



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLIKASI NEGOSIASI *ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT*
(EPA) UNI EROPA TERHADAP PROSES INTEGRASI REGIONAL DI
SELATAN AFRIKA (2002-2007)**

SKRIPSI

GAYATRI MARISCA PERMATA SARI

0806322924

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

DEPOK

JUNI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : GAYATRI MARISCA PERMATA SARI

NPM : 0806322924

Tanda Tangan :



Tanggal : 22 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Gayatri Marisca Permata Sari
 NPM : 0806322924
 Program Studi : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
 Judul Skripsi :

“IMPLIKASI NEGOSIASI *ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT* (EPA)
 UNI EROPA TERHADAP PROSES INTEGRASI REGIONAL DI SELATAN
 AFRIKA (2002-2007)”

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Drs. Fredy B.L. Tobing, M.Si., Ph.D (())
 Sekretaris : Aninda Tirtawinata, S.Sos., M.Litt. (())
 Penguji Ahli : Artanti Wardhani, M. Phil (())
 Pembimbing : Prof. Zainuddin Djafar M.A., Ph.D (())

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 29 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat, karunia, dan berkah-Nya sehingga penulisan skripsi ini bisa berjalan dengan lancar dan selesai tepat pada waktunya. Penulisan skripsi ini tidak lain merupakan salah satu syarat mencapai gelar Sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Integrasi regional bukanlah sebuah fenomena yang baru dalam dinamika hubungan internasional. Dalam perkembangannya, integrasi regional menjadi fenomena yang dominan, di mana negara-negara melihat integrasi regional sebagai instrumen yang dapat digunakan baik untuk mencapai kepentingan politik dan juga kepentingan ekonomi. Hampir setiap kawasan membangun berbagai macam bentuk dari skema integrasi regional.

Saat membicarakan mengenai integrasi regional maka tidak ada yang lebih mendesak dari Afrika. Hal ini dikarenakan berbagai keterbatasan yang dimiliki negara-negara Afrika saat mereka hanya berdiri sendiri sebagai sebuah negara. Integrasi regional dipandang sebagai instrumen yang tepat yang dapat memberikan manfaat baik ekonomi dan politik bagi negara-negara Afrika. Integrasi regional di Afrika sendiri sudah berkembang sejak negara-negara tersebut mendapatkan kemerdekaan sampai dengan saat ini. Akan tetapi perkembangan dari berbagai macam skema integrasi regional yang terjadi tersebut belum mampu memberikan manfaat yang maksimal bagi negara-negara Afrika, dikarenakan masih terdapat permasalahan-permasalahan yang menjadi penghambat dari proses integrasi regional yang terjadi. Salah satu permasalahan yang menjadi ciri khas dari proses integrasi regional yang ada di Afrika yaitu permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam berbagai macam skema integrasi regional yang ada. Permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam keanggotaan di skema integrasi regional menyebabkan apa yang disebut sebagai efek *spaghetti bowl*, yang telah disepakati memberikan dampak negatif baik bagi negara-negara tersebut dan juga bagi proses integrasi regional yang terjadi. Salah satu kawasan dengan permasalahan tumpang tindih keanggotaan negara dalam skema integrasi regional adalah kawasan Selatan Afrika.

Permasalahan ini menjadi semakin menarik saat momentum untuk melakukan upaya rasionalisasi bagi permasalahan tumpang tindih ini datang dari Uni Eropa yang menawarkan *Economic Partnership Agreement* (EPA) dengan

negara-negara Afrika yang salah satu tujuan utamanya adalah untuk mendukung dan memperkuat integrasi regional di Afrika. Analisis akan dilakukan dengan melihat dampak dari proses negosiasi EPA terhadap proses integrasi regional di Afrika, dengan kasus di kawasan Selatan Afrika.

Penulis di satu sisi menyadari banyaknya kekurangan dan kelemahan yang telah dilakukan selama penulisan skripsi ini, baik secara teknis maupun substansi. Atas dasar inilah penulis sangat mengharapkan berbagai saran dan kritik yang membangun dari pembaca untuk semakin memperkaya skripsi ini. Pada akhirnya, penulis berharap penelitian ini dapat bermanfaat bagi berbagai pihak yang bersangkutan.

Depok, 22 Juni 2012

Gayatri Marisca



UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan puji syukur dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Allah SWT, yang dengan rahmat dan angurah-Nya lah penulis mampu untuk dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulis juga mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Prof.Zainuddin Djafar M.A., Ph.D selaku pembimbing skripsi yang telah bersedia meluangkan waktu di tengah kesibukannya untuk membimbing jalannya penelitian ini. Terima kasih atas semangat dan dorongan yang diberikan serta kepercayaannya kepada penulis untuk dapat melanjutkan skripsi ini. Terima kasih atas saran dan masukan yang diberikan terhadap penelitian ini sehingga skripsi ini jauh lebih baik dari sebelumnya.
2. Artanti Wardhani, M. Phil selaku penguji ahli yang memberikan banyak masukan dalam skripsi ini. Penulis melihat masukan-masukan yang diberikan selamasidang bersifat konstruktif dalam penelitian ini terutama dalam membuka khasanah berpikir penulis menjadi semakin komprehensif.
1. Drs. Fredy BL. Tobing, M.Si., Ph.D selaku ketua sidang dan dosen pengajar SPM yang sangat membantu dalam mengarahkan pemikiran penulis dalam menyusun fondasi skripsi. Terima kasih atas saran dan dorongan psikologis yang diberikan selama masa-masa SPM. Saran-saran tersebut sangat berguna untuk membangun mental penulis dalam menghadapi sidang.
2. Dosen-dosen *cluster* Ekonomi Politik Internasional seperti Pak Makmur Keliat, Mas Tirta, Mas Syamsul, Mbak Dewi Sitepu, Mbak Asra, Mbak Yuni dan lain-lain yang telah membantu memperkaya pengetahuan penulis dalam memahami fenomena-fenomena ekonomi-politik internasional serta Mbak Suzie selaku Pembimbing Akademis penulis.
3. Seluruh pihak dari departemen Ilmu Internasional seperti Mas Andi selaku kepala department, Mbak Anin dan Mbak Ayu selaku sekretaris, Mas Andre dan lain-lain yang telah membantu dalam mengurus kelengkapan hal-hal yang berkaitan dengan skripsi penulis. Serta terimakasih kepada perustakaan ilmu Hubungan Internasional (UPD-HI), terutama kepada Mas Roni yang telah

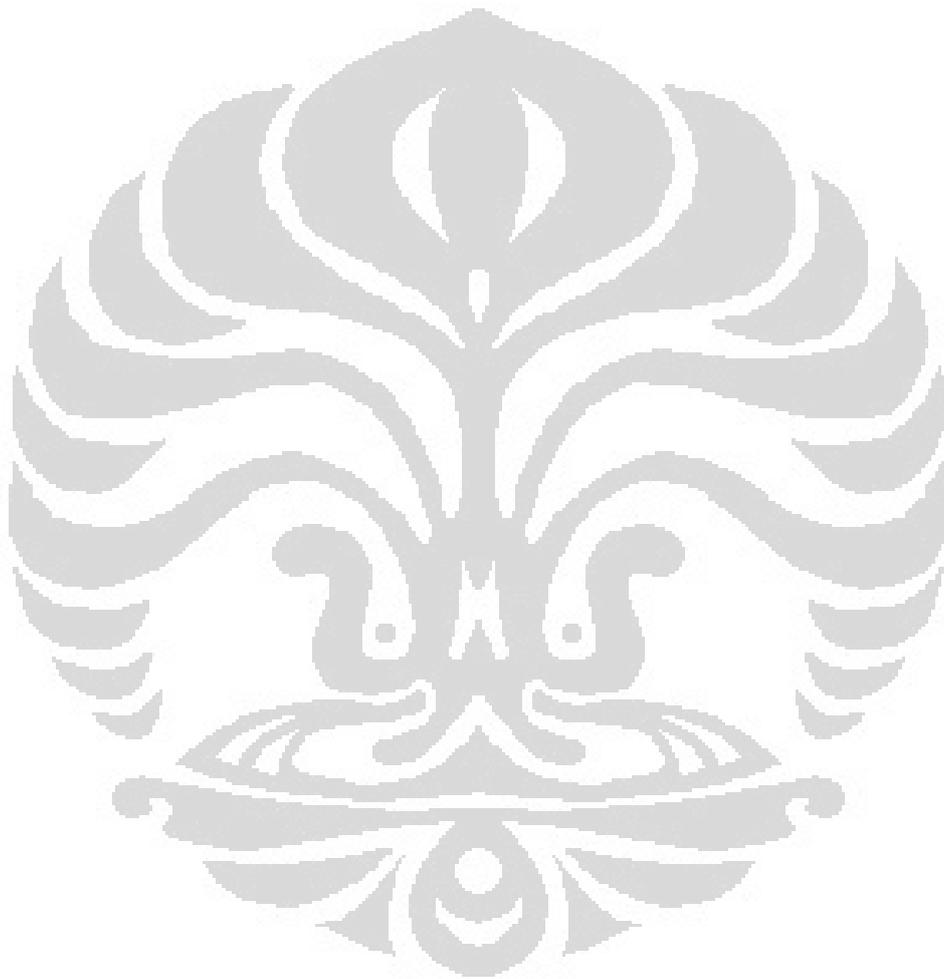
membantu penulis dalam mendapatkan buku-buku yang dapat menunjang skripsi penulis.

4. Orang tua dari penulis, atas kesabaran dan dukungannya yang tak terhingga pada penulis. Terima kasih atas kepercayaan dan dorongannya yang terus memacu penulis untuk menjadi pribadi yang lebih baik.
5. Adik penulis yang telah memberikan dukungan yang luar biasa dalam kehidupan penulis terutama dalam menyusun skripsi ini. Terima kasih atas semangat yang diberikan sehingga penulis yakin mampu menyelesaikan skripsi ini.
6. Teman-teman HI 08, yang berjuang bersama-sama mulai dari TKHI hingga sekarang. Tidak terasa sudah lebih dari tiga tahun kebersamaan kita dan terasa sangat cepat. Suka dan duka yang dilalui baik bersama maupun secara individual pasti akan menjadi cerita tersendiri dalam kehidupan penulis.
7. MMIG Girls. Wiweka Sukma Wardhani as *our leader* yang juga a *die-hard fan* dari Max Changmin DBSK. Febrian Dneuilly sebagai sesama golongan darah B yang juga fans setia dari Lee Jonghyun CNBLUE. Pra Ulpa Ritonga as *our maknae* yang juga fans setia dari Adam Levine Maroon Five. Terima kasih atas dorongan dan dukungan yang kalian berikan kepada penulis. Terima kasih atas waktu dan kebersamaan yang kalian berikan di saat penulis senang, sedih dan galau baik pada saat pengerjaan skripsi ini dan momen-moment lainnya. Terima kasih telah menjadi teman-teman terbaik sepanjang perjalanan kuliah ini.
8. Teman-teman seperbimbingan, Raisa Muthmaina, Machfudz Agung dan Kun Rizki. Terimakasih telah menjadi teman yang saling mendukung dan saling mengingatkan selama proses bimbingan skripsi ini berlangsung.
9. Teman-teman tersayang, Selfi Andriani dan Olfita Sari, terimakasih telah menjadi teman dalam suka maupun duka selama empat tahun menjadi teman kos penulis.
10. Terimakasih kepada semua grup band K-POP, antara lain SHINee, Super Junior, TVXQ, EXO, Girls Generation, F(x), CNBLUE, T-ara, Big Bang, dan lain lain. Terimakasih atas lagu-lagunya yang sudah menemani penulis dalam proses pengerjaan skripsi ini.

11. Terimakasih juga kepada seluruh *variety show* korea, antara lain Running Man, We Got Married, Hello Baby, dan lain sebagainya yang telah menjadi penghibur penulis dikala lelah dan jenuh dalam proses pengerjaan skripsi ini.

Depok, 22 Juni 2012

Gayatri Marisca



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Gayatri Marisca Permata Sari
NPM : 0806322924
Program Studi : S1-Reguler Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“IMPLIKASI NEGOSIASI *ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT* (EPA) UNI EROPA TERHADAP PROSES INTEGRASI REGIONAL DI SELATAN AFRIKA (2002-2007)”

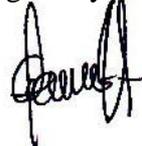
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas karya akhir saya selama tetap mencatumkan nama sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 22 Juni 2012

Yang Menyatakan



Gayatri Marisca Permata Sari

ABSTRAK

Nama : Gayatri Marisca Permata Sari

Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul :

Implikasi Negosiasi *Economic Partnership Agreement* (EPA) Uni Eropa terhadap Proses Integrasi Regional di Selatan Afrika (2002-2007)

Pembahasan mengenai fenomena integrasi regional di suatu kawasan jelas merupakan fenomena yang telah sejak lama dibahas dalam dinamika internasional. Namun kemudian fenomena ini menjadi semakin berkembang sejak disepakati bersama bahwa semakin integrasi regional memberikan banyak keuntungan bagi negara-negara, baik dari segi ekonomi dan politik. Salah satu proses integrasi regional yang menarik untuk dibahas yaitu proses integrasi di kawasan selatan Afrika di mana terdapat permasalahan tumpang tindih keanggotaan negara-negara dalam skema pengaturan integrasi regional di selatan Afrika. Diperlukan adanya upaya rasionalisasi dari permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan ini, agar integrasi regional yang terjadi dapat memberikan dampak positif bagi negara-negara anggota. Kesempatan untuk terjadinya rasionalisasi kemudian terbuka dengan adanya *Economic Partnership Agreement* antara Uni Eropa dan negara-negara ACP. Pernyataan ini dikeluarkan oleh Uni Eropa sendiri, dan didukung oleh beberapa peneliti yang menyatakan bahwa memang negosiasi EPA dapat menjadi momentum upaya rasionalisasi bagi tumpang tindih keanggotaan di Selatan Afrika. Dalam perkembangannya, EPA sebagai momentum bagi upaya rasionalisasi tidak lagi terlihat menjanjikan. Implikasi negosiasi EPA terhadap upaya rasionalisasi tersebut kemudian dipertanyakan seiring dengan tidak terlihatnya dampak positif dari negosiasi EPA terhadap upaya rasionalisasi integrasi regional di Selatan Afrika.

Kata kunci: regional integration, africa, southern africa, economic partnership agreement, overlapping membership, rationalisation.

ABSTRACT

Name : Gayatri Marisca Permata Sari
Study Program : International Relations
Title : Implication of European Union's Economic Partnership Agreement (EPA) Negotiations towards Regional Integration Process in Southern Africa (2002-2007)

The discussion about regional integration phenomenon in a region has long been discussed in international dynamics. But then this phenomenon became increasingly developed since it was agreed that regional integration offers many benefits for countries, both in economic and political. One of the regional integration processes that is interesting to discuss is the process of regional integration in southern Africa where there is a problem of overlapping membership of countries in various schemes of regional integration arrangements in southern Africa. There is a need for rationalization efforts so that regional integration can provide a positive impact on member countries. Opportunities for rationalization efforts come from the Economic Partnership Agreement (EPA) negotiations process between the European Union and African countries. This statement comes from the European Union itself, and also from a lot of researchers that see EPA negotiations can be a momentum for the rationalization process for the overlapping membership problem in Southern Africa. In the process, EPA as a momentum for rationalization process no longer looks promising. The implications of EPA negotiations towards the rationalization efforts were then questioned as no sightings of the positive impact of EPA negotiations towards the rationalization of regional integration efforts in Southern Africa.

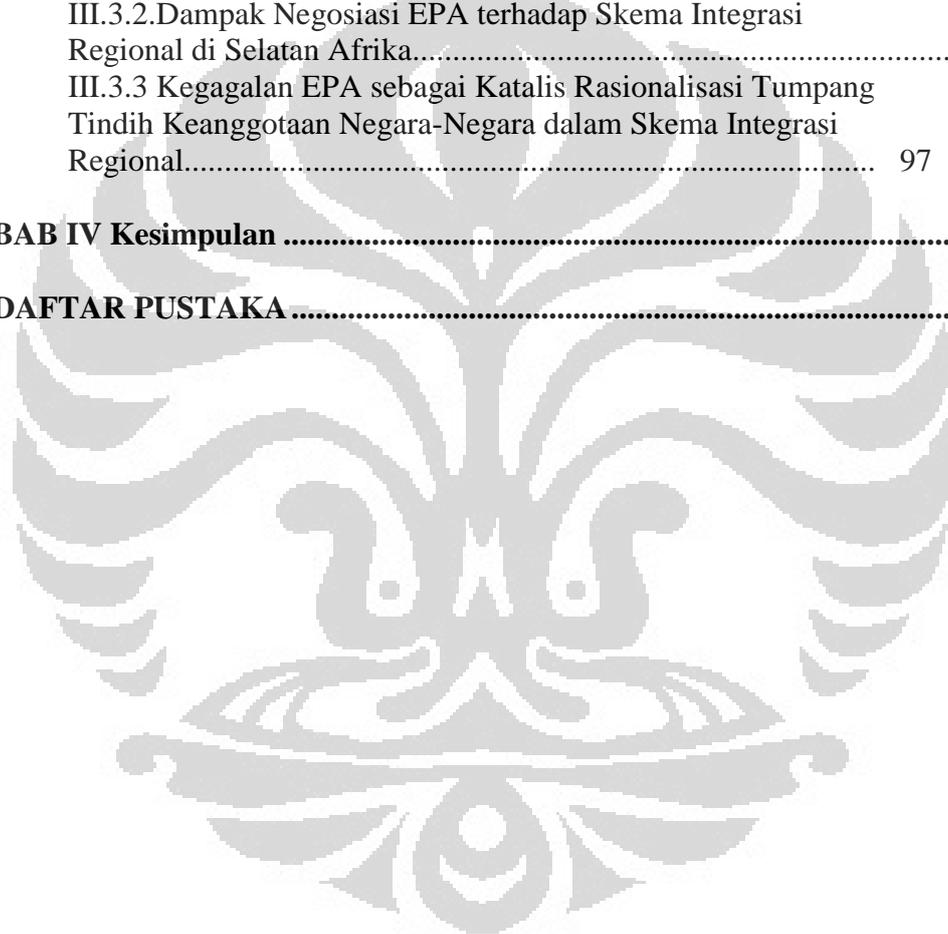
Keywords: regional integration, africa, southern africa, economic partnership agreement, overlapping membership, rationalisation.

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
UCAPAN TERIMAKASIH.....	vi
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI	ix
ASBTRAK	x
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR SINGKATAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1.	Latar
Belakang.....	1
1.2.	
Permasalahan.....	9
1.3.	
Tinjauan Pustaka.....	10
1.4.	
Kerangka Konseptual.....	20
1.4.1. Regionalisme.....	20
1.4.2. <i>North-South Cooperation</i>	25
1.4.3. Model Analisis dan Asumsi Penelitian	27
1.5.	
Metodologi Penelitian.....	28
1.5.1. Metode Penelitian.....	28
1.5.2. Operasionalisasi Konsep	29
1.6.	
Tujuan dan Signifikansi	29
1.7.	
Pembabakan Skripsi	29
BAB II INTEGRASI REGIONAL DI TIMUR DAN SELATAN	
AFRIKA	31
II.1. Integrasi Regional di Selatan Afrika	32
II.2. Skema-Skema Integrasi Regional di Selatan Afrika	36
II.3. Permasalahan Tumpang Tindih Keanggotaan di Selatan Afrika	47
II.3.1. Dampak Tumpang Tindih Keanggotaan	54
II.3.1.1. Dampak Tumpang Tindih Keanggotaan bagi Negara-Negara	55
II.3.1.2. Perjanjian Perdagangan Regional di Selatan	

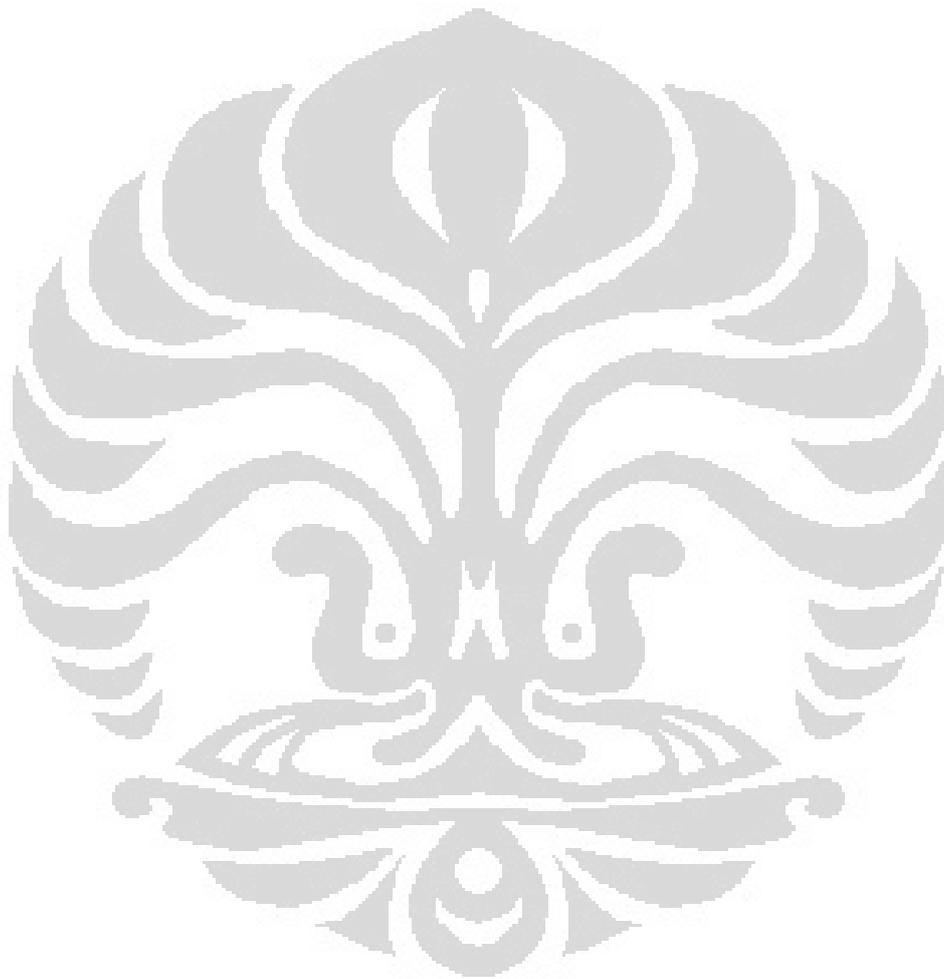
Afrika: <i>Stepping Stone</i> atau <i>Stumbling Blocks</i>	59
II.3.3. Tumpang Tindih dan Kenaggotaan Ganda dari Perspektif Legal ..	61

BAB III : NEGOSIASI EPA DAN IMPLIKASINYA PADA INTEGRASI REGIONAL DI SELATAN AFRIKA	66
III.1. Hubungan Afrika-Uni Eropa.....	67
III.2. <i>Economic Partnership Agreements</i> (EPA) sebagai Bentuk Kerjasama..	72
III.2.1. Dimensi Regional dari EPA.....	76
III.2.2. Negosiasi EPA	79
III.3. Implikasi Negosiasi EPA pada Integrasi Regional	85
III.3.1. Dampak Negosiasi EPA pada Konfigurasi Keanggotaan Negara-Negara pada Skema Integrasi Regional	87
III.3.2. Dampak Negosiasi EPA terhadap Skema Integrasi Regional di Selatan Afrika.....	90
III.3.3. Kegagalan EPA sebagai Katalis Rasionalisasi Tumpang Tindih Keanggotaan Negara-Negara dalam Skema Integrasi Regional.....	97
BAB IV Kesimpulan	106
DAFTAR PUSTAKA	111



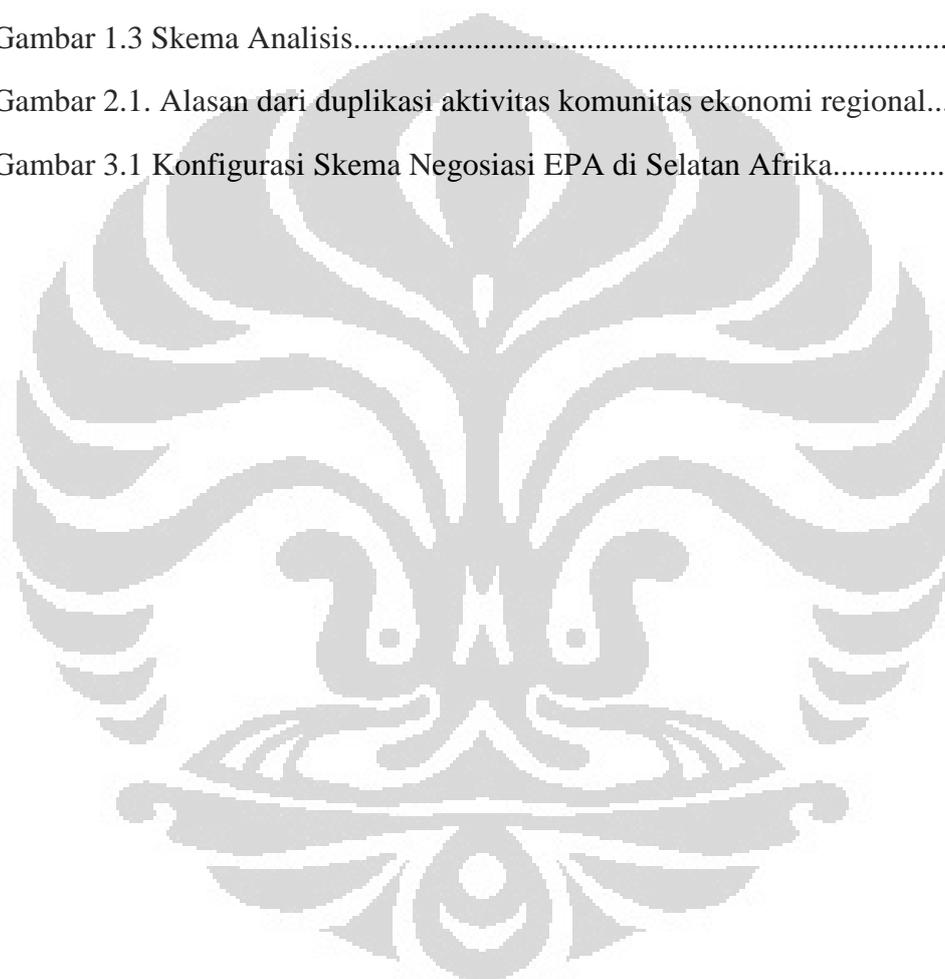
DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Persaingan dan Tumpang tindihnya keanggotaan dalam skema integrasi regional di Selatan Afrika.....	48
Tabel 3.1 Keanggotaan sebelum negosiasi EPA.....	90
Tabel 3.2 Keanggotaan dalam Negosiasi EPA.....	90



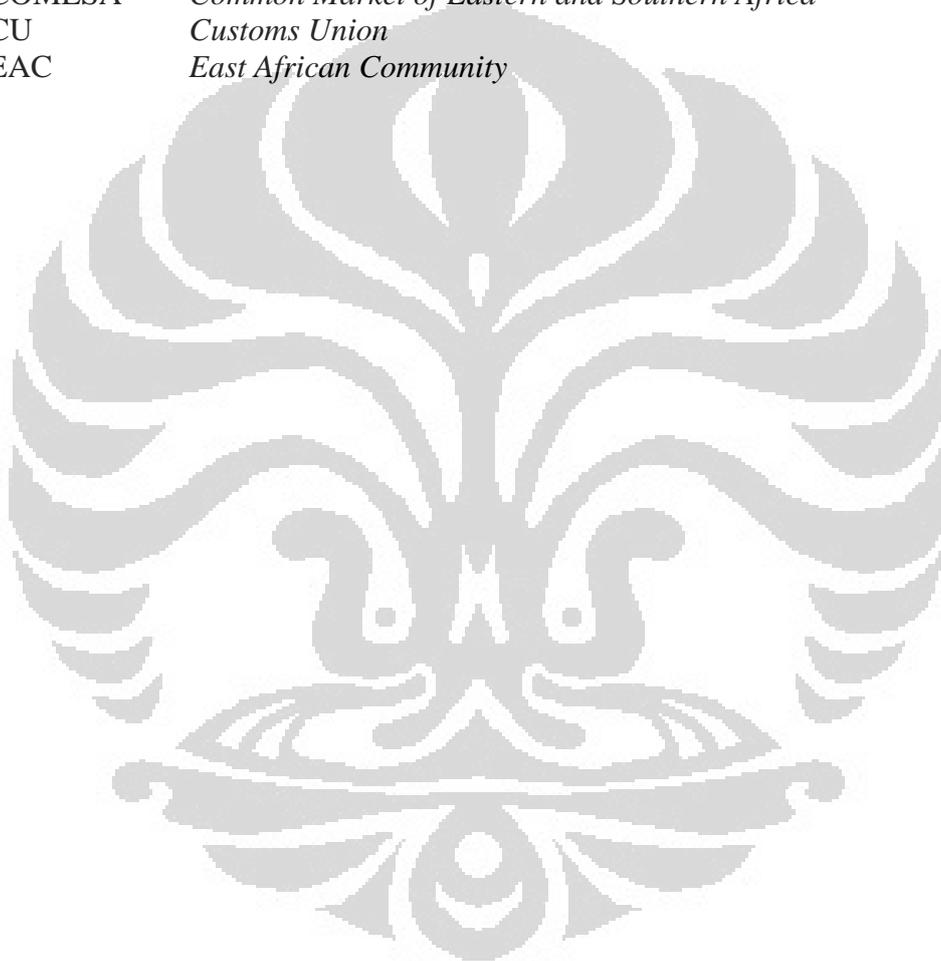
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Grafik <i>Africa's share of world merchandise exports</i>	3
Gambar 1.2 Tumpang Tindihnya Komunitas Ekonomi Regional di Selatan Afrika.....	7
Gambar 1.3 Skema Analisis.....	27
Gambar 2.1. Alasan dari duplikasi aktivitas komunitas ekonomi regional.....	58
Gambar 3.1 Konfigurasi Skema Negosiasi EPA di Selatan Afrika.....	91



DAFTAR SINGKATAN

AA	<i>Association Agreements</i>
ACP	<i>African Carrbean Pacific</i>
BLNS	<i>Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland</i>
CAN	<i>Andean Community of Nations</i>
CARIFORUM	<i>Cariibbean Forum of ACP States</i>
CEMAC	<i>Communaute Economique et Monetaire de l’Afrique Centrale</i>
CET	<i>Common External Tariff</i>
CMA	<i>Common Monetary Area</i>
COMESA	<i>Common Market of Eastern and Southern Africa</i>
CU	<i>Customs Union</i>
EAC	<i>East African Community</i>





EBA	<i>Everything But Arms</i>
EC	<i>European Community</i>
ECLAC	<i>The Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EIB	<i>European Investment Bank</i>
EPA	<i>Economic Partnership Agreement</i>
ESA	<i>East and Southern Africa</i>
EU	<i>European Union</i>
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
FTA	<i>Foreign Trade Agreement</i>
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariff and Trade</i>
JMTC	<i>Joint ACP-EC Ministerial Trade Committee</i>
LDC	<i>Least Developed Countries</i>
MFN	<i>Most Favoured Nations</i>
NAFTA	<i>North African Free Trade Agreement</i>
NIB	<i>Nordic Investment Bank</i>
PTA	<i>Preferential Trade Area</i>
REC	<i>Regional Economic</i>
REPA	<i>Regional Economic Partnership Agreements</i>
RIFF	<i>Regional Investment Facilitation Forum</i>
RISDP	<i>Regional Indicative Strategic Development Plan</i>
ROO	<i>Rules of Origin</i>
RTA	<i>Regional Trade Arrangement</i>
SACU	<i>Southern African Customs union</i>
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SADCC	<i>Southern African Development Coordination Conference</i>
TDCA	<i>Trade and Development Cooperation Agreement</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Sejak akhir Perang Dunia ke 2, pembentukan blok regional dan pengelompokan yang dilakukan oleh negara-negara menjadi fitur yang dominan dalam politik internasional. Walaupun integrasi regional bukanlah fenomena baru, dikarenakan *Staattenbunde*, *Burdesstaatem*, *Eidgenosseschafte*, liga, persemakmuran, asosiasi, persatuan, pakta, majelis dan berbagai bentuk integrasi terdapat di dalam sejarah.¹ Banyak yang dibangun dengan tujuan pertahanan, dan tidak seluruhnya didasarkan pada kesukarelaan. Hal ini merupakan hasil dari pemahaman bahwa integrasi regional, yang merupakan tujuan dari adanya blok-blok regional, telah diterima sebagai kerangka yang efektif dalam pembangunan negara dan juga dalam meningkatkan status serta posisi negara di kancah internasional dan membantu jalan negara-negara tersebut untuk mengintegrasikan diri ke ekonomi dunia.² Inisiatif integrasi regional besar pertama yang terjadi secara sukarela terjadi pada abad ke 18. Pada 1828, seabgai contoh, Prussia membangun *customs union* dengan Hesse-Darmstadt. Hal ini kemudian diikuti secara sukses oleh Bavaria *customs union* Wurttemberg, *Middle German Commercial Union*, *German Zollverein*, *North German Tax Union*, *German Monetary Union*, dan *German Reich*.³ Fenomena integrasi regional kemudian kembali meningkat di Eropa pada abad ke 19, saat berbagai macam proyek integrasi Eropa terjadi. Seperti pembentukan *customs union* dalam pertanian antara Jerman dan Perancis. Yang kemudian *customs union* ini diikuti oleh banyak negara di Eropa.

Fenomena integrasi regional menjadi semakin menarik perhatian setelah integrasi Uni Eropa dipandang sebagai hal yang positif bagi negara anggotanya. Walaupun memang integrasi regional bukan secara eksklusif merupakan fenomena Eropa karena terdapat juga *Latin American Free trade association*, *the Andean*

¹ Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Meulbourne: Cambridge University Press, 1999. hlm. 1

² *Ibid*

³ *Ibid*

pact, dan *Central American Common Market* yang berkembang sekitar 1960an, namun memang model integrasi Uni Eropa yang menjadi pusat pembicaraan.

Model integrasi Uni Eropa menjadi hal yang menarik dikarenakan integrasi regional Uni Eropa dikatakan memberikan banyak manfaat bagi negara-negara anggotanya. Di era kompetisi global yang sangat ketat, negara-negara berupaya untuk meningkatkan nilai kompetitif mereka, salah satunya dengan mengintegrasikan dirinya ke eksistensi yang lebih besar.⁴ Selain itu, adapun beberapa manfaat dari dilakukannya integrasi regional adalah adanya keinginan pemerintah untuk mengikat diri mereka pada kebijakan yang lebih baik, termasuk demokrasi, dan untuk memberikan simbol ikatan yang lebih baik kepada investor domestik dan asing, ingin mendapatkan kepastian akan akses ke pasar yang lebih besar, mendapatkan efisiensi melalui pasar yang lebih besar, peningkatan kompetisi, akses ke teknologi dan investasi asing dan berbagai manfaat lainnya.⁵

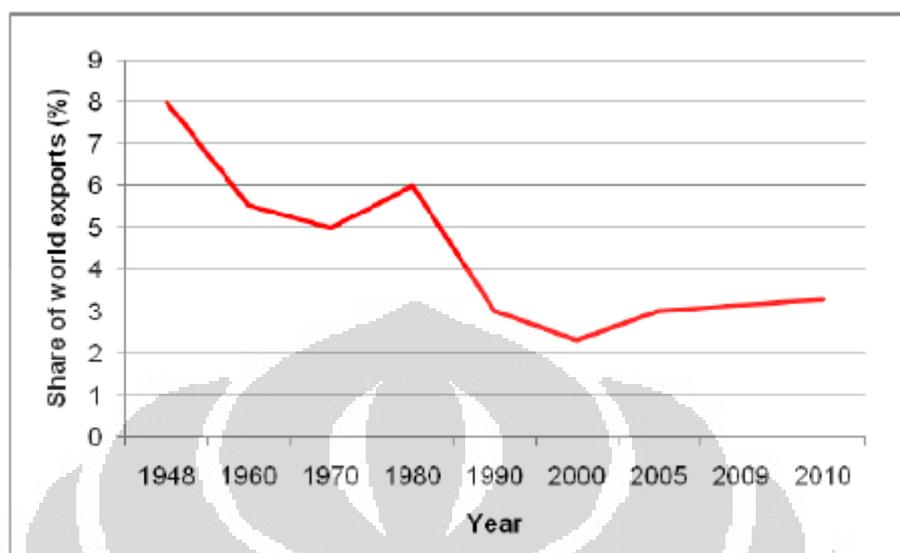
Istilah dari integrasi regional sendiri secara sederhana merujuk pada adanya persatuan dari negara-negara di suatu kawasan, yang dilihat sebagai proses yang dinamis yang meliputi adanya keinginan negara untuk bersatu dan membentuk eksistensi yang lebih besar. Seberapa besar keinginan negara untuk bersatu dan berbagi dalam suatu eksistensi menentukan level dari integrasi yang terjadi. Selain itu integrasi regional juga dapat dilihat sebagai suatu produk, produk yang dihasilkan saat semua kriteria yang diinginkan telah tercapai.

Saat membicarakan tentang integrasi regional, maka tidak ada yang lebih mendesak dari kawasan Afrika.⁶ Hal ini dikarenakan kondisi negara-negara Afrika yang memiliki ekonomi yang relatif kecil, kawasan yang terkunci, tingkat kemajuan yang rendah, pembangunan yang rendah, tata kelola buruk, dan berbagai permasalahan lainnya. Pembangunan ekonomi di Afrika belum memuaskan. Afrika juga memiliki angka perdagangan barang yang rendah dan tidak mengalami perkembangan yang berarti.

⁴ Economic Commission for Africa, *Assessing Regional Integration in Africa*, diakses dari http://www.uneca.org/aria1/ARIA%20English_full.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.24 WIB

⁵ Maurice Schiff and L. Alan Winters, *Regional Integration and Development*, Washington: World Bank and Oxford University Press, 2003, hlm.9

⁶ Walter Mattli, *Op. Cit.*, hlm. ix

Gambar 1.1 *Africa's share of world merchandise exports*

Sumber: UNCTADstat, July 2011

Banyak negara-negara Afrika yang berusaha untuk memperkuat pengelompokan regional mereka, namun perdagangan di intra-Afrika sendiri masih tetap lebih rendah dari yang diproyeksikan. Rendahnya aliran perdagangan di kawasan Afrika dibandingkan dengan kawasan lainnya, dikarenakan buruknya pembangunan infrastruktur, buruknya pengaturan dan konektivitas, adanya konflik dan isu keamanan di kawasan dan kehadiran hambatan tarif.⁷ Dalam hal infrastruktur, sejumlah rel kereta dan jalan raya di benua tersebut seringkali menuju ke pelabuhan dan bukannya menghubungkan negara-negara. Jalur air internal juga tidak menunjang dan tidak memadai, yang berakibat pada sulitnya untuk melakukan bisnis intra-kontinental. Dibutuhkan adanya pembangunan jaringan di kawasan Afrika untuk meningkatkan pergerakan barang dan jasa.

Kondisi perdagangan kawasan Afrika juga sangat memprihatinkan. Hanya 15% dari ekspor barang yang terjadi antar-negara di kawasan, dan hanya 10% impor barang yang berasal dari kawasan.⁸ Walaupun perjanjian regional telah menyebar di kawasan, hambatan signifikan dalam perdagangan tetap ada, di mana sebagian besar dikarenakan ketidaksempurnaan dari implementasi perjanjian, tingginya biaya perbatasan, rules of origin yang ketat, dan lemahnya infrastruktur.

⁷ Maurice Schiff and L. Alan Winters, *Op Cit*

⁸ *Ibid*

Banyak pihak yang meyakini bahwa integrasi regional merupakan salah satu cara untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di atas. Pengaturan integrasi regional dapat membantu negara-negara Afrika menghadapi hambatan yang datang dari kecilnya pasar domestik, memungkinkan mereka untuk mendapatkan manfaat dari skala ekonomi, kompetisi yang lebih kuat, dan lebih banyak investasi domestik serta asing.⁹ Keuntungan-keuntungan ini dapat meningkatkan produktivitas dan diversifitas produksi dan ekspor. Integrasi regional juga dapat memberikan peluang yang lebih besar untuk tercapainya negosiasi di tingkat internasional, mengingat kecilnya ukuran negara-negara Afrika, maka integrasi regional dapat memberikan kekuatan lebih bagi negara-negara tersebut. Kerjasama dapat meningkatkan kekuatan tawar dan visibilitas negara. Integrasi regional juga dapat membantu terjadinya reformasi yang lebih dalam. Maksudnya adalah pengaturan integrasi regional dapat memberikan kerangka untuk mengkoordinasikan kebijakan dan regulasi, membantu memastikan kepatuhan dan menyediakan mekanisme pengendalian kolektif. Selain itu pengaturan integrasi regional juga dapat membantu untuk mencegah dan menyelesaikan konflik dengan memperkuat hubungan ekonomi di antara negara-negara Afrika dan dengan menyertakan dan menegakkan peraturan dalam resolusi konflik.

Dari berbagai manfaat di atas, dapat dilihat bahwa memang integrasi regional dianggap penting untuk menyelesaikan berbagai permasalahan di Afrika. Memang telah terdapat upaya dari pemimpin negara-negara Afrika untuk mewujudkan terjadinya integrasi di Afrika. Upaya ini secara nyata terutama dapat dilihat dari proses integrasi regional di Afrika, yang dilihat dari semakin banyaknya pembentukan dan penyebaran dari berbagai perjanjian perdagangan regional dan komunitas ekonomi di Afrika.¹⁰ Namun memang proses menuju integrasi regional yang efektif dan memberikan manfaat maksimal bagi negara-negara Afrika masih sulit untuk diwujudkan. Hal ini dikarenakan banyaknya

⁹ Obadiah Mailafia, *Europe and Economic Reform in Africa: Structural adjustment and Economic Diplomacy* (London: Routledge, 1997) hlm. 14

¹⁰ Dirk Hansohm dan Jonathan Adongo, *Monitoring Regional Integration in Eastern and Southern Africa*, dalam Philippe De Lombaerde, Antoni Estevadeordal dan Kati Suominen, ed., *Governing Regional Integration for Development: Monitoring Experience, Methods, and Prospects* (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2008), hlm. 119

hambatan dan rintangan. Kondisi ekonomi negara Afrika yang kecil pun memberikan sumbangsih bagi lambatnya proses integrasi regional yang terjadi. Kemudian tidak adanya sosok yang dapat menjadi pemimpin dalam proses integrasi tersebut. Namun hal tersebut bukanlah hambatan utama dari lambatnya proses integrasi regional di Afrika. *African Development Bank* dan *African Union Commission* telah menyimpulkan terdapat tiga masalah utama dari proses integrasi regional di Afrika.¹¹ Yang pertama yaitu permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan dari banyak komunitas ekonomi regional di Afrika. Terjadinya tumpang tindih keanggotaan dikarenakan setiap pengaturan ekonomi regional merupakan respon praktis dari berbagai tujuan. Contohnya pengaturan regional di Selatan Afrika di mana pembangunan pengaturan regional cenderung merefleksikan motif politik dalam hal perjuangan melawan *apartheid* di Afrika Selatan. Dalam hal ini agenda politik jauh lebih penting daripada aspek perdagangan. Tumpang tindihnya keanggotaan dapat memberikan dampak buruk berupa terfragmentasinya ekonomi dan menghambat pendekatan ke integrasi regional, meningkatkan biaya dari keanggotaan dalam komunitas ekonomi regional, persaingan yang tidak sehat untuk dana dari pendonor, kewajiban yang kontradiktif dan loyaliti untuk negara anggota, tujuan yang tidak konsisten dan konflik dalam menjalankan mandat, mengurangi kemampuan komunitas ekonomi regional untuk menjalankan program integrasi yang efektif dan koheren.¹² Banyaknya pengaturan ekonomi regional yang ada dengan keanggotaan yang tumpang tindih menimbulkan efek “*spagetti bowl*”. Hasilnya, RTA tersebut gagal dalam meningkatkan perdagangan, menarik investasi asing, memperkuat pertumbuhan dan juga gagal dalam menyatukan negara-negara Afrika. Pada akhirnya kawasan Afrika menjadi semakin termarginalisasi dalam ekonomi global.¹³

Permasalahan integrasi regional yang kedua di Afrika yaitu adanya ketakutan dari negara-negara miskin akan hilangnya kedaulatan dan ketakutan

¹¹ Sophie Powell, “Economic Partnership Agreement: Building or Shattering African Regional Integration”, diakses dari http://www.traidcraft.co.uk/Resources/Traidcraft/Documents/PDF/tx/policy_EPAs_buildingafricanintegration.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.34 WIB

¹² *Ibid*

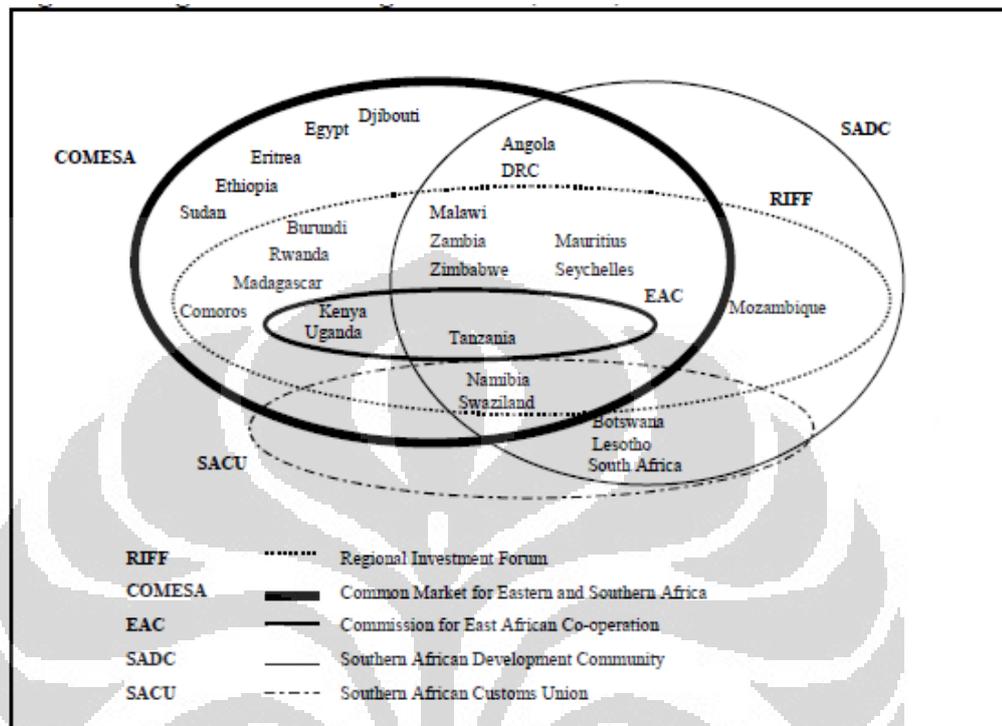
¹³ *Ibid*

akan hasil yang tidak jelas dari arsitektur komunitas ekonomi regional yang ada. Ketakutan ini khususnya timbul dikarenakan tidak terdapat mekanisme kompensasi yang memadai dalam pembagian yang merata dari keuntungan pengaturan regional, telah memengaruhi komitmen untuk integrasi regional dalam beberapa kasus. Tanpa adanya ketersediaan sumber daya dalam mengompensasi negara yang lebih lemah, tekanan akan meningkat antara negara miskin dan negara yang lebih maju dalam blok politik. Permasalahan yang ketiga yaitu adanya ketidakstabilan politik dan kurangnya sosok yang dapat menjadi pemimpin secara nyata telah menghambat akselerasi dari integrasi regional Afrika.

Permasalahan-permasalahan di atas, terutama dapat terlihat jelas di Selatan Afrika, terutama permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan. Pengaturan-pengaturan ekonomi regional yang terdapat di Selatan kawasan Afrika antara lain adalah *Southern African Customs union (SACU)*, *Southern African Development Community (SADC)*, dan *Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA)*. Pengaturan-pengaturan tersebut telah menyebar dalam 10-15 tahun. Ukuran dari kebanyakan negara Afrika yang kecil, dan beberapa negara yang terkunci, dan adanya kebutuhan keamanan setelah masa kemerdekaan menjelaskan terjadinya ekspansi dari RTA. Penyebarannya terjadi tidak hanya dalam hal jumlah, namun juga jenis, tujuan, pola, dan kecepatan integrasi. Perlu juga diingat bahwa kebanyakan negara juga memiliki perjanjian bilateral perdagangan dan investasi. Berikut ini gambaran tumpang tindihnya RTA di Selatan Afrika.¹⁴

¹⁴ Manuel de la Rocha, *The Cotonou Agreement and its Implications for the Regional trade Agenda in Easter and Southern Africa*, diakses dari http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/22/000094946_03070904012092/additional/113513322_20041117183029.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.46 WIB

Gambar 1.2 Tumpang Tindihnya Komunitas Ekonomi Regional di Selatan Afrika



Sumber: Manuel de la Rocha dalam "The Cotonou Agreement and Its Implications for the Regional Trade Agenda in Eastern and Southern Africa"

Sebuah kesempatan untuk merasionalisasikan berbagai RTA yang ada di Afrika terbuka melalui *Cotonou Agreement* yang disepakati antara Uni Eropa dan negara-negara Afrika, Karibia dan Pasifik. *Cotonou Agreement* merupakan kerangka hubungan kerjasama Uni Eropa dan negara ACP dalam bidang ekonomi, sosial, budaya dan pembangunan. *Cotonou Agreement* ditandatangani pada 23 Juni 2000 untuk periode 20 tahun dan direvisi setiap lima tahun sekali. Salah satu tujuan yang terdapat pada *Cotonou Agreement* yaitu untuk mewujudkan integrasi dan kerja sama regional di Afrika, terutama integrasi dan kerjasama ekonomi di Afrika. Salah satu program *Cotonou Agreement* yang dikatakan dapat mewujudkan integrasi regional yang lebih baik di Afrika dan mewujudkan terintegrasinya Afrika ke perekonomian dunia yaitu melalui *Economic Partnership Agreement* antara Uni Eropa dan Negara-negara ACP. EPA dirancang sebagai perubahan dari sistem perdagangan tidak timbal balik antara Uni Eropa

dan negara-negara ACP di mana EPA dicanangkan untuk selesai dinegosiasikan pada akhir tahun 2007. Negara-negara ACP yang memasuki EPA diwajibkan untuk membuka area perdagangan bebas dengan Uni Eropa. Hal ini dikarenakan Uni Eropa mencari pengaturan perdagangan baru yang dapat memenuhi kompatibilitas dari *World Trade Organisation* (WTO), di mana preferensial perdagangan tidak timbal balik yang selama ini diberikan Uni Eropa kepada negara-negara ACP merupakan pengecualian yang diberlakukan oleh WTO.

Negosiasi EPA dimulai pada tahun 2002 dan direncanakan untuk selesai pada tahun 2007. Uni Eropa menyatakan bahwa EPA merupakan respon dari dibutuhkannya pendekatan komprehensif baru yang dapat menghapus keseluruhan hambatan dalam perdagangan, melalui penguatan integrasi regional.¹⁵ Integrasi regional Afrika memang merupakan salah satu titik fokus dari EPA. Negosiasi EPA sendiri diharapkan dapat membantu mengatasi hambatan regional dan akan dapat memperkuat dan mempercepat integrasi regional di Afrika. Uni Eropa berupaya menjadikan proses negosiasi EPA sebagai alat untuk membentuk integrasi regional yang lebih baik di Afrika, termasuk mengatasi berbagai macam permasalahan dari integrasi regional Afrika yang telah disebutkan sebelumnya. Dalam pasal 35.2 dan 37.2 dari *Cotonou Agreement* secara spesifik menyebutkan bahwa terdapat tujuan untuk mempercepat, memperdalam dan memperkuat integrasi regional di Afrika. Pasal 35.2 berbunyi "*Economic and trade cooperation shall build on regional integration initiatives of ACP States, bearing in mind that regional integration is a key instrument for the integration of ACP countries into the world economy.*"¹⁶ Sedangkan pasal 37.2 berbunyi "*Negotiations of the economic partnership agreements will be undertaken with ACP countries which consider themselves in a position to do so, at the level they consider appropriate and in accordance with the procedures agreed by the ACP Group, taking into account regional integration process within the ACP.*"¹⁷

Dari pasal tersebut terlihat bahwa dalam upaya negosiasi EPA, proses integrasi regional menjadi hal yang penting. Selain dianggap penting oleh Uni

¹⁵ "Economic Partnership Agreements: Means and Objectives", diakses dari http://www.delnga.ec.europa.eu/epas/tradoc_115007.pdf pada 14 Maret 2011 pukul 16.33 WIB

¹⁶ Cotonou Agreement

¹⁷ *Ibid*

Eropa, integrasi regional juga penting di mata pemimpin Afrika.¹⁸ Hal ini dikarenakan EPA merupakan suatu bentuk kerjasama antara negara-negara Afrika yang relatif memiliki kapasitas kecil dengan Uni Eropa yang merupakan negara maju. Untuk menghindari dampak yang tidak diinginkan dan untuk mendapatkan hasil negosiasi yang baik, maka dalam proses melakukan negosiasi tersebut negara-negara Afrika memang membutuhkan kesatuan atau integrasi dalam menghadapi negosiasi dengan Uni Eropa.

Intensi dari Uni Eropa yang berupaya untuk mendorong terjadinya integrasi regional di Afrika dalam kerangka kerjasama *Cotonou Agreement* dan lebih spesifik lagi dituangkan dalam proses negosiasi EPA merupakan hal yang menarik. Dikarenakan Uni Eropa sendiri telah menyatakan bahwa *Cotonou Agreement* dan negosiasi EPA yang terjadi akan dapat menjadi dorongan eksternal bagi Afrika yang akan menuntun pada terjadinya integrasi regional yang lebih baik di Afrika salah satunya dengan membantu berperan dalam upaya merasionalisasikan tumpang tindihnya komunitas ekonomi regional yang ada di Afrika. Namun kemudian banyak peneliti yang kemudian juga melihat bahwa bahwa negosiasi EPA yang terjadi hanya akan semakin memperumit proses integrasi regional di Afrika.

I.2 Permasalahan

Fenomena integrasi regional menjadi fenomena yang mewarnai politik internasional saat ini dikarenakan integrasi ekonomi internasional dilihat dapat memebrikan banyak keuntungan bagi negara-negara anggotanya. Afrika, sebagai salah satu kawasan yang memiliki tingkat pembangunan dan kemakmuran yang paling tidak berkembang, sayangnya mengalami kesulitan dalam hal integrasi regional ini. Memang telah terdapat perkembangan dalam upaya melakukan integrasi regional, di mana perkembangan ini dilihat dari semakin meningkatnya penyebaran RTA (*Regional Trade Agreement*) di Afrika. Namun dikarenakan berbagai faktor seperti ketidaksempurnaan implementasi, masih tingginya hambatan baik fisik maupun kebijakan, dan ketidakjelasan pengaturan RTA tersebut yang menyebabkan pemanfaatan secara maksimial dari sejumlah RTA

¹⁸ Dirk Hansohm, *Op Cit*

tidak terjadi. Yang terjadi justru efek ‘*spagetti bowl*’ yang dihasilkan dari saling tumpang tindihnya berbagai RTA tanpa adanya implementasi yang maksimal.

Kemudian *Cotonou Agreement* hadir sebagai bentuk kerja sama antara Uni Eropa dan negara-negara ACP (Africa, Caribbean, Pacific) yang salah satu tujuannya yaitu untuk mendukung terjadinya integrasi regional di Afrika. Dinyatakan bahwa *Cotonou Agreement* dapat menjadi dorongan eksternal bagi terjadinya integrasi regional ekonomi di kawasan Afrika. Salah satu program dari *Cotonou Agreement* yang dikatakan dapat membantu proses integrasi regional di Afrika adalah *Economic Partnership Agreement* (EPA) yang mulai dinegosiasikan pada tahun 2002 dan diharapkan telah mencapai kesepakatan pada akhir tahun 2007. Negosiasi EPA dilihat Uni Eropa sebagai momen yang tepat dalam upaya mendorong terjadinya integrasi regional di Afrika. Namun terdapat juga pendapat yang menyatakan bahwa *Cotonou Agreement* dan negosiasi EPA yang ada hanya akan menambah kerumitan dari integrasi regional Afrika. Berangkat dari fokus inilah penelitian ini kemudian berupaya untuk melihat bagaimana implikasi dari negosiasi EPA terhadap proses integrasi regional di Afrika, dengan studi kasus kawasan Selatan Afrika. Kawasan ini dipilih karena permasalahan utama dari proses integrasi regional Afrika, yaitu tumpang tindihnya keanggotaan dalam komunitas ekonomi paling dapat terlihat jelas di kawasan ini. Maka dari itu, penelitian ini kemudian akan mengajukan rumusan permasalahan berupa:

“Bagaimana implikasi negosiasi *Economic Partnership Agreement* (EPA) Uni Eropa dan negara-negara ACP terhadap proses integrasi regional di Selatan Afrika pada 2002-2007?”

I.3 Tinjauan Pustaka

Permasalahan mengenai upaya integrasi regional atau regionalisasi bukanlah fenomena baru dalam hubungan internasional. Namun pembahasan mengenai integrasi regional semakin meningkat terutama di era globalisasi ini di mana semakin meningkatnya persaingan antar-negara dan semakin terbukanya ekonomi negara-negara. Integrasi regional dilihat dapat meningkatkan posisi daya saing negara dan juga dapat memberikan manfaat bagi ekonomi dan pembangunan negara. Banyak literatur dan karya ilmiah yang telah membahas

mengenai integrasi regional, manfaatnya serta proses dari terjadinya integrasi regional. Kemudian juga berbagai literatur yang membahas integrasi regional di berbagai kawasan, contohnya Uni Eropa. Kaitannya dengan upaya Uni Eropa sebagai aktor yang mendorong terjadinya integrasi regional di kawasan lain, juga telah dibahas di beberapa literatur. Berbagai literatur tersebut akan digunakan sebagai materi pendukung dan komparasi dalam penelitian ini. Beberapa di antaranya akan dipaparkan secara singkat untuk membuktikan orisinalitas topik penelitian yang diangkat penulis dan menunjukkan kontribusi penulis dalam dunia akademis. Dalam literatur review ini akan dibagi menjadi tiga bahasan, yaitu yang pertama yang memaparkan mengenai fenomena integrasi regional, yang kedua yaitu integrasi regional di berbagai kawasan, dan yang ketiga adalah Uni Eropa dan upayanya dalam mendorong integrasi regional di berbagai kawasan.

1.3.1 Fenomena Integrasi regional

Fenomena integrasi regional memang bukan suatu fenomena baru dalam hubungan internasional. Namun kemudian fenomena ini menjadi fitur yang dominan dalam politik internasional dikarenakan semakin meningkatnya penyebaran dan pembentukan dari integrasi regional. Salah satu tulisan yang menjelaskan mengenai hal ini yaitu tulisan Maurice Schiff dan L. Alan Winters yang berjudul *Regional Integration and Development*¹⁹. Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa memang fenomena integrasi regional telah menjadi perkembangan utama dalam hubungan internasional dalam beberapa tahun terakhir, di mana secara virtual semua negara saat ini merupakan anggota dari minimal satu blok. Perjanjian regional sangat luas cakupannya, namun semuanya memiliki tujuan untuk mengurangi hambatan perdagangan antar negara anggota, yang berdampak pada adanya diskriminasi perdagangan dengan negara lain. Dalam bentuk paling sederhana, perjanjian ini hanya menghilangkan tarif dalam perdagangan barang, namun banyak juga yang bergerak lebih jauh dengan meliputi penghilangan hambatan non tarif dan untuk memperluas liberalisasi untuk investasi dan berbagai kebijakan. Dalam bentuk yang rumit, terdapat tujuan

¹⁹ Maurice Schiff dan L. Alan Winters, *Op Cit*

untuk membentuk kesatuan ekonomi dan terlibat dalam konstruksi dari penyatuan institusi eksekutif, yudikatif dan legislatif.

Selain terdapat peningkatan dari segi jumlah, terdapat juga perubahan kualitatif dari pengaturan integrasi regional yang ditandai oleh tiga hal. Yang pertama bahwa terdapat perubahan dari model regionalisme tertutup ke model regionalisme terbuka, kemudian yang kedua yaitu pengakuan bahwa integrasi yang efektif mengharuskan adanya penghapusan segala hambatan (*deep integration*) dan adanya blok perdagangan antara negara berpendapatan tinggi dan negara berpendapatan rendah sebagai mitra yang setara (Persetujuan *North-South*).

Evolusi ini menyebabkan harus adanya perhatian dan analisis khusus dari Bank Dunia akan perjanjian integrasi regional di negara-negara berkembang. Hal ini dikarenakan negara berkembang menjadikan regionalisme sebagai alat pembangunan sehingga keefektifannya harus diuji, dan yang kedua regionalisme merupakan bagian dari ekonomi global, maka dampaknya bagi negara berkembang harus dipahami.

Mengenai alasan dari mengapa regionalisme menjadi fenomena yang sangat berkembang, terdapat dua kategori alasan. Alasan yang pertama alasan yang eksplisit yaitu alasan berupa perdagangan, investasi, keamanan dan demokrasi, akses pasar, *deep integration*, dan pertumbuhan dan pembangunan. Sedangkan untuk jenis alasan yang kedua yaitu yang bersifat implisit atau yang tidak diakui secara eksplisit, namun dikatakan menjadi alasan yang lebih fundamental, diantaranya yaitu keinginan pemerintah untuk mengikat diri mereka ke kebijakan yang lebih baik, termasuk demokrasi dan untuk memberikan sinyal mengikat bagi investor domestik dan asing; keinginan untuk mendapatkan akses yang lebih aman ke pasar besar; tekanan globalisasi, memaksa perusahaan dan negara untuk mencari efisiensi melalui pasar yang lebih besar, meningkatkan kompetisi, dan akses ke teknologi dan investasi asing; keinginan pemerintah untuk mengendalikan kedaulatan dengan menggabungkannya dengan negara lain di area manajemen ekonomi di mana kebanyakan negara terlalu kecil untuk dapat bertindak sendiri; keinginan untuk mengarahkan sistem internasional ke aksi yang lebih cepat dan lebih dalam di area tertentu dengan menunjukkan bahwa GATT

bukanlah satu-satunya yang berkuasa dan dengan menciptakan blok yang lebih kuat yang dapat beroperasi di dalam sistem GATT; keinginan untuk membantu negara tetangga menstabilkan dan membantu kemakmuran, baik untuk alasan altruistik dan juga untuk menghindari dampak dari meluapnya kerusuhan dan populasi; adanya ketakutan akan ditinggalkan sementara seluruh dunia tersapu ke dalam fenomena regionalisme.

Tulisan yang kedua yaitu tulisan dari William D. Coleman dan Geoffrey R.D. Underhill yang berjudul *Domestic politics, regional economic co-operation and global economic integration*.²⁰ Coleman dan Geoffrey memulai tulisan ini dengan menyatakan bahwa integrasi ekonomi global merupakan salah satu perkembangan yang paling menonjol di abad 20. Liberalisasi dari ekonomi domestik, penguatan dari rezim kerjasama di perdagangan dan finansial internasional, dan transnasionalisasi struktur korporasi berkontribusi untuk mempercepat pertumbuhan dari struktur pasar yang terintegrasi secara global.

Berbagai faktor yang mendorong terjadinya integrasi regional, antara lain pemahaman untuk berdagang dengan tetangga lebih dahulu baru kemudian bergerak lebih jauh, adanya persamaan pengalaman sejarah antar negara di kawasan tertentu membangun kedekatan, dan persamaan kebudayaan yang memfasilitasi perdagangan dengan tetangga lebih dahulu baru kemudian dengan pihak yang lebih jauh. Namun dikatakan yang paling penting dari semua yang terjadi adalah mengenai kecenderungan untuk memformalisasikan pola regional ini ke dalam rangkaian pengaturan kerjasama untuk memfasilitasi inetgrasi ekonomi. Tentu saja dari semua fenomena integrasi yang terjadi, Uni Eropa merupakan pembahasan yang paling menarik dikarenakan keberhasilannya mencapai mata uang tunggal.

1.3.2 Integrasi regional di Berbagai Kawasan

Dalam bahasan ini akan dibahas mengenai integrasi regional yang terjadi di berbagai kawasan. Seperti yang telah dikatakan sebelumnya bahwa memang integrasi regional bukan merupakan hal yang baru dan telah banyak contoh

²⁰ William D. Coleman and Geoffrey R.D. Underhill, *Domestic politics, regional economic co-operation and global economic integration*, dalam *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia, and the Americas*, (New York: Routledge, 1998), hlm. 21

berdirinya integrasi regional di berbagai kawasan yang dapat memberikan dampak positif bagi negara anggotanya.

1.3.2.1 Integrasi regional Uni Eropa

Jika membahas mengenai integrasi regional, maka rujukan mengenai integrasi regional Uni Eropa tidak dapat ditinggalkan. Salah satu tulisan yang membahas mengenai integrasi regional Uni Eropa yaitu tulisan Desmond Dinan yang berjudul *Ever Closer Union: An Introduction to European Union*.²¹ Di dalam tulisan ini dijelaskan mengenai proses terjadinya integrasi regional di Uni Eropa. Di mana pada tahun 1951, enam negara yaitu Perancis, Jerman, Italia, Belgia, Belanda dan Luxemburg mendirikan *European Coal and Steel Community* dan perjanjian lain pada tahun 1957 untuk mendirikan *European Economic Community*. *European Coal and Steel Community* memiliki fokus ekonomi yang sempit namun memiliki tujuan politik yang ambisius, yaitu untuk mencapai situasi damai terutama antara Perancis dan Jerman. Perjanjian yang membangun *European Economic Community* lebih ambisius dalam tujuan ekonomi namun tidak terlalu dalam hal politik. Tujuannya adalah untuk membangun sebuah pasar bersama di mana barang, modal, jasa dan orang dapat berpindah secara lebih bebas di dalam *European Community*.

Untuk mencapai tujuan yang lebih besar, yaitu terwujudnya pergerakan bebas dari barang, modal, jasa dan orang, maka negara-negara tersebut setuju untuk kemudian menyerahkan kedaulatan negara mereka ke badan supranasional yaitu *European Commission*. Hal ini dilakukan agar tujuan terbentuknya integrasi pasar dalam proses jangka panjang dapat terwujud. Dan kemudian dibentuk pula parlemen yang disebut sebagai *European Parliament* yang menjalankan fungsi legislasi.

Kemudian keanggotaan dan cakupan kebijakan dari Uni Eropa kemudian meningkat secara dramatis sejak tahun 1950an dikarenakan perubahan kondisi politik dan ekonomi di Eropa dan sekitarnya. Sejak saat

²¹ Desmond Dinan, "Ever Closer Union: An Introduction to European Integration", Diakses dari <https://www.rienner.com/uploads/47e029fe2f724.pdf> pada 4 Maret 16.07 WIB

itu terjadi apa yang dinamakan “*deepening*” (dalam hal fungsional) dan “*widening*” (dalam hal keanggotaan) di Uni Eropa.

Di antara tahun 1973 dan 2004 Uni Eropa tumbuh dari enam menjadi dua puluh lima anggota. Tidak semua anggota memiliki komitmen integrasi politik yang sama dengan negara pendiri. Beberapa seperti Jerman, Inggris, dan Swedia secara terbuka skeptis pada integrasi politik dan menolak untuk memberikan kedaulatan dalam jumlah besar untuk mencapai tujuan ekonomi bersama. Perluasan dengan banyaknya anggota baru menyebabkan rumitnya proses integrasi Eropa dan menyebabkan perbedaan kebijakan di dalam Uni Eropa, dan salah satu contoh yang paling menonjol yaitu kebijakan Denmark, Inggris dan Swedia untuk tidak mengadopsi euro.

Beberapa perjanjian telah merubah sejarah Uni Eropa, seperti *Single European Act* pada 1986, *Maastricht Treaty* pada tahun 1992, dan *Constitutional Treaty* pada 2004. Perjanjian-perjanjian tersebut berusaha memperkuat legitimasi dan efisiensi Uni Eropa dan menegaskan karakter politik dari Uni Eropa. Uni Eropa saat ini telah mencapai titik di mana Uni Eropa menyentuh hampir seluruh aspek dari kebijakan publik dan meliputi hampir seluruh negara Eropa.

1.3.2.2 Integrasi regional Amerika Timur

Integrasi regional di Amerika Timur merupakan salah satu contoh integrasi regional yang akan dibahas selanjutnya. Salah satu tulisan yang membahas mengenai integrasi di Amerika Timur yaitu tulisan dari Morley Gunderson yang berjudul *North American Economic Integration and Globalization*.²² Dijelaskan bahwa integrasi regional di Amerika timur berawal dari pola *east-west* yang disebut *old regionalism* yang kemudian berubah menjadi *north-south* yang disebut *new regionalism*. Pola *north-south* ini kemudian mendorong Kanada, Meksiko dan Amerika Serikat untuk kemudian berintegrasi.²³ Integrasi di Amerika Timur dimulai dengan

²² Morley Gunderson, “North American Economic Integration”, diakses dari <http://www.csls.ca/events/slt01/gunderson.pdf> pada 4 Maret 2012 pukul 16.05 WIB

²³ *Ibid*

Canada-US Free Trade Agreement yang dibentuk pada tahun 1989. Kemudian dibentuk NAFTA pada 1994. Salah satu tulisan yang membahas mengenai NAFTA yaitu tulisan dari Julius Sen yang berjudul *The North American Free Trade Agreement*. NAFTA dikatakan sebagai RTA yang kuat dikarenakan memiliki Amerika Serikat sebagai pusatnya. Implementasi NAFTA dimulai pada 1 Januari 1994. Di mana perjanjian ini akan menghilangkan hampir semua hambatan perdagangan dan investasi antara Amerika Serikat, Kanada dan Meksiko. Di bawah NAFTA, semua hambatan non-tarif untuk perdagangan pertanian antara Amerika Serikat dan Meksiko dieliminasi. Sementara implementasi penuh dari perdagangan bebas Amerika Serikat dan Meksiko dimulai pada 1 Januari 2008.

1.3.3 Upaya Uni Eropa dalam mendorong Integrasi Regional di berbagai Kawasan

Bagian ini akan memaparkan berbagai literatur yang membahas mengenai upaya Uni Eropa dalam mendorong terjadinya integrasi regional di berbagai kawasan, khususnya di kawasan negara-negara berkembang.

1.3.3.1 Uni Eropa dan Amerika Latin

Uni Eropa telah dikenal sebagai aktor yang melakukan banyak upaya dalam rangka mendorong terjadinya integrasi regional di berbagai kawasan. Salah satu kawasan di mana Uni Eropa turut bermain dalam proses integrasi regional yang terjadi adalah Amerika Latin. Salah satu tulisan yang membahas mengenai Uni Eropa dan proses integrasi regional di Amerika Latin adalah tulisan dari Alberto Arroyo Picard, Graciela Rodriguez dan Norma Castaneda Bustamante dalam *The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality*.²⁴ Tulisan ini dimulai dengan penjelasan mengenai bagaimana Uni Eropa memosisikan dirinya bagi Amerika Latin. Dalam kegiatannya di Amerika Latin, Uni Eropa memosisikan dirinya sebagai mitra dan sebagai contoh

²⁴Alberto Arroyo Picard, Graciela Rodriguez and Norma Castaneda, "The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality", Diakses dari http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/eula-integration_0.pdf pada 4 Maret 2011 pukul 15.27 WIB

keberhasilan dari integrasi regional dengan dampak yang positif. Dengan memosisikan dirinya dalam peran di atas, Uni Eropa menekankan fokus perhatiannya pada negara-negara di Amerika Latin dalam hal menegosiasikan *Assosiation Agreements* (AAs) yang bertujuan untuk mendukung terjadinya integrasi regional di Amerika Latin.

Pemosisian diri sebagai aktor yang mendorong untuk terjadinya integrasi regional di Amerika Latin oleh Uni Eropa dapat dilihat jelas dari berbagai dokumen regional strategis Uni Eropa dalam rangka kerja sama dengan Amerika Latin dalam periode 2007-2013 selalu merujuk pada “kerjasama” dalam integrasi regional yang merupakan prioritas di Latin Amerika. Kemudian dapat dilihat bahwa mayoritas pendanaan dalam kerja sama Uni Eropa dan Amerika Latin juga ditujukan untuk mencapai tujuan ini. Uni Eropa menggunakan penandatanganan *Association Agreements* sebagai momen untuk dapat mendukung integrasi regional di Amerika Latin.

Uni Eropa melakukan negosiasi *Association Agreements* dengan berbagai sub kawasan di Amerika Latin dengan harapan dapat mendorong terjadinya integrasi regional di kawasan tersebut. Sub kawasan yang menjadi subjek dari negosiasi ini antara lain Amerika tengah, *Andean Community of Nations*, dan Mercosur. Adapun tujuan akhir dari dorongan yang dilakukan oleh Uni Eropa di berbagai sub kawasan ini adalah terbentuknya *customs union*, dan dalam waktu ke depan pada akhirnya akan terbantu sebuah pasar bersama di kawasan Amerika Latin.

Selanjutnya tulisan ini membahas mengenai integrasi jenis apa yang sebenarnya Uni Eropa harapkan dari Amerika Latin. Uni Eropa berbicara mengenai integrasi dalam hal “*open regionalism*”. *The Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC) menyebutkan istilah ini pada awal tahun 1990an. Keseluruhan konsep dari *open regionalism* menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan integrasi dapat selaras dengan liberalisasi perdagangan dan penyatuan pasar regional ke dalam pasar global.

Tulisan ini kemudian menjabarkan mengenai bagaimana dampak dari tindakan-tindakan Uni Eropa yang mengatasmakan mendorong terjadinya integrasi regional di Amerika Latin melalui proses negosiasi AAs. Dampak ini dianalisa melalui kasus negosiasi Uni Eropa dengan *Andean Community of Nations* (CAN). Tulisan ini berargumen bahwa kasus negosiasi antara Uni Eropa dan CAN merupakan contoh yang tepat di mana terdapat kemunafikan dari Uni Eropa dalam wacana nya untuk mendukung terjadinya integrasi regional. Kasus ini paradigmatis dalam memperlihatkan kepentingan Uni Eropa yang sebenarnya.

Dalam memainkan perannya sebagai pendorong dari kerjasama dan integrasi regional, seharusnya Uni Eropa dapat memfasilitasi perjanjian internal di dalam CAN. Namun yang terjadi adalah Uni Eropa memberikan tekanan untuk mempercepat negosiasi AA, dan tidak mengizinkan adanya waktu untuk negosiasi dan diskusi yang lebih mendalam antara CAN. Lebih jauh lagi, Uni Eropa bahkan terbukti tidak fleksibel dan menolak sebuah perjanjian yang telah dicapai di antara anggota-anggota CAN. Hal ini terjadi selama Tarija Summit of President pada Juni 2007, di mana keseluruhan negara-negara Andean mencapai persetujuan dalam modalitas negosiasi dengan Uni Eropa. Pemerintahan dari Kolombia, Bolivia, Ekuador dan Peru telah berkomitmen, melalui keputusan 667 dari komunitas Andean, bahwa dalam integrasi Andean akan mempertimbangkan berbagai visi dan fokus ekonomi di kawasan. Mereka juga secara spesifik meminta Uni Eropa untuk lebih fleksibel. Secara berulang kali mereka meminta Uni Eropa untuk dapat mengizinkan setiap negara untuk menjalankan ritme nya masing-masing, dan untuk menerima kedaulatan dari setiap negara dan untuk tidak mengeosiasikan isu yang tidak siap mereka negosiasikan dalam negosiasi terbuka. Keputusan dan permintaan akan fleksibilitas ini diulangi kembali pada pertemuan *Andean Council of President di Guayaquil* pada 14 Oktober 2008, ketika negara-negara Andean memutuskan untuk bernegosiasi dalam bentuk blok, dengan fleksibilitas bagi Bolivia dan Ekuador, terutama bagian yang berkaitan dengan perdagangan. Pemerintahan Ekuador, Kolombia, Bolivia dan Peru secara berulang kali mengekspresikan keinginan mereka

untuk bernegosiasi dengan Uni Eropa sebagai blok, namun dalam kerangka fleksibilitas yang menyesuaikan dengan kebutuhan dan keputusan daulat dari tiap negara. Namun respon dari Uni Eropa, bukan hanya menolak keputusan yang telah diambil di dalam CAN dan menolak permintaan dari pemerintahan Andean agar Uni Eropa menyediakan fleksibilitas dan tidak memperbutuk friksi yang telah ada di antara anggota, Uni Eropa juga terus mendorong penandatanganan AA yang tujuan utamanya adalah liberalisasi perdagangan. Di mana permasalahan liberalisasi perdagangan dan area perdagangan bebas merupakan sumber friksi antara negara Andean di mana Bolivia dan Ekuador telah secara tegas menyatakan tidak ingin menandatangani perjanjian jika terdapat pengaturan mengenai pembukaan area perdagangan bebas. Seharusnya Uni Eropa dapat memainkan peran sebagai pendorong terjadinya negosiasi antar negara CAN dalam hal ketidaksepakatan ini, namun Uni Eropa malah terus menekan Bolivia dan Equador dan menyatakan bahwa area perdagangan bebas bukanlah fokus utama dari AA.

Dalam proses negosiasi, Uni Eropa pun secara jelas telah melanggar mandatnya sendiri. Di mana awalnya negosiasi berlangsung secara *block-to-block*. Namun kemudian saat Bolivia menarik diri dari proses negosiasi dikarenakan masalah FTA, Uni Eropa kemudian menyetujui untuk adanya negosiasi secara bilateral dengan negara-negara yang masih ingin meneruskan negosiasi. Tulisan ini berpendapat bahwa upaya Eropa yang menegosiasikan FTA secara bilateral akan mengancam memarginalisasikan anggota yang lain, yaitu Bolivia. Secara jelas dapat dilihat bahwa negosiasi negara-negara *Andean Community* dengan Uni Eropa yang memasukkan FTA dalam agendanya meningkatkan krisis di dalam CAN.

Masalah yang sama muncul di Mercosur. Tekanan muncul di Mercosur saat mereka menghadapi stagnasi dari negosiasi antara dua blok, Uni Eropa kemudian malah memutuskan melakukan negosiasi secara bilateral hanya dengan Brazil dan kemudian menandatangani *Strategic Association Agreement* pada Juli 2007. Tindakan Uni Eropa ini merugikan

integrasi regional yang ada karena Uni Eropa mengambil sosok negara yang paling memiliki kemampuan untuk menjadi wakil negosiasi negara-negara Mercosur, yaitu Brazil.

Contoh lain dari tindakan Uni Eropa yang berlabel mendukung integrasi regional adalah peranan Uni Eropa dalam instalasi pabrik produksi pasta selulosa di kawasan negara-negara Mercosur. *European Investment Bank* (EIB) dan *Nordic Investment Bank* (NIB) mendukung instalasi di Uruguay. Pabrik selulosa ini telah dibangun di seluruh negara di kawasan, namun dalam kasus pabrik dibangun di Uruguay, telah memprovokasi konflik yang signifikan di kawasan. Akibatnya hubungan antara negara-negara di kawasan memanas. Dapat dikatakan bahwa kehadiran Uni Eropa di kawasan buka membantu integrasi regional, namun menyebabkan konflik antara negara.

Tulisan ini kemudian menyimpulkan bahwa kehadiran Uni Eropa dengan mengambil peran sebagai faktor pendorong integrasi regional di suatu kawasan tidak berdampak positif pada proses integrasi regional di kawasan tersebut, dan seringkali hanya memperburuk keadaan. Hal ini terjadi karena dibalik peran sebagai aktor eksternal pendorong integrasi, Uni Eropa hanyalah berusaha untuk mencapai kepentingan ekonominya.

1.4 Kerangka Konseptual

1.4.1 Regionalisme

Integrasi negara-negara dalam suatu blok perdagangan, atau perjanjian perdagangan preferensial secara umum diistilahkan sebagai regionalisme. Menurut Ravenhill, Regionalisme merujuk kepada proses formal kolaborasi *intergovernmental* antara dua atau lebih negara.²⁵ Dikatakan bahwa regionalisme harus dibedakan dengan regionalisasi di mana regionalisasi merujuk pada perkembangan dari interdependensi ekonomi dalam suatu area geografis. Satu dari sedikit aspek dari regionalisme yang disepakati oleh kebanyakan penulis adalah bahwa tidak ada yang namanya kawasan 'natural'. Kawasan merupakan konstruksi sosial di mana negara

²⁵ John Ravenhill, *Global Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2008, hlm.174

anggota mendefinisikan batasan sendiri. Regionalisme juga dapat dimengerti sebagai sebuah hubungan minilateral di mana terdapat lebih dari dua negara yang terlibat dan terkonsentrasi pada basis geografis.²⁶

Bilal Sanoussi menjelaskan bahwa gelombang pertama dari perjanjian perdagangan ini muncul di tahun 1930-an yang membawa dunia terfragmentasi menjadi blok-blok perdagangan. Regionalisme Pertama atau *Old regionalism* ini juga diasosiasikan dengan inisiatif regional yang dibentuk oleh negara-negara berkembang di tahun 1950-an dan 1960-an. Berdasarkan tujuan industrialisasi substitusi impor, alasan dari negara-negara berkembang untuk membentuk blok perdagangan adalah agar mereka dapat menarik keuntungan dari skala perekonomian melalui pembukaan preferensial perdagangan di antara mereka. Ini akan mengurangi biaya dari strategi substitusi impor dan membuat blok perdagangan tersebut lebih *self-sufficient*. Lebih lanjut, *old regionalism* ini juga dimotivasi oleh keinginan negara berkembang untuk menyekat kawasannya dari perekonomian dunia dan untuk menstabilisasi serta mendorong perekonomian di tingkat regional.

Dalam perjalanannya, regionalisme mengalami perkembangan di mana terjadi proliferasi perjanjian perdagangan preferensial yang melibatkan negara maju dan berkembang yang kerap disebut sebagai *new regionalism*.²⁷ Perjanjian perdagangan preferensial ini umumnya dirancang untuk meningkatkan partisipasi negara dalam perekonomian global, untuk memberikan sinyal keterbukaan negara tersebut bagi investasi asing, dan untuk mencari akses masuk ke dalam pasar negara maju.²⁸ Sanoussi juga menambahkan perjanjian perdagangan preferensial mendorong partner yang berdagang untuk melakukan proses liberalisasi secara lebih cepat dan dalam, mengatasi hambatan perdagangan modern yang lebih bervariasi, kompleks, dan kurang transparan. Perjanjian perdagangan preferensial juga dapat melingkupi elemen-elemen di luar urusan kebijakan perdagangan standar seperti persaingan, investasi, tenaga kerja, dan modal. Secara singkat, dalam

²⁶ *Ibid*

²⁷ Amitaw Acharya, *Regionalism and the emerging world order: Sovereignty*, dalam Shaun Breslin, Christopher W. Hughes, ed., *New Regionalisms in The Global Political Economy: Theories and Cases*, (London: Routledge, 2002), hlm. 24

²⁸ *Ibid*, hlm. 186.

new regionalism semakin sedikit jumlah negara yang berpartisipasi dalam negosiasi, semakin banyak isu yang mungkin dapat disertakan dalam perjanjian tersebut.

Untuk konsep mengenai integrasi regional, secara umum telah diasosiasikan dengan sebuah pengaturan antara tiga atau lebih negara secara geografis. Namun kemudian kembali, kata geografis di sini tidak memiliki tolak ukur yang baku.

Mengenai alasan dari mengapa fenomena regionalisme menjadi semakin berkembang dan menjadi pilihan yang menarik bagi pemerintah dibahas Ravenhill menjadi ke dalam dua pembagian besar yaitu alasan yang berlandaskan motif politik dan alasan yang berlandaskan motif ekonomi. Untuk motif politik dari regionalisme yaitu yang pertama kerjasama ekonomi dan membangun kepercayaan diri. Ravenhill menjelaskan bahwa regionalisme seringkali meliputi penggunaan ekonomi sebagai tujuan politik, seperti peningkatan hubungan antar-negara dan atau penguatan kemandirian di dalam kawasan. Dalam hubungan internasional di mana terdapat sejarah dari konflik, atau di mana tidak terdapat tradisi untuk bekerjasama, kerjasama dalam kepentingan ekonomi dapat menjadi elemen utama dari proses membangun kepercayaan diri.

Alasan yang kedua yaitu kerjasama ekonomi regional dan agenda keamanan baru. Dalam beberapa tahun belakangan ini negara industri memperluas kerjasama ekonomi regional ke negara tetangga mereka yang kurang berkembang dengan pertimbangan ancaman keamanan non-tradisional yang berasal dari negara kurang berkembang tersebut. Contoh ancaman yang ada yaitu perusakan lingkungan, migrasi ilegal, kejahatan transnasional, penyelundupan obat-obatan, dan terorisme internasional. Kerjasama regional dilihat dapat membantu mengatasi masalah ini secara langsung.

Alasan yang ketiga yaitu regionalisme sebagai alat tawar menawar. Kebanyakan perjanjian ekonomi regional yang dibangun oleh negara-negara berkembang pada tahun 1970 dimotivasi oleh keinginan untuk memperkuat kekuatan tawar menawar mereka dengan korporasi transnasional dan dengan mitra dagang mereka. Kerjasama regional juga dapat memperkuat

bargaining power dengan aktor eksternal. Negara-negara miskin juga menggunakan kerjasama regional sebagai sarana untuk mendapatkan dana bantuan lebih dari negara dan organisasi donor. Selama beberapa tahun belakangan negara-negara maju dan organisasi internasional telah mendorong negara-negara berkembang untuk melakukan integrasi regional, dan telah menetapkan dana bantuan untuk diberikan dengan tujuan mendukung proyek regionalisasi negara-negara berkembang. Uni Eropa, merupakan pendukung antusias dari terjadinya regionalisme antar negara-negara berkembang, dengan menyediakan bantuan finansial dan teknis. Terlebih lagi dinyatakan oleh Bank Dunia bahwa dengan mengumpulkan sumber daya diplomatis dalam pengaturan regional, negara-negara miskin terkadang dapat mencapai pencapaian yang besar dalam hubungan internasional, di mana mereka dapat menegosiasikan sesuatu yang tidak akan mereka capai jika mereka bertindak secara individu.

Alasan keempat yaitu regionalisme sebagai mekanisme untuk *locking-in reforms*. Perjanjian perdagangan regional dapat memperkuat kredibilitas reformasi ekonomi domestik dan oleh karena itu meningkatkan daya tarik ekonomi negara tersebut terhadap investor asing. Pengaturan regional secara khusus dapat menjadi alat yang efektif dalam meningkatkan kredibilitas komitmen ketika negara berkembang dan miskin memasuki kerjasama dengan negara industri, contohnya keikutsertaan Meksiko dalam NAFTA.

Alasan kelima yaitu regionalisme untuk memuaskan konstituensi domestik politik. Alasan keenam yaitu untuk memudahkan negosiasi dan implementasi perjanjian. Perjanjian regional dengan jumlah mitra yang kecil dapat memudahkan untuk negosiasi dan diimplementasikan daripada perjanjian di tingkat global.

Kategori alasan yang kedua adalah motivasi ekonomi dari regionalisme. Alasan yang pertama yaitu regionalisme memungkinkan untuk melindungi sektor yang tidak akan berhasil di kompetisi global. Alasan yang kedua yaitu regionalisme dapat memberikan kesempatan untuk terjadinya '*deeper integration*'. Dijelaskan bahwa regionalisme menjadi pilihan yang

lebih menarik bagi negara-negara yang pro pada liberalisasi karena regionalisme memberikan hal-hal yang tidak dapat WTO berikan, dikarenakan besar dan bervariasinya keanggotaan. Alasan yang ketiga yaitu regionalisme dapat menyediakan pasar yang lebih besar dan meningkatkan investasi asing. Jika dibandingkan dengan *status quo*, perjanjian ekonomi regional dapat menawarkan dua keuntungan utama dalam ekonomi, yaitu yang pertama perjanjian ekonomi regional menyediakan pasar yang lebih besar untuk industri domestik, memungkinkan mereka untuk dapat memproduksi lebih efisien dikarenakan skala ekonomi. Dan yang kedua bahwa regionalisme dapat meningkatkan daya tarik ekonomi terhadap investor potensial.

Terdapat hirarki dalam pengaturan integrasi regional. Kata hirarki di sini digunakan karena setiap level meliputi semua ketentuan dari level yang lebih rendah dalam integrasi. Namun hal ini tidak berarti bahwa suatu integrasi regional harus mulai dari level yang paling rendah kemudian baru dapat membentuk integrasi regional yang paling tinggi. Berikut hirarki dari pengaturan integrasi regional:

- *Preferential Trade Agreement*: Kewajiban bea perdagangan antar negara anggota lebih rendah jika dibandingkan dengan perdagangan dengan negara bukan anggota.
- *Free Trade Area (FTA)*: Tarif dan kuota perdagangan antara negara anggota dihilangkan, namun negara anggota tetap mengendalikan kebijakan pembatasan mereka sendiri terhadap perdagangan dengan negara non-anggota; pengaplikasian aturan yang berbeda terhadap perdagangan eksternal menyebabkan pentingnya kejelasan dari *rules of origin*. Lebih dari 90% dari kerjasama regional mengambil bentuk area perdagangan bebas. Contohnya NAFTA (*North American Free Trade Area*), *Japan-Singapore Economic Partnership Agreement*, dan *Baltic Free Trade Area*.
- *Custom Union*: Sebagai tambahan dari perdagangan bebas internal (seperti dalam FTA) negara anggota mengaplikasikan *Common External Tariff (CET)* dalam perdagangan dengan negara non anggota, tidak diperlukan adanya

rules of origin. Contoh dari *Custom Union* adalah *Andean Community*, *CARICOM*, *MERCOSUR*, dan *Southern African Custom Union*.

- *Common Market*: Sebagai tambahan untuk *custom union*, terdapat pergerakan bebas dari faktor produksi; pembatasan bersama diaplikasikan untuk pergerakan faktor produksi dengan negara non anggota.
- *Economic/Monetary Union*: Sebagai tambahan dari *common market*, kebijakan ekonomi utama (Seperti kebijakan fiskal dan moneter) dikoordinasikan. Hanya Uni Eropa yang telah mencapai level integrasi ekonomi ini.

1.4.2 North –South Cooperation

Secara sederhana, *north-south cooperation* diartikan sebagai kerjasama antara negara maju dan negara berkembang. Negara maju disimbolkan dengan *North* dan negara berkembang disimbolkan dengan *south*. Dikatakan oleh Jean-Philippe Therien, bahwa pembagian akan *North* dan *South* sendiri telah menjadi penjelasan utama dari ketidaksetaraan dan kemiskinan dunia.²⁹ Sejak tahun 1960an sampai dengan akhir 1980an gambaran akan pembagian dunia antara negara maju yang kaya di Timur dan negara berkembang yang miskin di Selatan mewarnai pemikiran dari pembuat kebijakan dan akademisi. Dalam komunitas diplomatik, perkembangan manusia, finansial, dan sumberdaya teknis dikerahkan untuk membentuk institusi internasional dalam rangka membantu negara berkembang untuk dapat mengejar kemajuan negara maju.³⁰

Kemudian dalam lingkaran akademis, pembicaraan mengenai ‘konflik *North-South*’ dan ‘dialog *North-South*’ menjadi dasar dari banyak fokus pembelajaran, terutama dalam hal finansial internasional dan aliran perdagangan. Untuk waktu yang panjang metafora pembagian dunia

²⁹ Jean-Phillippe Therien, “Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty”, diakses dari <http://www.arts.ualberta.ca/~courses/PoliticalScience/357B1/documents/TherienBeyondNorthSouthDivideTwoTalesWorldPoverty.pdf> pada 4 Maret 2012, pukul 15.33 WIB

³⁰ Willy Brandt, “North-South: A Programme for Survival”, diakses dari <http://www.globalautonomy.ca/global1/servlet/Glossarypdf?id=EV.0025> pada 4 Maret 2012 pukul 15.35 WIB

berdasarkan tingkat kemiskinan menjadi analisis utama dalam ekonomi politik internasional.

Saat ini, kesenjangan antara negara yang kaya dan miskin tidak lagi dibahas dari perspektifnya dahulu. Memang pembagian *North-south* masih terus ada sebagai area refleksi dalam hubungan internasional. Richard E. Feinberg dan Delia M. Boylan menyatakan bahwa berakhirnya komunisme membuka kemungkinan adanya diplomasi *North-South* dikarenakan adanya keterdesakan untuk membangun kerangka baru untuk hubungan antara negara maju dan negara berkembang.³¹ Namun kemudian yang terjadi adalah tidak menyatunya pendapat antara North dan South di tataran global, contohnya yaitu kegagalan dari *Cancun Summit* pada tahun 1981 yang menandakan kehancuran dialog *North-South*. Singkatnya evolusi ekonomi global tidak memfasilitasi kepentingan negara berkembang untuk menjadi prioritas dalam agenda internasional.

Namun kemudian pemikiran mengenai *North-South* menjadi berubah saat pemahaman mengenai liberalisasi ekonomi meningkat. Di mana dipercaya bahwa cara terbaik untuk mencapai pembangunan adalah dengan memperkuat peranan pasar dan meminimalisasikan peran negara. Pandangan ini disebarluaskan oleh Bank Dunia dan IMF. Dari sini hubungan *North-South* kembali berubah di mana kemudian organisasi internasional dan negara maju mulai merasa bahwa negara berkembang dan miskin membutuhkan bantuan dalam pembangunan dan ekonomi mereka. Dari sini dimulai hubungan antara *North-South* dalam bentuk kerjasama dengan tujuan untuk memberikan bantuan bagi *South*.

Saat ini perkembangan hubungan *North-South* diwarnai dengan hubungan kerjasama, terutama dalam agenda ekonomi, pembangunan serta dalam hal mendorong terjadinya integrasi kawasan negara-negara berkembang dan miskin. Menurut Maurice Schiff dan Alan Winters, bagi negara berkembang, kerjasama antara *north-south*, terutama dalam RIA jauh lebih baik daripada kerjasama *south-south*, terutama jika negara berkembang

³¹ Richard E. Feinberg and Delia M. Boylan, *Modular Multilateralism: North-South economic relations in the 1990*, dalam Brad Roberts, *New forces in the World Economy*, (Cambridge: MIT Press, 1996). hlm. 39

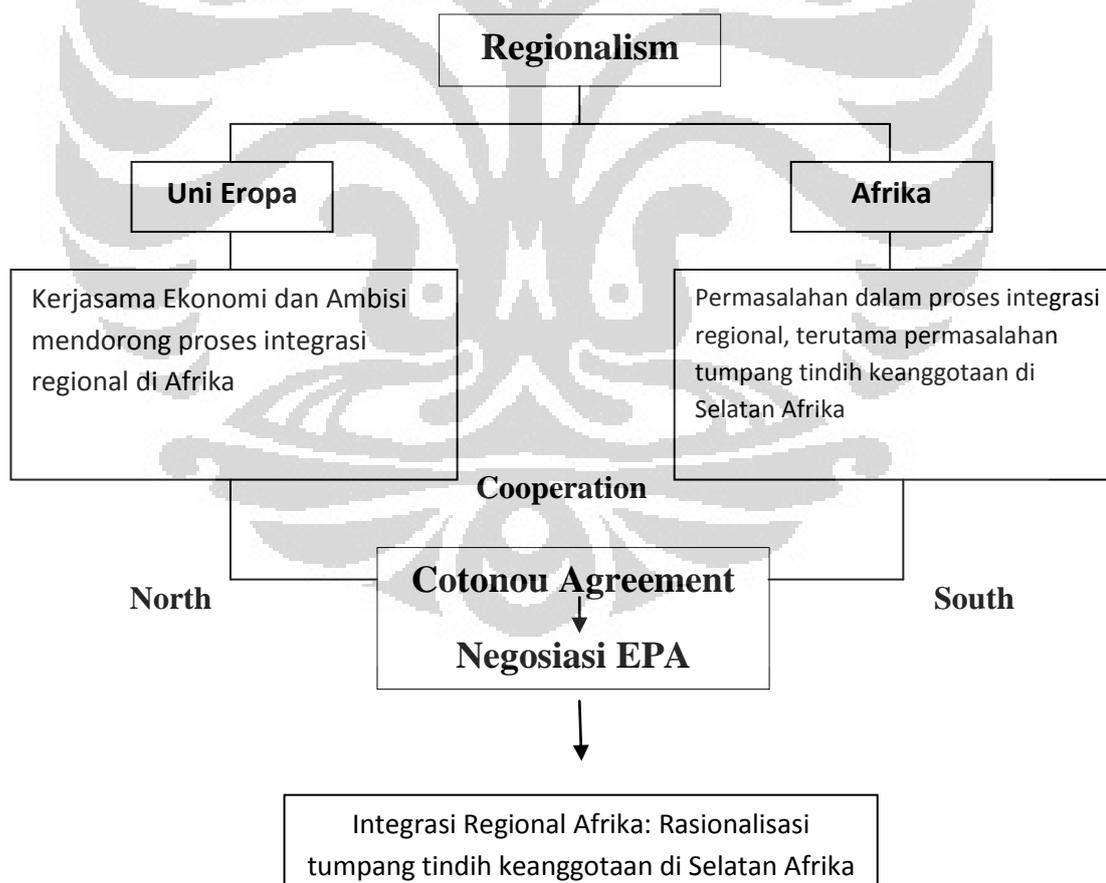
tersebut mengejar regionalisme. Hal ini dikarenakan negara *north* memiliki sumber daya yang dibutuhkan oleh negara *south*.

1.4.3 Model Analisis dan Asumsi Penelitian

Asumsi dalam penelitian ini yaitu:

1. Semakin banyak perjanjian ekonomi regional yang dibentuk oleh negara-negara dalam satu kawasan tidak serta merta mengindikasikan perkembangan positif dari proses integrasi ekonomi di suatu kawasan (Integrasi sub-regional sebagai *stumbling stone*)
2. Faktor dorongan eksternal tidak menjamin terwujudnya integrasi regional yang lebih baik di suatu kawasan

Kemudian di bawah ini model analisis dari penelitian ini:



1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif-analitis untuk menjelaskan mengenai implikasi dari negosiasi EPA terhadap proses integrasi regional di Selatan Afrika berdasarkan data-data yang diperoleh dari adanya studi kepustakaan baik data primer maupun data sekunder. Data primer didapatkan dari dokumen-dokumen resmi misal teks dokumen dari *Cotonou Agreement* dan negosiasi EPA yang secara eksplisit memuat tujuan mengenai integrasi regional Afrika ataupun dokumen resmi pemerintah lainnya yang memuat data-data yang menunjang penelitian. Data sekunder diperoleh melalui berbagai karya ilmiah, literatur, jurnal, ataupun data resmi yang dapat diakses melalui internet. Melalui studi kepustakaan, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan dan menggambarkan implikasi dari Negosiasi EPA antara Uni Eropa dan negara-negara ACP terhadap proses integrasi regional di Selatan Afrika.

Berpedoman kepada kerangka berpikir kualitatif, pada akhirnya peneliti akan menggunakan *non-linear research path* yang dianalogikan dengan bentuk spiral dalam melihat dan menghubungkan temuan yang ada di lapangan untuk menjelaskan realita sosial di belakangnya. Konsep yang digunakan peneliti pada akhirnya merupakan “pagar” untuk membatasi penelitian dan bukan untuk sesuatu yang akan diuji. Dan untuk melihat bagaimana dampak dari negosiasi EPA terhadap proses integrasi regional Afrika, akan digunakan metode studi kasus yaitu melihat proses integrasi regional di selatan Afrika.

1.5.2 Operasionalisasi Konsep

Dengan menggunakan konsep *north-south cooperation* sebagai salah satu konsep dalam penelitian ini akan dilihat bagaimana EPA sebagai salah satu bentuk kerjasama *north-south* memberikan dampak bagi pihak *south* atau dalam hal ini yaitu Afrika, terutama dalam hal proses integrasi regional di Afrika.

Sedangkan konsep regionalisme akan digunakan untuk melihat bagaimana proses integrasi regional, khususnya dalam hal ekonomi, yang terjadi di Afrika. Akan dilihat sudah sampai tahapan mana proses integrasi regional tersebut terjadi, mengapa terdapat kesulitan dalam proses integrasi regional di Afrika, dan melihat manfaat apa yang dapat diperoleh negara-negara Afrika dari proses integrasi yang terjadi.

1.6 Tujuan dan Signifikansi

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi dari *Economic Partnership Agreement (EPA)* Uni Eropa terhadap proses integrasi regional di Afrika. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai situasi proses integrasi regional di Afrika, seperti kesulitan-kesulitan yang dihadapi, dan pada akhirnya akan memberikan penjelasan mengenai bagaimana peran pihak eksternal dan perjanjian internasional yang ada dapat membantu mendorong terjadinya integrasi regional.

Signifikansi dari penelitian ini, secara praktis untuk mengetahui bagaimana peran aktor serta dorongan eksternal dalam proses regionalisasi suatu kawasan. Sedangkan signifikansi teoritisnya adalah untuk memberikan kontribusi bagi fenomena integrasi regional yang sedang berkembang pada saat ini.

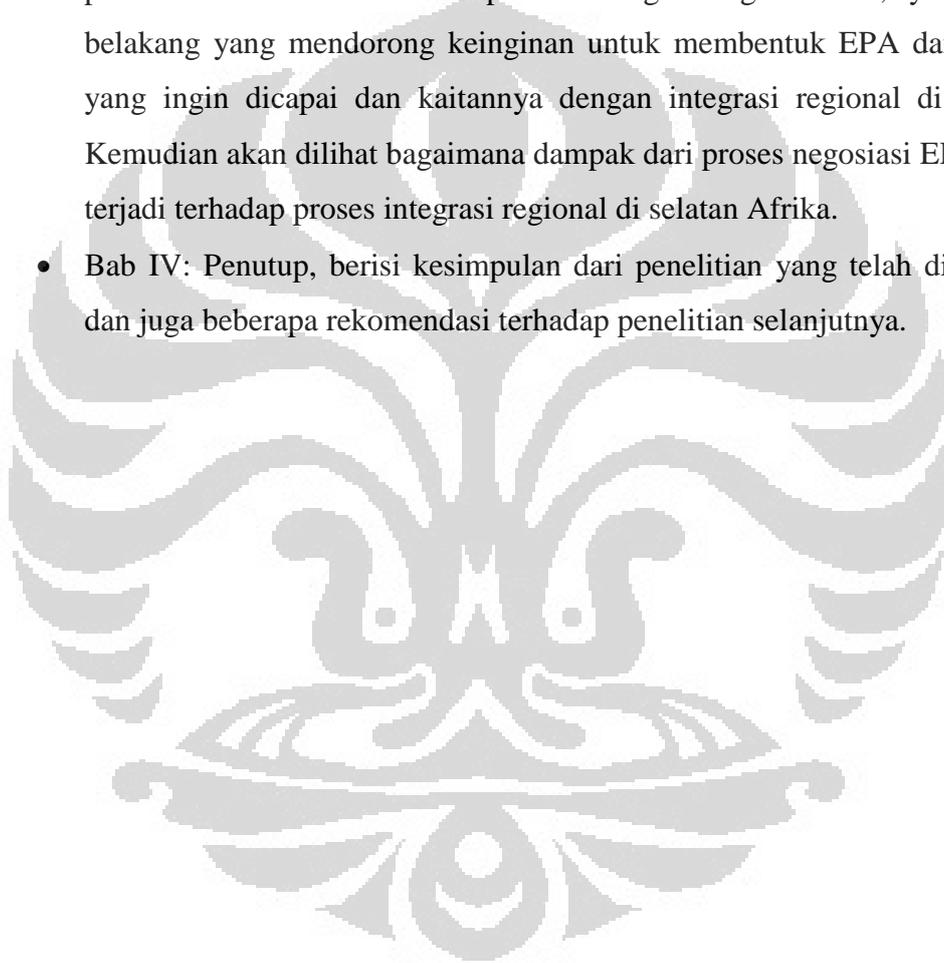
1.7 Pembabakan Skripsi

Berdasarkan permasalahan dan model analisis di atas, penelitian ini pada dasarnya akan terdiri dari empat bab dengan rincian sebagai berikut:

- Bab I: *Pendahuluan*, yang berisi latar belakang, pertanyaan permasalahan, kerangka konseptual, tinjauan pustaka, metodologi, serta tujuan dan signifikansi penelitian.
- Bab II: *Proses Integrasi regional di Selatan Afrika*. Sebagai variabel dependen, bab dua ini akan meliputi penjelasan mengenai perjalanan historis proses integrasi regional di Selatan Afrika. Di mana melalui penjelasan ini akan dilihat bagaimana dinamika proses integrasi regional yang telah terjadi. Kemudian akan dibahas beberapa bentuk integrasi regional yang telah ada, penjelasan mengenai kondisi tumpang tindih

negara-negara di berbagai skema integrasi regional yang ada di Selatan Afrika, penjelasan skema-skema integrasi sub kawasan sebagai *stumbling block* dari integrasi kawasan, dan kemudian bagaimana tumpang tindih keanggotaan dari segi legal.

- Bab III: *Negosiasi EPA dan Implikasinya pada integrasi regional di Selatan Afrika*. Sebagai variabel independen, bab ini pada awalnya akan menjelaskan sekilas mengenai hubungan Uni Eropa dan negara Afrika, proses EPA antara Uni Eropa dan Negara-negara ACP, yaitu latar belakang yang mendorong keinginan untuk membentuk EPA dan tujuan yang ingin dicapai dan kaitannya dengan integrasi regional di Afrika, Kemudian akan dilihat bagaimana dampak dari proses negosiasi EPA yang terjadi terhadap proses integrasi regional di selatan Afrika.
- Bab IV: Penutup, berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan dan juga beberapa rekomendasi terhadap penelitian selanjutnya.



BAB II

INTEGRASI REGIONAL DI SELATAN AFRIKA

Melanjutkan fondasi penelitian dalam bab I, bab ini akan membahas mengenai variabel dependen dalam penelitian. Adapun variabel dependen dalam penelitian adalah integrasi ekonomi di selatan Afrika. Integrasi ekonomi di selatan Afrika merupakan fenomena yang menarik untuk diteliti dikarenakan kerumitan dari situasi tumpang tindihnya keanggotaan dalam berbagai skema integrasi regional dapat terlihat jelas di kawasan ini. Di mana permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan dalam skema integrasi regional telah disepakati oleh para ahli sebagai permasalahan utama dalam proses integrasi regional di Afrika. Bab ini akan terdiri dari beberapa sub bab. Bab ini akan diawali dengan menjelaskan rangkaian historis dari proses integrasi ekonomi yang terjadi di selatan Afrika. Dalam sub bab ini akan dijelaskan mengenai bagaimana keadaan eksternal dan internal yang memengaruhi proses integrasi regional yang terjadi di Afrika, khususnya di selatan Afrika. Keadaan eksternal yaitu berupa perubahan dalam sistem perdagangan dunia, berkembangnya paham yang menyatakan bahwa perdagangan bebas merupakan cara terbaik dalam mendukung pertumbuhan, dan juga pengaruh dari fenomena globalisasi. Sedangkan untuk pengaruh dari keadaan internal adalah pandangan dari para pemimpin Afrika mengenai arti dari integrasi regional, serta berbagai pengaruh dari sisi ekonomi dan politik yang pada akhirnya memengaruhi proses integrasi regional yang terjadi di Afrika. Kemudian akan dijelaskan juga mengenai berbagai skema integrasi regional yang ada, khususnya di kawasan selatan. Skema-skema pengaturan integrasi regional yang akan dijelaskan antara lain SADC (*Southern African Development Community*), SACU (*Southern African Customs union*), dan COMESA (*Common Market of Eastern and Southern Africa*). Dalam penjelasan skema ini akan dijelaskan mengenai latar belakang terbentuknya, tujuan yang ingin dicapai serta pencapaian-pencapaian yang telah diraih. Kemudian akan dibahas mengenai beberapa permasalahan yang terjadi dalam proses integrasi regional yang terjadi di selatan Afrika, yang pada akhirnya menyebabkan tidak efektifnya dampak positif dari integrasi regional yang terjadi, terutama permasalahan tumpang

tindihnya keanggotaan negara-negara dalam skema-skema integrasi regional di Selatan Afrika. Dan terakhir akan dibahas mengenai upaya rasionalisasi dari komunitas ekonomi regional di selatan Afrika.

II.1 Integrasi Regional di Selatan Afrika

Seperti yang telah sempat disinggung sebelumnya bahwa fenomena integrasi regional bukanlah sebuah fenomena baru. Namun kemudian fenomena ini semakin berkembang. Perubahan dalam rezim perdagangan dunia dapat dikatakan sebagai salah satu pendorong dari agenda integrasi regional, khususnya agenda integrasi regional di Afrika.³² Sistem perdagangan global telah berkembang secara signifikan selama 20 tahun terakhir, dengan pemahaman bersama bahwa perdagangan bebas merupakan hal yang baik bagi pertumbuhan. GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*), yang dibentuk lebih dari 50 tahun yang lalu, bertransformasi menjadi *World Trade Organization (WTO)*, yang secara signifikan mengurangi hambatan tarif dan non tarif. Negara dengan ekonomi yang maju saat ini menjalin liberalisasi perdagangan bilateral dengan negara ekonomi miskin. Perubahan yang ada menghasilkan integrasi yang lebih besar dalam pasar dunia dan peningkatan perdagangan dunia. Sejak negosiasi *Uruguay Round* tahun 1995, perdagangan dunia meningkat 25 %, dua kali lebih cepat dari produksi. Ekspansi yang terjadi difasilitasi oleh perkembangan dalam teknologi informasi dan komunikasi, liberalisasi pasar finansial, dan faktor pergerakan lintas batas nasional dan regional. Negara-negara dan kawasan merespon kesempatan ini dalam beberapa level yang kemudian menentukan besarnya manfaat yang mereka dapat dari fenomena ini. Sayangnya manfaat dari perubahan dalam fenomena perdagangan dunia ini tidak terlalu berdampak pada Afrika.³³ Bahkan dapat dikatakan Afrika menjadi semakin tersingkirkan dalam perdagangan dunia.

³² Philippe De Lombaerde, Antoni Esteveordal dan Kati Suominen, *Governing Regional Integration for Development: Summary and Conclusion* (Hampshire: Ashgate publishing Limited, 2008), hlm. 274

³³ Timothy M. Shaw, *New Regionalisms in Africa in the new Millennium: Comparative Perspective on Renaissance, realism and/or regressions*, dalam Shaun Breslin, Christopher W. Hughes, ed., *New Regionalisms in The Global Political Economy: Theories and Cases*, (London: Routledge, 2002), hlm. 117

Beberapa faktor yang menyebabkan tidak terintegrasi Afrika dalam perdagangan dunia adalah terbatasnya perdagangan intra Afrika yang dihasilkan dari lemahnya integrasi regional. Pasar domestik yang kecil tidak memberikan kesempatan yang cukup bagi perusahaan untuk berkembang dan menjalani pasar ekspor yang kompetitif.

Faktor lain dari maraknya fenomena integrasi regional, khususnya agenda integrasi regional Afrika adalah Globalisasi. Bagi pembuat kebijakan dan para pemimpin Afrika, globalisasi menjadikan Afrika semakin termarginalisasi. Globalisasi memang bukanlah fenomena baru, namun saat ini globalisasi dikarakteristikan dengan meningkatnya saling ketergantungan dan konektivitas yang didorong oleh inovasi dalam teknologi komunikasi. Fenomena globalisasi telah mendorong terjadinya pergerakan lintas batas dari barang, jasa dan finansial dan menyebabkan sulitnya negara untuk mengintervensi pasar pertukaran mata uang untuk menstabilkan mata uang mereka, mengontrol ekonomi mereka dan mengontrol otonomi fiskal.³⁴ Selain itu peraturan perdagangan yang mengikat dan sanksi perdagangan yang diterapkan oleh WTO menambah kewajiban yang harus diterapkan oleh pemerintah. Kombinasi dari hal-hal tersebut menyulitkan negara-negara Afrika untuk menjalankan mekanisme internal dari pengelolaan ekonomi dan sulit untuk mengikuti strategi pertumbuhan yang sama yang dilakukan Eropa, Amerika dan Asia.

Ekonomi Afrika yang lemah tidak dapat mengambil keuntungan di bawah rezim baru dari perdagangan dunia. Upaya integrasi regional dipandang sebagai upaya yang tepat di mana integrasi regional dapat memberi kesempatan bagi ekonomi negara untuk berkembang dan juga dapat memberikan *power* bagi negara untuk bernegosiasi dengan mitra dagang besar.

Integrasi regional dalam sejarah telah terbentuk sebagai bagian integral dalam strategi pembangunan di Afrika.³⁵ Integrasi regional telah dipandang sebagai cara untuk mencapai pertumbuhan dan pembangunan ekonomi secara berkelanjutan, dan untuk mengatasi permasalahan struktur regional seperti

³⁴ Economic Commission for Africa, "Assessing Regional Integration in Africa", diakses dari http://www.uneca.org/aria1/ARIA%20English_full.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.24 WIB

³⁵ Asante SKB, *Regionalism and Africa's Development*, (Basingstoke: Macmillan Press Ltd, 1997), hlm.17.

perpecahan politik, pendapatan per kapita yang rendah, biaya bisnis yang tinggi dan pasar intra-kawasan yang kecil. Lebih jauh lagi, integrasi regional Afrika tidak hanya dipandang sebagai alat yang penting dalam mencapai industrialisasi, membangun perdagangan intra-Afrika, dan berpartisipasi secara efektif dalam hubungan global, namun integrasi regional Afrika juga dipandang sebagai pusat dari pembangunan Afrika yang bersatu, mengkonsolidasi struktur politik regional di masa setelah penjajahan, dan menciptakan pengelompokan regional untuk digunakan secara efektif di forum politik internasional dan dalam negosiasi dengan negara industri besar.³⁶

Pandangan yang sama juga terjadi di negara-negara di kawasan Selatan Afrika. Negara-negara tersebut juga memandang integrasi regional sebagai upaya untuk menciptakan kondisi perdagangan, investasi dan pertumbuhan yang lebih baik, melihat dari kecil dan rentannya ekonomi negara-negara tersebut.

Namun yang perlu diingat bahwa upaya integrasi regional yang terjadi di Afrika tidak hanya sekedar tujuan ekonomi. Dimensi politik dari integrasi regional di Afrika juga menjadi dimensi yang dominan. Dikarenakan kuatnya dimensi politik ini jugalah yang menjadi salah satu alasan mengapa situasi integrasi regional di kawasan Selatan Afrika menjadi lebih rumit, dibandingkan dengan kawasan lain di Afrika. Contohnya seperti latar belakang pembentukan SADC (*Southern African Development Community*) yang tujuan awal dibangunnya adalah dengan tujuan khusus untuk mengurangi ketergantungan ekonomi dengan Afrika Selatan yang saat itu masih berada dalam era apartheid, dan tidak diikutsertakan dalam rencana integrasi Afrika.

Salah satu karakteristik utama dalam mendefinisikan proses integrasi ekonomi di kawasan selatan Afrika adalah pembangunan dan penyebaran dari perjanjian perdagangan regional yang tumpang tindih dan tidak konsisten.³⁷ Kebanyakan dari perjanjian kerja sama telah menyebar selama 10 sampai dengan 15 tahun. Kecilnya ukuran ekonomi negara-negara di kawasan ini, dan beberapa yang merupakan negara yang terkunci (*landlock*), dan adanya kebutuhan

³⁶ Ulf Engel and Grom Rye Olsen, *Global Politics and Africa in International Relations Theory*, dalam Ulf Engel dan Grom Rye Olsen, ed., *Africa and The North: between Globalization and Marginalization*, (New York: Routledge, 2005). Hlm.1

³⁷ Dirk Hansohm, *Op Cit*

keamanan dalam masa setelah kemerdekaan dapat memberikan penjelasan dari adanya ekspansi pengaturan regional yang terjadi. Penyebaran yang terjadi tidak hanya dalam hal jumlah, namun juga dalam jenis, khususnya dalam hal tujuan, pola, dan kecepatan integrasi yang dihasilkan.

Kebanyakan negara-negara di kawasan ini juga melakukan perjanjian perdagangan dan investasi secara bilateral. Malawi, Mozambique dan Zimbabwe masing masing memiliki tujuh, delapan dan sepuluh perjanjian bilateral dengan negara-negara SADC lainnya. Angola memiliki 6, sementara Afrika Selatan dan Botswana memiliki empat perjanjian perdagangan bilateral dengan negara SADC lainnya. Perbedaan signifikan dalam interpretasi dan pemberlakuan dari persyaratan dalam perjanjian-perjanjian perdagangan bilateral yang ada memberikan hambatan bagi industri lokal di pasar yang diliputi oleh perjanjian-perjanjian tersebut.

Perbedaan dari latar belakang sejarah, agenda politik, dan pendekatan terhadap integrasi regional merupakan beberapa faktor yang menyebabkan munculnya banyak perjanjian perdagangan regional di selatan Afrika. Beberapa perjanjian perdagangan regional yang ada antara lain *SACU (Southern African Customs union)*, *SADC (Southern African Development Community)*, dan *COMESA (Common Market of Eastern and Southern Africa)*. Pengaturan-pengaturan ini juga kemudian didukung oleh berbagai pengaturan-pengaturan regional lainnya seperti *RIFF (Regional Investment Facilitation Forum)* dan *CMA (Common Monetary Area)*. Kebanyakan negara-negara di selatan Afrika tergabung dalam sedikitnya dua dari berbagai pengaturan regional ini.

Tentu saja dalam membahas mengenai integrasi di Selatan Afrika tidak bisa melupakan peran dan keberadaan dari Afrika Selatan. Setelah masa apartheid, Afrika Selatan menjadikan integrasi perdagangan regional sebagai instrumen kebijakan ekonomi luar negerinya.³⁸ Hasilnya, Afrika Selatan menggunakan reformasi kebijakan perdagangannya sebagai alat kebijakan ekonomi luar negeri yang digunakan tidak hanya untuk membangun kembali kerjasama ekonomi dan politik dengan negara-negara Afrika tetapi juga memperkuat ambisi

³⁸ Mills Soko, "Building Regional Integration in Southern Africa: Southern African Customs Union as a driving force?", dalam *South African Journal of International Affairs*, 13 Februari 2010.

mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, SADCC fokus pada kerjasama fungsional dalam sektor utama melalui sebuah Programme of Action yang dikenal dengan SADCC *Programme of Action* (SPA). SADCC bukanlah merupakan sebuah pengaturan integrasi pasar, namun lebih merupakan entitas lintas batas dengan proyek spesifik di sektor tertentu seperti koridor pembangunan regional dan *Southern African Power Pool*.

Di akhir tahun 1980an, disadari bahwa dibutuhkan penguatan akan SADCC. Di akhir tahun 1980an dan di awal tahun 1990an merupakan masa di mana kawasan mulai mengakhiri era konflik dan konfrontasi, berupaya menciptakan keamanan dan stabilitas, dan adanya upaya pengakhiran sistem apartheid di Afrika Selatan. Dalam rangka mengantisipasi transisi demokratis Afrika Selatan di awal tahun 1990an, SADCC menjadi SADC pada tahun 1992 dan Afrika Selatan bergabung pada tahun 1994.⁴² Selain itu perubahan SADCC menjadi SADC juga bertujuan untuk mendukung kerjasama ekonomi dan integrasi yang lebih mendalam di Selatan Afrika yang bertujuan untuk menangani permasalahan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial-ekonomi, seperti permasalahan ketergantungan pada beberapa komoditas ekspor.

Saat ini anggota dari SADC adalah Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo (DRC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, Afrika Selatan, Swaziland, Tanzania, dan Zimbabwe. Negara-negara SADC mengeliminasi tarif internalnya dalam periode 2000-2012. Namun, dalam periode transisi, negara anggota diberikan pilihan untuk mengimplementasikan skema liberalisasi perdagangan sesuai kehendaknya. Walaupun demikian diperkirakan beberapa negara tidak akan mencapai pengurangan tarif sebanyak 100 persen sesuai dengan tenggat waktu dikarenakan rendahnya titik awal pemotongan tarif seperti Tanzania (9,2%) dan Mozambique (16,9%).⁴³ Agenda liberalisasi perdagangan SADC mengadopsi sebuah pendekatan asimetris yang mempertimbangkan

[3A%2F%2Fwww.sadc.int%2Findex.php%2Fdownload_file%2F31%2F542%2F&ei=-taOT47vJcrOrQeP67XPCQ&usg=AFQjCNGTakX9v5t7VmFVvZelLn46NbKFPw&cad=rja](http://www.sadc.int/index.php/download_file%2F31%2F542%2F&ei=-taOT47vJcrOrQeP67XPCQ&usg=AFQjCNGTakX9v5t7VmFVvZelLn46NbKFPw&cad=rja) pada 5

Maret 2012, pkl. 22.00 WIB

⁴² *Ibid*

⁴³ *Loc cit.*

kemampuan ekonomi dari anggota yang lebih kuat, seperti Afrika Selatan dan mitra SACU nya, untuk meliberalisasi lebih cepat dibandingkan dengan negara yang lebih rentan secara ekonomi. Namun, produk yang memiliki potensi perdagangan intra-regional, seperti produk konsumen, telah dinyatakan sebagai import-sensitif dan liberalisasinya telah ditunda. Lebih jauh lagi, penggunaan hambatan non tarif yang terjadi di natar negara-negara anggota SADC telah membatasi dampak peningkatan perdagangan dari pengurangan tarif.

The Committee of Central Bank Governors SADC yang dibangun pada 1995 telah secara aktif melakukan fungsi pengawasan atas kebijakan moneter dan fiskal. Komite tersebut telah memulai proses yang tidak hanya mengarah kepada stabilitas makroekonomi yang lebih besar di kawasan dan pembangunan pasar finansial regional, tetapi juga penciptaan lingkungan yang lebih kondusif bagi aliran perdagangan intraregional. Pada Agustus 2006, *Protocol on Finance and Investment* ditandatangani yang bertujuan menyelaraskan kebijakan finansial dan investasi.⁴⁴ Tujuannya adalah untuk memfasilitasi aliran lintas batas dan menegah perubahan yang tidak terkoordinasi di kebijakan investasi negara anggota dalam upaya mereka untuk menarik FDI melalui insentif fiskal dan insentif lainnya. maka dari itu implementasi efektif dari protokol akan mencegah terjadinya perlombaan fiskal.

SADC, mengadopsi sebuah agenda integrasi pasar yang eksplisit dan menjadi contoh bagi model integrasi linear di Afrika. Walaupun SADC *Treaty* tidak mengartikulasikan rencana detail dari integrasi, detail tersebut dijelaskan dalam *Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP)* tahun 2003.⁴⁵ RISDP memberikan program yang konsisten dan komprehensif bagi kebijakan jangka panjang dalam bidang ekonomi dan sosial. RISDP

⁴⁴ Magesha Yayo Negasi, "Trade Effects of Regional Economic Integration in Africa: The Case of SADC", diakses dari http://www.tips.org.za/files/13.Trade_effects_of_Regional_Economic_Integration_-_SSD.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 22.21 WIB

⁴⁵ African Development Fund, "Southern Africa Regional Integration Strategy Paper", diakses dari <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/2011-2015%20-%20Southern%20Africa%20-%20Regional%20Integration%20Strategy%20Paper.pdf> pada 5 Maret 2012, pkl. 21.27 WIB

menetapkan target yang menjadi titik tolak terhadap tujuan-tujuan yang telah disepakati bersama. Rencana strategis ini memberikan perencanaan bagi integrasi SADC dan pembentukan dari area perdagangan bebas pada tahun 2008, *customs union* pada tahun 2010, *common market* pada 2015, *monetary union* pada 2016 dan *single currency* pada 2016.⁴⁶ Walaupun RISDP bukanlah instrumen yang mengikat secara legal, namun memiliki legitimasi politik yang signifikan dan diakui sebagai rencana strategis dari integrasi SADC.

2. *Southern African Customs union (SACU)*

SACU dibangun pada 1969 yang terdiri dari Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland dan Afrika Selatan. SACU merupakan sebuah kesatuan pabeyan lengkap dengan penerapan tarif eksternal bersama, sebuah pengaturan kesatuan yang tersentralisasi (meliputi pengumpulan pemasukan pusat dan mekanisme pembagian melalui negosiasi dan formula yang telah disetujui) dan sebuah mekanisme untuk konsultasi intra-SACU. Negara anggota SACU memiliki CET (*Common External Tariff*) dan empat dari lima negara anggota membentuk sebuah CMA (*Common Monetary Area*). Tujuan utama dari dibangunnya SACU adalah untuk mendukung integrasi regional dan fasilitas perdagangan antara negara anggota dalam rangka meningkatkan pembangunan ekonomi di kawasan, khususnya bagi negara anggota yang kurang berkembang.

SACU telah dikenal sebagai kesatuan pabeyan tertua di dunia, dengan sejarah yang sangat spesifik, dan tidak mungkin untuk direplikasi. SACU tidak dibangun sebagai hasil dari keputusan negara berdaulat, namun merupakan hasil keputusan dari kekuatan penjajah yaitu Inggris untuk membangun sebuah kesatuan pabeyan yang terdiri dari *Union of South Africa* (Afrika Selatan), Basutoland (Lesotho), Swaziland dan Bechuanaland (Botswana). Namibia bergabung dengan SACU setelah mendapatkan kemerdekaan pada tahun 1990. Disamping perjalanan sejarah yang lebih dari satu abad, SACU masih merupakan kesatuan pabeyan yang terus berproses.

⁴⁶ *Ibid*

Afrika Selatan menikmati posisi dominan di bawah perjanjian tahun 1969. Afrika Selatan memiliki otoritas tunggal dalam menentukan kebijakan perdagangan bagi keseluruhan area yang berdampak pada terbatasnya kedaulatan negara anggota lainnya dalam area kebijakan moneter, fiskal dan nilai tukar mata uang. Keseluruhan hal-hal yang menyangkut area dari *customs union* dibayarkan kepada *National Revenue Fund* Afrika Selatan.⁴⁷ Pemasukan dibagikan kepada keseluruhan anggota berdasarkan formula pembagian pemasukan yang telah tersedia di dalam Perjanjian.

Negara BLNS yang merasa tidak puas dengan formula pembagian pemasukan yang ada dan dengan kenyataan kurangnya struktur demokratis dalam pembuatan keputusan bersama dalam SACU melakukan negosiasi ulang terhadap Perjanjian 1969 di awal tahun 1990an. Namun negosiasi baru benar-benar dilakukan setelah tahun 1994 saat Afrika Selatan memiliki pemerintahan demokratis pertamanya. Negara anggota SACU menandatangani perjanjian SACU yang baru pada tahun 2002, dan mulai berlaku pada Juli 2004. Perjanjian baru ini membangun kerangka institusional yang baru yang memberikan ruang bagi proses pembuatan keputusan yang demokratis dan juga formula pembagian pemasukan yang baru.

SACU saat ini merupakan sebuah organisasi internasional dengan Sekretariat di Windhoek, Namibia. Sekretariat bertanggung jawab untuk menyediakan dukungan administratif untuk negara anggota dan institusi SACU lainnya. *Council of Ministers* merupakan institusi pembuatan kebijakan utama. *Customs union Commission* menjalankan peran penasihat pada *Council* dan mengawasi implementasi dari Perjanjian. *Tariff Board* bertugas untuk membuat rekomendasi dalam CET. Perjanjian yang baru ini juga membentuk *Technical Liaison Committees*, *National Bodies* dan *Tribunal*.

Sekretariat SACU dan berbagai institusi baru masih dalam proses pembentukan. Dalam masa transisi ini Afrika Selatan masih memegang fungsi administrasi terhadap pemasukan bersama dan melakukan investigasi

⁴⁷ United Nations Conference on Trade and Development, "Regional Cooperation and Integration in Sub-Saharan Africa", diakses dari http://unctad.org/en/Docs/osgdp20084_en.pdf pada 4 Maret 2012, pkl. 21.57 WIB

perdagangan sebagai wakil dari BLNS. Pemerintah Afrika Selatan masih mengatur hal-hal yang terkait implementasi dari *common external tariff* dalam SACU. Walaupun SACU *Tariff Board* dan badan nasional yang bertugas mengurus fungsi pengaturan ini telah diputuskan dalam 2002 *SACU Agreement*, namun masih belum terbentuk hingga saat ini, sehingga sampai saat ini SACU tidak memiliki pengaturan institusional dan tingkatan tarif secara unilateral diputuskan oleh Afrika Selatan, yang juga mengumpulkan semua pemasukan kesatuan. Instrumen utama dari SACU yaitu aplikasi dari kebijakan perdagangan bersama, termasuk kewajiban dasar, kewajiban pajak, aturan perdagangan dan *rules of origin*, diatur secara unilateral oleh Departemen Perdagangan dan Industri Afrika Selatan. Formula pembagian pemasukan SACU yang baru telah dibangun dengan kecenderungan lebih memihak kepada negara-negara BLNS sebagai kompensasi bahwa mereka negara kecil yang terlibat dengan sebuah CU bersama dengan negara yang secara ekonomi jauh lebih baik dari mereka, yaitu Afrika Selatan. Formula yang baru juga untuk pertama kalinya memasukkan komponen pembangunan yang mana distribusi pemasukan akan lebih menguntungkan bagi negara kurang berkembang (*less developed states*). Persetujuan tahun 2002 telah membawa beberapa reformasi institusional. Persetujuan tersebut berdasarkan pada formula satu negara dengan satu vote dan keputusan besar dari berbagai institusi antara pemerintah dan institusi regional mengharuskan konsensus. Sistem penyelesaian sengketa juga telah diperkenalkan, dengan pengadilan ad hoc yang menyeimbangkan perbedaan kepentingan dalam konflik.

Perjanjian SACU tahun 2002 berisi ketentuan penting yang melarang negara anggotanya untuk melakukan negosiasi perdagangan dengan pihak ketiga tanpa persetujuan dari negara anggota lainnya. Negara anggota telah setuju bahwa dalam negosiasi seluruh perjanjian perdagangan di masa yang akan datang secara bersama-sama dan untuk membangun sebuah mekanisme negosiasi bersama. Hal ini akan mencegah salah satu negara anggota untuk melakukan negosiasi perjanjian perdagangan dengan pihak ketiga yang mana perjanjian tersebut akan memberikan dampak negatif bagi

negara anggota lainnya, seperti kasus TDCA antara Afrika Selatan dan Uni Eropa.

Perjanjian SACU yang baru mengharuskan negara anggota untuk membangun kebijakan bersama dalam pembangunan industri, pertanian, kompetisi dan kegiatan perdagangan yang tidak adil. Lebih jauh lagi, negara anggota SACU harus mulai mempertimbangkan membangun kebijakan yang meliputi isu jasa dan investasi agar dapat membangun integrasi SACU yang lebih jauh lagi.

3. *Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA)*

COMESA saat ini merupakan pengelompokan regional terbesar di Afrika yang terdiri dari sembilan belas negara anggota, hampir separuh dari jumlah total negara-negara Afrika. COMESA dibentuk oleh Kenya, Uganda, Mesir, Sudan, Swaziland, Namibia, Angola, Zimbabwe, Zambia, Malawi, Mauritius, Seychelles, dan DRC. COMESA Treaty ditandatangani 1994 sebagai pengganti PTA (*Preferential Trade Area*) sebelumnya. Perjanjian yang membangun PTA ditandatangani pada tahun 1981 dan mulai berlaku pada 30 September 1982 setelah jumlah negara anggota yang dibutuhkan meratifikasinya. PTA dibangun untuk mendapatkan keuntungan dari pasar yang lebih besar dan untuk menciptakan kerjasama ekonomi dan sosial yang lebih besar antarnegara di kawasan. PTA merupakan langkah awal untuk membangun sebuah komunitas ekonomi. Perjanjian mengharuskan adanya pengurangan tarif dan pengeliminasian hambatan secara bertahap. Perjanjian juga mancanangkan pembentukan sebuah pasar bersama dalam kurun waktu sepuluh tahun yang kemudian diwujudkan dengan pembentukan COMESA. Pada 31 Oktober 2000, sembilan negara COMESA yaitu Djibouti, Mesir, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Sudan, Zambia, dan Zimbabwe membentuk COMESA *Free Trade Area*.⁴⁸ Sementara Burundi dan Rwanda bergabung dalam FTA pada tahun 2004 dan

⁴⁸ Stephen Karingi, Mahinda Siriwardana, dan Eric Ronge, "Implications of the COMESA FTA and Proposed Customs Union: An Empirical Investigation", diakses dari <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1145.pdf> pada 4 Maret 2012 pukul 22.25 WIB

Libya dan Comoros bergabung pada tahun 2006, sehingga total 13 negara yang tergabung dalam FTA. Enam dari sembilan belas negara belum bergabung dengan FTA (D.R. Congo, Eritrea, Ethiopia, Seychelles, Swaziland, dan Uganda).

COMESA yang membangun PTA pada tahun 1994 dengan tujuan untuk memperkuat proses integrasi regional, dalam rangka membantu negara anggota untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Prioritas utama dari COMESA adalah untuk membangun area perdagangan bebas pada Oktober tahun 2000. Tujuan dari COMESA antara lain untuk mencapai pertumbuhan yang berkelanjutan pada negara anggota dengan mendukung pembangunan yang lebih harmonis dan seimbang antara produksi dan struktur pemasaran; untuk mendukung pembangunan bersama di semua aktivitas ekonomi dan pengadopsian bersama dari kebijakan makro ekonomi dan program yang bertujuan untuk meningkatkan standar hidup dan mendorong hubungan yang lebih dekat dengan negara anggotanya; untuk bekerjasama dalam penciptaan lingkungan yang kondusif bagi investasi asing, investasi lintas batas dan investasi domestik dan mendukung penelitian bersama dan pengadaptasian ilmu pengetahuan alam dan teknologi untuk pembangunan; untuk mendukung kedamaian, keamanan, dan stabilitas di antara negara anggota dengan tujuan untuk mendukung pembangunan ekonomi di kawasan; untuk bekerjasama dalam memperkuat hubungan dengan pasar bersama dan pasar dunia dan mengadopsi posisi bersama dalam forum internasional; dan untuk berkontribusi dalam pembangunan, kemajuan, dan realisasi dari *African Economic Community*.⁴⁹

Tidak seperti organisasi sub regional lainnya, COMESA memang bertujuan murni untuk perdagangan dan investasi, oleh karena itu tidak memiliki badan yang mengurus permasalahan politik, pertahanan dan keamanan. Namun demikian, dibentuk *Committee on Peace and Security*, yang mengadakan pertemuan setahun sekali.

⁴⁹ "Profile: Common Market For Eastern and Southern Africa (COMESA)" diakses dari <http://www.africa-union.org/Recs/COMESAProfile.pdf> pada 5 Maret 2012, pkl 20.57 WIB

COMESA menggunakan sistem perencanaan jangka menengah yang meliputi proses konsultasi yang teliti yang dapat mencapai limabelas bulan dengan partisipasi dari staf Sekretariat, limabelas institusi resmi COMESA, dan sektor swasta serta perwakilan dari lembaga masyarakat dari negara anggota dan dukungan dari Uni Eropa dan Bank Dunia. Rencana strategis tahun 2011 sampai dengan 2015 adalah pengoperasian pasar bersama dengan enam prioritas yaitu menghapus hambatan dalam faktor mobilitas; membangun kapasitas produksi yang kompetitif; mengatasi hambatan supply yang terkait infrastruktur; perdamaian dan keamanan; mengintegrasikan isu-isu *cross cutting* seperti gender, perubahan iklim, dan lain sebagainya; dan pembangunan institusional.⁵⁰

Selanjutnya yaitu pembahasan mengenai EAC. EAC memang merupakan skema integrasi regional yang ada di timur Afrika. Namun ketiga anggotanya juga merupakan anggota dari skema integrasi regional di Selatan Afrika. Di mana Kenya dan Uganda merupakan anggota dari COMESA sedangkan Tanzania merupakan anggota dari SADC. Maka EAC juga diikutsertakan dalam pembahasan ini dalam batasan-batasan tertentu, yang memberikan implikasi bagi proses integrasi di Selatan Afrika.

4. *East African Community (EAC)*

EAC dibentuk oleh tiga negara yaitu Uganda, Kenya, dan Tanzania dengan perjanjian yang ditandatangani pada 1999 dan merupakan penghidupan kembali dari perjanjian kerjasama ekonomi yang rusak pada tahun 1977. Kerjasama regional EAC yang terdahulu hancur dikarenakan dominasi ekonomi Kenya dan distribusi dari keuntungan integrasi yang tidak seimbang di antara negara mitra EAC dan terdapat perbedaan politik, ideologi dan perbedaan personal di antara para pemimpinnya. Terkait dengan perubahan dalam konteks global, lingkungan politik dan ekonomi, khususnya perubahan orientasi Uganda terhadap liberalisme ekonomi dan penggantian

⁵⁰ UNECA, "Role of COMESA in Advancing Africa's Sustainable Development Agenda", diakses dari http://www.uneca.org/eca_programmes/sdd/events/Rio20/Workshop-Institutional-StrategicFrameworks/Day%20Two/COMESA-Presentation.pdf pada 5 Maret 2012, pkl 22.14 WIB

sosialisme Ujamaa dengan politik yang lebih pragmatis dan liberal di tanzania, integrasi dari ketiga negara dihidupkan kembali selama tahun 1990an. Sebuah *Permanent Tripartite Commission* dibangun pada tahun 1993.

Saat ini EAC telah mencapai status area perdagangan bebas. Sejarah panjang EAC dimulai dari pembangunan fasilitas bersama yaitu *Uganda Railway* pada 1895, kemudian pembentukan *Customs Collection Centre* pada 1900, kemudian pembentukan *East African currency board* pada tahun 1905, penetapan *Court of Appeal of Eastern Africa*, berlakunya *Customs union* pada 1940, penetapan *Joint Economic Council* pada 1940, pembentukan *East African community* pada 1967-1977, hancurnya *East African Community* pada 1977, perjanjian untuk menghidupkan kembali *East African cooperation treaty* pada 1992 untuk periode 1993-2000, pembantuan Sekretariat EAC di Arusha pada 1996, diikuti dengan transformasi dari *Cooperation* ke *Community* pada 2000, peluncuran *Community* pada strategi pembangunan pertama pada April 2001, inagurasi *East African customs union protocol* pada Desember 2001, dan penandatanganan protokol *East African customs union* pada Maret 2003.⁵¹

Pada 2 Maret 2004, negara anggota EAC menandatangani sebuah protokol CU, yang kemudian diratifikasi oleh ketiga negara pada akhir tahun 2004 dan mulai berlaku pada 1 Januari 2005. *EAC Customs union Protocol* menetapkan penghilangan seluruh kewajiban impor bagi seluruh barang dari tanzanian dan Uganda ke Kenya, dan perdagangan bebas antara Tanzania dan Uganda. EAC CU akan dioperasikan secara penuh pada Januari 2010. Sesuai dengan Protokol CU, EAC CET dibangun pada Januari 2005 dalam persentase nol diterapkan pada bahan mentah, peralatan medis, obat yang esensial, mesin dan input pertanian, 10 persen pada barang setengah jadi dan 25 persen pada barang jadi. Dampak dari implementasi EAC CET secara jelas telah mendominasi dampak CU pada negara anggota EAC, sementara liberalisasi tarif intra-EAC terlihat memiliki dampak yang biasa saja. Sejak

⁵¹ Faezeh Foroutan, "Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Experience and Prospect", diakses dari http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/10/01/000009265_3961003095633/Rendered/PDF/multi0page.pdf pada 5 Maret 2012, pkl. 22.07 WIB

mulai diimplementasikannya protokol EAC CU pada Januari 2005, sengketa dagang antara negara EAC meningkat yang merupakan refleksi dari ketakutan akan termarginalisasi yang dirasakan oleh negara yang lebih lemah.

Protokol CU tidak secara khusus membahas isu keanggotaan Kenya dalam COMESA FTA dan Tanzania dalam SADC FTA, namun menetapkan bahwa “*the Partner States shall honour their commitments in respect of other multilateral organisations and organisations to which they belong*” (Pasal 37 (1)).⁵²

Keunikan dari EAC adalah bahkan sebelum menjadi kesatuan pabeyan, EAC telah mendirikan institusi dan terlibat dalam area kerjasama yang lebih maju daripada kesatuan pabeyan.⁵³ Contohnya, pembangunan *East African Legislative Assembly*; pembangunan *East African Court of Justice*; kerjasama di bidang sektoral seperti perdagangan, investasi dan pembangunan industri, infrastruktur, pariwisata, kesehatan, pendidikan, teknologi, pertanian; koordinasi dan harmonisasi makroekonomi, kebijakan moneter dan finansial termasuk pergerakan bebas dari modal; kerjasama dalam isu pertahanan dan keamanan.

Maka dari itu dapat dikatakan bahwa EAC tidak mengikuti tahapan tradisional dari pengaturan regional. Sejak 1 Januari 2005, EAC menjadi *customs union*, dengan standar tunggal dokumen masuk dan harmonisasi kode klasifikasi dasar. Area lain yang ditargetkan untuk integrasi adalah industri, investasi, transportasi, komunikasi, energi, pertanian, sumber daya alam, lingkungan, sektor sosial, dan keikutsertaan sektor swasta dan swadaya masyarakat dalam proses integrasi regional. Tujuan utama adalah untuk mencapai kesatuan moneter di bawah mata uang tunggal dan bank sentral pada tahun 2010, kemudian menuju ke federasi politik.

⁵² Trudi Hartzenberg, “Regional Integration in Africa”, diakses dari http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201114_e.pdf pada 5 Maret 2012, pkl. 22.15

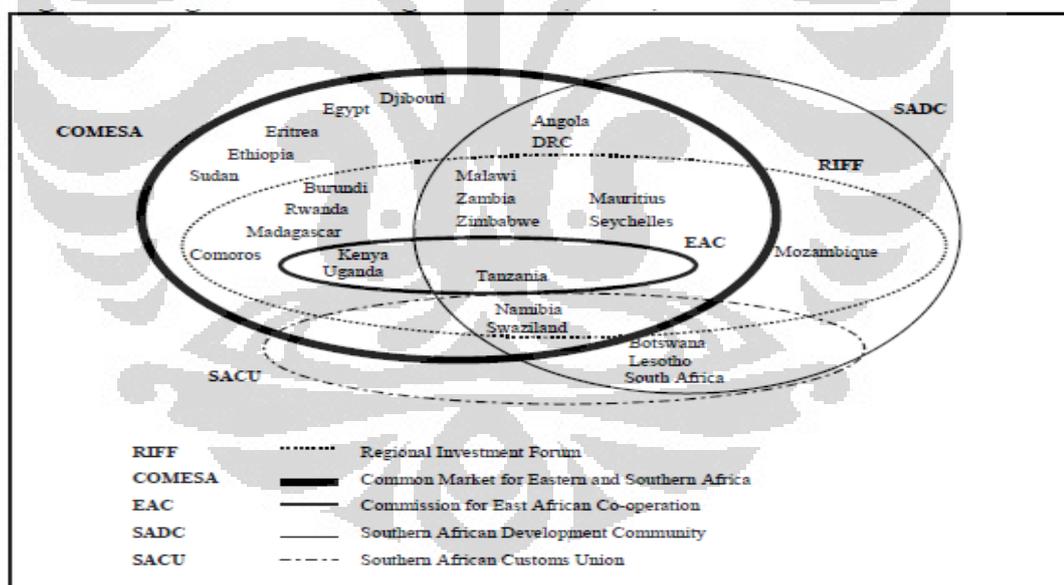
WIB
⁵³ *ibid*

II.3 Permasalahan Tumpang Tindih Keanggotaan di Selatan Afrika

Permasalahan utama dari proses integrasi regional yang terjadi di selatan dan Afrika adalah permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam pengelompokan integrasi regional yang ada. Di mana permasalahan tumpang tindih dari keanggotaan dalam berbagai skema integrasi regional, terutama di selatan Afrika, telah disepakati sebagai permasalahan yang paling menjadi hambatan dari proses integrasi regional yang terjadi di Afrika.

Tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam pengelompokan integrasi regional di selatan Afrika menimbulkan efek *spaghetti bowl* yang pada akhirnya menyebabkan tidak efektifnya pengaturan integrasi regional yang ada.⁵⁴ Tumpang tindih keanggotaan juga dapat mengurangi kredibilitas dari pengaturan integrasi regional yang ada.⁵⁵ Berikut adalah gambaran tumpang tindihnya pengaturan integrasi regional di selatan Afrika.

Gambar 2.1 *Spaghetti bowl* di Selatan Afrika



Sumber: Manuel de la Rocha dalam "The Cotonou Agreement and Its Implications for the Regional Trade Agenda in Eastern and Southern Africa"

⁵⁴ Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), Hlm. 131

⁵⁵ Matambalya, *Post-Lome IV EU-ACP Relations and Prospect for Regionalised and Multi-tier EU-ACP Cooperation Arrangements* (Friedrich Ebert Stiftung, Dar es Salaam, mimeo, 1999)

Dan berikut ini adalah tabel dari tumpang tindih dan keanggotaan ganda dari negara-negara di kawasan selatan Afrika dalam pengaturan integrasi regional yang ada.

Tabel 2.1: Persaingan dan Tumpang tindihnya keanggotaan dalam skema integrasi regional di Selatan Afrika.

	E A C	S A C U	S A D C	C O M E S A	Signatory to SADC Trade Protocol	Signatory to COMES A Trade Protocol	Withdraw al from SADC / COMESA
Angola			X	X			
Botswana		X	X		X		
DR Congo			X	X			
Kenya	X			X		X	
Lesotho		X	X		X		X
Madagascar			X	X	X	X	
Malawi			X	X	X	X	
Mauritius			X	X	X	X	
Mozambique			X		X		X
Namibia		X	X		X		X
Seychelles				X			X
South Africa		X	X		X		
Swaziland		X	X	X	X		
Tanzania	X		X		X		X
Uganda	X			X			
Zambia			X	X	X	X	
Zimbabwe			X	X	X	X	

Sumber: Mareike Meyn dalam "Regional Integration and EPA configurations in Southern and Eastern Africa: What are the feasible alternatives?"

Keanggotaan dari pengaturan integrasi regional merupakan pilihan politik dari setiap negara, baik didasarkan pada pertimbangan politik, sosial, geografis dan ekonomi. Berbagai pertimbangan ini juga yang menyebabkan terjadinya tumpang tindihnya keanggotaan pada skema integrasi regional di Selatan Afrika. Kebanyakan negara-negara menyatakan bahwa alasan politik dan strategis merupakan faktor utama yang mendorong untuk bergabung ke berbagai komunitas ekonomi regional. Faktor politik dan strategis yang banyak dibicarakan oleh peneliti yaitu faktor pemerintah untuk meraih dukungan domestik terhadap rezim yang sedang berkuasa atau faktor *regime-boosting strategy*.⁵⁶ Faktor ini

⁵⁶ Mario Telo, *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007), Hlm. 192

mendorong penggunaan regionalisme sebagai instrumen yang digunakan pemimpin untuk memperlihatkan dukungan mereka terhadap satu sama lain, dan mengangkat profil baik dari kerjasama ekonomi dan kerjasama regional. Padahal tidak terdapat kepedulian pada implementasi kebijakan yang ada. Hal inilah yang mendorong tidak adanya perencanaan yang baik dari negara-negara dalam menggabungkan diri mereka ke berbagai skema integrasi regional. Kepentingan ekonomi merupakan faktor selanjutnya, diikuti dengan faktor geografi, dan juga pertimbangan tentang *Abuja Treaty*. Mengenai pertanyaan apakah tindakan dari banyak negara ini untuk ikut serta dalam berbagai komunitas ekonomi regional merupakan tindakan yang menguntungkan dari segi ekonomi, geometri variabel dapat menjadi jawabannya. Geometri variabel memungkinkan negara-negara untuk berintegrasi ke dalam berbagai skema, dengan beberapa skema bergerak lebih cepat dari yang lain.⁵⁷ Dengan menggunakan SADC sebagai contoh, Geometri variabel mempercepat program integrasi dari SADC, sekaligus juga membantu pencapaian dan manfaat dari SACU. Pemikiran di belakang geometri variabel adalah memberikan kesempatan bagi unit yang lebih kecil di dalam pengelompokan yang lebih besar untuk mempercepat integrasi dari beberapa negara anggota. Konsep yang sama juga ditunjukkan dalam COMESA, di mana perjanjian perdagangan bebas diadopsi oleh sembilan dari dua puluh negara anggota, Walaupun COMESA telah bergerak ke arah *customs union*, beberapa negara masih jauh tertinggal dalam mengurangi tarif dalam rangka bergabung dengan perjanjian perdagangan bebas. Alasan lain dari geometri variabel adalah bahwa negara yang tergabung dalam lebih dari satu komunitas ekonomi regional untuk mengoptimalkan keuntungan dari integrasi dan menghindari konsekuensi yang merugikan dari tergabung hanya dengan di satu pengelompokan.

Argumen lainnya dari adanya fenomena tumpang tindih keanggotaan adalah bahwa penyebaran dari pengelompokan integrasi adalah untuk menciptakan ruang ekonomi yang optimal untuk mengkoordinasikan dan mengharmoniskan kebijakan dan strategi nasional di sub kawasan dan ke seluruh kawasan.

⁵⁷ Economic Commission for Africa, "Assessing Regional Integration in Africa", diakses dari http://www.uneca.org/aria1/ARIA%20English_full.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.24 WIB

Berikut ini akan dipaparkan mengenai tumpang tindih yang terjadi antar pengaturan dan implikasi yang akan terjadi ke depannya.

1. SACU dan SADC

Kelima anggota SACU adalah negara anggota dari SADC dan dalam proses mengimplementasikan SADC *Trade Protocol*. Perbedaan agenda integrasi antara SACU dan SADC tidak memberikan banyak masalah saat keseluruhan negara anggota SACU berada dalam proses mengimplementasikan SADC FTA. Namun setelah SADC membangun CU, negara-negara SACU tidak dapat lagi menjadi bagian dari SADC kecuali peraturan dasar dan CET dari kedua organisasi tersebut dapat diharmoniskan.

2. SACU dan COMESA

Swaziland merupakan satu-satunya negara anggota SACU yang juga merupakan negara anggota dari COMESA. Swaziland ingin mejadi bagian dari COMESA FTA, namun dikarenakan Swaziland harus mengimplementasikan CET dari SACU, negara anggota COMESA FTA harus memberikan pengecualian kepada Swaziland di bawah COMESA FTA. Hal ini berarti bahwa Swaziland mendapatkan akses preferensial ke pasar negara COMESA FTA, namun Swaziland tidak harus memberikan preferensial ke pasarnya kepada negara anggota COMESA FTA (tidak timbal balik). Hal ini penting dikarenakan Swaziland tidak dapat melanggar CET SACU tanpa persetujuan dari negara anggota SACU lainnya. Namibia juga mendapatkan pengecualian yang sama dengan Swaziland sampai akhirnya memutuskan untuk keluar dari COMESA pada tahun 2004.

Permasalahan ini menjadi semakin rumit dengan fakta bahwa COMESA berencana untuk menjadi CU. Posisi Swaziland saat ini tidak akan dapat dipertahankan dan dibutuhkan diskusi yang serius dan keputusan dalam SACU untuk menangani masalah ini. Swaziland sendiri menunjukkan bahwa terdapat ketergantungan yang cukup tinggi dengan perdagangan dengan COMESA dalam jangka waktu yang panjang.⁵⁸ Posisi yang diterima Swaziland saat ini, yaitu

⁵⁸ Cord Jakobeit, Trudi hartenberg, Nick Charalambide, "Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC: Trade Policy Options for the Region and for the EPA Negotiations", diakses dari <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-epa-overlapping-memberships-2005.pdf> pada 4 Maret 2012 pukul 23.49 WIB

mendapatkan pengecualian dari COMESA menciptakan ketidakpastian. Pengecualian ini berakhir pada 2005 namun Swaziland ingin menegosiasikan pengaturan yang lebih permanen. Namun dengan adanya perjanjian SACU yang baru, maka dibutuhkan konsensus dari negara anggota SACU yang lain mengenai pembukaan pengaturan perdagangan baru dengan pihak ketiga.

3. SADC dan COMESA

Dari empatbelas negara anggota SADC, delapan di antaranya merupakan negara anggota COMESA. Tanzania, Namibia dan Lesotho telah menarik diri dari COMESA sementara Seychelles memutuskan menarik diri dari SADC. Madagaskar sedang dalam proses menjadi bagian dari SADC, namun di saat yang sama tetap menjadi anggota dari COMESA. Di level integrasi saat ini, tumpang tindih antara SADC dan COMESA tidak menghadirkan masalah yang serius. Namun tetap saja menimbulkan ketidakpastian akan tingkatan tarif dan ROO mana yang harus diterapkan dalam perdagangan antara dua negara yang tergabung dalam kedua organisasi. COMESA sedang dalam proses untuk membentuk CU, namun SADC masih dalam tahap untuk membentuk FTA pada tahun 2008. Rencana untuk membentuk SADC CU pada tahun 2010 yang akan menyebabkan masalah di mana negara yang menjadi anggota di dua organisasi harus memutuskan akan tetap menjadi bagian dari SADC ataukah COMESA.

Memang telah dinyatakan bahwa akan lebih baik jika kedua organisasi ini bergabung menjadi satu entitas integrasi regional. Namun hal tersebut terbukti sulit dikarenakan sensitivitas politik.⁵⁹ Telah ada upaya yang dilakukan untuk mengkoordinasikan kedua organisasi ini untuk mencegah duplikasi dan konflik dari program yang dijalankan. Sejak 2001 kedua organisasi telah bekerja sama dalam beberapa area seperti analitisal perdagangan, pembangunan kapasitas dan negosiasi, isu transportasi dan hubungan internasional seperti persiapan untuk bernegosiasi dengan EU dan dalam WTO.

Secara umum, menjadi anggota dari dua FTA yang berbeda merupakan posisi yang cukup nyaman dikarenakan mendapatkan akses preferensial ke pasar dengan diskriminasi bersama terhadap satu sama lain. Hal ini dapat

⁵⁹ Padamja Khandelwal, "COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration", IMF Working Paper WP/04/227

memaksimalkan akses pasar dan daya tarik bagi investasi. Namun kemudian dapat dikatakan bahwa negara-negara ini memiliki kepentingan untuk mencegah evolusi pengaturan perdagangan yang ada menjadi sebuah CU, dikarenakan akan dapat menimbulkan situasi di mana negara-negara ini harus membuat keputusan atau memilih di antara dua REC. Negara-negara ini juga memiliki kepentingan untuk mencegah integrasi lebih jauh, dikarenakan mereka telah mendapatkan keuntungan dari kondisi diskriminasi mutual dari dua REC. Namun alasan untuk bergabung dalam lebih dari satu pengaturan perjanjian regional bervariasi tergantung dari kepentingan negara tersebut dan kepentingan tersebut terentang dari kepentingan ekonomi sampai dengan kepentingan politik.

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa kebanyakan negara yang tergabung dalam SADC dan COMESA tidak hanya dimotivasi oleh kepentingan untuk meningkatkan akses pasar tetapi juga sebagai alat untuk mengatasi pengaruh Afrika Selatan. Hal ini secara khusus menjadi kasus bagi Zimbabwe. Pilihan dari Zimbabwe lebih dipengaruhi oleh faktor politik dibandingkan faktor ekonomi. Keuntungan utama dari keanggotaan dalam dua FTA berupa daya tarik bagi investasi, menjadi prioritas yang rendah.

Namun bagi Zambia dan Malawi, pilihan untuk memiliki dua keanggotaan dimotivasi oleh kepentingan ekonomi. TDCA antara Uni Eropa dan Afrika Selatan diperkirakan akan menjadi penentu dari hasil negosiasi SADC EPA. Zambia dan Malawi cemas bahwa mereka akan terpaksa harus menerima TDCA, dan memutuskan untuk menegosiasikan EPA dengan struktur yang lebih seragam, misal sesama negara yang kurang berkembang sehingga dapat lebih menjembatani kepentingan mereka terhadap Uni Eropa. Sedangkan untuk Zambia, pertimbangan lain dari memiliki dua keanggotaan juga dipengaruhi oleh lokasi dari Sekretariat COMESA yang terletak di ibukota Zambia yaitu Lusaka.

Saat salah satu dari SADC atau COMESA membangun sebuah CU, negara-negara tadi harus memilih. Jika mereka memilih untuk bergabung dalam sebuah CU maka mereka tidak dapat lagi menjadi bagian dari FTA lain kecuali kedua CU menegosiasikan sebuah FTA baru di antara mereka. Pilihan mereka

terhadap konfigurasi EPA akan berdampak pada keputusan di masa yang akan datang.⁶⁰

- Pilihan pertama dan merupakan pilihan yang paling mudah adalah bagi negara untuk bergabung dalam COMESA CU dan meninggalkan SADC FTA. Pilihan ini mungkin dapat dilakukan oleh Mauritius namun menjadi masalah bagi Malawi, Zambia dan Zimbabwe dikarenakan hubungan ekonomi mereka berorientasi pada Afrika Selatan. Sebuah FTA antara COMESA-SADC akan dapat mengurangi kerugian mereka, namun tetap saja hal ini berarti hubungan ekonomi mereka dengan Afrika Selatan tidak akan sedalam jika hubungan tersebut dalam bentuk CU. Namun jika integrasi regional dan benua diterima sebagai tujuan politik, maka pilihan ini merupakan pilihan yang paling realistis.
- Negara-negara dapat meninggalkan COMESA CU/FTA dan ESA-EU EPA dan memutuskan bergabung dengan SADC CU/FTA dan SADC-EU EPA. Namun hal ini berarti bahwa mereka menerima sebuah EPA tanpa memiliki suara untuk bernegosiasi di dalamnya. Pilihan ini kecil kemungkinan untuk terjadi.
- Negara-negara memutuskan untuk tidak bergabung dalam CU manapun. Mengingat posisi yang cukup nyaman yang mereka nikmati saat ini dan sejarah regional “memutuskan untuk tidak memutuskan” dalam integrasi regional, terutama saat berkaitan dengan keputusan yang sulit. Pilihan ini kemungkinan besar menjadi pilihan yang paling mungkin terjadi. Dan juga akan menjadi pilihan yang akan merusak integrasi Afrika untuk ke depannya. Pilihan-pilihan ini akan dibahas secara lebih mendalam pada bab selanjutnya.

4. SADC dan EAC

Posisi Tanzania di dalam EAC membuat keadaan menjadi rumit. Tanzania mengumumkan keluar dari COMESA pada Juli 1999 dengan alasan adanya proposal dari COMESA untuk mengurangi hambatan sebesar 90%. Tanzania mengumumkan keinginan untuk fokus pada keanggotaannya di dalam EAC dan dalam mengimplementasikan *SADC Trade Protocol*. Namun keadaan ini akan berubah saat SADC berubah menjadi CU, dikarenakan Tanzania tidak dapat

⁶⁰ Cord Jakobeit, Trudi hartenberg, Nick Charalambide, *Loc Cit*

mengimplementasikan lebih dari satu CET. EAC juga harus mengontrol peraturan dan ROO untuk memastikan bahwa produk yang masuk ke Tanzania di bawah *SADC Trade Protocol* tidak akan masuk ke Kenya dan Uganda.

5. COMESA dan EAC

Kenya dan Uganda merupakan anggota dari EAC dan COMESA. Hal ini belum menimbulkan masalah saat EAC pada dasarnya merupakan jalan pintas dari agenda integrasi COMESA. Namun saat EAC mulai untuk mengimplementasikan CU, hal ini akan memberikan masalah dikarenakan COMESA juga memiliki tujuan untuk menjadi sebuah CU dan Kenya dan Uganda tidak mungkin dapat menerapkan dua CET bagi negara mereka. Solusi yang paling tepat adalah dilakukannya harmonisasi dari dua CET ini.

Inti dari berbagai kasus tumpang tindih di atas adalah tumpang tindih tersebut tidak dapat berlangsung terus-menerus dikarenakan integrasi-integrasi regional tersebut cenderung bergerak ke arah integrasi yang lebih dalam seperti agenda pembentukan *customs union* bagi yang masih berbentuk FTA. Semakin banyak *customs union* yang terbentuk, akan semakin tidak mungkin untuk mempertahankan keanggotaan ganda dikarenakan satu negara tidak mungkin memiliki dua *common external tariff* yang merupakan karakteristik dari *customs union*.

II.3.1 Dampak Tumpang Tindih Keanggotaan

Sub bab ini akan menjelaskan mengenai dampak dari terjadinya tumpang tindih dan keanggotaan ganda dalam proses integrasi regional yang terjadi di Selatan Afrika. Dalam membahas mengenai dampak dari tumpang tindih ini, akan dilihat ke dua sisi, yaitu dampaknya bagi integrasi regional Afrika dan dampaknya bagi negara-negara di sub kawasan Selatan Afrika. Untuk dampaknya pada integrasi regional Afrika, akan dibahas dengan meminjam logika Jagdish Bhagwati dalam perdebatan antara regionalisme dan multilateralisme.

II.3.2.1 Dampak Tumpang Tindih Keanggotaan bagi Negara-Negara

Untuk alasan strategis dan politik, banyak negara-negara Afrika yang bergabung ke dalam lebih dari satu komunitas ekonomi regional, terutama di negara-negara kawasan Selatan Afrika (UNECA 2004). Struktur dari setiap komunitas ekonomi regional bervariasi, namun mereka semua memiliki tujuan yang sama yaitu mengurangi hambatan perdagangan antara negara anggota dengan menciptakan kawasan ekonomi bersama yang besar. Namun demikian, terjadi kerumitan yang dihasilkan dari banyaknya dan tumpang tindihnya keanggotaan di komunitas ekonomi regional meningkatkan masalah yang harus dipertimbangkan untuk koordinasi kebijakan dan program dan harmonisasi.

Tumpang tindih antara komunitas ekonomi juga menambah beban dari negara anggota. Negara yang bergabung dalam dua atau lebih komunitas regional tidak hanya menghadapi beberapa kewajiban finansial, namun juga harus berurusan dengan berbagai macam pertemuan, pembuatan kebijakan, instrumen, prosedur, dan jadwal. Selain itu juga harus berurusan dengan berbagai tingkat pengurangan tarif, *rules of origin*, dokumentasi perdagangan dan perhitungan statistika.⁶¹ Hal ini pada akhirnya dapat berujung menghambat tujuan dari liberalisasi perdagangan dan penyederhanaan perdagangan. Secara lebih rinci, beberapa dampak negatif dari tumpang tindihnya komunitas ekonomi regional adalah terbaginya kawasan ekonomi dan pendekatan ke integrasi regional, meningkatkan biaya dari keanggotaan komunitas ekonomi regional, persaingan tidak sehat dalam pendonoran dana, kewajiban yang saling bertentangan dan loyaliti dari negara-negara anggota, tujuan yang tidak konsisten dan mandat operasional yang saling berbenturan, upaya ganda, mengurangi kemampuan untuk komunitas ekonomi regional untuk mengejar program integrasi yang efektif dan koheren.

Kondisi berbagai perjanjian perdagangan regional di Selatan yang saling tumpang tindih menimbulkan beberapa permasalahan. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain⁶²:

⁶¹ *Ibid*

⁶² Economic Commission for Africa, "Assessing Regional Integration in Africa", diakses dari http://www.uneca.org/aria1/ARIA%20English_full.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.24 WIB

1. Terjadinya pertentangan atau perselisihan kewajiban yang dihadapi oleh beberapa negara. COMESA berencana untuk memiliki sebuah kesatuan pabeyan pada tahun 2004, EAC berencana untuk memiliki kesatuan pabeyan dan area perdagangan bebas pada tahun 2004, SACU memang merupakan kesatuan pabeyan, dan SADC berencana untuk memiliki area perdagangan bebas pada tahun 2008. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa area perdagangan bebas berarti impor dari satu negara anggota ke negara anggota lainnya dalam FTA bebas kewajiban atau *duty free*. Sedangkan kesatuan pabeyan berarti bahwa semua negara yang tergabung dalam kesatuan pabeyan menerapkan tarif yang sama pada semua impor ke dalam kesatuan pabeyan, yang berarti bahwa jika sebuah produk diimpor dari luar kesatuan pabeyan dikenakan biaya 20% maka keseluruhan negara dalam kesatuan pabeyan harus menerapkan biaya 20% baru kemudian produk tersebut dapat bergerak bebas antar negara di kesatuan pabeyan. Dikarenakan setiap negara anggota dari kesatuan pabeyan harus menerapkan tarif yang sama, maka setiap negara tidak dapat menjadi anggota dari dua kesatuan pabeyan.

Dalam situasi ini, negara anggota dari kesatuan pabeyan yang akan dibentuk COMESA tidak akan dapat menawarkan preferensial ke negara non anggota yang mana merupakan mitra mereka dalam pengaturan perdagangan bebas yang lain. Jika COMESA atau EAC menjadi CU pada 2004 seperti yang direncanakan, negara-negara dalam rezim tersebut yang juga berpartisipasi dalam implementasi perdagangan bebas SADC akan melanggar pasar 24 GATT jika mereka berupaya untuk mendapatkan tari preferensial impor dari negara-negara SADC.

Dengan pola yang sama, untuk Namibia dan Swaziland, keikutsertaan mereka dalam COMESA dan SACU telah menjadi semakin genting dengan diluncurkannya COMESA FTA negara-negara ini tidak dapat mengimplementasikan tarif preferensial pada negara anggota COMESA lainnya dan tidak dapat mengikuti perdagangan bebas untuk impor dari negara COMESA lainnya dalam FTA. *Common External Tariff* (CET) dari perjanjian SACU tidak dapat dilanggar oleh beberapa anggota yang memberikan preferensial dalam naungan rezim FTA lain, kecuali keseluruhan

negara anggota memberikan izin. Botswana dan Afrika Selatan tidak memberikan izin mereka dalam kasus Namibia dan Swaziland, dikarenakan sekali CET dilanggar maka akan sulit untuk mencegah barang melintas secara ilegal ke negara anggota SACU lainnya tanpa membayar kewajiban. Hal ini juga mungkin merupakan pelanggaran akan GATT pasal 24 paragraf 8 a. Situasi ini pada akhirnya menciptakan ambiguitas atas RTA mana yang akan sukses dalam praktiknya.

2. Manifestasi lebih jauh dari agenda perdagangan regional yang tumpang tindih dan saling berselisih adalah dalam hal *rules of origin* dan prosedur dasar yang terkandung dalam perjanjian. Terdapat berbagai macam perjanjian perdagangan yang berbeda dan *rules of origin* yang saling bertentangan. *Rules of origin* COMESA yang diterapkan secara luas dan berdasarkan pada nilai tambah minimum yang mengharuskan material lokal terdiri dari setidaknya 35% dari keseluruhan nilai tambah agar dapat diperhitungkan sebagai barang lokal, dan bisa mendapat keuntungan dari tarif preferensial. Di lain pihak, banyak *rules of origin* SADC yang spesifik pada sektor tertentu, meliputi ketentuan spesifik untuk sektor dan produk yang berbeda. Sebagai contoh untuk tekstil dan kain, *rules of origin* SADC mengharuskan adanya transformasi ganda agar sesuai dengan preferensial tarif, di mana kain harus dibuat melalui produksi tekstil regional, bahan harus dibuat dari benang yang diproduksi regional, benang harus dibuat dari serat yang tidak disisir atau digaru atau berasal dari produk kimia. Contoh lain dari *rules of origin* yang ketat adalah pada kopi, teh dan rempah dimana sedikitnya 60% dari berat bahan mentah harus berasal dari kawasan.

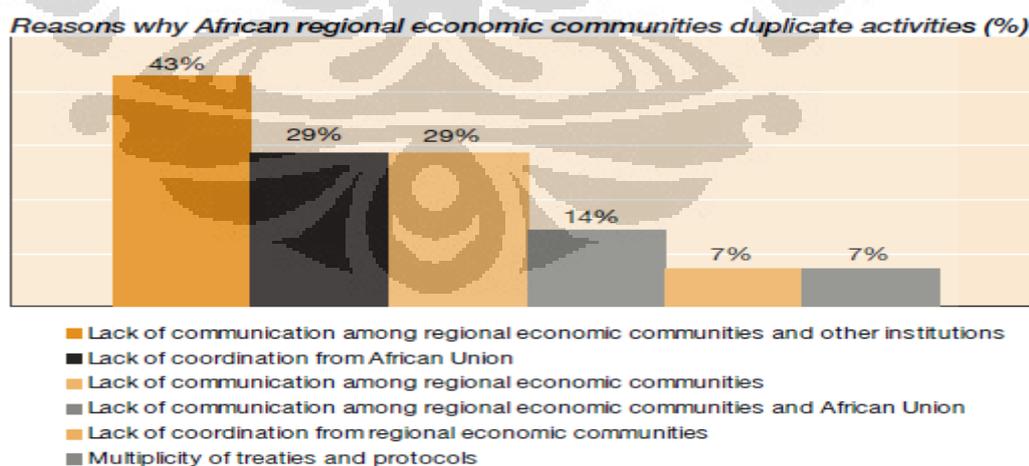
Rules of origin yang ketat sulit untuk memuaskan kebanyakan produsen kain di kawasan. Beberapa *rules of origin* dari SADC masih ditunda ratifikasi akhirnya dan masih ada beberapa yang dinegosiasikan. Saat ini EAC sedang menegosiasikan *rules of origin* di mana rencananya akan membentuk *customs union* berdasarkan dari kombinasi *rules of origin* COMESA dan SADC. *Rules of origin* yang paling banyak digunakan adalah COMESA, dikarenakan kesederhanaannya, biaya verifikasi yang rendah, level proteksionis yang rendah. Namun, saat *Customs union* EAC berdiri, dan *rules of origin* SADC

selesai, potensi konflik dan situasi yang membingungkan dapat muncul di mana perjanjian perdagangan seharusnya mengatur operasi perdagangan dalam kawasan. Pada prosedur dasar, baik SADC dan COMESA memiliki dokumentasi dasarnya masing-masing, yang kemudian semakin memperumit situasi.

Implementasi menjadi sulit bagi seluruh negara yang tergabung dalam lebih dari satu rezim perdagangan bebas dikarenakan kerumitan peraturan dan variasi yang banyak dari *rules of origin*, struktur tarif, hambatan non tarif, kecepatan penerapan, prosedur dasar dan lain sebagainya yang menciptakan ketidakpastian dalam lingkungan bisnis yang dapat menghambat investasi dan keputusan pemasaran dan terdapat korupsi serta praktek penyuapan di perbatasan. Terlebih lagi, manajemen dan administrasi dari seluruh perjanjian perdagangan ini menjadi beban berat pada kapaistas institusional, sumber daya, diplomasi dan negosiasi negara yang terbatas.

- Adanya duplikasi usaha dan duplikasi dari program-program dari berbagai komunitas ekonomi regional. Dan berikut ini adalah grafik yang menunjukkan alasan mengapa komunitas ekonomi regional di Afrika mengalami duplikasi program.

Grafik.2.1. Alasan dari duplikasi aktivitas komunitas ekonomi regional



Sumber: *Economic Commission for Africa, Assessing Regional Integration in Africa Survey*

Dari grafik di atas dapat kita lihat beberapa alasan yang menyebabkan terjadinya duplikasi program. Dapat dirangkum bahwa alasan dari terjadinya duplikasi-duplikasi tersebut dikarenakan kurangnya komunikasi dan koordinasi

antara komunitas ekonomi regional dan kurangnya kekuatan supranasional (*African Union*). Hal ini bertambah buruh dengan banyaknya komunitas regional Afrika yang ada.

4. Ketidakefisiensian. Tumpang tindihnya kaenggotaan menimbulkan adanya ketidakefisienan, terutama dalam hal sumber daya dan pembiayaan. Pembiayaan dalam hal ini terutama dalam hal karyawan dan juga sumbangan wajib anggota.

II.3.2.2 Perjanjian Perdagangan Regional di Selatan Afrika: *Stepping Stone* atau *Stumbling Blocks*

Meminjam istilah yang digunakan oleh Jagdish Bhagwati dalam Konferensi Bank Dunia pada tahun 1992, yaitu apakah regionalisme merupakan *stepping stone* ataupun *stumbling block* bagi multilateralisme, pada bagian ini akan dijelaskan dengan logika yang sama namun diterapkan pada bagaimana upaya pengelompokkan integrasi sub regional terhadap proses integrasi regional benua Afrika.

Pada konferensi tersebut Bhagwati mengungkapkan bahwa regionalisme dapat merusak sistem perdagangan dunia yang berdasarkan pada GATT dengan menempatkan negara kecil di bawah kekuatan hegemon, dan bahwa regionalisme dapat mendorong perang antar pengelompokkan perdagangan.

Meliberalisasi pada basis regional berarti meliberalisasi pada basisi diskriminasi. Dalam hal ini terdapat dua sisi dari regionalisme. Bagian liberalisasi dalam diskriminasi liberalisasi secara umum adalah hal yang baik dikarenakan menghilangkan hambatan antara produsen domestik dan asing. Secara bertolak belakang, bagian diskriminasi secara umum buruk dikarenakan akan menciptakan hambatan baru antara berbagai macam produsen asing. Secara sederhana, tidak dapat dikatakan apakah regionalisme membantu atau merusak multilateralisme, yang pada akhirnya hal ini menimbulkan perdebatan.

Jagdish Bhagwati melihat diskriminasi liberliasi dan melihat diskriminasi. Hasil dari pandangannya adalah bahwa regionalisme merupakan ancaman serius bagi sistem perdagangan dunia yang berpusat pada WTO.

Perspektif Bhagwati didasarkan pada dua risiko dari regionalisme yaitu⁶³:

1. Liberalisasi regional merupakan pengganti dari liberalisasi multilateral, dikarenakan dua alasan:
 - Regionalisme memadamkan antusiasme negara-negara untuk melakukan liberalisasi multilateral lebih jauh, dan
 - Regionalisme mengalihkan perhatian pembuat kebijakan dari peraturan WTO
2. Perpindahan kekuatan dalam regionalisme berada dalam arah yang mengkhawatirkan, khususnya:
 - Regionalisme mendorong dominasi yang lebih besar dari negara-negara hegemon terhadap negara-negara kecil, dan
 - Regionalisme meningkatkan kesempatan untuk adanya perang dagang antar kelompok.

Ketakutan dari Bhagwati yang pertama berdasarkan pada analisis sejarah.

Seperti yang ditulis oleh Doug Irwin:

*“In the interwar period discriminatory trade blocs and protectionist bilateral arrangements contributed to the severe contraction of world trade that accompanied the Great Depression.”*⁶⁴

Gelombang regionalisme yang terjadi setelah itu juga seringkali diasosiasikan dengan kebijakan *beggar-thy-neighbour* dan diversifikasi perdagangan yang substansial. Lebih buruk lagi, saat ini regionalisme diasosiasikan dengan beberapa episode kelam dalam sejarah manusia, seperti rezim fasis pada Perang Dunia II. Mungkin banyak yang melihat bahwa hal ini bukanlah hal yang penting saat membahas regionalisme dan multilateralisme di abad 21. Namun Bhagwati melihat hal ini sebagai hal yang penting.

Dengan meminjam istilah dan logika yang sama dari yang digunakan oleh Bhagwati terhadap regionalisme dan multilateralisme, maka kemudian pada penjelasan selanjutnya akan dilihat bagaimana peranan dari pengaturan integrasi pada level sub-regional terhadap proses integrasi regional itu sendiri, khususnya dalam hal ini adalah integrasi sub regional yang terjadi di kawasan selatan Afrika.

⁶³ Richard E. Baldwin, “Stepping stones or building blocks? Regional and multilateral integration”, diakses dari http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/publications/Baldwin_SteppingStones.pdf pada 5 Maret 2012, pkl.

22.26 WIB

⁶⁴ *Ibid*

Keanggotaan pada badan integrasi regional yang tumpang tindih tidak hanya memberikan beban pada sumber daya finansial, kelembagaan dan sumber daya manusia tetapi juga menjadi penghambat dari upaya integrasi regional yang mendalam. Dalam sub bab sebelumnya telah dibahas mengenai dampak dari tumpang tindihnya keanggotaan dalam berbagai komunitas ekonomi regional, di mana sebagian besar dampak tersebut merupakan dampak negatif. Melihat dari banyaknya dampak negatif tersebut dapat dikatakan bahwa banyaknya komunitas sub regional di selatan Afrika dan fenomena tumpang tindih yang terjadi menimbulkan efek *stumbling blocks* pada integrasi regional Afrika secara benua. Keberadaan dari SADC, SACU, dan COMESA (juga EAC dalam beberapa batasan) dapat dikatakan sebagai *stumbling block* bagi integrasi di Selatan Afrika, bahkan integrasi Afrika secara keseluruhan. Jadi dapat dikatakan bahwa tumpang tindih keanggotaan dan banyaknya skema pengaturan integrasi regional yang berkembang di kawasan Selatan Afrika tidak memberikan jalan positif bagi kemajuan integrasi baik di Selatan Afrika maupun bagi Afrika secara keseluruhan dikarenakan skema-skema ini hanya akan menjadi *stumbling block* bagi proses integrasi regional.

II.3.3 Tumpang tindih dan Keanggotaan Ganda dari Perspektif Legal

Dari sudut pandang legal dan juga dari sudut pandang teknis, sebuah negara tidak dapat tergabung dalam dua CET yang berbeda dan maka dari itu tidak dapat menjadi anggota lebih dari satu CU. Akibatnya pola tumpang tindihnya keanggotaan akan sulit untuk ditangani saat COMESA dan SADC telah menjadi CU sebagai tambahan dari CU yang ada yaitu SACU dan EAC. Salah satu jalan keluar yang paling rasional adalah dengan menyatukan CU yang ada saat ini dengan CU yang akan datang (misal SACU dengan SADC dan COMESA dengan EAC).

Dengan mempertimbangkan adanya langkah selanjutnya dari pembentukan CU, keputusan terkait tumpang tindihnya keanggotaan menjadi semakin mendesak. Negara anggota harus menentukan skema mana yang paling dapat memenuhi kepentingan mereka dalam proses menuju integrasi yang lebih mendalam. Setelah COMESA dan SADC menjadi CU, negara dengan

keanggotaan ganda harus memilih untuk menjadi anggota di satu CU saja. Hubungan FTA antar berbagai CU dapat dibangun di bawah kondisi tertentu.

Analisis legal mengungkapkan bahwa dalam perjanjian dan protokol dari SADC, EAC dan COMESA tidak menghalangi negara anggotanya untuk membantuk pengaturan perdagangan atau memasuki suatu pengaturan perdagangan.⁶⁵ Namun memang dinyatakan bahwa segala macam preferensial yang diberikan oleh negara anggota ke pihak ketiga harus diperluas ke seluruh negara anggota sesuai dengan prinsip teritorial kesatuan pabean. Hal ini menyiratkan bahwa negara dengan keanggotaan ganda seharusnya tidak berupaya mendapatkan keuntungan individu namun bekerjasama dalam upaya untuk menegosiasikan pengaturan baru antar skema terkait. Pengaturan perdagangan bebas antara dua kelompok regional merupakan pilihan yang tepat untuk menggantikan preferensial perdagangan yang hilang saat sebuah negara meninggalkan satu pengaturan dengan tujuan untuk lebih berkonsentrasi dengan pengaturan yang lain. Namun jika menyangkut pengadopsian CET dan kebijakan perdagangan bersama untuk sebuah CU, negara-negara dengan keanggotaan ganda harus membuat keputusan.

Pengaturan perdagangan regional yang ada saat ini dengan pengecualian terhadap SACU, rata-rata belum mengadopsi kebijakan perdagangan bersama. Hal ini menciptakan tekanan dalam koordinasi dan lemahnya kapasitas negosiasi dari pengaturan perdagangan regional yang tidak dilengkapi dengan kapasitas nadat dan kelembagaan yang berfungsi penuh sebagai CU.

Kapanpun salah satu anggota dari sebuah CU atau FTA menegosiasikan perjanjian perdagangan secara individual, keseluruhan kelompok harus menanggung biaya administrasi beberapa rezim perdagangan dengan REC yang sama. Secara umum hal ini berimplikasi pada kontrol perbatasan dan menegakkan ROO untuk mencegah preferensial perdagangan memasuki negara yang tidak ikut terlibat dalam perjanjian tersebut.

⁶⁵ C. Jakobeit, T. Hartzenberg dan N. Charalambides, "Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU, and SADC: Trade Policy Options for the Region and for EPA Negotiations", diakses dari <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-epa-overlapping-memberships-2005.pdf>, pada 5 Maret 2012, pkl 22.38 WIB

RTA merupakan sebuah pengecualian dalam peraturan WTO. Pasal XXIV dari GATT tahun 1947 mengizinkan RTA untuk mencakup perdagangan dalam barang sebagai salah satu dari sedikit pengecualian legal dalam ketentuan non-diskriminasi GATT MFN. Pasal V dari GATS (*General Agreement on Trade in Services*) memberikan pengecualian yang sama untuk RTA dalam mencakupi perdagangan dalam jasa. Sebagai tambahan juga terdapat apa yang disebut sebagai *Enabling Clause (Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries)* yang memperbolehkan adanya pengaturan perdagangan preferensial dalam barang antara negara berkembang yang merupakan anggota WTO.⁶⁶

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa kebanyakan negara-negara di Selatan Afrika merupakan anggota di lebih dari satu RTA. Peraturan WTO tidak melarang negara anggota untuk bergabung dalam lebih satu FTA. Pasal XXIV bahkan tidak menyebutkan mengenai keanggotaan ganda. Terdapat kemungkinan bagi negara-negara untuk bergabung dalam lebih dari satu FTA dikarenakan perbedaan ROO dalam berbagai perjanjian yang berbeda menyebabkan dapat dibedakannya barang yang mirip yang berasal dari berbagai negara. Namun dalam CU, negara anggota diharuskan untuk menerapkan tarif eksternal yang sama terhadap negara anggota. Hal ini menyebabkan tidak mungkin bagi suatu negara untuk bergabung ke dalam lebih dari satu CU, dikarenakan satu negara hanya dapat memiliki satu CET.

Pertanyaan yang tersisa adalah apakah sebuah negara yang merupakan anggota dari sebuah CU juga dapat menjadi anggota dari satu atau lebih FTA. Pasal XXIV (8)(a)(ii) menambahkan peraturan lanjutan dalam kasus CU sehingga mendapatkan pengecualian dari peraturan WTO normal.⁶⁷ Seperti yang dinyatakan berikut ini:

8. For the purposes of this Agreement:

(a) *A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that*

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ *Ibid*

(b) *subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;*

Dari sini dapat dilihat bahwa faktor CET menjadi pembeda antara CU dan FTA. Maka dari itu implementasi dari SADC FTA dapat melanggar peraturan WTO jika beberapa negara anggota juga menjadi bagian dari COMESA CU dan berusaha untuk mengontrol tarif preferensial impor dari negara-negara SADC. Hal ini menjelaskan mengapa negara anggota COMESA memberikan perlakuan spesial bagi Swaziland, negara anggota SACU yang juga bagian dari COMESA FTA. CET di bawah SACU tidak dapat dirusak oleh beberapa negara anggota yang memberikan preferensial kepada negara anggota COMESA tanpa persetujuan dari negara anggota SACU lainnya. Penolakan mereka untuk mengizinkan Swaziland memberikan preferensial berdasarkan pada alasan bahwa sekali CET dilanggar, maka akan sulit untuk mencegah barang-barang masuk secara ilegal ke negara anggota SACU lainnya tanpa membayar kewajiban yang diharuskan.

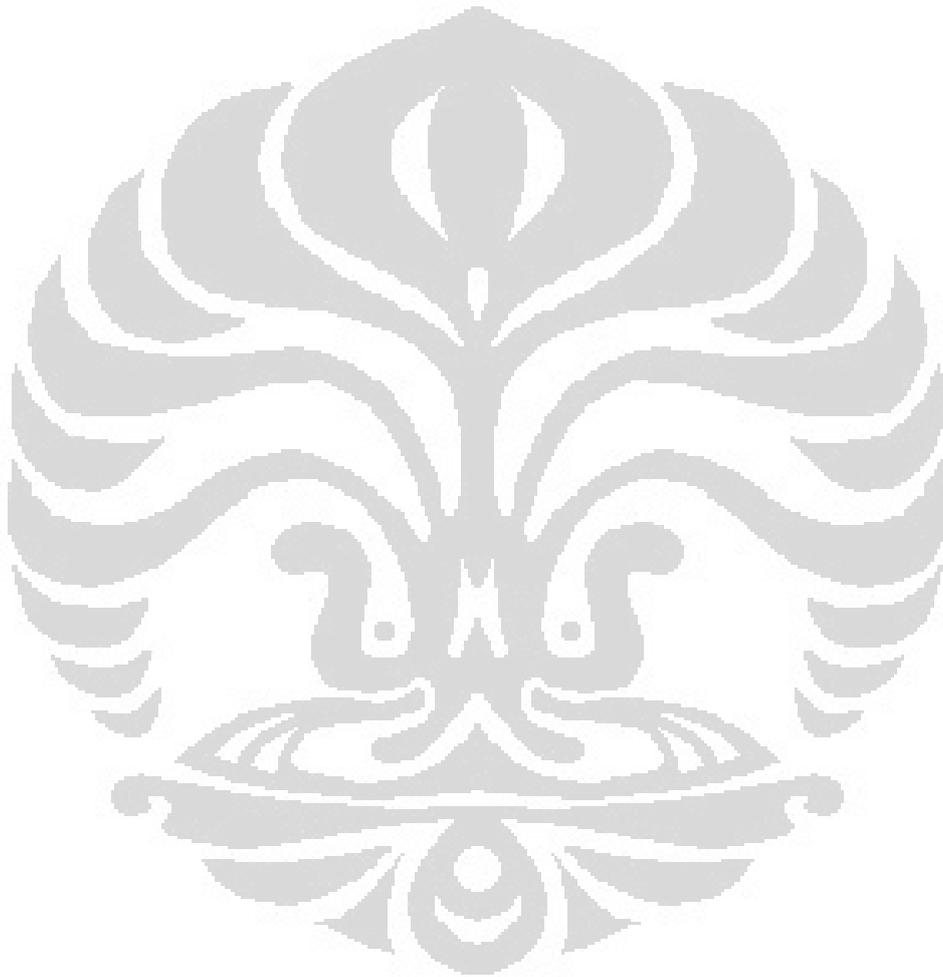
Keanggotaan ganda dapat dikatakan melanggar peraturan WTO di mana sebuah negara sudah menjadi anggota dari sebuah CU. Jika sebuah anggota negara dari CU memasuki berbagai macam FTA dengan pihak ketiga, dampak pada CET dan pada berbagai susunan ROO akan dapat membuat CU yang ada sulit untuk diidentifikasi dan akan berakibat tidak lagi masuk dalam kualifikasi CU di bawah pasal XXIV.⁶⁸

Contoh dari semua ini adalah perencanaan EPA yang melibatkan negara-negara BLNS yang mengecualikan Afrika Selatan, dikarenakan telah memiliki TDCA bersama dengan Uni Eropa. Sebuah EPA yang terpisah dari Afrika Selatan dapat memberikan dampak lanjutan bagi CET dalam SACU dan kebijakan bersama yang telah disepakati. Pasal 31 dari SACU yang melarang negara anggota untuk menegosiasikan dan merumuskan perjanjian perdagangan preferensial secara unilateral dengan pihak ketiga, akan menjadi sia-sia. Jika ini

⁶⁸ Cord Jakobeit, Trudi hartenberg, Nick Charalambide, *Loc Cit*

terjadi maka keberadaan CU yang dijelaskan di bawah Pasal XXIV GATT berada dalam posisi yang beresiko.

Isu legal selanjutnya datang dari implementasi dari berbagai macam protokol yang mungkin tidak konsisten atau bahkan dapat bertentangan satu sama lain. Hal ini termasuk perbedaan dalam ROO yang diaplikasikan di bawah berbagai macam perjanjian atau perbedaan pada ukuran sanitasi dan standar yang diinginkan dalam berbagai perjanjian.



BAB III

NEGOSIASI EPA DAN IMPLIKASINYA PADA INTEGRASI REGIONAL DI SELATAN AFRIKA

Penjelasan pada bab sebelumnya merupakan bukti bahwa memang integrasi regional dilihat sebagai instrumen yang penting bagi Afrika, dan telah mengalami proses yang panjang hingga perkembangannya saat ini. Namun masih terdapat masalah dalam proses tersebut yang mengakibatkan tidak optimalnya pemanfaatan dari integrasi regional yang terjadi. Masalah utama yang terjadi dalam proses integrasi regional di Afrika adalah terjadinya tumpang tindih keanggotaan negara-negara dalam skema-skema integrasi regional yang ada. Ada banyak faktor yang menyebabkan hal ini terjadi, namun dapat dikatakan bahwa dalam integrasi di Afrika, antara lain adanya faktor politik yang terkadang lebih kuat daripada faktor ekonomi yang memberikan dampak pada rumitnya pemetaan integrasi regional di Afrika. Seperti yang juga sudah diungkapkan pada bab sebelumnya bahwa permasalahan dari tumpang tindihnya keanggotaan yang menimbulkan efek *sphagetti bowl* ini sangat terlihat terutama di kawasan selatan Afrika. Hampir seluruh negara di kawasan ini memiliki keanggotaan di lebih dari satu skema pengaturan integrasi regional. Di mana terdapat tiga skema pengaturan integrasi regional di kawasan ESA, yaitu SADC (*Southern African Development Community*), SACU (*Southern African Customs Union*), dan COMESA (*Common Market of Eastern and Southern Africa*).

Tumpang tindihnya keanggotaan jelas memberikan dampak negatif, antara lain memberikan beban tambahan baik dari segi dana dan keharusan untuk menaati banyak aturan bagi suatu negara, adanya benturan kepentingan, dan kebingungan-kebingungan yang ditimbulkan dari aturan-aturan skema yang diikuti. Permasalahan akan bertambah berat, dikarenakan skema-skema ini memiliki rencana untuk bergerak ke arah integrasi yang lebih mendalam seperti upaya pembentukan *customs union*. Sebuah negara jelas tidak dapat tergabung dalam lebih dari satu *customs union* dikarenakan karakteristik dari *customs union* adalah berlakunya tarif eksternal bersama di negara-negara anggota. Sehingga tidak mungkin suatu negara memiliki lebih dari satu tarif eksternal bersama. Hal ini mendorong untuk diperlukan adanya upaya rasionalisasi dari tumpang

tindihnya keanggotaan di skema pengaturan integrasi regional di kawasan. Akan tetapi upaya untuk dilakukannya rasionalisasi masih minim.

Kesempatan untuk adanya proses rasionalisasi dari tumpang tindihnya keanggotaan di kawasan hadir dengan adanya *Cotonou Agreement* yang salah satu programnya yaitu mewujudkan *Economic Partnership Agreement* (EPA) antara Uni Eropa dan Negara-negara ACP. EPA dapat menjadi katalis dari proses rasionalisasi di ESA antara lain dikarenakan mendorong dan mempercepat proses integrasi regional di Afrika merupakan salah satu dari tujuan utama negosiasi EPA. Alasan yang lainnya yaitu adanya keinginan Uni Eropa untuk menegosiasikan EPA dengan pengelompokan regional yang telah ada di Afrika. Oleh karena itu, negara-negara Afrika dituntut untuk dapat memperkuat integrasi regional mereka agar dapat melakukan negosiasi dengan baik, terlebih dalam menghadapi mitra dengan posisi dan kekuatan negosiasi yang jauh di atas mereka. Dengan berbagai alasan tersebut maka dari itu banyak yang mengatakan bahwa negosiasi EPA dapat menjadi pendorong eksternal dari upaya rasionalisasi integrasi regional di Afrika. Proses negosiasi EPA menjadikan kebutuhan akan adanya rasionalisasi tersebut menjadi semakin mendesak.

Pada Bab ini, akan dijelaskan mengenai EPA sebagai faktor eksternal dari upaya rasionalisasi integrasi regional di kawasan ESA. Pertama akan dijelaskan mengenai sejarah dan perkembangan hubungan dari Afrika dan Uni Eropa, Uni Eropa sebagai mitra EPA dari Afrika. Kemudian akan dijelaskan mengenai EPA itu sendiri, seperti faktor-faktor yang mendorong, dan tujuan yang ingin dicapai. Selanjutnya akan dibahas mengenai aspek integrasi regional dari proses EPA, dan akan dijelaskan mengenai proses negosiasi EPA yang telah terjadi. Dan terakhir akan dibahas mengenai dampak dari proses negosiasi EPA yang terjadi terhadap integrasi regional di kawasan EPA.

III.1 Hubungan Afrika-Uni Eropa

Hubungan antara Afrika dan Uni Eropa merupakan bahasan yang tidak bisa ditinggalkan. Memahami hubungan antara Afrika dan Uni Eropa dapat berguna untuk memahami motivasi dan tujuan yang dimiliki oleh Uni Eropa dalam proses EPA. Penjelasan mengenai hubungan antara Afrika dan Uni Eropa

akan dibagi ke dalam dua kelompok yaitu yang pertama masa setelah kemerdekaan sampai ke *Lome Convention* dan kemudian masa memasuki *cotonou agreement*.

1. Masa setelah kemerdekaan sampai *Lome Convention*

Asal mula hubungan Eropa dengan negara-negara ACP dapat ditemukan dalam kedekatan sejarah antara keduanya yang sebagian berdasarkan dari warisan penjajahan. Melalui *Yaounde Convention* (1963-1974) dan *Lome Agreements* (1975-1999), negara-negara Eropa berupaya untuk memelihara hubungan ekonomi, akses ke sumber daya alam dan bahan mentah, dan strategi kepentingan ekonomi lainnya yang mereka nikmati selama masa penjajahan.⁶⁹ Dari awal *European Community* (EC) membangun hubungan dengan negara-negara ACP melalui seperangkat pengaturan yang terinstitusional berdasarkan pada konsep kerjasama.

Lome Conventions dipuji sebagai sebuah model inovatif dalam hubungan *North-South*, dan pengaturan dialog politik di antara negara-negara dengan distribusi kekuatan yang sangat asimetris dalam hubungan internasional.⁷⁰ Walaupun pada awalnya *Lome Conventions* hanya berkaitan dengan kerjasama perdagangan, perjanjian ini kemudian diperluas cakupannya menjadi meliputi isu yang berkaitan dengan hak azasi manusia, hukum, ekonomi dan hak sosial dan budaya serta penyelenggaraan pemerintahan.

Hubungan perdagangan yang asimetris tercermin dalam hubungan yang tidak seimbang dalam dialog politik antara dua kawasan ini.⁷¹ Kelompok ACP tidak pernah memiliki kekuatan politik untuk memberikan pengaruh yang besar dalam kerjasama ini, dan kekuatan tawar mereka dalam hal-hal yang dinegosiasikan dengan Uni Eropa (UE) secara jelas sangat terbatas.

⁶⁹ Charlotte Bretherton, *The European Union as a Global Actor* (New York: Oxford University Press, 1997), hlm. 118.

⁷⁰ Gioia Scappucci, *EU-ACP Relations in the 1990s*, dalam Carol Cosgrove-Sacks, ed., *The European Union and Developing Countries: The Challenges of Globalization* (London: Macmillan Press LTD, 1998), hlm. 109

⁷¹ Ulf Engel dan Gorm Rye Olsen, *Africa and the North: Policy Communities and Different Types of State-theoretical Challenges*, dalam Ulf Engel dan Grom Rye Olsen, ed., *Africa and The North: between Globalization and Marginalization*, (New York: Routledge, 2005). Hlm.122

2. Hubungan *post-cotonou*

Kelompok regional yang paling berpengaruh bagi integrasi regional Afrika adalah Uni Eropa. Pasar tunggal Uni Eropa dan Euro telah menjadi bagian penting dari pengaruh ini. Dengan 25 negara anggota, Uni Eropa saat ini menguasai lebih dari 41% perdagangan dunia dan merupakan mitra dagang terbesar Afrika.⁷² Perkembangan terbaru yang dinilai akan memberikan dampak signifikan pada integrasi regional di Afrika adalah proposal Uni Eropa untuk menegosiasikan perjanjian kerjasama ekonomi dengan komunitas integrasi regional.

Akhir dari Lome Conventions telah menuntun pada era hubungan yang baru antara kelompok ACP dan Uni Eropa. Banyaknya kekurangan dan ketidakpuasan dengan empat *Lome Conventions* terdahulu menimbulkan spekulasi di antara para pengamat apakah akan ada kelanjutan perjanjian setelah Lome IV berakhir di Februari 2000.

Sejak awal tahun 1990an, terdapat tekanan baik yang berasal dari dalam Uni Eropa dan dari level global yang menginginkan adanya perubahan dalam hubungan kerjasama tradisional antara EU dengan negara-negara ACP.⁷³ Di dalam Uni Eropa, kepentingan strategis individu dari negara-negara anggota dan kepentingan dari Uni Eropa sendiri telah mengalami perubahan. Pengaturan preferensial yang baru menjadi pertimbangan oleh Uni Eropa. Selain itu juga terdapat perubahan dalam kebijakan Uni Eropa dalam pembangunan dan bantuan dana untuk merefleksikan kepercayaan bersama bahwa *trade not aid*.⁷⁴

Namun mungkin tekanan terbesar untuk perubahan dalam hubungan antara Uni Eropa-Afrika datang dari WTO, dengan peraturan sistem perdagangan yang mendasari pengaturan perdagangan terbuka global. Preferensial Lome kontras dengan prinsip multilateralisme dan juga secara jelas bertentangan dengan klausa MFN yang terdapat dalam perjanjian GATTT/WTO.⁷⁵ Jadi secara jelas perjanjian

⁷² Holland, M., *The European Union and the Third World*, (Basingstroke, Pelgrave Publishers, 2002)

⁷³ Furrel, M., A., "Triumph of Realism over Idealism Between the European and Africa", dalam *European Integration* Vol. 27, No. 3, September 2005, hlm. 268.

⁷⁴ Sanoussi Bilal dan Francesco Rampa, *What Does the European Experience Tell us on Aid for Trade?* Dalam Philippe De Lombaerde dan Lakshmi Puri, ed., *Aid for Trade: Global and Regional Perspectives* (Springer), hlm. 63

⁷⁵ Klausa MFN dalam WTO mengharuskan suatu konsesi perdagangan yang ditawarkan pada satu negara secara otomatis diperluas untuk diberikan pada seluruh anggota perdagangan dari WTO.

Uni Eropa-ACP bertentangan dengan peraturan WTO, dikarenakan perjanjian ini menawarkan akses pasar terhadap barang-barang dari negara-negara tertentu dan mendiskriminasi pihak lain. Di bawah tekanan dari perjanjian kerjasama ekonomi, arsitektur integrasi regional berada dalam posisi perombakan substansial. Sebuah kelompok regional baru telah diciptakan untuk menegosiasikan sebuah perjanjian kerjasama ekonomi untuk negara-negara di kawasan Selatan Afrika. Maka dari itu *Cotonou Agreement* diharapkan dapat menjadi perjanjian dengan hubungan timbal balik dalam liberalisasi perdagangan. Di bawah pilar kerjasama ekonomi dan perdagangan dari *Cotonou Partnership Agreement*, negara-negara ACP kecuali Afrika Selatan akan mendapatkan keuntungan dari aplikasi preferensial perdagangan tidak timbal balik *Lome IV* pada periode 2001-2007. Pada akhir 2007 preferensial perdagangan unilateral ini akan digantikan dengan perjanjian kerjasama ekonomi yang timbal balik sesuai dengan ketentuan WTO antara Uni Eropa dan negara ACP secara individual atau kelompok negara. Perjanjian kerjasama ekonomi akan secara bertahap mengeliminasi hambatan tarif dan non tarif pada barang dan jasa dan akan mengatasi hambatan teknis pada perdagangan dan hal-hal terkait lainnya. Pendukung dari perjanjian kerjasama ekonomi menyatakan bahwa kerjasama ini akan mendorong pembangunan yang berkelanjutan dan mengintegrasikan kawasan yang miskin ke dalam perkenonomian global dengan membangun dan mendorong proses integrasi regional Afrika dan juga mempertimbangkan level pembangunan dari setiap komunitas ekonomi regional. Lebih lanjut mengenai hal ini akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

Perjanjian kerjasama ekonomi yang diajukan oleh Uni Eropa yang meliputi pengaturan perdagangan timbal balik secara komprehensif antara Eropa dan kelompok integrasi regional Afrika diperkirakan akan memberikan dampak langsung dan tidak langsung terhadap agenda agenda integrasi regional dengan tiga alasan⁷⁶:

⁷⁶ Economic Commission for Africa, "Assessing Regional Integration in Africa II: Rationalizing Regional Economic Communities", 2006, diakses dari http://www.uneca.org/aria2/full_version.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.34 WIB

- Uni Eropa adalah mitra dagang terbesar Afrika dan perjanjian perdagangan antara keduanya diperkirakan akan memberikan dampak yang besar bagi kedua belah pihak dan juga bagi perdagangan dunia secara keseluruhan.
- Perjanjian kerjasama ekonomi mengharuskan negosiasi dilakukan dan diterapkan dalam komunitas ekonomi regional Afrika.
- Perjanjian kerjasama ekonomi akan didasarkan pada timbal balik, yang mana hal ini akan menciptakan tantangan baru bagi negara-negara Afrika dan komunitas ekonomi regional yang mereka ikuti (atau memilih untuk bergabung dengan tujuan menegosiasikan perjanjian kerjasama ekonomi). Agar banyak negara-negara Afrika yang bisa menikmati manfaat dari perjanjian kerjasama ekonomi yang diajukan oleh Uni Eropa, akan bergantung pada komunitas ekonomi regional yang mereka pilih untuk bergabung. Hal ini dapat memperkuat beberapa komunitas ekonomi regional dan juga dapat melemahkan beberapa diantaranya.

Dapat dikatakan bahwa Cotonou merupakan simbol dari evolusi kerjasama pembangunan antara Uni Eropa dan ACP. Perubahan tersebut antara lain perubahan dari dana bantuan ke investasi, dari preferensial ke perdagangan bebas, dan merefleksikan kecenderungan yang lebih luas dalam arena global, seperti menekankan pada pembangunan berkelanjutan.⁷⁷ Untuk tujuan organisasional, terdapat tiga tema yang dipilih yaitu globalisasi, neoliberalisme dan regionalisme. Ketiga tema ini memengaruhi cakupan dan peranan dari negosiasi yang akan dilakukan, dan membantu membentuk pandangan negosiasi dari pihak yang terlibat.⁷⁸

Dalam kaitannya dengan integrasi regional di Afrika yang didorong oleh Uni Eropa, Uni Eropa memosisikan dirinya sebagai *'world champion'* dari integrasi regional dan percaya bahwa mereka mengemban misi spesial dan memiliki kompetensi untuk mendorong integrasi regional dan kerjasama di seluruh dunia.⁷⁹

⁷⁷ Stephen Wright, *Negotiating Economic Partnership Agreements: Contexts and Strategies*, dalam Olufemi Babarinde dan Gerrit Faber, ed., *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), Hlm. 67

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ Mario Telo, hlm. 197

III.2 *Economic Partnership Agreement (EPA)* sebagai Bentuk Kerjasama

Dimulai sejak tahun 1970an, Uni Eropa memberikan akses preferensial unilateral ke pasarnya kepada negara-negara ACP di bawah *Lome Conventions* (I sampai dengan IV). Dikarenakan *Lome Conventions* tidak mengharuskan adanya preferensial secara timbal balik (dikarenakan EU tidak mendapatkan manfaat dari akses preferensial dengan negara ACP) dan karena *Lome Conventions* bukan bagian dari GSP, maka *Lome Conventions* tidak sesuai dengan aturan GATT.

Dengan tujuan untuk membawa hubungan perdagangannya dengan negara-negara ACP sejalan dengan komitmen GATT/WTO, Uni Eropa dan ACP menandatangani *Cotonou Agreement* pada Juni 2000.⁸⁰ Perjanjian ini bertujuan untuk menggantikan preferensial perdagangan unilateral yang Uni Eropa berikan kepada ACP dengan sebuah perjanjian kerjasama ekonomi yang mencakup kewajiban timbal balik. EPA terdiri dari komponen perdagangan dan komponen kerjasama teknis serta finansial. Komponen utama perdagangan dalam EPA adalah untuk membangun area perdagangan bebas antara Uni Eropa dengan setiap pengelompokan negosiasi regional EPA. Pengelompokan grup negosiasi ini ditentukan sendiri oleh 77 negara ACP, yang mana hal ini nantinya akan mendorong untuk membentuk pengelompokan regional untuk mengejar integrasi regional dan menegosiasikan EPA dengan Uni Eropa (dengan total 6-12 EPA). Merujuk pada jadwal dalam *Cotonou Agreement*, negosiasi EPA dijadwalkan selesai pada Desember 2007, dan EPA akan mulai berlaku sejak Januari 2008.⁸¹

EPA akan menentukan jadwal dari penghilangan hambatan perdagangan secara bertahap dan menghasilkan pembentukan FTA antara Uni Eropa dan ACP yang sesuai dengan peraturan WTO. Timbal balik akan dilakukan secara bertahap dan asimetris, dengan Uni Eropa yang menghilangkan hampir keseluruhan hambatan tarifnya dalam waktu singkat, dan ACP yang akan memulai penghapusan tarif paling cepat pada tahun 2008. Terlebih lagi pengaturan EPA akan mempertimbangkan level pembangunan dan dampak sosial ekonomi. Negosiasi akan bersifat fleksibel dalam hal durasi dari periode transnasional

⁸⁰William Brown, *The European Union and Africa, The Restructuring of North-South Relations* (New York: Taurus Publishers, 1996)

⁸¹ *Ibid*

berkelanjutan, cakupan produk, sektor sensitif, dan tingkatan asimetris, sesuai dengan peraturan WTO.

Sebagai hasilnya, EPA akan menjadi perjanjian baru yang mengatur hubungan perdagangan antara Uni Eropa dan ACP, namun upaya mereka tidak hanya sebatas negosiasi dan membangun area perdagangan bebas, namun juga isu yang terkait perdagangan dan aspek pembangunan.

Integrasi bertahap dari negara-negara ACP ke dalam perekonomian dunia menjadi salah satu tujuan penting dari hubungan kerjasama antara Uni Eropa dan ACP, seperti yang direfleksikan ke dalam *Cotonou Agreement*. Merujuk pada pedoman dari *European Union* untuk negosiasi EPA, tujuan pembangunan adalah komponen utama dari *Cotonou Agreement*.⁸² Bahkan, dalam pasal XXXIV (1) dari Perjanjian secara jelas dinyatakan bahwa kerjasama ekonomi dan perdagangan antara ACP dan Uni Eropa “*shall aim at fostering the smooth and gradual integration of ACP States into the world economy, with due regard to their political choices and development priorities, thereby promoting their sustainable development and contributing to poverty eradication in the ACP countries*”.⁸³ Oleh karena itu EPA merupakan upaya untuk menggunakan organisasi integrasi regional yang telah ada untuk membantu negara ACP dalam banyak masalah yang terkait perdagangan dan sisi penawaran yang menjadi hambatan akses mereka ke pasar global.

Proses EPA menawarkan kesempatan bagi negara-negara Selatan Afrika untuk mengintegrasikan diri ke perekonomian dunia, untuk memperkuat integrasi regional di Afrika, dan untuk mendorong program reformasi mereka. Jadwal negosiasi EPA dan tenggat waktu menciptakan dorongan dinamis untuk integrasi global dan regional.

⁸² Zahida Abdul Malik, “The Cotonou Agreement: An Assessment”, dalam *Journal of European Studies*.

⁸³ *Ibid*

Adapun secara garis besar tujuan dari adanya EPA antara lain⁸⁴:

1. *Replacement of Unilateral Preferences with Free trade Agreements.*

Cotonou Agreements bertujuan untuk mengganti hubungan akses preferensial yang selama ini terjalin antara Uni Eropa dan negara-negara ACP menjadi hubungan tumbal balik dengan adanya perjanjian perdagangan bebas, agar sesuai dengan aturan WTO. Permasalahan kompatibilitas dengan WTO terjadi dikarenakan preferensial unilateral yang khusus EU berikan untuk negara-negara ACP di bawah *Lome Conventions* tidak sesuai dengan *enabling clause* WTO. Klausula ini mengizinkan negara-negara industri untuk memberikan preferensial secara unilateral kepada dua kelompok negara yaitu negara-negara miskin (*Least Developed Countries*) atau ke seluruh negara. Maka dari itu, Uni Eropa membutuhkan pengecualian dari WTO agar dapat menerapkan unilateral preferensialnya di bawah *Lome Conventions*. Pengecualian ini diberikan sampai dengan tahun 2007. Tanpa pengecualian, Uni Eropa diharuskan untuk memberikan preferensial yang sama yang diberikan ke negara-negara ACP kepada seluruh negara di dunia. Maka dari itu kemudian *Cotonou Agreement* didesain untuk menciptakan kerjasama ekonomi yang dapat sesuai dengan ketentuan WTO.

Maka dari itu kompatibilitas dengan WTO menjadi pertimbangan penting bagi Uni Eropa. Terdapat risiko yang signifikan jika Uni Eropa gagal mendapatkan pengecualian untuk melanjutkan tipe preferensial *Lome-Cotonou* setelah tahun 2007, di mana mungkin saja harus membuat konsesi perdagangan yang merugikan dengan memberikan preferensial perdagangan kepada seluruh negara-negara non ACP. Maka, terdapat keterdesakan untuk membawa preferensial *Lome-Cotonou* sesuai dengan peraturan WTO. Dan keterdesakan ini berada di pihak EU untuk meluncurkan proses EPA sesuai dengan jadwal.

Perjanjian perdagangan bebas antara negara maju dan negara berkembang diatur dalam pasal xxiv WTO yang juga mengatur preferensial unilateral dan perjanjian preferensial antara negara berkembang. Pasal xxiv mengharuskan

⁸⁴ Lawrence E. Hinkle dan Maurice Schiff, "Economic partnership Agreements between Sub-Saharan Africa and the EU: a Development Perspective on their Trade Components", diakses dari http://www.unige.ch/ses/ecopo/demelo/Cdrom/RIA/Readings/EU_SSA_EPA.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 16.13 WIB

negara yang membentuk FTA untuk meliberalisasi “*substantially all trade*” dalam jangka waktu tertentu.

2. Pembedaan antara LDCs dan Non LDCs

Sebagai tambahan dari timbal balik, panduan kedua dari prinsip dalam *Cotonou Agreement* dalam hal perdagangan adalah pembedaan, dalam hal ini yaitu pembedaan antara negara LDCs dan Non LDCs. Pada bagian akhir dari Pasal 2 *Cotonou Agreements* menyatakan: “*differentiation and regionalization: cooperation arrangements and priorities shall vary according to a partner's level of development, its needs, its performance and its long-term development strategy. Particular emphasis shall be placed on the regional dimension...*” Bagian I dari Pasal 85 kemudian juga menambahkan bahwa: “*The least-developed ACP States shall be accorded a special treatment in order to enable them to overcome the serious economic and social difficulties hindering their development so as to step up their respective rates of development.*”

Seperti yang telah diketahui bahwa negara-negara LDCs ACP mendapatkan akses preferensial ke pasar Uni Eropa di bawah *Everything But Arms* (EBA). Maka dari itu tidak terdapat kebutuhan dari negara-negara LDCs ACP untuk bergabung dalam EPA jika tujuannya hanya untuk mendapatkan akses preferensial ke pasar Uni Eropa, kecuali Uni Eropa bisa memberikan manfaat pembangunan tambahan. Negara-negara ACP memiliki pilihan untuk menolak EPA. Dalam kasus ini, negara non LDC akan kehilangan akses preferensial mereka ke pasar EU setelah *Cotonou Agreement* berakhir dan beralih ke preferensial yang lebih terbatas di bawah GSP.

3. Integrasi regional

Tujuan ketiga dari proses EPA adalah untuk mendukung integrasi regional di antara negara-negara ACP dan membatasi dampak hub and spoke dari perdagangan bebas bilateral antara Uni Eropa dan negara ACP secara individual. Seperti yang telah dijelaskan bahwa negara ACP diharapkan untuk membentuk pengelompokan regional dalam menegosiasikan EPA. Secara tradisional, 77 negara ACP telah dibagi ke dalam 6 pengelompokan regional yaitu Karibia, pasifik dan 4 sub kawasan negara-negara Afrika yaitu baratm timur utara dan selatan Afrika.

Walaupun proses EPA menawarkan kesempatan untuk membantu integrasi regional negara-negara Afrika, namun memang tidak mudah untuk mewujudkan hal ini. alasan utamanya adalah tingginya heterogenitas RTA di ESA, yang meliputi tumpang tindihnya PTA, FTA, dan CU dengan struktur, peraturan operasional dan level implementasi yang berbeda.

4. Koordinasi Perdagangan dan Pendanaan

Tujuan keempat dari perencanaan EPA adalah untuk mengkoordinasikan perdagangan dan dana bantuan menjadi lebih efektif. Uni Eropa merupakan pendonor dana bantuan terbesar.⁸⁵ Maka dari itu kerjasama komponen finansial dan teknis dalam EPA dapat memberikan bantuan substansial untuk mengatasi permasalahan dan memberikan keuntungan yang diciptakan dari peningkatan akses pasar dan liberalisasi perdagangan. Kesempatan untuk mengkoordinasikan perdagangan dan dana bantuan dengan mitra dagang besar merupakan keuntungan dari proses EPA baik bagi negosiasi perdagangan multilateral dan untuk negosiasi perdagangan bilateral.

III.2.1 Dimensi Regional dari EPA

“We...expect our ACP partners to do their bit to contribute to the common goal. They have to establish sound policies. They must, above all, foster regional integration in return for EU market opening.”

Pernyataan di atas dikemukakan oleh Pascal Lamy, *The European Commissioner for Trade* dalam interview di *The Courier ACP-EU*.⁸⁶ Dari pernyataan ini dapat dilihat bahwa memang EPA digunakan oleh Uni Eropa sebagai alat untuk memacu proses integrasi regional di Afrika.

Prinsip dasar dari EPA yang terdapat dalam *Cotonou Agreement* adalah bahwa EPA harus membangun dan mendorong proses integrasi regional dari negara-negara ACP. dalam pasal 37.5, dinyatakan bahwa negosiasi EPA harus

⁸⁵ De la Rocha, M. 2003. “The Cotonou Agreement and Its Implications for the Regional Trade Agenda in Eastern and Southern Africa”, dalam *World Bank Policy Research Working Paper* 3090. World bank. Washington, D.C. (June)

⁸⁶ Gerrit Faber, *Economic Partnership Agreements and Regional Integration Among ACP Countries*, dalam Olufemi Babarinde dan Gerrit Faber, ed., *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), hlm.

“Take into account regional process within ACP”. Proses integrasi regional merupakan tema penting dalam *Cotonou Agreement* dan muncul dalam banyak pasal di *Cotonou Agreement*.⁸⁷ Merujuk pada EC, dengan membangun pasar regional yang terintegrasi dengan baik, EPA regional harus berkontribusi untuk mendorong integrasi dari ACP ke ekonomi dunia, menyediakan skala ekonomi yang besar, menstimulasi investasi dan berkontribusi untuk mendorong reformasi perdagangan.

Berdasarkan hal tersebutlah Uni Eropa lebih mempertimbangkan bernegosiasi dengan pengelompokan regional ACP yang telah ada. Konsepsi ini diperkenalkan pada *Green Paper* pada tahun 1996, yang membangun nosi bahwa *Regional Economic Partnership Agreements* (REPAs) setara dengan EPA saat ini.⁸⁸ Penekanan pada kawasan berdasarkan pada pandangan EC bahwa integrasi regional adalah pijakan bagi liberalisasi perdagangan lebih jauh dan juga bagi integrasi ke ekonomi dunia.

Prinsip yang dianjurkan oleh EC adalah bahwa integrasi ekonomi di level regional dengan Uni Eropa harus memperkuat proses integrasi pengelompokan regional yang telah ada. Selain itu juga harus meningkatkan keuntungan dari integrasi regional di antara negara-negara berkembang, dalam bentuk penguatan perdagangan dan aliran investasi, dari Eropa dan di antara kawasan negara berkembang tersebut. Hal ini akan memberikan insentif yang lebih besar bagi anggota dari pengelompokan regional untuk berkomitmen pada tujuan dari kawasan (dan tidak menarik diri dari pengelompokan yang terikat dengan Uni Eropa). Kerjasama regional dengan Uni Eropa ini seharusnya dapat membantu untuk meningkatkan kredibilitas dari proses integrasi regional, khususnya di Afrika.

⁸⁷ Pasal 1(4) menyatakan bahwa proses integrasi regional dan sub regional yang mempercepat integrasi negara-negara ACP ke dalam ekonomi dunia dalam hal perdagangan dan investasi swasta harus didukung. Pasal 2 menyebutkan regionalisasi sebagai salah satu prinsip penting, menekankan bahwa penekanan harus dilakukan pada dimensi regional. Hal ini dapat ditemukan dalam banyak aspek dari *Cotonou Agreement* yang secara tidak langsung berkaitan dengan negosiasi EPA. Dengan mempertimbangkan kerjasama ekonomi dan perdagangan, Pasal 35.2 menyatakan bahwa kerjasama ekonomi dan perdagangan harus dibangun dalam inisiatif integrasi regional negara-negara ACP, mengingat integrasi regional adalah instrumen utama bagi integrasi negara-negara ACP ke ekonomi dunia.

⁸⁸ Lawrence E. Hinkle dan Maurice Schiff, *Loc Cit*

Dalam hal ini, Uni Eropa juga bertindak sebagai '*external guarantor*' untuk menghindari pengulangan kebijakan ekonomi dan integrasi dan untuk menciptakan efek *lock in* melalui kerjasama dengan Uni Eropa dan kemungkinan perjanjian bi-regional.⁸⁹

EPA juga akan memberikan manfaat dari integrasi yang lebih mendalam di kawasan, sehingga kawasan yang terintegrasi dengan lebih baik dapat menghasilkan perjanjian yang komprehensif dengan Uni Eropa, yang mana dalam pandangan EC, akan dapat memberikan manfaat lebih bagi mereka. Pengelompokan regional yang lebih kuat akan dapat memberikan dukungan yang lebih kuat bagi proses *African Union*. Lebih jauh lagi, regional EPA yang berbeda seharusnya didasarkan pada kerangka yang sama. Sehingga, saat EC merencanakan ketentuan spesifik yang berbeda bagi setiap EPA, struktur umum mereka harusnya sama. Dan secara jelas telah disebutkan dalam mandat EC dalam proses negosiasi bahwa EPA dapat digabungkan antara kawasan di Afrika sehingga dapat menjadi entitas yang lebih besar. Karenanya, sebuah EPA bersama bagi seluruh negara Afrika dapat dibayangkan terjadi dalam jangka waktu yang panjang. Hal ini akan sejalan bahkan dapat mendorong proses integrasi dari AU. Atau begitulah visi global yang dibayangkan oleh EC.

Dalam sebuah dokumen yang dikeluarkan sebelum dimulainya negosiasi EPA, EC juga menekankan bahwa negosiasi EPA dengan kelompok ACP harus didasarkan pada penguatan dari proses integrasi regional yang efektif antara negara ACP (EC, 2001). Dalam memandang sejarah pengelompokan regional ACP yang lemah, EC juga secara jelas fokus untuk memasuki negosiasi EPA dengan kelompok-kelompok yang sudah ada untuk mencapai integrasi ekonomi yang substansial. Namun, penentuan dari kriteria untuk membedakan antara inisiatif integrasi regional yang efektif dan yang tidak efektif dapat dikatakan kontroversial.⁹⁰

⁸⁹ Sanoussi Bilal, "Economic Partnership Agreement (EPAs): the ACP regions and their relations with the EU", diakses dari [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/36EA581B7285619CC1257235004D23F4/\\$FILE/Bilal-%20ECPR%20paper%20on%20EPAs%20-%202009-05.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/36EA581B7285619CC1257235004D23F4/$FILE/Bilal-%20ECPR%20paper%20on%20EPAs%20-%202009-05.pdf) pada 3 Maret 2012 pukul 0.49 WIB

⁹⁰ Bagian 4.1.1 dari *Commission's paper* menyatakan bahwa '*Regional economic integration initiatives based on the objective to establish a customs union or a free trade area, which have*

EC juga dapat dikatakan cukup tegas terhadap apa yang dipertimbangkan sebagai elemen utama dari integrasi yang efektif. Sebagai contoh, EC (2004) menguraikan sebuah 'toolbox' untuk EPA yang menggarisbawahi elemen utama dari integrasi regional yang sukses, yang harus dipertimbangkan oleh ACP.⁹¹ Hal ini juga merefleksikan pandangan dari EC mengenai apa yang pantas diperhitungkan dalam proses integrasi regional. Terdapat lima komponen yang mana yang pertama dan yang kedua berkaitan dengan perdagangan barang dan perdagangan dalam jasa. Kategori ketiga yaitu berkaitan dengan peraturan perdagangan yang memberikan dampak pada integrasi regional yang efektif. Hal ini termasuk pengaturan SPS dan teknis yang harus diharmonisasikan di level regional melalui penetapan badan regional. Sebuah otoritas regional harus dibentuk untuk dapat mendorong kompetisi dan pengaturan subsidi. Kebijakan regional juga harus dibangun dalam hak kekayaan intelektual, investasi, penyediaan barang publik, lingkungan, buruh, dan peraturan konsumen. Untuk memastikan ketepatan dan kredibilitas implementasi dari kebijakan regional, mekanisme pelaksanaan juga harus diterapkan (seperti pengadilan regional, arbitrase regional dan lain sebagainya). Terakhir, pengelompokan regional juga harus memerhatikan harmonisasi fiskal dan makro ekonomi, pembentukan unifikasi moneter, dan pembangunan badan regional yang sesuai untuk menjadi penggerak dari integrasi.

III.2.2 Negosiasi EPA

Proses dari negosiasi EPA telah dimulai sejak tahun 2002 dan dicanangkan untuk selesai pada tahun 2007. Dijadwalkan untuk selesai pada tahun 2007 dikarenakan menyesuaikan dengan tenggat dari berakhirnya pengecualian yang diberikan oleh WTO kepada Uni Eropa, di mana Uni Eropa memberlakukan unilateral preferensial perdagangan bagi negara-negara ACP dan hal ini bertentangan dengan prinsip MFN. Secara garis besar terdapat dua tahapan

not been implemented and for which legally binding interim agreements do not exist or are not effectively implemented in accordance with their schedule, should not be considered for the negotiations of EPAs'. Implementasi efektif dapat menjadi sulit untuk dipraktekkan. Disamping karena beberapa inisiatif integrasi ekonomi negara ACP, khususnya di Afrika, telah gagal untuk memenuhi tenggat waktu yang ditentukan sendiri, dan perjanjian yang mengikat tidak cukup kuat untuk memastikan implementasi yang efektif.

⁹¹ Lawrence E. Hinkle dan Maurice Schiff, *Loc Cit*

negosiasi EPA antara Uni Eropa dan negara-negara ACP. Tahapan pertama merupakan tahapan negosiasi tingkat ACP dan Uni Eropa. Di sini akan dibahas mengenai isu yang menjadi permasalahan bersama dari negara-negara ACP. Sedangkan tahap kedua dari negosiasi akan dilakukan antara Uni Eropa dan pengelompokan regional yang ada di negara-negara ACP.

Modalitas negosiasi EPA

Cotonou Agreement secara eksplisit memberikan kesempatan pada negara-negara ACP untuk memutuskan level dan prosedur dari negosiasi perdagangan EPA. Namun, murni dikarenakan alasan logis, sepertinya tidak mungkin Uni Eropa akan dapat melakukan banyak negosiasi dengan individu negara, di mana di saat yang sama hanya beberapa negara ACP memiliki kapasitas untuk melakukan negosiasi atas dirinya sendiri dengan Uni Eropa. Oleh karena itu, kecuali untuk satu atau dua negara ACP yang mungkin memiliki kapasitas untuk bernegosiasi sendiri, negosiasi akan terjadi dengan beberapa negara membentuk kelompok sub regional.

Maka dari itu telah diterima secara luas bahwa negosiasi EPA akan dilakukan di dua level: isu yang merupakan isu bersama akan dibicarakan di level seluruh negara ACP, di mana isu spesifik kawasan akan dinegosiasikan pada level sub regional.

Satu pilihan bagi negosiasi di level sub kawasan, negosiasi harus dilakukan sejalan dengan perjanjian perdagangan regional. Namun, kurangnya kapasitas pada bagian dari organisasi regional dan masalah-masalah yang disebutkan sebelumnya dari tumpang tindihnya keanggotaan dan komitmen yang saling kontras menjadikan sulitnya organisasi regional untuk bernegosiasi EPA sebagai wakil dari negara anggotanya. Contoh, dalam kasus SADC, diragukan bahwa seluruh negara anggota dapat bernegosiasi sebagai kelompok ketika 10 dari 14 negara merupakan anggota dari 3 CU yang berbeda dari tahun 2004.⁹²

⁹² Dr. Patrick Kimunguyi, "Regional Integration in Africa: Prospect and Challenges for the European Union", diakses dari <http://www.newcastle.edu.au/Resources/Schools/Newcastle%20Business%20School/APSA/INTL/REL/Kimunguyi-Patrick.pdf>

Lebih dari itu, hubungan perdagangan yang berbeda dan asimetris yang terjadi di negara-negara dalam sub kawasan dengan Uni Eropa memperumit negosiasi EPA pada basis organisasi regional yang ada.⁹³ Sebagai contoh, tidak jelas apakah anggota SADC diharapkan untuk bernegosiasi sebagai kelompok tanpa Afrika Selatan, dikarenakan Afrika Selatan telah memiliki perjanjian perdagangan yang mengikat dengan Uni Eropa. Hal yang sama terjadi pada COMESA dengan Mesir, yang bukan merupakan negara ACP. Isu tak terselesaikan lainnya adalah apa yang akan terjadi pada beberapa negara saat mereka lulus dari status LDC. Jika Uni Eropa memutuskan untuk tidak melanjutkan akses *duty free* mereka di bawah EBA, maka tidak jelas apakah negara-negara ini akan secara otomatis bergabung dengan EPA yang ada, di mana mereka tidak turut serta dalam negosiasi tersebut. Di lain pihak, diragukan bahwa negara SADC atau COMESA yang tidak mendapat keuntungan dari EBA atau dari Uni Eropa-Afrika Selatan FTA akan membiarkan negosiasi terjadi di organisasi regional yang mayoritas anggotanya kemungkinan tidak memiliki kepentingan yang sama di EPA. Maka dari itu tidak meyakinkan bagi SADC untuk membangun mandat negosiasi yang bebas sebagai wakil dari negara anggotanya yang akan menghasilkan FTA dengan EU yang sesuai dengan WTO pada tahun 2020.

Segera setelah kemungkinan untuk menegosiasikan RTA terbuka, isu krusial yang muncul adalah untuk memutuskan kriteria dari pengelompokan negara-negara di kawasan yang akan tercakupi dalam EPA yang sama. Dampak terbaik bagi kawasan yaitu menegosiasikan EPA yang meliputi sebanyak mungkin negara, dan jika memungkinkan menegosiasikan sebuah EPA untuk keseluruhan kawasan. Negara di Selatan Afrika seharusnya dapat bersatu dan mencoba menggunakan kesempatan bahwa negosiasi EPA akan mendorong sinyal politik Big Bang yang mengisyaratkan bahwa kawasan bergerak secara mantap ke arah liberalisasi perdagangan regional dan integrasi ke perekonomian dunia. Hal ini berarti bergerak secara mantap ke arah FTA untuk keseluruhan kawasan Selatan Afrika, kemudian menegosiasikan EPA dengan Uni Eropa. Sebuah EPA untuk ESA dapat dibayangkan terjadi pada tahun 2008, dapat memberikan harmonisasi

⁹³ *Ibid*

dan kompatibilitas pada rezim perdagangan regional. Negosiasi yang melibatkan banyak negara mungkin memang akan menyulitkan, namun di lain pihak, hal ini jelas akan memberikan kekuatan negosiasi yang lebih tinggi saat berhadapan dengan Uni Eropa jika dibandingkan beberapa kelompok kecil yang terpecah. Tentunya, negosiasi sebuah EPA yang meliputi seluruh pengelompokan regional di sub kawasan akan mengharuskan adanya penanganan terhadap tumpang tindihnya keanggotaan dan komitmen yang saling kontras yang terkandung dalam RTA.

- **Tahap I dari negosiasi EPA**

Negosiasi perjanjian perdagangan bebas timbal balik untuk EPA dimulai pada 27 September 2002 dan dijadwalkan untuk selesai pada 31 Desember 2007. Keseluruhan kemajuan dari negosiasi akan ditinjau kembali pada tahun 2006 untuk memastikan bahwa EPA akan mulai berlaku paling lambat pada 1 Januari 2008. *Cotonou Agreement* juga mempertimbangkan protokol komoditas dengan negara-negara ACP yang harus direview dalam konteks EPA.

Tahap I dari negosiasi EPA, di mana isu bersama negara-negara ACP akan dibicarakan dengan negara-negara ACP secara keseluruhan, berlangsung selama satu tahun dari September 2002 sampai dengan September 2003. Negara-negara ACP percaya bahwa penting untuk menggunakan fase pertama untuk membentuk kerangka bersama dalam isu-isu umum yang akan muncul di seluruh EPA dan membentuk sebuah perjanjian formal dalam isu-isu tersebut yang mana nantinya akan memberikan panduan yang mengikat untuk negosiasi EPA tahap kedua. Sebaliknya, Uni Eropa menginginkan tujuan dari diskusi di level ACP adalah secara sederhana mengklarifikasi isu-isu dan bahwa Tahap I tidak terlalu esensial. Dalam pandangan Uni Eropa, kebanyakan prinsip umum yang dibutuhkan sebagai panduan dalam negosiasi EPA telah terdapat dalam *Cotonou Agreement*. Uni Eropa melihat bahwa forum negosiasi yang lebih kecil dan lebih homogen lebih baik daripada pertemuan dengan negara ACP secara luas dalam negosiasi.

Setelah satu tahun diskusi, pada 2 Oktober 2003, ACP dan Uni Eropa dalam *joint ministerial statement* menyatakan bahwa Tahap I dari negosiasi EPA telah dilakukan secara memuaskan dan bahwa terdapat tingkatan persetujuan yang

tinggi dalam hal-hal yang menyangkut prinsip.⁹⁴ Namun dalam nyatanya hanya terdapat sedikit perjanjian dalam banyak isu utama antara ACP dan Uni Eropa dan bahkan terdapat ketidaksepakatan dalam beberapa isu di dalam ACP sendiri. Isu bersama ACP yang masih dalam diskusi di akhir tahap I yaitu kompatibilitas WTO; definisi dari pihak-pihak dalam EPA dan perlakuan pada non LDC yang tidak dalam posisi untuk bergabung dalam EPA; ROO, hambatan teknis pada perdagangan dan isu sanitas dan *phyto sanitasi* (SPS), perlindungan, anti dumping, penyelesaian sengketa, protokol komoditas, kerangka perjanjian Uni Eropa-ACP dalam perikanan; fiskal, ekonomi, neraca pembayaran, dan implikasi sosial dari EPA, dan mekanisme implementasi.⁹⁵

Isu yang memiliki implikasi penting bagi negosiasi EPA adalah pertanyaan mengenai sumber daya finansial untuk mendukung proses liberalisasi perdagangan di ESA. Negara-negara ACP menyatakan bahwa sumberdaya finansial yang saat ini tersedia di bawah *Cotonou Agreement* tidak mencukup untuk mendukung adanya liberalisasi dan ekspansi perdagangan dan kebutuhan-kebutuhan lain negara-negara ACP. Sebagai respon, Uni Eropa menyatakan bahwa jumlah dana bantuan telah tersedia sampai dengan tahun 2008 telah ditetapkan dalam *Cotonou Agreement* dan tidak untuk dinegosiasikan ulang.

Di akhir fase pertama, kedua belah pihak setuju bahwa diskusi mengenai isu bersama negara-negara ACP akan dilanjutkan ke tahap kedua bersamaan dengan negosiasi EPA pada level regional. *ACP Ministerial Trade Committee* dan *Council Ministers* akan mengikuti negosiasi regional Tahap II EPA. Namun, tidak ada rencana yang jelas bagaimana ACP akan mengatur pendekatan terhadap isu bersama dalam negosiasi paralel antara EC dan EPA kawasan. Dan tidak ada pemetaan yang jelas akan bagaimana negosiasi EPA regional akan dilakukan.

Tahap II Negosiasi

Tahap kedua dari negosiasi dimulai sejak Oktober 2003, antara Uni Eropa dan enam kelompok negosiasi dari ACP yang ditentukan sendiri oleh negara-negara ACP. Keenam pengelompokkan tersebut adalah⁹⁶:

⁹⁴ Lawrence E. Hinkle dan Maurice Schiff, *Loc Cit*

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ Sanoussi Bilal, *Loc cit*

- CEMAC (*Communaute Economique et Monetaire de l'Afrique Centrale*), sejak 3 oktober 2003;
- ECOWAS (*Economic Community of West African States*) sejak 6 Oktober 2003;
- ESA (*East and Southern Africa*) sejak 7 Februari 2004;
- CARIFORUM (*Caribbean Forum of ACP States*) sejak 16 April 2004;
- SADC (*Southern African Development Community*) sejak 8 Juli 2004; dan
- *Pacific ACP States* (PACP) sejak 10 September 2004.

Joint declaration dan laporan akan kemajuan dari diskusi di level ACP diadopsi pada pertemuan ACP-EU *Ministerial Negotiating* pada 2 Oktober 2003. *Joint declaration* dan laporan ini dimulai dengan ACP *Council of Ministers* yang menyetujui mekanisme untuk menghubungkan antara seluruh tahap satu negosiasi dengan tahap dua negosiasi. Kemudian diikuti dengan ACP *Ministerial Chairman* dan *European Union trade Commissioner* Pascal Lamy yang menyetujui format, susunan kata dan status dari dokumen dan mekanisme lebih jauh yang berhubungan dengan kemajuan dari tahap I yang akan dinegosiasikan lebih lanjut di tahap II. Pada akhirnya disetujui bahwa *joint report* ini akan dijadikan sebagai titik rujukan dan bertindak sebagai pedoman untuk negosiasi yang akan dilakukan pada level regional.

Joint declaration menekankan pada hasil yang “memuaskan” dari Tahap I dengan adanya pencapaian konvergensi yang tinggi. Namun pemeriksaan mendalam dari laporan tersebut menunjukkan bahwa konvergensi hanya terjadi pada tujuan dan ketentuan yang telah ada, dan tidak pada area substansial sebagai tambahan dari komitmen yang telah ada di *Cotonou Agreement*.⁹⁷ Walaupun terdapat konvergensi, namun seringkali terdapat perbedaan interpretasi. Pada akhirnya kedua pihak setuju bahwa diskusi pada isu-isu yang belum disepakati dapat dilanjutkan di level ACP yang berjalan secara paralel dengan negosiasi di level regional. Terdapat tiga mekanisme lanjutan yang disetujui yaitu⁹⁸:

- *Joint ACP-EC Ministerial Trade Committee* (JMTC) akan bertanggung jawab untuk memastikan pemahaman bersama pada isu horizontal dari

⁹⁷ *Ibid*

⁹⁸ *Ibid*

kepentingan seluruh ACP dalam diskusi di level ACP dan harus membuat rekomendasi untuk memastikan koherensi dari negosiasi.

- *ACP Follow-up Mechanisme* untuk negosiasi regional Tahap II. Mandat dari badan ini adalah untuk memastikan sirkulasi informasi di antara kawasan-kawasan dan koherensi dalam berbagai proses negosiasi dan untuk memberikan saran yang tidak mengikat dalam negosiasi. Badan ini akan terdiri dari ketua negosiator teknis untuk setiap kawasan; perwakilan dari enam kawasan ACP; perwakilan dari organisasi regional; Sekretaris Umum dari Kelompok ACP; Troika dari *Committee of Ambassadors*; dan perwakilan dari *High Level Group of Experts*.
- *ACP-EC Technical Monitoring Committee*. Tujuan utama dari mekanisme ini adalah untuk memastikan aliran informasi yang bebas dan untuk mendukung dialog antara pengelompokan-pengelompokan regional di ACP dan juga dialog antara ACP dan EC. Komite ini akan terdiri dari perwakilan dari *ACP Follow-Up Mechanism* dan perwakilan resmi dari EC.

III.3 Implikasi Negosiasi EPA pada Integrasi Regional di Selatan Afrika

Dalam sub bab sebelumnya telah dijelaskan apa itu EPA, tujuan dari EPA dan bagaimana negosiasi EPA yang berlangsung, baik di tahapan satu atau di level ACP maupun di level pengelompokan regional. Telah disebutkan dalam sub bab sebelumnya bahwa EPA menitikberatkan pada upaya untuk mendorong proses integrasi regional dan memperkuat integrasi regional yang ada di kawasan Afrika. Hal ini juga diterapkan dalam proses negosiasi yang terjadi. Seperti yang juga sudah dijelaskan dalam subbab sebelumnya. Dalam proses negosiasi EPA, Uni Eropa berusaha untuk bernegosiasi dengan pengelompokan regional yang sudah ada di Afrika. Hal ini tujuannya yaitu untuk memperkuat pengelompokan regional yang sudah ada tersebut.

Selain itu juga banyak pihak yang menilai bahwa kehadiran EPA dapat menjadi katalis bagi upaya rasionalisasi tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam integrasi regional di Afrika, terutama di kawasan selatan Afrika di

mana kasus tumpang tindihnya keanggotaan terlihat jelas.⁹⁹ Argumen ini dikemukakan dengan alasan bahwa yang pertama adanya dimensi integrasi regional yang kuat dari proses EPA itu sendiri, dan yang kedua adalah adanya faktor pilihan rasional bagi negara-negara Afrika untuk melakukan negosiasi EPA dalam bentuk pengelompokan regional. Maksudnya adalah negosiasi EPA antara Uni Eropa dan negara-negara Afrika merupakan bentuk kerjasama *north-south*, di mana satu pihak memiliki kekuatan yang jauh di atas pihak yang lain. Maka sebagai pihak *south*, atau pihak dengan kekuatan yang lebih kecil, merupakan pilihan yang rasional bagi negara-negara Afrika untuk dapat menegosiasikan EPA dalam pengelompokan regional mereka. Untuk dapat menegosiasikan EPA dengan baik, maka negara-negara Afrika harus memperkuat pengelompokan regional mereka. Hal inilah yang kemudian dinilai dapat memberikan kesempatan bagi rasionalisasi tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara Afrika dalam skema pengaturan integrasi regional.

Pada sub bab ini akan dibahas mengenai bagaimana dampak dari proses negosiasi EPA yang berjalan terhadap integrasi regional di kawasan selatan Afrika. Pada sub bab ini akan dilihat apakah benar proses negosiasi EPA yang terjadi dapat menjadi dorongan bagi terjadinya rasionalisasi dari tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam skema pengaturan integrasi regional di selatan Afrika seperti yang dipercaya oleh Uni Eropa dan juga oleh beberapa peneliti.

Untuk melihat bagaimana dampak dari negosiasi EPA terhadap upaya rasionalisasi keanggotaan negara-negara di selatan Afrika, akan dilihat dari konfigurasi negara-negara tersebut dalam rangka menegosiasikan EPA dan juga dilihat dari dampak yang ditimbulkan oleh EPA terhadap skema-skema integrasi regional yang ada.

⁹⁹ Argumen ini dikemukakan antara lain oleh Manuel de la Rocha dalam *"The Cotonou Agreement and Its Implications to Regional Trade Agenda in Eastern and Southern Africa"* dan Sanoussi Bilal dalam *"Economic Partnership Agreement (EPAs): the ACP regions and their relations with the EU"*

III.3.1 Dampak Negosiasi EPA pada Konfigurasi Keanggotaan Negara-Negara pada Skema Integrasi Regional

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa proses negosiasi EPA yang terjadi antara Uni Eropa dengan negara-negara Afrika akan memberikan dampak pada upaya rasionalisasi dari permasalahan tumpang tindih negara-negara dalam berbagai skema integrasi regional yang ada. Dampak yang ditimbulkan dapat dilihat salah satunya dari konfigurasi keanggotaan negara-negara berkaitan dengan negosiasi EPA.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam rangka menegosiasikan EPA dengan kawasan Uni Eropa, negara-negara ACP akan bernegosiasi dalam bentuk pengelompokan integrasi regional yang telah ada. Hal ini mengandung tujuan di mana dari sisi Uni Eropa, hal ini dinilai dapat membantu memperkuat integrasi regional dari negara-negara ACP, sedangkan keuntungan lain bagi negara ACP adalah dengan bernegosiasi sebagai suatu kelompok akan menambah kekuatan negosiasi mereka, mengingat mitra kerjasama mereka merupakan entitas dengan kekuatan dan kapasitas yang jauh di atas mereka. Seperti yang dikatakan oleh *Deputy Secretary-General* ACP yang menyatakan bahwa akan lebih baik menghadapi Uni Eropa secara bersama-sama daripada dengan bercerai berai.¹⁰⁰ Kondisi ini, dimana negara-negara ACP menegosiasikan EPA dalam bentuk pengelompokan regional yang sudah ada, menimbulkan konsekuensi pada kondisi tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam skema pengaturan integrasi regional yang ada di Afrika. Berkaitan dengan kondisi ini, negara-negara dengan keanggotaan ganda, akan dipaksa untuk memilih keanggotaan dalam skema integrasi regional mana yang akan dipilihnya. Hal inilah yang dilihat akan mendorong proses rasionalisasi tumpang tindihnya keanggotaan di kawasan selatan Afrika.

Pemilihan yang dilakukan oleh negara-negara akan menimbulkan konsekuensi pada terjadinya perubahan pada konfigurasi keanggotaan negara-negara tersebut. Untuk kawasan di Selatan Afrika, perubahan dari konfigurasi keanggotaan negara-negara tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini.

¹⁰⁰ Wright, hlm. 73

Tabel 3.1 Keanggotaan sebelum negosiasi EPA

	E A C	S A C U	S A D C	C O M E S A	Signatory to SADC Trade Protocol	Signatory to COMES A Trade Protocol	Withdraw al from SADC/ COMESA
Angola			X	X			
Botswana		X	X		X		
DR Congo			X	X			
Kenya	X			X		X	
Lesotho		X	X		X		X
Madagascar			X	X	X	X	
Malawi			X	X	X	X	
Mauritius			X	X	X	X	
Mozambique			X		X		X
Namibia		X	X		X		X
Seychelles				X			X
South Africa		X	X		X		
Swaziland		X	X	X	X		
Tanzania	X		X		X		X
Uganda	X			X			
Zambia			X	X	X	X	
Zimbabwe			X	X	X	X	

Tabel3.2 Keanggotaan dalam
Negosiasi EPA

	S A D C	C O M E S A	SADC EPA	ESA EPA	L D C	EPA ≠ RI obligation
Angola	X	X	X		X	X
Botswana	X		X			
Burundi		X		X	X	
Comoros		X		X	X	
Djibouti		X		X	X	
DR Congo	X	X			X	X
Eritrea		X		X	X	
Ethiopia		X		X	X	
Kenya		X		X		
Lesotho	X		X		X	
Madagascar	X	X		X	X	X
Malawi	X	X		X	X	X
Mauritius	X	X		X		X
Mozambique	X		X		X	
Namibia	X		X			
Rwanda		X		X	X	
Seychelles		X		X		
Sudan		X		X	X	
Swaziland	X	X	X			(X)
Tanzania	X		X		X	X
Uganda		X		X	X	
Zambia	X	X		X	X	X
Zimbabwe * (South Africa)	X		Observer			X

Sumber: Southern and Eastern African Trade, Information and Negotiations Institute

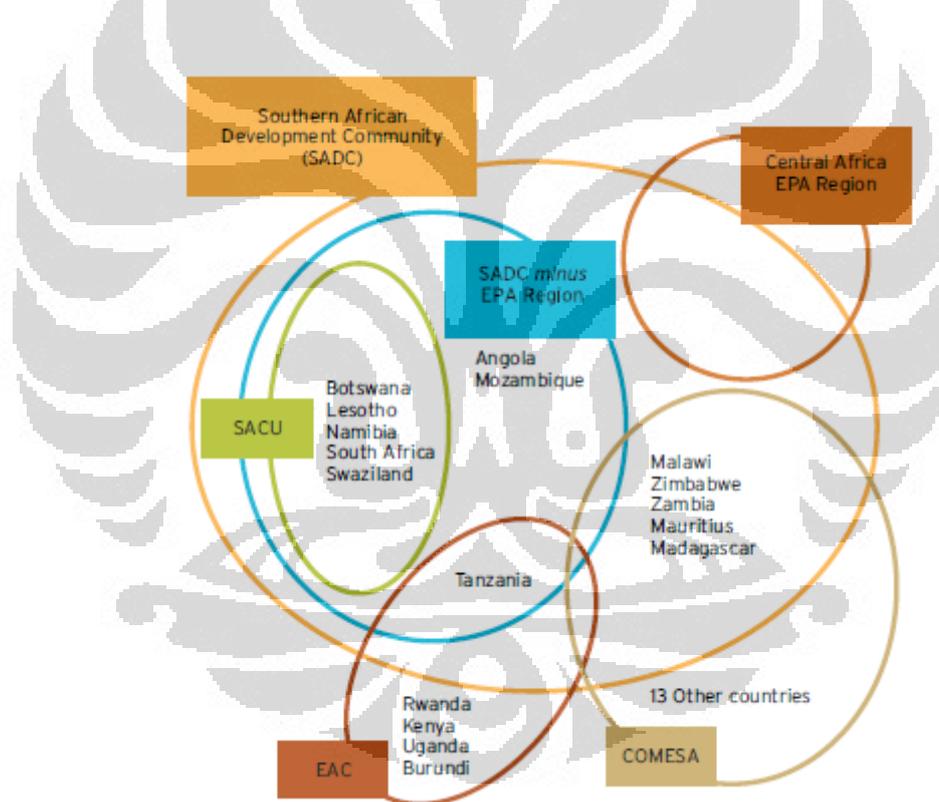
Dari dua tabel di atas dapat dilihat bahwa memang proses negosiasi EPA membawa pengaruh pada konfigurasi keanggotaan negara-negara dalam skema integrasi regional. Seperti yang dapat dilihat dari tabel bahwa negosiasi EPA telah memaksa negara-negara untuk melakukan pilihan terhadap skema integrasi regional yang akan dikutsertai dalam negosiasi EPA.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa untuk kawasan selatan Afrika, negosiasi EPA akan dilakukan dengan dua kelompok yaitu SADC dan ESA. Di mana SADC terdiri dari negara anggota SACU yaitu BLNS ditambah dengan tiga LDCs yaitu Angola, Mozambique dan Tanzania. Afrika Selatan yang telah memiliki FTA dengan Uni Eropa pada tahun 2000 akan bertindak sebagai pengamat. Anggota SADC yang lain yaitu DR Congo, Malawi, Mauritius, Zambia

dan Zimbabwe memilih untuk bernegosiasi dalam ESA EPA. Seperti halnya SADC EPA, ESA EPA merupakan konstruksi baru untuk negosiasi EPA, yang terdiri dari seluruh anggota COMESA kecuali Angola, Mesir, Libya dan Swaziland. ESA EPA terdiri dari 15 negara yaitu Burundi, Comoros, Djibouti, Ethiopia, Eritrea, Kenya, Madagascar, Rwanda, dan Zimbabwe. DR Congo keluar dari ESA EPA pada tahun 2005 dan bergabung dengan *Central Africa EPA*.

Dapat dikatakan keputusan negara-negara dalam skema pengaturan integrasi regional yang berkaitan dengan negosiasi EPA hanya menghasilkan efek *spaghetti bowl* dengan pola yang baru, yang dapat dilihat seperti gambar di bawah ini.

Gambar 3.1 Konfigurasi Skema Negosiasi EPA di Selatan Afrika



Sumber: Development Planning Division Working Paper Series No.27

Seperti yang terlihat dalam tabel dan gambar di atas, bahwa konfigurasi EPA telah menambah ketidakkonsistenan dalam strategi integrasi regional negara-negara. Akibatnya, kewajiban dari Malawi, Mauritius, Zambia dan Zimbabwe sebagai anggota dari ESA tidak konsisten dengan kewajiban mereka di bawah Peraturan Perdagangan SADC yang mencanangkan pembentukan SADC CU pada

2010. Untuk Kenya, Uganda dan Tanzania yang merupakan anggota EAC yang membangun sebuah CU pada Januari 2005, membuat masalah persaingan dalam keanggotaan regional menjadi lebih menekan. Tanzania bergabung dalam SADC EPA untuk mendekatkan diri pada Afrika Selatan yang merupakan mitra dagang dan investasi terbesar Tanzania di kawasan. Namun, Tanzania harus memikirkan kembali keputusan konfigurasi EPA nya. Dikarenakan EAC bekerjasama dengan COMESA dalam implementasi agenda liberalisasi perdagangan dan integrasinya dan merupakan insiatif jalur cepat bagi COMESA CU, maka akan masuk akal jika Tanzania bergabung dalam COMESA dan meninggalkan SADC.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa memang negosiasi EPA membawa dampak berupa terjadinya perubahan pada konfigurasi keanggotaan negara-negara dalam skema integrasi regional di mana perubahan ini diharapkan dapat menuju kepada terjadinya rasionalisasi tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara tersebut. Namun dapat dilihat bahwa perubahan konfigurasi yang terjadi tidak membawa dampak positif pada permasalahan *spaghetti bowl* yang ada. Perubahan konfigurasi hanya menghasilkan *spaghetti bowl* dalam bentuk baru.

III.3.2 Dampak Negosiasi EPA terhadap Skema Integrasi Regional di Selatan Afrika

Dampak dari negosiasi EPA terhadap integrasi regional di Selatan Afrika, selain dapat dilihat dari konfigurasi keanggotaan negara-negara dalam berbagai skema integrasi regional, dampak tersebut juga dapat dilihat pada skema-skema integrasi regional itu sendiri. Akan dilihat apakah memang EPA yang dari awal berangkat dari semangat untuk memperkuat integrasi regional dan membantu upaya rasionalisasi skema-skema integrasi regional dapat memberikan dampak positif bagi skema-skema integrasi regional tersebut.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat tiga skema integrasi regional di Selatan Afrika yaitu SADC, SACU dan COMESA. Berikut adalah penjelasan mengenai dampak dari negosiasi EPA terhadap ketiga skema tersebut.

Implikasi EPA pada SACU

Sebelum membahas mengenai bagaimana implikasi EPA pada SACU, akan dibahas terlebih dahulu mengenai permasalahan-permasalahan dan kebingungan yang terjadi dalam SACU kaitannya dengan negosiasi EPA.

Yang pertama yaitu permasalahan liberalisasi perdagangan Afrika Selatan dan Uni Eropa yang memberikan dampak pada anggota BLNS. Afrika Selatan merupakan negara dengan ekonomi terbesar di kawasan namun bukan merupakan anggota dari negara ACP berdasarkan ketetapan perdagangan dari *Cotonou Agreement*. Perjanjian *Trade and Development Cooperation Agreement (TDCA)* antara Afrika Selatan dan Uni Eropa berlaku sejak 1 Januari 2000. Di bawah FTA ini, Afrika Selatan akan meliberalisasi sekitar 86% dari impornya dari Uni Eropa (83% untuk pertanian dan 86,5% untuk industri) dalam periode 12 tahun dan Uni Eropa akan meliberalisasi impornya dari Afrika Selatan (61,4% untuk pertanian dan 99,98% untuk industri) dalam waktu 10 tahun.¹⁰¹

Di akhir masa transisi, preferensial Afrika Selatan ke pasar Uni Eropa di bawah TDCA tampaknya akan lebih baik daripada preferensial di bawah *Cotonou Agreement*, namun preferensial TDCA tampaknya tidak lebih baik dari preferensial EBA. Sedangkan untuk *Rules of Origin (ROO)*, TDCA memperhitungkan import yang berasal dari Afrika Selatan selama nilai input yang tidak berasal dari Afrika Selatan tidak lebih dari 15% dari nilai suatu produk, sama halnya seperti yang berlaku di bawah GSP Uni Eropa. Ketentuan ini lebih baik daripada FTA antara Uni Eropa dan Meksiko di mana nilai dari input yang tidak berasal dari Meksiko tidak boleh lebih dari 10%. Afrika Selatan diperbolehkan untuk melakukan *full cumulation* akan bahan-bahan yang berasal dari SACU dan mendapatkan *partial cumulation* untuk bahan-bahan yang berasal dari negara-negara ACP lainnya. Ketentuan kumulasi lebih fleksibel dibandingkan EBA yang tidak memperbolehkan adanya kumulasi antara negara-negara ACP dan produk akan diperhitungkan jika benar-benar berasal dari domestik suatu negara.

¹⁰¹ Jeffrey D. Lewis, "Free Trade Agreements and the SADC Economies", dalam Africa Region Working Paper Series No. 27

Liberalisasi preferensial Afrika Selatan hanya sebesar 83% dari impor agrikultur dari Uni Eropa dan 86,5% import industri.¹⁰² Hal ini mengisyaratkan bahwa sektor impor yang kompetitif dan paling sensitif tidak termasuk dalam liberalisasi dan sektor utama masih dilindungi. Hal ini dapat dikatakan mengkhawatirkan bagi negara-negara SACU yang lain yang mengimpor produk-produk yang dilindungi ini dari Afrika Selatan. Lebih jauh lagi, pendapatan dari tarif mengambil porsi kecil dalam GDP dan pemasukan pemerintah di Afrika Selatan sehingga pendapatan dari liberalisasi perdagangan dengan Uni Eropa tidak berdampak terlalu serius bagi Afrika Selatan dibandingkan dengan negara-negara lain di ESA. Selain itu, FTA antara Amerika dan SACU yang juga sedang dinegosiasikan tampaknya cenderung akan memperkuat pola penghindaran liberalisasi pada sektor yang penting dan mengikis pendapatan pemerintah dari tarif.

Berdasarkan *Cotonou Agreement*, ketentuan TDCA dengan Afrika Selatan lebih diutamakan daripada *Cotonou Agreement* itu sendiri. Oleh karena itu, akses preferensial yang disediakan oleh Afrika Selatan bagi import dari Uni Eropa di bawah TDCA diaplikasikan baik secara *de facto* dan *de jure* pada negara-negara SACU lainnya (Botswana, Lesotho, Namibia dan Swaziland). Dikarenakan satu anggota SACU, Lesotho, merupakan negara LDC, ketentuan pembedaan antara LDCs dan non LDCs dalam *Cotonou Agreement* diabaikan dari sisi import di kasus SACU. Namun, pengaturan TDCA dapat diinterpretasikan sebagai pengecualian dikarenakan ukuran relatif Afrika Selatan dalam SACU dan waktu dari negosiasi TDCA, bukan merupakan model bagi CU lain di ESA.

Permasalahan SACU selanjutnya yaitu berkaitan dengan kebingungan ekspor. Dari sisi ekspor, SACU dapat dibedakan menjadi tiga kelompok negara dalam hal akses mereka ke pasar Uni Eropa. Pertama, Afrika Selatan yang memiliki akses preferensial di bawah TDCA dengan Uni Eropa. Kedua, yaitu BNS yang mendapat manfaat dari preferensial *Cotonou* namun tidak dari EBA. Dan yang ketiga yaitu Lesotho yang merupakan LDC dan mendapatkan manfaat dari preferensial EBA, yang mana kecuali dari segi ROO, merupakan preferensial yang paling lengkap. Jika Mozambique, yang seperti halnya Lesotho merupakan

¹⁰² *Ibid*

LDC dan tergabung baik dalam preferensial Cotonou dan EBA, bergabung dengan SACU, maka akan mengalami situasi yang sama dengan Lesotho. Fakta bahwa terdapat perbedaan akses pasar ke Uni Eropa bagi Afrika Selatan, BNS, Lesotho (dan kemungkinan Mozambique) berdampak adanya tiga ROO yang berbeda untuk ketiga kelompok ini dan maka dari itu menimbulkan adanya biaya tambahan, baik bagi penyelenggaraan pemerintah dan untuk SACU secara kelembagaan yang diharuskan membuktikan asal barang agar mendapat preferensial Uni Eropa.

Dua permasalahan di atas merupakan permasalahan dari SACU dan kaitannya dengan EPA. Dan berikut akan dijelaskan mengenai bagaimana implikasi dari negosiasi EPA terhadap SACU. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa akibat TDCA antara Uni Eropa dan Afrika Selatan, negara-negara BLNS terikat secara defacto dengan FTA tersebut dikarenakan SACU merupakan sebuah customs union. Seperti yang tertera dalam konsep, jika satu negara di customs union menerapkan FTA dengan pihak ketiga maka mau tidak mau hal tersebut akan berdampak pada negara-negara anggota lainnya. Namun, akses pasar BLNS ke Uni Eropa diatur dalam *Cotonou Agreement* dan setelah 2008, oleh hasil dari negosiasi EPA. Sampai pada saat BLNS dapat menyetujui sebuah EPA. Lesotho akan terus menikmati akses preferensial ke Uni Eropa di bawah EBA dan Botswana, Namibia dan Swaziland akan terus di bawah status GSP.

Situasi saat ini, dengan seorang anggota CU menandatangani FTA secara bilateral dengan negara lain adalah situasi yang anomali dan memiliki konsekuensi penting bagi negara-negara BLNS. Di lain pihak, dengan mengurangi pemasukan tarif yang dikumpulkan SACU secara keseluruhan, FTA Uni Eropa dan Afrika Selatan mengurangi penerimaan BLNS dari pendapatan SACU sebelumnya. Bahkan, ini merupakan alasan utama dari negosiasi kembali formula distribusi pendapatan SACU yang dapat lebih menguntungkan negara-negara BLNS. Di lain pihak, skenario saat ini, dengan BLNS menghilangkan tarif terhadap produk Uni Eropa sebagai hasil dari FTA Uni Eropa dan Afrika Selatan tidak konsisten dengan tujuan pembangunan dari *Cotonou Agreement* seperti yang disebutkan sebelumnya, yang berdasarkan pada konsesi asimetris dan integrasi bertahap ACP ke ekonomi dunia sesuai dengan kebutuhannya. Saat ini, sebuah

usaha dari negara-negara BLNS untuk menerapkan kontrol yang ketat di perbatasan mereka dengan Afrika Selatan untuk menghindari triangulasi dari produk Uni Eropa yang memasuki pasar mereka akan menimbulkan biaya yang besar dan akan menghilangkan banyak manfaat dari aliran bebas barang-barang di SACU.

Maka dari itu penting untuk mengidentifikasi skenario alternatif bagi BLNS. Salah satu pilihan bagi BLNS adalah untuk turut serta dalam FTA Uni Eropa dan Afrika Selatan. Pilihan ini memberikan banyak keuntungan, di mana dapat menjaga seluruh anggota SACU dalam satu perjanjian, dan menghilangkan kompleksitas dari memiliki satu orang anggota SACU yang memiliki FTA dengan pihak ketiga. Namun juga terdapat kontra dari solusi ini di mana pada kenyataannya FTA Uni Eropa dan Afrika Selatan dinegosiasikan oleh kedua pihak tersebut dan sudah pasti merepresentasikan kepentingan kedua pihak. Hal ini memiliki dampak yaitu bahwa jelas FTA tersebut tidak didesai untuk mempertimbangkan kepentingan negara-negara BLNS.

Pilihan lebih jauh untuk negara BLNS adalah selain bergabung dengan FTA Uni Eropa dan Afrika Selatan tetapi juga memperhitungkan diri mereka sebagai bagian dari konfigurasi EPA yang lebih besar.¹⁰³ Hal ini akan memberikan kesempatan bagi BLNS untuk menegosiasikan perpanjangan akses pasar ke Uni Eropa selama 2 tahun (dari 2008-2010). Hal ini akan konsisten dengan penghilangan tarif mereka secara *de facto* di bawah FTA Uni Eropa-Afrika Selatan. Namun, melihat ke depan, mudah untuk ditebak bahwa negara tetangga SACU tidak menyukai implikasi dari menggabungkan diri ke dalam EPA dengan BLNS dikarenakan ketakutan akan kebocoran dari FTA Uni Eropa-Afrika Selatan. Secara singkat, tidak ada jawaban jelas dari pertanyaan bagaimana perjanjian SACU akan dapat sesuai dengan agenda perdagangan regional yang akan datang. Dapat dikatakan EPA, semakin memperumit permasalahan di dalam SACU.

¹⁰³ Axel Borrmann, Busse Matthias, Manuel de la Rocha, "Consequences of economic: Partnership agreements between East and Southern African countries and the EU for inter- and intra-regional integration", diakses dari http://www.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Research_Paper_2-8.pdf pada 4 Maret 2012 pukul 15.40 WIB

Implikasi EPA pada SADC

Dampak langsung dari proses EPA adalah fragmentasi pada kelompok SADC di mana bukannya bernegosiasi sebagai sebuah komunitas ekonomi regional, proses EPA menyebabkan anggota SADC terpecah ke dalam empat kelompok. 15 negara anggota terpecah ke dalam konfigurasi berikut ini¹⁰⁴:

1. Konfigurasi SADC EPA: Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia, Swaziland, dan Afrika Selatan.
2. Konfigurasi ESA: Malawi, Mauritius, Madagaskar, Seychelles, Zambia, dan Zimbabwe.
3. Konfigurasi Afrika Tengah: DR Congo bergabung dengan negara Afrika Tengah lainnya

Tentu saja situasi terbaginya negara-negara SADC ke dalam tiga kelompok, bahkan dapat dikatakan empat jika memperhitungkan negara-negara LDC yang memutuskan untuk tidak tergabung dalam EPA melainkan EBA, membawa biaya kerugian bagi SADC. Biaya tersebut berupa biaya penyesuaian terkait dengan upaya untuk menyelaraskan blok-blok yang dihasilkan. Penataan kembali blok-blok ini merupakan sebuah proses yang membutuhkan waktu untuk membangun koherensi internal yang kuat, serta terkoordinasi dengan baik secara institusi. Terlebih lagi, EPA telah menyebabkan peningkatan kelompok regional yang pada akhirnya memperumit rasionalisasi integrasi regional.

Pengelompokkan di atas secara jelas bertentangan dengan semangat *SADC Protocol and Trade*, secara khusus, pasal 29 dan 30, yang mengharuskan adanya koordinasi dan kerjasama dalam kebijakan perdagangan dari negara-negara SADC khususnya yang menyangkut kerjasama dengan pihak ketiga untuk tujuan menegosiasikan perjanjian perdagangan preferensial.¹⁰⁵ Fragmentasi dalam kelompok SADC ini menjadi bertentangan juga dengan semangat dari *Cotonou Agreement* yang bertujuan untuk mendorong terjadinya integrasi regional di

¹⁰⁴ An Assessment of the Impact of Economic Partnership Agreements (EPAs) on the SADC Regional Integration Process

¹⁰⁵ Europe Africa Policy Research Network, "Beyond Development aid: EU-Africa political Dialogue on global issue of common concern" diakses dari [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2D76AEDA6DB9462BC12578230032AA7C/\\$FILE/Final_SB_RI_EPAs%20and%20the%20T&D%20agenda.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2D76AEDA6DB9462BC12578230032AA7C/$FILE/Final_SB_RI_EPAs%20and%20the%20T&D%20agenda.pdf)

Afrika dan juga menginginkan negara-negara menegosiasikan EPA dalam bentuk konfigurasi regional yang telah ada. Fragmentasi ini juga memberikan dampak negatif bagi pencapaian yang ingin dicapai dalam hal rencana ke depan dari integrasi regional SADC seperti upaya untuk mencapai status pasar bersama dan juga menambah komplikasi dari keinginan pembentukan *customs union* bagi SADC di mana tarif eksternal bersama merupakan keharusannya.

Berhadapan dengan kerumitan dan tantangan akan tumpang tindihnya keanggotaan dalam pengaturan integrasi regional dan kerumitan yang ditimbulkan dari EPA, bukanlah hal yang mudah bagi SADC dan dilema ini mendominasi bagian pertama dari periode negosiasi. Bahkan, di akhir tahun 2005, SADC menghentikan sementara negosiasi EPA dalam rangka untuk lebih fokus dalam menangani tantangan integrasi regional dan hubungan yang diciptakan oleh berbagai rezim perdagangan antara kawasan Afrika Selatan dan Uni Eropa seperti TDCA Uni Eropa dan Afrika Selatan dan situasi BNS di SACU dan EPA. Hasilnya adalah pengadopsian dari kerangka proporsal SADC yang dipresentasikan pada EC oleh kelompok SADC EPA pada 7 Maret 2006.¹⁰⁶

Proposal yang dikenal dengan *'Framework Proposal for the EPA Negotiations between SADC and the EU'*. Arti penting dari kerangka ini terletak pada upayanya untuk mendukung agenda integrasi regional di Selatan Afrika. Untuk tujuan khusus ini, kelompok SADC memutuskan untuk mengikutsertakan Afrika Selatan dalam konfigurasi SADC EPA dan penyelarasan TDCA dengan proses EPA. Sebagai tambahan dari permintaan ini, terdapat empat saran yang diajukan pada Uni Eropa¹⁰⁷, yaitu penggunaan TDCA sebagai patokan untuk negosiasi, khususnya dikarenakan empat dari enam anggota konfigurasi SADC EPA secara de facto merupakan partisipan dari TDCA, dan selanjutnya kebutuhan untuk menyelesaikan kesensitifan negara BLNS dikarenakan telah secara 'terpaksa' terikat dalam TDCA; mengikat manfaat EBA untuk negara-negara LDCs ke dalam EPA; keseluruhan negara SADC EPA termasuk Afrika Selatan, akan diberikan akses pasar bebas ke Uni Eropa; dan yang terakhir yaitu yang terkait dengan isu perdagangan *'new generation'* yang berupa jasa, investasi,

¹⁰⁶ George C Lwanda, "Can EPAs strengthen regional integration in southern Africa: A Qualitative Analysis", Development Planning Division Working Paper Series No. 27

¹⁰⁷ *Ibid*

keayaan intelektual dan lingkungan, di mana kelompok SADC ingin hal ini menjadi subjek kerjasama yang tidak mengikat.

Respon Uni Eropa atas permintaan tersebut adalah disetujuinya keikutsertaan Afrika Selatan, namun ditolakny saran-saran yang lain. Dapat dikatakan bahwa tindakan Uni Eropa ini tidak sesuai dengan cita-cita awal dari EPA yaitu untuk memperkuat dan mendukung integrasi regional di Afrika.

Situasi ini dapat memberikan dampak berupa akhir dari SADC sebagai sebuah pengaturan perdagangan yang signifikan, dan merupakan konsolidasi dari SACU sebagai penghubung nyata perdagangan di selatan Afrika. Hal ini jelas merupakan kontradiksi dari tujuan negosiasi EPA yaitu untuk memperkuat dan memperdalam integrasi regional di Afrika.

Untuk implikasi EPA pada COMESA dapat dikatakan tidak serumit SACU dan SADC dikarenakan hanya satu negara COMESA, yaitu Angola yang mengambil keputusan untuk tergabung dalam konfigurasi EPA lain, yaitu dalam konfigurasi SADC EPA.

III.3.3 Kegagalan EPA sebagai Katalis Rasionalisasi Tumpang Tindih Keanggotaan Negara-Negara dalam Skema Integrasi Regional

Sampai pada tahap penjelasan ini, sudah dapat dikatakan bahwa EPA dan proses negosiasinya gagal untuk dapat menjadi katalis bagi upaya rasionalisasi permasalahan tumpang tindih keanggotaan negara-negara dalam berbagai skema integrasi regional, dengan kasus di kawasan selatan afrika. Memang EPA dan proses negosiasinya dapat menjadi momentum bagi upaya rasionalisasi dari tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara, namun kemudian momentum tersebut gagal dimanfaatkan dengan baik. Dapat dilihat dari dampak negosiasi EPA pada konfigurasi keanggotaan negara-negara dan dari dampak negosiasi EPA pada skema-skema integrasi regional yang ada bahwa negosiasi EPA memberikan dampak negatif pada proses integrasi regional di Selatan Afrika.

Kembali lagi kepada pembahasan di awal. Terdapat permasalahan berupa dampak *spaghetti bowl* yang terjadi dikarenakan saling tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara di skema pengaturan integrasi regional yang ada di

Selatan Afrika. Telah disepakati bahwa *spaghetti bowl* yang terjadi membawa kerugian bagi proses integrasi regional yang terjadi. Baik dampak negatif yang ditimbulkan bagi negara-negara, maupun dampak negatif pada proses integrasi regional yang terjadi secara keseluruhan. Perlu adanya upaya rasionalisasi bagi *spaghetti bowl* yang terjadi. Salah satu momentum untuk dilakukannya rasionalisasi yaitu melalui proses negosiasi EPA Uni Eropa. EPA dapat menjadi katalis bagi rasionalisasi dikarenakan tujuan EPA yang secara jelas telah menyatakan untuk memperkuat dan mendukung integrasi regional yang terjadi di negara Afrika, yang mana hal ini dimanifestasikan dengan negosiasi EPA yang dilakukan dengan skema integrasi regional yang telah ada.

Hal ini memberikan implikasi bagi negara-negara dengan keanggotaan ganda dipaksa untuk memilih skema integrasi regional mana yang akan mereka gunakan sebagai wadah dari negosiasi EPA dengan Uni Eropa. Uni Eropa berharap, hal ini akan menuntun negara-negara untuk bersikap rasional dalam memilih, dan pada akhirnya akan dapat berujung pada meminimalisir *spaghetti bowl* yang terjadi, dan dalam jangka panjang dapat membentuk satu skema integrasi regional yang mapan.

Namun dari penjelasan sebelumnya dapat dilihat bahwa memang tidak semudah itu untuk menyelesaikan permasalahan *spaghetti bowl* yang terjadi. Bahkan dapat dikatakan bahwa negosiasi EPA hanya menambah kerumitan baru dari kerumitan yang sudah ada.

Berikut ini adalah beberapa faktor yang menjadi penyebab dari gagalnya EPA sebagai katalis dari rasionalisasi *spaghetti bowl* di selatan Afrika. Faktor ini dapat dibedakan menjadi dua yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal kegagalan yaitu faktor yang berasal dari Afrika sendiri. Sedangkan faktor eksternal akan dilihat dari faktor Uni Eropa, serta korelasinya dengan perkembangan dinamika dalam politik dan hubungan internasional.

- **Faktor Internal**

Pembelajaran akan Afrika menunjukkan bahwa memang sistem kerja dan interaksi negara-negara di Afrika berbeda dengan di kawasan lain. Dapat dikatakan bahwa negara-negara di Afrika bekerja dengan sistem *chaos*. Hubungan yang terjalin antarnegara yang berupa konflik dan ketegangan

menjadi warna yang biasa. Dari faktor internal kegagalan EPA, faktor karakteristik negara-negara memberikan andil yang cukup besar.

Karakteristik negara-negara di Afrika salah satunya yaitu bekerja dengan pencitraan, sehingga antara normative yang dicita-citakan dengan realita yang ada sangat jauh berbeda. Afrika, dengan negara-negara yang memang telah dipandang sebagai negara-negara yang paling tidak berkembang jika dibandingkan dengan negara-negara di kawasan lain, berusaha keras untuk menunjukkan berbagai sisi positif dan perkembangan mereka kepada dunia. Salah satu contohnya, jika dikaitkan dengan permasalahan integrasi regional adalah motivasi yang mendorong negara-negara ini untuk bergabung dalam berbagai skema integrasi regional.

Keanggotaan dari pengaturan integrasi regional merupakan pilihan politik dari setiap negara, baik didasarkan pada pertimbangan politik, sosial, geografis dan ekonomi. Berbagai pertimbangan ini juga yang menyebabkan terjadinya tumpang tindihnya keanggotaan pada skema integrasi regional di Selatan Afrika. Kebanyakan negara-negara menyatakan bahwa alasan politik dan strategis merupakan faktor utama yang mendorong untuk bergabung ke berbagai komunitas ekonomi regional. Faktor politik dan strategis yang banyak dibicarakan oleh peneliti yaitu faktor pemerintah untuk meraih dukungan domestik terhadap rezim yang sedang berkuasa atau faktor *regime-boosting strategy*.¹⁰⁸ Faktor ini mendorong penggunaan regionalisme sebagai instrumen yang digunakan pemimpin untuk memperlihatkan dukungan mereka terhadap satu sama lain, dan mengangkat profil baik dari kerjasama ekonomi dan kerjasama regional. Padahal tidak terdapat kepedulian pada implementasi kebijakan yang ada. Hal inilah yang mendorong tidak adanya perencanaan yang baik dari negara-negara dalam menggabungkan diri mereka ke berbagai skema integrasi regional.

Hal yang sama juga terjadi dalam upaya rasionalisasi. Jelas negara-negara Afrika sendiri telah menyadari bahwa memang ada dampak-dampak negatif yang dihasilkan dari tindakan mereka yang menggabungkan diri ke banyak

¹⁰⁸ Mario Telo, *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007), Hlm. 192

skema sehingga menimbulkan *spaghetti bowl*. Dan bahwa memang disadari pula perlunya upaya untuk dilakukannya rasionalisasi, terutama jika mengingat rencana-rencana integrasi ke depan yang meminta komitmen lebih dari negara-negara. Namun kemudian kembali lagi ke karakteristik negara-negara Afrika yang selalu terdapat ketimpangan antara cita-cita normative dan realita, cita-cita untuk rasionalisasi pun belum bisa direalisasikan dengan baik.

Berkaitan dengan rasionalisasi melalui EPA, negara-negara Afrika sendiri sudah menyadari bahwa memang proses negosiasi EPA dapat menjadi kesempatan momentum rasionalisasi. Tetapi kemudian momentum ini tidak termanfaatkan dengan baik. Dari sisi negara Afrika, cita-cita integrasi regional dan rasionalisasi terkadang kalah oleh berbagai macam faktor yang lebih bersifat mementingkan diri sendiri. Contohnya keputusan Tanzania yang ingin melakukan negosiasi EPA melalui SADC. Tanzania bergabung dalam SADC EPA untuk mendekati diri pada Afrika Selatan yang merupakan mitra dagang dan investasi terbesar Tanzania di kawasan. Namun jika berpikir dengan menggunakan logika cita-cita integrasi regional, Tanzania tidak seharusnya memilih SADC EPA, yang hanya memberikan dampak buruk bagi upaya rasionalisasi, mengingat Tanzania yang juga merupakan anggota dari EAC. Jika dikaitkan dengan cita-cita rasionalisasi, akan lebih masuk akal jika Tanzania memilih untuk bernegosiasi di bawah naungan EAC EPA, dan bukan SADC EPA. Dari contoh ini dapat dilihat bahwa memang normatif dari cita-cita rasionalisasi, susah untuk diwujudkan dalam proses nyata.

Selanjutnya dapat dikatakan pula bahwa pemilihan yang dilakukan oleh negara-negara Afrika dalam bernegosiasi EPA tidak cocok dengan kontur dari pengaturan ekonomi regional yang mereka ikuti. Beberapa pengelompokkan sub regional lebih terintegrasi daripada konfigurasi EPA yang dijadikan sebagai konfigurasi untuk bernegosiasi dengan Uni Eropa. Contohnya yaitu SACU di dalam SADC. Di mana SACU merupakan skema pengaturan integrasi regional dalam bentuk *customs union* di mana semakin mapan bentuk dari integrasi regional yang digunakan untuk negosiasi EPA, akan

semakin baik. Sedangkan SADC merupakan skema pengaturan integrasi regional dalam bentuk FTA. Jelas dari segi kemampuan integrasi, seharusnya SACU yang dapat melakukan negosiasi EPA. Padahal jika dihubungkan dengan cita-cita dari integrasi regional dan upaya rasionalisasi, seharusnya negara-negara melakukan pemilihan yang dapat mendukung proses integrasi regional, dengan memilih wadah negosiasi yang paling mapan.

- **Faktor Eksternal**

Selain faktor internal, juga terdapat faktor eksternal dari gagalnya rasionalisasi di Afrika. Faktor eksternal yang pertama yaitu faktor yang datang dari Uni Eropa, yaitu faktor *enlargement* yang terjadi pada Uni Eropa. Saat Eropa hanya terdiri dari 6 negara pada 1950an, sulit untuk menggabungkan pendapat tentang hubungannya dengan bekas negara jajahan. Saat Uni Eropa diperluas menjadi 15 negara, anggota baru seperti Finlandia dan Swedia, memiliki pandangan yang kuat mengenai kebijakan pembangunan, namun mereka tidak memiliki ikatan post-kolonial yang sama dengan anggota lain seperti Perancis dan Inggris. Spanyol dan Portugal berupaya untuk memberikan perhatian lebih kepada Amerika Latin sebagai fokus pembangunan dan perdagangan. Hal ini yang menyebabkan terpecahnya konsentrasi dari Uni Eropa itu sendiri, dikarenakan perbedaan pandangan mereka dalam memandang posisi ACP. Kemudian tindakan-tindakan Uni Eropa yang dapat dikatakan tidak selaras dengan cita-cita awal dari EPA yaitu untuk memperkuat dan mendukung integrasi regional. Contoh dari tindakan ini adalah seperti tindakan Uni Eropa yang menolak usulan dari SADC EPA yang telah dibahas di sub bab sebelumnya, di mana usulan ini telah dipertimbangkan oleh negara-negara SADC EPA sebagai tindakan yang mampu mendukung agenda integrasi regional di Selatan Afrika, terutama bagi konfigurasi SADC EPA.

Sebenarnya perilaku Uni Eropa yang menolak usulan SADC, di mana sebenarnya usulan ini dapat mendukung agenda integrasi regional di Selatan Afrika, dapat menimbulkan pertanyaan mengenai posisi Uni Eropa yang sebenarnya. Motivasi yang selama ini diumbar Uni Eropa yaitu berupa upaya

untuk memperkuat integrasi regional di Afrika bisa dipertanyakan. Apakah memang motivasi tersebut sangat kuat dan fundamental dalam hubungan antara Uni Eropa dan negara Afrika. Apalagi mengingat ketidakselarasan negara-negara Uni Eropa sendiri dalam hal memandang hubungannya dengan Afrika. Memang dapat dikatakan ada motivasi lain yang kemudian mendorong Uni Eropa dalam setiap hubungannya dengan negara Afrika. Di balik misi mulia akan integrasi Afrika, Uni Eropa sendiri memiliki refleksi lain dari tindakannya. Uni Eropa ingin mempertahankan fungsi patron antara dirinya dan negara-negara Afrika, terutama dalam hal kerjasama. *Partnership* ini hanya terminology, namun terdapat implikasi politis di dalamnya.

Dari penjelasan tersebut kemudian akan lahir pertanyaan mengenai motivasi yang mendorong Uni Eropa untuk kemudian mempertahankan fungsi patronnya pada negara-negara Afrika. Hal ini salah satunya disebabkan oleh perkembangan dalam dinamika internasional. Dikatakan bahwa hubungan antara Uni Eropa dan Afrika, walaupun sudah terjalin sejak lama namun hubungan tersebut diwarnai perubahan kepentingan dan motivasi dari Uni Eropa. Di mana perubahan kepentingan dan motivasi ini terjadi salah satunya karena dinamika internasional. Salah satu hal yang ingin dicapai oleh Uni Eropa sebagai salah satu aktor dalam dunia internasional adalah ambisinya untuk menjadi aktor yang signifikan dalam panggung internasional.¹⁰⁹ Berakhirnya perang dingin dan berakhirnya bipolaritas memberikan kesempatan yang lebih besar bagi Uni Eropa untuk merealisasikan ambisinya tersebut. Walaupun Afrika memainkan peranan yang minor dalam ambisi tersebut, namun tetap saja harus diakui bahwa Afrika juga merupakan ranah Uni Eropa untuk menunjukkan eksistensinya sebagai aktor penting dalam hubungan internasional.¹¹⁰

Seperti yang telah diketahui bahwa China mengalami fenomena yang disebut dengan *rising power*. Di mana dalam beberapa tahun belakangan ini China berkembang menjadi negara kemajuan ekonomi yang pesat. Implikasi dari kemajuan ekonomi China yang pesat ini salah satunya yaitu semakin

¹⁰⁹ Ulf Engel and Gorm Rye Olsen, hlm. 104

¹¹⁰ *Ibid*

meningkatnya *power* China dalam dinamika internasional dan semakin kuatnya pengaruh serta posisi China yang bisa dilihat dari semakin terintegrasinya China ke dalam ekonomi global dan statusnya sebagai kekuatan ekonomi baru. Salah satu manifestasi dari peningkatan pengaruh China adalah kehadiran China di kawasan-kawasan kurang berkembang, salah satunya Afrika. Jika dulu kepentingan Cina atas negara-negara miskin dan berkembang adalah untuk mengukuhkan ambisi China yang ingin menjadi pemimpin dari negara-negara miskin dan berkembang dengan solidaritas anti-penjajahan barat, saat ini kepentingan China lebih didorong faktor ekonomi yaitu untuk memastikan akses untuk pasar ekspor dari barang manufaktur China dan untuk mengamankan pasokan energi dan bahan mentah melalui sarana diplomasi, investasi, bantuan dana dan perdagangan.¹¹¹

Aktor lain yang juga berpengaruh dalam konteks yang sama dengan China yaitu India. India juga merupakan negara dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat dalam beberapa tahun belakangan. Implikasi dari pertumbuhan ekonomi yang pesat ini salah satunya yaitu meningkatnya kebutuhan India akan energi, terutama minyak. Dari data *International Energy Agency* dikatakan bahwa saat ini India mengimpor 75% minyaknya, dan ketergantungan India pada sumber minyak asing diprediksi akan meningkat menjadi lebih dari 90% di tahun 2020.¹¹² Hal ini kemudian semakin mendorong India untuk mencari sumber energi baru, salah satunya Afrika. Hal ini dapat dilihat dari ekspansi yang dilakukan oleh perusahaan minyak milik pemerintah Indian yaitu Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) yang secara agresif melakukan eksplorasi di Afrika.

Semakin meningkatnya pengaruh dan kekuatan China dan India di Afrika tentu saja menimbulkan kekhawatiran dari Uni Eropa. Di mana kehadiran China dan India telah secara jelas dapat diartikan sebagai tantangan akan

¹¹¹ Drew Thompson, "China's Emerging Interests in Africa: Opportunities and Challenges for Africa and the United States", diakses dari http://csis.org/files/media/isis/press/0508_china_african_interests.pdf pada 3 Juli 2012 pukul 21.10 WIB

¹¹² J.Peter Pham, "India's Expanding Relations with Africa and Their Implication for US Interest" diakses dari <http://www.jmu.edu/nelsoninstitute/India%27s%20Expanding%20Relations%20with%20Africa.pdf> pada 3 Juli 2012 pukul 22.35 WIB

dominasi Uni Eropa atas Afrika. Dapat dikatakan EPA merupakan salah satu upaya Uni Eropa untuk mempertahankan keterikatannya dengan Afrika. Uni Eropa berusaha agar Afrika tetap berada dalam situasi ketergantungan secara struktural pada Uni Eropa melalui EPA.¹¹³

Jadi dapat dikatakan bahwa walaupun secara eksplisit dan secara normatif tujuan dari EPA adalah sebagai sebuah kerangka kerjasama ekonomi yang komprehensif antara Uni Eropa dan Afrika, yang salah satu tujuan utamanya adalah mendorong integrasi regional di Afrika, namun memang dibalik itu ada motif-motif lain. Kehadiran motif-motif lain ini kemudian dapat menjelaskan mengenai perilaku Uni Eropa yang terkadang tidak sejalan dengan semangat dari EPA yang selama ini digembar-gemborkan oleh Uni Eropa.

Penjelasan di atas merupakan penjelasan mengenai faktor dari gagalnya upaya EPA sebagai mometum rasionalisasi dari permasalahan tumpang tindihnya kenaggotaan negara-negara Afrika dalam berbagai skema integrasi regional yang ada. Proses EPA secara jelas telah mengekspos kohesi regional yang lemah di kebanyakan pengelompokan regional EPA dan dalam hal ini Selatan Afrika. Banyak negara Afrika, khususnya di selatan Afrika, memilih untuk mendahulukan kepentingan nasionalnya dibandingkan komitmen terhadap solidaritas regional dan agenda integrasi regional saat mereka memilih pengelompokan regional EPA mana yang akan mereka ikuti. Hal ini dapat dilihat dari beberapa negara yang beralih dari satu konfigurasi ke konfigurasi lainnya dalam beberapa tahun negosiasi. Namun memang perlu juga diingat bahwa juga terdapat faktor dari Uni Eropa dan dinamika hubungan internasional yang juga turut berperan dalam gagalnya upaya rasionalisasi melalui EPA.

Sejauh ini, disamping niat baik yang dimiliki, proses EPA dapat dikatakan menambah kerumitan dari integrasi regional yang ada di Afrika¹¹⁴, dan telah menempatkan negara di Selatan Afrika ke dalam posisi yang sulit untuk dapat

¹¹³ Mwesiga Baregu, "Africa-China-EU Relations: A View From Africa", diakses dari <http://www.vub.ac.be/biccs/site/assets/files/apapers/Policy%20papers/EU-China-Africa%20%28fin%29.pdf> pada 3 Juli 2012 pukul 21.41WIB

¹¹⁴ Bilal, S. and C. Braun-Munzinger, "EPA negotiations and regional integration in Africa: Building or stumbling blocs", diakses dari www.ecdpm.org/bilal

berbicara sebagai satu suara di dalam pengelompokan regional mereka selama bernegosiasi dengan Uni Eropa.

Drama yang dimainkan EPA memberikan contoh akan apa yang terjadi jika sebuah kekuatan eksternal mencoba untuk memaksakan sebuah perubahan di negara lain. Sudah banyak literatur yang menjelaskan mengenai hal ini dalam level negara, secara khusus dalam menceritakan mengenai kasus kebijakan IMF dan Bank Dunia. Sedangkan ilustrasi EPA merupakan contoh untuk level regional. Dari kasus ini dapat dilihat bahwa kerjasama *north-south* yang diterapkan oleh Uni Eropa terhadap negara-negara ACP dengan tujuan untuk membantu integrasi regional kawasan tersebut masih jauh dari pencapaian positif. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya pada bagian konsep bahwa perkembangan dari kerjasama *north-south* semakin disadari seiring dengan perkembangan liberalisasi ekonomi yang terjadi. Kerjasama *north-south* dimaksudkan untuk membantu perkembangan dan pertumbuhan dari negara-negara *south*. Di mana bentuk kerjasama ini memiliki nilai lebih jika dibandingkan dengan kerjasama *south-south* dikarenakan dengan sumberdaya dan juga pengalaman yang dimiliki negara *north*, diharapkan dapat memberikan banyak bantuan bagi negara *south*. Hal itulah yang seharusnya terjadi antara kerjasama *north-south* Uni Eropa dan negara-negara ACP dalam bentuk negosiasi EPA dengan salah satu tujuannya untuk mewujudkan integrasi regional di negara-negara ACP. Di mana sebagai negara *north* Uni Eropa jelas memiliki sumberdaya yang memadai, dan pengalaman akan integrasi regional yang sering dijadikan *role model* integrasi regional. Namun dari penjelasan akan apa yang terjadi di kawasan selatan Afrika sebagai dampak dari negosiasi EPA dapat dilihat bahwa proses kerjasama ini tidak terlalu membawa dampak yang positif terhadap proses integrasi regional di kawasan tersebut.

BAB IV KESIMPULAN

Fenomena integrasi regional memang bukan suatu fenomena baru dalam hubungan internasional. Namun kemudian fenomena ini menjadi fitur yang dominan dalam politik internasional dikarenakan semakin meningkatnya penyebaran dan pembentukan dari integrasi regional di berbagai kawasan. Integrasi regional sejak lama telah dipercaya dapat memberikan banyak dampak positif bagi negara-negara. Fenomena ini semakin berkembang seiring dengan fenomena liberalisasi ekonomi dan munculnya Uni Eropa sebagai model panutan dari proses integrasi regional bagi kawasan-kawasan lainnya. Mengenai dampak positif dari integrasi regional, bisa dibagi ke dalam dua kelompok besar yaitu politik dan ekonomi. Untuk dampak politik yaitu antara lain integrasi regional yang terbentuk dari kerjasama negara-negara dalam kawasan dapat membangun dan meningkatkan kepercayaan diri suatu negara; dapat meningkatkan hubungan antar-negara dan penguatan keamanan kawasan; sebagai sarana untuk membantu mengatasi ancaman keamanan non-tradisional yang berasal dari negara tetangga seperti migrasi ilegal, kejahatan transnasional, penyelundupan obat-obatan, dan terorisme internasional; sebagai alat tawar-menawar; dan dapat memperkuat *bargaining power*. Sedangkan untuk dampak positif dari segi ekonomi antara lain memberikan kesempatan untuk terjadinya '*deeper integration*'; dapat memperkuat kredibilitas reformasi ekonomi domestik dan oleh karena itu meningkatkan daya tarik ekonomi negara tersebut terhadap investor asing; dapat menyediakan pasar yang lebih besar dan meningkatkan investasi asing; dapat meningkatkan daya tarik ekonomi terhadap investor potensial; dan menyediakan pasar yang lebih besar untuk industri domestik, memungkinkan mereka untuk dapat memproduksi lebih efisien dikarenakan skala ekonomi.

Selama beberapa tahun belakangan negara-negara maju dan organisasi internasional telah mendorong negara-negara berkembang untuk melakukan integrasi regional, dan telah menetapkan dana bantuan untuk diberikan dengan tujuan mendukung proyek regionalisasi negara-negara berkembang. Uni Eropa,

merupakan pendukung antusias dari terjadinya regionalisme antar negara-negara berkembang, dengan menyediakan bantuan finansial dan teknis.

Salah satu kawasan dengan keikutcampuran Uni Eropa yang antusias untuk mendukung integrasi regional di kawasan adalah integrasi regional di negara-negara Afrika. Kawasan Afrika merupakan kawasan dengan proses integrasi regional yang dapat dikatakan tidak memiliki banyak kemajuan dan dampak positif yang memuaskan bagi negara-negara Afrika. Hal ini dikarenakan banyak faktor antara lain kecilnya kapasitas negara-negara, absennya sosok pemimpin, kurangnya pendanaan dan berbagai faktor lainnya. Namun beberapa dekade belakangan integrasi tersebut telah memperlihatkan kemajuan dengan terbentuknya berbagai skema pengaturan sub regional. Akan tetapi muncul masalah baru yaitu terjadinya tumpang tindih keanggotaan negara-negara dalam skema-skema tersebut. Hal ini terjadi karena banyaknya skema pengaturan regional yang dibentuk sehingga pada akhirnya munculah efek *spaghetti bowl*. Tentu saja tumpang tindih keanggotaan negara-negara ini memberikan dampak negatif seperti kebingungan akan banyaknya peraturan yang harus ditaati, beban berat negara-negara baik dalam hal finansial seperti biaya wajib dari keanggotaan dan beban untuk menaati banyaknya peraturan-peraturan yang ada dan berbagai dampak negatif lainnya. Banyaknya skema pengaturan sub kawasan juga dapat memberikan dampak negatif bagi integrasi Afrika secara keseluruhan seperti yang diinginkan African Union. Menggunakan logika Bhagwati dalam memandang kerjasama regional terhadap multilateral, dapat dikatakan bahwa banyaknya integrasi sub kawasan di Afrika menjadi *stumbling block* bagi integrasi regional Afrika secara keseluruhan.

Maka dari itu, Uni Eropa sebagai salah satu aktor global yang memiliki antusiasme tinggi dalam mendorong integrasi regional di berbagai kawasan, datang dengan inisiatif kerjasama *Economic Partnership Agreement (EPA)* dengan negara-negara ACP dengan salah satu tujuannya yaitu untuk mendorong dan mendukung integrasi regional di Afrika. Hal ini juga ditekankan secara tegas dalam proses negosiasi EPA yang dilakukan antara Uni Eropa dengan negara-negara Afrika. Kemudian banyak pihak yang melihat bahwa negosiasi EPA yang terjadi akan dapat memberikan kesempatan untuk terjadinya

rasionalisasi tumpang tindihnya keanggotaan dalam skema pengaturan integrasi regional di sub kawasan. EPA dikatakan bertindak sebagai faktor pendorong eksternal.

Akan tetapi, berdasarkan analisis dan penjabaran yang telah penulis lakukan, peran EPA sebagai *external guarantor* yang dapat mendorong untuk terjadinya rasionalisasi tumpang tindihnya keanggotaan di negara-negara Afrika khususnya di kawasan selatan Afrika yang dijadikan studi kasus dikarenakan kasus tumpang tindihnya keanggotaan terlihat jelas di kawasan ini belum dapat dikatakan memberikan dampak positif. Bahkan negosiasi EPA yang terjadi dapat dikatakan hanya menambah kerumitan yang telah ada. Di mana negosiasi EPA yang dirancang Uni Eropa untuk dinegosiasikan dengan berbagai bentuk integrasi regional yang ada di Afrika, menyebabkan negara-negara dengan kenaggotaan ganda dipaksa untuk memilih keanggotaan dalam skema mana yang akan digunakan untuk melakukan negosiasi EPA. Memang sebenarnya ini dapat menjurus ke arah rasionalisasi selama negara-negara di selatan Afrika menggunakan kesempatan ini untuk menyederhanakan skema-skema yang ada dengan mempertimbangkan penyelarasan peraturan-peraturan dari berbagai skema tersebut dan mempertimbangkan skema mana yang paling mapan untuk digunakan sebagai wadah negosiasi EPA bagi negara-negara Afrika. Atau dengan kata lain jika negara-negara di selatan Afrika melakukan pemilihan skema dengan benar dengan mempertimbangkan tujuan ke arah rasionalisasi.

Namun yang terjadi, pemilihan yang dilakukan negara-negara dapat dikatakan semakin memperumit keadaan yang telah ada. Hal ini dapat dilihat dari diputuskannya dua skema pengaturan yang akan digunakan untuk bernegosiasi EPA dengan Uni Eropa yaitu SADC dan COMESA. Di mana di dalam konfigurasi SADC EPA terdapat SACU dan di dalam konfigurasi SADC COMESA terdapat EAC yang memiliki bentuk integrasi yang jauh lebih maju dibandingkan SADC dan COMESA. Sebelumnya telah dipahami bersama bahwa semakin mapan bentuk integrasi regional yang digunakan untuk bernegosiasi maka akan semakin baik dikarenakan dalam konfigurasi yang semakin mapan telah terbentuk kepentingan dan peraturan bersama dari negara-negara anggota sehingga mereka dapat bernegosiasi dengan satu suara dan memudahkan dalam

implementasi kebijakan. Faktor lain yaitu faktor dari tindakan Uni Eropa yang tidak sesuai dengan tujuan dari EPA yang ingin memperkuat dan mendukung integrasi regional, seperti penolakan Uni Eropa atas usulan konfigurasi SADC EPA. Untuk faktor ini, dijelaskan bahwa tindakan Uni Eropa dapat disebabkan oleh motivasi-motivasi lain Uni Eropa atas EPA, yaitu EPA sebagai instrumen perekat hubungan patron Uni Eropa terhadap Afrika dalam ketergantungan struktural yang dilatarbelakangi upaya Uni Eropa untuk mempertahankan pengaruhnya atas Afrika sebagai jawaban dari tantangan peningkatan pengaruh China dan India di Afrika.

Terlepas dari berhasil atau tidaknya EPA sebagai faktor eksternal dari integrasi regional di selatan Afrika bergantung pada keputusan negara-negara, kehadiran EPA sendiri semata-mata telah menambah kerumitan dari permasalahan integrasi regional di selatan Afrika. Hal ini dilihat dari beberapa hal yaitu kebingungan yang terjadi pada negara-negara BLNS akan EPA dan benturannya dengan TDCA yang disepakati antara Uni Eropa dan Afrika Selatan yang menyebabkan negara-negara BLNS terikat secara de facto dikarenakan bentuk SACU yang merupakan *Customs Union*. Bahkan dapat dikatakan kehadiran EPA telah mengancam keberadaan SACU sebagai bentuk integrasi regional, di mana hal ini dapat dilihat dari sisi ekspor saja, lima negara SACU terbagi dalam tiga kelompok, di mana Afrika Selatan yang akan mengekspor melalui TDCA, BNS melalui EPA, dan Lesotho melalui EBA. Hal yang serupa juga terjadi pada SADC di mana dalam melakukan negosiasi EPA, negara anggota SADC terpecah ke dalam tiga kelompok. Hal ini tentu saja tidak membawa dampak positif bagi SADC, khususnya jika mengingat bahwa SADC telah menetapkan tujuan untuk bergerak ke arah integrasi yang lebih mapan berupa *Customs Union*. Dengan berbagai fragmentasi dan benturan kebijakan yang ada, akan sulit bagi SADC untuk dapat bergerak ke arah bentuk yang lebih mapan tersebut.

Pada akhirnya dapat dikatakan bahwa EPA memang dapat menjadi sebuah momentum yang baik bagi proses integrasi regional di Selatan Afrika, khususnya untuk terjadinya rasionalisasi dari permasalahan tumpang tindihnya keanggotaan negara-negara dalam skema pengaturan integrasi regional di kawasan selatan Afrika. Namun dalam prosesnya, EPA sebagai momentum rasionalisasi dapat

dikatakan tidak membuahkan hasil yang memuaskan dikarenakan beberapa faktor yang telah dijelaskan sebelumnya.

EPA merupakan sebuah kerjasama jangka panjang yang telah dicanangkan dengan intensi baik dari Uni Eropa yang bertujuan selain membantu ekonomi tetapi juga integrasi regional di kawasan Afrika. Dari dampak negosiasi EPA terhadap integrasi regional di Afrika dapat diambil pelajaran bahwa sebaik dan semapan apapun faktor eksternal atau *external guarantor*, permasalahan yang ada di suatu kawasan tidak dapat diselesaikan dengan semudah itu. Walaupun *external guarantor* ini merupakan suatu perwujudan dari kerjasama *north-south*, yang telah dipandang sebagai bentuk kerjasama yang dapat memberikan manfaat besar bagi negara *south* dibanding kerjasama *south-south*. Dan dalam hal integrasi regional ini, konteks kerjasama *north-south* yang dapat memberikan manfaat besar bagi negara *south* sangat tepat, karena Uni Eropa sebagai negara *north* dapat dikatakan memiliki segalanya yang dibutuhkan negara Afrika dalam regionalisasi, terutama pengalaman Uni Eropa dalam regionalisasi dan statusnya sebagai *role model* dari regionalisasi itu sendiri. Namun ternyata realitas yang terjadi tidak menunjukkan hal tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Babarinde, Olufemi, and Gerrit Faber, ed. 2005. *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Breslin, Shaun and Christopher W. Hughes, ed. 2002. *New Regionalisms in The Global Political Economy: Theories and Cases*. London: Routledge.

Bretherton, Charlotte. 1997. *The European Union as a Global Actor*. New York: Oxford University Press.

Brown, William. 1996. *The European Union and Africa, The Restructuring of North-South Relations*. New York: Taurus Publishers.

Clapham, Christopher. 1996. *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.

Coleman, William D. and Geoffrey R.D. Underhill. 1998. *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia, and the Americas*. New York: Routledge.

Cosgrove-Sacks, Carol, ed. 1998. *The European Union and Developing Countries: The Challenges of Globalization*. London: Macmillan Press LTD.

Djafar, Zainuddin. 2011. *Profil dan Perkembangan Ekonomi Politik Afrika* Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).

Engel, Ulf and Grom Rye Olsen, ed. 2005. *Africa and The North: between Globalization and Marginalization*. New York: Routledge.

Holland, M. 2002. *The European Union and the Third World*. Basingstroke, Pelgrave Publishers.

Lombaerde, Philippe De, Antoni Estevadeordal and Kati Suominen, ed. 2008. *Governing Regional Integration for Development: Monitoring Experience, Methods, and Prospects*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Mailafia, Obadiah. 1997. *Europe and Economic Reform in Africa: Structural adjustment and Economic Diplomacy*. London: Routledge.

Matambalya. 1999. *Post-Lome IV EU-ACP Relations and Prospect for Regionalised and Multi-tier EU-ACP Cooperation Arrangements*. Friedrich Ebert Stiftung, Dar es Salaam, mimeo.

Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Meulbourne: Cambridge University Press.

Ravenhill, John. 2008. *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Roberts, Brad. 1996. *New forces in the World Economy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

Schiff, Maurice and L. Alan Winters. 2003. *Regional Integration and Development*. Washington: World Bank and Oxford University Press.

SKB, Asante. 1997. *Regionalism and Africa's Development*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.,

Telo, Mario. 2007. *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Jurnal

A, Furrel, M. "Triumph of Realism over Idealism Between the European and Africa", dalam *European Integration* Vol. 27, No. 3, September 2005.

Lombaerde, Philippe De and Lakshmi Puri, ed., *Aid for Trade: Global and Regional Perspectives* (Springer).

Malik, Zahida Abdul. "The Cotonou Agreement: An Assessment", dalam *Journal of European Studies*.

Meyn, Mareike, "Regional Integration and EPA configurations in Southern and Eastern Africa: What are the feasible alternatives", dalam *SEATINI BULLETIN* (Southern and Eastern African Trade, Information and Negotiation Institue) Vol. 9, No. 07.

Soko, Mills. "Building Regional Integration in Southern Africa: Southern African Customs Union as a driving force?", dalam *South African Journal of International Affairs*, 13 Februari 2010.

Internet

Baldwin, Richard E. "Stepping stones or building blocks? Regional and multilateral integration", diakses dari http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/publications/Baldwin_SteppingStones.pdf

Baregu, Mwesiga, "Africa-China-EU Relations: A View From Africa", diakses dari <http://www.vub.ac.be/biccs/site/assets/files/apapers/Policy%20papers/EU-China-Africa%20%28fin%29.pdf>

Bilal, Sanoussi. "Economic Partnership Agreement (EPAs): the ACP regions and their relations with the EU", diakses dari [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/36EA581B7285619CC1257235004D23F4/\\$FILE/Bilal-%20ECPR%20paper%20on%20EPAs%20-%202009-05.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/36EA581B7285619CC1257235004D23F4/$FILE/Bilal-%20ECPR%20paper%20on%20EPAs%20-%202009-05.pdf)

Bilal, S., and C. Braun-Munzinger, "EPA negotiations and regional integration in Africa: Building or stumbling blocs", diakses dari www.ecdpm.org/bilal

Borrmann, Axel, Busse Matthias, Manuel de la Rocha, "Consequences of economic: Partnership agreements between East and Southern African countries and the EU for inter- and intra-regional integration", diakses dari http://www.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Research_Paper_2-8.pdf

Brandt, Willy. "North-South: A Programme for Survival", diakses dari <http://www.globalautonomy.ca/global1/servlet/Glossarypdf?id=EV.0025>

Dinan, Desmond. "Ever Closer Union: An Introduction to European Integration", Diakses dari <https://www.rienner.com/uploads/47e029fe2f724.pdf>

De la Rocha, M. 2003. "The Cotonou Agreement and Its Implications for the Regional Trade Agenda in Eastern and Southern Africa", dalam *World Bank Policy Research Working Paper 3090*. World bank. Washington, D.C. (June)

Gunderson, Morley, "North American Economic Integration", diakses dari <http://www.csls.ca/events/slt01/gunderson.pdf>

Foroutan, Faezeh. "Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Experience and Prospect", diakses dari <http://www->

wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/10/01/000009265_3961003095633/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Gibb, Richard. "Rationalisation or Redundancy? Making Eastern and Southern Africa's Regional Trade Units Relevant", diakses dari http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud63-RegionalIntegrationSouthernAfrica-en.pdf

Hartzenberg, Trudi. "Regional Integration in Africa", diakses dari http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201114_e.pdf

Hinkle, Lawrence E., and Maurice Schiff, "Economic partnership Agreements between Sub-Saharan Africa and the EU: a Development Perspective on their Trade Components", hlm. 18, diakses dari http://www.unige.ch/ses/ecopo/demelo/Cdrom/RIA/Readings/EU_SSA_EPA.pdf

Jakobeit, Cord, Trudi hartzenberg, Nick Charalambide, "Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC: Trade Policy Options for the Region and for the EPA Negotiations", diakses dari <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-epa-overlapping-memberships-2005.pdf>

Karingi. Stephen, Mahinda Siriwardana, and Eric Ronge, "Implications of the COMESA FTA and Proposed Customs Union: An Empirical Investigation", diakses dari <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1145.pdf>

Khandelwal, Padamja. "COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration", IMF Working Paper WP/04/227

Lwanda, George C. "Can EPAs strengten regional integration in southern Africa: A Qualitative Analysis", Development Planning Division Working Paper Series No. 27

Negasi, Magesha Yayo. "Trade Effects of Regional Economic Integration in Africa: The Case of SADC", diakses dari http://www.tips.org.za/files/13.Trade_effects_of_Regional_Economic_Integration_-_SSD.pdf

Pham, J.Peter, "India's Expanding Relations with Africa and Their Implication for US Interest" diakses dari <http://www.jmu.edu/nelsoninstitute/India%27s%20Expanding%20Relations%20with%20Africa.pdf>

Picard, Alberto Arroyo, Graciela Rodriguez and Norma Castaneda, “The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality”, Diakses dari http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/eula-integration_0.pdf

Powell, Sophie. “Economic Partnership Agreement: Building or Shattering African Regional Integration”, diakses dari http://www.traidcraft.co.uk/Resources/Traidcraft/Documents/PDF/tx/policy_EPA_s_buildingafricanintegration.pdf

Rocha, Manuel de la. “The Cotonou Agreement and its Implications for the Regional trade Agenda in Easter and Southern Africa”, diakses dari http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/22/000094946_03070904012092/additional/113513322_20041117183029.pdf

Stevens, Christopher. “Economic Partnership Agreement and African integration: a help or a hindrance”, diakses dari http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Stevens_EN_0905_ODI_EPA-and-African-Integration-Help-or-Hindrance.pdf

Therien , Jean-Phillippe. “Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty”, diakses dari <http://www.arts.ualberta.ca/~courses/PoliticalScience/357B1/documents/TherienBeyondNorthSouthDivideTwoTalesWorldPoverty.pdf>

Thompson, Drew, “China’s Emerging Interests in Africa: Opportunities and Challenges for Africa and the United States”, diakses dari http://csis.org/files/media/isis/press/0508_china_african_interests.pdf

African Development Fund, *Southern Africa Regional Integration Strategy Paper*, diakses dari <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/2011-2015%20-%20Southern%20Africa%20-%20Regional%20Integration%20Strategy%20Paper.pdf>

African Union, *Profile: Common Market For Eastern and Southern Africa (COMESA)* diakses dari <http://www.africa-union.org/Recs/COMESAProfile.pdf>

Economic Commission for Africa, “Assessing Regional Integration in Africa”, diakses dari http://www.uneca.org/aria1/ARIA%20English_full.pdf

Economic Commission for Africa, “Assessing Regional Integration in Africa II: Rationalizing Regional Economic Communities”, 2006, diakses dari http://www.uneca.org/aria2/full_version.pdf

“Economic Partnership Agreements: Means and Objectives”, diakses dari http://www.delnga.ec.europa.eu/epas/tradoc_115007.pdf

Europe Africa Policy Research Network, “Beyond Development aid: EU-Africa political Dialogue on global issue of common concern” diakses dari [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2D76AEDA6DB9462BC12578230032AA7C/\\$FILE/Final_SB_RI_EPAs%20and%20the%20T&D%20agenda.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2D76AEDA6DB9462BC12578230032AA7C/$FILE/Final_SB_RI_EPAs%20and%20the%20T&D%20agenda.pdf)

Southern African Development Community, *Regional Indicative Strategic Development Plan*, diakses dari http://www.sadc.int%2Findex.php%2Fdownload_file%2F31%2F542%2F&ei=taOT47vJcrOrQeP67XPCQ&usg=AFQjCNGTakX9v5t7VmFVvZeILn46NbKFPw&cad=rja

United Nations Conference on Trade and Development, *Regional Cooperation and Integration in Sub-Saharan Africa*, diakses dari http://unctad.org/en/Docs/osgdp20084_en.pdf

UNECA, *Role of COMESA in Advancing Africa’s Sustainable Development Agenda*, diakses dari http://www.uneca.org/eca_programmes/sdd/events/Rio20/Workshop-Institutional-StrategicFrameworks/Day%20Two/COMESA-Presentation.pdf