

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak abad ke 16, yakni ditandai oleh pembentukan Traktat Westphalia, hubungan internasional digambarkan anarkis dan didominasi oleh negara (dulu berbentuk kerajaan) sebagai aktor utama dengan karakteristik yang egois dan rasional.¹ Namun, pada abad ke 19, organisasi internasional (OI) muncul sebagai aktor yang merepresentasikan *order*, tercermin di dalam pembentukan organisasi antar-pemerintah (*intergovernmental organization*=IGO) sebagai forum komunikasi dan regulator interaksi antara negara-negara anggotanya.² Contoh penting IGO dewasa ini adalah Uni Eropa (UE). Beranggotakan 27 negara Eropa,³ UE mengatur aktivitas ekonomi, hukum, dan keamanan baik aktor negara maupun non-negara di dalam area yurisdiksinya.

Sejak pembentukan Traktat Paris, UE (dulu bernama Komunitas Eropa) berevolusi dalam berbagai Traktat yang mendasarinya.⁴ Traktat Paris, yang dibentuk pada tahun 1951, dan Traktat Roma, yang dibentuk pada tahun 1957, mendasari pembentukan tiga institusi utama Komunitas Eropa, yakni: *European Coal and Steel Community* (ECSC); *the European Atomic Energy Community* (Euratom); dan *the European Economic Community* (EEC). Lebih lanjut, Traktat Maastricht atau *The Treaty of European Union* (TEU) pada tahun 1992 mentransformasi Komunitas Eropa menjadi UE. Traktat tersebut menandai ekspansi kebijakan-kebijakan yang sebelumnya dibentuk di dalam Komunitas

¹ “When we study world politics and economics, and try to understand our place in the global system, most of us think in terms of states, and of ourselves as citizens of one or other of those states.... We think in terms of states because they have been the primary actors in the global system for more than 200 years... For the critics of the state system, the Cold War once again showed how states seemed unable to guarantee the safety of their citizens except through a balance of terror with other states.” John McCormick, *Understanding A European Union A Concise Introduction*, (New York: Palgrave, 2002), hlm. 1.

² Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations Framework for Understanding 5th edition*, (London: Allyn and Bacon, 1997), hlm. 59

³ 27 negara anggota EU adalah: Austria Belgia Bulgaria Cyprus, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Irlandia, Italia, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Belanda, Polandia, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, dan Inggris.

“EU Member Countries”, diakses dari http://europa.eu/abc/european_countries/index_en.htm pada tanggal 16 Januari 2008 pukul 19.51 WIB.

⁴ Michelle Cini, *European Union Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 2003), hlm. 46-53

Eropa serta berperan sebagai tonggak utama pertumbuhan institusionalisasi Eropa berdasarkan tiga pilar, yaitu: Komunitas Eropa; *Common Foreign and Security Policy* (CFSP); dan, *Justice and Home Affairs* (JHA). Sedangkan, Traktat Amsterdam yang muncul pada tahun 1999 secara khusus merevisi institusionalisasi kerjasama dalam bidang keamanan dan hukum internal UE. Adapun, traktat tersebut merubah pilar ke tiga UE menjadi *Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters* (PJCCM).

Berdasarkan Traktat Roma, salah satu poin utama Komunitas Eropa adalah objektif pembentukan suatu pasar internal, yang kemudian dinamakan Pasar Bersama Eropa (PBE).⁵ Adapun karakteristik PBE tertuang di dalam Artikel 4 ayat 1 Traktat Roma. Berdasarkan artikel tersebut, PBE diidentifikasi dalam bentuk pasar terbuka yang ditandai oleh kompetisi bebas.

“For the purposes set out in Article 2, the activities of the Member States and the Community shall include, as provided in this Treaty and in accordance with the timetable set out therein, the adoption of an economic policy which is based on the close coordination of Member States' economic policies, on the internal market and on the definition of common objectives, and conducted in accordance with the principle of an open market economy with free competition.”

Karakteristik tersebut berdampak pada kewajiban pemerintah negara-negara anggota untuk meminimalisasi intervensinya di dalam pasar. Hal ini dikarenakan, asistensi pemerintah terhadap perekonomian nasional, antara lain di dalam industri-industri nasional, menyebabkan terganggunya efisiensi dan efektifitas pasar terbuka.⁶

Lebih lanjut, sejak pembentukan Traktat Maastricht pada tahun 1992, pertumbuhan di dalam pasar UE ditandai oleh semakin meluasnya area-area kebijakan harmonisasi ekonomi. Adapun, harmonisasi kebijakan nasional, salah satunya, terlaksana melalui liberalisasi pasar-pasar domestik. Pada sektor energi, liberalisasi dilakukan berdasarkan dua *Directives* yang dikeluarkan oleh Dewan

⁵ Artikel 2 “Consolidated Version of The Treaty Establishing The European Community,” diakses dari

⁶ Upaya pembentukan PBE menyebabkan UE menempatkan kompetisi sebagai elemen penting dalam agenda-agendanya. Komisi Eropa pada akhir 1980-an berupaya untuk menghadapi hambatan dari fragmentasi pasar dan penekanan pemerintah negara-negara anggota atas pencapaian kepentingan-kepentingan nasional. John McCormick, *op.cit.*, hlm. 174.

Eropa, yakni *Electricity Directives* dan *Gas Directives*.⁷ Liberalisasi ini bertujuan untuk menciptakan integrasi pasar energi UE berdasarkan kondisi kompetisi melalui berakhirnya praktek monopoli domestik dan bercampurnya aktivitas perusahaan-perusahaan lama dengan perusahaan-perusahaan pendatang baru.⁸

Namun demikian, perkembangan yang muncul sejak diterapkannya liberalisasi bertolak belakang dengan tujuan kompetisi. Liberalisasi pasar energi UE seharusnya mengakhiri dominasi perusahaan-perusahaan energi nasional melalui kehadiran kompetisi pasar dan dihapuskannya hak-hak khusus yang sebelumnya diberikan oleh negara kepada perusahaan-perusahaan tersebut. Akan tetapi, pencapaian tujuan kompetisi terhalangi oleh bermunculannya berbagai praktek konsentrasi pasar melalui merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan energi nasional. Melalui merger, perusahaan-perusahaan energi nasional dapat menangkal efek kompetisi pasar dengan meningkatkan kapasitasnya agar tidak kalah bersaing menghadapi kompetisi dari perusahaan asing pada pasar domestiknya. Dengan demikian, merger-merger tersebut pada akhirnya kembali memperkuat posisi dominan sekelompok perusahaan energi nasional pada pasar-pasar domestiknya.

Perkembangan merger di dalam pasar energi UE bahkan menunjukkan peran sentral pemerintah dalam mendorong proses merger. Pemerintah Perancis, di bawah pimpinan Presiden Jacques Chirac, menginisiasi rencana merger antara *Gaz de France* (GDF) dengan *Suez*. Merger antara GDF dan Suez merupakan respon pemerintah Perancis terhadap dampak liberalisasi pasar energi UE pada GDF. Hal ini terjadi dikarenakan peran sentral GDF dalam pelaksanaan kebijakan keamanan energi nasional selama puluhan tahun sebelum diberlakukannya liberalisasi oleh UE. Sehingga, menghadapi arus kompetisi yang kuat, pemerintah Perancis mendorong dilakukannya merger antara GDF dan Suez pada tanggal 26 Februari 2006.

Dalam kasus ini, banyak pihak menganggap peran Perancis di dalam merger sebagai tindakan yang bertentangan dengan tujuan kompetisi pasar energi

⁷ "Infringements Energy directives: Internal market of electricity and natural gas," diakses dari http://ec.europa.eu/energy/infringements/directives/electricity_gas_en.htm pada tanggal 18 Mei 2008, pukul 21.10 WIB

⁸ Dominique Finon dan Catherine Locatelli, "The liberalisation of the european gas market and its consequences for Russia," (IEPE, 2002,) hlm. 3

UE. Kritik terhadap tindakan Perancis tersebut datang dari berbagai pihak. Claude Turmes dari kelompok *Greens/EFA* di Parlemen Eropa mengatakan bahwa praktek konsentrasi perusahaan-perusahaan energi yang menciptakan sekelompok perusahaan raksasa (kartel) berbahaya bagi kesejahteraan masyarakat UE. Hal ini dikarenakan merger mendukung eksploitasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan energi UE terhadap konsumen-konsumennya.⁹ Berpendapat yang sama, seorang konsultan pasar listrik di *International Energy Agency*, Ulrik Stridbaek juga memandang praktek merger perusahaan-perusahaan energi UE pada dampaknya terhadap konsumen. Lebih lanjut Stridbaek menekankan bahwa apabila praktek-praktek merger ini terus dibiarkan, maka tujuan pencapaian pasar energi UE yang kompetitif akan terhambat.¹⁰ Kritik lain juga datang dari *Vice President and UE Commissioner responsible for Justice, Freedom, and Security*, Franco Frattini. Frattini mengkritik rencana merger antara GDF dan Suez oleh pemerintah Perancis sebagai suatu pelanggaran terhadap jiwa kompetisi di dalam kehidupan negara-negara anggota UE.¹¹

Kritik tersebut kemudian terbukti melalui keputusan Komisi Eropa pada tanggal 19 Juni 2008 yang menyatakan bahwa merger antara GDF dan Suez akan menimbulkan pelanggaran terhadap kompetisi. Melalui investigasi awal yang dilakukan oleh KE, ditemukan bahwa dampak merger tersebut akan dirasakan pada seluruh level dalam rantai suplai gas dan listrik di Belgia, serta seluruh level dalam rantai suplai gas di Perancis.¹² Dengan hasil investigasi tersebut, maka, KE memutuskan untuk melanjutkan prosedur merger melalui pelaksanaan investigasi pasar yang lebih mendetail terhadap merger antara GDF dan Suez.

⁹ "Merger plans deal blow to EU energy liberalization policy" diakses dari <http://www.euractiv.com/en/energy/merger-plans-deal-blow-eu-energy-liberalisation-policy/article-153035> pada tanggal 13 November 2008 pukul 14.30 WIB.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ "GDF, Suez merger against Europe-wide competition spirit: EU commissioner", diakses dari http://english.peopledaily.com.cn/200603/01/eng20060301_246833.html pada 17 Januari 2008, pukul 16.00 WIB

¹² "Merger: Commission approves merger of Gaz de France and Suez, subject to conditions," diakses dari <http://www.europeanenergyforum.eu/archives/european-union/eu-general-topic-file/eu-competition-and-economic-matters/companies-concentration-notification-decision-opposition-non-opposition/cases-where-the-commission-intervened/mergers-commission-approves-merger-of-gaz-de-france-and-suez-subject-to-conditions> pada tanggal 11 Januari 2008, pukul. 17.40 WIB.

Proses pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez dilaksanakan sejak tanggal 10 Mei 2006 hingga 14 November 2006. Pada rentang waktu tersebut terjadi tiga tahap interaksi. Interaksi antara Perancis dan KE selama proses pelaksanaan prosedur merger berlangsung diawali oleh *prior-notification* atas rencana merger antara GDF dan Suez pada tanggal 10 Mei 2006. Pengiriman *prior-notification* ini menandai dimulainya tahap pertama pelaksanaan prosedur merger yang berlangsung sejak 10 Mei 2006 hingga 18 Agustus 2006. Pada tahap ini *prior-notification* yang diserahkan oleh GDF dan Suez direspon oleh KE melalui suatu *statement of objection* yang berdampak pada dilaksanakannya investigasi pasar yang lebih detail atas merger kedua perusahaan tersebut. Tahap selanjutnya berlangsung sejak tanggal 1 September 2006 hingga 10 Oktober 2006. Pada tahap ini, GDF dan Suez memberikan *Commitments* (yaitu proposal perubahan klausul merger) untuk merespon hasil investigasi pasar yang telah dilakukan oleh KE. *Commitments* ini ditolak oleh KE yang kemudian memperpanjang prosedur selama 5 hari pada tanggal 10 Oktober 2006. Tahap terakhir dimulai sejak tanggal 13 Oktober 2006 dengan dikirimkannya *Commitments* kedua oleh GDF dan Suez sebagai respon terhadap penolakan KE atas *Commitments* yang pertama. Akhirnya pada tanggal 10 November 2006, KE Mengeluarkan *Assessment on Commitments 13 Oktober 2006* dan *Commission Decision of 14 November 2006* yang berisi persetujuan atas draft proposal merger antara GDF dan Suez dengan mengadopsi *Commitments* kedua yang dinilai berhasil menghilangkan ancaman atas kompetifitas pasar UE.

1.2 Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

1.2.1 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, terjadi relasi yang konfliktual antara Perancis dengan Komisi Eropa. Hal ini dikarenakan, pemerintah Perancis, melalui perusahaan GDF dan Suez berupaya untuk menciptakan dominasi pasar yang pada prinsipnya bertentangan dengan tujuan kompetisi PBE. Oleh karena itu, sebagai institusi yang berwenang untuk mengatur berbagai aktivitas perekonomian di dalam PBE, maka KE melaksanakan prosedur untuk melindungi kompetifitas

pasar-pasar domestik yang terganggu oleh kehadiran merger antara GDF dan Suez.

1.2.2 Pertanyaan Penelitian

Dengan demikian, pertanyaan yang akan dijawab sebagai fokus dari penelitian ini adalah:

“Bagaimana interaksi antara pemerintah Perancis dan Komisi Eropa dalam proses merger antara GDF dan Suez?”

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini merupakan sebuah pemaparan atas interaksi antara Perancis dan UE dalam proses pelaksanaan prosedur merger GDF-Suez. Berangkat dari identifikasi tersebut, beberapa tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk:

1. memberikan elaborasi mendetail atas tiga tahap pelaksanaan prosedur merger;
2. menganalisa peran Perancis dan Komisi Eropa di dalam merger tersebut; serta,
3. pelaksanaan prosedur merger GDF-Suez.

menggambarkan interaksi yang terjadi antara Perancis dan UE dalam proses pe

1.3.2 Signifikansi Penelitian

Signifikansi penelitian ini adalah:

Menghadirkan suatu elaborasi interaksi antara negara anggota dengan institusi regional, kajian yang jarang diangkat dalam ilmu hubungan internasional.

Memberikan kontribusi teoretis terhadap kajian mengenai interaksi antara negara dan institusi regional dalam konteks integrasi internasional.

1.4 Kerangka Pemikiran

Ilmu hubungan internasional merupakan cabang ilmu yang menganalisa seluruh bentuk interaksi antara berbagai anggota masyarakat yang memiliki dampak terhadap objektif-objektif pemerintah atau dipergunakan sebagai instrumen oleh pemerintah dalam pencapaian objektif tersebut. K.J Holsti memfokuskan kajian mengenai fenomena-fenomena hubungan internasional pada beberapa level analisa, yaitu: individu, negara, sistem, dan global. Berkaitan dengan permasalahan yang diangkat pada skripsi ini, level analisa negara dan sistem menjadi fokus utama pembahasan. Adapun, sistem didefinisikan oleh Kenneth N. Waltz sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari unit-unit yang saling berinteraksi.¹³ Adapun, "unit" dalam hal ini merupakan elemen atomik yang diwakili oleh negara.¹⁴

Lebih lanjut, Holsti menganalisa bahwa sistem internasional berinteraksi secara intensif dengan negara. Adapun, kedua satuan analisa tersebut saling mempengaruhi. Dengan demikian, negara memberikan dampak kepada sistem, begitu pula sebaliknya.¹⁵ Sehingga, berdasarkan definisi-definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa dinamika sistem dipengaruhi oleh perilaku negara-negara sebagai unit pembentuknya.

Sistem pada masa kini dipengaruhi oleh fenomena globalisasi. Andrew Linklater mendefinisikan globalisasi sebagai "the compression of time and space and the universalization of economic and social relations."¹⁶ Dengan tingginya jumlah interaksi yang diakibatkan oleh kondisi dunia yang semakin terintegrasi, kehadiran hukum untuk menciptakan pengaturan dan regularisasi berbagai aktivitas interaksi antar aktor internasional semakin dibutuhkan. Fenomena yang

¹³ Disamping definisi singkat oleh Kenneth Waltz di atas, Hedley Bull mendefinisikan sistem sebagai: *a system of States "founded when two or more states have sufficient contact between them, and have sufficient impact on one another's decisions, to cause them to behave-at least in some measure- as part of a whole."* Lihat. Hedley Bull, *Anarchical Society*, (New York : Columbia University Press, 1977), hlm. 9-10.

¹⁴ Waltz menyatakan bahwa negara bukan unit satu-satunya dalam politik internasional, namun, negara adalah unit utama. "States are not and never have been the only international actors. But then structures are defined not by all of the actors that flourish within them but by major ones." Lihat. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (California: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), hlm. 93.

¹⁵ K.J Holsti, *International Politics A Framework for Analysis 6th ed*, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1992), hlm. 6-10.

¹⁶ Andrew Linklater, "The Evolving Spheres of International Justice," *International Affairs*, Vol. 75 No. 3, (1999), hlm. 473.

muncul sejak abad ke 19 adalah berubahnya ”wajah” sistem politik internasional oleh kehadiran berbagai institusi internasional yang merepresentasikan kerjasama antar negara.

Salah satu penjelmaan institusi internasional yang merubah ”wajah” sistem politik internasional adalah institusi regional yang dibentuk oleh sekelompok negara dengan kesamaan letak teritorial. Charles B. Shotwell dalam tulisannya yang berjudul ”International Law and Institutions: A Post-Westphalian Landscape,” mendefinisikan institusi regional sebagai “states seek either commercial or security benefit by joining with like-minded states for common purposes.”¹⁷

Dampak dari globalisasi terhadap kemunculan berbagai institusi regional dijelaskan oleh Cordula Janowski dalam tulisannya yang berjudul “Globalization, Regional Integration and the EU Pleadings for a Broader Perspective.” Globalisasi digambarkan mendatangkan berbagai permasalahan yang tidak lagi dapat diselesaikan oleh hanya satu negara. Globalisasi tidak hanya memperlemah negara, tetapi juga merubah opsi-opsi tindakan negara tersebut dalam menentukan kebijakan domestik dan luar negerinya. Terutama pada sisi perdagangan, globalisasi mendatangkan arus kompetisi yang kuat didefinisikan oleh kepentingan-kepentingan pelaku ekonomi besar.¹⁸ Menghadapi permasalahan-permasalahan yang sama, sekelompok negara bertetangga memutuskan untuk bekerjasama, ”bundle their power of problem solving” untuk mengatasi hambatan-hambatan pertumbuhan politik dan ekonomi.¹⁹

Robert Keohane dalam tulisannya yang berjudul "International Institutions: Can Interdependence Work?" mengidentifikasi institusi internasional ke dalam dua elemen pembentuknya, yakni: peraturan-peraturan (*rules*) yang mengatur elemen-elemen dari politik dunia; dan, organisasi-organisasi yang mengimplementasikan peraturan-peraturan tersebut.²⁰ Institusi internasional mengaplikasikan berbagai peraturan yang berdampak pada terkikisnya otonomi

¹⁷ Charles B. Shotwell, “International Law and Institutions: A Post-Westphalian Landscape,” hlm. 765.

¹⁸ Cordula Janowski, “Globalization, Regional Integration and the EU Pleadings for a Broader Perspective,” dalam *Discussion Paper* C162, Center for European Integration Studies, hlm. 16.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 25

²⁰ Robert O. Keohane, “International Institutions: Can Interdependence Work?,” *Foreign Policy*, No. 110, (Spring, 1998), hlm. 82.

negara dalam menentukan upaya-upaya pencapaian tujuan nasionalnya. Dengan demikian, peran institusi internasional pada hakikatnya adalah sebagai *constraint of power* negara. Papp menyatakan, hukum internasional selalu berupaya untuk membatasi perilaku negara, terutama sebagai suatu *international use of power*.²¹

Namun, permasalahan utama dalam kajian ilmu hubungan internasional mengenai institusi internasional adalah pada tidak akuratnya model-model analisa integrasi yang diformulasikan oleh berbagai pendekatan konvensional dengan fakta perkembangan institusi internasional yang ada. Hal ini tertuang di dalam tulisan Donald J. Puchala yang berjudul "Of blind men, elephants, and international integration." Puchala berargumen bahwa hal ini terjadi dikarenakan model-model tersebut dibentuk untuk menunjukkan bagaimana suatu integrasi seharusnya berlangsung, bukan apa yang disebutnya sebagai "what is here and now".²² Puchala mengangkat empat pendekatan konvensional yang menjelaskan fenomena integrasi internasional, yakni: federalisme, nasionalisme, fungsionalisme, dan realisme.

Mengkritik pendekatan federalisme, Puchala menunjukkan bahwa bentuk-bentuk integrasi di berbagai region dunia tidak merepresentasikan suatu bentuk pemerintahan federal. Analisa pendekatan federalisme menekankan pada sejauh mana otoritas pusat hadir di dalam suatu integrasi internasional, dalam hal ini merujuk pada institusi yang terbentuk. Dengan kata lain, analisa atas integrasi internasional difokuskan pada perubahan-perubahan menuju suatu pemerintahan pusat. Puchala menegaskan, dengan fokus penilaian yang demikian, menyebabkan lemahnya kemampuan pendekatan ini untuk menjelaskan perkembangan fenomena integrasi internasional, sebagai contoh, bahwa negara bisa saja meningkatkan kedaulatannya dalam proses integrasi.²³

Penjelasan nasionalisme mengenai integrasi internasional difokuskan pada asumsi bahwa suatu proses integrasi akan diikuti oleh asimilasi sosial dan kultural oleh lebih dari suatu bangsa. Puchala menegaskan bahwa bukan ini yang terjadi dalam perkembangan fenomena integrasi. Hal ini dikarenakan sedikitnya

²¹ Papp, *op. cit.*, hlm. 430.

²² Donald J. Puchala, "Of blind men, elephants, and international integration," dalam Richard Little dan Michael Smith, (eds.), *Perspectives on World Politics*, (Routledge: London, 1991), hlm. 256.

²³ *Ibid.* hlm. 250-251

eksistensi organisasi internasional yang dilandaskan pada kebangsaan regional. Selain itu, fokus utama pendekatan nasionalisme pada interaksi dan transaksi "people-to-people" menyebabkan tersisihkannya kajian yang lebih penting untuk diangkat, yakni interaksi dan transaksi "people-to-government" dan "people-to-international organization and processes."²⁴

Pendekatan lain yang dikritik oleh Puchala adalah fungsionalisme. Pendekatan ini menekankan pada proses spillover yang menjadi mesin pendorong integrasi. Sejatinya pendekatan ini mendeskripsikan integrasi internasional pada karakteristik ketergantungan fungsional, analisa sektoral, dan signifikansi aktor non-pemerintah. Namun, Puchala menyatakan bahwa perkembangan fenomena integrasi internasional masih ditandai oleh kuatnya peran pemerintah, signifikansi motif pencapaian kesejahteraan, dan karakteristik politis. Lebih lanjut, fokus utama pendekatan fungsionalisme pada ekspansi integrasi secara sektoral meniadakan cara-cara lain menuju ketergantungan fungsional, yang antara lain adalah peningkatan volume aktivitas koordinatif dan peningkatan kompleksitas isu sebagai indikator lain menentukan pertumbuhan integrasi internasional.²⁵

Realisme mendefinisikan integrasi internasional sebagai proses eksploitasi oleh negara-negara melalui mobilisasi dan akumulasi sebesar-besarnya sumber-sumber untuk meningkatkan *power* negara masing-masing. Fokus pendekatan realisme pada interaksi antar aktor tradisional (negara) untuk mencapai tujuan-tujuan tradisional (otonomi internasional, keamanan militer, pengaruh diplomatik, dan prestise) menghalau munculnya analisa-analisa baru mengenai peran negara di dalam suatu institusi internasional. Puchala berargumen bahwa terdapat banyak hal-hal yang signifikan di dalam fenomena integrasi internasional yang luput dari model pendekatan realisme.²⁶

Menghadapi situasi gagalnya model-model analisa konvensional tersebut, Puchala memulai analisisnya atas fenomena integrasi internasional dengan menekankan pada karakteristiknya yang baru dan belum pernah sebelumnya ditemukan di dalam hubungan internasional. Dengan asumsi demikian, maka upaya menciptakan suatu model analisa yang lebih produktif dapat tercapai.

²⁴ *Ibid.* hlm. 252-253

²⁵ *Ibid.*, hlm. 253-255

²⁶ *Ibid.*, hlm. 255-256

Puchala mengangkat beberapa karakteristik utama fenomena integrasi internasional yang dinamakannya sebagai "Concordance System."

Pertama, Puchala mendeskripsikan negara bukan lagi satu-satunya aktor utama dalam suatu integrasi internasional. Institusi internasional juga merupakan aktor yang penting dengan karakteristik yang independen dan otonom dalam berinteraksi dengan negara. Bahkan, di dalam suatu integrasi yang sangat kompleks berbagai aktor akan muncul dari empat arena organisasi, yakni: subnasional, nasional, transnasional, dan supranasional. Hal ini menunjukkan kompleksitas struktur yang muncul diakibatkan adanya integrasi internasional.²⁷

Kedua, sistem yang terbentuk oleh integrasi bersifat sangat institusional. Negara-negara menyalurkan berbagai transaksi yang dilakukannya ke dalam jaringan-jaringan organisasi yang diatur berdasarkan prosedur. Dengan demikian, negara-negara berinteraksi secara birokratis. Dalam hal ini, berkat kehadiran institusi internasional, hubungan antar negara menjadi bersifat teratur, berlandaskan standarisasi, terencana, dan efisien.²⁸

Terakhir, negara-negara berinteraksi melalui praktek tawar menawar. Hal ini juga didukung oleh terciptanya transparansi informasi dan komunikasi antara negara dengan negara dan negara dengan aktor non-negara. Puchala menyatakan bahwa tercipta pola *variable-sum game* yang menekankan pada perilaku kooperatif dan sanksi terhadap perilaku kompetitif antar negara. Dengan demikian, Puchala menyatakan bahwa atmosfir kerjasama terjaga dikarenakan negara-negara memilih untuk mendapatkan penghargaan atas sikapnya yang kooperatif dibandingkan sanksi atas sikapnya yang kompetitif.²⁹

Namun demikian, perkembangan fenomena integrasi internasional, atau secara khusus integrasi regional, dari tahun ke tahun mendatangkan karakteristik baru dalam menjelaskan hubungan antara institusi dengan negara. Dan, Puchala, dalam tulisannya tersebut tidak memberikan prediksi atas perubahan bentuk integrasi di masa depan. Oleh karena itu, perlu untuk dilakukan aktualisasi perkembangan fenomena integrasi regional, sehingga deskripsi yang ditawarkan oleh Puchala, yang berlandaskan "what is here and now" tetap akurat.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 257-258

²⁸ *Ibid.*, hlm. 258-259.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 259-260.

UE merupakan salah satu fenomena integrasi internasional yang menghadirkan karakteristik tersendiri di dalam formulasi model analisa. Terdapat dua pendekatan mengenai integrasi regional yang aplikasinya sangat dekat dengan perkembangan UE dari awal pembentukannya, yakni: pendekatan *liberal intergovernmentalism* dan neofungsionalisme.

Teori *liberal intergovernmentalism* oleh Andrew Moravcsik menekankan pada peran *society* dalam membentuk preferensi nasional yang kemudian menjelma dalam upaya-upaya *bargaining* antar negara sehingga menciptakan *outcome* yang sistemik. Moravcsik menggunakan *two-stage model* dalam menjelaskan interaksi antar negara anggota sebagai proses integrasi Uni Eropa. Two stage model pada dasarnya menggabungkan pendekatan institusional dan pendekatan liberal. Moravcsik juga menjelaskan bahwa terdapat tiga tahapan atau elemen utama yang dapat menjelaskan teori *liberal intergovernmentalism* ini.

1. **pembentukan preferensi domestik:** merupakan *policy demand* yang merefleksikan proses politik domestik. Pada tahapan ini, akan muncul berbagai aktor yang memiliki kepentingan dan dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan negara. Aktor-aktor yang bermain diantaranya adalah *social interest groups*, badan legislatif, dan badan eksekutif pemerintah. Yang juga menjadi karakteristik *liberal intergovernmentalism* adalah mendominasinya kepentingan ekonomi dibandingkan kepentingan politik dalam pembentukan kebijakan suatu negara terhadap Uni Eropa.
2. ***interstate bargaining*:** pada tahapan ini dimunculkan berbagai kebijakan yang menjadi suplai alternatif kebijakan Uni Eropa. Proses tawar menawar ini ditandai dengan adanya *asymmetrical interdependence* antar negara, perbedaan preferensi domestik dan *bargaining power* antar negara. Dijelaskan tiga determinan *bargaining power* suatu negara:
 - a. ***unilateral policy alternatives*:** merupakan proposal kebijakan yang diajukan oleh satu anggota saja dan memenuhi kepentingan dari satu pihak tertentu. Hal ini dapat terjadi apabila tidak tercapai kesepakatan kolektif mengenai suatu kebijakan.

- b. *alternative coalitions*: kondisi ini menandai terbentuknya koalisi yang mengakibatkan terkelompokkannya negara-negara anggota ke dalam koalisi dan non-koalisi. Oleh karena itu, untuk dapat ikutserta dalam pengolahan suatu proposal kebijakan, maka negara anggota harus berada di dalam koalisi, bukan di luarnya.
 - c. *compromise and issue linkage*: menunjukkan bagaimana potential *bargains* dapat tercapai.
3. *Supranational institutions*: menunjukkan terciptanya institusionalisasi Eropa yang berdampak pada reduksi biaya transaksi dari negosiasi dan meningkatkan legitimasi kepada pemerintah nasional terutama pada kebijakan-kebijakan bersama dalam kerangka Uni Eropa.³⁰

Sedangkan, pendekatan neofungsionalisme menjelaskan proses integrasi sebagai hasil dari *incremental decision-making* yang dimotori oleh elit-elit dan kelompok-kelompok kepentingan di setiap negara. Berbeda dengan asumsi federalisme yang mengedepankan pembentukan institusi pemerintahan regional, nasional, dan lokal sebagai titik awal proses integrasi, neofungsionalisme menggambarkan integrasi berlangsung dengan model *spillover* untuk menghadirkan suatu kondisi akhir, yakni terbentuknya suatu komunitas politik.

Ernst B. Haas menggambarkan IGO regional dengan menekankan pada perannya sebagai *intervening variable* dalam menjelaskan pencapaian tujuan integrasi. Hal ini dikarenakan, di dalam IGO regional terjadi aktivitas unit-unit, baik yang bersifat integratif atau disintegratif. Aktivitas-aktivitas tersebut kemudian dikelola dalam kerangka pengaturan regional. Hasil dari pengaturan tersebut kemudian dapat memunculkan peningkatan integrasi atau, sebaliknya, disintegrasi di antara negara-negara.³¹

Interaksi disintegratif diantara IGO regional ini juga ditemukan oleh Philippe C. Schmitter di dalam upayanya merevisi model proses integrasi Neofungsionalisme awal yang ditemukan dalam karya seminal Ernst B. Haas dengan judul "The Uniting Of Europe: Political, Social and Economic Forces,

³⁰ Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in The European Community: A Liberal Intergovernmental Approach," dalam *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 No.4, (1993), hlm. 475-521.

³¹ Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing," dalam *International Organization*, Vol. 24, No. 4, 1970, hlm. 611-612.

1950-1957.”³² Asumsi dasar Schmitter dalam proposisinya bersumber dari gambaran kausal Fungsionalis atas model hubungan antara IGO regional dan negara. Arthur Stinchcombe menyatakan bahwa konsekuensi dari beberapa perilaku atau kesepakatan sosial yang terbentuk dalam sistem regional merupakan elemen sentral dari penyebab-penyebab terciptanya perilaku itu sendiri. Dengan kata lain, ketika negara-negara menyetujui suatu keputusan pada level regional, konsekuensi-konsekuensi dari pelaksanaan keputusan tersebut pada akhirnya menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi redefinisi strategi negara terhadap *scope* dan *level* dari pembentukan keputusan IGO regional.³³ Dalam siklus pembentukan keputusan pada level regional, negara memiliki kecenderungan untuk selalu mengevaluasi strateginya. Hal ini dikarenakan, kalkulasi negara atas kepentingan-kepentingan nasional dilakukan dengan juga mengikutsertakan persepsinya terhadap dampak-dampak dari proses integrasi.³⁴ Dengan pola pembentukan strategi negara tersebut, maka, proses integrasi regional selalu dipengaruhi oleh upaya-upaya negara mengartikulasi kepentingan nasionalnya terhadap IGO regional.

Dalam pembentukan model integrasi, Schmitter menjelaskan karakteristik yang konfliktual dalam relasi antara IGO regional dan negara disebabkan oleh adanya kontradiksi. Definisi kontradiksi berdasarkan Schmitter adalah sebagai berikut: “*tension-producing conditions which are generated by the integration process itself.*”³⁵ Di dalam model tersebut, IGO regional bertindak dalam upayanya mengimplementasikan keputusan-keputusan bersama yang didesain untuk mencapai tujuan-tujuan awal integrasi. Namun demikian, dalam upaya pencapaian tujuan-tujuan tersebut, IGO regional dan kekuatan kontradiksi,

³² Schmitter menyatakan bahwa kelemahan-kelemahan Neofungsionalisme awal terletak pada variabel-variabelnya yang belum terkonseptualisasi secara jelas, sedikitnya referensi operasional dari variabel-variabel tersebut, kurangnya penjelasan mengenai relasi antar variabel yang merupakan elemen utama dari penjelasan atas proses integrasi, serta kurangnya pembahasan mengenai hasil-hasil integrasi yang lain. Philippe C. Schmitter, “A Revised Theory of International Integration,” dalam *International Organization*, Vol. 24 No. 4, 1970, hlm. 837.

³³ Perubahan *scope* dalam hal ini merujuk pada ekspansi atau reduksi tipe isu-isu yang menjadi subjek dari otoritas IGO regional. Sedangkan, perubahan *level* merujuk pada peningkatan atau penurunan otoritas IGO regional dalam mengalokasikan nilai-nilai selama proses integrasi. *Ibid.*, hlm. 841

³⁴ Di dalam tulisan ini, Schmitter menyebutkan beberapa hipotesa dasar dari model integrasinya. Hipotesa di atas merupakan Macrohypothesis nomor 6. *Ibid.*, hlm. 848-849.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 839.

didefinisikan, 'berkompetisi' dan akhirnya memproduksi konsekuensi pada level regional. Apabila performa IGO regional dianggap tidak memuaskan, maka, negara-negara akan merevisi strateginya dan memformulasikan keputusan-keputusan lain yang mengubah peran dan fungsi IGO regional dalam proses integrasi. Perubahan tersebut dapat berbentuk peningkatan *scope* dan *level* institusi, atau bahkan *spill-back* sebagai respon dari penarikan dukungan negara terhadap IGO regional.

Berdasarkan penjelasan kedua pendekatan integrasi regional tersebut, terlihat bahwa model analisa hubungan antara negara dengan insititusi regional yang digunakan belum menghadirkan karakteristik supranasionalisme. Pada *liberal intergovernmentalism*, integrasi regional ditentukan terutama oleh peran negara dalam membentuk preferensinya, yang kemudian diinteraksikan dengan preferensi negara lain dalam interaksi tawar menawar. Peran institusi regional adalah sebagai forum yang memfasilitasi interaksi tersebut. Sedangkan pendekatan neofungsionalisme menempatkan institusi regional sebagai *intervening variable* antara negara dan pencapaian tujuan bersama. Negara berinteraksi dengan institusi dalam upayanya mencapai tujuan bersama. Sehingga, perkembangan integrasi regional, berdasarkan pendekatan neofungsionalisme, juga dipengaruhi oleh peran institusi regional.

Elaborasi berbagai pendekatan mengenai integrasi regional, baik yang konvensional seperti yang telah dikemukakan oleh Puchala maupun yang didominasi oleh perkembangan integrasi UE, menunjukkan suatu kesimpulan bahwa belum ada pendekatan integrasi internasional yang memberikan model analisa dengan karakteristik supranasionalisme diberikan kepada institusi internasional. Negara tetap berperan signifikan dalam menentukan jalannya proses integrasi internasional.

Selain elaborasi berbagai model analisa integrasi internasional yang diberikan oleh pendekatan-pendekatan di atas, penulis juga menggunakan konsep *compliance* dalam menganalisa hubungan antara negara dengan institusi regional. Untuk mendapatkan gambaran mengenai perkembangan fenomena integrasi adalah penting untuk meninjau sejauh mana praktek *compliance* terhadap peraturan-peraturan regional diterapkan oleh negara. Beth. A. Simmons, dalam

tulisannya yang berjudul *International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs*, menyatakan bahwa hukum internasional berperan sentral dalam menjamin *compliance* negara terhadap institusi internasional. Simmons menyatakan bahwa institusi memaksa negara untuk melakukan berbagai komitmen legal yang terbagi ke dalam area-area kebijakan yang berbeda. Upaya ini merujuk pada peran manajemen yang dilakukan oleh institusi dalam menggunakan instrumen-instrumen legal yang ada untuk menjamin perilaku negara.

Konsep ini penting untuk dibahas dikarenakan, praktek *compliance* merupakan suatu karakteristik yang paling jelas dalam menggambarkan hubungan antara negara dengan institusi internasional. Karakteristik supranasionalisme suatu institusi internasional akan tercermin di dalam pelaksanaan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah negara-negara anggotanya. Semakin besar pengorbanan negara untuk menaati peraturan yang dikeluarkan oleh institusi internasional, maka, semakin kuat supranasionalisme institusi tersebut, begitu pula sebaliknya.

I.5 Asumsi Penelitian

1. Sebagai suatu institusi internasional, KE memiliki berbagai peraturan yang ditujukan kepada negara-negara anggotanya.
2. Sebagai salah satu negara anggotanya, Perancis tunduk pada peraturan-peraturan UE.

I.6 Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Metode penelitian yang digunakan adalah kronologi analitis dengan strategi analisa data secara induktif. Metode ini mengizinkan peneliti untuk, pertama-tama, menjelaskan secara komprehensif alur interaksi untuk menemukan hal-hal yang menentukan proses merger antara Gaz de France dan Suez, yang menjadi fokus penelitian ini. Metode ini digunakan, terutama, karena kompatibilitasnya dengan jenis data yang menjadi sumber elaborasi pada bagian pembahasan. Interaksi antara Perancis dan UE dilakukan sebagian besar pada taraf legislatif, sebagian besar data yang

dikumpulkan adalah dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh UE, Perancis, serta GDF dan Suez. Oleh karena itu sangat diperlukan pembahasan yang dimulai dengan narasi objektif atas alur interaksi yang terjadi dan diikuti oleh analisa subjektif mengidentifikasi elemen-elemen yang menentukan interaksi.

Penelitian ini dilakukan atas satu studi kasus, yakni kasus merger antara GDF-Suez. Penelitian ini dilakukan secara merinci dengan batasan aktor, waktu, serta dokumen yang jelas. Namun demikian, mengutip J. Vredenburg dalam tulisannya yang berjudul *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, studi kasus ialah suatu pendekatan yang bertujuan untuk mempertahankan keutuhan dari obyek. Hal ini berarti data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai suatu keseluruhan yang terintegrasi, di mana tujuannya adalah untuk memperkembangkan pengetahuan yang mendalam mengenai objek terkait. Vredenburg berpendapat bahwa studi kasus harus disifatkan sebagai penelitian yang eksploratif dan deskriptif.³⁶ Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut maka, penelitian ini menjadi komprehensif. Melalui penelitian ini dapat dibuktikan bahwa ilmu hubungan internasional yang selama ini penulis pelajari dapat diaplikasikan ke dalam suatu fakta politik internasional namun juga tidak mengurangi ruang di dalam penelitian untuk memberikan elaborasi yang mendalam atas fakta tersebut.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data primer dan sekunder. Namun, data-data primer memiliki kontribusi yang paling besar dalam penelitian ini. Data-data primer bersumber dari traktat-traktat UE, terutama Traktat Roma, serta peraturan-peraturan, berupa: *Competition Regulation; Merger Regulation*; dan, *Gas Directives*. Sedangkan, sumber data sekunder berasal dari studi dokumen dan literatur. Isu yang masih baru menyebabkan banyak data diperoleh melalui akses internet pada situs-situs resmi pemerintah Perancis, EU, GDF, dan Suez seperti www.gazdefrance.com, www.suez.com, www.europa.eu, dan www.industrie.gouv.fr. Sumber-sumber data sekunder antara lain artikel, tulisan-tulisan di dalam jurnal, serta literatur ilmu hukum dan ilmu hubungan internasional didapatkan dari Perpustakaan *Center for Strategic and International*

³⁶ J. Vredenburg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm.38

Studies, Unit Perpustakaan Departemen Hubungan Internasional FISIP UI Depok, Perpustakaan FISIP UI Depok, dan Perpustakaan Pusat UI.

I.7 Sistematika Penelitian

Berdasarkan kompleksitas penelitian, maka laporan penelitian disampaikan dalam empat bab.

- **BAB I:** merupakan Bab Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang, Pertanyaan Penelitian, Tujuan dan Signifikansi Masalah, Kerangka Pemikiran, Asumsi, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.
- **BAB II:** merupakan Bab Pembahasan yang mengetengahkan elaborasi mendalam atas interaksi yang terjadi antara Perancis dan UE. Interaksi tersebut tercermin di dalam tiga tahap pelaksanaan prosedur merger. Tahap-tahap tersebut dibagi ke dalam tiga periode, yakni: 10 Mei 2006 – 18 Agustus 2006; 1 September 2006 – 10 Oktober 2006; dan, 13 Oktober 2006 – 14 November 2006.
- **BAB III:** merupakan Bab Pembahasan untuk mengelaborasi peran pemerintah Perancis di dalam pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez.
- **BAB IV:** merupakan Bab Pembahasan untuk mengelaborasi peran Komisi Eropa di dalam pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez.
- **BAB V:** merupakan Bab Pembahasan untuk menganalisa proses interaksi yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Tujuan dari bab ini adalah untuk menemukan karakteristik interaksi antara Perancis dan Komisi Eropa di dalam proses merger antara GDF dan Suez.
- **BAB VI:** merupakan Bab Penutup. Bab ini berisi berbagai temuan penelitian yang menjawab perumusan masalah. Temuan-temuan penelitian ini dilihat sebagai suatu kontribusi teoretis terhadap ilmu hubungan internasional.