

BAB III

UNI EROPA DAN MEKANISME PEMBUATAN KEPUTUSAN

DI UNI EROPA

A. Uni Eropa

1. Sejarah Uni Eropa

Langkah awal integrasi Eropa sudah dimulai secara legal formal melalui pembentukan *custom union* Benelux antara Belgia, Netherland (atau Belanda) dan Luxemburg yang mulai beroperasi pada 1 Januari 1948. Kemudian, pada 9 Mei 1950, Menteri Luar Negeri Perancis, Robert Schuman, mengusulkan penyatuan produksi dan perdagangan batu bara dan baja antara Perancis dan Jerman dengan membentuk *European Coal and Steel Community* (ECSC). Tujuannya adalah untuk menyatukan produksi dan transportasi batu bara dan baja dari negara-negara Eropa yang meratifikasi perjanjian kerjasama tersebut dari kontrol nasional ke pengawasan supranasional. Dengan ini otoritas supranasional menjadi pusat pengambilan keputusan untuk jumlah produksi, harga investasi serta kondisi sosialnya. Namun sebenarnya, ide dibalik pembentukan ECSC adalah adanya keinginan untuk mengikat Jerman secara ekonomi dan politik untuk menghindari

munculnya Jerman kembali sebagai ancaman terhadap perdamaian di kawasan tersebut.⁵³

European Coal and Steel Community (ECSC) ditandatangani pada 18 April 1951 dengan Perancis, Jerman Barat, Italia, Belgia, Belanda dan Luxemburg, dan mulai diberlakukan tanggal 23 Juli 1952 hingga tahun 2002. Perjanjian ini juga dikenal dengan Perjanjian Paris (*the Paris Treaty*) 1952. Isi perjanjian ini adalah pembentukan ECSC dan penghapusan rivalitas antara Jerman dan Perancis serta menjadi langkah awal pembentukan Federasi Eropa. Kemudian, keenam negara tersebut juga memutuskan untuk maju lebih lanjut lagi menuju ke pemekaran Eropa. Menurut mereka, tahapan ini harus dimulai dari bidang ekonomi. Hal ini terlihat pada pertemuan ke-6 negara-negara tersebut pada 1-2 Juni 1955 di Messina, Italia, yang menginginkan perluasan integrasi ke semua bidang ekonomi. Secara lebih spesifik, mereka setuju untuk melakukan koordinasi pengembangan transportasi energi secara umum dan nuklir secara khusus serta penetapan pasar umum Eropa yang bebas pajak dan quota.

Pembentukan ECSC sebenarnya dapat dilihat sebagai sebuah usaha yang dilakukan oleh negara-negara Eropa untuk membendung kekuatan Jerman. Pengalaman buruk yang diberikan Jerman pada saat Perang Dunia II, membuat negara-negara Eropa lainnya merasa khawatir akan kembalinya kekuatan Jerman, yang nantinya akan memicu terjadinya perang kembali di daratan Eropa.

⁵³ Nuracini S, Deasy Silvy, dan Arifin Sudirman, *Regionalisme dalam Studi Hubungan*

Kemudian pada tanggal 25 Maret 1957, ditandatangani Perjanjian Roma yang mengesahkan terbentuknya *European Economic Community* (EEC atau MEE = Masyarakat Ekonomi Eropa) dan *European Atomic Energy Community* (EAEC, namun lebih dikenal dengan Euratom). Kedua perjanjian tersebut mulai berlaku pada tahun 1958.⁵⁴ Tujuan utama dari dibentuknya *EEC Treaty* adalah integrasi ekonomi melalui dua hal, yaitu :

- a. Tercapainya suatu custom union yang ditandai dengan penghapusan *custom duties, import quotas* dan berbagai hambatan perdagangan lainnya di antara negara anggota, serta di sisi lain memberlakukan suatu *Common Custom Tariff*⁵⁵.
- b. Harmonisasi kebijakan nasional mengenai barang, jasa, pekerja, dan modal.⁵⁶

Hasil daripada Perjanjian Roma tersebut dapat dilihat bahwa kerjasama yang terjalin di antara negara-negara anggota semakin kompleks dan semakin luas, walaupun masih terbatas dalam ekonomi. Hal ini dibuktikan dengan diberlakukannya *Common Custom Tariff* yang mana akan semakin memudahkan negara-negara anggota untuk melakukan kegiatan perdagangan dengan sesama anggota.

Pada 8 April 1965, ketiga organisasi tersebut kemudian digabung berdasarkan Traktat Brussel di bawah payung *European Communities* (EC).

⁵⁴ *Ibid*, hal. 140.

⁵⁵ Yaitu, kesepakatan tarif bersama antara negara anggota dengan non-anggota (negara yang tidak meratifikasi perjanjian).

⁵⁶ Nuraini, Silvy, Sudirman, *op.cit*, hal. 140-141.

Pembentukan *European Communities* banyak dianggap oleh negara lain sebagai sebuah kesuksesan komunitas tersebut, yang kemudian mendorong negara lain untuk bergabung. Kesuksesan keenam negara tersebut membuat Denmark, Irlandia dan Inggris mencalonkan diri sebagai anggota komunitas tersebut. Ketiga negara tersebut menjadi anggota EC pada tahun 1972.⁵⁷

Inggris pada awalnya juga sempat mendapatkan perlawanan dari Perancis yang merasa terancam jika Inggris masuk dalam komunitas tersebut. Namun, sekali lagi karena faktor ekonomi akhirnya Inggris mendapat persetujuan dari seluruh anggota komunitas untuk bergabung menjadi anggota. Perekonomian Inggris yang pada saat itu menjadi salah satu perekonomian terbaik di dunia, yaitu dengan pertumbuhan sekitar 38% pada tahun 1958 dan 1969.⁵⁸ Dengan angka itu, komunitas mempertimbangkan keanggotaan Inggris agar perekonomian komunitas dapat menjadi semakin kuat.

Kebutuhan akan penyatuan ekonomi serta keuangan menjadi semakin penting pada awal tahun 1970-an, ketika Amerika Serikat menunda penyesuaian dollar. Peristiwa ini menandakan dimulainya periode ketidakstabilan keuangan dunia yang dipicu oleh dua kali krisis minyak dunia yang terjadi pada tahun 1973 dan 1979. Sehingga, pada tahun 1979 diluncurkanlah sistem moneter Eropa guna membantu menstabilkan nilai tukar serta mendorong negara-negara anggota mengejar kebijakan ekonomi yang ketat yang dapat memberikan dukungan

⁵⁷ *Ibid*, hal. 141.

⁵⁸

kepada mereka satu sama lain serta keuntungan dari disiplin yang diterapkan oleh ekonomi terbuka.⁵⁹

Keanggotaan EC bertambah dengan masuknya Yunani (tahun 1981) serta Spanyol dan Portugal (pada 1 Januari 1986). Penambahan ini menuntut kerja sama yang semakin kompleks yang melahirkan pemikiran akan pentingnya mengimplementasikan desain program untuk mengurangi perbedaan di antara ke-12 negara anggota dalam konteks ekonomi. Dalam periode ini, komunitas ini semakin memiliki peran yang penting di kancah internasional. Hal ini dapat dibuktikan dengan ditandatanganinya perjanjian-perjanjian baru dengan negara-negara di kawasan selatan Mediterania, Afrika, Karibia serta Asia Pasifik.⁶⁰

Pada 14 Juni 1985, Belanda, Belgia, Jerman, Luksemburg dan Perancis memutuskan untuk menandatangani *Schengen Agreement*, di mana mereka sepakat untuk secara bertahap menghapuskan pemeriksaan di perbatasan mereka dan menjalin pergerakan bebas manusia, baik warga negara mereka maupun warga negara lain. Di dalam perjanjian ini memuat berbagai aturan kebijakan bersama untuk izin masuk jangka pendek (termasuk di dalamnya Visa Schengen), penyelarasan kontrol perbatasan eksternal, dan kerja sama polisi lintas batas.⁶¹

Perjanjian Schengen memberikan kemudahan tidak hanya kepada masyarakat Uni Eropa saja, namun juga kepada masyarakat dunia yang akan melakukan perjalanan ke negara-negara Eropa dengan tujuan-tujuan tertentu

seperti untuk berlibur. Dengan dibentuknya kesepakatan ini membuktikan bahwa UE dengan segera ingin menyatukan seluruh masyarakat Eropa dengan cara memberikan kemudahan-kemudahan bagi mereka yang ingin melakukan perjalanan ke sesama negara-negara yang menyepakati perjanjian tersebut. (lihat Lamp. 3)

Pada awal tahun 1980-an, terjadi resesi ekonomi dunia dan masalah finansial yang memaksa anggota EC melakukan berbagai perbaikan guna merespons perubahan yang terjadi. Dengan berdasarkan pada proposal yang diajukan oleh Jacques Delors (yang pada tahun 1985 menjabat sebagai Ketua *European Commission*), EC merencanakan pembentukan pasar tunggal (*common* atau *single market*). Pada 28 Februari 1986, ditandatangani The Single European Act (SEA), yang diratifikasi oleh semua anggota pada 21 Maret 1987 dan mulai dilaksanakan pada 1 Juli 1987. Namun, pasar tunggal tersebut baru resmi beroperasi pada 1 Januari 1993. SEA dibentuk dengan tujuan-tujuan yang meliputi:

- a. Memperkuat penelitian dan perkembangan teknologi
- b. Perkembangan menuju terbentuknya kesatuan ekonomi dan moneter
- c. Pemeliharaan, perlindungan, dan perbaikan lingkungan hidup dan penggunaan sumber daya alam secara hati-hati dan rasional
- d. Memperkuat kohesi ekonomi dan sosial

- e. Menyelaraskan kerja sama kebijakan luar negeri melalui kegiatan-kegiatan European Parliament, Commissions, dan di dalam pertemuan-pertemuan para menteri mengenai kebijakan luar.⁶²

Tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam pembentukan SEA, menunjukkan EC ingin memperluas bidang kerjasama negara-negara anggotanya yang sebelumnya sebatas hanya pada kerjasama di bidang ekonomi saja. Secara berkala, EC terus mengembangkan kerjasamanya ke bidang sosial, seperti masalah lingkungan hidup dan pendidikan.

Peristiwa runtuhnya Tembok Berlin, yang diikuti dengan penyatuan Jerman Barat dan Jerman Timur tanggal 3 Oktober 1990, terlepasnya kontrol Uni Sovyet, serta diikuti dengan pengaruh demokratisasi di negara-negara Eropa Tengah dan Timur serta disintegrasi Uni Sovyet pada Desember 1991, mengubah interaksi negara-negara Eropa dengan mempererat hubungan dan menegosiasikan traktat baru yang pokok-pokok utamanya disetujui pada Pertemuan Dewan Eropa tanggal 9 dan 10 Desember 1991. Puncak dari negosiasi tersebut melahirkan *Treaty on European Union (TEU)* yang ditandatangani di Maastricht pada tanggal 7 Februari 1992 dan mulai berlaku tanggal 1 November 1993. Traktat ini mengubah *European Communities (EC)* menjadi *European Union (EU)*. Hasil utama dari Maastricht Treaty, antara lain :

⁶² Nuracini, Silvy, Sudirman, *op.cit*, hal. 143.

- a. Tiga pilar kerja sama Uni Eropa, yaitu :
- Pilar ekonomi : Pasar Tunggal Eropa menuju kesatuan Ekonomi dan Moneter (*Economic and Monetary Union/EMU*).
 - Pilar politik : berdasarkan pada kebijakan luar negeri dan keamanan bersama (*Common Foreign and Security Policy/CFSP*).
 - Pilar sosial-hukum : menyangkut peradilan dan masalah dalam negeri (*Justice and Home Affairs/JHA*).
- b. Memberi wewenang yang lebih besar kepada Parlemen Eropa untuk ikut memutuskan ketentuan hukum Uni Eropa melalui mekanisme *co-decision procedure*, di mana Parlemen dan Dewan Uni Eropa bersama-sama memutuskan suatu produk hukum. Bidang-bidang yang masuk dalam prosedur tersebut adalah pergerakan bebas pekerja, pasar tunggal, pendidikan, penelitian, lingkungan, Trans-European Network, kesehatan, budaya dan perlindungan konsumen.
- c. Memperpanjang masa jabatan Komisioner menjadi 5 tahun (sebelumnya 2 tahun) dan pengangkatannya harus mendapat persetujuan Parlemen.
- d. Menambah area kebijakan yang harus diputuskan dengan mekanisme *qualified majority* (tidak lagi *unanimity*), yaitu riset dan pengembangan teknologi, perlindungan lingkungan, dan kebijakan sosial.

- e. Memperkenalkan prinsip subsidiarity, yaitu membatasi wewenang institusi Uni Eropa agar hanya menangani masalah-masalah yang memang lebih tepat dibahas di level Uni Eropa.⁶³

Seperti yang telah dipaparkan di atas, terjadi perombakan besar-besaran baik pada struktur organisasi maupun fungsi organisasi setelah ditandatanganinya Perjanjian Maastricht. Hasil dari Perjanjian Maastricht menunjukkan bahwa integrasi UE semakin meluas dengan dihasilkannya tiga pilar utama UE yang meliputi bidang ekonomi, politik, dan juga sosial-hukum. Selain itu dengan diberlakukannya mekanisme *qualified majority* maka akan semakin mempermudah UE untuk mengambil sebuah kebijakan. Dengan bertambahnya anggota UE maka semakin banyak kepentingan-kepentingan yang ada dalam UE karena masing-masing anggota memiliki kepentingannya masing-masing. Selain itu, anggota UE juga semakin menyadari bahwa tidak semua masalah yang dialami oleh setiap anggota UE harus dibawa atau diselesaikan dalam institusi tersebut. Jika dapat diselesaikan secara nasional maka UE tidak berhak melakukan intervensi terhadap masalah tersebut, namun jika masalah tersebut mengancam negara-negara anggota lainnya, seperti krisis ekonomi yang terjadi di Yunani, maka UE berhak ikut campur dalam penyelesaiannya.

Namun karena Perjanjian Maastricht dirasa belum mampu mengakomodir semua permasalahan yang terjadi diantara anggota-anggota Uni Eropa, *European Council* meninjau *Maastricht Treaty* di Amsterdam dan menghasilkan sebuah

traktat baru yang disebut *The Treaty of Amsterdam* pada 17 Juni 1997. Perjanjian ini mempunyai empat tujuan utama, yaitu :⁶⁴

- a. Memprioritaskan hak-hak warga negara dan penyediaan lapangan kerja.
- b. Menghapuskan hambatan terakhir menuju *freedom of movement* dan memperkuat keamanan, dengan meningkatkan kerja sama negara anggota di bidang *Justice and Home Affairs*.
- c. Memberi Uni Eropa suara yang lebih kuat di dunia internasional dengan menunjuk seorang *High Representative for the CFSP*.
- d. Membuat struktur institusi Uni Eropa lebih efisien, terutama berkaitan dengan gelombang ke-6 *enlargement*.

Hasil dari perjanjian ini adalah :

- a. Memberi wewenang Dewan Menteri untuk menjatuhkan hukuman pada negara anggota (dengan mencabut sementara beberapa hak mereka, termasuk hak *voting*) jika negara anggota tersebut melakukan pelanggaran HAM.
- b. Menyediakan kemungkinan dilakukannya *enhanced cooperation*, yaitu beberapa negara anggota (minimal 8) dapat melakukan suatu kerja sama meskipun tidak semua negara anggota menyetujuinya. Negara yang tidak

- c. Memasukkan *Schengen Agreement* dalam TEU (dengan pilihan *opt-out* bagi Inggris dan Irlandia).
- d. Menjadikan *asylum*, visa dan imigrasi sebagai kebijakan bersama (kecuali bagi Inggris dan Irlandia). Dalam waktu lima tahun, negara-negara anggota dapat memutuskan apakah akan menggunakan *qualified majority voting*.⁶⁵

HAM menjadi salah satu isu penting dalam perkembangan UE. Hal ini dibuktikan dengan menjadikan isu HAM sebagai salah satu persyaratan di mana setiap negara yang ingin menjadi anggota UE harus memiliki penghormatan terhadap HAM. Selain itu juga, masalah pengangguran juga menjadi salah satu agenda UE yang harus diselesaikan. Pada tahun 2009, jumlah masyarakat UE yang menganggur mencapai 9,5%, sedangkan pada akhir tahun 2010 jumlahnya meningkat menjadi 9,6%.⁶⁶ Dalam hal ini, meskipun penyediaan lapangan kerja tetap merupakan kewajiban utama pemerintah nasional, Traktat Amsterdam menekankan perlunya usaha bersama seluruh negara anggota untuk mengatasi pengangguran, yang dianggap sebagai salah satu problem utama Eropa.

Kemudian, *European Council* mengadakan pertemuan pada 7-9 Desember 2000 di Nice, Perancis, yang menghasilkan sebuah traktat baru yang membawa perubahan bagi empat masalah institusional, yaitu komposisi dan jumlah Komisioner di Komisi Eropa, bobot suara di Dewan Uni Eropa, mengganti

⁶⁵ *Ibid*, hal. 146.

⁶⁶ *December 2010, Euro Area Unemployment Rate at 10,0%, EU at 9,6%* (diakses 14 Februari 2011). http://ec.europa.eu/economy_finance/TEXT_PUBLIC/3_01022011_AR/EN/3

unanimity dengan *qualified majority* dalam proses pengambilan keputusan, dan pengetatan kerja sama. Traktat ini mulai berlaku pada 1 Februari 2003. Adapun hasil penting dari perjanjian ini adalah :

- a. Dengan memperhatikan perluasan anggota Uni Eropa, membatasi jumlah anggota Parlemen maksimal sebanyak 732 orang dan sekaligus memberi alokasi jumlah kursi tiap negara anggota (sudah termasuk negara anggota baru).
- b. Mengganti mekanisme pengambilan keputusan bagi 30 pasal dalam TEU yang sebelumnya menggunakan *unanimity* dan diganti dengan menggunakan mekanisme *qualified majority voting*.
- c. Mengubah bobot suara negara-negara anggota Uni Eropa mulai 1 Januari 2005 (sudah termasuk negara-negara anggota baru).
- d. Mulai 2005, membatasi jumlah Komisioner, 1 Komisioner untuk tiap 1 negara, dan batas maksimum jumlah Komisioner akan ditetapkan setelah Uni Eropa beranggotakan 27 negara, serta memperkuat posisi Presiden Komisi.
- e. Memberi dorongan bagi terselenggaranya Konvensi Masa Depan Eropa, yang digunakan sebagai persiapan bagi penyelenggaraan *Intergovernmental Conference* di tahun 2003.⁶⁷

Dengan digantinya mekanisme *unanimity* menjadi mekanisme *qualified majority* dalam pengambilan keputusan menunjukkan bahwa UE semakin menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Setiap negara anggota berhak

⁶⁷ Nuracini, Silvy, Sudirman, *op.cit*, hal. 146-147.

memberikan suara dalam hal pengambilan keputusan dengan diterapkannya mekanisme ini.

Selanjutnya, para anggota Uni Eropa melakukan pertemuan pada 13 Desember 2007 di Lisboa, Portugal, yang menghasilkan *Lisboa Treaty* yang pemberlakuannya dilaksanakan pada 1 Desember 2009. Perjanjian ini melakukan amandemen terhadap *Maastricht Treaty* (1993) dan *Rome Treaty* (1958). Selain itu, perjanjian ini bertujuan untuk melengkapi *Amsterdam Treaty* (1999) dan *Nice Treaty* (2003) yang menginginkan efisiensi dan legitimasi yang lebih demokratis dalam Uni Eropa serta meningkatkan tindakan-tindakan dari Uni Eropa. Hasil utama dari Perjanjian Lisboa meliputi :

- a. Perubahan voting dalam *Council of Ministers*.
- b. Meningkatkan keterlibatan *European Parliament* dalam proses legislatif melalui perluasan *co-decision* dengan *Council of Ministers*.
- c. Penyederhanaan sistem pilar dan pembentukan Presiden *European Council* jangka panjang serta Majelis Tinggi di *Foreign Affairs and Security Policy* Uni Eropa guna menyatukan posisi berbagai kebijakan Uni Eropa.
- d. Penyusunan perjanjian mengenai HAM yang disebut dengan *Charter of Fundamental Rights*.⁶⁸

Dalam perkembangannya, Uni Eropa melewati proses yang cukup panjang

pembentukan *European Coal and Steel Community* (ECSC), *European Economic Community* (EEC), dan *European Atomic Community* (Euratom), kemudian berkembang menjadi *European Union* (Uni Eropa) seperti saat ini.

Pembentukan awal Uni Eropa sebenarnya bertujuan untuk mencegah terjadinya perang kembali di antara negara-negara berkuasa di Eropa. Walaupun pada awal terbentuknya komunitas ini didahului oleh faktor ekonomi-politik namun lambat laun kerjasama diantara negara-negara anggotanya terjalin lebih kompleks yang meliputi bidang sosial-budaya. Dengan semakin bertambahnya jumlah anggota UE, maka akan semakin sulit bagi UE untuk membuat kebijakan yang disetujui oleh semua anggotanya. Untuk mengantisipasi keadaan tersebut, UE telah mengganti mekanisme pengambilan keputusan dari mekanisme *unanimity* menjadi mekanisme *qualified majority*.

Kemajuan yang terus diperlihatkan UE sebagai suatu institusi regional, terus menjadi daya tarik tersendiri bagi negara-negara Eropa lainnya untuk bergabung menjadi anggota. Terbukti hingga saat ini ada beberapa negara yang mengajukan diri untuk bergabung dalam keanggotaan Uni Eropa, seperti Turki, Kroasia, Republik Macedonia, Montenegro, dan Islandia.⁶⁹

2. Perluasan Keanggotaan Uni Eropa

Keanggotaan Uni Eropa terbuka bagi setiap negara Eropa yang ingin menjadi anggota Uni Eropa dengan dua persyaratan yang harus dipenuhi. Pertama, negara yang bersangkutan harus berada di benua Eropa, dan kedua,

⁶⁹ *Candidate Countries* (diakses 8 Februari 2011); diunduh dari http://www.european-council.europa.eu/media/10000/EN/12000/12000main01_en.pdf

negara tersebut menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, penegakan hukum, penghormatan HAM dan menjalankan segala peraturan perundangan Uni Eropa (*acquis communautaires*).⁷⁰

Untuk menjadi anggota Uni Eropa, setiap calon anggota harus memenuhi beberapa kriteria standar Uni Eropa (*Copenhagen criteria*). Adapun kriteria yang harus dimiliki oleh setiap calon anggota UE di bidang ekonomi antara lain :

- a. Defisit pemerintah tidak boleh melampaui 3% dari GDP. Jika melampaui harus dilakukan penurunan secara substansial dan terus-menerus hingga mencapai 3%.
- b. Hutang pemerintah tidak boleh melampaui 60% dari GDP. Jika tidak, rasio hutang harus diturunkan secara signifikan hingga bergerak ke level 60%.
- c. Negara anggota harus mencapai stabilitas rata-rata nilai tukar sedikitnya selama dua tahun menurut aturan yang ditetapkan oleh mekanisme rata-rata nilai tukar Eropa yang menunjukkan level fluktuasi yang diperbolehkan.
- d. Rata-rata nominal suku bunga jangka panjang yang diajukan oleh negara-negara pengaju (*applicant states*) tidak boleh melebihi 2% rata-rata tingkat suku bunga.⁷¹

Ekonomi merupakan bidang kerjasama utama dalam Uni Eropa. Ekonomi juga menjadi pertimbangan setiap negara yang ingin masuk menjadi anggota UE.

berdasarkan perkembangan ekonominya yang dapat menyaingi AS sebagai perekonomian dunia terbesar saat ini. Sehingga tidak dapat dipungkiri banyaknya negara yang ingin menjadi anggota UE karena alasan faktor ekonomi tersebut.

Uni Eropa sudah beberapa kali melakukan perluasan keanggotaannya. Ketika ada sebuah negara yang mencalonkan diri sebagai anggota, pertama Dewan Eropa akan mempertimbangkan apakah pengajuan tersebut secara prinsip dapat diterima. Kemudian jika diterima, Komisi akan memberikan pernyataan resmi pada pengajuan tersebut. Hal tersebut terdiri dari laporan yang mencantumkan posisi pengaju secara politik dan ekonomi, dan juga rekomendasi apakah akan dilanjutkan ke proses negosiasi atau apakah akan ditunda. Pada umumnya, rekomendasi penundaan yang dikeluarkan bertujuan agar calon anggota lebih mempersiapkan diri lagi untuk menjadi anggota UE. Kemudian, Dewan Eropa akan dengan segera mengatur jadwal untuk membuka proses negosiasi jika mereka memutuskan untuk melanjutkan aplikasi yang diajukan. Komisi akan menyelenggarakan pertemuan dengan ahli-ahli dari berbagai macam kelompok sektoral untuk menyusun perincian posisi negosiasi Uni Eropa. Mereka dikoordinasikan oleh Komisi dan diawasi oleh Dewan Menteri Luar Negeri.⁷²

Ketika perjanjian telah dicapai oleh ahli-ahli kelompok pekerja di semua sektor, dan juga telah dinyatakan diterima oleh Menteri-menteri Luar Negeri, syarat-syarat perjanjian tersebut disampaikan kepada Dewan Eropa untuk mendapatkan persetujuan resmi. Jika persetujuan telah diberikan, maka sebuah

Perjanjian Tambahan disusun oleh negara-negara pengaju. Perjanjian Tambahan tersebut harus diratifikasi oleh Parlemen Eropa disisi Uni Eropa, dan juga oleh parlemen nasional negara pengaju, atau melalui referendum tergantung pada tata cara konstitusional dari masing-masing negara.⁷³

Referendum nasional juga menjadi hal yang paling menentukan dalam setiap proses keanggotaan sebuah negara untuk menjadi anggota UE. Walaupun sebuah negara telah memenuhi persyaratan untuk menjadi anggota UE dan telah mendapatkan persetujuan resmi dari UE untuk menjadi anggotanya, hal tersebut dapat tidak berlaku jika hasil referendum nasional menyatakan tidak setuju dengan keanggotaan negara yang bersangkutan dalam UE, seperti yang dialami oleh Norwegia yang sampai saat ini belum menjadi anggota resmi UE karena beberapa kali gagal dalam referendum nasionalnya.

Perluasan keanggotaan Uni Eropa yang pertama terjadi pada tahun 1973 dengan diterimanya Inggris, Denmark, dan Irlandia. Pada tahun 1981, Yunani resmi menjadi anggota Uni Eropa, diikuti oleh Portugal dan Spanyol pada tahun 1986. Perluasan ini juga sering disebut sebagai Perluasan Mediteranian karena ketiga negara tersebut memiliki alasan dan isu yang sama dalam keanggotaannya di Uni Eropa. Perluasan ketiga terjadi pada tahun 1995 dengan diterimanya Austria, Finlandia, dan Swedia. Perluasan ini juga disebut sebagai perluasan EFTA (*European Free Trade Association*) karena ketiga negara ini adalah anggota utama EFTA bersama dengan Swiss, Norwegia, Islandia, dan

Liechtenstein.⁷⁴ Kemudian perluasan keempat berlangsung pada tahun 2004 dengan masuknya Republik Ceko, Estonia, Hungaria, Latvia, Lithuania, Malta, Polandia, Siprus, Republik Slovakia, dan Slovenia, menjadi anggota resmi Uni Eropa. Perluasan ini juga disebut sebagai perluasan Timur karena sebagian besar anggota baru tersebut merupakan bekas negara-negara komunis di Eropa Tengah dan Eropa Timur. Terakhir, perluasan keanggotaan Uni Eropa berlangsung pada tahun 2007 dengan bergabungnya Bulgaria dan Rumania menjadi anggota Uni Eropa (lihat Lamp. 2).⁷⁵

Dalam perluasan keanggotaan Uni Eropa, masih ada isu yang sampai saat ini belum terselesaikan. Yaitu keinginan Turki untuk masuk menjadi anggota Uni Eropa. Turki telah lama mengajukan diri untuk menjadi anggota Uni Eropa melebihi dari negara-negara yang masuk menjadi anggota Uni Eropa pada tahun 2004. Namun, sampai saat ini Turki belum juga diterima sebagai anggota Uni Eropa. Ada beberapa hal yang menjadi pertimbangan Uni Eropa mengenai pencalonan Turki sebagai calon anggota Uni Eropa, yaitu keadaan politik dalam negerinya dan juga Turki memiliki pandang politik yang tidak tentu. Pada awalnya UE memang sempat mempertimbangkan keanggotaan Turki karena faktor geo-strategis, namun rencana ini urung dilaksanakan melihat seringnya pihak militer memengaruhi temak kebijakan seperti yang terjadi pada tahun

Dalam melakukan perluasan keanggotaannya, Uni Eropa mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi dan politik. Namun tidak selalu kedua faktor tersebut harus dimiliki oleh negara calon anggota. Pengajuan keanggotaan Inggris dalam Uni Eropa pernah mendapat penolakan pada tahun 1963 dan 1967 oleh Presiden de Gaulle yang menjabat sebagai presiden Perancis pada saat itu.⁷⁷ Penolakan ini dilakukan karena adanya kekhawatiran dari Perancis jika Inggris bergabung dengan *European Community*, Inggris akan menyaingi posisi Perancis di komunitas tersebut. Selain itu juga ada kekhawatiran dengan masuknya Inggris menjadi anggota, maka akan ada intervensi Amerika Serikat dalam komunitas tersebut karena Inggris dan Amerika memiliki hubungan yang dekat. Seiring dengan bergantinya pemimpin Perancis pada saat itu, pandangan Perancis atas Inggris berubah. Kemudian dibentuklah sebuah kesepakatan dimana Perancis akan mendukung pencalonan Inggris untuk menjadi anggota, sedangkan Perancis akan mendapatkan akses pasar ke Inggris dan juga dengan pertimbangan Inggris dapat menjadi kontributor bagi keuangan komunitas tersebut.

Kemudian, pada perluasan berikutnya dimana Uni Eropa menerima keanggotaan negara-negara Mediteranian dan juga negara-negara pecahan Uni Soviet yang notabenenya tidak memiliki perekonomian yang baik, membuktikan bahwa faktor ekonomi bukan juga menjadi pertimbangan utama UE. Penerimaan negara-negara ini dapat dikatakan lebih karena UE ingin terus memperluas kekuasaannya agar dapat menjadi pemeran utama dalam konstelasi politik

dapat memuluskan kepentingan UE terhadap negara-negara di Afrika karena letaknya yang berbatasan dengan benua Afrika tersebut. Selain itu juga, dengan bergabungnya Spanyol maka kepentingan UE terhadap negara-negara Amerika Latin diharapkan dapat lebih mudah terealisasi karena adanya faktor sejarah, dimana Spanyol pernah berkuasa di wilayah tersebut. Sedangkan, bergabungnya negara-negara bekas Uni Soviet dalam UE tidak hanya didorong oleh faktor ekonomi, tetapi juga karena adanya faktor keamanan.

Hal ini membuktikan bahwa Uni Eropa sejak awal pembentukannya sudah mempertimbangkan keberlangsungan komunitas tersebut. Uni Eropa dalam hal ini tidak menginginkan adanya intervensi dari pihak manapun (eksternal) dalam setiap pengambilan keputusan. Perluasan keanggotaan yang terus dilakukan UE dapat dilihat sebagai upayanya menghimpun kekuatan yang lebih besar untuk mencapai kepentingan-kepentingan UE.

3. Struktur Organisasi Uni Eropa

a. *European Council* (Dewan Eropa)

Anggota Dewan Eropa (*European Council*) terdiri dari kepala negara atau pemerintahan negara-negara anggota Uni Eropa ditambah Presiden *European Commission*. Dalam melakukan setiap pertemuannya dipimpin oleh pemimpin salah satu negara anggota yang tengah menjabat Presiden Dewan Uni Eropa yang bertugas selama 2,5 tahun. Sistem kepresidenan yang ada dalam badan ini berotasi di antara para anggota. Presiden *European Council* saat ini adalah Herman van Rompuy yang dipilih pada tahun 2009.

Dewan Eropa berperan dalam menginterpretasikan serta mengaplikasikan perundangan yang berlaku di Uni Eropa dengan keputusan yang mengikat seluruh anggota Uni Eropa. Dewan ini terdiri dari 15 orang hakim dan 9 orang *advocate-general*, yang ditunjuk untuk masa jabatan enam tahun melalui persetujuan di antara negara-negara anggota Uni Eropa dengan kriteria 'seseorang yang benar-benar independen tanpa keraguan sama sekali'. Para hakim dari 15 negara tadi memilih seorang *president of the court* atau pimpinan para hakim dengan masa jabatan 1 tahun dan kemudian dipilih yang lain secara bergantian. Tugas yang dimiliki pimpinan tersebut adalah mengalokasikan kasus ke majelis, memilih *judge rapporteur* atau hakim pelopor untuk masing-masing kasus, serta menetapkan jadwal untuk berbagai tahapan prosedur serta waktu untuk dengar pendapat. Sedangkan, kesembilan *advocate-general* berperan untuk mengumpulkan kasus-kasus sebelum para hakim Mahkamah Eropa menetapkan keputusan serta juga memberikan saran legal terhadap kasus tersebut.⁷⁸

Secara khusus, Dewan memiliki enam area utama dalam tanggungjawab serta tugasnya dalam sengketa, yaitu sebagai sarana penyelesaian sengketa di antara negara anggota, di antara Uni Eropa dengan negara anggota, di antara badan-badan Uni Eropa, di antara aktor perseorangan dengan Uni Eropa, menawarkan opini untuk perjanjian internasional, serta memberikan berbagai persiapan dalam menjalankan keputusan.⁷⁹

⁷⁸ Nuracini, Silvy, Sudirman, *op.cit*, hal. 150.

⁷⁹ *Ibid*, hal. 151.

Ketika perundangan melewati *Council of Ministers*, perundangan tersebut telah menjadi bagian dari hukum nasional negara anggota Uni Eropa dan merupakan tugas dari pemerintah negara anggota untuk menjunjung tinggi perundangan tersebut. Dewan Eropa lah yang membantu hal ini untuk dilaksanakan. Dewan Eropa dalam hal ini hanya boleh menjalankan perundangan yang berlaku untuk Uni Eropa, namun tugasnya tidak dapat dibantah dalam hal Undang-undang Eropa dan ini harus didahulukan dari undang-undang nasional.

b. *European Commission* (Komisi Eropa)

Komisi ini dibentuk ketika ECSC, EEC, dan Euratom bergabung melalui Traktat Brussels dan mulai berfungsi sejak tanggal 1 Juli 1967. Komisi ini terdiri dari 27 komisioner. Mereka ditunjuk untuk jangka waktu empat tahun. Komisi Eropa dikepalai oleh seorang Presiden Komisi. Presiden Komisi dipilih melalui pertemuan *European Council* setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan *European Parliament*. Setiap negara diwakili oleh 1 orang komisioner yang membawahi badan administratif yang disebut Direktorat Jenderal. Presiden Komisi Eropa menjabat selama dua tahun dan bergantian di antara ke-15 negara tersebut. Jika seorang presiden Uni Eropa terpilih, dia harus bersumpah setia kepada Uni Eropa yang berarti dia tidak boleh terkait lagi dengan nasionalitas negaranya ataupun menerima pemerintahan negara manapun dari anggota Uni Eropa. Presiden Komisi Eropa saat ini adalah Jose Manuel Durao Barroso.

Dalam mengambil keputusan, *European Commission* mendasarkan pada
yang terbayak. Dengan sekitar lebih kurang 25.000 staf, komisi ini merupakan

badan terbesar dalam Uni Eropa. Seluruh staf diberikan tanggung jawab yang luas serta mereka juga harus menerjemahkan dan menginterpretasikan keputusan yang dibuat oleh komisi karena keputusan-keputusan tersebut harus dapat menjangkau seluruh masyarakat dengan bahasa mereka masing-masing.

Adapun peran dan fungsi *European Commission* adalah sebagai berikut :

- Memperkenalkan semua kebijakan termasuk draft lengkap dari proposal untuk perundangan Uni Eropa.
- *European Commission* bertanggung jawab untuk meletakkan kebijakan Uni Eropa agar dilaksanakan sesaat setelah disetujui.
- *European Commission* harus mengawasi pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan yang telah dilaksanakan.
- *European Commission* juga berperan sebagai suara hati dari Uni Eropa, memastikan semua kewajiban Uni Eropa terpenuhi. Dalam perannya sebagai penjaga perjanjian, *European Commission* dapat membawa negara anggota ke *European Council* ketika mereka gagal melaksanakan kebijakan Uni Eropa.⁸⁰

European Commission merupakan badan eksekutif Uni Eropa. Jika dalam suatu negara komisi ini bertindak sebagai kabinet. Setiap orang yang duduk dalam badan ini adalah orang yang independen. Hal ini untuk memastikan agar tidak ada kepentingan negara individu dalam setiap proposal kebijakan yang diajukan oleh Komisi Eropa. Walaupun Komisi Eropa memiliki peran sebagai pencetus dalam

⁸⁰ *Ibid*, hal. 152.

setiap pembuatan kebijakan di UE, namun komisi ini bukanlah badan yang memiliki kekuasaan di segala keputusan, tindakan serta proposal dalam berbagai cara disaring, dicek, dan dinilai oleh semua badan lainnya.

c. The Council of Ministers (Dewan Menteri)

Dewan Menteri berkedudukan di Brussels. Dewan ini memungkinkan pemerintahan dari negara anggota ikut serta dalam pengambilan keputusan di Uni Eropa dan merupakan badan pengambilan keputusan yang utama. Dewan bertanggung jawab atas pembentukan kebijakan dalam segala area aktivitas Uni Eropa yang mengadopsi dasar legislatif atas proposal yang disodorkan oleh *European Commission*.⁸¹

Pimpinan dewan berotasi di antara negara-negara anggota setiap enam bulan. Dewan ini terdiri dari satu orang menteri sebagai wakil dari masing-masing negara anggota. Para menteri yang ikut berpartisipasi dalam pertemuan adalah menteri yang ditentukan berdasarkan topik khusus yang akan dibahas dalam pertemuan tersebut. Dengan alasan ini, dewan ini akan memiliki anggota yang berbeda pada saat yang berbeda pula. Komposisi ini dikenal dengan istilah *Specialist Council* atau Dewan Khusus yang menangani masalah-masalah seperti urusan luar negeri termasuk kebijakan perdagangan dan topik umum, agrikultur, anggaran Uni Eropa, Keuangan, Industri, *internal market*, dan penelitian.

Para menteri luar negeri dari masing-masing negara anggota memegang tanggung jawab sebagai koordinator dari semua kebijakan yang akan diambil

Dewan ini melaksanakan pertemuan tertutup dengan diketuai oleh negara anggota yang terpilih berdasarkan urutan abjad secara bergiliran setiap enam bulan. Fungsi dari dewan ini adalah :

- Hak atas inisiatif (mengajukan solusi serta keputusan atas suatu masalah).
- Kekuasaan legislatif (untuk membuat keputusan atas kebijakan).
- Mengawasi *European Commission* dengan mempertimbangkan proposal serta mengamandemenkan jika diperlukan.
- Hak untuk menunjuk anggota dari lembaga-lembaga lain, seperti Komite Sosial dan Ekonomi dan Mahkamah Auditor.

Dalam beberapa area kebijakan, Dewan ini harus berkonsultasi dan mencari persetujuan terlebih dahulu dengan *European Parliament* dan Komite Sosial dan Ekonomi.⁸²

d. European Parliament (Parlemen Eropa)

European Parliament (Parlemen Eropa) merupakan badan legislatif Uni Eropa. Pemilihan anggota Parlemen dilakukan melalui hak pilih universal secara langsung setiap lima tahun. Jumlah anggota dalam *European Parliament* adalah berdasarkan komposisi jumlah penduduk dari masing-masing negara anggota. Parlemen umumnya bertemu pada sidang pleno di Strasbourg, yang biasanya berlangsung selama lima hari setiap bulannya kecuali bulan Agustus. Sidang pleno umumnya dilaksanakan sesuai dengan subjek area. Sekretariat *European*

Parliament berkedudukan di Luksemburg. Parlemen Eropa terdiri dari 20 komite yang

menangani hal-hal khusus dan komite-komite ini biasanya bertemu di Brussels. Komite ini pada umumnya mempelajari secara seksama proposal yang diajukan oleh *European Commission* sebelum diajukan secara keseluruhan ke *European Parliament*.

European Parliament memiliki beberapa peran penting, yaitu :

- Peran Legislatif

Tidak seperti parlemen dalam suatu negara, *European Parliament* tidak membuat undang-undang, namun berperan dalam menyusun usulan-usulan peraturan dalam Uni Eropa, memberikan petunjuk-petunjuk serta arahan-arahan terhadap proposal yang diajukan oleh *European Commission* untuk melakukan perubahan-perubahan dalam proposal jika dirasakan penting.

- Peran dalam Pengaturan Anggaran Belanja

European Parliament secara formal dapat mengadopsi atau menolak anggaran Uni Eropa. Ketika hal itu terjadi, maka proses pembuatan anggaran dimulai kembali dari awal.

- Peran sebagai Kekuatan Pendorong Politik

Dengan kapasitasnya sebagai badan yang dipilih secara langsung, *Parliament* dapat meminta sebuah kebijakan untuk dibuat atau

Parlemen memiliki kekuatan untuk membubarkan seluruh Komisi, serta dapat menyediakan suara dua per tiga dari mayoritas untuk dicapai. Namun dalam prakteknya, kekuatan ini belum pernah digunakan. Beberapa kalangan menyebutkan hal ini merupakan sekutu yang alami dalam melawan *Council of Ministers*. Namun diluar kemampuan tadi, *European Parliament* tidak dapat turut campur dalam penunjukan komisioner. Dalam bidang pengawasan, *European Parliament* juga mengecek apakah kebijakan Uni Eropa berjalan dengan baik atau tidak, terutama melalui referensi dari Mahkamah Auditor. Lebih jauh lagi, para Menteri Luar Negeri Eropa juga menjawab pertanyaan dari anggota Parlemen, dan Presiden *European Council* menginformasikan hasil setiap pertemuannya kepada *European Parliament*.⁸³

Dapat dikatakan bahwa *European Parliament* merupakan badan penasihat tanpa kekuatan legislatif, kecuali untuk beberapa hal mengenai masalah anggaran. Parlemen tidak dapat mengajukan pembuatan sebuah kebijakan maupun tidak dapat memutuskan hasil akhir dari kebijakan tersebut. Parlemen hanya berfungsi sebagai badan konsultatif yang hanya bisa mengajukan amandemen.

Struktur organisasi Uni Eropa sudah hampir menyamai struktur sebuah negara. Dapat disimpulkan dalam struktur UE terdapat tiga pilar utama, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di badan eksekutif terdapat *European Commission*, sedangkan badan legislatif diduduki oleh

European Parliament dan *Council of Ministers*, serta fungsi yudikatif yang dipegang oleh *European Court of Justice*. Jika fungsi ketiga pilar tersebut disatukan, maka akan terbentuklah sebuah kebijakan Uni Eropa.

4. Bank Sentral Eropa

European Central Bank (ECB) didirikan berdasarkan *Treaty of European Union*. Badan-badannya terdiri dari sebuah Executive Board ditambah dengan gubernur-gubernur bank sentral nasional. Executive Board terdiri dari seorang Presiden, Wakil Presiden, dan empat anggota lainnya. Tugas utama Bank Sentral adalah menjaga kestabilan harga serta mendukung pencapaian kebijakan ekonomi Uni Eropa. Adapun tugas dasar Bank Sentral adalah :

- a. Mendefinisikan serta mengimplementasikan kebijakan moneter Uni Eropa.
- b. Mengontrol peredaran valuta asing.
- c. Menjaga dan mengatur cadangan devisa dari negara-negara anggota Uni Eropa.
- d. Memajukan sistem pembayaran yang lancar.
- e. Menambah kelancaran jalannya kebijakan oleh otoritas yang berwenang sehubungan dengan pengawasan yang hati-hati terhadap badan kredit serta menjaga kestabilan sistem keuangan.⁸⁴

Pembentukan Bank Sentral Eropa dapat dikatakan sebagai salah satu

Eropa memiliki tugas yang penting untuk turut mencarikan solusi ketika salah satu anggota UE khususnya anggota zona euro mengalami krisis keuangan. Seperti ketika Yunani mengalami krisis, Bank Sentral Eropa, bersama dengan perwakilan dari Komisi Eropa dan IMF, berusaha mencarikan penyelesaian krisis tersebut guna mencegah efek domino terhadap negara-negara Uni Eropa lainnya dan juga terhadap ekonomi global.

B. Mekanisme Pembuatan Keputusan di Uni Eropa

1. Institusi-institusi Pembuatan Keputusan

Institusi utama pembuatan keputusan Uni Eropa yang diatur dalam Traktat Roma adalah⁸⁵ :

- a. Komisi Eropa (*the European Commission*)
- b. Dewan Menteri (*the Council of Ministers*)
- c. Parlemen Eropa (*the European Parliament*)

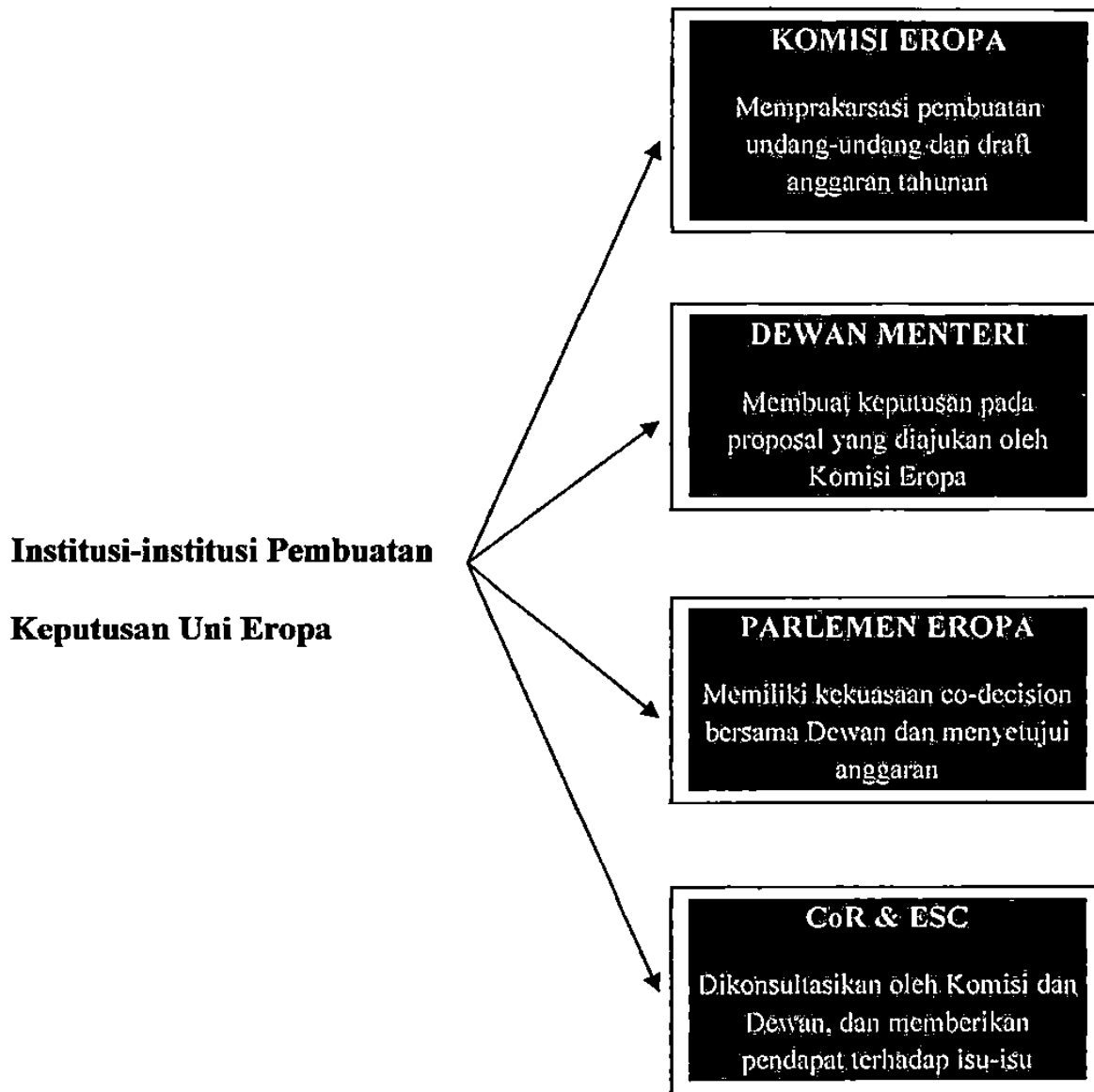
Selain itu, juga terdapat dua komite konsultatif, yaitu :

- a. *The Economic and Social Committee (ESC)*, yang berasal dari *Treaty of Rome (EEC)*,
- b. *The Committee of the Regions and Local Authorities (CoR)* yang diatur

Dalam TEU memuat sebuah struktur yang terdiri dari tiga pilar, yaitu pilar EC yang ditentukan oleh *Treaty establishing the European Community* (TEC), dan dua pilar intergovernmental yang meliputi *the Common Foreign and Security Policy* (CFSP) dan *Justice and Home Affairs* (JHA).

Pada pilar EC, Komisi Eropa adalah satu-satunya badan pengusul perundang-undangan, dan untuk Dewan Menteri dan Parlemen Eropa bersama-sama menjadi pembuat keputusan legislatif. Mereka memiliki fungsi yang sama dalam pembuatan keputusan mengenai anggaran belanja. Selain itu, proposal legislatif juga harus dikonsultasikan oleh ESC dan CoR. Sedangkan implementasi dari perundang-undangan yang telah disahkan adalah menjadi tanggungjawab Komisi Eropa, namun tetap saja yang memiliki tanggungjawab lebih besar adalah negara-negara anggota UE. Komisi Eropa dan *European Court of Justice* berperan sebagai pengawas untuk memastikan bahwa negara-negara anggota memenuhi kewajiban mereka. Mahkamah Auditor juga memiliki peran yang sama dalam hal anggaran. Dalam hal ini, dua pilar intergovernmental tidak memiliki kuasa, dimana Komisi harus membagi hak inisiatifnya dengan negara-negara anggota, dan Parlemen Eropa hanya memiliki hak untuk dikonsultasikan dan diinformasikan mengenai perkembangannya.⁸⁶

⁸⁶ *Ibid*, hal. 232.



2. Prosedur Pembuatan Keputusan

Terdapat dua jenis prosedur pembuatan keputusan dalam Uni Eropa, yaitu prosedur anggaran belanja dan prosedur legislatif. Proses penetapan anggaran dimulai dengan menyusun Anggaran Draft Pendahuluan yang harus dilakukan di bawah perjanjian pada tanggal 1 September setiap tahun, tetapi normalnya dilengkapi pada bulan Juni. Tugas ini dilakukan oleh Dirjen Anggaran dengan

pengawasan Komisioner Anggaran. Dalam mempersiapkan dokumen ini, Komisi didesak oleh multi-perjanjian kerangka anggaran belanja tahunan. Dirjen Anggaran menyelenggarakan pertemuan dengan perwakilan dari Dewan dan Parlemen Eropa untuk membahas interpretasi yang tepat dari kerangka dalam kondisi-kondisi tertentu tahun keuangan saat ini. Komisi juga mengambil kesempatan untuk menentukan prioritas-prioritas keuangan dari dua institusi lainnya.

Setelah Anggaran Draft Pendahuluan dipersiapkan dan disetujui oleh Komisioner secara keseluruhan, kemudian dikirim ke Dewan Menteri, yang secara formal harus mengambil sebuah Draft Anggaran sampai 5 Oktober. Bahkan, Draft Anggaran sering telah diambil oleh presiden Dewan pada akhir bulan Juni. Hampir semua tugas pada bagian ini dilakukan oleh Komite Anggaran dari Dewan. Sebelum menetapkan Draft Anggaran, sebuah pertemuan resmi diselenggarakan dengan Komite Anggaran dari Parlemen Eropa yang bertujuan untuk menyelesaikan beberapa isu yang nantinya dapat menunda proses berikutnya.⁸⁷

Draft Anggaran kemudian dikirim ke Parlemen Eropa untuk pembacaan pertama, yang mana harus diselesaikan dalam 45 hari. Parlemen dapat dengan mudah menyetujui anggaran pada tingkat ini, tetapi Parlemen selalu mengusulkan untuk melakukan banyak amandemen pada Anggaran Draft Pendahuluan yang kebanyakan dalam hal meningkatkan pengeluaran sampai batas maksimum yang diperbolehkan. Tingkat maksimum ini ditetapkan oleh meningkatnya GNP UE,

⁸⁷ *Ibid*, hal. 239.

anggaran nasional, dan tingkat inflasi tahun sebelumnya. Hal ini hanya bisa dilampaui melalui perjanjian antara Dewan dan Parlemen Eropa.

Setelah disetujui oleh Parlemen Eropa, Draft Anggaran kembali diserahkan kepada Dewan. Kemudian Dewan memiliki waktu 15 hari untuk memberikan tanggapannya atas amandemen yang diusulkan oleh Parlemen. Dalam tingkatan ini diadakan pertemuan antara Dewan dan Parlemen Eropa, dengan partisipasi penuh Komisi, untuk mencapai persetujuan pada prioritas-prioritas dalam anggaran. Namun dalam pertemuan ini, Dewan biasanya menolak usulan amandemen yang diajukan oleh Parlemen.

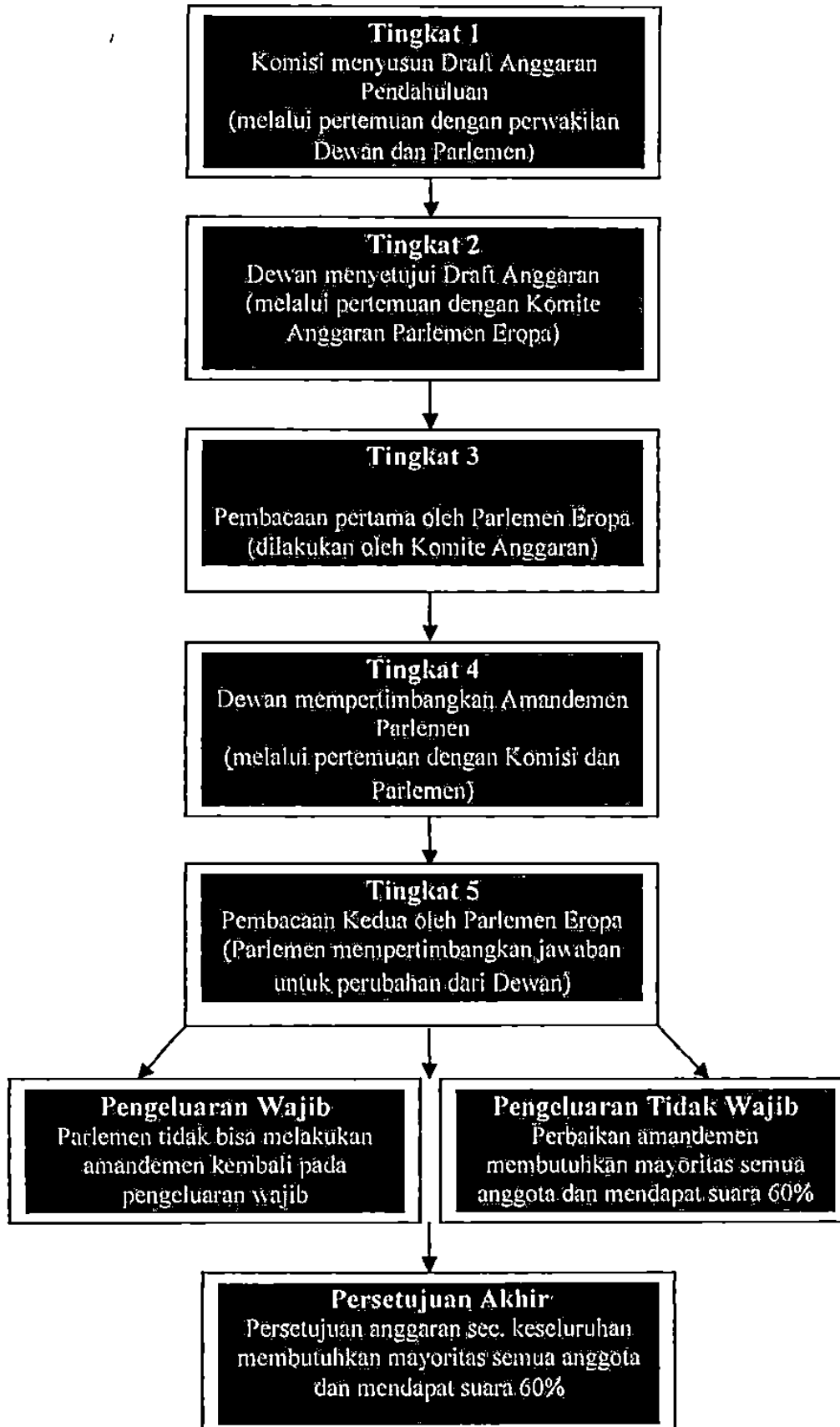
Tingkatan akhir dilakukan oleh Parlemen untuk pembacaan kedua dalam waktu 15 hari untuk menerima Draft Anggaran yang telah diamandemen. Parlemen akan mengembalikan amandemen aslinya dengan kekuasaan yang mereka miliki. Dalam Uni Eropa, anggaran dibagi menjadi anggaran wajib dan tidak wajib. Parlemen dalam hal ini hanya memiliki hak untuk mengamandemen kembali anggaran tidak wajib. Untuk melakukan hal ini, Parlemen harus mengumpulkan suara mayoritas semua anggota dan 3/5 pemungutan suara. Baru kemudian dapat menerima atau menolak anggaran secara keseluruhan. Jika anggaran ditolak maka usaha untuk mencapai sebuah kesepakatan akan dilanjutkan, tetapi jika tidak ada kesepakatan yang dicapai sampai tanggal 1 Januari, ketika tahun keuangan baru dimulai, UE harus menjalankan sebuah sistem yang dikenal dengan "keduabelas sementara". Artinya, setiap bulan keduabelas anggaran tahun sebelumnya dikeluarkan untuk menutupi pengeluaran.

Jika tidak ada batas anggaran tahun sebelumnya, maka tidak akan bisa memulai

operasi. Pengenalan pandangan keuangan multi-tahunan telah mengurangi kemungkinan terjadinya penolakan.

Setiap tahun Komisi diwajibkan untuk menyampaikan laporan keuangan tahun sebelumnya kepada Dewan dan Parlemen. Hal ini dipertimbangkan oleh kedua institusi tersebut dengan keterangan laporan tahunan dari Mahkamah Auditor. Kemudian, Parlemen menerima rekomendasi dari Dewan, dan dengan keterangan ini dan pertimbangannya sendiri, memberikan pembebasan kepada Komisi untuk mengimplementasikan anggaran tersebut. Hal ini berarti Parlemen secara formal mengakui bahwa Komisi telah menggunakan anggaran secara

Prosedur Penetapan Anggaran⁸⁹



Selain prosedur anggaran belanja, Uni Eropa juga memiliki prosedur legislatif. Ada empat prosedur yang berbeda yang dijalankan oleh Uni Eropa di bawah pilar EC, yaitu :

a. *Prosedur Consultation*

Dalam prosedur konsultasi, Komisi mengajukan proposal kepada Dewan Menteri, yang mana kemudian diwajibkan untuk meminta pendapat dari Parlemen Eropa dan ESC. Setelah mendapatkan pendapat Parlemen, Dewan dapat menyetujui proposal tersebut atau menolaknya. Amandemen hanya dapat dilakukan dengan *unanimity* (kebulatan suara) dalam Dewan.

b. *Prosedur Co-operation*

Dewan mengambil posisi bersama dengan menggunakan *qualified majority voting* (QMV) setelah konsultasi putaran pertama. Posisi ini kemudian disampaikan kepada Parlemen Eropa, bersamaan dengan pernyataan alasan Dewan mengambalnya, dan juga pernyataan Komisi tentang posisi tersebut. Parlemen memiliki waktu tiga bulan untuk menerima atau menolak posisi bersama tersebut, atau untuk mengusulkan amandemen. Jika Parlemen menyetujui posisi bersama tersebut atau tidak mengambil tindakan apapun dalam waktu tiga bulan, maka Dewan dapat menganggap posisi bersama tersebut sebagai keputusan akhir dari proposal yang diajukan. Untuk mengusulkan dibuatnya amandemen, Parlemen

harus mendapatkan suara mayoritas dari seluruh anggotanya. Namun jika

Parlemen menolak posisi bersama, Dewan hanya dapat meneruskan ke proses pembacaan kedua.

Jika Parlemen mengusulkan untuk melakukan amandemen, tingkat berikutnya adalah tugas Komisi untuk memutuskan apakah akan menerima amandemen tersebut dalam waktu satu bulan. Jika Komisi menerima, proposal yang telah diamandemen tersebut kembali lagi ke Dewan Menteri. Namun jika Komisi menolaknya, proposal disampaikan ke Dewan, yang dapat memutuskan menerima proposal tersebut, tetapi hanya melalui kebulatan suara. Hal ini memberikan Komisi keleluasaan dalam proses ini. Melalui prosedur *co-operation*, Dewan memiliki keputusan akhir terhadap undang-undang yang telah disetujui, jika Parlemen menolak posisi bersama dan Dewan tidak bisa mendapatkan kebulatan suara, dan dalam keadaan tersebut Parlemen dapat menghalangi pembuatan undang-undang.

c. *Prosedur Co-Decision*

Dalam prosedur *co-decision*, Parlemen Eropa memiliki kekuatan yang lebih besar daripada yang terdapat dalam prosedur *co-operation*. Pada tingkatan awal, prosedur *co-decision* serupa dengan prosedur *co-operation*, tetapi jika Parlemen menolak posisi bersama, atau Dewan tidak menerima amandemen yang dilakukan oleh Parlemen, maka dibentuk Komite Pendamai. Komite ini terdiri dari perwakilan anggota Dewan dan sejumlah perwakilan dari Parlemen Eropa. Dengan bantuan dari Komisi,

... bertindak sebagai fasilitator. Komite Pendamai mencoba untuk

menegosiasikan naskah yang telah disepakati bersama, yang kemudian dapat direkomendasikan ke kedua institusi. Komite dalam hal ini memiliki waktu selama enam bulan untuk melakukan hal tersebut. Jika Komite Pendamai menyetujui naskah tersebut, Dewan dan Parlemen memiliki waktu enam bulan untuk menyetujuinya. Jika kedua institusi tersebut tidak menyetujui naskah tersebut, maka proposal tersebut dianggap gagal.

d. Prosedur Assent

Parlemen Eropa juga dapat menghalangi pembentukan undang-undang melalui prosedur *assent*. Prosedur *Assent* adalah perpanjangan dari prosedur konsultasi di mana persetujuan Parlemen Eropa dibutuhkan sebagai ukuran untuk disetujui. Dalam hal ini tidak ada ketentuan agar Parlemen mengamandemen proposal tersebut. Namun bagaimanapun juga, faktanya adalah bahwa persetujuannya dibutuhkan untuk memberikan pengaruh ketika proposal sedang dipersiapkan.⁹⁰

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa galam proses pembuatan kebijaknnya, Uni Eropa memiliki tahap-tahap yang harus dilaksanakan sampai pada akhirnya kebijakan tersebut dikeluarkan. Pertama, European Commision merupakan satu-satunya badan yang boleh mengeluarkan proposal kebijakan. Dalam pembuatan proposal tersebut, *European Commision* harus mengkonsultasikannya terlebih dahulu oleh para ahli. Setelah itu, proposal tersebut diserahkan kepada *European Parliament* dan *Council of Ministers*. Untuk

badan ini. Kedua badan ini juga berhak untuk memveto dengan menolak proposal tersebut. Namun jika kedua badan ini telah menyetujuinya, maka proposal tersebut sudah berubah menjadi suatu kebijakan.

Kebijakan yang telah dibuat tersebut nantinya akan diimplementasikan kepada dua puluh tujuh negara anggota Uni Eropa. Disinilah peran *European Court of Justice* diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut benar-benar diimplementasikan kepada negara anggota. Sedangkan *European Court of Auditors* berfungsi sebagai pengawas yaitu untuk mengawasi anggaran yang dikeluarkan untuk memenuhi kebijakan tersebut.