahanan diluar NATO. Perundingan-perundingan seperti KTT yang menghasilkan traktat-traktat penting seperti halnya perundingan yang diadakan di Maastricht, Amsterdam, Helsinki dan Nice, didalamnya tercantum tentang pembaharuan konsep dan ide pertahanan keamanan. Langkah nyata Uni Eropa dalam kerjasama pertahanan dan keamanan adalah dengan dibentuknya CFSP (*Common Foreign and Security Policy*), yang dibawahnya terdapat ESDP (*European Security and Defense policy*) dan Pasukan Gerak Cepat Eropa.

Dalam Traktat Maastricht, terdapat tiga pilar utama yang menopangnya yaitu, *European Communities*, *Common Foreign and Security Policy* dan yang ketiga *Justice and Home Affairs*. Pilar pertama telah berhasil melampaui apa yang hendak dicapai, terbentuknya Uni Eropa dan kelahiran mata uang tunggal Eropa *Euro*, merupakan hasil konkret dari pilar pertama. Kesuksesan dari pembentukan pilar

pertama tersebut membuat masyarakat melihat kepada pembentukan pilar kedua, sebagian perhatian masyarakat kemudian tertuju pada pembangunan institusi yang bernama *Common Foreign and Security Policy (CFSP)* ¹².

Dengan melihat pada tujuan pembentukan CFSP, banyak pemikiran yang menganggap bahwa bentuk paling ideal dari pilar kedua Traktat Maastricht adalah terbentuknya suatu pakta pertahanan baru yang khusus bagi Uni Eropa yang terlepas dari NATO. Dengan semakin majunya perekonomian Uni Eropa maka semakin penting pula adanya suatu sistem pertahanan kolektif yang bertujuan untuk melindungi *resource* yang dimiliki.

Sejalan dengan kemajuannya tersebut, Uni Eropa mulai mengembangkan sistem pertahanan dan kemampuan militernya. Uni Eropa juga sudah mulai terlibat dalam misi-misi perdamaian, kemanusiaan dan juga penanggulangan krisis, bahkan diluar wilayah Uni Eropa seperti di Macedonia dan Afrika Tengah. Di satu sisi relevansi NATO mulai dipertanyakan seiring dengan berakhirnya perang dingin. Banyak pengamat yang menyatakan bahwa dengan hilangnya Uni Soviet dan Pakta Warsawa sebagai musuh bebuyutannya, maka organisasi ini kehilangan arti pentingnya.¹³ Organisasi ini didirikan guna menghadapi komunisme Uni Soviet pada masa perang dingin. Setelah “perang” usai organisasi ini masih terus eksis sebagai wadah bagi Amerika Serikat untuk mempertahankan hegemoninya di Eropa dan juga dalam peta politik global.

Dalam Deklarasi London negara-negara anggota NATO yang mayoritas Eropa, menyetujui bahwa untuk menghadapi perubahan-perubahan di Eropa terutama

¹² Pascal Fontaine. *Europe In 10 Points*. Luxembourg. European Commission, 1997, hal. 35

semakin berkurangnya ancaman dari Uni Soviet dan disepakatinya berbagai perjanjian mengenai pembatasan senjata konvensional di Eropa, maka NATO harus mengadakan perubahan dalam struktur kekuatannya yang meliputi penempatan kekuatan aktif dalam jumlah yang kecil.¹⁴

Uni Eropa sebagai kawasan yang sudah maju dan relatif aman, membutuhkan suatu kekuatan militer yang tidak terus bergantung pada NATO, yang menurut Perancis sebagai Organisasi usang peninggalan era lama sisa-sisa perang dingin yang sudah tidak berguna lagi. Dengan kurang lebih 75 % anggota NATO adalah negara-negara Uni Eropa, maka rancangan integrasi bidang politik dan keamanan adalah sebuah rancangan yang prospektif, dan tentu saja akan berdampak langsung bagi keberadaan NATO, karena akan timbul *overlap* atau tumpang tindih peran antara CFSP dan NATO. Eropa yang mengalami “krisis identitas” akibat perubahan geopolitik dalam 15 tahun terakhir, kini menginginkan sebuah peran yang lebih signifikan di konstalasi politik internasional, seperti yang diungkapkan oleh Menlu Perancis Dominique Villepin kepada Newsweek (Desember 2003-Februari 2004)¹⁵

“adalah kebutuhan mutlak bagi Eropa untuk memiliki peran penting di fora internasional. Untuk itu dibutuhkan sebuah sistem pertahanan Eropa yang solid. Tumbuh kesadaran pada kami bahwa Eropa harus bertanggung jawab terhadap keamanannya sendiri. Intervensi kami di Macedonia dan Afrika Tengah merupakan contohnya,”

Ditambah lagi adanya keinginan bagi Uni Eropa untuk menjadi salah satu kekuatan dunia guna mengimbangi unilateralisme AS dalam konsep perimbangan kekuasaan yang baru. Dalam kapasitas yang lebih baik sangat mungkin bagi Eropa

¹⁴ Artikel (14) “London Declaration on Transformed Alliance”, dalam *survival*, Vol.32, no.5, Sep-Okt 1990, hal. 371

¹⁵ *Harian Kompas* minggu 28 Desember 2003, diakses tanggal 14 juni 2004 melalui <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0312/28/in/769875>

untuk mengubah geopolitik menjadi bipolar dan meredam agresifitas AS. Eropa ingin merubah mitos lama, "*America fights, Europe funds, the UN feeds*".

D. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, dapat kita lihat bahwa perkembangan kerjasama negara-negara Uni Eropa dalam bidang *high politics* memberikan pengaruh terhadap relevansi NATO dalam sistem internasional dewasa ini. Permasalahan yang dapat penulis rumuskan dalam penelitian ini adalah:

Bagaimanakah pengaruh penguatan integrasi Uni Eropa di bidang politik, pertahanan dan keamanan terhadap eksistensi dan peran NATO pasca perang dingin?"

E. Kerangka Dasar Pemikiran

Penelitian yang penulis ajukan sebagai tugas akhir ini merupakan sebuah penelitian **deskriptif**, dimana penulis mengumpulkan fakta-fakta dan menguraikannya untuk kemudian secara lebih mendalam menjelaskan tema yang diangkat dalam tulisan ini yaitu, integrasi Uni Eropa dan pengaruhnya terhadap eksistensi NATO. Untuk menganalisa dan menjelaskan permasalahan tersebut, penulis menggunakan teori Integrasi Regional yang kemudian diperjelas dengan beberapa konsep dan asumsi yang relevan untuk dapat digunakan sebagai pondasi dasar bagi penelitian ini.

Integrasi Regional didefinisikan sebagai proses pencapaian kondisi

kepada unit-unit politik yang lebih besar (organisasi regional). Menurut *Ernst B. Haas*, integrasi regional adalah proses dimana aktor-aktor politik di beberapa wilayah nasional yang berbeda terdorong untuk memindahkan kesetiaan, harapan, dan kegiatan politik mereka ke suatu institusi pusat baru yang lembaga-lembaganya memiliki atau mengambil alih Yurisdiksi yang sebelumnya berada di tangan negara-bangsa.¹⁶ *Karl Deutch* menunjuk bahwa integrasi diartikan dalam konsep komunitas-keamanan (*security community*), yaitu suasana dimana masing-masing negara mengharapkan hubungan tanpa-kekerasan melalui penciptaan lembaga-lembaga dan praktek-praktek yang cukup kuat dalam waktu yang lama.¹⁷

Integrasi menciptakan serangkaian prosedur dan lembaga yang mampu membuat keputusan yang memaksa atas nama pemerintah-pemerintah nasional. Integrasi terdiri dari gabungan berbagai wewenang dan yurisdiksi, biasanya dalam sebuah wilayah geografis tertentu, kedalam sebuah unit yang lebih besar, sebuah kesatuan yang lebih tinggi dan sebuah sosok. Proses yang lambat dan bertahap ini yang mungkin tidak merata di satu sektor integrasi ke sektor lainnya, tetap menunjukkan keutuhan setiap negara, namun lambat laun meleburkan kebijakan internasional diantara mereka.¹⁸

Momentum integrasi digerakkan oleh gejala imbasan (*spillover*), yaitu gejala dimana keberhasilan integrasi dari satu sektor akan mendorong terjadinya integrasi di sektor-sektor lainnya. Hal ini berjalan secara bertahap di sejumlah sektor yang

¹⁶ Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal. 153

¹⁷ Karl Deutsch, dikutip dalam, Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal 153

¹⁸ Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional, Kekuasaan, Ekonomi-Politik*

nantinya akan menyatu dalam integrasi antar sektoral, secara keseluruhan integrasi berjalan fungsional dari non-politis kemudian melimpah ke bidang yang mendorong ke arah integrasi politik. Menurut Mohtar Mas'ood, asumsi terakhir yang mendasari studi integrasi sebagai tujuan yang diidam-idamkan pandangan *Neo-Fungsionalis* adalah bahwa orang-orang yang bekerja dalam bidang isyu yang sempit, non-ideologis dan non-sentral adalah sangat mungkin membina pola-pola kerjasama yang lama-kelamaan akan bisa menangani masalah-masalah yang penting.¹⁹

Dalam konteks teori ini, Uni Eropa yang semula muncul dari sebuah gagasan untuk membentuk organisasi bidang batu bara dan baja saja, akhirnya berkembang pesat menuju suatu kerja sama bidang ekonomi yang secara mengagumkan akhirnya menuju suatu tingkat integrasi ekonomi tertinggi dengan di luncurkannya mata uang tunggal Eropa, "Euro".

Integrasi ekonomi di Eropa Barat berjalan melalui tahap-tahap yang sederhana dan dalam isyu yang sempit, non-politis dan non-ideologis. Dimulai dari terbentuknya Masyarakat Baja dan Batu bara Eropa (ECSC) pada tahun 1952. Setelah itu organisasi ini juga berusaha menghapuskan pembatasan distribusi batu bara bagi negara anggota. Kemudian berdasarkan Traktat Roma 1958, keenam negara anggota ECSC berinisiatif membentuk Pasar Bersama yang kemudian disebut *European Economic Community* (EEC). Dan pada waktu yang hampir bersamaan setelahnya, dibentuk pula *European Atomic Community* (Euratom), yang bertujuan untuk merangsang dan mengawasi pengembangan energi atom untuk maksud non-militer.

Kemudian pada tahun 1967 ECSC dan Euratom bergabung kedalam EEC dan berubah nama menjadi *European Community* (EC) atau Masyarakat Eropa. Dalam perkembangan selanjutnya Masyarakat Eropa (ME) telah berubah menjadi Uni Eropa pada tahun 1992 setelah ditandatanganinya Traktat Maastricht.²⁰

Integrasi Ekonomi Uni Eropa dalam batas tertentu, secara relatif lambat laun telah menciptakan stabilitas kawasan di antara mereka, selain memanfaatkan potensi ekonomi, dorongan ke arah integrasi Eropa adalah keinginan untuk meredam setiap potensi konflik antara mereka dan menjalin hubungan tanpa-kekerasan, maka terciptalah suatu kondisi yang diistilahkan oleh Karl Deutch sebagai Komunitas-Keamanan (*Security Community*).

Integrasi negara-negara Eropa Barat dari kerja sama ekonomi regional, berimbas pada kerjasama di bidang-bidang lainnya (*Spillover*) seperti, politik, pertahanan dan keamanan yang tidak bisa tidak, karena untuk mendukung kerjasama di bidang ekonomi, kerjasama politik tersebut tentunya mempunyai implikasi kepada kerjasama lain yang berkorelasi dengannya dan pembentukan sistem pertahanan kolektif adalah salah satunya.

Langkah nyata Uni Eropa dalam pembentukan sistem keamanan kolektif adalah dengan dibentuknya lembaga yang diberi nama *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) yang dibawahnya terdapat *European Security and Defence Policy* (ESDP) sebagai alat dalam pembentukan dan memberi arah yang lebih jelas dalam dalam menentukan garis kebijakan luar negeri khususnya dalam isu penyelesaian

konflik. Ada pula Pasukan Gerak Cepat Eropa yang di bentuk untuk mengurus masalah-masalah yang berkaitan dengan kemanusiaan, penyelamatan, menjaga perdamaian dunia dan penyelesaian krisis atau konflik.²¹

Uni Eropa merupakan sebuah contoh yang ideal dari apa yang disebut dengan kerja sama regional. **Regionalisme** menurut Andrew Wyatt Walter adalah

*" The design and implementation of a set of preferential policies within a regional grouping of countries aimed at the encouragement of the exchange of goods and / or factors between members of the group. "*²²

Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh Andrew Wyatt Walter mengapa regionalisme lebih efektif dalam beberapa tujuannya, yaitu antara lain ;

- a) *The interaction of history and geography may favour the emergence of regional culture, economic, legal, and political commonalities, which may help neighbouring countries to reach agreement over difficult issues.*
- b) *Security factors may also play a major role in underpinning regional cooperation.*
- c) *Since distributional issues are likely to be more acute the larger the difference in income levels between countries, the fact that the pattern of global wealth tends to have a strong regional bias may mean that regional grouping are less likely to suffers from that problems.*
- d) *Transportation and communication cost can reduce and more efficient.*²³

Konsep regionalisme merupakan sebuah langkah nyata dari adanya interdependensi atau ketergantungan antara satu anggota atau negara dengan pihak lain, Uni Eropa sendiri memiliki tujuan-tujuan ekonomis yang menjadi sasaran utama

²¹ Anthony Hay, H. Sicherman, *Europe's Rapid Reaction force : What, Why and How*, Journal of Foreign Policy Research Institute, Februari, 2001.

²² Andrew Wyatt Walter, *Regionalism And World Economic Order*, Bahan kuliah Teori Perbandingan Politik.

²³ *Ibid.*

dari dibentuknya Uni ini. Untuk mendukung sasaran tersebut maka tidak dapat dilakukan dengan mengabaikan kondisi-kondisi maupun keadaan yang telah terjadi, sedang terjadi maupun yang akan terjadi, begitu juga dengan lingkungan sekitar. Keinginan terbentuknya suatu kondisi yang ideal dalam menjalankan perekonomian itulah yang mendorong negara-negara yang akhirnya menggabungkan diri mereka kedalam suatu wadah yang bernama Uni Eropa ini, ketergantungan-ketergantungan yang terjadi antara suatu faktor dengan unsur lain itulah yang menentukan langkah-langkah apa yang kira-kira pantas diambil dan pembentukan suatu sistem pertahanan merupakan mata rantai di dalamnya. Selain itu Uni Eropa dalam membangun sistem pertahanan terpadunya secara nyata merupakan pelaksanaan dari teori integrasi regional.

Pada lain waktu Edward D. Mansfield dan Helen V. Milner menulis tentang tindak lanjut dari regionalisme sebagai berikut;

...argue that the demands placed on states to enhance their security and the importance of political military power in this regard render the distribution of power among states the central influence on international outcomes.²⁴

Sementara dikaitkan dengan konsep integrasi regional, Mansfield dan Bronson berpendapat bahwa kuat tidaknya suatu integrasi regional sangat bergantung kepada hubungan dan kekuatan militer diantara negara-negara anggota.²⁵

Kemajuan di bidang politik dan keamanan ini, merupakan tahap integrasi yang paling sulit dan rentan, namun jika integrasi ini semakin solid, akan terjadi tumpang tindih dengan fungsi dan peran NATO di Eropa. Keanggotaan Eropa di dalam NATO

akan mengalami krisis identitas, dimana dengan fungsi yang juga diemban oleh Uni Eropa dengan negara-negara anggota yang memiliki kesamaan-kesamaan regionalisme, dan maraknya perpecahan di dalam tubuh NATO, membuat prospek Uni Eropa menjadi lebih baik dan solid ketimbang Eropa dalam keanggotaan NATO.

Sebuah asumsi yang dapat dipakai untuk memperjelas fenomena ini adalah pendapat *Walter S. Jones* mengenai unsur yang menentukan kemampuan organisasi internasional dalam menyatukan anggota untuk dapat membuat keputusan kolektif.

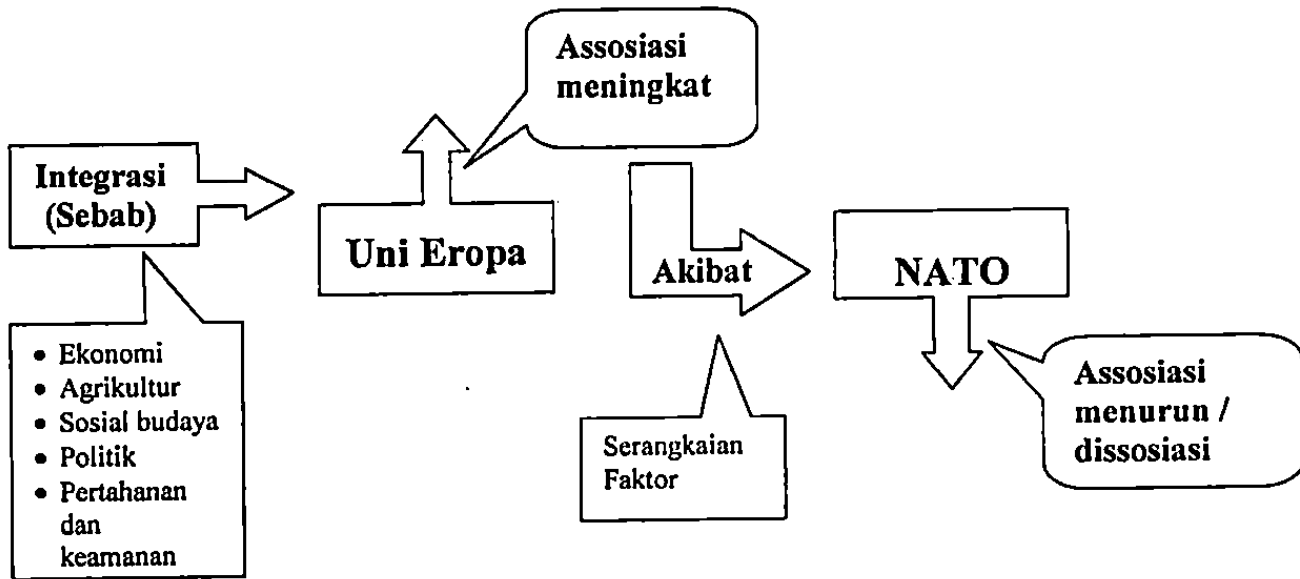
Dari salah satu unsur tersebut adalah karakter suatu organisasi yaitu *Assosiasi* atau *Disosiasi*. Menurut pendapat *Walter S. Jones* ;

*"... Dari perspektif global, organisasi yang bersifat asosiatif pun mengandung unsur paradoksal, yaitu semakin asosiatif anggota-anggota dalam satu organisasi, maka semakin disosiatif mereka dengan negara-negara di luar organisasi"*²⁶.

Asumsi tersebut berlaku dalam konteks dua organisasi yang berhubungan secara keanggotaan. Pakta Pertahanan Atlantik Utara seperti yang dicontohkan *Walter Jones*, meskipun menyatukan anggota-anggotanya guna membendung pengaruh ideologi komunis di Eropa, kehadirannya justru tidak menyatukan Eropa pada saat itu, sebaliknya ketika segenap negara Eropa mulai merintis jalan penyatuan, NATO mulai retak²⁷. Jadi dalam hal ini terjadi korelasi terbalik antara NATO dan Uni Eropa. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan 1.1 berikut ini.

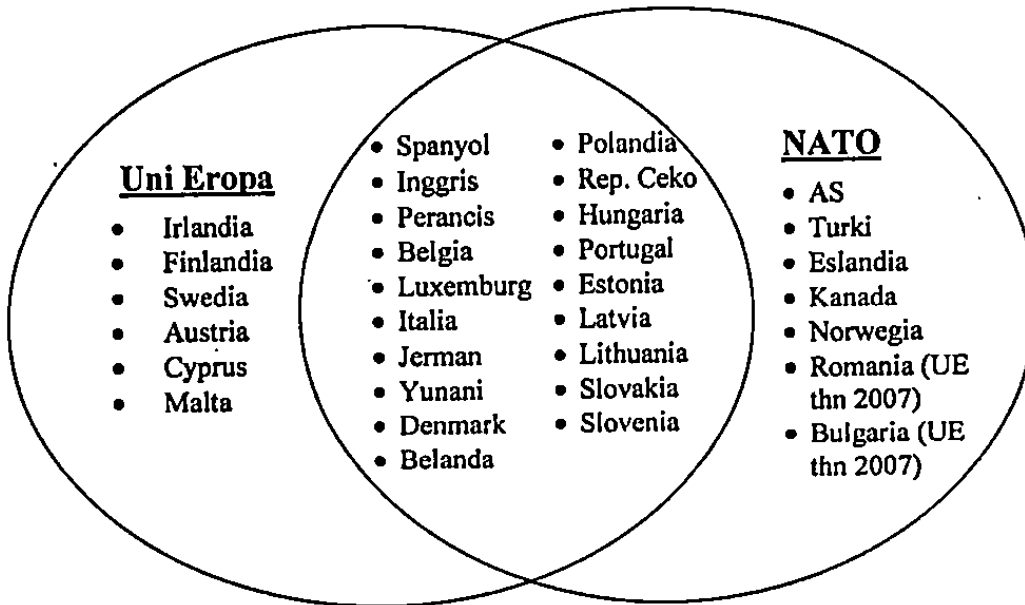
²⁶ *Walter S. Jones. Logika Hubungan Internasional , Kekuasaan, Ekonomi-Politik*

Bagan 1.1 Asumsi Asosiasi dan Dissosiasi



Dalam bagan 1.1 diatas, integrasi Uni Eropa disegala bidang yang berjalan melalui tahapan-tahapan tertentu yang semakin meningkatkan asosiasi diantara mereka, yang pada akhirnya mencapai pada bidang politik pertahanan dan keamanan sejak berlakunya Traktat Maastricht. Hal ini memberikan akibat terhadap NATO dimana sebagian besar anggota NATO adalah Uni Eropa (keanggotaan 2004, 19 dari 26 anggota NATO adalah Uni Eropa, lihat diagram 1) yang semakin asosiatif dalam Uni Eropa dan dissosiatif dengan negara lain non-Uni Eropa dalam NATO. Ditambah lagi dengan adanya *overlapping* bidang pertahanan dan keamanan antara Uni Eropa

Diagram 1.1 Hubungan keanggotaan Uni Eropa-NATO (2004)



Kerangka berpikir selanjutnya yang dapat mendukung asumsi tersebut adalah dengan beberapa fakta mengenai gejala dan proses disosiasi antara negara-negara Uni Eropa yang semakin asosiatif, terhadap NATO. Gejala dan proses tersebut antara lain :

1. Pembaharuan Konsep Kerjasama Pertahanan dan Keamanan UE

Pasca beragam krisis yang terjadi di Eropa seperti krisis di Yugoslavia, Bosnia, Albania, Kosovo dan sebagainya. Memberikan pelajaran penting bagi Eropa ketika mereka tidak mampu berbuat banyak untuk mengatasi berbagai krisis tersebut, dan terlihatlah mereka sangat bergantung kepada AS dan NATO.

Eropa mulai mengembangkan konsep kerjasama pertahanan dan keamanannya sesuai dengan kapasitas perekonomian mereka yang sudah maju dan juga kebutuhan

Eropa mengalami perkembangan baik pada dekade 1990-an hingga sekarang, dimana dengan kemajuan yang berhasil dicapai UE sudah mampu untuk mengampu sendiri pertahanan yang independen. Konsep-konsep pertahanan yang agresif mulai dicetuskan sejak Traktat Maastricht (efektif sejak 1 November 1993) yang juga merupakan awal terbentuknya Uni Eropa. Pada perjanjian ini disepakati pembentukan sebuah institusi yang bernama *Common Foreign and security Policy (CFSP)*. Pada perjanjian Maastricht juga, Negara-negara Uni Eropa setuju untuk memberi mandat yang baru kepada WEU.

Pada bulan Juni 1997 para pemimpin Uni Eropa menyetujui sebuah traktat baru yang dikenal dengan nama Traktat Amsterdam (Amsterdam Treaty). Dalam traktat ini Negara-negara Uni Eropa ingin memperkuat pertahanan dan keamanan serta menjamin kemerdekaan bagi setiap warga Negara, dan memajukan peran dan pengaruhnya di politik global. Pada pertemuan ini juga disahkan sebuah pengaturan yang disebut "*Petersberg Task*" yang menjadi pedoman pertahanan dan keamanan Eropa.

Langkah penting lain yang mendasari wacana kerjasama pertahanan dan keamanan ini adalah ketika berlangsungnya KTT Uni Eropa di Helsinki, Desember tahun 1999. dimana dalam KTT tersebut para pemimpin Eropa sepakat untuk membentuk Pasukan Gerak Cepat Eropa (*European Rapid Reaction Force*) guna mendukung proses pertahanan dan keamanan Eropa. Pembentukan Pasukan Gerak Cepat Eropa ini disetujui pada KTT Uni Eropa di Nice Desember 2000 dan secara fisik akan siap pada akhir tahun 2004. Pasukan ini akan terdiri dari 60000 pasukan

dikoordinasikan oleh pimpinan pasukan Eropa yang independent dari markas besar NATO, dan bisa dioperasikan secara fleksibel.

Pada sebuah pertemuan kecil di Brussel pada akhir April 2003, empat negara Uni Eropa yaitu Belgia, Perancis, Jerman dan Luksemburg yang kesemuanya sangat keras menentang invasi AS terhadap Iraq, berhasil menetapkan sebuah rencana yang masuk kedalam agenda Uni Eropa. Rencana tersebut adalah mengenai pembangunan markas besar komando militer Eropa yang otonom di Tervuren, dekat kota Brussel pada tahun 2004. PM Belgia Guy Verhofstadt mengatakan :

*" The most controversial Point... remains that of Europe's capacity to plan and execute European operations autonomously. That is the European military command headquarters. It is for me an absolute necessity given the existence of autonomous European operations. The European Union must be up to planning and deploying such Operations. Such an ability will be put in place next year in Tervuren. There cannot be the slightest doubt on this matter. This four-nation initiative was completely complementary to NATO, the new headquarters would be open to all (EU) member states and future member states. "*²⁸

Bertentangan dengan hal ini sekretaris pertahanan AS, Willem Cohen mengingatkan bahwa jika pasukan baru tersebut dibentuk sebagai sebuah struktur yang bersaing dengan NATO, maka NATO bisa menjadi sebuah peninggalan sejarah.²⁹ Senada dengan itu, utusan AS untuk NATO Nicholas Burns, dalam pertemuan NATO di Brussel mengatakan bahwa pertahanan UE yang independen akan menjadi salah satu bahaya terbesar dalam hubungan Transatlantik.³⁰

²⁸ <http://www.eubusiness.com/afp/030902115525.21u6krb2>, akses 28 des 2004

²⁹ Robin Oakley, *NATO and Europe Tends To Defence*, dikutip dalam website http://edition.CNN.com/2001/WORLD/europe/01/28/davos_defence/ akses 18 Juni 2004.

³⁰ A Fatih Syuhud, "NATO dan ambisi militer UE", dikutip dalam

2. Peningkatan Peran Pertahanan dan Keamanan Uni Eropa

Kebijakan pertahanan Uni Eropa sebenarnya sudah bergerak maju dari perencanaan menuju aksi nyata. Sebuah misi pada bulan Februari 2004, dimana Uni Eropa mengambil alih tugas menjaga keamanan dan kestabilan di Bosnia-Herzegovina, yang sebelumnya diemban oleh NATO.

Kemudian sebuah misi yang serupa dilancarkan di Macedonia. Dalam misi ini Uni Eropa juga mengambil alih tugas penjagaan perdamaian NATO. Lebih signifikan lagi adalah sebuah operasi penjaga perdamaian “ Artemis” di Kongo, pada bulan Juni 2004 –yang dilakukan atas permintaan PBB- tidak memiliki hubungan dengan NATO dan dikerahkan dengan menggunakan struktur perencanaan dan komando Perancis.

3. Restrukturisasi Budget dan Struktur Kekuatan dan Komando NATO

Negara-negara Eropa terutama Uni Eropa yang menjadi anggota NATO, secara reguler memangkas pengeluaran pertahanannya untuk NATO. Hal ini ironis bagi NATO karena ketika perekonomian Uni Eropa berkembang semakin pesat mereka semakin membutuhkan pertahanan yang baik untuk melindungi sumber daya yang dimiliki, tetapi mereka mengalokasikan dananya ke bidang lain atau membentuk institusi pertahanannya sendiri. Sejak tahun 1990 negara-negara NATO telah memotong anggaran pertahanannya sebanyak 22% dan proporsi GDP yang dibelanjakan untuk kepentingan pertahanan telah mengalami penurunan dari 4,1% menjadi 2,8%.³¹

³¹ Data Analys Section: Deffence Planning and Policy dikutip dari NATO Review, *Nato*

Pada deklarasi London Negara-negara anggota NATO telah menyetujui bahwa untuk menghadapi perubahan-perubahan di Eropa terutama melemahnya ancaman komunisme Uni Soviet dan disepakatinya berbagai perjanjian mengenai pembatasan senjata konvensional di Eropa, maka NATO perlu mengadakan perubahan-perubahan dalam struktur kekuatannya yang meliputi penempatan kekuatan aktif dalam jumlah yang lebih kecil dan telah direstrukturisasi.

Guna tetap merelevankan NATO di Eropa, para pemimpin NATO mengembangkan konsep *Combined Joint Task Force* (CJTF) dimana WEU dapat bertindak secara independen dengan menggunakan aset NATO, dalam kasus dimana aliansi secara keseluruhan tidak terlibat. Ciri utama dari struktur komando yang baru ini adalah keikutsertaan tiga markas besar CJTF. Kemampuan struktur komando yang baru ini adalah untuk mendukung operasi-operasi yang dipimpin oleh Eropa dibawah kendali WEU dengan kesepakatan aliansi untuk menyediakan asetnya untuk WEU, khususnya markas besar CJTF yang terdiri dari Negara-negara Eropa, maka struktur komando ini memungkinkan untuk pertama kalinya memisahkan Eropa dari aliansi.³²

Sebuah langkah penting dari hubungan NATO-WEU, ditetapkan pada sebuah Konferensi Tingkat Tinggi NATO di Brussels, pada bulan Januari 1994. Keenam belas negara anggota NATO memberikan dukungan penuh atas pengembangan *European Security and Defence Identity* (ESDI), yang dapat memperkuat pilar Eropa

4. Counter Weight

Counter weight atau imbangan berat merupakan sebuah kondisi perimbangan kekuatan yang lebih general, dimana Uni Eropa berusaha untuk tetap menjadikan timbangan dalam posisi sama berat terhadap unilateralisme AS. Hal ini mungkin dilakukan ketika Uni Eropa memiliki *bargaining position* dan kemampuan diplomasi yang kuat terhadap AS.

Dalam banyak kasus internasional, Eropa sering kali memposisikan dirinya sebagai imbangan berat AS. Baik dalam bidang politik, keamanan, maupun dalam bidang Ekonomi, beberapa kasus akan dijelaskan dalam bab IV tentang gejala disosiasi Uni Eropa terhadap NATO.

Berkaitan dengan hal ini, pernyataan Kepala Staf Pertahanan Perancis, Jenderal Jean-Pierre Kelche kepada pers, bisa menguatkan fakta ini ;

*"France saw a strengthening of EU capability as a way of shifting the balance of power within NATO away from America and towards Europe, France was fully committed to the transatlantic alliance but the balance of power needed to be changed, and if Europe becomes more serious about improving its capabilities, it will earn the right to greater influence."*³³

F. Hipotesa

Berangkat dari kerangka dasar pemikiran diatas, maka penguatan integrasi Uni Eropa terutama dalam bidang politik dan keamanan dapat memperlemah keberadaan dan peran NATO dalam sistem politik internasional melalui :

1. pembaharuan konsep kerjasama pertahanan dan keamanan Uni Eropa,
2. peningkatan peran pertahanan dan keamanan Uni Eropa,

³³ Schifield and Smith, "EU force will not need NATO", dalam website <http://www.telegraph.co.uk>

3. reformasi struktur kekuatan dan komando NATO, serta
4. posisi *Counter Weight* UE terhadap hegemoni AS.

G. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data sekunder dari buku-buku, terbitan ilmiah (jurnal dan makalah), dokumen, majalah, surat kabar, internet serta tulisan-tulisan yang relevan dengan topik permasalahan ini.

H. Jangkauan Penelitian

Pada penulisan ini, penulis bermaksud memberikan batasan waktu yaitu sejak berakhirnya perang dingin dengan runtuhnya komunisme Uni Soviet yang membawa perubahan konstalasi politik internasional dan juga batasan aktor yang terlibat dalam penelitian ini yaitu Uni Eropa, NATO dan Amerika Serikat. Sekalipun demikian, masalah di luar jangkauan tersebut tidak menutup kemungkinan untuk di kemukakan sebagai latar belakang atau sebagai faktor pendukung, sepanjang hal itu masih ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan ini akan disajikan dalam lima bab.

BAB I sebagai pendahuluan yang memuat Alasan Pemilihan Judul, Tujuan

Pemikiran, Hipotesa, Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

- BAB II** membahas mengenai perkembangan kedua organisasi, Uni Eropa dan NATO melalui perspektif sejarah. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai proses dan kemajuan integrasi Eropa yang akan dibagi dalam empat tahapan perkembangan hingga terbentuknya Uni Eropa. Dalam bab ini pula dibahas mengenai perkembangan NATO, yang meliputi latar belakang pendirian NATO hingga pada perannya pada masa pasca perang dingin.
- BAB III** membahas mengenai proses asosiasi internal Eropa bidang pertahanan dan keamanan kedalam institusi tunggal Uni Eropa. Pada bab ini akan membahas mengenai bentuk-bentuk kerjasama pertahanan yang sudah dilakukan Eropa serta langkah-langkah integrasi bidang pertahanan dan keamanan dalam institusi Uni Eropa melalui CFSP.
- BAB IV** membahas mengenai implikasi perkembangan Uni Eropa di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan yang dapat memperlemah kelembagaan NATO. Dalam bab ini akan membahas mengenai gejala disosiasi antara Uni Eropa terhadap NATO melalui kemajuan-kemajuan yang dicapai Uni Eropa, serta mencakup pula persepsi Amerika Serikat atas integrasi Eropa dan masa depan NATO.