BAB III
PANDANGAN UNI EROPA TERHADAP PROLIFERASI

Pada Bab III akan menjelaskan mengenai pandangan Uni Eropa terhadap proliferasi nuklir Iran. Bab ini akan diawali dengan penjelasan mengenai prinsip dasar yang tertuang dalam strategi keamanan Eropa mengenai proliferasi meliputi juga kebijakan luar negri dan keamanan bersama. Bagian terakhir dalam Bab III berisi tentang peran identitas internasional Uni Eropa sebagai bentuk implementasi norma dan sikap yang akan diambil dalam mengatasi masalah proliferasi.

A. PRINSIP DASAR UNI EROPA DALAM MENYUSUN KEBIJAKAN MENGENAI PROLIFERASI

1. STRATEGI KEAMANAN EROPA

Strategi Keamanan Eropa merupakan elemen penting dalam memberikan kerangka konseptual terhadap kebijakan luar negri dan keamanan bersama. Strategi tersebut dapat diartikan sebagai kemajuan kualitatif bagi Uni Eropa. Strategi Keamanan Eropa (*European Security Strategy*/ESS) yang mengidentifikasi ancaman keamanan serta respon strategis terhadap ancaman tersebut. ESS merupakan kontribusi penting yang lebih koheren dan lebih efektif melalui implementasi kebijakan luar negeri, keamanan, dan pengembangan Uni Eropa.

Pada tanggal 20 Juni 2003, hampir tiga bulan setelah krisis terburuk Uni Eropa yang dihasilkan oleh invasi pimpinan Amerika Serikat ke Irak. Para pemimpin wilayah Eropa bertemu di Dewan Eropa dan berhasil menyepakati draft pertama berupa Strategi Keamanan Eropa. Draft tersebut yang akhirnya diadopsi oleh Dewan Eropa pada 12-13 Desember 2003 dengan judul ***'A Secure Europe in a Better World'*** yang secara simbolis dan juga substansinya merupakan sebuah upaya untuk menegaskan kembali visi strategis Uni Eropa dan untuk

memperkuat kemauan bersama dengan bertindak kedalam ranah keamanan. Strategi Keamanan Eropa mengidentifikasi proliferasi senjata pemusnah massal menjadi *"ancaman terbesar bagi keamanan (Eropa)"* (Quille, 2004).

Ada perbedaan utama antara Strategi Keamanan Eropa (ESS) yang diadopsi pada bulan Desember 2003 dan Strategi Keamanan Nasional Amerika Serikat (USNSS). USNSS menekankan gagasan *"pre-emption"*, pendekatan unilaterisme atau sepihak terhadap keamanan internasional sedangan ESS melakukan pendekatan yang lebih multilateral terhadap tantangan keamanan, yang terkandung dalam undang-undang internasional dan piagam PBB. Kedua strategi keamanan baik dalam bentuk ESS dan USNSS merangkul sebuah *"konsep keamanan yang komprehensif"* dalam mengusulkan untuk mengatasi ancaman keamanan bersama. ESS menggambarkan pendekatan alternatif. Dalam ESS, disebutkan lima ancaman utama yang dihadapi oleh Uni Eropa antara lain proliferasi senjata pemusnah massal, terorisme, konflik regional, kegagalan negara dan kejahatan terorganisir (Bandeglu, 2014).

Pengadopsian ESS dapat dilihat sebagai titik balik konseptual dan prosedural dalam pengembangan Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama Uni Eropa (CFSP). ESS menyatakan bahwa *"Proliferasi senjata pemusnah massal berpotensi menjadi ancaman terbesar bagi keamanan [Eropa] dan berpendapat bahwa dunia memasuki periode baru dan berbahaya yang meningkatkan kemungkinan perlombaan senjata WMD, terutama di Tengah Timur"*. Dokumen ESS diterima dengan baik sebagai sebuah bentuk yang jelas, ringkas dan mudah diakses dari gambaran ambisi dan peran politik Uni Eropa di dunia, namun kepentingan utamanya terutama ditemukan dalam signifikansinya, dan bukan pada konten aslinya. Dengan menyatakan identitas keamanan dan pendekatannya yang berbeda terhadap kebijakan luar negeri dan keamanan bersama, Uni Eropa membuat langkah konsisten untuk membangun "kehadiran kolektif yang aktif dan berpengaruh".

ESS mempunyai 3 strategi objektivitas yang terdiri atas identifikasi jenis ancaman, membangun keamanan antar lingkungan regional, dan aturan internasional yang berdasarkan *"effective multilaterism"*. Dalam mengidentifikasi jenis ancaman, Uni Eropa membaginya kembali kedalam 3 prinsip ancamanan keamanan yang mana hal ini mencakup jaringan terorisme dan bersifat transnasional yang mana sebagian besar dimotivasi oleh fundamentalisme agama sehingga telah mengarahkan perhatiannya ke Eropa dan berusaha memperluas basis operasinya, selain itu ancaman keamanan yang disebabkan oleh (potensi) proliferasi senjata pemusnah massal (*WMD*) yang dapat membawa potensi terhadap kepemilikan senjata baru di wilayah yang memiliki relevansi strategis dengan Eropa dan kombinasi proliferasi dan terorisme. Serta, ancaman yang berasal dari kegagalan sistem pemerintahan sebuah negara didunia karena adanya peluang untuk menyediakan kejahatan internasional yang terorganisir seperti perdagangan manusia, narkoba, dan senjata ditambah jika hal tersebut dapat memicu keadaan agar dapat mengorganisir kegiatan teroris.

ESS menyimpulkan bahwa semua ancaman keamanan yang dihadapi Eropa merupakan sifat yang semakin global. Fakta yang telah timbul menyebabkan Uni Eropa mendefinisikan bidang kepentingan keamanannya sendiri secara global. Sebagai konsekuensinya, Uni Eropa tidak memiliki pilihan lain selain mengambil peran sebagai aktor keamanan global yang dapat mengarahkan tanggapan strategisnya di seluruh dunia terhadap ancaman ini. Dengan latar belakang skenario ini, ESS memperoleh beberapa dorongan strategis penting untuk sebuah kebijakan keamanan global Eropa (Messner, 2004).

Membangun keamanan regional dilingkungannya yang juga merupakan bagian dari strategi objektivitas, dimana Uni Eropa harus fokus kedalam hal yang berkaitan dengan konflik kekerasan, negara-negara lemah dimana kejahatan terorganisir berkembang, masyarakat yang tidak berfungsi atau meledaknya

pertumbuhan penduduk di perbatasannya menimbulkan masalah bagi Eropa, seperti di wilayah Balkan, Kaukasus, wilayah Mediterania, dan Timur Tengah. Selain itu, membangun aturan internasional yang berdasarkan *"effective multilaterism"*menjadi penting karena Uni Eropa harus mengupayakan pembangunan tatanan dunia multilateral berbasis aturan di mana hukum, perdamaian, dan keamanan internasional dipastikan oleh institusi regional dan global yang kuat.

ESS menegaskan kembali bahwa ancaman dan tantangan yang digambarkannya tidak dapat ditangani secara memadai dengan cara militer saja, namun memerlukan campuran alat militer, politik, dan ekonomi. Pencegahan konflik dan pencegahan ancaman terletak pada akar strategi keamanan yang digunakan oleh Uni Eropa sehingga pada akhirnya Uni Eropa berusaha untuk mengatasi akar penyebab konflik dan ketidakstabilan dengan memperkuat tata kelola dan hak asasi manusia, dan dengan membantu pembangunan ekonomi melalui sarana perdagangan dan bantuan luar negeri. Sehingga dapat disimpulkan kembali bahwa pendekatan ini sesuai dengan salah satu kekuatan utama Uni Eropa yang lebih menggunakan *"soft power"*.

Preferensi untuk sistem internasional berbasis multilateralisme juga mencerminkan kekuatan Uni Eropa. Perkembangan internal Uni Eropa dalam hubungan antara negara-negara anggotanya menunjukkan sistem pembuatan kebijakan multilateral yang sangat berkembang. Banyak analisis yang mengatakan bahwa pola pikir ini telah tertanam dalam pemikiran Uni Eropa. Meskipun multilateralisme ekstensif menunjukkan tingkat pragmatisme dan kompromi dengan para mitra, Uni Eropa pada saat yang sama berusaha untuk mempertahankan kebijakan luar negeri yang secara jelas berbasis prinsip dan normatif dalam penekanannya pada demokrasi dan hak asasi manusia.

ESS menyimpulkan dengan menyatakan "mengambil unsur-unsur yang berbeda ini secara bersama-sama seperti terorisme, ketersediaan senjata pemusnah massal, kejahatan terorganisir, melemahnya sistem negara membuat masyarakat internasional dapat menghadapi ancaman yang sangat radikal". Sehingga Strategi Keamanan Eropa sangat penting karena mengidentifikasi dan mendefinisikan akar penyebab dan tingkat ancaman keamanan saat Uni Eropa melihat segala jenis ancaman yang mungkin akan timbul. Strategi Keamanan Eropa menyatakan dalam pendahuluan bahwa "penyebaran peraturan dan demokrasi melihat rezim otoriter berubah menjadi negara demokrasi yang aman, stabil dan dinamis." Oleh karena itu, hampir menyiratkan bahwa demokrasi dan pembangunan ekonomi merupakan prasyarat untuk keamanan dan pemusnahan terorisme. Ada banyak contoh negara gagal, konflik regional, pemerintahan yang buruk, dan pembangunan ekonomi yang buruk. Melalui strategi kemanan tersebut menetapkan konteks di mana Uni Eropa berfokus pada keamanan di tingkat global

Sementara implikasi kebijakan untuk Uni Eropa melalui Strategi Kebijakan Eropa yang lebih aktif dengan menggunakan instrumen manajemen krisis dan pencegahan konflik yang dimiliki oleh Uni Eropa, termasuk kegiatan politik, diplomatik, militer dan sipil, perdagangan dan pembangunan, lebih mampu, lebih koheren dan sesuai dengan yang lain. Strategi tersebut menetapkan prinsip dan modus operandi Uni Eropa dalam menangani masalah keamanan melalui integrasi dengan mengakui karakter keamanan multidimensional dan mengejar keamanan yang komprehensif. Agenda di luar dimensi politik-militer tradisional; lingkup global dengan mengakui bahwa tindakan global sangat penting untuk mencapai keamanan menyeluruh; Penggunaan unsur pencegahan konflik dan ketidakstabilan secara proaktif dalam upaya mengatasi akar permasalahan dari tantangan keamanan yang muncul dengan berbagai instrumen dan kemampuan yang terkoordinasi. Akhirnya, multilateralisme yang dilembagakan dan berbasis peraturan dan kerjasama dengan mitra sebagai

prasyarat untuk menangani ancaman keamanan global dan komprehensif dan untuk melegitimasi penggunaan tindakan pemaksaan

Dapat digambarkan cara spesifik di mana Uni Eropa ingin mencapai *'A Secure Europe in a Better World'* melalui ESS dapat mengikatkan Uni Eropa dengan tujuan untuk menerapkan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama yang lebih koheren dan berpendapat bahwa koherensi yang lebih besar dibutuhkan tidak hanya di antara instrumen Uni Eropa, tetapi juga dalam hal merangkul kegiatan eksternal dari masing-masing negara anggota bahkan komunitas Internasional. ESS juga menggambarkan hubungan transatlantik sebagai satu kemitraan terpenting bagi Uni Eropa dan memberi label tak tergantikan, dalam artian Uni Eropa menyatakan bahwa akan mengarahkan kemitraan yang efektif dan seimbang dengan Amerika Serikat.

Disisi lain, ESS membuat Uni Eropa untuk melakukan pendekatan *"effective multilaterism",* yang didasarkan pada 'masyarakat internasional yang lebih kuat, institusi internasional yang berfungsi dengan baik dan tatanan internasional berbasis peraturan'. Dokumen tersebut menyatakan bahwa Uni Eropa harus melakukan pendekatan dual-track dalam berurusan dengan negara-negara yang 'menempatkan diri mereka di luar batas-batas masyarakat internasional'. Dengan demikian, untuk mendorong mereka untuk 'bergabung kembali dengan masyarakat internasional', Uni Eropa harus memberikan bantuan namun "Mereka yang tidak bersedia melakukannya harus mengerti bahwa ada harga yang harus dibayar, termasuk dalam hubungan mereka dengan Uni Eropa".

ESS didasarkan pada pendekatan menyeluruh terhadap keamanan. Karena penggunaan kekuatan bukanlah pilihan utama bagi Uni Eropa yang memiliki jalan lain dengan memilih menggunakan pendekatan diplomasi. Dalam artian, bahwa ada komitmen antara Uni Eropa dan negara anggotanya untuk

bekerja sama dalam mengatasi prioritas keamanan mereka dalam kerangka kerja yang menekankan institusi multilateral (khususnya organisasi PBB dan regional) dan peraturan hukum (dengan mempertahankan prinsip penggunaan kekuatan sebagai upaya terakhir). Ini berarti bahwa ancaman keamanan senjata pemusnah massal (WMD) proliferasi dan terorisme internasional harus ditangani melalui pendekatan “effective multilaterism”. Dengan kata lain, Uni Eropa akan menghadapi ancaman dan tantangan seperti itu dengan mendukung sistem PBB, memperkuat tanggapan nasional melalui sinergi Uni Eropa dan dengan menangani akar permasalahan seperti kemiskinan dan tata kelola yang lemah melalui instrumen masyarakat dan dialog regional.

2. STRATEGI UNI EROPA MELAWAN SENJATA PEMUSNAH MASSAL

Uni Eropa mengisyaratkan akan menjadi pemain utama dalam permasalahan yang ditimbulkan oleh Non-proliferasi nuklir dengan mengadopsi dokumen komprehensif. Perwakilan Tinggi Kebijakan bersama luar negri dan keamanan Javier Solana dengan tegas mengidentifikasi WMD sebagai "ancaman paling penting bagi perdamaian dan keamanan". Dalam pidato Majelis Umum ke-58, Solana menunjukkan bahwa masalah Non-proliferasi menjadi prioritas bagi Uni Eropa. Hal ini juga menunjukkan tekad Uni Eropa dalam mengatasi ancaman yang ditimbulkan oleh proliferasi senjata pemusnah massal. Strategi Uni Eropa melawan WMD diterbitkan bersamaan dengan Strategi Keamaan Eropa/*ESS* yang disebut *"A Secure Europe in a Better World"*, pada bulan Desember 2003 (Caponetti, 2014).

Jika melihat kembali dokumen ESS yang mencantumkan proliferasi WMD di antara ancaman baru bersamaan dengan terorisme, negara yang gagal dan kejahatan terorganisir. Sebagaimana dokumen tersebut menyatakan, ketiga ancaman Internasional ini harus dianalisis dan dihadapi bersama karena saling memiliki keterkaitan yang mengarah pada ancaman radikal. Sebuah hubungan antara proliferasi

WMD dan terorisme dibuat dalam skenario potensial yang mana adanya potensi teroris untuk mengakuisisi WMD atau materi terkait menjadi ancaman tambahan bagi sistem internasional dengan konsekuensi yang tidak terkendali.

Ada beberapa dokumen yang diadopsi dan menjadi referensi langsung terkait non-proliferasi nuklir melalui penerapan Strategi Uni Eropa melawan WMD antara lain Prinsip-prinsip Dasar untuk Strategi Uni Eropa melawan WMD terdiri atas tiga belas dokumen yang dilanjutkan secara garis besar sebagai strategi yang ingin diterapkan Uni Eropa dalam masalah non-proliferasi WMD dan rencana aksi bagi penerapan prinsip-prinsip dasar dengan mengelompokkan langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Uni Eropa ke dalam dua kategori: tindakan yang akan dilakukan segera dan tindakan yang akan dilaksanakan dalam waktu yang lebih lama.

Dewan Uni Eropa mengadopsi klausa non-proliferasi atau perjanjian non proliferasi sebagai sarana untuk mempromosikan non-proliferasi melalui hubungan eksternal. Strategi WMD Uni Eropa mendefinisikan multilateralisme sebagai landasan untuk memerangi proliferasi WMD, sementara promosi lingkungan internasional dan regional yang stabil adalah sebuah kondisi untuk memerangi proliferasi. Kerja sama yang erat dengan mitra kunci juga penting untuk keberhasilan kegiatan di lapangan. Pendekatan yang ingin diterapkan Uni Eropa untuk mencapai tujuannya melalui multilateralisme dan juga komitmen terhadap organisasi internasional yang ada. Rezim dan norma yang terlibat dalam masalah non-proliferasi WMD telah dikonfirmasi dan juga tugas untuk menerapkan dan mengkomunikasikan norma-norma perlucutan senjata dan nonproliferasi yang ada, khususnya melalui NPT (Ham, 2011).

Dokumen dalam Strategi Uni Eropa melawan WMD mencantumkan instrumen yang tersedia untuk memerangi proliferasi agar sesuai dengan peraturan yang harus dihadapi seperti perjanjian multilateral dan mekanisme verifikasi,

kontrol ekspor nasional dan internasional, program pengurangan ancaman kooperatif, pengaruh politik dan ekonomi (termasuk kebijakan perdagangan dan pembangunan), pelarangan kegiatan pengadaan ilegal dan sebagai upaya terakhir melalui tindakan pemaksaan sesuai dengan Piagam PBB. Pendekatan "normatif / institusional" ini bersama dengan dialog politik dan tekanan diplomatik adalah instrumen contoh pertama yang bertujuan untuk mencapai tujuan, sementara beberapa tindakan pemaksaan lainnya di bawah Bab VII Piagam PBB dan hukum internasional, seperti sanksi (selektif atau global), pencegatan pengiriman dan jika sesuai penggunaan kekuatan, terdaftar sebagai sumber daya terakhir jika tidak memenuhi persyaratan yang telah disebutkan sejak awal.

Dewan Keamanan PBB harus memainkan peran sentral, pada titik yang didefinisikan sebagai "penengah akhir atas konsekuensi ketidakpatuhan". Terlepas dari peran penjamin yang berkontribusi terhadap kepatuhan negara terhadap kebijakan non-proliferasi, sebagian besar strategi Uni Eropa yang berorientasi dalam bentuk pencegahan (satu elemen lagi diambil dari ESS). Di sisi yang tidak patuh, untuk mencegahnya dilakukan melalui pembentukan instrumen verifikasi internasional tambahan dan penggunaan inspeksi tidak rutin di bawah kendali internasional di luar fasilitas yang dinyatakan di bawah rezim perjanjian yang ada. Namun dalam arti yang lebih luas, Uni Eropa menyadari pentingnya menerapkan strategi pencegahan krisis dengan mendorong pembentukan pengaturan keamanan regional dan proses pengendalian senjata dan pelucutan senjata regional.

Pentingnya strategi melawan WMD terutama terletak pada identifikasi non-proliferasi sebagai prioritas Uni Eropa dimana memberikan mandat yang kuat untuk memobilisasi sumber daya sebagai salah satu tujuan, baik secara internal maupun dalam kegiatan eksternalnya. Khususnya, ukuran pertama yang disarankan dalam Rencana Aksi adalah penyusunan rencana rinci tindakan diplomatik, yang secara

efektif memaksa negara-negara anggota untuk memperbaiki koordinasi dan untuk mencari kesepakatan politik. Tujuan yang luas ini telah diterjemahkan ke dalam beberapa prakarsa yang lebih tepat. Beberapa adalah tindakan kelembagaan yang dirancang untuk meningkatkan kapasitas tindakan dan fungsi internal Uni Eropa seperti mendirikan Pusat Pemantauan tentang perlucutan senjata dan senjata pemusnah WMD.

Sedangkan, berbicara tentang tindakan eksternal Uni Eropa melawan WMD dan membingkai perang melawan proliferasi WMD sebagai tantangan utama dengan menawarkan pendekatan berlapis-lapis yang didasarkan pada *"effective multilaterism"* yang menyiratkan universalisasi dan penguatan perjanjian serta kesepakatan non-proliferasi yang ada dengan memberikan dukungan politik, keuangan dan teknis kepada rezim yang berhak memverifikasi sehingga memastikan kepatuhan dibawah peraturan yang berlaku.

Strategi WMD seperti ESS menunjukkan dua tipologi modus operandi: tindakan pencegahan (yang merupakan cara tindakan yang diambil Uni Eropa) dan pemaksaan sebagai sumber daya terakhir jika tindakan pencegahan gagal. Dalam kasus kedua ini, seperti yang telah dinyatakan dalam ESS, Uni Eropa masih mengakui Dewan Keamanan PBB sebagai hakim akhir. Kebijakan koersif yang digunakan oleh Uni Eropa untuk mempromosikan nonproliferasi adalah klausa WMD, yang mana Uni Eropa mengadopsi sebuah kebijakan mengenai pengelolaan non-proliferasi dalam konteks hubungannya dengan negara-negara ketiga.

Strategi Uni Eropa melawan WMD mendefinisikan landasan Uni Eropa berdasarkan tiga prinsip dasar: *effective multilaterism*, pencegahan dan kerja sama yang efektif (Giannella, 2008). *Effective multilaterism* dikarenakan proliferasi adalah ancaman terhadap keamanan internasional secara keseluruhan, tidak ada yang bisa mengharapkan untuk dapat mencapai hasil yang baik dengan bertindak sendiri. Sehingga penting bahwa semua Negara terikat oleh peraturan

yang sama. Inilah sebabnya mengapa Uni Eropa mendukung Perjanjian dan Konvensi multilateral, dan forum multilateral, serta berkontribusi terhadap efektivitasnya.

Pencegahan melalui Strategi melawan WMD sebagai upaya untuk mencegah penyebaran bahan dan teknologi sensitif. Sehingga Uni Eropa bekerja secara khusus fokus terhadap universalisasi instrumen multilateral yang memberlakukan kewajiban non-proliferasi, meningkatkan pelaksanaan kewajiban internasional dengan memberikan bantuan untuk pelaksanaan nasional, meningkatkan kontrol ekspor tidak hanya di dalam negara anggota Uni Eropa tetapi juga di negara-negara mitra, serta berkontribusi pada pembongkaran upaya proliferasi WMD yang aman dengan meningkatkan kemampuan nasional untuk mencegah perdagangan gelap. Sebagai tambahan, Uni Eropa mendorong pengaturan keamanan regional dan proses kontrol dan pelucutan senjata regional.

Kerjasama yang erat dengan mitra sangat penting untuk efektivitas kebijakan non-proliferasi. Uni Eropa telah mengadopsi bersama dengan sejumlah mitra (Amerika Serikat, Jepang,China) sebuah pernyataan bersama termasuk program kerja gabungan. Uni Eropa bekerja sama dalam bidang non-proliferasi dengan semua negara lain yang memiliki hubungan yang kuat. Uni Eropa telah melakukan komitmen untuk bekerja sama dalam kerangka kesepakatan formal (klausa WMD) dengan lebih dari 100 negara.

Secara keseluruhan, penekanan utama Strategi Uni Eropa melawan WMD ditujukan untuk meningkatkan efektivitas rezim yang ada daripada menyarankan langkah baru untuk agenda non-proliferas. Satu-satunya pengecualian adalah pengenalan persyaratan, sebagaimana tercantum dalam Rencana Aksi dimana Uni Eropa akan mempertimbangkan pengenalan kebijakan *“carrot”* dan *“stick”* yang efektif terkait dengan komitmen non-proliferasi dalam hubungannya dengan negara-negara ketiga.

Hal ini akan dilakukan secara khusus dalam konteks kesepakatan kerjasama atau program bantuan. Berdasarkan Strategi WMD yang diadopsi pada tahun 2003 menjadikan gerbang terdepan dalam upaya internasional untuk menangani program nuklir Iran. Strategi tersebut menekankan pencegahan dengan bekerja melalui PBB dan kesepakatan multilateral, serta bertindak sebagai donor utama dan dengan bekerja sama dengan negara-negara ketiga dan organisasi regional untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam mencegah proliferasi.

B. KEBIJAKAN LUAR NEGERI DAN KEAMANAN BERSAMA UNI EROPA

Pada awalnya, Uni Eropa tidak memiliki kebijakan luar negri dan keamanan bersama. Uni Eropa tidak memiliki peran resmi dalam urusan luar negeri dan tidak dapat berbicara atas nama negara anggota dalam hal terkait kebijakan. Dengan membangun usaha-usaha sebelumnya untuk mengkoordinasikan kebijakan luar negeri negara-negara anggota, tahun 1993 Perjanjian mengenai Uni Eropa secara resmi menetapkan Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Uni Eropa (*EU Foreign Foreign and Security Policy / CFSP*) di Maastricht yang kemudian dikenal dengan Perjanjian Maasticht (Lorca, 2007) .

CFSP menangani isu-isu internasional yang bersifat politis atau diplomatik, termasuk isu-isu dengan orientasi keamanan atau militer yang mengarah pada unsur *"high politic"*. Di bawah perjanjian tersebut, jenis-jenis masalah politik dan keamanan merupakan hak prerogatif pemerintah negara anggota Uni Eropa secara konseptual. Dalam pembahasan CFSP, "umum" berarti 28 pemerintahan yang berdaulat memilih untuk bekerja sama sejauh mereka dapat mencapai konsensus mengenai setiap kebijakan yang diberikan. Perjanjian Maastricht membuat negara-negara anggota Uni Eropa untuk mengembangkan sebuah kebijakan luar negeri dan

untuk pertama kalinya mengizinkan Uni Eropa untuk berbicara dengan satu suara di wilayah ini.

Kebijakan Luar Negri dan Keamanan Bersama (CFSP) merupakan bagian kedua dari tiga pilar Uni Eropa dan merupakan versi baru dari *European Political Cooperation* (EPC), yang dikembangkan secara bertahap pada tahun 1970an dan 1980an (Koliopoulos, 1995). Meskipun menerima dasar perjanjian melalui Undang-Undang Eropa Tunggal pada tahun 1986, EPC tetap merupakan bentuk kerjasama yang longgar antara negara-negara anggota di bidang kebijakan luar negeri. Integrasi politik telah terbukti lebih lambat dan sulit dicapai ketika masih dalam bentuk EPC. Kebijakan luar negeri, keamanan dan pertahanan yang merupakan sektor sangat sensitif ditambah negara-negara anggota enggan menyerahkan hak kedaulatannya ke tingkat Eropa.

Kekurangan EPC adalah salah satu faktor di balik pengembangan CFSP. Pemicu utama dalam peluncuran CFSP di antara negara-negara anggota adalah peristiwa-peristiwa dunia yang terjadi sebelum dan selama negosiasi Perjanjian Maastricht. Oleh karena itu, kebutuhan tersebut muncul untuk menyajikan kebijakan diluar wilayah Eropa yang koheren dan umum di antara negara-negara Uni Eropa. Sehingga ketika EPC diperbaharui melalui format CFSP dapat dipandang sebagai langkah maju, sejalan dengan integrasi di bidang ekonomi.

Struktur CFSP terpusat, dikarenakan sebagian besar pembuatan kebijakan berlangsung di dalam Dewan yang kemudian didesentralisasi karena negara-negara anggota pemerintah memainkan peran penting. Keputusan tetap bersifat antarpemerintah dengan peran terbatas bagi institusi masyarakat dan tidak tunduk pada yurisdiksi pengadilan tinggi atau keputusan pembuatan suara mayoritas yang memenuhi syarat. Oleh karena itu, CSFP harus dipahami sebagai seperangkat institusi dan kebijakan. Hal ini merupakan jenis produk dari Institusi Eropa yang didirikan dalam Perjanjian Maastricht.

Peran CFSP telah dibentuk oleh tiga perjanjian penting: Maastricht, Amsterdam dan Nice. Namun, penting untuk disebutkan bahwa keputusan penting, dalam hal meningkatkan keefektifan dan profil kebijakan luar negeri Uni adalah pengangkatan Perwakilan Tinggi untuk CFSP (sebuah inovasi dari Perjanjian Amsterdam). Javier Solana menjadi Perwakilan Tinggi CFSP pertama kali pada tanggal 18 Oktober 1999 untuk jangka waktu lima tahun. Peran Perwakilan Tinggi untuk CFSP adalah untuk membantu Dewan dalam masalah kebijakan luar negeri dengan berkontribusi pada perumusan, persiapan dan pelaksanaan keputusan kebijakan Eropa. Oleh karena itu, dia bertindak atas nama Dewan dalam melakukan dialog politik dengan pihak ketiga (Lorca, 2007).

Berdasarkan Perjanjian Maastricht yang kemudian penyesuaian yang dilakukan oleh Perjanjian Amsterdam terdapat lima tujuan mendasar untuk CFSP yang dirancang. Kelima tujuan tersebut antara lain, (1) menjaga nilai-nilai bersama, kepentingan fundamental, independensi dan integritas Uni Eropa sesuai dengan prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, (2) memperkuat keamanan perhimpunan dalam segala hal, (3) menjaga perdamaian dan memperkuat keamanan internasional, sesuai dengan asas Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta asas *Helsinki Final Act* dan tujuan Piagam Paris, termasuk di perbatasan luar negeri, (4) untuk mempromosikan kerjasama internasional, dan (5) mengembangkan dan mengkonsolidasikan demokrasi dan supremasi hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan fundamental.

Aspek fundamental ini dijelaskan dalam Judul V, artikel J, dari Perjanjian Maastricht dimana disebutkan bahwa *"(t)he union and its Member States shall define and implement a common foreign and security policy, governed by the provisions of the Title and covering all areas of foreign and security policy"*. Kemudian ketentuan CFSP yang baru tercantum dalam Perjanjian Nice dimana meningkatkan area CFSP termasuk dalam pemilihan mayoritas yang berkualitas

dan meningkatkan peran komite politik dan keamanan dalam operasi krisis manajemen.

Perubahan yang signifikan terjadi untuk pertama kalinya ketika negara-negara anggota memasukkan tujuan "kebijakan luar biasa" dalam perjanjian-perjanjian yang membentuk tujuan mendasar CFSP. Sejak Uni Eropa membuat “suaranya” didengar di panggung internasional, perjanjian ini mengungkapkan posisinya mengenai konflik bersenjata, hak asasi manusia dan masalah lainnya yang terkait dengan prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai bersama yang menjadi dasar Uni Eropa.

Perjanjian Lisbon tahun 2009 membawa perubahan besar pada CFSP. Yang antara lain, pertama menggabungkan peran 'Perwakilan tinggi untuk CFSP' dan 'Komisaris Urusan Luar Negeri' dalam pembuatan satu halaman kebijakan luar negri Uni Eropa untuk Perwakilan Urusan Luar Negeri dan Kebijakan Keamanan. Kedua, CFSP menciptakan *European External Action Service* (EEAS) baru dalam membawa misi diplomatik bersama-sama di bawah wewenang Perwakilan Tinggi. Ketiga, sementara keputusan ESDP sebelumnya dibuat oleh negara anggota di Dewan Uni Eropa (masing-masing negara memiliki hak veto), Perjanjian Lisbon meningkatkan penggunaan Voting Mutu Berkualitas (QMV) sehingga dapat mengurangi jumlah area di mana hak veto tersebut pernah digunakan. (James, 2007)

CFSP terdiri dari banyak elemen. Perjanjian 1997 di Uni Eropa 1997 mengidentifikasi empat instrumen CFSP utama. Pertama, Prinsip dan Pedoman yang memberikan arahan politik secara umum, Kedua yaitu Strategi Umum, yang menetapkan tujuan dan sarana, yang ketiga berupa Aksi Bersama, yang menangani situasi tertentu, serta keempat adalah Posisi Umum, yang menentukan pendekatan terhadap materi tertentu.Unsur-unsur CFSP yang dihasilkan sebelum Desember 2009 secara resmi diacu dalam ungkapan Perjanjian Amsterdam. Perjanjian Lisbon mengonseptualisasikan

instrumen CFSP ke dalam empat jenis Keputusan: (1) mengenai tujuan strategis dan kepentingan Uni Eropa, (2) pada posisi umum, (3) tindakan bersama, dan (4) mengenai pengaturan pelaksanaan untuk jabatan bersama dan tindakan.

Elemen CFSP yang dihasilkan setelah Desember 2009 secara resmi disebut Keputusan. Prinsip dan Pedoman (atau keputusan mengenai tujuan strategis dan kepentingan Uni Eropa), diputuskan pada tingkat politik tertinggi, membentuk kerangka kebijakan dan tindakan Uni Eropa. Hasil kesimpulan dan dokumen yang diterbitkan setelah pertemuan Dewan Eropa atau Dewan Urusan Luar Negeri adalah cara utama untuk mengumumkan keputusan strategis yang disetujui oleh para pemimpin dan pemerintah Uni Eropa di bidang CFSP. Antara pertemuan tersebut, Perwakilan Tinggi melalui CFSP juga dapat memberikan sebuah pernyataan atas nama Uni Eropa yang mengekspresikan sudut pandang konsensus mengenai perkembangan internasional. (Mix, 2013)

Dokumen strategi utama yang diadopsi oleh Dewan Eropa seperti Strategi Keamanan Eropa, Strategi UE Melawan Proliferasi Senjata Pemusnah Massal (2003), Strategi Kontra Terorisme UE (2005), dan Strategi Keamanan Internal UE (2010) juga termasuk dalam kategori Prinsip dan Pedoman (atau Keputusan mengenai tujuan strategis dan kepentingan UE).

1. EXTERNAL EUROPEAN ACTION SERVICE

Perjanjian Lisbon tahun 2009 menciptakan *European External Action Service* (EEAS) untuk mendukung pekerjaan Perwakilan Tinggi / Wakil Presiden Komisi (HR / VP) yang baru. EEAS mulai beroperasi secara formal pada tanggal 1 Januari 2011, terdiri dari kantor pusat yang berada di Brussels dan Jaringan global dari 140 delegasi untuk mewakili kepentingan Uni Eropa. EEAS bukan Kementerian Luar Negeri Eropa yang dirancang untuk menggantikan kementerian-kementerian negara-negara Anggota juga bukan departemen kebijakan luar negeri dari Sekretariat Jenderal Dewan, atau

versi revisi dari mantan Direktorat Jenderal Hubungan Eksternal Komisi dengan pengembangan tambahan dan kompetensi CFSP.

European External Action Service (EEAS) adalah cabang kebijakan luar negeri Uni Eropa. EEAS berfungsi sebagai korps diplomatik dan kementerian luar negeri yang memiliki tanggung jawab untuk merencanakan, menerapkan dan mengawasi hubungan Uni Eropa dengan wilayah eksternal. EEAS diciptakan dengan menggabungkan sejumlah departemen hubungan eksternal Uni Eropa yang ada dengan yang baru guna membangun sebuah badan kebijakan luar negeri yang baru. EEAS dibagi menjadi 6 departemen: Afrika; Asia; Amerika; Timur Tengah dan Lingkungan Selatan; Rusia, Kawasan Timur dan Balkan Barat dan Urusan Global dan Multilateral (Sonny, 2015).

Untuk memperkuat peran Uni Eropa di tingkat internasional dan menetapkan kebijakan umum dan keamanan UE yang berfungsi baik, Perjanjian Lisbon menyediakan pembuatan jabatan Perwakilan Tinggi untuk Kebijakan Luar Negri dan Keamanan. Dalam hal kelembagaan, tugas tersebut diberikan baik di Dewan maupun Komisi Eropa. Ini berarti bahwa Perwakilan Tinggi memiliki tanggung jawab khusus untuk memastikan tindakan eksternal yang koheren dari pihak Uni Eropa. European External Action Service (EEAS) dibuat untuk mendukung Perwakilan Tinggi dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Dalam EEAS, Perwakilan Tinggi membantu Dewan dalam masalah kebijakan luar negeri dengan berkontribusi dalam merumuskan, menyiapkan dan menerapkan keputusan kebijakan dan melakukan dialog politik dengan pihak ketiga atas nama Dewan. Presiden Uni Eropa secara bergantian bertanggung jawab untuk memimpin Dewan Hubungan Eksternal mewakili Uni Eropa dalam masalah CFSP menerapkan keputusan yang diambil dan mengekspresikan posisi Uni Eropa secara internasional. Selain itu, Komisi Eropa

juga memiliki tanggung jawab untuk mengelola aspek kebijakan hubungan eksternal Uni Eropa.

Tujuan menciptakan Perwakilan Tinggi untuk Urusan Luar Negeri dan Keamanan (yang juga merupakan Wakil Presiden Komisi) dimaksudkan agar Perwakilan Tinggi dapat membantu memastikan konsistensi dalam tindakan eksternal Uni Eropa. Menurut Uni Eropa: *"Perjanjian Lisbon membantu Uni Eropa bekerja lebih efektif dan konsisten di seluruh dunia. Dengan menghubungkan beragam kebijakan eksternal Uni Eropa, seperti diplomasi, keamanan, perdagangan, pembangunan, bantuan kemanusiaan dan negosiasi internasional, akan memberi Uni Eropa suara yang lebih jelas dalam hubungan dengan negara mitra dan organisasi kami di seluruh dunia".*

Uni Eropa memelihara hubungan diplomatik dengan hampir semua negara di dunia. Ini memiliki keterkaitan dengan kemitraan strategis sebagai pemain internasional utama yang sangat terlibat dengan kekuatan baru di seluruh dunia dan telah menandatangani Kesepakatan Asosiasi bilateral dengan sejumlah negara di sekitarnya. Di luar negeri, Uni Eropa diwakili oleh sejumlah Delegasi Uni Eropa yang memiliki fungsi serupa dengan kedutaan. EEAS akan membantu Perwakilan Tinggi memastikan konsistensi dan koordinasi tindakan eksternal Uni Eropa serta menyiapkan proposal kebijakan dan menerapkannya setelah mendapat persetujuan Dewan. Ini juga akan membantu Presiden Dewan Eropa dan Anggota Komisi dalam tugas masing-masing di bidang hubungan eksternal dan akan memastikan kerjasama yang erat dengan Negara-negara Anggota.

Pedoman yang diadopsi oleh Dewan Eropa melihat EEAS sebagai satu layanan di bawah wewenang Perwakilan Tinggi dengan status organisasi yang mencerminkan dan mendukung peran dan fungsinya yang unik dalam sistem Uni Eropa. External Action Service dapat mengorganisir beberapa

topik seperti respon krisis dan koordinasi operasional dan isu Global serta Multilateral.

C. PERAN IDENTITAS INTERNASIONAL UNI EROPA

Tindakan Uni Eropa di kancah internasional tidak terlepas oleh prinsip-prinsip yang telah mengilhami penciptaan dan pengembangan organisasi internasional tersebut. Uni Eropa menjadi lebih terlibat dalam ranah Non-Proliferasi nuklir dengan menggunakan beberapa instrumen disamping mengatasi ancaman yang ditimbulkan oleh proliferasi nuklir. Konsep identitas Uni Eropa dikenal sebagai *Normative Power* sehingga menjadi salah satu pendekatan fundamental yang dapat dikaji dalam melihat kebijakan-kebijakan Uni Eropa khususnya persoalan mengenai Proliferasi nuklir.

Peran internasional Uni Eropa dapat diilustrasikan sebagai kekuatan normatif yang mengacu pada kemampuan Uni Eropa untuk menyebarkan norma dan standar integrasi Eropa ke dalam masyarakat internasional. Dasar normatif dan standar Uni Eropa memiliki 5 prinsip-prinsip seperti perdamaian, kebebasan, demokrasi, supremasi hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Semua lima norma ini dinyatakan dalam Perjanjian Uni Eropa (TEU), kebijakan kerjasama pembangunan Komunitas (TEC art. 177), dan ketentuan umum ketenagakerjaan asing dan keamanan Serikat (TEC art 11).

Proses integrasi peran Uni Eropa dalam hubungan internasional tentang kekuatan normatif meninggalkan analisis formal institusi atau kebijakan eksternal Uni Eropa dalam hubungan internasional dan lebih fokus pada pendekatan dalam sosiologis atau kerangka kognitif yang mengklaim bahwa fenomena kekuatan normatif harus dipahami sebagai kemampuan satu entitas internasional untuk memanfaatkan pengaruh ideologisnya pada anggota lain dalam hubungan internasional (Skolimowska, 2015).

Oleh karena itu *"Normative Power"* tidak didasarkan pada analisis sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh Uni Eropa dalam hubungan internasional, melainkan lebih mengacu pada kemampuannya untuk meredakan standar dan ideologi politik, ide, wacana dan standar integrasi Eropa untuk membentuk lingkungan internasional dengan menggunakan alat tersebut. Karakter inovatif dan orisinil dari konsep Uni Eropa sebagai kekuatan normatif dibangun atas asumsi bahwa kekuatan Uni Eropa dalam hubungan internasional tidak terletak pada kemampuan militer atau sumber ekonominya, namun berasal dari pentingnya gagasan, standar dan nilai yang mendasari proyek integrasi Eropa. Tindakan eksternal Uni Eropa terikat dan dikondisikan oleh struktur internal dan fungsi yang menentukan kemampuan efektifnya untuk bertindak. Penggunaan dan pengulangan nilai dan prinsip inti Uni Eropa dalam wacana Perwakilan resmi telah menghasilkan kebijakan luar negeri yang menghubungkan pengerahan kekuasaan ke pendekatan multilateral, dialog dan kerjasama.

Dengan analisis yang digunakan berdasarkan peran identitas sebagai cara mempromosikan pendekatan normatif terhadap studi peran Uni Eropa dalam dunia politik. Pendekatan *"Normative Power"* bertujuan untuk menambahkan pemahaman yang lebih jelas tentang prinsip-prinsip apa yang diwakili oleh Uni Eropa, bagaimana Uni Eropa bertindak untuk mencapai tujuannya dan dampak tindakannya terhadap politik dunia. Identitas normatif Uni Eropa dalam hubungan internasional diterjemahkan ke dalam kemampuannya untuk membentuk lingkungan internasional dengan menggunakan norma dan standar integrasi Eropa, norma dan standar yang ditetapkan melalui 5 prinsip dasar yang telah disebutkan sebelumnya serta mencakup semua norma hukum, ekonomi, sosial, politik dan budaya yang ditetapkan dalam integrasi Eropa, ditambah dengan norma-norma yang ditampilkan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Kehadiran normatif Uni Eropa dalam hubungan internasional harus mengarah pada perubahan dalam norma, standar dan prinsip-prinsip politik internasional.

Norma bisa digunakan secara efektif untuk mengubah perilaku seorang aktor. Strategi semacam itu bisa sulit dan tidak berhasil, namun penggunaan kekuatan juga terbukti sulit dan tidak efektif dalam mengubah perilaku. Syarat dalam hal *"Normative Power"* untuk mengungguli dikotomi sipil / militer yang mendukung "fokus pada dampak ideasional dari identitas / peran internasional Uni Eropa". Konsep kekuatan normatif adalah usaha untuk menunjukkan bahwa Uni Eropa tidak hanya didasarkan pada dasar normatif, tetapi juga bahwa ini merupakan predisposisi untuk bertindak secara normatif dalam dunia politik. Ini dibangun di atas pengamatan penting, dan biasanya diabaikan, bahwa faktor terpenting yang membentuk peran internasional Uni Eropa dalam kata lain dapat digambarkan seperti "is not what the EU does or what it says – it's what the EU is' (Esposito, 2011)

Istilah *"Normative Power Europe"* menjelaskan bagaimana Uni Eropa mempromosikan prinsip-prinsip ini melalui tindakan dan kebijakannya dalam hubungannya dengan pihak luar melalui persuasi dan daya tarik. Oleh karena itu, elemen kekuatan telah dijelaskan oleh bagaimana norma-norma ini tersebar. Dalam sistem internasional dalam bentuk gagasan, nilai dan kebijakan, dimana "Perspektif kekuatan normatif mencoba memahami dan menilai aspek ideasional UE dengan mempelajari prinsip, tindakan dan dampak UE dalam politik dunia".

Oleh karena itu dapat disimpulkan *"Normative Power"* adalah kekuatan yang identitas dan strateginya didasarkan pada preferensi aturan perilaku yang berlaku dan sebagian besar tetapi tidak eksklusif. Disisi lain, *"Normative Power"* memiliki tiga karakteristik penting: Pertama, telah dinegosiasikan dan tidak dipaksakan, Kedua telah dilegitimasi sama oleh badan representatif internasional, dan Ketiga dapat diterapkan pada semua pelaku sistem internasional terlepas dari kedudukan yang dimiliki. *"Normative Power"* dengan demikian mencari integrasi tatanan dunia berdasarkan legitimasi peraturan,

prediktabilitas perilaku dan terutama penegakan prinsip-prinsip yang dapat diterima.

Perdamaian berkelanjutan sebagai prinsip normatif utama Uni Eropa. Pencegahan konflik, yang mencakup isu pengendalian senjata dan yang lebih spesifik lagi dalam peraturan mereka. Sehingga melaluli *"Normative Power"* muncul menjadi mitra tindakan Uni Eropa untuk mempromosikan perdamaian yang berkelanjutan. Upaya gabungan Uni Eropa untuk meningkatkan kebijakannya tentang "Bantuan pembangunan, perdagangan, kerjasama antar daerah, dialog politik dan elemen pendekatan terhadap pencegahan konflik" Prinsip-prinsip ini dapat dipertahankan secara efektif di lingkungan seperti yang dianjurkan oleh Uni Eropa, yang mendukung multilateralisme dan dialog mengenai kekuatan militer.

Konstruktivis yang memiliki pandangan bahwa identitas adalah "dasar kepentingan Uni Eropa adalah organisasi internasional yang didasarkan pada nilai dan norma bersama. Perdamaian sangat penting. Memastikan perdamaian di Benua Eropa adalah tujuan utama proyek Eropa pada awal pendiriannya dan pembukaan Perjanjian Lisbon mengenai fungsi Uni Eropa masih mencantumkan untuk melestarikan dan memperkuat perdamaian dan kebebasan sebagai tujuan utama. Uni Eropa sangat enggan untuk menggunakan kekuatan militer dan hanya melakukannya saat penggunaannya dianggap perlu untuk manajemen krisis dan mencegah bencana kemanusiaan. Dengan kata lain, kekuatan militer hanya digunakan untuk menyelamatkan nyawa. Aspek identitas Eropa ini tercermin dalam posisi Union dalam program nuklir Iran. Dibandingkan Amerika Serikat, Uni Eropa secara konsisten memberi penekanan lebih besar pada cara damai dan diplomatik untuk mencegah Iran memperoleh bom nuklir. (Steinkohl, 2010)

Pendekatan konstruktivis terhadap Uni Eropa dalam hubungan internasional lebih menekankan pada peran norma, nilai dan kepentingan Eropa dalam mengejar tujuan kebijakan

luar negeri, daripada hanya memperhatikan kepentingan negara-negara anggota. Konstruktivis juga memperhatikan pengaruh norma-norma internasional yang dibangun secara sosial terhadap agen-agen dalam sistem internasional, Uni Eropa menjadi salah satunya. Oleh karena itu, konstruktivisme memungkinkan mengkonseptualisasikan Uni Eropa sebagai proyektor norma internal ke lingkungan eksternal, sebagai *"Normative Power"*.