

## Transformasi Ekonomi-Politik Jerman dan Regionalisasi Ekonomi di Asia

Luqman nul Hakim<sup>1</sup>

### *Abstract*

*The pressures to transform the Modell Deutschland have been culminated, particularly by the triumph of the ordo-liberal coalitions. Reunification process, European Union regionalism, and economic liberalization waves were the historical momentum in which the ordo-liberal groups gain its legitimacy. Such transformation also brought about in the context of globalizing production system which has massively insisted the German industries to transnationalize and to improve its competitiveness.*

*The expansion of German economy around the world went hand in hand with the massive regionalization in Asia. The industrial shape since 1980s has been highly attractive for the developed countries to take part in the Asian regionalization. Besides presenting the political economic transformation in Germany, this paper also seeks to examine the significance and the dynamics of its economic networks in Asian regionalization.*

**Kata Kunci:** *Modell Deutschland*, transformasi ekonomi-politik, restrukturisasi industrial, jejaring ekonomi, regionalisasi Asia

### **Pengantar**

Jerman adalah salah satu negara yang mengalami kerusakan paling parah akibat perang dunia kedua, yang kondisi ekonomi politiknya waktu itu kerap digambarkan sebagai *Jahr Null*, Tahun Nol. Namun dalam beberapa dasawarsa kemudian Jerman (saat itu Jerman Barat) sanggup bangkit dan

---

1 Mahasiswa Pascasarjana Hubungan Internasional FISIPOL UGM. Dia bisa dihubungi di aim.hakim@gmail.com

bahkan menjadi salah satu negara dengan struktur ekonomi paling kuat di dunia. Pada tahun 1967-1971, nilai eksportnya berkembang rata-rata 16%, jauh berada di atas Amerika dan Inggris yang masing-masing hanya mencapai 9% dan 12%. Pada periode yang sama, investasi asing di Jerman juga mengalami kenaikan 24,5%, dibandingkan dengan Inggris yang hanya naik 8%, Amerika 10% dan Perancis 12% (Beaud, 2001: 227). Jerman juga mengalami surplus perdagangan yang tinggi, yakni melonjak dari 2,4% pada penghujung tahun 1970 menjadi 3,2% pada tahun 1980-an (Vitols, 2005).

Performa ekonomi Jerman, yang disebut-sebut sebagai "*The German Miracle*", tidak lepas dari kemampuan Jerman untuk melakukan transformasi ekonomi politik pasca-perang (Hallet, 1990: 79-80). Rahasia kesuksesan ekonomi Jerman ini sering diasosiasikan dengan keberhasilannya "menggabungkan prinsip daya saing ekonomi internasional dan konsensus sosial" dalam reformasi ekonominya (Beck, et.al, 2005: 1; bdk. Weiss, 1998: 116-166). Model ekonomi inilah yang disebut sebagai *Modell Deutschland*. Satu sisi, model ini menegaskan perlunya lembaga-lembaga politik yang kuat untuk menjamin pemenuhan kebijakan sosial (*social policy*). Sisi lain, model ini juga menuntut adanya daya saing industri yang kuat. Dengan demikian, dinamika ekonomi politik Jerman itu sangat ditentukan oleh pengelolaan dua pilar ini yang dalam prakteknya menuntut adanya hubungan produktif antara negara, masyarakat, dan pasar.

Akan tetapi, pada tahun 1990-an *Modell Deutschland*, yang menjadi penopang ekonomi Jerman, mengalami tantangan serius. Proses reunifikasi yang berlangsung pada awal 1990-an segera diikuti dengan pemindahan besar-besaran pelbagai lembaga ekonomi politik Jerman Barat, atau Republik Federal Jerman (FRG), ke bekas negara Republik Demokratik Jerman (GDR) atau yang dikenal dengan Jerman Timur. Instalasi lembaga-lembaga Barat ini dipandang sebagai cara terbaik untuk mempercepat pembangunan ekonomi dan politik di bekas Jerman Timur itu (Eichengreen, 2007: 318-321). Akan tetapi, lebarnya disparitas ekonomi antara Jerman Timur dan Jerman Barat itu membuat instalasi lembaga-lembaga tersebut menghadapi persoalan serius. Pada periode 1990-1991, GDP riil bekas negara Jerman Barat anjlok hingga 30% dan angka pengangguran melonjak hingga sepertiga dari seluruh angkatan kerja (Eichengreen, 2007: 319). Angka pengangguran yang terus naik itu ditambah lagi dengan tingginya pertumbuhan penduduk usia nonproduktif yang menjadikan beban belanja sosial pemerintah semakin melonjak. Beban-beban ini membuat struktur ekonomi Jerman hampir lumpuh.

Selain itu, struktur industrial Jerman yang gigantik juga mengalami goncangan seiring dengan massifnya perubahan sistem produksi global yang semakin fleksibel dan terdesentralisasi. Pada tahun 1980-an, lebih dari 3,6 juta orang Jerman bekerja di perusahaan-perusahaan dengan lebih dari 1000 pekerja. Sekitar 0,8 juta orang bekerja di perusahaan menengah, dengan 500-999 pekerja, dan 1,8 juta orang bekerja di perusahaan dengan

100-499 pekerja. Karakteristik struktur industri Jerman yang rigid, dengan sentralisasi pekerja dan hierarkisme sistem produksi itu dipengaruhi oleh gelombang liberalisasi finansial dan perubahan sistem produksi global yang lebih fleksibel. Implikasinya, antara tahun 1989 sampai tahun 1996, hampir sepertiga lapangan pekerjaan di perusahaan-perusahaan dengan lebih dari 1000 pekerja itu hilang. Padahal pertumbuhan perusahaan sektor industri kecil dan menengahnya masih relatif konstan (Klobes, 2005: 70-73).

Terkait dengan konteks geoekonomi pada tahun 1990-an, globalisasi ekonomi memaksa negara-negara melakukan restrukturisasi ekonomi politik dan meningkatkan daya saing industrinya. Hal ini berbarengan dengan semakin terbukanya pasar dan basis produksi baru di kawasan negara-negara berkembang yang sedang melakukan industrialisasi, terutama di belahan Asia Timur dan Asia Tenggara. Negara-negara maju berlomba-lomba untuk membangun jejaring pasar dan produksi di kawasan ekonomi baru ini. Dinamika kompetisi ini paling tidak bisa disaksikan dari lonjakan investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment, FDI*) di kawasan negara-negara berkembang ini, sekaligus di tingkat kompetisi antarkawasan di Asia. Sebagai ilustrasi, misalnya, pada tahun 1989-1994, rerata investasi asing di negara-negara Asia Tenggara mencapai 13.973 juta dollar, dan melonjak menjadi 25.285 juta dollar pada 1995 dan 30.846 juta dollar pada 1996. Sementara di China yang pada tahun 1989-1994, nilai investasi asingnya sebesar 13.951 juta dollar, kemudian naik menjadi 35.849 juta dollar pada tahun 1995 dan 40.180 juta dollar pada tahun 1996 (Felker, 2003: 258).

Tulisan ini secara sistematis akan menyajikan dua klaster pembahasan. *Pertama*, tentang dinamika transformasi ekonomi politik Jerman dan implikasinya bagi perubahan struktur industrinya. Pemeriksaan ini menjadi sangat penting bersamaan dengan massifnya proses regionalisme di negara-negara Eropa dan globalisasi sistem produksi dunia. Bagaimana struktur ekonomi politik Jerman, yang dikenal dengan *Modell Deutschland*, mengalami transformasi dan bagaimana dinamika struktur industrial baru itu berkembang. *Kedua*, tentang kebangkitan geoekonomi baru pada awal tahun 1990-an di kawasan negara-negara Asia. Secara khusus, bagian ini akan diberikan penekanan dan dinamika jejaring ekonomi Jerman dalam proses-proses regionalisasi di kawasan geoekonomi Asia ini.

### **Transformasi Ekonomi Politik Jerman: Dua Cara Pandang**

Struktur ekonomi politik Jerman, yang menjadi rangka dasar bagi *Modell Deutschland*, digambarkan dengan baik oleh Peter J. Katzenstein (1987), seorang profesor perbandingan politik dari Universitas Cornell, dalam karyanya yang berpengaruh, *Policy and Politics in West Germany: Growth of the Semisovereign State*. Menurutnya, proses-proses kebijakan di Jerman selalu terkait dengan “*incremental outcomes*”, yang ditentukan oleh pencapaian konsensus antara struktur negara yang terdesentralisasi dan “semiberdaulat”

berhadapan dengan organisasi-organisasi massa yang kuat dan terkoordinasi secara sentralistik (Katzenstein, 1987: 1-3).

Kompleksitas hubungan negara, masyarakat, dan pasar dalam struktur ekonomi politik Jerman, menurut Katzenstein, ditentukan oleh tiga lembaga kunci, yang disebutnya sebagai "simpul jaringan". *Pertama*, adalah simpul jaringan partai politik. Sejak negara Federal Jerman didirikan pada tahun 1949, sistem kepartaiannya didominasi oleh dua kekuatan besar, yakni *Christlich Demokratische Union* (CDU) dan *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD). Kedua partai ini lebih menyerupai organisasi massa daripada partai yang bebas kelas yang jelas. Mereka memiliki keanggotaan luas yang menjembatani pemisahan tradisional, terutama antara agama dan kelas, dan berpretensi untuk menjadi "partai semua orang" (*Volksparteien*). Oleh karena itu, partai-partai politik ini mesti melakukan rekonsiliasi terhadap lingkup dan isu yang begitu luas, dan kemampuan untuk membangun konsensus di dalam masing-masing partai itu. Kemudian hal itu menjadi fondasi bagi terbangunnya koalisi politik dalam struktur pemerintahan Jerman.

*Kedua*, simpul jaringan federalisme. Sistem federalisme di Jerman didisain sebagai medium di mana konsensus-konsensus politik dan fungsi-fungsi kerjasama dapat dibangun, baik dalam masyarakat di satu negara bagian (*länder*), antar*länder* maupun dengan pemerintah federal. Masing-masing *länder* ini memiliki kedudukan penting dalam *Bundersrat*, semacam lembaga parlemen, yang memiliki hak untuk memveto pelbagai rancangan undang-undang. *Ketiga*, simpul jaringan lembaga-lembaga parapublik. Lembaga ini lebih bersifat teknokratik, yang legitimasinya tidak ditentukan oleh kekuatan politik melainkan oleh klaim-klaim administratif dan teknis. Untuk menjalankan fungsinya lembaga-lembaga ini memang harus bersifat independen terhadap kepentingan-kepentingan politik. Lembaga parapublik yang paling penting, tentu saja, adalah *Bundesbank*, yang bertanggungjawab untuk menjaga kestabilan moneter di Jerman (Katzenstein, 1987: 58-80).

Model yang dibayangkan oleh Katzenstein itu, yang dikenal dengan Model *Governance Semi-berdaulat* (*Semi-sovereignty Governance Model*), sangat dominan dalam analisis-analisis ekonomi politik Jerman (Green dan Patterson, 2005). Model ini mengandaikan bahwa segala perubahan kebijakan dalam politik Jerman pada dasarnya hanyalah merupakan hasil negosiasi beragamnya kekuatan sosial yang berjalan secara mekanistik melalui, apa yang disebutnya sebagai, tiga "simpul jaringan" itu. Oleh karenanya, menurut Katzenstein, perubahan-perubahan kebijakan dalam struktur politik Jerman akan selalu berjalan secara, dan merupakan proses-proses yang, inkremental (Katzenstein, 1987).

Pandangan Katzenstein ini kendati mendapat apresiasi yang luas di kalangan ilmuwan perbandingan politik, juga beroleh kritik yang tajam. Pengandaian bahwa proses-proses semata-mata berjalan secara inkremental dinilai terlalu simplistik. Kritik-kritik terhadap pandangan Katzenstein

ini secara umum dapat diikhtisarkan sebagai berikut: membangun sebuah konsensus yang terpenting bukan hanya soal disain medium rasional yang memungkinkan terjadinya negosiasi, tetapi sebuah konsensus itu juga hanya mungkin dicapai ketika ada nilai-nilai yang dapat diyakini bersama. Sayangnya, Katzenstein sama sekali tidak memberi perhatian pada dimensi ini.

Kenneth Dyson (2002; 2004) berikhtiar untuk mengatasi kelemahan Model *Governance* semiberdaulat yang dibangun Katzenstein ini. Menurut Dyson, terdapat dua kelemahan mendasar yang terkandung dalam pendekatan Katzenstein. *Pertama*, pendekatan Katzenstein telah mengabaikan pentingnya peran kontestasi gagasan dalam proses-proses perubahan kebijakan. *Kedua*, asumsi bahwa perubahan kebijakan hanya berjalan secara inkremental juga sangat bias dan akan mereduksi pentingnya dimensi tujuan atau arah suatu kebijakan. "Bias inkremental ini," tulis Dyson, "hanya memberitahu kita amat sedikit tentang perubahan kebijakan, terutama ihwal trajektorinya" (Dyson, 2005: 117).

Kebijakan-kebijakan ekonomi politik Jerman diasumsikan Dyson sebagai resultan dari persaingan ideologis-koalisional tentang nilai-nilai kebijakan ekonomi, mekanisme-mekanisme, dan arah proyek-proyek kebijakan, daripada sebagai sebuah konsensus yang sistematis. "Masing-masing koalisi yang berbeda itu disatukan oleh nilai-nilai yang diyakini bersama tentang sebuah kebijakan. Jadi yang dipersoalkan kemudian bukan hanya apa yang seharusnya dilakukan, tetapi juga bagaimana pengelolaan kebijakan ekonomi itu harus dijalankan" (Dyson, 2005: 118). Pendekatan Kenneth Dyson ini disebut sebagai "pendekatan koalisional".

Dinamika ekonomi politik Jerman, tulis Dyson, merupakan resultan dari pertarungan tiga koalisi besar yang memiliki akar sejarah dan sosiologis yang panjang dalam struktur sosial dan politik Jerman. Tiga koalisi itu adalah:

1. Kelompok Ordo-liberal, yang menekankan pentingnya peran negara untuk membangun kerangka bagi stabilitas ekonomi dan menjamin terciptanya pasar kompetitif;
2. Kelompok Kapitalisme terkelola (*managed capitalism*), yang menekankan pentingnya peran negara untuk melindungi dan mempromosikan kesejahteraan sosial;
3. Kelompok Neo-Keynesian, yang menekankan pada pentingnya peran negara dalam hal pengelolaan permintaan (*demand management*) untuk mengoptimalkan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja dengan menggunakan instrumen-instrumen fiskal berupa pajak dan pengelolaan belanja publik.

Melemahnya performa ekonomi Jerman sejak pertengahan tahun 1980-an dan perubahan-perubahan politik global pada awal dekade 1990-an menjadikan pertarungan tiga koalisi itu semakin nyata. Perdebatan-perdebatan tentang kebijakan ekonomi politik pada masa itu bahkan sampai pada ihwal redefinisi fungsi dan struktur negara Jerman yang paling kompatibel (Dyson, 2005: 118-120). Setidaknya terdapat tiga momentum besar sewaktu tiga koalisi itu bertarung untuk mengubah sruktur ekonomi politik Jerman. *Pertama*, proses reunifikasi Jerman Barat dan Jerman Timur dengan pelbagai implikasi ekonomi dan sosialnya. *Kedua*, tekanan-tekanan eksternal dalam proses regionalisasi Eropa yang mau tidak mau harus dilakukan penyesuaian terhadap struktur ekonomi politik. *Terakhir*, desakan globalisasi dan liberalisasi ekonomi memaksa Jerman harus melakukan reformasi industrial.

### **Reunifikasi Jerman**

Runtuhnya tembok Berlin, yang memisahkan Republik Demokratik Jerman (GDR) dan Republik Federal Jerman (FRG), menandai hancurnya dinding ideologis yang memisahkan dua negara Jerman semasa Perang Dingin. Pada bulan Mei tahun 1990, Helmut Kohl, Kanselir Jerman pada masa itu, segera menyepakati perjanjian rencana unifikasi moneter dan ekonomi, serta mentransfer *deutschmark* – mata uang Jerman Barat – ke Jerman Timur yang berlaku mulai 1 Juli 1990. Rencana ini memperoleh sambutan hangat dari masyarakat Jerman Timur. Dalam suatu demonstrasi pelbagai spanduk bertuliskan: “*Kommt die D-Mark, bleiben wir. Kommt sie nicht, gehen wir zu ihr*” (Kalau D-Mark datang, kami tinggal di sini. Kalau tidak, kami akan menyongsongnya). Kemudian, pelbagai sistem keuangan Jerman Barat beserta kerangka legalnya juga segera dibangun di Jerman Timur. Proses-proses implementasi perjanjian unifikasi moneter dan ekonomi yang sangat rumit itu dianggap selesai pada akhir bulan Agustus dengan penandatanganan perjanjian di Moskow yang mulai berlaku pada 3 Oktober 1990. Sejak itulah negara Jerman Timur secara permanen terhapus dalam peta Eropa.

Pada saat proses reunifikasi itu, tidak ada gagasan lain untuk mempercepat pembangunan di Jerman Timur selain dengan mentransfer dan memindahkan langsung lembaga-lembaga ekonomi dan politik Jerman Barat (Eichengreen, 2007: 318-321). Dengan cara demikian, pengelolaan transisi ekonomi politik di bekas wilayah Jerman Timur harus menghadapi banyak resiko dan meningkatkan beban yang demikian besar. Data-data statistik menunjukkan lonjakan biaya belanja sosial 30, 03% dari total GDP pada periode 1970-1980 menjadi 39, 80 pada 1991-2001 (Streeck and Trampusch, 2005: 177). Padahal pada saat yang bersamaan, GDP Jerman terus mengalami penurunan, dari 2,8% pada tahun 1970-1980 menjadi 2,3% pada tahun 1981-1991. Setelah sepuluh tahun proses unifikasi, GDP Jerman turun drastis sampai 1,3% (Green dan Paterson, 2005: 9).

**Tabel 1.**  
 Performa Ekonomi Jerman, 1970-2001.

Periode	Belanja Sosial* (% GDP)	Pertumbuhan GDP** (%)	Pertumbuhan Ekonomi** (%)
1970-1980	30,03	2,8	0,8
1981-1991	34,85	2,3	0,2
1991-2001	39,80	1,3	-0,1

Sumber: \* diolah dari Streeck and Trampusch, 2005, hal. 177.

\*\* diolah dari Green dan Paterson, 2005, hal. 9.

Penambahan lima negara bagian atau *länder* baru selepas unifikasi tidak hanya memperpuruk kapasitas perekonomian Jerman, tetapi juga mengubah pola relasi dan orientasi politik antar*länder*. Model penciptaan konsensus sistemik antar*länder* dan fungsi kooperatif federalisme yang dibayangkan oleh Katzensten sudah hampir tidak bisa dipraktikkan lagi. Ketimpangan ekonomi yang mencolok antar*länder* juga menjadi tantangan baru bagi *Modell Deutschland*. Pada tahun 1997, GDP tertinggi di *länder* bekas Jerman Timur itu hanya sebesar 75% dari GDP terendah di *länder* Jerman Barat. Angka pengangguran di *länder-länder* baru pada awal 2000 mencapai 17%, dua kali lebih besar dari angka pengangguran di Jerman Barat yang hanya di bawah 8% (Dyson, 2005: 124).

Untuk mempercepat pembangunan ekonomi di *länder* baru itu, pemerintah federal Jerman sampai tahun 2002 telah mengeluarkan dana kurang lebih € 800 milyar. Sebagian besar program itu dibiayai oleh hutang luar negeri yang terus melonjak jumlahnya – dari € 600 milyar pada tahun 1991 menjadi € 1. 224 trilyun awal 2001. Besarnya beban belanja pemerintah itu menjadikan Jerman pada tahun 2002 dan 2003 mengalami defisit anggaran paling buruk di seluruh negara anggota Uni Eropa, yakni masing-masing - 3,5% dan -3,9% (Green dan Paterson, 2005: 11).

Kebuntuan ekonomi politik domestik ini menjadi medan pertarungan bagi tiga koalisi ideologis itu untuk mentransformasikan *Modell Deutschland*. Kelompok ordo-liberal mengusulkan agar segera mereformasi sistem negara kesejahteraan, perburuhan, dan kebijakan fiskal yang kondusif untuk memacu pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan daya saing perusahaan-perusahaan besar Jerman. Sebaliknya, kelompok kapitalisme terkelola tetap mengedepankan prinsip kebijakan kesejahteraan dan mengoptimalkan lembaga-lembaga kemitraan sosial (*social partnership*). Dengan kuatnya lembaga-lembaga korporatisme sosial dan hubungan industrial di Jerman, isu-isu kesejahteraan tetap menjadi perkara yang sensitif dalam sejarah panjang masyarakat Jerman. Akan tetapi, kapasitas ekonomi yang semakin lemah dan beban belanja sosial yang membengkak sejak pertengahan 1990-an hampir mustahil untuk bisa mengedepankan jaminan-jaminan negara kesejahteraan lagi.

Kritik-kritik yang dilancarkan oleh kelompok ordo-liberal atas kemandekan *Modell Deutschland* itu kemudian menjadi orientasi baru bagi kebijakan ekonomi politik Jerman, terutama untuk mendorong liberalisasi dan reformasi sistem perburuhannya. Kelompok ordo-liberal ini sebenarnya telah berakar di Jerman sejak tahun 1930an—yang terdiri dari para ekonom, ahli hukum, dan politisi—yang dikenal sebagai *mazhab Freiburg*. Secara ideologis mereka percaya bahwa ekonomi adalah prinsip utama dalam tatanan sosial. Negara harus melakukan liberalisasi ekonomi dan memberikan jaminan legal dan infrastruktur bagi berlakunya pasar terbuka (Walters dan J.H. Haar, 2005: 49-50). Pada tahun 1996, pemerintahan Kohl telah mengadopsi gagasan-gagasan ini dalam rencana kebijakan-kebijakan ekonominya; namun ia mendapat ganjalan karena mendapat kritik keras dari mayoritas SPD dalam *Bundesrat*. Pada ranah yang lain, program-program negara kesejahteraan juga tetap mengalami kemandekan, bahkan Menteri Keuangan Federal yang berpaham Keynesian, Oskar Lafontaine, mengundurkan diri pada tahun 1999 karena tekanan dari kelompok-kelompok ordo-liberal.

Pertarungan tiga koalisi ideologis itu juga masih berlanjut tatkala pemerintahan Schröder membentuk komisi ahli untuk mereformasi sistem kesejahteraan menyusul kemenangannya pada pemilu federal tahun 2002. Inti perdebatannya: apakah kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*) dalam *Modell Deutschland* itu masih bisa dipertahankan atau tidak. Akan tetapi, tidak ada jalan keluar konklusif dalam perdebatan-perdebatan itu. Kebuntuan-kebuntuan politik pemerintahan Schröder pun semakin memuncak setelah dirinya gagal mengupayakan reformasi struktural antara buruh dan pasar (*labour-market reform*) melalui dialog *focal point* dengan lembaga korporatisme-kesejahteraan terbesar, *Bündnis für Arbeit* (*Alliance for Jobs*).

Kebuntuan ini kemudian berakibat pada merosotnya pertumbuhan ekonomi dan melonjaknya angka pengangguran di Jerman. Kebijakan-kebijakan ekonomi Lafontaine—dan model-model neoKeynesianisme—menjadi sasaran kritik kaum ordo-liberal. Sementara kegagalan Schröder dalam mengupayakan reformasi kesejahteraan melalui pembangunan konsensus dengan *Bündnis für Arbeit* menunjukkan bahwa cara-cara pengelolaan kekuasaan dalam *Modell Deutschland* tidak bisa bertahan lagi. Akhirnya, pada tanggal 14 Maret 2003, Schröder mengumumkan *Agenda 2010*, yang berisi paket-paket reformasi ekonomi dan kebijakan sosial yang sangat propasar. Terobosan ini, bagaimanapun, merupakan bentuk kemenangan kelompok ordo-liberal dalam struktur politik ekonomi Jerman kontemporer (Streeck, 2005: 142-164).

### **Eropanisasi dan Globalisasi**

Selain perubahan konstelasi politik domestiknya, paling tidak ada tiga konteks perubahan eksternal yang penting diperhatikan untuk membaca transformasi ekonomi politik Jerman dan untuk menjelaskan kemenangan

koalisi ordo-liberal ini (Bdk. Vitols, 2000: 375). Yang pertama, tentu saja, adalah kian masifnya proses regionalisasi di negara-negara Eropa. Sejak awal dekade tahun 1990-an, negosiasi-negosiasi ekonomi dan politik di Eropa telah mencapai tahap baru, yakni mengarah pada formalisasi lembaga-lembaga regional untuk mengelola kebijakan ekonomi bersamanya terutama setelah dibentuknya EMU (*European Monetary Union*) pada tahun 1993.

Ada tiga pilar utama yang menjadikan EMU sebagai konstrain regional baru terhadap struktur ekonomi politik Jerman. *Pertama*, adalah dibentuknya Bank Sentral Eropa (*European Central Bank, ECB*) yang menggantikan signifikansi *Bundesbank* dalam pengelolaan kebijakan ekonomi nasionalnya. *Kedua*, mandat ECB sebagai bank sentral yang independen dan memiliki otoritas untuk mengatur stabilitas harga dan strategi kebijakan moneter di Uni Eropa menjadi ruang baru bagi penerapan gagasan-gagasan kelompok ordo-liberal. Kebijakan-kebijakan moneter ECB ini bersifat nonakomodatif, sehingga ia bisa memaksakan kebijakan fiskal dan upah yang membuat model kebijakan kesejahteraan tidak bisa bertahan lagi. *Ketiga*, adalah fungsi koordinasi ekonomi di level Uni Eropa, terutama dengan pembentukan *Broad Economic Policy Guidelines* yang bertugas mengkaji dan memberikan rekomendasi kebijakan kepada negara-negara anggota untuk menopang proses-proses regionalisasi (Dyson, 2005: 127-128).

Selain itu, kemenangan kelompok ordo-liberal juga didukung oleh gelombang liberalisasi yang semarak, baik di Eropa maupun di seluruh belahan dunia. Untuk mengakselerasi penciptaan Pasar Tunggal Eropa, mulai tanggal 1 Januari tahun 1993, agenda liberalisasi dan deregulasi dijalankan secara serempak dan meluas di semua negara anggota Uni Eropa, dari sektor industri, perbankan sampai sektor jasa. Skema liberalisasi dalam Pasar Tunggal ini telah memaksa mereka untuk mengharmonisasi lebih dari 100.000 peraturan nasionalnya (Crouzet, 2001: 235). Sementara dalam konteks multilateral, negosiasi agenda liberalisasi perdagangan yang alot dalam GATT (*General Agreement on Trade and Tariff*) di Uruguay Round juga telah berhasil membentuk WTO (*World Trade Organization*) pada tahun 1994, yang semakin mengikat semua anggotanya untuk lebih gencar melakukan liberalisasi perdagangan.

Di samping mekanisme bilateral dan multilateral itu, liberalisasi perdagangan di pelbagai kawasan dunia juga berkembang melalui skema *Regional Trading Arrangements* (RTAs), atau yang secara umum disebut sebagai regionalisasi ekonomi. Menurut data WTO, sejak 1948-1994 sudah terdapat 124 RTAs dan hanya 65 RTAs saja yang masih bertahan sampai tahun 1994; namun pada periode 1995-2003, dalam rentang waktu delapan tahun, terdapat 130 RTAs baru yang telah disepakati. Volume perdagangan dalam lingkup RTAs juga tercatat sangat besar, mencapai 43% dari total perdagangan dunia di tahun 2000 (Ravenhill, 2006: 117).

Bagaimanapun hadirnya lembaga regional yang memiliki otoritas untuk mengatur ekonomi dan moneter negara-negara anggota Uni Eropa menolak ide tentang, apa yang digagas oleh Katzenstein sebagai, lembaga-lembaga parapublik dalam struktur ekonomi politik Jerman. Sejalan dengan proses-proses regionalisasi itu model pengambilan kebijakan yang “*incremental outcomes*”, yang dicapai dengan konsensus, hampir tidak mungkin bisa ditempuh lagi. Proses-proses liberalisasi juga semakin membuka ruang tantangan baru bagi Jerman untuk lebih berkonsentrasi meningkatkan daya saingnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kebutuhan untuk meningkatkan daya saing itu pada satu sisi didorong oleh mandeknya “*incremental innovation*” dalam *Modell Deutschland*, sedangkan pada sisi yang lain dipicu oleh globalisasi ekonomi yang membuka peluang bagi Jerman untuk lebih membangun kebijakan ekonomi industrial yang berorientasi ke luar (*outward looking oriented*).

Konteks penting lainnya yang mentransformasikan *Modell Deutschland* adalah perubahan sistem produksi global yang berlangsung beberapa dekade terakhir, yang kian mengarah pada paradigma fleksibilitas: fleksibilitas organisasi produksi, fleksibilitas tuntutan pasar, dan fleksibilitas buruh. Model industri Jerman merupakan warisan bentuk Fordisme, dengan bentuk-bentuk perusahaan gigantik, jumlah pekerja yang besar, dan serikat buruh yang kuat. Budaya industrial fordisme yang sudah berakar itu sangat sulit untuk beradaptasi dengan perubahan-perubahan global yang semakin menuntut daya saing tinggi dan desentralisme hubungan industrial. Upaya pengubahan struktur industri ini, dan berbagai implikasi turunannya, adalah tantangan paling berat bagi Jerman karena harus mengubah pula pola hubungan negara, pasar dan masyarakat dalam arti yang luas.

### **Restrukturisasi Industri**

Kemandekan dalam struktur industri domestik dan munculnya pesaing-pesaing baru dalam pasar dunia membuat industri-industri Jerman mengalami krisis daya saing sejak tahun 1990-an. Problem utama yang dihadapi Jerman adalah bagaimana menghadapi para pesaing asing yang memiliki efisiensi produksi lebih tinggi dan semakin ekstensif menguasai pasar dunia. Rendahnya daya saing ini, menurut Sigurt Vitols (1995), terutama sekali, dapat dilacak sampai ke sentralitas *engineer* dalam struktur industri-industri Jerman, yang mengakibatkan produk-produk industri Jerman itu lebih ditentukan oleh tingkat kecanggihannya daripada pertimbangan-pertimbangan pasar (Vitols, 1995: 7-8). Dengan kata lain, krisis daya saing ini berakar dari strategi inovasi industri Jerman yang lebih bersifat *technology-driven* daripada *market-driven*.

Sebagai perbandingan, misalnya, Jepang justru menggunakan strategi yang berkebalikan dengan yang diambil Jerman. Yang dilakukan pertama kali oleh industri-industri Jepang adalah mengenali pasar, barulah kemudian diikuti dengan disain teknologinya. Dengan strategi demikian, Jepang semakin

kuat daya saingnya dalam pasar internasional. Misalnya, pada akhir tahun 1980-an, Jepang sudah berhasil menguasai pasar ekspor di negara-negara Asia sebesar 61,1%, dibandingkan dengan Jerman yang hanya mencapai 25%. Sementara produk-produk mesin Jepang juga dapat diserap oleh pasar Asia sampai angka 45%, jauh lebih besar dari produk Jerman yang hanya 12% (Weiss, 1998: 141-144).

Restrukturisasi industri pada zaman fleksibilitas produksi—atau era globalisasi sistem produksi itu—harus diarahkan bukan hanya untuk mendorong efisiensi internal, tetapi juga untuk memperluas rantai nilai tambahnya (*value-added chain*). Rantai pertambahan nilai inilah yang dianggap sebagai sumber kemakmuran baru bagi bangsa-bangsa di dunia dalam sistem ekonomi global yang semakin saling tergantung — *global interdependence* (Scott, 1985: 98-99). Dengan sistem produksi yang fleksibel, industri-industri dapat menjamin efisiensi produksinya dan dengan jejaring yang panjang mereka pun lebih sanggup untuk mendesentralisasi resiko-resiko pasar (Klobes, 2005: 71-74).

Pada akhir tahun 1980-an, strategi internasionalisasi *value-added chain* dan desentralisasi sistem produksi itu telah menjadi paradigma baru dalam restrukturisasi industri. Perusahaan-perusahaan besar tidak hanya berambisi untuk memperluas ekspor ke pelbagai kawasan di dunia, tetapi juga berebut untuk membangun afiliasi dengan perusahaan-perusahaan di luar negeri, terutama dengan strategi merger dan akuisisi lintas negara (*cross-border M&As*). Hal ini bisa ditimbang dari pergerakan investasi asing dunia dan ekspansi perusahaan-perusahaan transnasionalnya yang sangat masif. Pada tahun 1980, total FDI inflow di dunia hanya sebesar \$ 55.262 juta, kemudian melonjak hampir 24 kali menjadi \$ 1.305.852 juta pada tahun 2006. Saat ini diperkirakan terdapat 78.000 perusahaan transnasional di dunia dengan perusahaan afiliasi asing lebih dari 780.000 perusahaan. Perusahaan-perusahaan transnasional ini, pada tahun 2006, telah menyerap lebih dari 73 juta tenaga kerja, atau naik tiga kali lipat dari tahun 1990 yang hanya mencapai 25 juta (UNCTAD, 2008: 29).

Terkait dengan konteks reformasi industrial global, semenjak awal tahun 1990-an Jerman pun telah mulai masif melakukan internasionalisasi industrinya. Pada tahun 1992, angka total FDI outflow Jerman sebesar € 14.851 juta dan mencapai angka tertinggi pada tahun 1998 dan 1999, masing-masing € 79.916 juta dan € 102.018 juta (UNCTAD, 2004b: 14-15). Jerman juga mulai gencar melebarkan perusahaan-perusahaan transnasionalnya ke seluruh dunia. Di negara-negara Eropa Barat, jumlah perusahaan yang berafiliasi dengan perusahaan transnasional milik Jerman bertambah dari 13.602 pada tahun 1991 menjadi 17.341 pada awal 2000. Pada periode yang sama, di kawasan Amerika Latin dan Karibia pertambahan perusahaan afiliasinya tidak cukup mengesankan: dari 1.060 menjadi 1.708 perusahaan. Sisi lain, pertambahan perusahaan-perusahaan yang berafiliasi dengan perusahaan

transnasional Jerman di kawasan Asia dan Eropa Timur mengalami lonjakan sangat tajam, masing-masing dari 1.002 menjadi 2596 dan dari 358 menjadi 4.383 (UNCTAD, 2004b: 24-26).

Sebaran geografis perusahaan-perusahaan transnasional Jerman juga berkembang sangat mencolok dalam satu dasawarsa terakhir. Di antara perusahaan-perusahaan transnasional dunia yang memiliki sebaran geografis paling tinggi, empat perusahaan transnasional Jerman masuk dalam ranking sepuluh besar.

**Tabel 2.**  
TNCs dengan persebaran geografis paling tinggi

Ranking	Perusahaan	Home Country	Host Countries
1	Deutsche Post AG	Jerman	103
2	Royal Dutch/Shell Group	Inggris-Belanda	96
3	Nestlé SA Switzerland	Swiss	85
4	Siemens AG	Jerman	85
5	BASF AG	Jerman	84
6	Bayer AG	Jerman	76
7	Procter & Gamble	Amerika Serikat	72
8	IBM	Amerika Serikat	66
9	Phillips Electronics	Belanda	62
10	Total	Prancis	62

**Sumber:** diolah dari UNC-TAD, 2007. Hal. 236.

Problem kedua yang mengakibatkan krisis daya saing adalah bahwa Jerman tidak bisa terus mempertahankan industri-industri manufaktur tradisionalnya sebagai motor pertumbuhan ekonomi, melainkan ia juga harus memerhatikan sektor-sektor ekonomi yang baru (Burton dan Hansen, 1993: 47). Jerman memang dikenal unggul dalam inovasi di sektor industri tradisional, tetapi sangat terlambat untuk memasuki sektor-sektor baru yang memiliki pasar luas, seperti mikro-elektronik, teknologi informasi, dan semikonduktor (Weiss, 1998). Akibatnya, ekspansi pasar yang dilakukan Jerman berjalan relatif sangat lambat.

Jerman juga mengalami keterlambatan untuk menggarap sektor-sektor industri jasa. Kendati tren tersierisasi ekonomi, peralihan dari sektor industri ke sektor jasa, di negara-negara maju sudah terjadi sejak lama, Jerman tetap saja merupakan negeri yang terlambat dalam pertumbuhan sektor jasanya. Persoalan yang paling utama, sebagaimana dikatakan Vitols, adalah kesulitan untuk mentransformasikan struktur industrial Jerman yang gigantik menjadi lebih fleksibel dan adaptif. Di Amerika Serikat tersierisasi ini sudah gencar dimulai sejak pertengahan tahun 1950-an. Sementara di Jerman proses ini baru

berjalan dengan tersendat-sendat pada akhir tahun 1970-an. Itu pun masih terbatas dalam bidang jasa-jasa industrial seperti software, R&D, konstruksi, disain, perencanaan, dan konsultan (Klobes, 2005: 70).

Padahal, sejak setengah abad terakhir ini pergeseran tren investasi dunia terhadap sektor jasa sudah sangat mencolok. Pada tahun 2005, nilai FDI untuk sektor jasa telah mencapai 61% dari total FDI dunia, dibandingkan dengan tahun 1990 yang hanya menyerap 49% (UNCTAD, 2008: 30). Internasionalisasi sektor-sektor tersier ini juga berkembang dengan pesat. Data-data *Cross-border M&As* menunjukkan perkembangan internasionalisasi sektor ini dengan sangat mencolok, dari 37% pada tahun 1987-1990 menjadi 58% pada tahun 2002-2006. Sebaliknya, dalam periode yang sama *Cross-border M&As* di sektor manufaktur justru mengalami penurunan – dari 52% menjadi 31% (UNCTAD, 2007: 23).

**Tabel 3.**

FDI dari dan ke Jerman di Sektor Tersier, 1991-2000 (Juta Euro)

FDI Sektor Tersier	1991	1994	1998	2000
FDI Inflow	3.873	7.372	25.339	224.296
<b>Total FDI Inflow</b>	<b>4.011</b>	<b>5.920</b>	<b>22.127</b>	<b>215.209</b>
FDI Outflow	7.641	8.406	29.764	41.036
<b>Total FDI Outflow</b>	<b>20.038</b>	<b>15.648</b>	<b>79.916</b>	<b>61.387</b>

**Sumber:** Diolah dari Deutsche Bundesbank, Balance of Payment Statistics Division; UNCTAD, 2004b.

Meskipun relatif terlambat, proses tersierisasi sistem industrial di Jerman berkembang intensif sejak tahun 1990-an. Peningkatan ini bisa dilihat dari semakin tingginya *FDI inflow* dalam sektor ini. Dalam satu dasawarsa, 1991-2000, investasi asing di Jerman dalam sektor tersier naik dari € 3.873 juta menjadi € 224.296 juta, atau mengalami lonjakan sebesar 58 kali lipat. Pada kurun waktu yang sama, volume investasi asing Jerman untuk sektor jasa ini juga naik tajam, dari € 7.641 juta menjadi € 41.036 juta. Dibandingkan dengan sektor yang lainnya, investasi asing Jerman di sektor tersier mengalami lonjakan, dari sekitar 38% total *FDI outflow*-nya pada tahun 1991 menjadi 67% pada tahun 2000 (UNTAD, 2004b).

**Regionalisasi Asia dan Pertarungan Ekonomi Dunia**

Proses-proses transnasionalisasi industri dan investasi Jerman, juga di negara-negara maju secara umum, berlangsung berbarengan dengan bangkitnya situs-situs baru ekonomi kawasan, terutama di negara-negara Asia. Selain Uni Eropa, ASEAN merupakan organisasi kawasan paling asertif dan gencar

melakukan regionalisasi ekonomi sejak awal tahun 1990-an. Berkembangnya regionalisasi baru ini terkait dengan dua perkembangan ekonomi politik Asia Tenggara kontemporer (Breslin dan Higgot, 2003). Satu sisi, regionalisasi merupakan konsekuensi langsung dari proses industrialisasi di negara-negara ASEAN yang semakin meningkatkan interdependensi. Sementara pada sisi yang lain, regionalisasi di Asia juga menjadi arena persaingan ekonomi politik baru bagi negara-negara maju pasca Perang Dingin.

Sebagaimana dikatakan Breslin dan Higgot (2003), regionalisasi ekonomi di kawasan Asia Tenggara tidak dapat dipisahkan dari basis material perkembangan industrialisasi di negara-negara ASEAN. Transformasi industrial di negara-negara ASEAN pada pertengahan dekade tahun 1980an, yang mengarah pada model industrialisasi berorientasi ekspor, berimplikasi pada peningkatan tajam sektor industri manufaktur. Pertumbuhan sektor ini di Indonesia misalnya mengalami lonjakan dari 10,3% pada tahun 1970 menjadi 24,1% pada tahun 1995. Pada periode yang sama, Malaysia juga mengalami kenaikan dari 12,4% menjadi 26,4%. Sementara sektor industri manufaktur di Thailand melonjak dari 15,9% menjadi 28,2% (Jomo, 2003: 29). Perkembangan sektor-sektor industri ini berhasil meningkatkan nilai ekspor pada sektor manufaktur negara-negara ASEAN—dari 31,1% total volume perdagangan ASEAN pada tahun 1980 menjadi 75,2% di tahun 1993 (Ravenhill, 1995: 856).

Reformasi industrial di negara-negara Asia segera mengundang negara-negara maju untuk merebut pengaruh di kawasan ini. Sejak pertengahan tahun 1980an, Jepang tampil sebagai negara paling besar nilai investasinya di negara-negara ASEAN. Pada periode tahun 1985-1989, persebaran *FDI*-nya di kawasan Asia rata-rata tumbuh sebesar 52%, dan negara-negara Asia Tenggara merupakan resipien terbesar. Di Thailand, investasi Jepang meningkat 162% pada tahun 1985-1989 dan pada periode yang sama investasinya di Malaysia melonjak 70%. Pada tahun 1986-1989, nilai investasi Jepang di Filipina naik menjadi 108%, dan pada tahun 1989-1992, *FDI* Jepang di Indonesia berkembang 42% (Munakata, 2006: 38). Dua kekuatan ekonomi lain yang juga berpengaruh di Asia adalah Amerika Serikat dan Uni Eropa-5 (Jerman, Perancis, Inggris, Belanda, dan Italia). Pada 1990-1994, rerata *FDI* Amerika Serikat di Asia mencapai 4,6% dan naik menjadi 9,3% pada tahun 1995-1999. Pada kurun yang sama rerata *FDI* Uni Eropa-5 di kawasan Asia melonjak cukup tinggi, yakni dari 2,7% menjadi 16,3% (UNCTAD, 2004).

Dua perkembangan ini—industrialisasi negara-negara ASEAN dan keterlibatan negara-negara maju—menjadi karakter terpenting dalam bangun arsitektural regionalisasi di Asia yang lebih berorientasi pasar (Aggarwal dan Koo, 2008). Selain itu, dinamika ekonomi regional di Asia secara umum juga patut mendapat perhatian. Kebangkitan ekonomi China sejak dua dekade ini secara umum dipandang oleh negara-negara ASEAN sebagai ancaman. Pada pertengahan dekade tahun 1990an, rerata investasi asing di China dan

negara-negara ASEAN relatif setara, namun dalam tahun-tahun berikutnya ASEAN semakin tertinggal jauh. Hingga pada tahun 2004 jumlah FDI yang mengalir ke China sudah hampir dua kali lipat dari negara-negara ASEAN, masing-masing 60.630 juta dolar dan 35.245 juta dolar (UNCTAD, 2007: 251-255).

Proses-proses regionalisme ekonomi di Asia dimulai oleh ASEAN sebagai motor integrasi ekonomi paling aktif. Inisiasi regionalisme ekonomi itu dilakukan dalam kerangka ASEAN secara evolutif, mulai dari pemberlakuan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*), sebuah skema untuk menurunkan dan menghapus tarif perdagangan antarnegara ASEAN, pada awal tahun 1993 hingga kesepakatan membangun *ASEAN Economic Community* pada tahun 2003 yang bertujuan untuk menjadikan ASEAN sebagai kawasan pasar tunggal dan basis produksi dan untuk mengintegrasikan ASEAN sepenuhnya ke dalam ekonomi global (Chia, 2007).

Selain melalui kerangka ASEAN, regionalisasi ekonomi di Asia juga dilakukan melalui kerangka-kerangka regionalisme yang lebih terbuka (Aggarwal dan Koo, 2008). Sejak tahun 1989, negara-negara ASEAN tergabung dalam APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) yang menjadi arena utama bagi Amerika Serikat untuk meningkatkan peran ekonomi politik pascaPerang Dingin di negara-negara Asia Tenggara. Sementara itu, kerjasama ekonomi negara-negara ASEAN dengan Uni Eropa baru dimulai secara formal sejak dibentuknya ASEM (*Asia-Europe Meeting*) pada tahun 1995. Akan tetapi, dua format regionalisasi ini kemudian menghadapi banyak hambatan karena krisis ekonomi Asia pada tahun 1997.

Krisis ekonomi tahun 1997 yang menghancurkan hampir seluruh negara-negara Asia semakin menunjukkan kuatnya interdependensi antarkawasan ekonomi di Asia. Momentum krisis itu juga membuka dialog antara negara-negara ASEAN dan Asia Timur Laut—yakni Jepang, Korea Selatan, dan China—untuk membentuk blok ekonomi Asia Timur, melalui kerangka ASEAN+3 (Chia, 2007; Soesastro, 2006). Sebenarnya gagasan untuk membangun blok Asia Timur ini pernah diusulkan Mahathir Mohammad, Perdana Menteri Malaysia, pada awal tahun 1990 melalui Kaukus Ekonomi Asia Timur (EAEC), namun karena tidak didukung oleh Amerika Serikat dan Jepang, gagasan ini kemudian tidak pernah terwujud (Wunderlich, 2007: 128).

Setelah krisis ekonomi itu, ASEAN+3 menjadi mesin regionalisasi Asia yang melampaui kerangka dalam AFTA, dan membuat regionalisasi Asia semakin dinamis. Pada bulan November tahun 2000, Perdana Menteri China Zhu Rongji mengajukan keinginannya untuk membentuk *Free Trade Area* (FTA) antara China dan ASEAN. Pada tahun 2002 "*Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation*" yang menjadi basis bagi *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA) ditandatangani. Langkah progresif China ini dipandang oleh Jepang sebagai tantangan untuk mengukuhkan supremasi

kekuasaan ekonominya di Asia Tenggara. Jepang segera merespon dengan mengajukan “*Comprehensive Economic Cooperation Accord*” dengan ASEAN dan mendirikan Ba’ao Forum di Pulau Hainan, semacam *World Economic Forum* di Davos yang mempertemukan secara informal para pemimpin Asia Timur pada awal 2001 (Zha, 2004: 245-250).

Regionalisasi Asia pascakrisis, sebagaimana juga sebelumnya, menjadi arena persaingan kekuatan-kekuatan ekonomi, baik yang berada di dalam satu kawasan, yakni Jepang dan China, maupun kekuatan ekonomi dunia lainnya (Jayasuriya, 2004). Dengan adanya blok Asia Timur ini, tentu saja, Amerika Serikat merasa kepentingannya di Asia semakin terancam, terutama oleh Jepang dan China. Sementara untuk menghindari persaingan Jepang dan China di Asia, negara-negara ASEAN berupaya untuk melibatkan negara-negara Uni Eropa yang memiliki kapasitas ekonomi kuat sebagai pengimbang kekuatan melalui forum ASEM.

Melalui konteks persaingan ini, redefinisi kepentingan negara-negara maju, termasuk Jerman, dan bagaimana mengamankan kepentingannya itu menjadi tantangan paling penting bagi masa depan hubungan ekonomi di Asia. Secara khusus, Bersick dan Pasch (2007) dalam *Southeast Asia: The Future of German Relations*, mengatakan bahwa ada dua kunci penting dalam mengarahkan kebijakan ekonomi luar negeri Jerman—yang saya kira juga berlaku untuk negara-negara maju lainnya—di Asia (Bersick dan Pasch, 2007: 2). Pertama, meningkatkan kapasitas untuk membangun jejaring ekonomi dalam proses regionalisasi di Asia. Kedua, meningkatkan keterlibatannya, juga Uni Eropa secara umum, dalam diplomasi-diplomasi yang menentukan hubungan-hubungan ekonomi dan politik di Asia.

### **Konsolidasi vs Polarisasi:**

#### **Membaca Jejaring Ekonomi Jerman di Asia**

Membangun kekuatan jejaring ekonomi di Asia Tenggara, terutama dalam bingkai regionalisasi Asia, merupakan fondasi paling penting bagi Jerman untuk membangun pengaruh ekonomi politik di Asia Tenggara (Bersick dan Pasch, 2007: 2). Kawasan ekonomi yang solid dengan jumlah penduduk lebih dari 553 juta merupakan pasar sekaligus basis produksi yang potensial yang layak menjadi pertimbangan bagi masa depan kepentingan ekonomi negara-negara maju, termasuk Jerman. Melalui konteks ini, pertanyaannya adalah bagaimana sesungguhnya kekuatan jejaring ekonomi Jerman yang riil di Asia dan bagaimana dinamikanya?

Meskipun tidak sekuat Jepang dalam melakukan relokasi industri dan investasinya di tahun 1980an, Jerman sejak awal tahun 1990an sudah mulai menjadikan negara-negara Asia—terutama Asia Timur, Asia Tenggara dan Asia Selatan—sebagai tujuan investasi dan perluasan industrinya. FDI Jerman yang mengalir ke negara-negara Asia ini pada awal tahun 1991 mencapai € 381 juta, dan secara konsisten naik menjadi € 2.876 juta pada tahun 1998 dan

€ 5.068 juta pada tahun 2000 (UNCTAD, 2004). Perkembangan ini cukup mengesankan kalau dibandingkan dengan total investasi asing yang mengalir ke negara-negara itu yang mencapai \$ 11.911 juta pada tahun 1990 dan \$ 80.772 juta pada tahun 2000 (UNCTAD, 2008).

Internasionalisasi industri Jerman di Asia, yang diukur dari perkembangan industri-industri Asia yang berafiliasi dengan perusahaan transnasional Jerman, juga melonjak tajam. Data UNCTAD menunjukkan perkembangan perusahaan-perusahaan yang berafiliasi dengan Jerman, dari 1279 perusahaan pada tahun 1991 berturut-turut menjadi 2591 dan 3097 perusahaan pada tahun 1998 dan tahun 2000 (UNCTAD, 2004). Dari jumlah itu, sebagian besar perusahaan-perusahaan yang berafiliasi dengan perusahaan transnasional Jerman tersebar di negara-negara Asia Timur, Asia Tenggara dan Asia Selatan. Pada tahun 1991, 78,3% perusahaan-perusahaan di seluruh Asia yang berafiliasi dengan Jerman berada di tiga subkawasan industri itu. Sementara pada tahun 2000, perbandingan itu naik menjadi 84%, atau dari 3097 perusahaan di Asia yang berafiliasi dengan Jerman 2596-nya berada di negara-negara tiga subkawasan itu.

**Tabel 4.**  
Industri-Industri di Asia yang berafiliasi dengan TNCs Jerman, 1991-2000

	1991	1994	1998	2000
<b>Total</b>	<b>20.892</b>	<b>21.745</b>	<b>29.041</b>	<b>34.357</b>
<b>Seluruh Asia</b>	1.279	1.428	2.591	3.097
<b>Di Asia Timur, Tenggara dan Selatan</b>	1.002	1.195	2.211	2.596
China	37	88	486	601
Korea	80	86	137	189
India	98	116	234	257
Indonesia	47	54	91	103
Malaysia	99	130	181	208
Filipina	32	29	77	85
Singapura	208	86	363	436
Thailand	83	96	143	135

**Sumber:** diolah dari UNCTAD, 2004; UNTAD, 2004b.

Oleh karena ketatnya persaingan kawasan-kawasan di dunia yang juga berkepentingan untuk merebut FDI dan sebaran industrinya, maka jejaring ekonomi Jerman di Asia pun penting dibaca dalam konteks perbandingan dengan kawasan-kawasan yang lainnya. Dengan cara demikian kita bisa memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang dinamika jejaring ekonomi Jerman. Data mengenai dinamika investasi Jerman di luar negeri dan perluasan afiliasi industrinya di pelbagai kawasan dunia sangat membantu untuk menimbang kekuatan riil jejaring ekonomi Jerman di kawasan-kawasan itu.

Kekuatan ekonomi Jerman di Asia, sebagaimana digambarkan di atas, ternyata masih relatif kecil dibandingkn dengan kawasan ekonomi yang lain. Sebagaimana kecenderungan negara-negara maju lainnya, investasi Jerman pun masih terkonsentrasi di negara-negara maju. Pada tahun 1991, total investasi Jerman di negara maju mencapai € 18.166 juta dari total *FDI outflow* € 20.038 juta atau sekitar 90,6%. Pada tahun 2000 presentase investasi Jerman di negara maju menurun, yakni menjadi 67,7% atau hanya sebesar € 41.618 juta dari total *FDI outflow* Jerman yang mencapai € 61.387 juta (UNCTAD, 2004b).

**Tabel 5.**  
Perbandingan sebaran FDI Jerman di dunia, 1991-2000 (juta dollar)

	1991	1994	1998	2000
<b>Total FDI</b>	20.038	15.648	79.916	61.387
<b>Negara Maju</b>	18.166	12.188	68.749	41.618
<b>Asia</b>	490	1.061	3.402	6.229
<b>Amerika Latin</b>	748	937	2.356	8.229
<b>Eropa Timur dan Tengah</b>	710	1.469	2.089	4.745
<b>Republik Ceko</b>	413	302	746	1.188
<b>Hongaria</b>	213	580	1.635	1.162
<b>Polandia</b>	35	175	1.902	839
<b>Slovenia</b>	....	39	163	1.042

**Sumber:** Diolah dari UNCTAD, 2004b.

Sebaran industri-industri yang berafiliasi dengan perusahaan transnasional Jerman juga kurang lebih menampilkan gambaran yang serupa dengan pola sebaran investasinya. Sebagian besar perusahaan-perusahaan itu masih berbasis di negara-negara Eropa Barat. Dari 20.895 perusahaan yang berafiliasi dengan perusahaan transnasional Jerman pada tahun 1991, sebanyak 13.602—atau sekitar 65 persen—berada di negara-negara Eropa Barat. Sedangkan pada tahun 2000, dari 34.357 total perusahaan yang berafiliasi dengan Jerman, sebesar 50% atau 17.341 perusahaan itu berlokasi di negara-negara Eropa Barat. Dengan demikian, persebaran perusahaan Jerman di dunia sebenarnya tidaklah lebih dari 50 persen saja.

**Tabel 6.**  
Industri-industri dunia yang berafiliasi dengan TNCs Jerman, 1991-2000

	1991	1994	1998	2000
<b>Total</b>	20.895	21.745	29.041	34.357
<b>Eropa Barat</b>	13.602	13.425	15.922	17.341
<b>Amerika Latin dan Karibia</b>	1.060	987	1.389	1.708
<b>Afrika</b>	308	239	275	297
<b>Asia</b>	1.279	1.428	2.591	3.097
<b>Eropa Timur dan Tengah</b>	358	1.357	3.547	4.383
<b>Hongaria</b>	199	459	812	908
<b>Polandia</b>	69	308	1.088	1.366
<b>Slovenia</b>	-	69	197	257

**Sumber:** diolah dari UNCTAD, 2004b.

Dari jumlah investasi dan sebaran industri transnasional Jerman yang mengalir ke negara-negara berkembang itu, persebarannya ternyata tidak terkonsolidasi dalam sebuah kawasan saja. Dari periode tahun 1991-2000, kawasan Asia dan Amerika Latin masih menjadi resipien utama investasi Jerman. Rekonstruksi ekonomi negara-negara pascakomunis di Eropa dan perluasan keanggotaan Uni Eropa yang meliputi negara-negara Eropa Tengah dan Timur pada tahun 2004 dan 2007 membuat dinamika investasi dan sebaran industri transnasional Jerman semakin terpolarisasi (Wunderlich, 2007).

Signifikansi kekuatan jejaring ekonomi Jerman di Asia senantiasa berada di bawah bayang-bayang kebangkitan ekonomi negara-negara Eropa Tengah dan Timur. Pada tahun 1991, sebaran industri-industri Eropa Timur dan Tengah yang berafiliasi dengan industri transnasional Jerman tidak lebih dari 358 perusahaan, sementara pada saat yang sama jumlah industri di Asia yang berafiliasi dengan Jerman sudah mencapai 1279 perusahaan. Hingga akhir tahun 2000, jumlah perusahaan yang berafiliasi dengan perusahaan transnasional Jerman telah mencapai 4.383 perusahaan, melampaui kawasan Amerika Latin dan Asia yang hanya 1.708 dan 3.097 perusahaan (UNCTAD, 2004b).

## Penutup

Transformasi *Modell Deutschland* Jerman sejak dua dasawarsa lalu menjadi akar genealogis untuk memahami struktur ekonomi politik Jerman kontemporer. Kemenangan kelompok ordo-liberal, yang ditopang oleh pelbagai momentum perubahan dalam konteks domestik, regional maupun global, menjadi kekuatan ideologis baru dalam struktur ekonomi politik Jerman. Pada level praktis, keberhasilan Jerman melakukan liberalisasi ekonomi yang ditopang oleh reformasi struktur industrialnya menjadikannya sebagai kekuatan

ekonomi dunia yang penting.

Semakin gencarnya transnasionalisasi industri dan investasi Jerman di dunia sejak dekade tahun 1990-an menjadi alasan utama tulisan ini untuk menimbang signifikansi kekuatan ekonomi Jerman dalam regionalisasi ekonomi di pelbagai belahan dunia, terutama di Asia. Melalui kajian perbandingan, sulit untuk mengatakan bahwa jejaring ekonomi Jerman ini semakin terkonsolidasi di Asia. Polarisasi sebaran investasi dan industri Jerman, yang sebagian besar dipengaruhi oleh dinamika regionalisasi di Eropa, semakin menjadi preseden baru akan melemahnya peran Jerman di Asia ke depan. Sisi lain, keterlibatan Jerman – juga Uni Eropa – dalam forum-forum diplomasi ekonomi dengan Asia bisa diharapkan menjadi salah satu pintu masuk untuk meningkatkan peran ekonomi dan politiknya di Asia yang kini diwarnai persaingan antara Jepang dan China. ●

## Referensi

- Aggarwal, Vinod dan Min Gyo Koo (ed). 2008. *Asia's New Institutional Architecture: Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security Relations*. Berlin: Springer.
- Beaud, Michel. 2001. *Histoire du Capitalisme de 1500 á 2000* (Terj. Tom Dickman dan Anne Lefebvre). New York: Monthly Review Press.
- Beck, Stefan, Frank Klobes, dan Christoph Scherrer (ed). 2005). *Surviving Globalization? Perspective for the German Economic Model*. Berlin: Springer.
- Bersick, Sebastian dan Paul Pasch. 2007. *Southeast Asia: The Future of German Foreign Relations*. Berlin: FES.
- Breslin and Higgot. 2003. "New Regionalism in Historical Perspective", *Asia Europe Journal*, Vol. 1 (2) Mei, hlm.167-182.
- Burton, Daniel F. dan M. Katherine Hansen. 1993. *German Technology Policy: Incentive for Industrial Innovation, Challenge!* Januari-Februari, hlm. 37-47.
- Cia, Siow Yue. 2007. "Whither East Asian Regionalism: ASEAN Perspective", *Asian Economic Papers*, No. 6: 3.
- Cheng, Joseph Y.S. 2004. "China-ASEAN Relations in the Early Twenty First Century" dalam Jayasuriya (ed.). *Asian Regional Governance*. London: Routledge.
- Crouzet, François. 2001. *A History of the European Economy, 1000–2000*. Virginia: University Press of Virginia.
- du Rocher, Sophie Boisseau dan Bertand Fort (ed.). 2005. *Paths to Regionalization: Comparing Experiences in East Asia and Europe*. Singapore: Asia-Europe Research Series.
- Dyson, Kenneth (ed.). 2002, *European State and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_ dan K. Goetz (ed.). 2004. *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. London: Proceedings of the British Academy, vol. 119, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. "Economic Policy Management: Catastrophic Equilibrium, Tipping Points and Crisis Interventions" dalam Simon Green dan William Paterson (eds). 2005. *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press
- Eichengreen, Barry J. 2007. *The European Economy Since 1945: Coordinated Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Felker, Greg B. 2003. "Southeast Asian Industrialization and the Changing Global Production System", *Third World Quarterly*, April.
- Graham, Andrew dan Anthony Seldon. 1990. *Government and Economies in the Postwar World: Economic Policies and Comparative Performance, 1945-1985*. New York dan London: Routledge.
- Green, Simon dan William Peterson (ed.). 2005. *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jomo, K.S. 2003. *Southeast Asian Tigers? From Miracle to Debacle and Beyond*. London: Routledge.
- Katzenstein, Peter J. 1987. *Policy and Politics in Germany: The Growth of a Sovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Klobes, Frank. 2005. "The Dynamics of Industrial Restructuring" dalam Stefan Beck, Frank Klobes, dan Christoph Scherrer (ed.). 2005. *Surviving Globalization? Perspective for the German Economic Model*. Berlin: Springer.
- Munakata, Naoko. 2006. *Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration*. Tokyo: Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- Nesadurai, Helen E. S. 2003. "Attempting Developmental Regionalism through AFTA: The Domestic Sources of Regional Governance", *Third World Quarterly*, April.
- Ravenhill, John. 1995. "Economic Cooperation in Southeast Asia: Changing Incentives", *Asian Survey*, Vol. 35. No.9, September.
- \_\_\_\_\_. (2006), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodan, Gery, Kevin Hewison dan Richard Robison. 2007. *The Political Economy of Southeast Asia: Conflict, Crisis and Change*. London: Oxford University Press.
- Scott, Bruce R. 1985. "National Strategies: Key to International Competition" dalam Bruce Scott dan George Lodge (ed.). 1985. *US Competitiveness in the World Economy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Shigeyuki dan Nidhiprabha (ed.). *East Asian Economies and New Regionalis.*, Kyoto: Kyoto University Press.

- Soesastro, Hadi. 2006. "Regional Integration in East Asia: Achievement and Future Prospects", *Asian Economic Policy* (2006) No. 1.
- Streeck, Wolfgang. 2005. "Industrial Relations: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness" dalam Simon Green dan William Paterson (eds). 2005. *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press
- \_\_\_\_\_ dan Christine Trampusch. 2005. "Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State", *German Politics*, Vol. 14, No.2, Juni.
- Telo, Mario. 2007. *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Posthegemonic Era*. London: Ashgate.
- UNCTAD. 2004 *World Investment Report 2003*. New York and Geneva: UN Publications.
- \_\_\_\_\_ 2004b. *Country Profiles: Germany*. New York: UN Publications.
- \_\_\_\_\_ 2007. *World Investment Report 2006*. New York and Geneva: UN Publications.
- \_\_\_\_\_.2008. *Development and Globalization: Facts and Figures*. New York and Geneva: UN Publications.
- Vitols, Sigurt. 1995. "The German Industrial Strategy" Paper presented for the Workshop on Innovation and Industrial Strategy in Germany and the New Europe. Wissenschaftszentrum: Berlin, September.
- \_\_\_\_\_ 2005. "Globalization and the Transformation of the German Model" dalam R. Stubbs and G. Underhill (ed.). 2005. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Walters, William dan J.H. Haahr. 2005. *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. London: Routledge.
- Weiss, Linda. 1998. "Dualistic State: Germany in the Japanese Mirror", dalam Linda Weiss (ed.), *The Myth of the Powerless State*. Itacha: Cornell University Press.
- Wunderlich, Jens-Uwe. 2007. *Regionalism, Globalization, and International Order: Europe and Southeast Asia*. London: Ashgate.