

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Uni Eropa senantiasa dirancang untuk menghubungkan negara-negara yang jumlahnya lebih besar dari jumlah awal. Pada 18 April 1951, enam negara seperti Prancis, Jerman Barat, Italia, Belgia, Netherlands, dan Luxembourg yang mengadakan persetujuan untuk membentuk *European Coal and Steel Community* (ECSC). (European Union, 2016) Dalam tahapan mencapai integrasi Eropa seperti sekarang melalui proses yang cukup panjang dimulai dari 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. (Nuraeini S, Regionalisme di Eropa, 2010, hal. 138)

Uni Eropa memiliki lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi supranasional seperti *European Commission* (Komisi Eropa), Parlemen Eropa, dan *Court of Justice*. Sementara itu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi intergovernmental adalah *The European Council* (Dewan Eropa) dan *The Council of European Union* atau *Council of Ministers* (Dewan Menteri-menteri). (Yulius P. Hermawan, 2007, hal. 161-162)

Prosedur perluasan keanggotaan di Uni Eropa, diawali ketika permohonan aplikasi negara potensial ke Uni Eropa. Langkah pertama untuk Uni Eropa adalah mempertimbangkan apakah aplikasi tersebut bisa diterima sesuai dengan prinsip Uni Eropa. Jika ya, maka Komisi Eropa menghasilkan

pernyataan resmi terkait aplikasi tersebut. Di dalamnya terdiri dari laporan posisi ekonomi dan politik dari negara pemohon, dan apakah rekomendasi akan dilanjutkan ke perundingan langsung atau apakah ditunda. Biasanya rekomendasi ditunda untuk memberikan waktu kepada negara pemohon agar memperkuat klaim bahwa negara tersebut siap untuk menjadi anggota Uni Eropa. (Ian Bache, *The Enlargement Procedure*, 2006, hal. 536)

Hingga saat ini ada lima negara yang memiliki status ‘negara calon anggota’ diantaranya adalah Islandia, Republik Makedonia bekas Yugoslavia, Montenegro, Serbia, dan Turki. Pada tahun 1987 Turki mengajukan permohonan untuk menjadi anggota penuh *European Economic Community* (EEC). Pada *Helsinki Summit* 1999, Uni Eropa meningkatkan status Turki menjadi negara kandidat. Pada 3 Oktober 2005, Uni Eropa dan Turki memulai negosiasi aksesinya (Rahim, 2013, hal. 214-215). Hal itu merupakan hasil dari *Brussel Summit* 2004 yang memutuskan bahwa Uni Eropa akan memulai negosiasi dengan Turki. Untuk dapat mencapai keanggotaan penuh, Turki harus memenuhi 35 bab negosiasi yang harus disepakati oleh semua negara anggota Uni Eropa. (European Commission, 2016)

Upaya Turki untuk memenuhi setiap prasyarat yang diberikan oleh Uni Eropa terus dilaksanakan. Hingga untuk pertama kalinya dalam dua tahun ini Uni Eropa melakukan pembukaan bab baru dalam proses negosiasi Turki. Hal ini disampaikan oleh Jean Asselborn Menteri Luar Negeri Luxembourg dan Urusan Eropa, bahwa pada 14 Desember 2015 Menteri Luar Negeri dari 28 negara anggota Uni Eropa menyetujui pembukaan bab baru yang berfokus

pada kebijakan ekonomi dan moneter. Pembukaan bab 17 ini menjadikan Turki memasuki babak baru menyelesaikan 15 bab dari total 35 bab negosiasi. (EU-Turkey Intergovernmental Conference, 2015)

Kemudian tanggal 30 Juni 2016, pada pertemuan kedua belas konferensi aksesinya dengan Turki pada tingkat Menteri yang diadakan di Brussels membahas terkait pembukaan negosiasi bab ke-33. Bab ini mencakup aturan mengenai sumber keuangan yang diperlukan untuk pendanaan anggaran Uni Eropa. Konferensi tersebut dipimpin oleh Bert Koenders selaku Menteri Luar Negeri Netherlands dan Komisi Eropa diwakili oleh Johannes Hahn, selaku komisaris perluasan dan negosiasi Uni Eropa. (European Council and Council of the European Union, 2016)

Kemampuan Turki dalam memenuhi prasyarat yang diberikan oleh Uni Eropa mendapat apresiasi dari beberapa negara-negara anggota Uni Eropa. Turki telah setengah jalan dalam menyelesaikan prasyarat tersebut. Beberapa negara menyampaikan dukungannya kepada Turki agar dapat bergabung di Uni Eropa, antara lain: Portugal, Italia, Swedia, Republik Ceko, Spanyol, dan Inggris. (BBC News, 2010)

Menurut Jean Asselborn Menteri Luar Negeri Luxembourg dan Urusan Eropa, Uni Eropa membutuhkan mitra strategis seperti Turki untuk sejumlah isu internasional seperti isu migrasi, *counter-terrorism*, *energy security*, ekonomi, perdagangan, dan iklim. Selain itu, Jean Asselborn menyambut baik dimulainya kembali konferensi tingkat tinggi antara Uni Eropa dan Turki. Jean Asselborn menegaskan bahwa Turki sebagai mitra penting bagi Uni Eropa

dalam menjaga stabilitas dan keamanan benua Eropa, sangat disayangkan apabila tidak ada pertemuan tingkat tinggi secara teratur dengan Turki. Hal itu disampaikan oleh Jean Asselborn dalam *EU-Turkey Summit* pada 29 November 2015. (EU-Turkey Intergovernmental Conference, 2015)

Hingga tahun 2016, Turki telah menyelesaikan 16 bab negosiasi dari total 35 bab yang diberikan Uni Eropa. Turki dianggap telah menyelesaikan setengah dari prasyarat Uni Eropa. Di sisi lain, Turki mendapatkan apresiasi dari beberapa negara anggota Uni Eropa yang mendukung keanggotaan Turki. Pernyataan Jean Asselborn dalam *EU-Turkey Summit* memperkuat fakta bahwa Turki bisa menjadi mitra strategis bagi Uni Eropa. Namun, dengan proses negosiasi keanggotaan Turki yang berjalan hingga sebelas tahun inilah, yang dapat menimbulkan pertanyaan mengenai faktor serta alasan negara anggota Uni Eropa belum menerima permohonan keanggotaan Turki dari tahun 2005 hingga 2016.

## **B. Rumusan Masalah**

Pokok permasalahan yang penulis ajukan dalam skripsi ini adalah “Mengapa Uni Eropa belum menerima permohonan keanggotaan Turki dari tahun 2005-2016?”

## **C. Kerangka Pemikiran**

Teori merupakan alat yang menggabungkan dan merangkai konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep tersebut saling berhubungan. Teori adalah suatu bentuk pernyataan yang menjawab pertanyaan “mengapa”, yang berarti bahwa berteori merupakan

upaya memberi makna pada fenomena yang terjadi. (Mas'ood, Mohtar, 1990, hal. 186)

Untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah di atas, maka penulis akan menjelaskan pencapaian proses integrasi menurut prinsip intergovernmentalisme. Kaum Intergovernmentalism melihat dengan cara yang sangat berbeda dengan kaum Supranasionalis. Mereka berpijak pada argumen Realis bahwa negara tetap merupakan aktor utama dan perannya tidak bisa direduksi menjadi sekunder untuk bidang politik maupun non-politik. Integrasi merupakan proyek intensional yang sia-sia jika negara-negara tidak menghendaknya. Tanpa komitmen negara, traktat-traktat tidak akan ditandatangani dan dipatuhi. Negara-negara selalu mempertimbangkan apakah proyek integrasi membawa manfaat bagi maksimalisasi kepentingan nasional. Sebagai aktor rasional, negara-negara sadar dan harus tahu persis konsekuensi dari proses yang sedang berlangsung sebelum mereka menandatangani traktat-traktat tersebut. Bagi Intergovernmentalism, arah integrasi bersifat intensional yang mengindikasikan pengetahuan negara akan dampaknya bagi negara.

Intergovernmentalisme sebaliknya melihat bahwa Uni Eropa adalah produk-produk tawar-menawar, strukturnya dibentuk oleh traktat-traktat yang merupakan hasil kesepakatan negara-negara. Karena itulah, Uni Eropa tetap berkarakter utama sebagai institusi intergovernmental daripada supranasional. Efektivitas lembaga ini sangat tergantung pada preferensi negara-negara. Negara-negara tetap menjadi *core* (inti) dari struktur Uni Eropa yang akan

menentukan apakah lembaga-lembaga supranasional bersifat otoritatif atau administratif dan koordinatif semata. Intergovernmentalisme memperlakukan Uni Eropa sebagai *variable dependent*. Kajian mereka memusatkan pada bagaimana negara-negara mempengaruhi aktivitas Uni Eropa. Kaum Intergovernmentalis melihat proses pembuatan keputusan bersama di Eropa dan implementasi dari keputusan bersama tersebut. Misalnya, tentang perdebatan menyangkut peran Uni Eropa dalam penyelesaian konflik di Macedonia, pencabutan embargo persenjataan terhadap Cina, atau menyangkut proses aksesinya Turki ke dalam Uni Eropa. (Yulius P. Hermawan, 2007, hal. 149-150)

Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi intergovernmental di Uni Eropa adalah Dewan Eropa (*The European Council*) dan Dewan Menteri-menteri (*The Council of European Union* atau *Council of Ministers*). Lembaga-lembaga intergovernmental menjalankan fungsi representatif dari negara-negara anggota Uni Eropa. Ada dua lembaga utama yang masing-masing memegang kewenangan hirarkis yang berbeda, yaitu Dewan Eropa dan Dewan Menteri-menteri (*Council of Ministers*). Dalam lembaga-lembaga ini perwakilan dari negara-negara memainkan peran sentral.

Dewan Eropa terdiri dari kepala-kepala pemerintahan dari negara-negara anggota (dalam hal Prancis adalah Presiden, kepala negara). Peran utamanya adalah untuk mengarahkan perkembangan Uni Eropa dan kebijakan-kebijakannya, dan untuk menyelesaikan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga-lembaga supranasional. Tugas Dewan adalah

mempertimbangkan isu-isu dalam kaitannya dengan suatu atau semua bidang yang menjadi kepedulian Uni Eropa.

Dewan Menteri-menteri menangani bidang yang lebih khusus lagi. Dewan ini merupakan suatu badan yang meskipun secara hukum merupakan satu institusi tunggal, namun wujudnya bermacam-macam menurut bidang-bidang kementerian yang ditanganinya. Contohnya, isu politik luar negeri ditangani oleh menteri luar negeri. Dewan Menteri-menteri Ekonomi dan Finansial, dan Dewan Menteri-menteri Luar Negeri yang masing-masing bertemu sedikitnya sekali setiap bulannya.

Isi pembicaraan dalam Dewan Eropa maupun Dewan Menteri-menteri dipersiapkan oleh staff Uni Eropa dan diplomat-diplomat dari negara-negara anggota. Lembaga-lembaga ini menjadi medium di mana pemerintah negara anggota tetap memegang kontrol secara keseluruhan atas Uni Eropa. Dewan Eropa dan dalam pengaruh yang lebih rendah, Dewan Menteri-menteri, memiliki kekuasaan penuh dalam Uni Eropa. (Yulius P. Hermawan, 2007, hal. 160-162)

Dari penjelasan di atas maka skripsi ini akan menunjukkan pencapaian proses integrasi Uni Eropa menurut prinsip intergovernmentalisme. Oleh karena itu, penulis menggunakan teori Liberal Intergovernmentalism yang dikembangkan oleh Andrew Moravcsik tahun 1993.

## **Teori Liberal Intergovernmentalism**

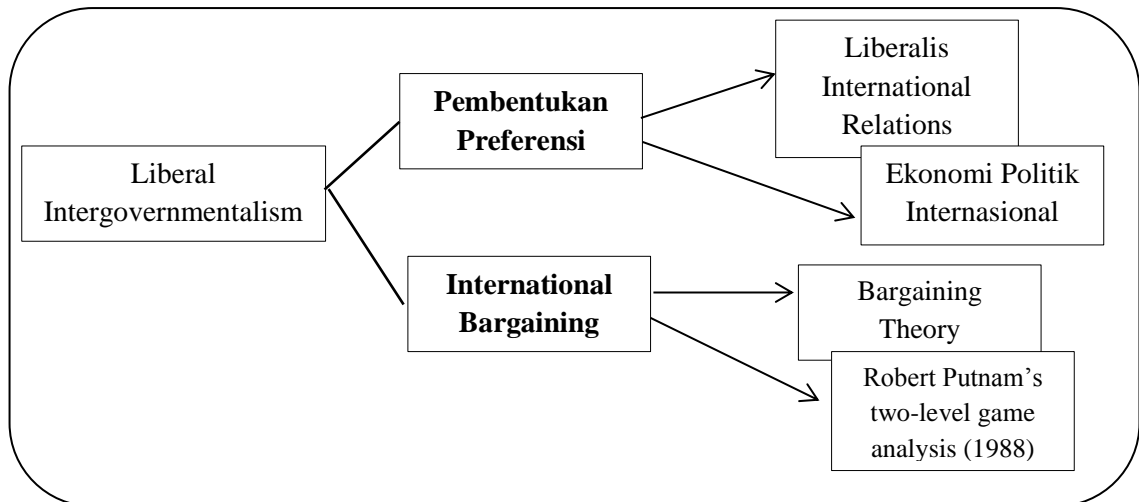
Pada tingkat yang paling mendasar, Teori Liberal Intergovernmentalism bersandar pada dua asumsi dasar tentang politik. Pertama, bahwa negara adalah sebagai aktor. Artinya, negara mencapai tujuan mereka melalui negosiasi dan tawar-menawar antar pemerintah, bukan melalui pembuatan otoritas terpusat dan menegakkan keputusan politik. Asumsi Liberal Intergovernmentalism yang kedua bahwa negara itu rasional. Rasionalisme adalah asumsi individualis atau instansi. Aktor akan menghitung kebutuhan alternatif dari program tindakan dan memilih salah satu yang dapat dimaksimalkan (atau dapat memenuhi) kebutuhan mereka dalam suatu situasi. Kesepakatan untuk bekerjasama atau untuk mendirikan lembaga-lembaga internasional dipengaruhi oleh hasil kolektif yang tergantung pada (strategis) pilihan rasional negara dan negosiasi antar pemerintah. (Andrew Moravcsik, 2009, hal. 68-69)

Sesuai dengan uraian diatas, pemerintah masing-masing negara merupakan aktor penting dalam perwujudan proses integrasi di suatu kawasan. Moravcsik mengistilahkanannya sebagai *two level games*, di mana pemerintah dari masing-masing negara memiliki peran dalam “dua permainan” sekaligus, yaitu dalam *domestic politics* dan *international negotiations*. Fenomena dari *two level games* yang diperankan oleh masing-masing negara kemudian akan memberikan pengaruh dalam pembentukan sifat dan karakter dari integrasi tersebut. Dalam hal pembuatan keputusan atau *decision making*, kewenangan dalam sektor teknis fungsional masing-masing negara diserahkan pada



organisasi regional antar negara tanpa menghilangkan kedaulatan masing-masing negara anggota. (Ian Bache, Liberal Intergovernmentalism, 2006, hal. 13-15)

Gambar I-1 Skema Liberal Intergovernmentalism dan komponen-komponen yang mempengaruhi



(Nur Utami Ningsih, 2014)

Teori ini diterjemahkan ibarat dua anak tangga. Pertama, tahap “Pembentukan Preferensi”, di mana setiap kepala negara mengumpulkan preferensi atau kepentingan nasionalnya untuk dibahas dalam integrasi Eropa. Kedua, preferensi yang telah ada oleh masing-masing delegasi negara anggota dibawa ke meja perundingan tingkat intergovernmental. Jika berakhirnya pada sebuah perundingan, maka itu adalah artikulasi dari kekuatan relatif masing-masing anggota. (Nur Utami Ningsih, 2014) Untuk teori liberal intergovernmentalism meski ini berbicara tentang kerjasama untuk tujuan bersama tingkat regional, tetapi status negara masih tetap diakui sebagai anggota institusi yang akan saling berpengaruh dalam proses kerjasama pada tahun-tahun berikutnya. (Nur Utami Ningsih, 2014)

Menurut Andrew Moravcsik (1993), dalam akhir studi kasusnya tentang integrasi Uni Eropa, Moravcsik mengeluarkan kesimpulan sebagai berikut:

- a. Pilihan utama yang mendukung Eropa adalah cerminan dari kepentingan masing-masing pemerintah negara, bukan dari kepentingan organisasi-organisasi supranasional.
- b. Kepentingan nasional tersebut mencerminkan keseimbangan kepentingan ekonomi, daripada bias politik dari para politisi atau permasalahan-permasalahan keamanan nasional.
- c. Hasil dari negosiasi mencerminkan kekuatan negosiasi yang cenderung sama dari masing-masing negara, pelimpahan otoritas dalam pengambilan keputusan kepada institusi supranasional mencerminkan kepentingan dari pemerintah-pemerintah negara untuk memastikan bahwa komitmen-komitmen dari semua pihak terhadap kesepakatan yang telah dibuat akan digunakan lebih daripada ideologi federalis atau sebuah keyakinan pada efisiensi daya guna dari organisasi internasional. (Ian Bache, *Liberal Intergovernmentalism*, 2006, hal. 15)

Tahap pertama, pembentukan preferensi yang dilakukan oleh beberapa negara anggota Uni Eropa terkait dengan proses keanggotaan Turki di Uni Eropa, antara lain:

**Tabel I.1 Pembentukan Preferensi Beberapa Negara Anggota Uni Eropa**

No.	Negara	Preferensi	Sikap
1	Prancis	Pada tanggal 26 September 2007, Sarkozy menyatakan dirinya tidak berpikir bahwa Turki memiliki tempat di Eropa, ia mengklaim bahwa sebaliknya tempat Turki berada di ' <i>Asia Minor</i> '. (Soner Cagaptay, 2007)	Tidak Setuju
2	Jerman	Pada 3 Juli 2013, Menteri Keuangan Wolfgang Schäuble menyatakan bahwa Turki tidak harus bergabung dengan Uni Eropa karena bukan bagian dari Eropa. (Daily News, 2013)	Tidak Setuju
3	Siprus	Siprus menuntut Turki untuk terlebih dahulu mengakui kedaulatan Siprus. Sampai saat ini, Turki tidak mengakui pemerintahan Siprus. Sebaliknya, Siprus yang merupakan negara anggota Uni Eropa memblokir delapan bab penting terkait negosiasi Turki menjadi anggota Uni Eropa. Delapan bab tersebut tidak akan dibuka dan ditutup untuk sementara waktu. (European Commission, 2016)	Tidak Setuju
4	Austria	Austria menjadi negara dengan persentase oposisi tertinggi yakni mencapai 81 persen yang menyatakan penolakannya terhadap keanggotaan Turki di Uni Eropa. (Eurobarometer 74 Autumn, 2011)	Tidak Setuju

Tahap kedua, preferensi yang telah ada oleh masing-masing delegasi negara anggota dibawa ke meja perundingan tingkat intergovernmental. Skema liberal intergovernmentalism Moravcsik pada bagian *international bargaining*, besar kemungkinan bisa terjadi perundingan antar negara anggota untuk sebuah persetujuan atau kesepakatan dan tawar-menawar antar pemerintah. Menurut pendukung teori ini, menyatakan bahwa banyak pengaturan kelembagaan pada tingkat perundingan intergovernmental yang telah disepakati sejalan dengan preferensi Prancis dan Jerman, yang disebut 'Franco-German'. (Moravcsik, December, 1993, hal. 474-519) Fakta menunjukkan banyak negara Uni Eropa khususnya Jerman, bersikap dingin dengan bergabungnya Turki ke Uni Eropa. Pada tahun 2013, Uni Eropa menunda pembicaraan keanggotaan Turki setelah mendapat tekanan dari Jerman. (BBC News, 2013) Sementara itu pada tahun 2007, Prancis menyatakan secara sepihak untuk memblokir atau tidak mengizinkan pembukaan lima bab negosiasi. (William Chislett, 2015)

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik hipotesa bahwa keputusan Uni Eropa belum menerima permohonan keanggotaan Turki dari tahun 2005-2016 dikarenakan dua faktor, yakni:

1. Preferensi empat negara anggota Uni Eropa yang menentang keanggotaan Turki di Uni Eropa.
2. Dominasi preferensi Prancis-Jerman (Franco-German) dalam perundingan tingkat intergovernmental.

## **E. Jangkauan Penelitian**

Batasan penulisan dalam sebuah penelitian sangat diperlukan. Hal ini untuk menghindari adanya penyimpangan pembahasan dan pembuktian terhadap hipotesa dan rumusan masalah yang telah diajukan. Pembatasan ruang lingkup diperlukan untuk obyek penelitian menjadi spesifik dan jelas, agar permasalahan dan kajian tidak melebar dari wacana yang telah ditetapkan. Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan membatasi pengumpulan data dari Oktober tahun 2005 ketika awal pembukaan negosiasi antara Uni Eropa-Turki hingga Juni 2016 ketika pembicaraan terkait pembukaan bab baru yakni bab ke 33 tentang ketentuan keuangan dan anggaran. Pembatasan penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan analisis kajian mengenai permohonan Turki menjadi negara anggota Uni Eropa serta keputusan Uni Eropa belum menerima permohonan keanggotaan Turki dari tahun 2005-2016.

## **F. Metode Penelitian**

Dalam penulisan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai teknik penelitian yang intuitif dan sistematis untuk membantu seorang peneliti menghasilkan pengetahuan dengan cara yang efisien dan koheren. Tujuan penelitian kualitatif bertujuan untuk meningkatkan pemahaman tentang fenomena, aktivitas-aktivitas, proses-proses sosial. (Bakry, Metode Kualitatif dalam Penelitian HI, 2016, hal. 62)

Untuk membantu mendiskripsikan penelitian ini diperlukan strategi atau metode untuk mengumpulkan data kualitatif. Strategi penelitian yang

digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, dengan penelitian berbasis data sekunder seperti buku teks, jurnal, dokumen, surat kabar, makalah, dan bahan-bahan lain. Penggunaan dokumen sekunder adalah dokumen yang mengacu kepada dokumen primer atau menganalisis dokumen primer. Tidak menutup kemungkinan untuk menggunakan penelitian berbasis internet (*internet-based research*). Pemanfaatan internet selain untuk mengakses materi ilmiah tradisional (seperti artikel jurnal ilmiah dan buku), serta dapat dioptimalkan untuk mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan topik penelitian yang diajukan. (Bakry, Metode Kualitatif Dalam Penelitian HI, 2016, hal. 69-70)

#### **G. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini guna mengetahui preferensi negara anggota Uni Eropa belum menerima permohonan keanggotaan Turki dari tahun 2005-2016 serta untuk memahami sejauh mana Prancis dan Jerman menjadi *the core* dalam setiap pembuatan keputusan di dalam Uni Eropa.

## H. Sistematika Penulisan

- BAB I Dalam bab ini dijelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan
- BAB II Dalam bab ini akan dijelaskan tentang institusi Uni Eropa dan pembuatan keputusan di Uni Eropa yang ditandai dengan penjelasan mengenai institusi Uni Eropa, pembuatan keputusan di Uni Eropa dan prosedur perluasan keanggotaan Uni Eropa (*Enlargement Procedure*)
- BAB III Dalam bab ini akan dijelaskan tentang sikap Uni Eropa terkait permohonan keanggotaan Turki tahun 2005-2016 yang ditandai dengan permohonan Turki menjadi anggota Uni Eropa, prasyarat bagi Turki untuk bergabung di Uni Eropa, negara Uni Eropa pendukung integrasi Turki di Uni Eropa, posisi strategis Turki bagi Uni Eropa dan keputusan Uni Eropa terkait permohonan keanggotaan Turki tahun 2005-2016
- BAB IV Dalam bab ini dimaksudkan untuk membuktikan hipotesa, penulis akan menjelaskan mengenai analisis keputusan Uni Eropa terkait permohonan keanggotaan Turki tahun 2005-2016 yang ditandai dengan preferensi empat negara anggota Uni Eropa yang menentang keanggotaan Turki dan dominasi preferensi Prancis dan Jerman (Franco-German) dalam perundingan tingkat intergovernmental
- BAB V Dalam bab ini berisi kesimpulan keputusan Uni Eropa belum menerima permohonan keanggotaan Turki dari tahun 2005-2016