

UPAYA UNI EROPA DALAM REKONSTRUKSI PEREKONOMIAN DI BULGARIA TAHUN 2007-2017

Anastasia Zhellin Resita Mulya

Departemen Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

Email: anastasiazhe07@gmail.com

Runtuhnya Pakta Warsawa membuka kesempatan untuk Bulgaria agar dapat bergabung dengan Uni Eropa. Bulgaria berada dalam fase transisi menuju demokrasi dan masih belum stabil ketika bergabung dengan Uni Eropa tahun 2007. Sehingga, Uni Eropa dirasa perlu untuk membantu membenahi perekonomian Bulgaria agar sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam Kriteria Kopenhagen. Maka, dalam hal ini penulis berusaha untuk melihat upaya Uni Eropa mereformasi perekonomian di Bulgaria dalam jangka sepuluh tahun perluasan dan meninjau halangan implementasi program. Uni Eropa telah memberikan bantuan melalui program Cooperation Verification Mechanism, Dana Struktural dan Investasi Eropa, Transparansi Internasional dan Strategi Makro-regional. Berdasarkan pemikiran tersebut, penulis memiliki tesis bahwa problem internal Uni Eropa dan masalah regionalisasi dapat menjadi faktor terkait yang menentukan signifikansi peranan Uni Eropa dalam membenahi perekonomian di Bulgaria. Uni Eropa dapat memberi dana bantuan dan menyusun program, namun jika pengimplementasian yang kurang tepat juga dapat menjadi faktor penghalang.

Kata kunci: Regionalisasi, Uni Eropa, Reformasi Ekonomi, Bulgaria, Kebijakan Regional, Ketidakseimbangan Wilayah

Pendahuluan

Untuk menjadi anggota Uni Eropa, sebuah negara harus memenuhi beberapa syarat yang tertuang dalam Kriteria Kopenhagen 1993. Syarat pertama ialah negara yang ingin bergabung harus memiliki lembaga-lembaga stabil yang menjamin demokrasi, supremasi hukum, hak asasi manusia dan penghormatan dan perlindungan minoritas. Syarat kedua adalah ekonomi pasar negara bersangkutan harus berfungsi dan memiliki kapasitas untuk menghadapi persaingan serta kekuatan pasar di Uni Eropa. Ketiga adalah kemampuan untuk mengambil dan mengimplementasikan kewajiban keanggotaan secara efektif, termasuk kepatuhan

terhadap tujuan serikat politik, ekonomi dan moneter (European Commission, 2015). Kriteria Kopenhagen juga perlu dicapai oleh calon negara anggota dalam aksesinya Uni Eropa 2007, yang dalam hal ini ialah Bulgaria dan Rumania. Kriteria Kopenhagen dibentuk dengan tujuan untuk mengurangi kemungkinan penyalahgunaan kepentingan dalam penerimaan calon anggota baru, sebab kepentingan politik dapat mengganggu proses pemerintahan Uni Eropa.

Bulgaria sebagai negara baru yang masuk dalam Uni Eropa dapat dijelaskan melalui beberapa hal, seperti: GDP, FDI, tingkat kemiskinan dan pengangguran, korupsi, serta infrastruktur. Di tahun 2007 pada saat aksesinya, GDP Bulgaria sebesar 44,411 miliar USD, dengan GDP per kapita Bulgaria sejumlah 5.885 USD, dibanding dengan GDP per kapita Uni Eropa sejumlah 35.636 USD (The World Bank, 2019). Pada tahun 2017 setelah sepuluh tahun aksesinya, Bulgaria memiliki GDP sejumlah 58,221 miliar USD dengan GDP per capita sejumlah 8.228 USD, hal ini menunjukkan bahwa Bulgaria masih berada di bawah GDP per capita Uni Eropa 2017 yang sebesar 33.864 USD (The World Bank, 2019). Selama satu dekade tersebut, Bulgaria telah mengalami transformasi yang sulit sebagai bagian dari transisi menuju kondisi perekonomian yang stabil dan sistem politik yang demokratis. Hingga saat ini, Bulgaria sedang berusaha mencari solusi untuk berbagai masalah seperti pengangguran, populasi yang menua, perubahan peran ekonomi, masalah infrastruktur dan lingkungan (investbulgaria.com, 2019). Maka dalam tulisan ini, penulis akan menjabarkan upaya intervensi Uni Eropa dalam meningkatkan performa ekonomi di Bulgaria, untuk mengecilkan kesenjangan dengan anggota Uni Eropa lain, dalam kurun waktu 2007-2017.

Sebagai langkah awal aksesinya Bulgaria dan Rumania ke Uni Eropa pada tahun 2007, European Commission membentuk The Cooperation and Verification Mechanism (CVM). Pada dasarnya, CVM merupakan tindakan pengamanan yang dilakukan oleh Komisi Eropa ketika anggota baru atau negara yang mengaksesinya Uni Eropa telah gagal untuk mengimplementasikan komitmen yang dilakukan dalam konteks negosiasi aksesinya di bidang area kebebasan, keamanan dan keadilan serta kebijakan pasar internal; yang dalam hal ini ialah negara Bulgaria dan Rumania (ec.europa.eu, t.t.). Di Bulgaria sendiri, CVM bertugas untuk memantau kemajuan Bulgaria berkaitan dengan kemandirian, profesionalisme dan efisiensi peradilan, perang melawan korupsi, dan tindakan terhadap kejahatan yang terorganisasi (ec.europa.eu, t.t.).

Menindaklanjuti ketimpangan ekonomi antara Bulgaria dan negara anggota Uni Eropa lain, Uni Eropa telah membentuk European Structural and Investment Funds (ESIF) yang memiliki tujuan untuk berinvestasi dalam penciptaan lapangan kerja, ekonomi dan lingkungan Eropa

yang berkelanjutan dan sehat (europa.eu, 2016). ESIF memiliki lima pilar, dan satu spesifik alokasi yang disumbangkan pada Bulgaria, yaitu: European Regional Development Fund (ERDF) untuk mempromosikan pembangunan seimbang di berbagai wilayah EU sejumlah 3,57 miliar euro; European Social Fund (ESF) yang mendukung proyek terkait ketenagakerjaan di seluruh Eropa dan berinvestasi di sumber daya manusia Eropa – para pekerja, kaum muda, dan semua yang mencari pekerjaan sejumlah 1,52 miliar euro; Cohesion Fund (CF) yang mendanai proyek transportasi dan lingkungan di negara-negara di mana pendapatan nasional bruto (GNI) per penduduk kurang dari 90% dari rata-rata EU sejumlah 2,28 miliar euro; European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) yang berfokus pada penyelesaian tantangan khusus yang dihadapi daerah pedesaan EU 2,37 miliar euro; European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) yang membantu nelayan untuk mengadopsi praktik penangkapan ikan yang berkelanjutan dan masyarakat pesisir untuk mendiversifikasi ekonomi mereka, meningkatkan kualitas hidup di sepanjang pantai Eropa sejumlah 88 juta euro; dan Youth Employment Initiative (YEI) yang ditargetkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan, disparitas yang ada, dan potensi pertumbuhan Bulgaria sejumlah 55 juta euro (europa.eu, 2016).

Kondisi Perekonomian Bulgaria 2007-2017

Bulgaria, negara bekas komunis yang bergabung Uni Eropa pada 2007, masih dalam proses transisi dari ekonomi terpusat ke ekonomi yang digerakkan oleh pasar, memiliki ekonomi terbuka yang secara historis menunjukkan pertumbuhan yang kuat, tetapi pendapatan per kapita tetap yang terendah di antara anggota negara Uni Eropa dan ketergantungannya pada impor dan permintaan asing untuk ekspornya menjadikan pertumbuhannya sensitif terhadap kondisi pasar eksternal (indexmundi.com, 2018). Bulgaria menghadapi dua tantangan yang saling terkait dalam meningkatkan produktivitas dan mengatasi perubahan demografis yang cepat di negara itu. Pertumbuhan produktivitas yang lebih tinggi sangat penting untuk mempercepat konvergensi, karena GDP per kapita Bulgaria hanya 30% dari rata-rata Uni Eropa. Produktivitas perlu tumbuh setidaknya 4% per tahun selama 25 tahun ke depan jika Bulgaria ingin mengejar tingkat pendapatan rata-rata Uni Eropa dan meningkatkan kesejahteraan bersama (World Bank, 2018). Disamping itu, transparansi di sektor administrasi dan pemerintahan juga perlu improvisasi untuk menekan angka korupsi sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara.

Salah satu masalah paling penting bagi setiap negara adalah pengembangan infrastruktur guna memfasilitasi dan menunjang pengembangan ekonomi pasar modern. Di dunia modern, infrastruktur transportasi adalah kerangka pendukung suatu wilayah, sebagai prasyarat dasar untuk kemakmuran ekonomi dan penduduk. Infrastruktur mobilitas dan transportasi di Bulgaria berada di bawah rata-rata pembangunan Uni Eropa, dengan ranking 22 dari 26 efisiensi servis kereta api; 22 dari 23 efisiensi layanan pelabuhan; 26 dari 28 efisiensi layanan transportasi udara; 25 dari 28 kualitas jalan (ec.europa.eu, 2019). Hal ini termasuk 3.979 kilometer (2.472 mil) jalur kereta api yang digunakan, sekitar 36.724 kilometer (22.819 mil) jalan beraspal dan hanya sekitar 250 kilometer (160 mil) jalan raya 4 jalur (Nations Encyclopedia, 2019). Masalah politik yang melibatkan Serbia membuat rute jalan dari Bulgaria ke Eropa Barat yang melintasi wilayah Serbia bermasalah. Hal tersebut menghasilkan jalur lalu lintas yang lebih besar melalui Rumania di satu-satunya jembatan yang juga dapat disebrangi oleh feri di Sungai Danube (Nations Encyclopedia, 2019).

Transparency International pada tahun 2016 melaporkan bahwa Bulgaria dianggap sebagai negara anggota Uni Eropa yang paling korup. Sebuah jajak pendapat dari Bulgaria mengindikasikan bahwa 76 persen percaya bahwa partai politik korup dan 86 persen percaya bahwa pengadilan tersebut korup. Dalam Indeks Persepsi Korupsi 2007, Bulgaria berada di peringkat 64 (skor 41 dari 100); 2008 berada di peringkat 72 (dengan skor 30) yang merupakan hasil terburuk selama 10 tahun bergabung dengan UE; 2009 di peringkat 71 (dengan skor 38); 2010 di peringkat 73 (dengan skor 36); 2011 di peringkat 86 (dengan skor 33); 2012 di peringkat 75 (dengan skor 41); 2013 di peringkat 77 (dengan skor 41); 2014 di peringkat 69 (dengan skor 43); 2015 di peringkat 69 (dengan skor 41); 2016 di peringkat 75 (dengan skor 41) dan terakhir 2017 di peringkat 71 (dengan skor 43) dari 176 negara (countryeconomy.com, t.t). Semakin rendah jumlahnya, semakin banyak korupsi yang dirasakan di suatu negara. Dalam Corruption Perception Index (CPI), negara-negara dengan peringkat lebih rendah mengalami "institusi publik yang tidak dapat dipercaya dan berfungsi buruk seperti polisi dan pengadilan". Pada saat ini, korupsi di Bulgaria menempati ranking 77 dari 180 negara, dengan Corruption Perception Index (CPI) 42/100 (Transparency International Bulgaria, 2018). Hal ini berarti bahwa Bulgaria merupakan negara dengan indeks korupsi tertinggi diantara negara anggota Uni Eropa yang memiliki rerata 66 dengan CPI kurang dari rata-rata dunia, 43 (Transparency.org, 2019).

Identifikasi Bentuk Bantuan di Bulgaria

Uni Eropa melakukan kebijakan kohesi ekonomi dan sosial yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan dalam pembangunan ekonomi dan sosial negara-negara anggota Uni Eropa. Meskipun pasca aksesinya 2007 Bulgaria telah memiliki kemajuan, namun PDB Bulgaria masih di bawah 75% dari rata-rata PDB Uni Eropa. Sehingga merujuk pada Regional Policy of European Union, Bulgaria masih dianggap sebagai wilayah dalam Tujuan Konvergensi dan akan memenuhi syarat untuk menerima dukungan dana struktural (Katsamunskas, 2008). Dalam hal pengembangan ekonomi Bulgaria, Uni Eropa memiliki langkah-langkah terkait dengan pengembangan UKM dan kewirausahaan, pengembangan inovasi kegiatan, dan upaya dalam meningkatkan lingkungan bisnis.

Dalam masuknya Bulgaria sebagai negara anggota, Uni Eropa juga diharapkan dapat mereformasi sistem transparansi untuk mencapai jenis pemerintahan modern dengan bantuan administrasi Bulgaria yang berfungsi dengan baik, yang mampu menerapkan praktik-praktik terbaik Eropa dalam sebuah kebijakan. Selama periode transisi, angka program dan proyek yang ditujukan untuk perbaikan dalam administrasi Bulgaria telah dikembangkan. Program tersebut tertuang dalam empat kategori. Pertama adalah CVM sebagai langkah awal Komisi Eropa terhadap negara aksesinya perluasan tahun 2007-2017. Meskipun CVM dianggap telah mempertahankan tekanan politik dalam peradilan dan perlawanan terhadap korupsi bagi anggota baru, pengimplementasiannya sendiri masih dianggap kurang. Hal ini disebabkan karena kelembagaan CVM yang dianggap timpang dan pengaplikasiannya yang dianggap tidak tepat sasaran.

Kedua adalah European Structural and Investment Funds (ESIF) yang terbagi lagi menjadi program European Regional Development Fund (ERDF) yang bertujuan untuk mempromosikan pembangunan yang seimbang di berbagai wilayah UE (European Commission, t.t.). Anggaran dana bantuan 2014-2020 yang disalurkan melalui ERDF kepada Bulgaria sebesar 3,57 miliar euro (European Commission, 2016). European Social Fund (ESF) yang mendukung proyek terkait ketenagakerjaan di seluruh Eropa dan berinvestasi di sumber daya manusia Eropa, baik bagi para pekerja, kaum muda dan semua yang sedang mencari pekerjaan. European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) yang berfokus pada penyelesaian tantangan yang dihadapi daerah pedesaan UE. Proyek EAFRD tahun 2007-2013 di Bulgaria tersalurkan dengan membangun lampu jalan menggunakan energi surya. Proyek ini memungkinkan sistem penerangan jalan hemat energi dipasang di sembilan desa di kotamadya

Kainardja guna menghemat pengeluaran listrik dan pemeliharaan sistem penerangan. European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) yang membantu nelayan untuk mengadopsi praktik penangkapan ikan yang berkelanjutan dan masyarakat pesisir untuk mendiversifikasi ekonomi mereka, meningkatkan kualitas hidup di sepanjang pantai Eropa. Salah satu proyek EMFF pada ESIF periode 2007-2013 di Bulgaria adalah rekonstruksi dan modernisasi Pelabuhan Pancing Sarafovo. Terakhir adalah Cohesion Fund (CF) yang mendanai proyek transportasi dan lingkungan hidup di negara-negara di mana pendapatan nasional bruto (GNI) per penduduk kurang dari 90% dari rata-rata UE. Pada periode 2014-2020, negara tersebut adalah Bulgaria, Kroasia, Siprus, Republik Ceko, Estonia, Yunani, Hongaria, Latvia, Lithuania, Malta, Polandia, Portugal, Rumania, Slovakia, dan Slovenia. CF mengalokasikan total 63,4 miliar euro untuk jaringan transportasi trans-Eropa, terutama proyek-proyek prioritas kepentingan Eropa sebagaimana diidentifikasi oleh UE; dan mendukung proyek-proyek yang berkaitan dengan energi atau transportasi, selama mereka jelas menguntungkan lingkungan dalam hal efisiensi energi, penggunaan energi terbarukan, pengembangan transportasi kereta api, mendukung antar moda transportasi, memperkuat antar moda, memperkuat transportasi umum, dll (ec.europa.eu, t.t.).

Ketiga adalah Transparency Internasional, yang merupakan bagian dari gerakan anti korupsi global yang didanai bersama oleh Prevention of and Fight against Crime Programme Uni Eropa. Transparency International (TI) Bulgaria sendiri telah didirikan pada tahun 1998 dan memiliki misi untuk menyatukan upaya lembaga pemerintah, otoritas lokal, sektor swasta dan media untuk melakukan reformasi sistematis dan mengambil tindakan nyata terhadap penyebaran korupsi di Bulgaria. Terdapat empat tujuan utama TI Bulgaria: untuk mengupayakan inisiatif penelitian tentang korupsi dengan memobilisasi upaya tokoh masyarakat, ilmuwan, dan pakar di bidang korupsi; rekrutmen sistematis, presentasi dan distribusi informasi analitis antara lembaga pemerintah, bisnis, organisasi masyarakat sipil dan media pengembangan; pengujian dan implementasi berbagai inisiatif dan proyek sipil yang bertujuan untuk mengurangi korupsi; dan kemitraan jangka panjang dengan otoritas pemerintah dan kotamadya, para pakar administrasi pemerintahan dan organisasi nonpemerintah dengan fokus serupa untuk menciptakan jaringan koalisi masyarakat yang kuat yang menangani masalah korupsi (Transparency International Bulgaria, 2018).

Dan keempat adalah EU Macro-Regional Strategies – Danube Region yang berupaya membangun infrastruktur di Bulgaria dengan wilayah Danau Danube lain. Salah satu program Strategi Makro Regional yang mengusung Bulgaria di dalamnya, bersama 8 negara Uni Eropa

lain (Jerman, Austria, Hungaria, Ceko, Slovakia, Slovenia, Rumania, dan Kroasia), serta 5 negara non-UE (Serbia, Bosnia dan Herzegovina, Montenegro, Ukraina, dan Moldova) di dalamnya ialah EU Strategy for Danube Region pada tahun 2010. Strategi UE bagi wilayah Danube berusaha mengatasi masalah seperti: masalah lingkungan (polusi air, banjir, dan pemanasan global); potensi pengiriman yang belum dimanfaatkan dan kurangnya koneksi transportasi jalan dan kereta api; koneksi energi tidak mencukupi; pembangunan sosial-ekonomi yang tidak merata; sistem pendidikan, penelitian dan inovasi yang tidak terkoordinasi; serta kurangnya sistem keselamatan dan keamanan (European Commission, 2017). Strategi Makro Regional Wilayah Danube mampu membangun proyek Vidin-Calafat bagi pihak Bulgaria. Hal ini meliputi: kontrak 1 – Desain dan konstruksi jembatan gabungan (jalan dan kereta api) dengan empat jalur jalan, satu jalur kereta api tunggal, jalur sepeda dan dua trotoar untuk pejalan kaki dan layanan; kontrak 2 – konstruksi jalan yang berdekatan dengan infrastruktur kereta api yang mencakup: stasiun kereta api baru dan 7 km jalur kereta api baru, rekonstruksi stasiun penumpang yang ada dan pembangunan 7 jalan persimpangan baru dua tingkat.

Telah diketahui bahwa Sungai Danube merupakan armada dagang penting bagi Bulgaria yang menggunakan Laut Hitam. Sehingga dengan adanya program ini, Bulgaria memperoleh keuntungan atas dibangunnya Jembatan Vidin-Calafat yang menghubungkan antara Bulgaria dan Rumania untuk menyediakan akses vital pada rute prioritas utama Jaringan Transportasi Trans-Eropa (TEN-T) (ec.europa.eu, 2013). Jembatan yang sepanjang 630 km diharapkan dapat menghilangkan hambatan utama untuk transportasi jarak jauh internasional ke Rumania dan Eropa Tengah dan meningkatkan kerjasama bilateral ataupun multilateral dengan negara lain. Tidak hanya untuk pengembangan Koridor Transportasi Pan-Eropa IV, Jembatan Vidin-Calafat Danube juga dirasa penting untuk seluruh sumbu transportasi Eropa Tenggara dan jaringan Transportasi Trans-Eropa. Program ini memberi peluang untuk model transportasi gabungan dan upaya mentransfer volume lalu lintas dari jalan ke kereta api. Dengan pembangunan infrastruktur ini, era baru jaringan transportasi Bulgaria akan dicapai melalui integrasinya dengan jaringan transportasi Eropa, yang diimbangi dengan peningkatan kualitas layanan transportasi secara keseluruhan.

Regionalisasi Ekonomi Uni Eropa sebagai Upaya Menjembatani Kesenjangan

Kebijakan pembangunan regional yang diprakarsai oleh negara-negara Eropa dalam beberapa dekade terakhir, bertujuan meluncurkan kembali pembangunan ekonomi dan sosial di tingkat lokal, pemulihan ekonomi daerah yang kurang berkembang, guna mengurangi kesenjangan antara tingkat pembangunan daerah (Popa, 2014). Berbeda dengan regionalisme yang merupakan pembentukan identitas regional, regionalisasi adalah proses yang terjadi dari atas ke bawah, di mana negara anggota mengakui ketidakseimbangan regional, dengan semua fenomena yang menyertainya, seperti keterbelakangan ekonomi dan sentralisasi berlebihan. Meskipun pada dasarnya regionalisasi adalah proses sosio-ekonomi, regionalisasi dipandang mendukung perubahan fungsional yang mempengaruhi tingkat pemerintahan suatu negara. Dengan demikian, istilah regionalisasi sering dipahami sebagai proses menciptakan tingkat baru dalam organisasi internasional (Alexandru, 2003).

Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) mengidentifikasi tiga tingkat unit administratif: pedesaan, kabupaten dan tingkat regional. Dalam hal ini, Piagam Komunitas Regional Uni Eropa (1988 dalam Alexandru, 2003) menyatakan dalam Pasal 1 bahwa menurut tingkat regional berarti suatu wilayah yang terbentuk dari sudut pandang geografis, mempunyai kesinambungan yang sama, di mana penduduk memiliki elemen pasti dan berkeinginan untuk mempertahankan hasil perkembangan untuk mendorong kemajuan secara sosial, budaya, dan ekonomi. Selanjutnya, Pasal 2 Piagam menyatakan bahwa "Negara-negara Anggota Masyarakat Eropa diundang, mengingat kebutuhan untuk administrasi yang tepat dan efisien terutama dalam perencanaan pembangunan ekonomi, untuk melembagakan wilayah mereka.

Menurut European Regional Planning Charter atau yang disebut juga Piagam Torremolinos, konsep perencanaan tata ruang-teritorial didefinisikan sebagai ekspresi geografis dari ekonomi, sosial, budaya dan ekologi masyarakat. Hal ini memiliki tujuan untuk pembangunan wilayah sosial-ekonomi seimbang; meningkatkan kualitas hidup; pengelolaan sumber daya alam yang bertanggung jawab; serta perlindungan lingkungan dan penggunaan lahan yang rasional. Terdapat beberapa syarat untuk mencapai tujuan perencanaan wilayah-tata ruang. Pertama, negara anggota yang demokratis, hal ini dilakukan untuk memastikan partisipasi penduduk yang terlibat dan perwakilan politik mereka. Kedua adalah komprehensif guna memastikan koordinasi berbagai kebijakan sektoral dan mengintegrasikannya dalam pendekatan holistik. Ketiga adalah fungsional, untuk memperhitungkan kesadaran regional berdasarkan nilai-nilai, budaya dan kepentingan yang terkadang berada di luar batas administratif dan kohesi teritorial. Selanjutnya, negara anggota harus berorientasi jangka panjang untuk menganalisis dan mempertimbangkan tren serta evolusi fenomena sosial, budaya, ekologi dan lingkungan

(Alexandru, 2003). Klasifikasi ini kemudian yang diperjuangkan Uni Eropa sebagai salah satu faktor untuk memperkecil kesenjangan antar negara anggota.

Alexandru (1997) kemudian menyoroti tiga arah yang menentukan naiknya realitas regional dalam proses pembentukan regionalisasi Uni Eropa. Pertama, negara anggota berkontribusi pada pembangunan ekonomi dan pencapaian tujuan kohesi ekonomi dan sosial. Kedua, negara anggota berkontribusi untuk membawa warga lebih dekat dengan realitas Uni Eropa, serta memungkinkan demokratisasi kelembagaan yang lebih besar. Ketiga, negara anggota merupakan eksponen dari Eropa yang pluralis, di mana realitas budaya, linguistik dan sosial yang sangat beragam dapat hidup berdampingan.

***Multilevel Governance* sebagai pengambilan keputusan Uni Eropa**

Konsep tata kelola multilevel dimaksudkan untuk menanggalkan perbedaan antara hubungan eksternal dan politik nasional yang berlaku dalam *intergovernmentalism* liberal, menyoroti berbagai hubungan transnasional yang telah berkembang antara aktor sub-nasional dan lembaga-lembaga Uni Eropa. Hooghe dan Marks (2003) menyandingkan dua tipe tata kelola yang ideal, dengan menekankan pada dimensi teritorial yang terkecualikan oleh banyak penstudi lain. Tata kelola Tipe I menampilkan sistem arsitektur lebar yang didasarkan pada federalisme teritorial dan metode pengalokasian otoritas politiknya. Institusi pada Tipe I tahan lama. Otoritas politik didistribusikan di seluruh yurisdiksi tujuan umum yang ada pada tingkat tertentu, dari lokal ke global. Setiap yurisdiksi bertanggung jawab atas serangkaian tugas, dan 'hanya terdapat satu yurisdiksi yang relevan pada semua level'. Keanggotaan cenderung teritorial; 'batas keanggotaan' dari yurisdiksi ini 'tidak berpotongan'. Yurisdiksi Tipe I yang demokratis biasanya terdiri dari legislatif terpilih, eksekutif dan sistem pengadilan. Yurisdiksi tujuan umum ini cenderung menumbuhkan identitas umum dan menyuarakan strategi anggota mereka, karena mereka membentuk pengaturan tata kelola yang stabil dan komprehensif dengan batas-batas yang jelas (Hooghe dan Marks, 2003).

Sebaliknya, pemerintahan Tipe II terdiri dari serangkaian yurisdiksi tujuan khusus yang melaksanakan tugas-tugas tertentu, seperti mengatur telekomunikasi atau menetapkan standar keamanan. Ada banyak yurisdiksi semacam itu yang berpotensi, dan dapat beroperasi pada berbagai skala teritorial di sejumlah level. Maka dapat dikatakan bahwa Tipe II lebih fleksibel daripada pengaturan tata kelola Tipe I (Hooghe dan Marks, 2003). Karena mereka dibentuk

untuk memperbaiki masalah kebijakan tertentu, keanggotaan mereka tergantung pada pertimbangan utilitarian, sehingga yurisdiksi ini mendorong strategi keluar sebagai anggota mereka daripada anggota bertahan yang mengungkapkan ketidakpuasan terhadap yurisdiksi ini. Tipe II menunjukkan bahwa biaya koordinasi terimbangi karena unit-unit yang dirancang untuk 'meminimalkan *spillover* antar-wilayah' (Frey dan Eichenberger, 1996). Frey dan Eichenberger (1996) telah memberi label unit tata kelola Tipe II sebagai 'FOC' - *functional, overlapping, competing jurisdictions* – dan melihatnya sebagai sistem kompetitif yang beroperasi dalam federalisme fungsional.

Dalam tata kelola Tipe I yang lebih komprehensif (di mana pengaturan Tipe II tertanam), tata kelola multilevel memiliki inti statistik dan kelembagaan (Eising, 2004). Dalam hal ini, Uni Eropa dapat dianggap sebagai yurisdiksi tujuan umum, bukan hanya yurisdiksi tujuan khusus (Jachtenfuchs, 2010). Terlepas dari kurangnya *statehood*, UE memiliki kewenangan institusional yang jauh lebih luas daripada rezim internasional, dan Uni Eropa menerapkan fungsi-fungsi yang mengatur dalam wilayah yang tergambar jelas, yaitu di dalam perbatasan 28 negara anggotanya. Di UE, beberapa institusi dengan kekuatan otonom telah didirikan di tingkat atas (supranasional): Komisi Eropa, Parlemen Eropa dan Pengadilan Eropa. Unit-unit tingkat bawahnya, negara-negara anggota UE, memiliki hak partisipasi dan pengambilan keputusan yang sangat kuat, terutama melalui perwakilan mereka di Dewan Uni Eropa dan Dewan Eropa, dan hak-hak pemilihan sehubungan dengan *College of Commissioners* dan para hakim dari *European Court of Justice*. Dewan UE berbagi fungsi eksekutif dengan Komisi dan fungsi legislatif *European Parliament*. Secara umum, mayoritas yang memenuhi syarat (jika tidak semua negara anggota) harus menyetujui keputusan legislatif yang diambil di tingkat UE. Dibandingkan dengan kebanyakan sistem federal nasional, tata kelola multilevel UE sangat dinamis dan telah mengalami evolusi berkelanjutan. Setelah 60 tahun integrasi Eropa, sekarang mencakup sejumlah besar bidang kebijakan, sebagian besar mengandalkan kebijakan peraturan untuk membuat, mengawasi dan memperbaiki pasar bersama. Dalam beberapa bidang masalah ini, negara-negara anggota tidak dapat lagi mengambil keputusan otonom, baik dengan alasan hukum atau faktual. Oleh karena itu, ada kebutuhan nyata untuk bekerjasama dan berkoordinasi di antara lembaga-lembaga UE dan lembaga-lembaga nasional dalam sistem multilevel UE (Eising, 2015).

Namun, UE juga memasukkan unsur-unsur penting tata kelola Tipe II. Pada tingkat yang paling umum, otoritas UE bervariasi secara signifikan di berbagai bidang kebijakan, serta sepanjang

siklus pembuatan kebijakan. Meskipun UE memiliki kapasitas pembuatan kebijakan yang signifikan, Uni Eropa sebagian besar bergantung pada kapasitas implementasi negara-negara anggotanya. Lebih khusus lagi, UE menampilkan beberapa elemen integrasi yang fleksibel. Beberapa negara anggota telah memilih keluar dari kebijakan UE tertentu (Jachtenfuchs, 2010). Dapat dicontohkan dengan subkelompok negara anggota di Zona Euro telah mengadopsi mata uang bersama dan lembaga umum (seperti Bank Sentral Eropa), sedangkan negara-negara anggota lainnya telah menyimpan mata uang dan rezim kebijakan moneter mereka sendiri. Dengan cara yang sama, sistem Schengen menyatukan 21 negara anggota UE yang telah menghapuskan kontrol perbatasan di antara mereka sendiri serta Swiss, Norwegia, Islandia, dan Liechtenstein; namun, Inggris dan Irlandia telah memutuskan untuk tidak berpartisipasi dalam sistem ini. Dengan Traktat Amsterdam, UE memperkenalkan ketentuan untuk menegakkan kerja sama negara-negara anggota UE. Ketentuan-ketentuan ini pertama kali digunakan pada tahun 2010 ketika 14 negara anggota Uni Eropa mendukung penerapan Peraturan Dewan di bidang hukum yang berlaku untuk perceraian dan pemisahan hukum. Pada 2012, metode ini digunakan untuk membangun sistem perlindungan paten kesatuan. Pada bulan Februari 2013, Komisi menyarankan penerapan pajak transaksi keuangan untuk mengurangi perdagangan spekulatif dan memaksa sektor keuangan untuk berkontribusi pada biaya krisis keuangan, yang didukung oleh 11 negara anggota (Eising, 2015).

Konsep tata kelola multilevel menyoroti struktur lembaga publik dan aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan, yang dalam hal ini adalah Uni Eropa. Seperti yang diilustrasikan oleh contoh-contoh di atas, dapat dipahami bahwa tata kelola Uni Eropa sebagian besar terdiri dari tata kelola Tipe I, tetapi mencakup unsur-unsur penting tata kelola Tipe II. Tata kelola multilevel tersebut menekankan pada interaksi antara struktur kelembagaan, strategi interaksi dan hasil kebijakan. Dengan begitu, peraturan dan kebijakan yang dibentuk oleh Uni Eropa diharapkan dapat memberi dampak nyata. Meskipun tak dapat dipungkiri, sesuai dengan Tipe II, kapasitas negara yang mengimplementasikan juga menjadi faktor penting bagaimana sebuah kebijakan dapat memberi perubahan yang signifikan.

Kesimpulan

Untuk menjadi anggota Uni Eropa, sebuah negara harus memenuhi syarat yang tertera dalam Kriteria Kopenhagen. Syarat tersebut adalah demokratisasi; ekonomi pasar liberal; dan pengimplementasian kewajiban anggota secara efektif, termasuk kepatuhan terhadap tujuan

serikat politik, ekonomi dan moneter. Maka dalam hal ini, Uni Eropa perlu untuk membantu merekonstruksi perekonomian Bulgaria, sebagai negara transisi demokrasi, agar sesuai standar yang telah ditetapkan. Hal ini sesuai dengan Kebijakan Regional Uni Eropa atau *Cohesion Policy* untuk mengatasi ketidakseimbangan wilayah, sosial dan ekonomi yang ada di antara berbagai wilayah Uni Eropa.

Dalam sepuluh tahun perkembangan, Uni Eropa telah menyalurkan banyak bantuan untuk Bulgaria. Namun, perekonomian Bulgaria masih menghadapi problematika, seperti: GDP yang rendah; FDI yang fluktuatif; tingkat kemiskinan dan pengangguran; korupsi; serta rendahnya pembangunan infrastruktur. Bulgaria juga dianggap sebagai wilayah dalam Tujuan Konvergensi dan akan memenuhi syarat untuk menerima dukungan dana struktural. Sehingga jika dilihat dari efektivitasnya tahun 2007-2017, penulis menyatakan bahwa bantuan tersebut belum sepenuhnya berhasil secara signifikan, namun telah memberi kemajuan di berbagai sektor perekonomian Bulgaria. Hal ini dikarenakan tiap program memiliki capaian masing-masing.

Program bantuan Uni Eropa terkelompokkan menjadi empat kategori: *The Mechanism for Cooperation and Verification (CVM)*, *European Structural and Investment Funds (ESIF)*, *Transparansi Internasional Bulgaria*, dan *Strategi Makro-regional Uni Eropa wilayah Danube*. CVM sebagai langkah perlindungan awal dirasa belum sepenuhnya bertindak sebagai mekanisme yang secara praktis akan mendorong beberapa kemajuan nyata, khususnya mengenai kontrol aktual terhadap korupsi. Hal ini karena desain kelembagaan yang timpang dan tidak memperhitungkan interaksi rutin antara pemerintah daerah dan Komisi Eropa, serta langkah-langkah pemenuhan yang dirasa sia-sia dan tidak tepat sasaran oleh pemerintah nasional. Meski begitu, CVM telah mempertahankan tekanan politik yang berkelanjutan untuk reformasi dalam sistem peradilan dan transparansi.

Kedua adalah ESIF yang bertujuan untuk investasi lapangan pekerjaan dan penciptaan lingkungan ekonomi Eropa yang berkelanjutan dan sehat. Penyaluran dana ESIF terbagi menjadi lima. Pertama adalah *European Regional Development Fund (ERDF)* yang bertujuan untuk mempromosikan pembangunan yang seimbang di berbagai wilayah UE dan berhasil membangun *Sofia Tech Park* dan *Sofia Metro Extension*. Kedua adalah *European Social Fund (ESF)* yang mendukung proyek terkait ketenagakerjaan di seluruh Eropa dan berinvestasi di sumber daya manusia Eropa. Ketiga adalah *European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)* yang tersalurkan dengan membangun lampu jalan menggunakan

energi surya hemat energi di sembilan desa di kotamadya Kainardja. Keempat, *European Maritime and Fisheries Fund* (EMFF) yang berhasil merekonstruksi dan memodernisasi Pelabuhan Pancing Sarafovo. Kelima adalah *Cohesion Fund* (CF) yang mengalokasikan dana untuk jaringan transportasi trans-Eropa, dan mendukung proyek-proyek yang berkaitan dengan energi atau transportasi.

Ketiga adalah Transparansi Internasional (TI) Bulgaria yang merupakan bagian dari gerakan anti korupsi global. TI Bulgaria memiliki dua program. Pertama adalah Sistem Integritas Nasional, sebuah model evaluasi *Transparency International* yang dirancang untuk memberikan tolak ukur dari fungsi lembaga-lembaga dan sektor-sektor utama yang sangat penting dalam memerangi korupsi. Kedua adalah kegiatan kemitraan dengan masyarakat sipil dan lembaga publik – mitra dalam meningkatkan transparansi melalui elaborasi dan implementasi proyek kebijakan pencegahan konflik kepentingan. Meski menguapayan kampanye anti korupsi, TI Bulgaria belum mampu menghantarkan Bulgaria lebih dekat dengan rata-rata index korupsi UE. Bulgaria masih menjadi negara dengan indeks korupsi tertinggi diantara negara anggota Uni Eropa yang memiliki rerata 66 dengan CPI kurang dari rata-rata dunia, 43. Disamping upayanya untuk menciptakan aspek pemerintahan yang bersih, pengimplementasian hukum anti-korupsi di Bulgaria tumpul, disertai dengan sistem peradilan yang juga korup.

Keempat adalah Strategi makro-regional Uni Eropa Wilayah Danube yang memungkinkan negara-negara yang berada dalam satu kawasan untuk bekerjasama mengatasi dan menemukan solusi masalah bersama, seperti polusi, kemampuan navigasi, dan persaingan bisnis agar tujuan lebih efisien untuk tercapai. Strategi Makro Regional Wilayah Danube ini mampu membangun proyek Jembatan Vidin-Calafat yang menghubungkan antara Bulgaria dan Rumania untuk menyediakan akses vital pada rute prioritas utama Jaringan Transportasi Trans-Eropa (TEN-T). Tidak hanya untuk pengembangan Koridor Transportasi Pan-Eropa IV, Jembatan Vidin-Calafat Danube juga dirasa penting untuk seluruh sumbu transportasi Eropa Tenggara dan jaringan Transportasi Trans-Eropa.

Melihat upaya Uni Eropa tersebut, penulis beranggapan masih ada halangan yang menyebabkan implikasi program belum dapat berjalan maksimal. Menurut tata kelola multilevel, dapat dipahami bahwa tata kelola Uni Eropa sebagian besar terdiri dari tata kelola Tipe I, yang menekankan pada interaksi antara struktur kelembagaan, strategi interaksi dan hasil kebijakan. Dengan begitu, peraturan dan kebijakan yang dibentuk oleh Uni Eropa

diharapkan dapat memberi dampak nyata. Meskipun tak dapat dipungkiri, Uni Eropa juga menerapkan Tipe II, yang berarti bahwa kapasitas negara yang mengimplementasikan juga menjadi faktor penting bagaimana sebuah kebijakan dapat memberi perubahan yang signifikan.

Referensi:

Alexandru Ioan, Bădescu Cristian, (1997). Introduction to the study of inter-regional cooperation process. Bucharest: Sylvi Publishing.

Alexandru Ioan, Popescu-Slăniceanu Ion, Cărăușan Mihaela, Enescu Cosmin-Ionut, Dragos Dincă, (2003), Administrative Law, Economic. Bucharest: Publishing House.

ec.europa.eu, 2013. EU Strategy for Danube Region – Two Years Following. Tersedia dalam https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/danube/pdf/pamphlet.pdf . [Diakses online pada 8 Juli 2019].

Ec.europa.eu. 2015. European Social Fund – Operational Programmes. Tersedia dalam <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en> . [Diakses online pada tanggal 1 Juli 2019].

Ec.europa.eu. 2016. European Structural and Investment Funds: Country factsheet – Bulgaria. Tersedia dalam https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-bulgaria . [Diakses online pada tanggal 14 Januari 2019].

Ec.europa.eu. 2016. Glossary: Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS). Tersedia dalam [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_\(NUTS\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS)) . [Diakses online pada tanggal 30 September 2019].

Eising, Rainer (2004), ‘Multilevel Governance and Business Interests in the European Union’. Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions 17(2): 211–45.

European Commission. 2017. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: On Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism. Brussels, 25.1.2017.

- European Commission. 2017. What Is an EU Macro-Regional Strategy?. Tersedia dalam https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_en.pdf . [Diakses online pada tanggal 1 Juli 2019].
- Frey, Bruno and Eichenberger, Reiner (1996), 'FOCJ: Competitive Governments for Europe'. *International Review of Law and Economics* 16(3): 315–27
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2003), 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance'. *American Political Science Review* 97(2): 233–43.
- investbulgaria.com. 2019. Quality of Life. Tersedia dalam <http://www.investbulgaria.com/QualityOfLife.php> . [Diakses online pada 21 Januari 2019].
- investbulgaria.com. 2019. Quality of Life. Tersedia dalam <http://www.investbulgaria.com/QualityOfLife.php> . [Diakses online pada 21 Januari 2019].
- Jachtenfuchs, Markus (2010), 'The Institutional Framework of the European Union'. In: Henrik Enderlein, Sonja Walti and Michael Zurn (eds), *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 203–13.
- Katsamunskya, Polya. 2008. *Transparency in State Administration: Basic Prerequisite for Good Governance and Competitiveness of the Bulgarian Economy in European Context*. Bulgaria: University of National and World Economy.
- Nationsencyclopedia.com, 2019. Bulgaria - Infrastructure, power, and communications. Tersedia dalam <https://www.nationsencyclopedia.com/economies/Europe/Bulgaria-INFRASTRUCTURE-POWER-AND-COMMUNICATIONS.html#ixzz515sWmkrR> . [Diakses online pada tanggal 15 April 2019].
- Popa, Florina. 2014. Aspects of forms of regionalization in the European Union. *Intercultural Management Magazine*.
- The World Bank. 2018. *Doing Business: Measuring Business Regulations*. Tersedia dalam <http://www.doingbusiness.org/> . [Diakses online pada tanggal 2 April 2019].
- Transparency International Bulgaria. 2012. *Annual Report*. Tersedia dalam <https://transparency.bg/en/for-our-organisation/annual-reports/> . [Diakses online pada tanggal 3 Juni 2019].

Transparency.org. 2019. Western Europe and EU: Stagnating Anti-Corruption Efforts and Weakening Democratic Institutions. Tersedia dalam <https://www.transparency.org/news/feature/cpi2018-western-europe-eu-regional-analysis> [Diakses online pada tanggal 14 Agustus].

World Bank, 2018. Country Snapshot: The World Bank in Bulgaria. Tersedia dalam <http://pubdocs.worldbank.org/en/233771524127044459/Bulgaria-Snapshot-Spring2018.pdf> . [Pdf diakses online pada 13 Maret 2019].