

## KEPENTINGAN UNI EROPA DALAM *ENLARGEMENT* KROASIA TAHUN 2013

Agnezia Kartika Dewi  
Departemen Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga  
E-mail: agneziakartika@gmail.com

*Uni Eropa memutuskan menerima keanggotaan Kroasia pada tahun 2013 melalui kerangka kebijakan enlargement. Pada dasarnya, kebijakan tersebut sesuai dengan Treaty of European Union yang menyatakan bahwa semua negara Eropa dapat bergabung dengan Uni Eropa apabila mampu menjunjung dan mempromosikan nilai demokrasi. Kebijakan tersebut juga didukung dengan adanya Agenda Thessaloniki yang menyatakan bahwa semua negara Balkan Barat, termasuk Kroasia, memiliki masa depan di Uni Eropa. Akan tetapi, aksesi atau keanggotaan Kroasia ini menuai kritik, baik dalam badan Uni Eropa sendiri, maupun di kalangan pengamat. Hal ini karena kondisi Kroasia yang belum memenuhi syarat politik dan ekonomi keanggotaan dan Uni Eropa tengah mengalami krisis saat aksesi tersebut. Banyak pengamat melihat anomali tersebut sebagai upaya Uni Eropa mencegah konflik terbuka antarnegara di wilayah Balkan Barat sebagaimana Uni Eropa merupakan stabilisator wilayah Eropa dan Kroasia merupakan pemeran penting konflik di Balkan Barat. Oleh karena itu, penelitian ini melihat dari kaca mata yang berbeda yaitu dari aspek supranasionalisme institusi Uni Eropa dalam pengambilan kebijakan enlargement, yang masih berkaitan dengan kekuatan transformatif dan normatif Uni Eropa. Berdasarkan pemikiran tersebut, peneliti menghasilkan dua argumen bahwa keputusan Uni Eropa menerima keanggotaan Kroasia pada tahun 2013 meski dalam kondisi belum memenuhi kriteria didasari oleh kepentingan untuk menjadikan proses aksesi Kroasia sebagai pilot bagi negara-negara Balkan Barat dalam menerima norma-norma Uni Eropa dan untuk meningkatkan kredibilitas kebijakan enlargement di negara-negara Balkan Barat lainnya.*

**Kata Kunci:** Uni Eropa, *enlargement*, Kroasia, Balkan Barat, transformasi, aksesi, keanggotaan

### **Pendahuluan**

Kroasia secara resmi menjadi anggota ke-28 Uni Eropa (UE) pada tanggal 1 Juli 2013, setelah ditandatanganinya perjanjian aksesi oleh pimpinan UE dan Kroasia pada 9 Desember 2011 (European Commission, 2016). Pada dasarnya, keanggotaan Kroasia dalam UE ini sesuai dengan artikel 49 *the Treaty on European Union* (TEU), yang berisi bahwa semua negara Eropa dapat bergabung menjadi anggota UE jika mampu menjunjung dan mempromosikan nilai-nilai UE, yakni penghormatan terhadap martabat manusia, kebebasan, demokrasi, kesetaraan, supremasi hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak kelompok minoritas (The

Treaty on European Union, 2012). Namun, kondisi seperti itu saja belum cukup karena syarat dan prosedur keanggotaan UE semakin berkembang seiring waktu. Sejak tahun 1993, diberlakukan Kriteria Kopenhagen yang wajib dipenuhi calon anggota UE. Kriteria tersebut adalah: 1) stabilitas institusi menjamin demokrasi, *rule of law*, hak asasi manusia dan perlindungan terhadap minoritas; 2) menggunakan ekonomi pasar dan kapasitas bersaing dalam *market forces* UE; 3) kemampuan memenuhi obligasi keanggotaan, termasuk *adherence* terhadap tujuan politik, ekonomi, dan *monetary union* (European Commission, 2016). Kemudian di tahun 2003, terdapat syarat dan prosedur tambahan khusus negara Balkan Barat, yaitu Albania, Bosnia dan Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Serbia, dan Kroasia (Thessaloniki Summit, 2003), yang disampaikan dalam Deklarasi *Thessaloniki Summit*, bahwa negara-negara tersebut harus memenuhi dan menjalani masa pre-aksesi yang dirangkum dalam *Stabilization and Association Process* (SAP). SAP adalah kerangka kebijakan untuk meningkatkan hubungan antara UE dan negara-negara Balkan Barat untuk membantu negara-negara Balkan Barat memenuhi Kriteria Kopenhagen. Kerangka tersebut memuat kriteria spesifik yang harus dipenuhi masing-masing negara Balkan Barat, yaitu: 1) menghormati batas-batas negara; 2) menyelesaikan sengketa dengan negosiasi; 3) meningkatkan kerjasama regional; 4) mengembalikan pengungsi dan *internally displaced people* (IDP); dan 5) menghormati hak asasi manusia dan melindungi minoritas. Hal ini menunjukkan Kroasia harus menjalani proses keanggotaan dengan kebijakan *enlargement* yang lebih rumit daripada anggota-anggota sebelumnya.

Akan tetapi, fakta yang terjadi adalah Kroasia memperoleh status keanggotaannya meskipun belum memenuhi kriteria tersebut. Hal ini disampaikan secara tidak resmi dalam tulisan Axel Sotiris Wallden, mantan anggota Komisi Eropa di bidang *enlargement* tahun 2007-2013, bahwa Kroasia tidak memenuhi persyaratan kebijakan *enlargement*, khususnya tidak memenuhi syarat untuk menyelesaikan kasus pengadilan yang tertunda terkait pengembalian pengungsi dan penangkapan kriminal perang, saat diterima menjadi anggota UE. Pada tahun 2011, Komisi menyatakan Kroasia telah siap menjadi anggota UE, sehingga tanggal aksesinya ditentukan. Namun, Komisi mengakui ada beberapa isu yang implementasinya perlu diawasi lebih lanjut, yaitu sektor peradilan, penanganan korupsi, hak fundamental, keadilan, kebebasan, kebijakan kompetensi, dan keamanan, yang mencakup manajemen perbatasan (European Commission, 2011). Pernyataan ini didukung oleh beberapa akademisi, yang menilai bahwa kondisi politik dan ekonomi Kroasia masih lemah karena tingkat korupsi yang tinggi dan fungsi peradilan yang kurang efektif (Whitman, 2013). Di sisi lain,

momentum bergabungnya Kroasia juga diwarnai dengan ketidakpercayaan publik negara anggota UE yang dikenal sebagai *enlargement fatigue*, sebagai akibat dari kegagalan beberapa negara anggota *enlargement* sebelumnya. Ditinjau dari anggota hasil *enlargement* sebelumnya di tahun 2007, Bulgaria dan Romania, masalah korupsi yang tinggi dan ketimpangan ekonomi yang begitu jauh dari negara-negara UE lainnya, masih menjadi beban bagi UE sendiri. Karena itu, kepentingan-kepentingan UE di balik keanggotaan Kroasia melalui kerangka *enlargement* tahun 2013 ini menjadi perdebatan di kalangan pengamat, bahkan dalam institusi UE sendiri.

### **Dinamika Kebijakan *Enlargement* Uni Eropa terhadap Kroasia**

Sejak berakhirnya perang dingin, *enlargement* menjadi kebijakan integrasi UE yang paling sukses. *Enlargement* adalah proses di mana negara-negara bergabung dalam UE (European Union, 2018). Kebijakan ini telah mencapai gelombang ke-7 pada tahun 2013, menjadikan UE yang awalnya hanya beranggotakan 6 negara mencapai 28 negara. Kemunculan agenda *enlargement* sebagai upaya integrasi Eropa bermula setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua. Kekhawatiran akan perang lanjutan, membuat beberapa negara kecil di Eropa, seperti Belgia, Belanda, dan Luksemburg (the Benelux) melihat perlunya kerjasama antara negara-negara di Eropa. Kondisi ini mendorong kemunculan Perjanjian Paris 1951, yang kemudian mengantarkan Eropa pada pembentukan European Coal and Steel Community (ECSC). Kerjasama ECSC ini kemudian berkembang, membentuk European Economic Community (EEC) dan European Atomic Energy Community (Euratom) setelah ditandatanganinya Perjanjian Roma 1957. Tidak lama setelah keruntuhan sosialisme di Eropa Tengah dan Timur, Dewan Eropa mendeklarasikan niatnya untuk melakukan integrasi bertahap terhadap negara Central and Eastern Europe (CEE) pada pertemuan di Kopenhagen tahun 1993 (Wallden, 2017). Pada 2004, gelombang kelima *enlargement* UE ini menghasilkan delapan negara CEE sebagai anggota baru, yaitu Estonia, Latvia, Lithuania, Republik Ceko, Slovakia, Polandia, Hungaria, dan Slovenia, beserta Siprus dan Malta, yang mana merupakan *enlargement* UE terbesar hingga saat ini. Gelombang terbesar ini juga menjadi *turning point* kesuksesan kebijakan *enlargement* UE. Hal ini karena proses integrasi tersebut telah berhasil mendorong demokratisasi dan reformasi secara besar-besaran di negara-negara kandidat. Sementara Romania dan Bulgaria, baru bergabung di gelombang selanjutnya, yaitu tahun 2007. Kemudian pada gelombang selanjutnya, kebijakan *enlargement* UE berfokus pada negara-negara Balkan Barat, termasuk Kroasia.

Keanggotaan Kroasia dalam UE pada tahun 2013 tidak terlepas dari adanya kebijakan *enlargement* UE terhadap Balkan Barat. Sebelum agenda *enlargement* ke Balkan Barat dibentuk, UE telah terlebih dahulu membangun “hubungan eksternal” dengan negara-negara Balkan Barat, yang diwujudkan melalui pendekatan regional di tahun 1997. Pada tahun 2003, kebijakan tersebut diperkuat dengan tercetusnya agenda Thessaloniki, yang menandai pergeseran agenda “hubungan eksternal” menjadi agenda *enlargement*. Agenda Thessaloniki ini menyatakan bahwa UE menjamin keanggotaan negara Balkan Barat yang dapat memenuhi kondisi tertentu (Kriteria Kopenhagen dan SAP), serta memperkenalkan instrumen baru antara UE dan negara-negara SAP. Instrumen tersebut adalah: 1) *European partnership*; 2) kebijakan kerjasama dalam kebijakan luar negeri dan keamanan bersama; 3) kebijakan parlemen; 4) dukungan pembangunan institusional; 5) meningkatkan anggaran *Community Assistance for Reconstruction, development and Stabilisation* (CARDS).

Kroasia menyerahkan aplikasi keanggotaan ke UE pada 21 Februari 2003 di Athena, yang diserahkan oleh Perdana Menteri Kroasia, Ivica Račan (Ministry of Foreign and European Affairs of Republic of Croatia, 2003). Kemudian dalam pertemuan di Brussels tanggal 18 Juni 2004, Dewan Eropa menyampaikan bahwa Kroasia telah secara resmi menerima statusnya sebagai negara kandidat keanggotaan UE dengan dokumen Opini Komisi sebagai dasar pertimbangannya. Akan tetapi, negosiasi aksesinya tidak langsung dimulai sebelum Kroasia memenuhi kondisionalitas bekerjasama penuh dengan ICTY, yang dianggap dapat terpenuhi sebelum tanggal 17 Maret 2005. Namun, hal ini belum dikonfirmasi oleh pihak ICTY sendiri hingga tanggal yang ditentukan sehingga negosiasi aksesinya ditunda. Negosiasi aksesinya pun dibuka seiring pernyataan prosekutor ICTY bahwa Kroasia telah bekerjasama penuh dengan pihaknya, tepatnya pada tanggal 3 Oktober 2005. Kemudian, negosiasi diawali dengan proses *screening* yang berlangsung selama satu tahun. Proses ini menghasilkan tingkat harmonisasi perundang-undangan Kroasia dengan kriteria *acquis* yang terdiri dari 35 *chapters* atau tahap. Hasil atau laporan dari proses tersebut menjadi landasan untuk menentukan sejauh mana kemampuan Kroasia dalam memenuhi obligasi keanggotaan nantinya. Kemudian di tahun 2011, Komisi merekomendasikan penutupan negosiasi dan menentukan 1 Juli 2013 sebagai target peresmian Kroasia sebagai anggota UE (Delegation of the EU to the Republic of Croatia, 2019). Rekomendasi ini dilaksanakan oleh Dewan Eropa, yang mana pada 30 Juni 2011 resmi menutup negosiasi. Sedangkan, penandatanganan Perjanjian Aksesinya diagendakan pada akhir tahun 2011, setelah Parlemen Eropa menyatakan persetujuannya

terhadap aksesi Kroasia. Akhirnya, perjanjian tersebut berhasil ditandatangani oleh semua pihak pada 9 Desember 2011. Selanjutnya, referendum dilaksanakan pada 22 Januari 2012, yang hasilnya sebanyak 66,27% masyarakat Kroasia mendukung keanggotaan Kroasia di UE (Delegation of the EU to the Republic of Croatia, 2019). Dengan demikian, Kroasia berganti status dari negara kandidat, menjadi negara *acceding*. Jeda waktu dari referendum menuju peresmian keanggotaan digunakan untuk proses ratifikasi perjanjian. Ratifikasi semua pihak lengkap pada bulan Juni 2013, sehingga sesuai dengan rekomendasi Komisi, Kroasia resmi menjadi anggota ke-28 UE pada 1 Juli 2013.

### **Upaya Uni Eropa Menjadikan Kroasia sebagai *Pilot Project* Bagi Negara-Negara Balkan Barat**

Sebagai satu-satunya institusi regional yang kuat dan mapan di Eropa, tentu UE memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas wilayah Eropa seutuhnya, termasuk wilayah Balkan Barat. Setelah berakhirnya perang Yugoslavia, salah satu upaya yang dapat membantu stabilisasi Balkan Barat adalah prospek untuk bergabung dalam UE, yang mana mampu mendorong reformasi demokrasi dan rekonsiliasi masyarakat Balkan Barat, sebagaimana yang terjadi antara Perancis dan Jerman setelah Perang Dunia II. Perhatian khusus UE terhadap Balkan Barat ditunjukkan dalam Deklarasi *EU-Balkan Summit* tahun 2003, yang telah disetujui oleh semua kepala negara anggota UE, presiden dan perwakilan institusi UE, serta negara kandidat UE di Balkan Barat (Albania, Bosnia dan Herzegovina, Kroasia, Macedonia, Serbia dan Montenegro). Kepentingan UE terhadap Balkan Barat tertera jelas pada poin ke dua deklarasi tersebut, yang berbunyi:

“The EU reiterates its unequivocal support to the European perspective of the Western Balkan countries. The future of the Balkans is within the European Union. The ongoing enlargement and the signing of the Treaty of Athens in April 2003 inspire and encourage the countries of the Western Balkans to follow the same successful path.....”

Dokumen tersebut didukung oleh pernyataan Komisi Eropa (2009), yang menyatakan bahwa saat ini, perspektif UE sedang berfokus pada reformasi Balkan Barat dan Turki. *Enlargement* merupakan kunci yang mendorong transformasi tersebut, termasuk perubahan demokrasi dan liberalisasi ekonomi, bagi mereka yang ingin bergabung menjadi anggota. Negara-negara Balkan Barat telah memilih identitas Eropanya setelah melalui perang, konflik internal yang berkepanjangan, hingga pecahnya Yugoslavia di tahun 1990-an. Secara geografi juga negara-

negara tersebut dikelilingi oleh negara anggota UE. Menawarkan perspektif Eropa pada negara-negara tersebut merupakan alat yang paling tepat bagi UE untuk mempromosikan reformasi, begitu pula dengan konsolidasi demokrasi dan stabilitas regional Eropa secara keseluruhan (European Commission, 2009). Di satu sisi, kejahatan terorganisir dan korupsi masih menjadi tantangan yang cukup serius di wilayah tersebut. Namun di sisi lain, negara-negara tersebut telah mencapai kemajuan dalam mengatasi masalah tersebut, yang tentunya, dengan bantuan UE. Hasilnya, kerjasama peradilan dan kepolisian dalam wilayah tersebut dan hubungan mereka dengan UE semakin meningkat dan mendukung perkembangan regional Balkan Barat (European Commission, 2009).

Dari pernyataan-pernyataan di atas, secara jelas proyek integrasi UE menasar semua negara Balkan Barat, dengan segala kondisinya yang masih jauh dari Kriteria Kopenhagen. Karena itu, kondisionalitas yang ketat diberlakukan bagi negara-negara tersebut, yang mana sudah dipastikan akan memakan waktu yang lama untuk penyesuaiannya. Namun, dengan kondisionalitas yang ketat dan dari sekian kandidat, Kroasia berhasil menjadi satu-satunya negara yang bergabung menjadi anggota pada tahun 2013. Kondisi ini menunjukkan bahwa negara di Balkan Barat yang memiliki sejarah konflik yang begitu kelam seperti Kroasia dapat berubah secara signifikan dalam waktu yang relatif singkat. Bagi Kroasia, perubahan besar itu bermula di tahun 2000, di mana pemilu demokratis dilaksanakan untuk pertama kalinya. Tiga tahun setelah itu, Kroasia menyatakan keinginannya untuk bergabung menjadi anggota UE dan siap melakukan segala hal untuk mencapainya. Puncaknya, Kroasia mampu mengambil langkah berat menyerahkan para pahlawan nasionalnya kepada ICTY karena dianggap sebagai penjahat perang. Selain itu, sebagaimana kerjasama regional menjadi salah satu syarat untuk bergabung dengan UE, Kroasia harus merekonsiliasi hubungannya dengan musuh-musuh perangnya (ESI, 2014). Kemampuan Kroasia dalam memenuhi kondisi untuk menjaga hubungan baik dengan negara tetangganya, yang dalam sejarah merupakan musuh perangnya, menjadi faktor penting untuk memengaruhi negara tersebut dalam mengikuti langkahnya, khususnya negara-negara Balkan Barat.

Menyadari peran penting Kroasia di Balkan Barat dalam hal memengaruhi negara Balkan Barat untuk turut berusaha memenuhi kondisi politik dan ekonomi yang diharapkan, tidak heran jika UE mengusahakan transformasi Kroasia. Transformasi Kroasia sejak 2003 hingga 2013 tidak terlepas dari bantuan administrasi dan teknis UE pengawasan terhadap kondisionalitas. Lebih dari 80.000

halaman jurnal resmi diterbitkan UE untuk memuat perkembangan *acquis* beserta tugas-tugas administrasi dan teknis yang harus dilaksanakan negara kandidat keanggotaan dalam mempersiapkan diri menuju akses, termasuk Laporan Opini Komisi yang telah dibahas pada subbab sebelumnya. UE juga menggelontorkan dana bantuan dalam jumlah besar untuk mendukung transformasi tersebut. Pada tahun 2000, UE menawarkan program *Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilization* (CARDS) sebagai instrumen pendukung SAP. Kemudian setelah Kroasia menerima statusnya sebagai negara kandidat keanggotaan UE di tahun 2004, Komisi Eropa mengeluarkan beberapa instrumen untuk pengaturan bantuan keuangan pre-aksesi, yaitu *Pologne et Hongrie - Aide á Restructuration Economique* (PHARE), Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA), dan Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD), yang mana mencakup bidang yang lebih luas lagi dibanding CARDS. Hingga pada tahun 2006, total bantuan UE kepada Kroasia mencapai 505 juta Euro (Novota et al., 2009). Namun, semua instrumen tersebut disatukan menjadi *Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA) pada tahun 2007. IPA hanya berlaku bagi kandidat dan kandidat potensial *enlargement* sehingga bantuan ini berhenti diberikan ketika Kroasia telah menjadi anggota UE.

Pada *Progress Report* pertama (2005), Komisi UE melaporkan bahwa Kroasia tidak memiliki hambatan yang berarti dalam memenuhi kriteria politik keanggotaan. Masalah kerjasama dengan ICTY yang disampaikan dalam Opini Komisi terhadap aplikasi keanggotaan telah diselesaikan. Pada sektor peradilan, telah ada kemajuan karena diadopsinya strategi reformasi yudisial dan peningkatan prosedural dan organisasional, namun banyaknya kasus peradilan yang *backlog* dan tidak segera diselesaikan masih menjadi tantangan tersendiri bagi Kroasia. Prosekusi terhadap tersangka percobaan kriminal perang telah mengalami kemajuan, namun masih sarat diskriminasi terhadap etnis Serbia. Lalu, korupsi, yang meski telah ada kerangka institusional dan legislatifnya, masih menjadi masalah serius di Kroasia. Terkait area HAM dan minoritas, Kroasia telah selangkah lebih baik daripada kondisi terakhir yang disebutkan Opini Komisi karena telah mengadopsi *Constitutional Law on National Minorities*. Berdasarkan Laporan Opini Komisi Eropa tahun 2009, beberapa kemajuan telah dicapai Kroasia, termasuk pada area administrasi publik. Hukum Prosedur Umum Administrasi (Law on General Administrative Procedures/LGAP) diadopsi dengan tujuan untuk mendukung praktik administrasi yang profesional dan berorientasi jasa, meski implementasinya belum terlaksana dengan baik. Tetapi, ada kemajuan signifikan yang

diapresiasi oleh Komisi, yaitu agenda pergantian Kepala Kepolisian di bulan Oktober tahun 2008 demi peningkatan profesionalisme. Tahun 2011 menjadi akhir dari Laporan Opini UE karena dalam laporan tersebut UE menyatakan Kroasia telah memenuhi kepuasan UE dan siap untuk menjalani akses. Dalam dokumen Opini tersebut, Komisi melaporkan bahwa kondisi Kroasia pada aspek demokrasi dan supremasi hukum telah mengalami kemajuan yang substansial dalam mengatasi korupsi. Kemudian, terkait kerjasama regional dan hubungan dengan negara tetangga, pemerintah Kroasia telah berkomitmen bahwa masalah-masalah bilateral, seperti masalah perbatasan, tidak akan menghalangi proses akses. Berdasarkan rangkuman laporan tahunan Kroasia di atas, dapat disimpulkan bahwa Komisi menyatakan Kroasia telah siap menjadi anggota UE pada tahun 2013. Namun, ada beberapa isu yang implementasinya perlu tindakan dan pengawasan lebih lanjut, yaitu kebijakan kompetisi; peradilan dan hak fundamental; serta keadilan, kebebasan, dan keamanan (European Commission, 2013). Tetapi yang perlu digarisbawahi pada laporan tersebut adalah Kroasia selalu mengalami kemajuan setiap tahunnya dengan mengadopsi undang-undang baru yang selaras dengan norma UE.

Berdasarkan Laporan European Economy Advisory Group (EEAG) tahun 2016 berjudul *Western Balkans: Coming Together*, Kroasia mengalami proses transisi yang paling baik di antara negara-negara Balkan Barat. Pada bidang ekonomi secara umum, reformasi struktural di negara-negara Balkan Barat, dalam konteks lingkup dan intensitas, menghasilkan evaluasi yang berbeda-beda. Berdasarkan EBRD Transition Report 2013, negara-negara Balkan Barat mengalami kemajuan di dua area: liberalisasi harga dan kebijakan perdagangan dan nilai tukar; serta privatisasi dalam skala kecil. Namun, pada lima area lainnya: restrukturisasi pemerintahan dan perusahaan; kebijakan kompetisi; reformasi sektor perbankan; keamanan pasar dan institusi finansial non-bank; serta infrastruktur belum mencapai *benchmark* perkembangan institusional. Hal ini masuk akal karena Kroasia sendiri sebagai *pilot* juga masih kesulitan mencapai kemajuan di area tersebut. Namun poin pentingnya adalah terjadi kecenderungan kemajuan di bidang reformasi struktural di negara-negara Balkan Barat setelah akses Kroasia tahun 2013. Laporan tersebut menunjukkan bahwa Kroasia telah mengalami proses transformasi menuju perundang-undangan yang berorientasi pada norma UE. Sedangkan, negara kandidat lain, merupakan negara-negara Balkan Barat dan juga berada di bawah kerangka *enlargement* yang sama, belum memiliki kapasitas untuk menjadi anggota dari UE, salah satunya untuk menyelaraskan undang-undangnya dengan norma UE.



Karena itu, Kroasia dapat berfungsi sebagai *pilot* atau model bagi negara tetangganya di kawasan Balkan Barat untuk mengimplementasikan dan mempromosikan norma-norma UE.

### **Upaya Uni Eropa Meningkatkan Kredibilitas *Enlargement* di Negara-Negara Balkan Barat**

Sebagai institusi kredibilitas kebijakan *enlargement* di mata negara-negara Balkan Barat. Sebagai bagian dari kepentingan normatif, kredibilitas UE tidak terlepas dari komitmen dan kepercayaan. Komitmen yang dimaksud pada pembahasan kali ini adalah komitmen dari sisi UE sebagai pembuat kebijakan *enlargement*. Sedangkan kepercayaan mengacu pada pihak yang dituju, yakni negara-negara Balkan Barat. Pada faktor kepatuhan terhadap kebijakan UE, Kroasia merupakan negara pertama yang berhasil melaksanakan strategi pre-aksesi UE, di antaranya yakni kerangka kerja untuk hak minoritas, yang termasuk reformasi media, kerjasama penuh dengan ICTY, dan penyelesaian proses pengembalian pengungsi, serta reformasi peradilan. Pre-kondisi yang tidak kalah penting juga adalah kebijakan regional dan hubungan baik dengan negara tetangga. Presiden Komisi Eropa, Jose Barroso, menyatakan harapannya terhadap Kroasia, sebagai negara anggota UE, untuk dapat membantu negara-negara tetangganya dalam proses akses. Hal tersebut disampaikan Presiden Barroso saat akses Kroasia di tahun 2011, yang juga didukung dengan pernyataan:

“The forthcoming accession of Croatia will certainly act as a catalyst for the whole region to move steadily towards the European Union.”

Harapan tersebut sejalan dengan upaya Kroasia. Andrej Plenković, Sekretaris Negara Kroasia untuk Urusan Eropa, menyatakan niatnya dengan jelas untuk membantu semua negara tetangganya terkait *enlargement* UE. Seluruh bagian *acquis* UE dengan total sekitar 107.000 halaman telah diterjemahkan dalam bahasa Kroasia, yang diharapkan dapat membantu negara tetangga karena memiliki bahasa yang hampir sama dengan Kroasia (Jarl Hjalmarson Foundation, 2012). Selain itu, Kroasia juga memiliki sejumlah perjanjian kerjasama bilateral dengan semua negara di wilayah tersebut dan memberikan bantuan secara teknis, seperti menerima delegasi Macedonia di Zagreb untuk membicarakan negosiasi keanggotaan UE. Selain itu, kerangka *enlargement* Kroasia juga diaplikasikan oleh seluruh negara SAP, yang mana semuanya merupakan negara-negara Balkan Barat. UE berasumsi bahwa Kroasia memiliki kondisi yang sama dengan negara-negara Balkan Barat lainnya, sehingga Kroasia dapat menjadi katalis bagi negara-negara tersebut (Barroso, 2011). Akan tetapi, kebijakan yang sama tersebut memberikan hasil yang jauh berbeda. Sebelum

melangkah jauh pada hasil, respon negara-negara Balkan Barat terhadap kriteria-kriteria yang diberlakukan UE sendiri juga berbeda-beda. Berarti, negara-negara Balkan Barat ada yang masih belum dapat menerima norma-norma UE. Ini menunjukkan bahwa keputusan UE terhadap Kroasia tidak terlepas dari kepentingan normatifnya ke negara-negara Balkan Barat.

Setelah Kroasia resmi menjadi anggota UE, ada dua hal penting yang dapat dipelajari dari proses bergabungnya, seperti yang disampaikan oleh Komisioner *Enlargement* dan Kebijakan *Neighbourhood* Eropa, Štefan Füle, yaitu adanya komitmen kuat negara-negara Balkan Barat yang mulai mengambil langkah-langkah reformasi dan keberhasilan proses *enlargement* (europa.eu, 2013). Penting bagi negara-negara Balkan Barat untuk belajar dari pengalaman Kroasia. Misalnya, bagaimana langkah Kroasia melalui tahapan negosiasi akses yang paling sulit, yang mana menjadi titik balik keberhasilan akses Kroasia, yakni dengan menunjukkan intensi yang jelas dan keinginan untuk bekerjasama dengan Komisi Eropa, serta mengimplementasikan reformasi yang berfokus pada masalah ekonomi dan peradilan. Selain itu, proses Kroasia menuju keanggotaan UE memberikan stimulasi bagi negara-negara di wilayah Balkan Barat, khususnya untuk membuktikan bahwa proses *enlargement* dari kondisionalitas pre-aksesi hingga perjanjian akses memiliki fungsi yang nyata (Austrian National Defence Academy, 2013). Dengan kata lain, keanggotaan ini juga berdampak pada kepercayaan Balkan Barat pada UE terkait implementasi dari *Thessaloniki Summit*. Dalam pidato tersebut juga, Füle menyatakan bahwa memiliki Kroasia sebagai anggota berarti memperluas area stabilitas politik dalam wilayah strategis Eropa yang pernah hancur akibat perang di masa lalu (europa.eu, 2013). Andrej Plenković mendukung pernyataan tersebut dengan meyakinkan bahwa keberhasilan negosiasi UE dengan Kroasia tidak hanya kabar gembira bagi Kroasia, melainkan juga membuktikan daya tarik UE sebagai proyek politik, bahwa *enlargement* masih terus berjalan (Jarl Hjalmarson Foundation, 2012).

Tahun 2013 merupakan tahun bersejarah bagi proses *enlargement* UE, khususnya di Balkan Barat. Pada tahun ini, Kroasia menjadi negara pertama yang berhasil memenuhi SAP. Akses Kroasia membuktikan kekuatan transformatif dan efek stabilitas dari proses *enlargement* dan *soft power* UE (European Commission, 2013). Terlebih, perjanjian bersejarah dengan Serbia dan Kosovo telah dicapai pada bulan April 2013, membuktikan kekuatan perspektif Eropa dan perannya dalam menyembuhkan luka lama sejarah konflik Balkan Barat. Selain itu, hal ini juga merefleksikan upaya pemimpin politik kedua negara tersebut. Kemudian pada bulan Juni, Dewan Eropa

memutuskan untuk membuka negosiasi akses dengan Serbia dan negosiasi SAA dengan Kosovo. Sedangkan Montenegro tengah mengadopsi rencana aksi komprehensif pada area *acquis* peradilan dan hak fundamental, serta pada area keadilan, kebebasan, dan keamanan, sesuai dengan pendekatan baru yang diterapkan setelah pembelajaran dari proses akses Kroasia sebelumnya. Di Albania, partai oposisi mulai mendukung reformasi dengan mengadakan pemilu parlemen dan mengambil aksi lanjutan dalam mengatasi korupsi dan kriminal terorganisir sehingga dapat memperoleh status kandidat dari UE. Namun, Macedonia justru mengalami krisis politik, terutama pada kebebasan berekspresi dan media. Tetapi, tetap ada kemajuan dalam meningkatkan hubungan dengan negara tetangga, meski masalah sengketa nama dengan Yunani masih menemui jalan buntu. Jauh tertinggal dari negara Balkan Barat lainnya, Bosnia-Herzegovina masih belum berkeinginan untuk mengimplementasikan reformasi sehingga ini menghalangi prospek integrasi dan ekonomi UE (European Commission, 2013). Meski tidak semua negara Balkan Barat mengalami kemajuan, sebagian besar telah mengalami peningkatan *political will* untuk bereformasi mengikuti norma UE setelah Kroasia menjadi anggota sehingga aksi lanjutan dapat dilaksanakan.

Pada kasus Kroasia, dapat dilihat bahwa kredibilitas dapat tercapai dengan prospek keanggotaan penuh yang dapat memperluas konsensus politik, ekonomi, dan sosial para elit dan masyarakat umum (European Parliament, 2015). Publik di kawasan Balkan Barat percaya bahwa Uni Eropa adalah tempat yang aman, terlepas dari adanya krisis *eurozone* dan debat mengenai *enlargement fatigue*. Hal ini karena publik negara-negara Balkan Barat memiliki pandangan bahwa lebih baik bergabung dengan kelompok dengan jumlah miliaran orang daripada tetap sebagai negara kecil dan miskin di luar Uni Eropa (Vejvoda, 2013). Namun justru, integrasi UE terancam oleh pesimisme yang dirasakan datang dari dalam Uni Eropa sendiri. Tahun 2013, wilayah Balkan Barat telah mengalami lebih dari satu dekade perdamaian. Wilayah ini menjadi relatif stabil, tanpa konflik militer, dan pemilihan umum yang bebas, dan dapat dikatakan adil. Karena itu, sejauh ini, pendekatan baru UE telah berhasil menyoroti isu-isu politik penting yang dimaksudkan untuk membantu upaya besar negara-negara Balkan Barat bergerak dari satu negara ke negara lain, merekonstruksi lembaga dan masyarakat pasca perang, membangun dan mengkonsolidasikan demokrasi, dan menjadi negara anggota masa depan yang baik. Wilayah ini tidak diragukan lagi telah membuat kemajuan selama bertahun-tahun dan ini memang telah dibantu oleh prospek integrasi Eropa. Sama pentingnya, strategi *enlargement* UE telah berhasil membuat proses terus

berjalan, bahkan jika hanya berdasarkan langkah demi langkah kecil daripada melalui inisiatif besar. Mengingat iklim ekonomi dan politik yang sedang dalam keadaan krisis di dalam UE maupun di kawasan Balkan Barat, proses *enlargement* ke Balkan Barat ini bukanlah pencapaian yang tidak ada artinya. Kroasia telah menjadi negara anggota, sedangkan Montenegro sedang mengusahakan negosiasi aksesi. Macedonia telah berada di tahap negosiasi aksesi. Serbia dan Kosovo telah mencapai perjanjian untuk segera maju ke tahap selanjutnya dalam proses integrasi UE. Karena itu, dukungan yang kuat dan berkelanjutan dari UE dan negara-negara anggotanya sangat berpengaruh dalam mendorong negara-negara Balkan Barat mencapai tujuan strategisnya, yaitu keanggotaan UE (Poposki, 2013).

Hal penting yang perlu diperhatikan adalah skema yang diusulkan UE tidak akan dapat memberikan hasil yang berkelanjutan tanpa janji kredibilitas keanggotaan penuh UE, bahkan setelah keanggotaan Kroasia. Faktanya, kredibilitas janji UE lemah atau jauh, seperti khususnya dapat diamati di Macedonia, Kosovo dan Bosnia dan Herzegovina, mencapai kepatuhan formal dengan persyaratan UE terbukti kurang lengkap (European Parliament, 2015). Tahun 2015, mekanisme Komisi Eropa baru dibentuk, Dialog Terstruktur tentang Keadilan dengan Bosnia dan Herzegovina, Dialog Terstruktur tentang Aturan Hukum dengan Kosovo, Dialog Tingkat Tinggi dengan Albania, dan Dialog Aksesi Tingkat Tinggi dengan Macedonia dilakukan untuk memajukan hubungan terstruktur mengenai supremasi hukum dengan negara-negara calon anggota, bahkan dalam beberapa kasus dilaksanakan sebelum SAA mulai berlaku. Namun, solusi Dialog Terstruktur tersebut masih tidak memberikan kredibilitas perspektif keanggotaan.

## **Kesimpulan**

Keanggotaan Kroasia dalam UE di tahun 2013 menjadi *enlargement* penting dalam sejarah integrasi UE. Hal ini karena Kroasia merupakan negara Balkan Barat yang melalui kondisionalitas lebih ketat dibanding anggota-anggota sebelumnya. Kroasia menjadi negara pertama dan satu-satunya yang berhasil memenuhi kondisionalitas SAP dan Kriteria Kopenhagen pada tahun 2013. Akan tetapi, fakta yang terjadi adalah Kroasia memperoleh status keanggotaannya meskipun belum memenuhi kriteria tersebut, terutama di area peradilan, penanganan korupsi, hak fundamental, keadilan, kebebasan, kebijakan kompetensi, dan hubungan baik dengan negara tetangga. Selain itu, momentum bergabungnya Kroasia juga diwarnai dengan ketidakpercayaan publik yang

dikenal sebagai *enlargement fatigue*, sebagai akibat dari kegagalan beberapa negara anggota *enlargement* sebelumnya.

Sebagai insitusi normatif, UE menerima keanggotaan Kroasia setelah mendorong transformasi Kroasia dan negara-negara Balkan Barat lainnya menuju perspektif Eropa atau mengikuti norma UE dengan insentif bantuan teknis, administrasi, finansial, dan keanggotaan apabila dapat memenuhi kondisionalitas dan kriteria yang memuat norma tertentu. Meski belum mencapai standar kriteria, upaya keras Kroasia dalam mengadopsi norma-norma UE ke dalam undang-undang negaranya telah menunjukkan keinginan atau *political will* yang kuat terhadap norma UE. UE melihat kondisi ekonomi dan politik Kroasia hampir sama dengan negara-negara Balkan Barat, namun tidak dengan orientasi norma atau *political will*, sehingga Kroasia diharapkan dapat menjadi *pilot* bagi negara-negara tersebut untuk menerima norma-norma UE. Lebih jauh, keberhasilan atau kegagalan Kroasia menjadi *pilot* bagi negara-negara Balkan Barat ini berimplikasi pada relevansi kekuatan normatif UE di Balkan Barat, bahkan pada citra kebijakan *enlargement* dan institusi UE sendiri. Upaya UE membangun kekuatan normatifnya di Balkan Barat telah terbukti dari penjelasan di atas. Akan tetapi, pengaruh kekuatan tersebut tidak selalu berbanding lurus dengan motif yang mendasarinya. Artinya, penggunaan kekuatan normatif tidak selalu memberikan hasil sesuai yang diharapkan karena proses institusionalisasi memang membutuhkan waktu yang beragam dan kemungkinan ada faktor lain yang turut memengaruhi, misalnya kekuatan normatif lain yang lebih besar atau reaksi terhadap norma tertentu yang dianggap masih menentang norma yang telah ada.

## Daftar Pustaka

- Delegation of the EU to the Republic of Croatia, 2019. *Negotiation Process* [online]. Tersedia di: <http://www.mvep.hr/en/croatia-and-the-european-union/negotiation-process/>. [Diakses pada 7 September 2018].
- EEAG, 2016. “The EEAG Report on the European Economy,” dalam *Western Balkans: Coming Together*, CESifo, Munich 2016.
- European Commission, 2009. *Good to Know about EU Enlargement* [online] Tersedia di: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/screen\\_mythfacts\\_a5\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf). [Diakses pada 9 April 2019]
- \_\_\_\_\_, 2011. “Croatia 2011 Progress Report,” dalam *Commission Staff Working Paper*. Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1200 final.

- \_\_\_\_\_, 2013. “Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014”, dalam *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*. Brussels, 16 Oktober 2013 COM(2013) 700 final.
- \_\_\_\_\_, 2016. *Conditions for Membership* [online]. Tersedia di: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en). [Diakses pada 7 September 2018].
- European Parliament, 2015. *The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons Learned, Ways Forward and Prospects Ahead* [online]. Tersedia di: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf). [Diakses pada 6 Mei 2019].
- European Stability Initiative (ESI), 2014. *Kroasia* [online]. Tersedia di: <https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=404>. [Diakses pada 9 April 2019].
- European Union, 2018. *Enlargement* [online]. Tersedia di: [https://europa.eu/european-union/topics/enlargement\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/enlargement_en). [Diakses pada 14 Oktober 2018].
- Jarl Hjalmarson Foundation, 2012. *Croatia’s Road to the EU is a Model for the Balkan* [online]. Tersedia di: <http://www.hjalmarsonfoundation.se/2012/02/croatias-road-to-the-eu-is-a-model-for-the-balkan/>. [Diakses pada 6 Mei 2019].
- Ministry of Foreign and European Affairs of Republic of Croatia, 2003. *Multilateral Relations* [online]. Tersedia di: [http://www.mvep.hr/en/foreign-politics/multilateral-relationsold/european-union-\(eu\)/overview-of-meetings-and-important-events-in-the-croatia-eu-relations-2000-2004-/2003/](http://www.mvep.hr/en/foreign-politics/multilateral-relationsold/european-union-(eu)/overview-of-meetings-and-important-events-in-the-croatia-eu-relations-2000-2004-/2003/). [Diakses pada 3 Juli 2019].
- Novota, Sladana, et al., 2009. *European Funds For Croatian Projects: A Handbook on Financial Cooperation and European Union Supported Programmes in Croatia*. Zagreb: Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds.
- Poposki, Nikola, 2013. “Building a Community of Stable and Prosperous States – the Unfinished “Mission” of the EU in the Western Balkans,” dalam *The Copenhagen Criteria and the Enlargement of the European Union Conference*. Copenhagen, 14 Mei. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- The Treaty on European Union, 2012. “Consolidated Version of the Treaty on European Union,” dalam *Official Journal of the European Union*.
- Vejvoda, Ivan, 2013. “Enlargement with the Western Balkans,” dalam *The Copenhagen Criteria and the Enlargement of the European Union Conference*. Copenhagen, 14 Mei. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Wallden, Axel Sotiris, 2017. *The Demise of EU Enlargement Policy* [online]. Tersedia di: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>. [Diakses pada 15 Januari 2019].
- Whitman, Richard G., 2013. *Croatia’s EU Accession: Enlargement Without Fanfare* [online]. Tersedia di: <https://www.chathamhouse.org/media/comment/view/192769>. [Diakses pada 12 Mei 2019].