

BAB IV
BANTUAN FINANSIAL DAN PENERAPAN GOOD GOVERNANCE
KEPADA KROASIA

Dalam setengah abad terakhir, proses integrasi Eropa telah menjadi model yang sukses untuk pelestarian perdamaian dan stabilitas di Eropa, dan karena itu juga merupakan stimulus bagi kemakmuran dan pertumbuhan di negara-negara anggota Uni Eropa. Pertumbuhan ekonomi telah ditindaklanjuti oleh ekspansi pasar internal Uni Eropa, yang telah dicapai melalui beberapa perluasan, negara-negara anggota baru, jutaan orang dan konsumen yang baru. Pada akhir gelombang pembesaran kelima pada tanggal 1 Januari 2007, populasi Uni Eropa secara keseluruhan berjumlah 492 juta orang. Selain itu, dalam konteks globalisasi modern, peran negara-negara Eropa di panggung dunia telah diperkuat oleh integrasi, memungkinkan mereka untuk memiliki pengaruh kuat di bidang kebijakan global seperti keamanan internasional dan perdagangan dunia.

Integrasi Kroasia-Uni Eropa merupakan tantangan besar dan sejumlah besar pekerjaan, karena membutuhkan banyak penyesuaian dalam sistem politik, hukum dan ekonomi lokal, serta dalam pemerintahan dan semua bidang masyarakat lainnya. Hal ini adalah proses jangka panjang, tetapi transformasi ini bertujuan untuk mencapai standar Eropa yang lebih tinggi di berbagai bidang adalah salah satu yang diperlukan, di atas semua, untuk pembentukan stabil, modern, efisien dan ekonomis sukses Kroasia. Pembentukan Kroasia yang kuat, modern, efisien dan ekonomis.

A. Uni Eropa di Kroasia

Masuknya Uni Eropa ke Kroasia tidak terlepas dari kondisi saat itu dimana Yugoslavia mengalami krisis yang membuat beberapa wilayah terpecah dan menyatakan kemerdekaannya. Pada tahun 1990, Uni Eropa mulai menawarkan bantuan finansial melalui berbagai program pembangunan yang tidak mungkin ditolak Kroasia, yang posisinya sebagai negara yang baru saja lepas dari pecahnya Yugoslavia dan sedang mengalami krisis ekonomi serta keamanan. Sejak saat itu Uni Eropa bagaikan pendonor darah kehidupan baru bagi Kroasia yang terus menjalin kerjasama hingga saat ini.

B. Program-program Pendanaan Uni Eropa di Kroasia

Bantuan yang diberikan oleh Uni Eropa kepada Kroasia berawal pada akhir tahun 1990. Saat itu Kroasia masih dalam proses transisi dari periode sulit selama konflik bersenjata di tahun 1991. Tercatat sejak tahun 1991 hingga tahun 2000 Uni Eropa telah mengeluarkan dana bantuan ke Kroasia sebesar 381,61 juta Euro dalam berbagai program bantuan.

Pada tahun 1991-1995, krisis wilayah membutuhkan dana yang dikerahkan pada skala yang lebih besar untuk bantuan kemanusiaan melalui *European Commission Humanitarian Office* atau yang dikenal dengan sebutan ECHO. Bantuan sebesar 243,2 juta Euro dari total 244,870 juta Euro difokuskan untuk manajemen krisis dan pembangunan ulang. Selain itu, bantuan berupa makanan

dan kesehatan juga diberikan melalui dana tersebut (A Handbook on Financial Cooperation and European Union Supported Programmes in Croatia , 2009).

Lalu pada tahun selanjutnya, yaitu tahun 1996-2000 bantuan difokuskan untuk mendukung pemerintahan Kroasia untuk membangun kembali infrastruktur privat dan infrastruktur umum, serta kehidupan masyarakat melalui promosi menghargai hak asasi manusia dan rekonsiliasi. Sejak tahun 1996, pendanaan yang dilakukan oleh OBNOVA berupa paket substansial dalam mendorong pengembalian dan reintegrasi pengungsi telah dilaksanakan.

Target bantuan OBNOVA ditujukan pada proses pengembalian pengungsi dan untuk pemulihan kehidupan agar kembali normal. Rekonstruksi rumah dilakukan secara paralel dengan pembangunan kembali pusat-pusat kesehatan dan sekolah, pasokan air skala kecil , listrik dan lorong-lorong kota yang dibiayai melalui komponen rekonstruksi rumah, infrastruktur public dan sosial. Sebagai tambahan, OBNOVA juga membantu revitalisasi ekonomi skala kecil yang ditujukan untuk kehidupan sehari-hari yang berfokus pada penyediaan paket keuangan start-up dan dukungan dalam kebangkitan usaha kecil terutama di sektor pariwisata, pertanian dan kerajinan.

Pada tahun 2000, bantuan yang diberikan ke Kroasia semakin dirampingkan oleh Komisi Eropa. Anggaran yang disediakan dari OBNOVA digunakan untuk bantuan teknis yang ditentukan oleh kementerian sebesar 4,5 juta Euro. Persiapan

bertahap untuk program CARDS juga telah dimulai. Kroasia juga telah memenuhi syarat untuk dukungan lapangan pendidikan tinggi, meskipun akhirnya program Tempus dan Lingkungan dilakukan melalui program LIFE Third Countries (Program untuk negara-negara ketiga)

Tabel IV.1. Bantuan dana Uni Eropa ke Kroasia dalam rentang waktu 1991-2000 (angka dalam satuan EUR *Million*)

	1991-1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Humanitarian aid (ECHO)	243.2	21.15	14.5	6.95	8.0		293.8
Refugee return (OBNOVA)		7.02	8.59	14.00	13.6	10.0	53.21
De-mining				1.0	0.5		1.5
Democracy and Human Rights, Media (National Programme)	0.77	1.74	6.59	5.5		0.96	15.56
Democracy and Human Rights, Media (Regional Programme)	0.2		0.2	0.2	6.44		7.14
Costums					1.0		1.0
Tempus (including Preparatory activities)					0.1	1.5	1.6
Environtment (LIFE)	0.7			0.76			1.46
Institution buildings (OBNOVA)						3.0	3.0

Judiciary (OBNOVA)					0.6		0.6
SMEs (OBNOVA)						2.34	2.34
Small Scale Operations					0.4		0.4
Total	244.87	29.91	29.98	28.51	30.64	17.8	381.61

C. Dorongan Konsep *Good Governance* kepada Kroasia

Tidak hanya bantuan secara finansial, Uni Eropa juga ingin menerapkan demokrasi yang ideal untuk membantu berkembangnya Kroasia sebagai negara berkembang pada saat itu. Hal tersebut dilakukan dengan cara membantu menerapkan konsep-konsep *good governance* kepada sistem pemerintahan Kroasia. Secara konseptual, norma-norma *good governance* yang ada di Uni Eropa bisa dilihat pada isi dari *Copenhagen Criteria* yaitu pada sistem pemerintahan yang berdemokrasi, menjunjung nilai-nilai hak asasi manusia, dan kebebasan untuk bekerjasama dalam bidang ekonomi pasar bebas. Oleh karena itu Uni Eropa menjalankan strategi *good governance* dengan cara mengajak Kroasia untuk bergabung dan menerapkan Kriteria Kopenhagen dan menandatangani *Stabilisation and Association Agreement (SAA)* yang merupakan perjanjian secara resmi antara Kroasia dan Uni Eropa untuk menjalankan dan bekerjasama dalam pengembangan Kroasia melalui nilai-nilai *good governance*.

1. Ajakan Demokrasi kepada Kroasia

Pada tanggal 4 Maret 1998, Menteri Uni Eropa yang menangani masalah Integrasi memberikan tawaran kepada Kroasia untuk bergabung kedalam Uni Eropa. Tawaran ini tentu saja sangat menarik mengingat Kroasia baru saja mengalami gejolak politik dan keamanan yang sangat besar yaitu dengan pecahnya negara Yugoslavia. Tawaran tersebut langsung disambut positif oleh pemerintah Kroasia. Sebagaimana negara pecahan Yugoslavia lainnya, Kroasia langsung membuat perjanjian *Stabilisation and Association Agreement (SAA)* dengan Uni Eropa. Pembahasan perjanjian ini pun berlangsung dengan cukup cepat setelah penawaran dari Menteri Uni Eropa yaitu hanya sekitar 3 tahun. Pada tanggal 29 Oktober 2001, perjanjian Stabilisasi dan Asosiasi sudah dapat ditandatangani oleh kedua pihak (http://www.vlada.hr/en/naslovnica/priopcenja_za_javnost/2011/sijecanj/pred_sjednica_vlade_s_paulom_vandorenom).

Namun permohonan pengajuan menjadi anggota Uni Eropa oleh Pemerintah Kroasia tersandung oleh masalah hak asasi manusia. Kroasia dianggap melindungi para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan pada masa Yugoslavia. Uni Eropa menuntut Kroasia agar segera bekerjasama dengan ICTY (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*) dan menyerahkan para pelaku kejahatan kemanusiaan tersebut.

Berbeda dengan Uni Eropa dan ICTY dalam memandang para pelaku kejahatan hak asasi manusia di Kroasia masyarakat kroasia menganggap sebaliknya. Mereka yang dianggap sebagai pelaku kejahatan kemanusiaan di mata internasional ternyata justru dianggap sebagai pahlawan oleh masyarakat Kroasia. Rakyat Kroasia menolak penangkapan orang-orang tersebut dan menentang tuntutan dari Uni Eropa. Akibatnya, pemerintah Kroasia dalam posisi yang cukup terjepit diantara kepentingan mengikuti tuntutan rakyat dan kepentingan bergabung dengan Uni Eropa.

Pada akhirnya pemerintah Kroasia memutuskan untuk melakukan penangkapan terhadap para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan tersebut karena desakan masyarakat internasional yang semakin kuat. Pemerintah Kroasia memiliki pertimbangan lain dalam memutuskan masalah tersebut terutama terkait pencalonannya sebagai anggota Uni Eropa. Akhirnya pada tahun 2003 Uni Eropa mulai menerima aplikasi pencalonan dari Kroasia dan melakukan pembahasan terkait masalah lainnya.

Keputusan pemerintah menangkap pelaku kejahatan kemanusiaan menimbulkan kekecewaan besar di mata rakyat Kroasia. Rakyat Kroasia sempat dilanda *Euroscepticism* dan menolak pencalonan Kroasia kedalam Uni Eropa. Kekecewaan tersebut bertambah ketika rakyat mengetahui para pelaku kejahatan telah di ekstradisi untuk diadili ke ICTY. Perdebatan politik di

tingkat domestik pun semakin memanas, kondisi ini membuat pemerintah Kroasia merenggangkan hubungan dengan ICTY agar dapat meredakan kondisi dalam negeri. Pemerintah Kroasia mulai terlihat kurang serius dalam mengekstradisi para pelaku kejahatan kemanusiaan. (BBC Indonesia, 2011)

Tanda-tanda ketidakseriusan Kroasia ini direspon oleh Uni Eropa. Kroasia dinilai berbelit-belit ketika ditugaskan untuk menangkap Jendral Ante Gotovina, buronan kelas kakap ICTY yang banyak dilindungi oleh warga Kroasia karena dianggap sebagai pahlawan. Pada tanggal 20 Desember 2004 Uni Eropa mengancam akan menunda pembahasan tentang keanggotaan Kroasia jika negara tersebut tidak kunjung menunjukkan sikap kooperatif dengan ICTY.

Pada tanggal 16 Maret 2005 Dewan Eropa mengambil langkah tegas dengan membatalkan pembahasan keanggotaan Kroasia. Merespon hal ini, Kroasia akhirnya kembali menunjukkan sikap kooperatifnya dengan ICTY. Terbukti pada tanggal 7 Desember 2005 Jendral Ante Gotovina berhasil ditangkap oleh di Pulau Tenerife Spanyol berkat kerjasama antara polisi Spanyol dan Kroasia. Ia lalu dibawa ke Den Haag untuk diadili atas kejahatan perang (BBC Indonesia, 2005).

Penangkapan jendral tersebut akhirnya berhasil melunakkan sikap Uni Eropa terhadap Kroasia, apalagi Kepala Jaksa Penuntut ICTY, Carla Del

Ponte juga mengatakan bahwa Kroasia sudah menunjukkan sikap kooperatif dengan ICTY. Perundingan terkait pencalonan Kroasia pun dimulai kembali.

2. *Stabilisation and Association Agreement (SAA)*

Perjanjian Stabilisasi dan Asosiasi (SAA) adalah perjanjian asosiasi khusus, yang ditawarkan oleh Uni Eropa untuk negara-negara yang termasuk dalam Proses Stabilisasi dan Asosiasi, salah satunya adalah Kroasia. SAA memberikan penandatanganan status anggota asosiasi dan calon potensial untuk keanggotaan di Uni Eropa. Untuk Republik Kroasia, Perjanjian ini adalah yang pertama dan satu-satunya langkah kontraktual dalam perjalanan ke akses ke keanggotaan Uni Eropa. Tujuan dari SAA adalah untuk membangun dialog politik, menyelaraskan undang-undang, mempromosikan hubungan ekonomi, mengembangkan zona perdagangan bebas, Pastikan daerah kerjasama dan dukungan kerjasama di banyak daerah lain.

Dengan menandatangani Perjanjian Stabilisasi dan Asosiasi pada tanggal 29 Oktober 2001, Republik Kroasia memasuki hubungan kontrak dengan Uni Eropa untuk pertama kalinya. Hal ini menandai langkah formal yang paling penting dalam proses Republik Kroasia pemulihan hubungan dengan Uni Eropa, yang didahului pengajuan aplikasi untuk keanggotaan penuh, akuisisi status kandidat dan pembukaan negosiasi akses.

Perjanjian Stabilisasi dan Asosiasi ditandatangani antara Republik Kroasia dan Masyarakat Eropa dan Negara-negara Anggota tidak dipaksa dalam melakukan penandatanganan ini. Agar SAA bisa berlaku dan dijalankan maka harus diratifikasi oleh semua pihak yang diwakili: Parlemen Kroasia dan Parlemen Eropa dan negara-negara anggota Uni Eropa. Setelah selesai prosedur ratifikasi, SAA mulai berlaku pada 1 Februari 2005.

Setelah Perjanjian Stabilisasi dan Asosiasi antara Republik Kroasia dan Masyarakat Eropa dan Negara-negara Anggota dan Perjanjian Interim, yang berlaku sampai mulai diberlakukannya SAA itu, Protokol pada perluasan dilampirkan pada Perjanjian Stabilisasi dan Asosiasi, yang dikenal sebagai Protokol 7, ditandatangani pada 21 Desember 2004. Protokol ini mempertimbangkan perluasan Uni Eropa oleh lebih sepuluh negara anggota baru dan mengatur akses mereka ke SAA dan Perjanjian Interim. Tujuan utama dari Protokol ini adalah untuk menyesuaikan ketentuan SAA dan Perjanjian Interim yang mengacu pada perdagangan produk pertanian, bahan makanan dan produk perikanan, sehingga dapat secara tepat mengatur hubungan perdagangan Republik Kroasia dengan Uni Eropa yang semakin luas (Ministry of Foreign Affairs and European Integration).

D. Bergabungnya Kroasia ke Uni Eropa

Pada umumnya, proses masuknya Kroasia ke Uni Eropa dilakukan dengan cara Kroasia harus mematuhi semua peraturan yang telah dibuat oleh Uni Eropa,

yang memiliki persetujuan dari lembaga Uni Eropa dan negara-negara anggota Uni Eropa, serta memiliki persetujuan dari warga negara mereka. Dalam sejarahnya Kroasia mulai tertarik untuk menjadi anggota Uni Eropa yaitu pada 24 November 2000, Kroasia dan Uni Eropa membentuk rancangan *Stabilization and Association Agreement (SAA)* untuk Balkan Barat. Dengan adanya kesepakatan tersebut kedua pihak berharap dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan politik di wilayah Balkan Barat (European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, 2012).

Pada Februari 2003, Kroasia mengajukan permohonan untuk menjadi anggota Uni Eropa. Sikap Kroasia ini kemudian memunculkan banyak spekulasi yang berasal dari masyarakat Kroasia dan Uni Eropa tentang apakah Kroasia bisa menjadi anggota Uni Eropa atau tidak (Ott, 2006). Upaya Kroasia untuk menjadi anggota Uni Eropa kemudian membuahkan hasil pada April 2004 ketika Komisi Eropa memutuskan untuk menerima permintaan pengajuan keanggotaan Kroasia. Selanjutnya dua bulan kemudian yaitu pada Juni 2004 Uni Eropa memberikan status kandidat anggota Uni Eropa kepada Kroasia (Samardzija, 2014).

Dengan keputusan tersebut maka Kroasia harus menyetujui *Copenhagen Criteria*. Seluruh negara kandidat harus memenuhi kriteria penting dalam proses akses yang tercantum dalam *Copenhagen Criteria* yang dibentuk pada Juni 1993. Dalam hal ini, isi dari *Copenhagen Criteria* adalah negara kandidat harus

memiliki: pertama, stabilitas lembaga yang menjamin demokrasi, supremasi hukum, hak asasi manusia, dan menghormati perlindungan bagi kaum minoritas. Kedua, keberadaan ekonomi pasar yang berfungsi dan kemampuan untuk menghadapi tekanan kompetitif atas kekuatan pasar di Uni Eropa. Ketiga, negara kandidat harus memiliki dan mematuhi kewajiban keanggotaan termasuk patuh dengan tujuan politik, ekonomi dan moneter Uni Eropa (Rezler, 2011).

Copenhagen Criteria yang telah ditetapkan oleh Dewan Eropa dirancang untuk meminimalisir resiko bagi anggota baru yang dapat menyebabkan ketidakstabilan politik dan ekonomi sehingga memberatkan Uni Eropa. Selain itu, *Copenhagen Criteria* ini juga bertujuan untuk memastikan bahwa negara-negara yang akan bergabung telah siap untuk mengikuti seluruh aturan Uni Eropa tanpa terkecuali. Kedua tujuan inilah yang memiliki peran penting dalam proses perluasan organisasi regional Uni Eropa. Dengan menyetujui *Copenhagen Criteria* ini maka Kroasia harus melakukan berbagai peningkatan terhadap kondisi internal negaranya dalam upaya menjaga stabilitas keamanan politik negaranya. Salah satu usaha yang dilakukan Kroasia adalah menciptakan lembaga hukum yang dapat menjamin nilai-nilai demokrasi, hak asasi manusia dan hak bagi kaum minoritas. Tidak hanya itu, Kroasia juga berkomitmen penuh untuk ikut serta dalam upaya memerangi korupsi di negaranya. Hal ini dilakukan dengan cara membentuk kerangka dan lembaga hukum yang dapat menangani kasus-kasus korupsi (Grabbe, 2002).

Selain berkomitmen menyetujui dan menjalankan *Copenhagen Criteria* Kroasia juga mulai mengadopsi *Acquis Communautaire*. Pengertian *Acquis Communautaire* adalah konsep yang sangat penting dalam organisasi Uni Eropa yang mencakup semua perjanjian, undang-undang, perjanjian internasional, keputusan pengadilan, ketentuan hak-hak dasar dan prinsip-prinsip dalam perjanjian seperti kesetaraan dan non-diskriminasi. Dengan demikian *Acquis Communautaire* ini dapat dikatakan sebagai hukum Uni Eropa. Pada awalnya, *acquis communautaire* setidaknya digunakan pada empat konteks yaitu *the enlargement of the Community (the „accession“ acquis)*, *the development of the European construct (the „institutional“ acquis)*, *association with third countries (the „Lomé“ acquis)*, and *the Agreement on the European Economic Area (the „EEA“ acquis)*. (Samp, 2003).

Acquis Communautaire meliputi semua perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini baik dari semua putusan Pengadilan Uni Eropa, jenis kesepakatan atau keputusan dari kebijakan keamanan, kebijakan dalam dan luar negeri. *Acquis Communautaire* diterjemahkan ke dalam bahasa resmi Uni Eropa. Konsep ini menjadi hal penting dalam konstelasi hukum Uni Eropa dan juga semua prinsip-prinsip lain yang dikembangkan oleh Mahkamah Uni Eropa. Oleh karena itu, negara-negara anggota terikat untuk menerima keputusan Pengadilan Uni Eropa. Adopsi dan pelaksanaan *Acquis Communautaire* merupakan dasar dari negosiasi aksesi. Prinsip ini termasuk dalam Perjanjian

Lisbon. Negara-negara kandidat diwajibkan untuk beradaptasi secara infrastruktur, administratif dan kelembagaan mereka serta membuat perundang-undangan nasional mereka sesuai dengan undang-undang yang telah ditentukan oleh Uni Eropa (Samp, 2003).

Pada akhir 2004, proses penerimaan Kroasia menjadi anggota Uni Eropa mengalami kendala dalam dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) dengan ICTY (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*). Hal ini disebabkan karena Kroasia melindungi para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan. Tersangka utamanya yang harus diserahkan Kroasia ke ICTY adalah Jenderal Ante Gotovina yang dilindungi oleh masyarakat Kroasia karena dianggap sebagai pahlawan dalam konflik di Balkan pada 1990-an. Alasan inilah yang menyebabkan Kroasia enggan untuk menyerahkan Jenderal Ante ke ICTY.⁸⁴ Dengan adanya permasalahan ini maka Kroasia dianggap tidak dapat memenuhi *Copenhagen Criteria* mengenai penerapan nilai-nilai Demokrasi dan HAM. Keengganan Kroasia ini kemudian membuat Uni Eropa mengancam akan menunda negosiasi terbuka hingga Kroasia dapat bekerjasama dengan ICTY. Dengan adanya sikap tegas Uni Eropa tersebut, maka Kroasia menunjukkan sikap kooperatif dengan ICTY. Hal ini dibuktikan dengan penyerahan Jenderal Ante kepada ICTY. Faktanya sikap kooperatif Kroasia terhadap ICTY inilah yang kemudian menjadi langkah awal dilaksanakannya negosiasi terbuka. Pada Oktober 2005, Kroasia melakukan negosiasi terbuka dengan Uni Eropa mengenai

kelanjutan rencana masuknya Kroasia ke dalam organisasi regional Eropa tersebut (Koerner, 2013).

Pada tahun-tahun selanjutnya, Uni Eropa dan Kroasia terus melakukan negosiasi dan perjanjian kerjasama yang dinilai menguntungkan kedua belah pihak hingga pada akhirnya tanggal 1 Juli 2013 menjadi hari yang bersejarah bagi Uni Eropa dan Kroasia dengan menjadi anggota ke 28 dari Uni Eropa. Kroasia menjadi negara pertama dalam kutun waktu 6 tahun terakhir yang berhasil masuk dalam integrasi negara eropa tersebut setelah tahun 2007 Uni Eropa menerima dua negara sekaligus yaitu Bulgaria dan Rumania (BBC Indonesia, 2013).