

**BAB III**  
**KEBIJAKAN UNI EROPA DALAM KONFLIK KEMERDEKAAN**  
**KOSOVO SEBAGAI JALAN PEMBUKA MENUJU PROSES INTEGRASI**  
**DI KAWASAN BALKAN**

Di dalam bab ini penulis akan memberikan pandangan terkait dengan keterlibatan Uni Eropa di kawasan Balkan dengan fokus utama pada Kebijakan Luar Negeri UE. Menganalisis mengenai dampak UE terhadap konflik perbatasan, khususnya bagaimana integrasi dan asosiasi terkait dengan transformasi konflik. Dikenal luas sebagai salah satu aktor internasional, UE telah memainkan peranan penting dalam menentukan masa depan bagi Balkan. Kebijakan UE terhadap Balkan mencakup berbagai masalah, meskipun isu-isu utama berada di bawah Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama Uni Eropa (CFSP) dan Kebijakan Keamanan dan Pertahanan Eropa (ESDP). Sepanjang sebagian besar sejarahnya, kawasan Balkan dikenal karena konflik, perang, kerusuhan, kediktatoran keras, dan jalur perkembangan yang buruk. Setelah peperangan pada tahun 1990-an sebagai akibat dari pecahnya Yugoslavia, tampaknya hal-hal telah menjadi lebih baik bagi kawasan ini. Ada beberapa argumen utama untuk menjelaskan hal tersebut, salah satunya adalah Balkan menginginkan integrasi UE.

Namun, bagaimanapun, proses integrasi bukanlah proses yang mudah dan cepat. Integrasi akan membutuhkan proses yang panjang dan akan melibatkan reformasi besar-besaran, sehingga tidak dapat dengan mudah dilakukan oleh beberapa negara Balkan. Tapi, apa yang negara-negara Balkan lakukan untuk memenuhi tanggungjawab mereka sendiri dalam mendekati UE sama pentingnya dengan kebijakan UE terhadap kawasan itu. Integrasi akan membantu mengatasi konflik dan menjaga perdamaian dan stabilitas, hal ini adalah meluasnya legitimasi untuk perluasan UE ke arah Eropa Tengah dan Timur. Namun, hal tersebut jauh dari hal yang baru. Baik diskusi akademis, literatur, dan debat publik secara umum telah melihat integrasi Eropa sebagai faktor penting dalam menjaga perdamaian di Eropa (Barat) setelah Perang Dunia II. Dengan mempertimbangkan wilayah Balkan, dimana kedekatan geografis sudah jelas, Uni Eropa diharapkan memiliki

pengaruh yang benar-benar intensif untuk mengambil tindakan terhadap kemungkinan ancaman yang berasal dari kawasan dan memiliki kepekaan terhadap budaya kawasan yang besar.

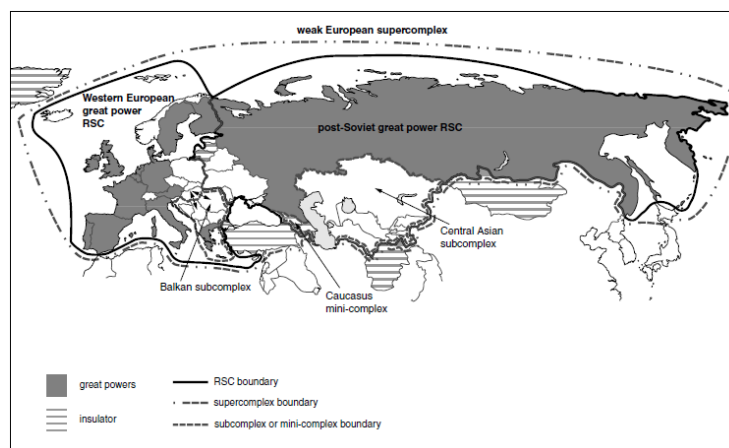
#### **A. *Regional Security Complex* dan Dinamika Keamanan di Kawasan Balkan.**

Untuk memahami kompleksitas keamanan di kawasan Balkan perlu mempertimbangkan 4 (empat) tingkat analisis *RSCT*, diantaranya adalah Keamanan internal, hubungan antara negara-negara di kawasan, hubungan kawasan dengan wilayah tetangga dan peran kekuatan global di wilayah tersebut (Buzan & Waever, 2003). Meskipun secara geografis, wilayah Balkan tidak begitu besar, dinamika internal yang terjadi di sana lebih disebabkan oleh faktor heterogenitas masyarakat yang menghuninya. Konsekuensinya adalah wilayah ini telah menjadi sumbernya konflik hingga masih terlihat sampai saat ini. Dalam pengertian ini, wilayah Balkan memiliki beberapa titik fokus potensial, karena kelompok etnis yang berbeda terjalin di sebagian negara-negara di dalam wilayah ini, dan masing-masing memiliki identitasnya sendiri yang dibangun melalui prisma dari potensi ancaman dari kelompok etnis lain. Dinamika keamanan antara negara-negara Balkan begitu kuat dan kontradiktif, terutama pada “segitiga” yang paling umum kita ketahui, diantaranya Kroasia-Serbia-Bosnia; tiga entitas di Bosnia; Slovenia-Serbia-Kroasia (Nelaeva & Semenov, 2016).

Sebagai hasil dari segitiga entitas yang saling terkait dan mengunci ini, setiap konflik mudah direfleksikan di sejumlah negara-negara besar. Menurut Buzan dan Waever, jika aliansi permanen terbentuk, maka yang akan terjadi adalah sebuah fenomena basis keagamaan (“*Islamic arc*”- Turki, Albania, Kosovo dan sabtu bagian dari Bosnia Herzegovina (Federasi Bosnia dan Herzegovina), di seberang lain, Yunani, Bulgaria, Serbia bagian dari Bosnia-Herzegovina – Republik Srpska, dan Serbia (Pejic, 2016). Buzan dan Waever menambahkan bahwa model potensi konflik di Balkan terlalu rumit dan jumlah partisipan terlampau besar. Ketika menyangkut dampak internasional, pertanyaan tentang masa depan dari berbagai proktektorat di Bosnia dan Kosovo, tetap terbuka (Chandler, 2017). Cara di mana

bangsa atau negara tertentu di dalam membangun identitas mereka dan cara kita melihat identitas dan posisi mereka dalam hubungannya dengan negara tetangga sejauh ini telah mempengaruhi dinamika keamanan di wilayah yang lebih luas.

Di satu sisi, periode pasca-Perang Dingin semi kemerdekaan di wilayah hampir mirip dengan periode antara Perang Balkan dan Perang Dunia I. Demikian pula dengan yang terakhir, ketika keseimbangan lokal sistem perimbangan kekuatan mulai terhubung ke Eropa ke arah dinamika Eropa yang lebih luas, saat itu juga keamanan Balkan dan Eropa bergabung (Pop, 2013). Pada pertengahan 1990-an, Balkan semakin ditarik ke dalam dinamika keamanan yang didorong oleh EU. Dapat dijadikan bahan diskusi apakah definisi sesungguhnya dari Balkan adalah sub-kompleks dalam RSC Eropa atau wilayah yang *overlay* (Durch, 2016). Hal ini biasanya menghasilkan penempatan jangka panjang oleh kekuatan bersenjata yang besar di wilayah tersebut, dan dalam penyelarasan negara-negara di bagian setempat sesuai dengan pola persaingan kekuatan besar<sup>1</sup>.



**Gambar 3.1**

### **European Great Power Centred Regional Complexes Post-ColdWar**

*Sumber: (Buzan & Wæver, 2003)*

Jika Balkan merupakan kasus yang *overlay*, hal ini akan memanifestasikan dirinya oleh dinamika internal yang ditekan oleh kekuatan eksternal dan

<sup>1</sup> Kondisi *overlay* adalah ketika suatu wilayah memiliki karakteristik yang berbeda-beda mendapat pengaruh yang kuat dari pihak eksternal, sehingga kekuatan pihak eksternal itu menjadi ciri dan power yang dominan yang menutupi ciri dan power yang berbeda-beda di wilayah tersebut.

perdamaian di Balkan saat ini secara tidak sadar hanya dipkasakan, dan dengan demikian wilayah itu menjadi perang lagi ketika kondisi *overlay* telah dihapus. Balkan sendiri merupakan kasus *overlay* selama perang Yugoslavia (1991-1999), yang telah menunjukkan pengaruh luar biasa terhadap kekuatan besar, termasuk EU, AS, dan Rusia (Thomas, 2003). Selama periode ini sub-wilayah dilapisi oleh dinamika dari kekuatan-kekuatan besar regional. Namun, ketika tindakan dari aktor eksternal tidak begitu jelas dan tegas, pendekatan Balkan adalah dengan aktor lokal, dan tindakan aktor eksternal dipersempit dengan diwakili PBB mencoba untuk melunakkan konsekuensinya. Meskipun demikian, secara keseluruhan, disintegrasi Yugoslavia menunjukkan pengaruh luar biasa kekuatan-kekuatan besar dari pihak eksternal.

Bahkan terdapat klaim, bahwa perselisihan dan permasalahan yang terjadi mungkin dapat diselesaikan dengan cepat jika daerah itu telah diisolasi, karena dalam hal ini para aktor harus menggunakan cara dan logika politik-militer klasik, yang nantinya, akan membuat para aktor menghitung ulang skala rasionalitas dan kesempatan, bisa jadi lebih rasional dan realistis dan berusaha untuk berkompromi ketika mereka sudah tidak memiliki harapan untuk memperbaiki situasi mereka di medan perang. Akan tetapi karena masing-masing aktor utama memiliki kawan yang kuat dari luar (pihak eksternal), mereka akan terus berharap mendapatkan dukungan, dan itu membuat mereka tidak berpaling. Sebagaimana Kroasia mengharapkan dukungan dari Jerman, Serbia kepada Rusia, sedangkan Albania & Kosovo mengharapkan dukungan US/UE (Pop, 2013).

Akibat dari adanya kekuatan asimetris antara aktor-aktor di dalam dan sekitar Balkan, kekuatan eksternal akan disajikan dengan 2 (dua) pilihan, yaitu apakah untuk “memaksa” Balkan ke dalam kompleks Eropa atau untuk memagari Balkan dan dengan demikian menjaga keamanan yang terkait dengan permasalahan-permasalahan dari luar wilayah Eropa (Bouzov, 2016). Karena ekspektasi dari aktor-aktor domestik, media dan moralitas Barat tidak memungkinkan untuk bersikap pasif, dan ketergantungan keamanan dan tumpahan dari beberapa efek, kekuatan eksternal akan memilih opsi pertama, berkomitmen untuk tidak “membelakangi” Balkan. Hingga pada akhir perang Kosovo, para aktor-aktor Barat dan Uni Eropa

memperkenalkan pendekatan kerja sama fungsional sub-regional, yaitu Pakta Stabilitas untuk Eropa Tenggara, yang memiliki efek menyeluruh dalam memperkuat kawasan Balkan. Selanjutnya, Uni Eropa meluncurkan Proses Stabilisasi dan asosiasi (SAP), program kemitraan untuk Perdamaian NATO (PNP) dan rencana aksi keanggotaan (MAP) membuat negara-negara di kawasan itu secara konstruktif fokus dan terlibat dalam kegiatan keamanan dan Balkan akan di masukan ke dalam jalur menuju proses integrasi (Kotios, 2001). Dimulai dengan Dewan Eropa di Thessaloniki pada bulan Juni 2003, tujuan yang ditetapkan adalah untuk mengintegrasikan kawasan Balkan ke dalam organisasi Eropa dan Eropa Atlantik (Europa, 2003).

Singkatnya, melihat kapasitas interaksi dan fitur sekuritisasi di Balkan, negara-negara Balkan telah saling berhubungan di era pasca-Perang Dingin. Namun karena aktor-aktor yang kuat mengelilinginya, kawasan Balkan sedang dalam proses perjalanan untuk menjadi bagian integral dari Eropa, dan Balkan harus didefinisikan sebagai sub-kompleks dari UE-RSC Eropa. Hal ini menyimpulkan bahwa dinamika keamanan Balkan berinteraksi dengan dinamika keamanan di seluruh Eropa.

## **B. Determinan Terjadinya Intervensi dan Integrasi Sebagai Kebijakan Luar Negeri Uni Eropa di Kawasan Balkan Pada Proses Kemerdekaan Kosovo**

Sebagaimana yang telah dituliskan di atas bahwa aktor eksternal merupakan variabel yang penting di dalam proses pembentukan kawasan Balkan. Perbedaan kekuatan dalam kombinasinya dengan geografi memungkinkan aktor-aktor eksternal untuk membentuk proses pengembangan di daerah tersebut. Hal ini mendefinisikan bahwa Balkan sebagai bagian dari RSC Uni Eropa – Eropa. Proses pengembangan itu diantaranya adalah isu integrasi. Integrasi Eropa adalah proses integrasi politik, ekonomi, budaya dan kerja sama antara berbagai negara di Eropa yang semakin intensif semenjak berakhirnya Perang Dunia II. Kolaborasi antara UE terhadap negara-negara lain untuk mencapai standard bersama dalam menyajikan satu dimensi dari proses ini, yang mana memiliki arti penting pada awal abad ke-21.

Integrasi Eropa di Balkan Barat telah memberikan kerangka kerja yang efektif untuk rekonsiliasi, demokratisasi, dan revitalisasi sosial-ekonomi. Namun, pasca konflik, isu utama telah menghalangi kemajuan dalam bidang-bidang ini, yaitu nasionalisme laten di Serbia dan Status Kosovo yang belum terselesaikan. Sementara PBB ditugasi dengan tanggung jawab untuk mengelola provinsi, UE semakin berambisi untuk menentukan kondisi dan strategi dimana Kosovo akan tetap mempertahankan reformasi dan menciptakan sistem yang memiliki fungsi. Pada persimpangan kedua proses ini, yaitu penyelesaian status Kosovo dan misi integrasi Eropa di Balkan Barat, Uni Eropa memiliki kesempatan historis untuk menggunakan instrumen yang tersedia di dalam mengatalisasi transformasi Kosovo menjadi negara yang lebih independen dan demokratis. Hal ini bertujuan untuk mencapai stabilitas keamanan di kawasan Eropa itu sendiri dan untuk membantu menghalau hambatan-hambatan di dalam integrasi Eropa dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan yang tidak terselesaikan dan sisa-sisa etno-nasionalisme. Berdasarkan prinsip HAM dan Demokrasi dengan karakteristik UE, tujuan akhir dari intervensi dan integrasi diantaranya adalah untuk membangun semua struktur yang diperlukan untuk melakukan proses integrasi Eropa, sementara itu menyebarkan mekanisme integrasi kepada Kosovo. Hal yang tak kalah penting adalah untuk mengadopsi *Ahtisaari plan* sebelum konstitusi sebagai salah satu kondisi kemerdekaan yang disepakati secara internasional.

#### B.1 Menjaga Stabilitas Keamanan dan Pertahanan Regional melalui Instrumen *The Common Security and Defence Policy (CSDP)* di Kawasan

Perang Kosovo rupanya bertindak sebagai katalis yang menentukan peran Uni Eropa dalam pengembangan keamanan internasional. Sepanjang tahun 1990-an, UE telah mendorong untuk melakukan evaluasi secara terus menerus terkait dengan kegagalannya di Bosnia dan UE mengurangi prioritasnya di dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat, dan lebih positif dengan tantangan perluasan dan memperbesar konsensus di dalam dukungannya terhadap pembentukan otonomi pertahanan UE. Sebelumnya, Kosovo dan OAF (*Operation Allied Force*) yang secara khusus mendorong UE secara meyakinkan ke depan. Krisis yang seringkali meningkat di Kosovo menegaskan bahwa Uni Eropa masih belum dapat

mencegah, menahan, atau mengakhiri konflik kekerasan di dalam wilayahnya sendiri. Tepatnya pada bulan Maret tahun 1999 Dewan Eropa telah menekankan '*moral obligation*' UE untuk menanggapi konflik kemanusiaan yang terjadi di tengah Eropa (Shepherd, 2009). Namun, rupanya itu operasi yang dilancarkan NATO yang dipimpin oleh Amerika yang mengakhiri serangan tentara Serbia di Kosovo. *OAF*, dalam arti itu, pada akhirnya meyakinkan seluruh masyarakat UE untuk menghadapi harapan dan tanggungjawab yang telah ditetapkan di dalam Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama (*CFSP*).

Hasilnya adalah sebuah komitmen terhadap kebijakan dan kemampuan yang lebih baik untuk manajemen konflik agar lebih komprehensif, yang mampu bertindak baik sesuai perannya baik di lingkungannya maupun di dunia internasional. Peran intensif semacam itu berarti akan meningkatkan sifat *hard power* dan *soft power* UE, dan dua inisiatif kebijakan yang paling signifikan dalam transformasi yang diluncurkan ini ketika *OAF* telah berakhir. Yang pertama, Kebijakan Keamanan dan Pertahanan Eropa (ESDP), berusaha untuk melengkapi kekuatan UE melalui pengembangan kemampuan militer (European Parliament, 2016). Oleh sebab itu, awalnya ESDP dianggap sebagai instrumen yang berpotensi bersifat koersif, namun hal ini segera menjadi sesuatu yang lebih berfokus pada manajemen konflik. Dengan demikian, ESDP telah dilengkapi oleh pengembangan dari kemampuan manajemen krisis sipil. Inisiatif kedua yang tak kalah penting adalah Stabilisasi dan Proses Asosiasi (AP), menambahkan kedua *soft* dan *hard power* dari UE dengan meningkatkan jangkauan instrumen ekonomi dan politik yang tersedia untuk mempromosikan stabilitas dan keamanan di lingkungan. Secara khusus, SAP memberikan dorongan yang sangat penting, yaitu prospek keanggotaan UE kepada negara-negara Balkan (European Commission, 2017).

Beberapa faktor menjelaskan kemunculan ESDP pada tahun 1999. Mereka memasukan transformasi geopolitik pasca Perang Dingin, diantaranya adalah penurunan status Eropa dalam kebijakan luar negeri AS; perubahan dalam kebijakan luar negeri dan keamanan Inggris keamanan; hubungan Perancis dengan NATO; penyelesaian serikat ekonomi dan moneter keterbatasan UE dalam urusan keamanan; manuver industri pertahanan Eropa; dan tekanan birokrasi UE untuk

memperluas kompetensi kebijakan. Perang Kosovo merangkum dua aspek eksogen sebagai penggerak ESDP yaitu terjadinya kekerasan di Yugoslavia dan munculnya gagasan komunitas internasional dengan tanggung jawab melindungi kawasan (Smith, 2003).

Javier Solana, yang menjabat sebagai perwakilan tertinggi untuk CFSP berpendapat bahwa Krisis Kosovo memainkan peran fundamental dalam pembentukan ESDP. Secara khusus, krisis Kosovo adalah titik fokus dalam perdebatan terkait keengganan AS menggunakan *hard power* untuk melakukan operasi beresiko di teater Eropa, kebutuhan Eropa adalah mengambil tanggung jawab yang lebih besar untuk keamanan di benua mereka dan kebutuhan yang dihasilkan guna meningkatkan kemampuan militer UE (Kurowska & Pawlak, 2012). Pada gilirannya hal ini menimbulkan perdebatan antara atlantik dan Eropa, tentang apakah NATO atau Uni Eropa merupakan organisasi yang tepat untuk meningkatkan kemampuan militer. Sementara itu, Inggris menekankan bahwa setiap peningkatan kemampuan Eropa terhadap EU akan menguntungkan NATO. Perancis, Jerman, dan beberapa negara lainnya akan berfokus pada pengembangan kemampuan otonom UE sebagai bagian dari proses integrasi (Diez, Stetter, & Albert, 2006). Apapun tujuan politik yang beragam, krisis Kosovo menekankan kembali bahwa mata rantai yang hilang dalam kemampuan manajemen konflik Uni Eropa adalah ancaman yang kredibel atau penggunaan kekuatan yang nyata dalam mendukung upaya politik dan diplomatik.

Pendorong kedua untuk berdirinya ESDP adalah Perang Kosovo yang semakin intensif. Selama terjadinya *OAF*, Tony Blair yang saat itu menjabat sebagai Perdana Menteri Inggris berbicara tentang ‘doktrin baru komunitas internasional’ yang harus didasarkan pada keyakinan bahwa ‘prinsip non-intervensi harus memenuhi syarat dalam hal-hal penting’. ‘Kisah genosida’, dia berpendapat ‘tidak akan pernah menjadi masalah internal yang murni. Ketika penindasan menghasilkan arus besar pengungsi yang mengganggu negara tetangga maka mereka dapat digambarkan sebagai “ancaman terhadap perdamaian dan ancaman internasional” (Blair, 2009). Pada dasarnya ini adalah doktrin intervensi kemanusiaan yang didasarkan pada keamanan masyarakat dan negara. Blair



membangun *Agenda for peace* untuk mempererat PBB, Sekretaris Jendral Boutros Boutros-Ghali pada tahun 1992 menyatakan bahwa ‘waktu kedaulatan dan eksklusivitas telah dilalui (MacQueen, 2011). Dalam mendukung OAF, UE dan anggotanya tampak enggan untuk setuju. Seperti argumen dari seorang Jolyon Howorth, bahwa gagasan untuk mengatasi kedaulatan negara ini dengan mudah disesuaikan dengan ‘Internasionalisme Multilateral’ UE. UE, ‘ingin menulis aturan norma baru’ dari manajemen krisis, ‘terutama hukum internasional, kelembagaan, regulasi, intervensionis dan etis (Howorth & Schmidt, 2018). Ketika krisis Kosovo meluas hingga tahun 1998, perhatian Inggris atas kurangnya *hard power* UE, terutama pada kekuatan militer, meningkat sedemikian rupa sehingga pada bulan Desember mereka meluncurkan inisiatif kunci yang akan mengubah peran UE. Pada KTT Perancis-Inggris di St.Malo, Jacques Chirac dan Tony Blair menyatakan bahwa ‘Uni Eropa harus memiliki kapasitas untuk tindakan otonom, didukung oleh kekuatan militer yang kredibel, sarana untuk memutuskan untuk menggunakannya, dan kesiapan untuk melakukannya, untuk menanggapi krisis internasional. Inilah awal dari kelahiran ESDP (Ricketts, 2017).

ESDP kemudian diposisikan sebagai alat manajemen konflik yang akan mengatasi kekurangan yang diakui UE. Dewan Eropa Köln menghubungkan ESDP secara eksplisit pada ‘berbagai macam pencegahan konflik dan tugas-tugas manajemen krisis yang telah didefinisikan dalam Perjanjian Uni Eropa, *Petersberg Tasks* (Hopi, 2012). Perjanjian ini kemudian diintegrasikan oleh UE ke dalam Perjanjian Amsterdam di tahun 1999, termasuk tugas humaniter dan penyelamatan, tugas pemeliharaan dan tugas pasukan tempur di manajemen krisis, dan upaya perdamaian (Pagani, 1998). Enam bulan kemudian, Dewan Eropa di Helsinki, struktur komite baru disetujui untuk keputusan pembuatan dan kebijakan – dan UE sangat dipengaruhi oleh Inggris dan Perancis untuk menetapkan persyaratan militernya. *Helsinki Headline Goal* (HHG) menyatakan bahwa negara-negara anggota harus mampu, pada tahun 2003, dalam waktu 60 hari untuk menyebarkan dan mempertahankan pasukan militer sebanyak 50,000-60,000 personel yang mampu menjalankan mandat *Petersberg Tasks* (Jørgensen, 1997). Ini adalah ambisi

yang secara eksplisit dimodelkan pada operasi manajemen krisis NATO di kawasan Balkan, yaitu SFOR dan KFOR.

OAF telah menunjukkan kekurang mampuan Eropa yang termanifestasi dalam tubuh NATO. Hal ini juga mempengaruhi ESDP. Meskipun telah ada *The Capabilities Commitment Conferences* (Mulai dari tahun 2000, ketika lebih dari 100.000 tentara, 400 pesawat dan 100 kapal dijanjikan) (Menon, 2009). Hal ini telah membuktikan perjuangan yang cukup berat untuk memperbaiki kekurangan ini. Inggris dan Perancis menyerukan perbaikan Eropa dalam perencanaan dan penggelaran pasukan dalam waktu singkat, termasuk penempatan awal pasukan darat, laut dan udara dalam waktu 5-10 hari. Pada Februari tahun 2004, Inggris, Perancis, dan Jerman menerjemahkan ini ke dalam konsep '*battle group*', yang merupakan elemen kunci dari *EU 2010 Headline Goal* (Quille, 2006). Battle Group di atas, dalam teorinya, berisikan unit-unit batalyon berukuran 1.500 kekuatan, dapat dikerahkan dalam waktu 5-10 hari dan berkelanjutan selama 30 hari, dengan kemungkinan memperpanjangnya hingga 120 hari (Consillium Europa, 2013).

Konfigurasi nasional atau multinasional, menurut UE adalah paket kekuatan koheren minimum militer yang efektif, kredibel, cepat dikerahkan, dan dapat melakukan operasi sendiri (untuk tahap awal operasi yang besar). Dalam periode setiap 6 bulan terdapat dua kelompok tempur yang siaga pada persiapan yang tinggi untuk menjalankan amanat *Petersberg Tasks*. Lebih spesifiknya, skenario ilustratif untuk *Battle Groups* sesuai dengan persyaratan di Kosovo dan upaya selanjutnya UE adalah memperbaiki kekurangannya yang dipaparkan oleh krisis itu, semisal dengan melakukan pemisahan antara partai politik dan pasukan, mencegah konflik, stabilisasi, rekonstruksi dan memberikan nasihat kemiliteran terhadap ketiga negara, kemudian operasi evakuasi di lingkungan yang non-permisif dan bantuan untuk operasi humaniter (NATO, 2011).

Lebih jelas lagi, Dewan Eropa menjelaskan pentingnya Kosovo dalam menyoroti kebutuhan untuk peningkatan dan koordinasi yang lebih baik dari alat-alat penanggulangan krisis non-militer menyatakan bahwa *inter alia* di Kosovo telah menggarisbawahi pentingnya tugas ini. Dewan Eropa Feira pada tahun 2000 menguraikan empat bidang prioritas untuk kemampuan manajemen krisis sipil di

Kosovo, diantaranya adalah kepolisian, supremasi hukum, administrasi sipil dan perlindungan sipil, dan menetapkan target 5.000 petugas polisi, 1000 yang dapat dipekerjakan dalam kurun waktu 30 hari, pada tahun 2003. Kurangnya polisi adalah masalah khusus bagi Kosovo, dengan hanya 2.000 dari 4.178 polisi yang diberi wewenang kepada misi PBB di Kosovo (UNMIK) yang tiba pada awal tahun 2000 dan hanya 22% dari mereka yang berasal dari UE (Nardulli, Perry, & Pirnie, 2002). Kosovo dengan jelas menunjukkan pentingnya tugas yang lebih luas di dalam manajemen krisis sipil, yaitu menambah atau mengganti administrasi negara. Oleh karena itu, pada bulan Juni tahun 2001, UE meminta 200 tenaga ahli di bidang aturan hukum untuk mendukung polisi, sekelompok ahli administrasi sipil, perlindungan sipil hingga 2.000 personel yang tersedia dalam waktu singkat (Council of The European Union, 2002).

Pada bulan Juni tahun 2004, Dewan Eropa menerbitkan rancangan resmi aspek sipil dari ESDP yang menggarisbawahi perlunya tujuan utama sipil, konferensi yang mempertanyakan kesanggupan berkomitmen dan perluasan keahlian yang tersedia untuk misi-misi potensial ESDP (termasuk para pakar HAM, kebijakan politik, reformasi sektor keamanan, mediasi, kontrol perbatasan, genjatan senjata, demobilisasi dan reintegrasi (Sari, 2008). Sisi kuantitatif dari persamaan sipil telah dipenuhi oleh konferensi komitmen pada bulan November tahun 2004. Dimana 5.761 polisi, 631 pakar pengaturan hukum, 562 ahli administrasi dan 4.988 personil perlindungan hukum yang telah dijanjikan. Kesanggupan ini sudah ditulis di atas kertas, memberi peran pengelolaan konflik yang lebih baik di seluruh spektrum konflik (Jakobsen, 2006).

## **B.2 Penguatan Terhadap Alat-Alat Integrasi melalui Supremasi Hukum**

Aspirasi dari Uni Eropa untuk menjadi aktor global penyedia keamanan dan stabilitas, mungkin, paling signifikan terwujud di kawasan Balkan Barat, dimana UE telah meluncurkan keterlibatan eksternalnya yang paling luas, termasuk beberapa misi CSDP. Salah satu titik fokus keterlibatannya adalah proses kemerdekaan Kosovo, dengan misi *European Union Rule of Law Mission (EULEX)* yang telah menjadi label unggulan dari CSDP. Sejauh ini EULEX tidak hanya

menjadi misi terbesar CSDP, namun juga menjadi misi yang kompleks, mahal, dan yang terpanjang di UE. Kita dapat menamakannya misi unggulan dari CSDP, baik dari aspek keuangan yang berdedikasi ataupun sumberdaya manusia, dan yang terakhir dari segi perspektif keputusan ambisius UE untuk melakukan hal yang sangat kompleks dan menantang. Pengakuan UE bahwa kemajuan supremasi hukum di Kosovo sangat penting untuk pemeliharaan perdamaian dan keamanan, pembangunan berkelanjutan, serta perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental yang tercermin diseluruh upaya eksternal dan terutama terwujud melalui misi penyebaran aturan hukum yang luas.

Pasca intervensi NATO pada tahun 1999, Kosovo telah ditempatkan dibawah pemerintahan administrasi PBB (UNMIK) sesuai dengan resolusi Dewan Keamanan PBB 1244 (UNSCR 1244). Seiring berjalannya waktu dengan tanda-tanda keamanan dan stabilitas politik, beberapa kekuatan pemerintahan secara bertahap dialihkan ke *Kosovar Provisional Institutions of Self-Government* (PISG) (Brand, 2003). Komunitas internasional, bagaimanapun, masih tidak dapat mencapai konsensus mengenai status Kosovo yang sangat disengketakan. Di bawah tekanan yang berkembang untuk kemerdekaan Kosovo, Martti Ahtisaari, seorang diplomat Finlandia, ditugasi oleh Sekretaris Jenderal PBB pada 31 Oktober 2005 untuk menyiapkan rencana komprehensif untuk penyelesaian masalah status Kosovo, yang dia sampaikan pada tahun 2007 (Shepherd, 2009). Laporan, yang umumnya dikenal sebagai *Ahtisaari Plan*. Mengusulkan pengawasan terhadap kemerdekaan Kosovo, yang berarti Kosovo akan merdeka akan tetapi kemerdekaanya akan diawasi secara ketat oleh Perwakilan Sipil Internasional (ICR) dengan hak Veto atas keputusan pemerintah Kosovo, sementara itu KFOR Akan terus hadir di seluruh Kosovo dan sebuah misi UE yang akan memantau, mendampingi dan memberi saran Kosovo di bidang peraturan hukum yang akan dikerahkan (Muharremi, 2010). Pengalihan kepemimpinan dari PBB ke UE merupakan aspirasi dari Kosovo dan batas tertentu Serbia, untuk menjadi anggota UE. Hal itu dianggap bahwa UE adalah aktor terbaik yang ditempatkan untuk memiliki pengaruh terhadap kedua belah pihak. Disamping itu UNMIK yang mandatnya ditangkap antara antara kepentingan penduduk yang dikelola (deklarasi

kemerdekaan) dan kepentingan kolektif masyarakat internasional (Bauerová, 2008). Yakni UNMIK bergantung pada anggota permanen Dewan Keamanan PBB, di mana Federasi Rusia menentang segala tindakan yang akan mengarah pada tindakan kemerdekaan Kosovo (Zupančič, Pejič, Grilj, & Rodt, 2017). Setelah PBB tidak dapat menemukan solusi apapun mengenai status Kosovo, UNSC mengisyaratkan bahwa segala jenis pekerjaan lebih lanjut terkait dengan masalah ini harus datang dari luar PBB. Dalam keadaan ini, UE, yang didukung Amerika, melangkah masuk untuk mengambil tanggung jawab tersebut.

Untuk keperluan perencanaan kontijensi lanjutan untuk penyebaran misi UE di wilayah Kosovo, UE membentuk Tim Perencanaan yang disebut (EUPT), yang dikerahkan ke Kosovo. Tim Perencanaan ditugaskan untuk menyiapkan faktor-faktor dasar untuk kemungkinan melakukan operasi manajemen krisis UE di bidang supremasi hukum dan kemungkinan area lain di Kosovo. EUPT memiliki peran penting dalam fase awal penempatan misi EULEX sebagaimana yang telah didefinisikan dalam Pasal 4 dari Joint Action 2008/124/CFSP pada *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (The Council of The European Union, 2008). Menurut artikel tersebut, EUPT Kosovo ditunjuk untuk memimpin tahap perencanaan dan persiapan. EUPT telah bertanggung jawab atas perekrutan dan penempatan staf, peralatan dan layanan untuk EULEX pada tahap awal ketika misi belum mencapai kapasitas operasionalnya (Grilj & Zupančič, 2016). Hal ini bekerja di lapangan untuk mengidentifikasi kebutuhan lokal dan mendiskusikan bentuk kerja sama dengan pihak berwenang setempat. Lebih jauh, EUPT berkontribusi pada perencanaan konsep operasi (CONOPS) dan rencana operasional (OPLAN) dan untuk mengembangkan instrumen teknis yang diperlukan untuk melaksanakan mandat EULEX (Council of The European Union, 2008).

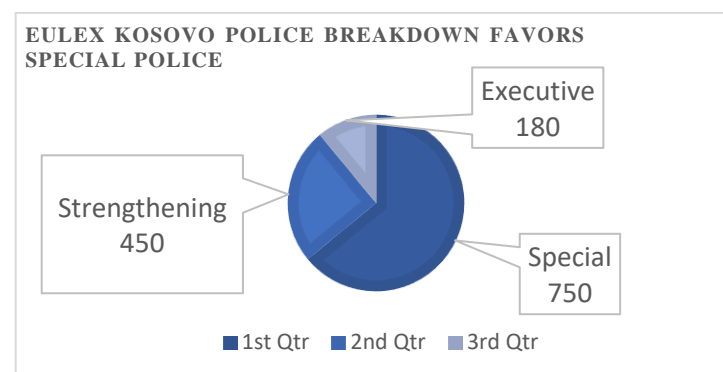
Hingga pada akhirnya, mandat misi UE disepakati pada tanggal 4 Februari 2008, menugaskan EULEX dengan mendukung otoritas Kosovo. EULEX adalah misi kepolisian dan aturan hukum yang terintegrasi dengan tujuan untuk memperkuat supremasi hukum di Kosovo (Warbrick, 2008). UE memiliki peran dan tugas yang berbeda di Kosovo. Kosovo adalah negara kandidat potensial untuk akses UE dan dengan demikian menjadi bagian dari proses perluasan. Layanan Aksi

External UE memfasilitasi juga memfasilitasi dialog antara Kosovo dan Serbia, oleh sebab itu posisi EULEX adalah netral. Tidak seperti misi sipil UE di masa lalu, misi EULEX memiliki otoritas eksekutif untuk kepolisian di beberapa wilayah, sehingga jumlah personelnya relatif besar (Weller, 2008). Mandat misi seperti yang sudah diramalkan di dalam dokumen *Ahtisaari Plan*, yaitu untuk menjalankan beberapa tugas tertentu, termasuk;

- *monitoring, mentoring, dan advising* (MMA) kepada pihak berwenang di Kosovo
- membalik atau membatalkan keputusan operasional dari pihak yang berwenang, bila perlu untuk mempertahankan supremasi hukum
- memastikan bahwa sistem peradilan bebas dari gangguan politik
- menyelidiki atau membantu penyelidikan terkait khusus kejahatan perang, terorisme, kejahatan terorganisir, korupsi, dan kejahatan serius lainnya.
- meningkatkan koordinasi dan kerja sama pemerintahan Kosovo terhadap otoritas hukum
- melawan korupsi.

**Tabel 3.1**

**Eulex Kosovo Police Breakdown Favors Special Force**



Komponen kepolisian adalah yang terbesar dari ketiga komponen EULEX. Gambar 1.1 mengilustrasikan proporsi staf yang didedikasikan untuk setiap

komponen. Komponen ini disusun di sekitar 3 (tiga) subkomponen polisi (Chivvis, 2008). Pertama, komponen penguatan untuk melakukan *mentoring*, *monitoring*, dan *advising* di tingkat nasional dan regional. Kedua, komponen eksekutif polisi sebagian besar akan menangani *sensitive crimes*, termasuk kejahatan perang, kejahatan terorganisir, korupsi, dan kejahatan keuangan. Ketiga, polisi khusus bertindak sebagai pasukan keamanan yang dapat dipekerjakan jika terjadi kekacauan sipil dan tersedia untuk tanggung jawab perlindungan ketika dibutuhkan (Skeppström & Weibull, 2011). Kemudian komponen keadilan terdiri dari staf internasional sekitar 250 hakim dan jaksa petugas hukum. Komponen ini menjalankan kantor untuk menangani 1.900 orang yang masih hilang dari sisa-sisa konflik dan yang baru teridentifikasi sekitar 400 orang. Adapula 70 hakim dan jaksa dari negara-negara UE, US, Norwegia, Turki, dan Kroasia. Para hakim ini memiliki fungsi *mentoring* dan fungsi eksekutif. Ini adalah angka yang signifikan di negara yang memiliki total 40 hakim dan jaksa nasional (Chivvis, 2008).

Pabean, adalah yang terkecil dari tiga subkomponen, akan tetapi sangat penting bagi keuangan pemerintah Kosovo karena tarif retribusi mewakili 70% penerimaan pemerintah. EULEX sendiri beroperasi dalam kapasitas penasihat di administrasi pusat Kosovo. Yang paling kontroversial dari ini adalah dua gerbang pabean sepanjang perbatasan dihancurkan oleh demonstran Serbia sebulan setelah kemerdekaan Kosovo (Beaumont & Borger, 2008). Oleh sebab itu, antara bulan Maret hingga 9 Desember, seketika misi EULEX digelar, tidak ada kepabean yang didirikan di sepanjang perbatasan, dan zona bebas dikembangkan di utara sungai Iber. Hal ini menciptakan masalah bagi Kosovo maupun Serbia. Di Kosovo, minyak dan barang-barang lainnya dari Serbia masuk secara gratis, sering dikirim kembali ke Serbia, dengan demikian menghindari pajak cukai (Papakostas & Pasamitros, 2014). Pihak berwenang Kosovo kemudian mendirikan pos pemeriksaan di sepanjang Iber guna mencegah barang memasuki selatan, namun tidak ada penghalang saat mengemudi ke arah utara untuk membeli barang bebas pajak. Sistem itu justru menjadi keuntungan tersendiri bagi pelaku kriminalitas di Utara, yang notabene tempat dilapisi oleh separatis Serbia-Kosovo (Kelmendi, 2011). EULEX dikerahkan dengan sukses ke gerbang bea cukai bagian utara pada tanggal

9 Desember, akan tetapi, pada bulan April 2009, ketika kemampuan operasional penuh diumumkan, tugas-tugas belum juga dikumpulkan. Sebaliknya, EULEX justru membantu dalam pembentukan sistem pengumpulan data secara bertahap, dengan memberikan lisensi fotokopi pengemudi yang melewati gerbang. Menurut EULEX, upaya pengumpulan data ini telah memberikan dampak positif, yaitu penurunan yang signifikan terhadap penyelundupan dengan kerugian pendapatan turun hingga 80% (Dijkstra, 2013).

Keputusan untuk meluncurkan misi sipil harus diambil dalam waktu 5 (lima) hari setelah Dewan menyetujui Konsep Manajemen Krisis, dan kemampuan itu harus dikerahkan dalam waktu 30 hari sejak keputusan untuk meluncurkan misi. Fokus pada penggelaran cepat ini mengarah pada pengembangan Tim Tanggap Sipil, yang terdiri dari sekelompok ahli yang terintegrasi untuk membuat penilaian pencari fakta dalam krisis atau krisis yang akan segera terjadi, menyediakan inisiasi operasi cepat tanggap, dan memperkuat mekanisme EU yang ada untuk manajemen krisis (House of Commons, 2008). Kemampuan sipil ini pertama kali digunakan di Balkan Barat, akan tetapi telah diterapkan di berbagai belahan dunia. Dengan demikian kemampuan UE yang dikembangkan sebagai tanggapan terhadap konflik Kosovo adalah bagian dari transformasi luas bagi UE dalam perannya di internasional. Misi EULEX harus dilihat sebagai bukti terbaik bahwa UE mampu memberikan kontribusi nyata pada dimensi sipil dan stabilisasi dan rekonstruksi pasca konflik. Dari perspektif politik-strategis, EULEX didirikan sebagai bagian dari upaya UE yang lebih luas untuk menjaga perdamaian dan keamanan di Balkan Barat dan untuk mendukung pihak berwenang Kosovo ketika mereka melakukan reformasi yang dianggap perlu di jalan menuju integrasi Eropa.

3 (tiga) dokumen hukum utama yang menyediakan dasar hukum Republik Kosovo adalah deklarasi kemerdekaan, bertanggal 17 February 2008, konstitusi Republik Kosovo 15 Juni 2008, dan proposal komprehensif untuk penyelesaian status Kosovo. Dalam deklarasi kemerdekaannya, majelis Kosovo menyatakan Kosovo sebagai negara merdeka dan berdaulat, yang mencerminkan kehendak rakyat Kosovo dan yang sepenuhnya sesuai dengan rekomendasi dari utusan khusus PBB, Martti Ahtisaari dan usulan untuk penyelesaian status Kosovo (Assembly



Kosovo, 2008). Selain membuat referensi eksplisit terhadap proposal komprehensif untuk penyelesaian Status Kosovo (*Ahtisaari Plan*), pihak berwenang Kosovo menyambut kehadiran warga sipil internasional untuk mengawasi *Ahtisaari Plan*, sebuah aturan hukum yang dipimpin UE dan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) untuk mempertahankan peran kepemimpinan dari kehadiran militer internasional di Kosovo (United Nations General Assembly, 2010). Deklarasi kemerdekaan diformulasikan sebagai deklarasi kemerdekaan secara sepihak yang mengikat secara hukum untuk Kosovo di bawah hukum internasional dengan efek *erga omnes* karena setiap negara berhak tergantung pada deklarasi ini. Dengan demikian, deklarasi kemerdekaan Kosovo melegalkan *Ahtisaari Plan*, meskipun hanya untuk Kosovo, terlepas kegagalan di Dewan Keamanan PBB untuk mengadopsinya. Hal ini memberikan dasar hukum dalam bentuk undangan di bawah hukum internasional untuk kehadiran internasional, seperti yang diramalkan kembali oleh *Ahtisaari Plan*