

**USAHA UNI EROPA MENYATUKAN PERBEDAAN
KEPENTINGAN NEGARA-NEGARA ANGGOTA GUNA
MEMAKSIMALKAN PELAKSANAAN CFSP**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.si)
pada Program Studi Kajian Wilayah Eropa
Program Pascasarjana Universitas Indonesia**

**OLOAN BAHAGIA LUBIS
710511009x**



UNIVERSITAS INDONESIA


T
25546

**Studi Hubungan Internasional
Program Studi Kajian Wilayah Eropa
Program Pascasarjana Universitas Indonesia
JAKARTA
2008**



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah nyatakan dengan benar.**

Nama : OLOAN BAHAGIA LUBIS
NPM : 7105 11 009X
Tanda Tangan : 
Tanggal : 20 Agustus 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : OLOAN BAHAGIA LUBIS
NPM : 7105 11 009X
Program Studi : Kajian Wilayah Eropa
Judul Tesis : USAHA UNI EROPA MENYATUKAN PERBEDAAN
KEPENTINGAN NEGARA-NEGARA ANGGOTA GUNA
MEMAKSIMALKAN PELAKSANAAN CFSP

Telah Berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Studi Kajian Wilayah Eropa Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Edy Prasetyono, Ph.D
Pembimbing II : Edward M. L. Panjaitan
Penguji : Prof. DR. Okke K.S. Zaimar



Handwritten signatures of the examiners: Edy Prasetyono, Edward M. L. Panjaitan, and Prof. DR. Okke K.S. Zaimar.

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 20 Agustus 2008

KATA PENGANTAR

Tesis Usaha Uni Eropa Menyatukan Perbedaan Kepentingan Negara-Negara Anggota Demi Terciptanya CFSP ini merupakan salah satu syarat guna memperoleh Gelar Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Hubungan Internasional Eropa, yang diselenggarakan Program Studi Kajian Wilayah Eropa Universitas Indonesia Jakarta.

Tesis ini menggambarkan dan menganalisa permasalahan mengenai sentimen kedaulatan negara-negara anggota UE yang menjadi kendala utama dalam upaya mewujudkan CFSP. Permasalahan ini antara lain tampak nyata dan dapat diidentifikasi dalam berbagai hal yang antara lain sebagai berikut: (1) bagaimana menyelaraskan politik luar negeri negara-negara anggota secara efektif didalamnya; (2) masalah instrument atau alat pelaksana kebijakan; dan tidak kalah pentingnya (3) bagaimana UE menyikapi dan mengatasi prosedur pencapaian suatu posisi, tindakan, dan deklarasi bersama dalam lingkup CFSP yang dirasakan belum sempurna.

Semua kegiatan penyusunan Tesis ini bisa berjalan berkat dukungan yang sangat berarti dari berbagai pihak, terutama DR. Edy Prasetyono dan Edward M. L. Panjaitan selaku pembimbing, segenap karyawan PSKWE dalam memberi segala kemudahan menyelesaikan persyaratan akademis, dan kawan-kawan kuliah yang selalu memberi dorongan selama masa perkuliahan maupun penyelesaian Tesis.

Lebih kurangnya mengenai Tesis ini saya serahkan kepada pembaca dan berharap hasil penelitian ini bermanfaat bagi semua pihak, masyarakat Indonesia umumnya. Saya sadar penelitian ini masih banyak ketidak sempurnaan. InsyaAllah, saya akan memperbaiki secepatnya. Saya mohon pendapat siapa saja yang membaca Tesis ini demi yang lebih baik dan benar.

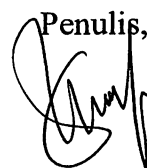
Tidak lupa saya juga mengucapkan syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT berkat kekuatan dan izin-Nya saya bisa menyelesaikan Tesis ini. Bagi kedua orang tua, terima kasih banyak karena selalu memberiku semangat, juga atas pengertian serta dukungannya, saya akan selalu berterima kasih dan selalu mencintai kalian.

Untuk istriku, Ludy, dan anakku Qiara kalian adalah inspirasiku untuk tetap semangat dalam menyelesaikan Tesis ini karena saya tidak mau mengecewakan kalian. Untuk abang Rimbor dan adik-adikkku Faisal dan Reni saya bangga pada kalian. Banyak doa dan cinta untuk kalian.

Dalam kesempatan ini pula, saya ucapkan teriama kasih banyak kepada pihak-pihak yang membantu hingga selesainya Tesis ini, anantara lain:

1. Jajaran Civitas akademik Program Studi Kajian Wilayah Eropa Universitas Indonesia, yang memberikan kesempatan dan izin penulisan tesis ini.
2. Ibu Prof. DR. Okke K.S. Zaimar selaku Ketua Jurusan yang selalu membimbing dan mengarahkan serta memperhatikan siswa-siswinya.
3. Bapak DR. Edy Prasetyono dan Edward M.L Panjaitan, SH.,LLM selaku pembimbing yang dengan sabar selalu memberi saran, pengarahan, dan koreksi berharga kepada penulis.
4. Segenap karyawan Kajian Wilayah Eropa dalam memberi segala kemudahan menyelesaikan persyaratan akademis, selama perkuliahan maupun dalam penyelesaian tesis.
5. Perwakilan Uni Eropa di Jakarta atas segala waktu, kesempatan dan memberikan beberapa referensi secara cuma-cuma guna memperlancar penelitian saya.
6. Mbak Dian, mba'Nana, Rani, Haki, Otib, Riza, Made, serta segenap kawan-kawan yang tidak mungkin penulis sebutkan satu-persatu. Mohon maaf atas segala kesalahan dan terima kasih atas dukungan semangat yang kalian berikan.

Jakarta, 20 Agustus 2008

Penulis,


Oloan Bahagia

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

bagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : OLOAN BAHAGIA LUBIS
NPM : 7105 11 009X
Program Studi : Kajian Wilayah Eropa
Departemen : Pascasarjana Universitas Indonesia
Jenis Karya : Tesis

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**PERSEKUTUAN PERSEKUTUAN PERBEDAAN KEPENTINGAN NEGARA-
ANGGOTA GUNA MEMAKSIMALKAN PELAKSANAAN CFSP**

serta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 21 Agustus 2008
Yang menyatakan,



(Oloan Bahagia Lubis)

ABSTRACT

Name : OLOAN BAHAGIA LUBIS
Major : Study of European Regional
Title : THE EFFORT OF EUROPE UNION TO UNITE THE
DIFFERENCE INTEREST OF MEMBERS STATE
TO MAXIMIZE THE IMPLEMENTATION OF CFSP

This thesis describes and analyzes about sentiment of member sovereignty of the European Union that is becoming constraint in maximizing role of CFSP. This problem can be identified as a thing such as how to harmonize common foreign and security policy with member nations effectively in it, then the problem of appliance or instrument executor of policy, and the most important thing is how European Union overcome or unite the different interests of member of European Union which was generally influenced by the three EU core states that is, French, Germany, and UK which always predominate and determinant various growth in framework of European Union and Europe, including also in the case of European security. This thesis also tries to find out the forms of European Union defense and security cooperation that can be active in taking care of regional peace and assumed can be accepted by all member of European Union without having to disregard national interest one of or some of member's state. This thesis, although conclude that CFSP of European Union especially in the case of EU's defense and security policies still dependent on NATO and still will be continued.

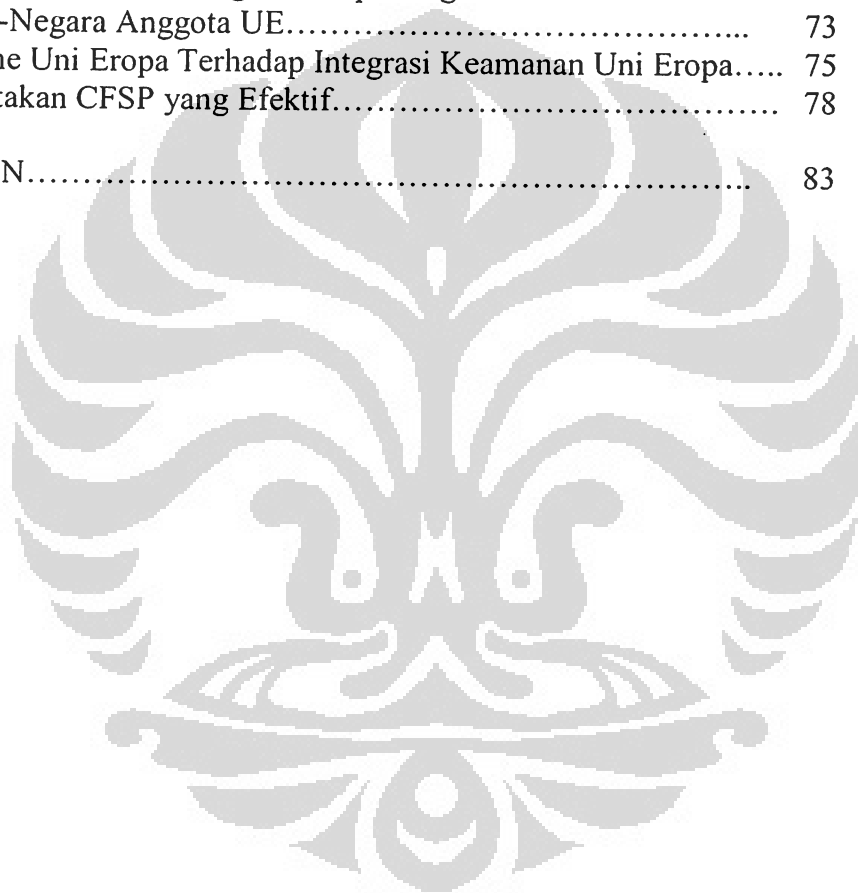
Keywords :

European Union, National Interest, Common Foreign and Security Policy.

DAFTAR ISI

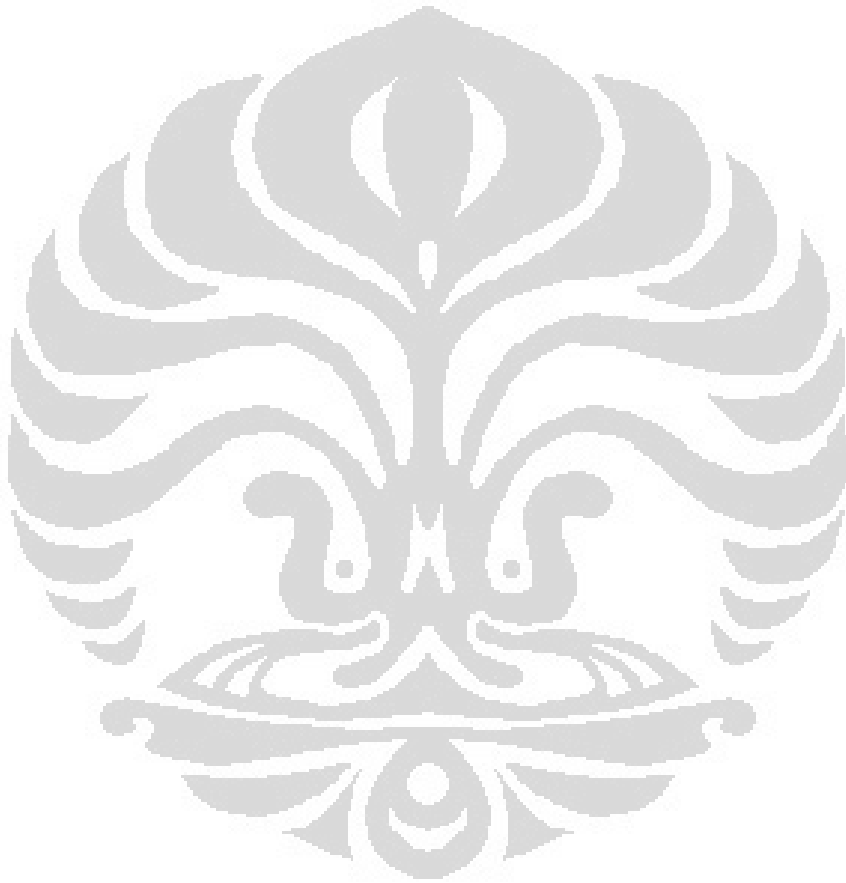
ALAMAN JUDUL	i
ALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
EMBAR PENGESAHAN	iii
EMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
BSTRAK	v
ATA PENGANTAR	vi
AFTAR ISI	viii
AFTAR TABEL	x
AFTAR LAMPIRAN	xi
PAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Perumusan Masalah	4
1.3. Tujuan Penelitian	4
1.4. Metodologi Penelitian	5
1.5. Kerangka Pemikiran	5
1.6. Kerangka Analisa	10
1.7. Sistematika Penelitian	10
PAB II : LATAR BELAKANG DAN PROSES PEMBENTUKAN CFSP ..	12
II.1. Pembicaraan-Pembicaraan Yang Mendasari Pembentukan CFSP...	14
II.1.1. <i>European Political Cooperation</i>	15
II.1.2. <i>Single European Act</i>	18
II.1.3. <i>European Union</i>	21
II.2. Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama UE (CFSP)	25
PAB III : PERKEMBANGAN DAN PELAKSANAAN CFSP	
SERTA TANTANGAN YANG DIHADAPI.....	28
III.1. Perkembangan CFSP dalam Instrumen Hukum	30
III.1.1. <i>The Treaty of Maastricht (Treaty on European Union), 1992...</i>	32
III.1.2. <i>The Treaty of Amsterdam, 1997.....</i>	34
III.1.3. <i>The Treaty of Nice, 2000.....</i>	36
III.1.4. <i>Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2004.....</i>	38
III.1.5. <i>The Treaty of Lisbon, 2007</i>	40
III.1.6. Kemajuan CFSP dilihat dari Masing-Masing Treaty	42
III.2. Kepentingan Negara-Negara Anggota UE terhadap CFSP.....	49
III.2.1. Perancis.....	50
III.2.2. Jerman.....	52
III.2.3. Inggris.....	53

III.3.	Tantangan UE dalam Menciptakan CFSP.....	54
BAB IV: USAHA MEMAKSIMALKAN PELAKSANAAN CFSP..... 57		
IV.1.	Usaha untuk Mengatasi Perbedaan Kepentingan Dalam Rangka Memaksimalkan Pelaksanaan CFSP.....	58
IV.1.1.	Peleburan WEU kedalam Uni Eropa	62
IV.1.2.	Tidak ada Peran <i>Collective Defense</i> dalam Kebijakan Keamanan Bersama UE	66
IV.1.3.	Prosedur Pengambilan Keputusan dalam CFSP	68
IV.2.	CFSP Sebagai Pendukung dari Kepentingan Nasional Negara-Negara Anggota UE.....	73
IV.3.	Dualisme Uni Eropa Terhadap Integrasi Keamanan Uni Eropa.....	75
IV.4.	Menciptakan CFSP yang Efektif.....	78
BAB V: KESIMPULAN..... 83		



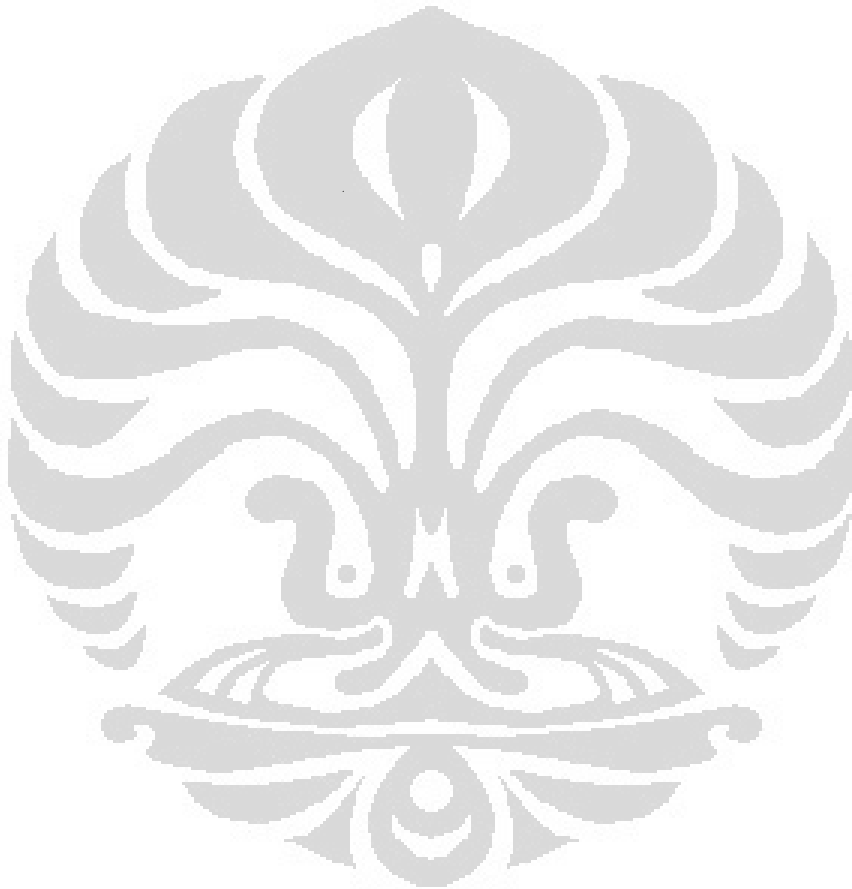
DAFTAR TABEL

Tabel. 1.	Pilar-Pilar dalam Traktat Maastricht	23
Tabel. 2.	Table Perkembangan CFSP dari Masing-masing Treaty.....	48
Tabel. 3.	Proses Pengambilan Keputusan dalam CFSP	72



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Traktat Maastricht, Title V CFSP	97
Lampiran 2	Traktat Amsterdam, Title V CFSP	102
Lampiran 3	Traktat Nice, Title V CFSP	110
Lampiran 4	Hasil Ratifikasi Treaty-Treaty Eropa	119



BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Disaat konfrontasi AS dan Uni Soviet mereda, integrasi ekonomi di Eropa berlanjut, namun pada saat bersamaan kerjasama politik luar negeri dan keamanan menjadi lebih kompleks dan banyak menerima hambatan yang dilatarbelakangi oleh perbedaan-perbedaan kepentingan nasional anggotanya.

Usai Perang Dingin juga justru telah membuka mata Eropa akan ketidak stabilan kawasan. Sejalan dengan robohnya komunisme pada akhir tahun 1980-an, Eropa tidak lagi menghadapi ancaman atas serangan secara besar-besaran oleh tank-tank Uni Soviet dan para sekutunya di Eropa Timur, tetapi oleh adanya berbagai fenomena baru seperti konflik antar etnis, *failed States*, kejahatan terorganisir, terorisme dan proliferasi persenjataan pemusnah massal. Konflik antar etnis di Yugoslavia pada tahun 1990-an lebih menyadarkan Uni Eropa adanya ancaman bahaya di depan yang mengharuskannya mengambil sikap pro-aktif untuk mencegahnya meluas kenegara-negara sekitarnya. Sejak peristiwa 11 September 2001, Uni Eropa secara aktif berpartisipasi memerangi terorisme internasional. Uni Eropa juga menanggapi secara serius mengenai isu-isu seperti masalah nuklir Iran, masa depan dari Balkans, keamanan energi Uni Eropa dan hubungan yang memburuk dengan Rusia menunjukkan kebutuhan yang mendesak akan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama.¹

Masalahnya adalah apakah isu-isu ini akan dijadikan masalah nasional negara anggota UE masing-masing atau akan menjadi masalah (Eropa) bersama. Sebagai contoh, umumnya anggota UE masih melihat perubahan

¹ Charles Grant and Mark Leonard, "How to Strengthen EU Foreign Policy" http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_cfsp_3july06.pdf. diakses 1 Januari 2008

situasi politik di Rusia dan eks-Yugoslavia kedalam persoalan politik dan keamanan nasionalnya masing-masing, yakni sejauhmana pentingnya masalah tersebut bagi masyarakat dan negaranya sendiri.

Persoalan lain yang potensial timbul ialah yang menyangkut dengan keberadaan pengaruh Amerika Serikat (AS) dan NATO, yakni mengenai instrument pelaksana keputusan mana yang dianggap paling menentukan, khususnya yang menyangkut masalah pertahanan-pertahanan. Apakah akan berada di bawah kontrol WEU, seperti disepakati dalam perjanjian Maastricht sebagai jalan kompromi atau negara-negara anggota masih akan berharap banyak pada kehadiran AS atau NATO, mengingat sebagian besar anggota UE adalah juga anggota NATO.

Kebutuhan akan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama semakin terlihat ketika para anggota Uni Eropa terpecah dalam mendukung kebijakan luar negeri Amerika Serikat untuk menyerang Iraq padahal Uni Eropa sepakat untuk tidak mendukung keputusan AS tersebut karena Dewan Keamanan PBB belum menyetujuinya. Sebagian besar negara-negara Uni Eropa yang mendukung invasi ke Iraq adalah negara-negara yang baru bergabung kedalam Uni Eropa.² Walaupun pada sistem politik yang dianut negara-negara anggota baru tersebut lebih mengikuti model Eropa Barat ketimbang Amerika Serikat, namun dalam hal kebijakan luar negeri dan keamanan mereka lebih pro kepada Amerika Serikat. Alasan yang paling mendasar adalah rakyat dan elit politik di negara-negara tersebut lebih percaya terhadap aliansi Amerika Serikat untuk menjamin kemerdekaan dan keamanan negaranya. Para anggota yang baru masuk kedalam Uni Eropa merasa tidak memiliki pegangan yang kuat dalam kebijakan pertahanan dan keamanan oleh karenanya mereka cenderung untuk dekat dengan Amerika Serikat ketimbang Uni Eropa dalam hal kebijakan pertahanan dan kebijakan luar negerinya. Kasus Iraq merupakan contoh bahwa negara-negara Uni Eropa sekarang ini menghadapi krisis

² Jonathan Spyer, "*Europe and Iraq*".

<http://meria.idc.ac.il/journal/2007/issue2/jv11no2a7.html#bio#bio>. diakses 3 Dec 2007

Common Foreign and Security policy dalam usahanya meningkatkan pengaruhnya di dunia internasional. Uni Eropa belum memiliki satu suara, hal ini akan menyulitkan Uni Eropa untuk menjalankan pengaruhnya terhadap negara lain.

Masalah lainnya adalah apakah UE bisa memerintahkan WEU sebagai *defence arms* yang handal bagi dirinya sendiri, sementara NATO ada di luar lingkaran UE dan tidak mungkin mengatur langkah-langkah UE. Hal ini tentunya menggambarkan sulitnya menjalankan mekanisme pengambilan keputusan yang efektif dalam melaksanakan setiap kebijakan CFSP, kecuali bila masing-masing negara mau menyerahkan sebagian kedaulatan negaranya, bukan hanya yang berhubungan dengan pertahanan dan keamanan negaranya masing-masing, melainkan juga politik luar negerinya.

Masalah-masalah diatas tentu saja tidak dapat diatasi dengan model-model konfrontasi antara aliansi seperti dahulu, namun lebih dapat diatasi melalui usaha-usaha kerjasama negara-negara Uni Eropa. Sejalan dengan peranan serta tanggung jawab Uni Eropa yang semakin besar di dunia internasional, negara-negara anggotanya tidak punya pilihan lain kecuali bekerjasama untuk menciptakan satu suara bersama agar bobot Uni Eropa semakin kuat di kancah internasional.

Penelitian ini lebih ingin menunjukkan bila kepentingan bersama yang menjadi tali pengikat Eropa berkurang atau berubah bentuk, maka demokratisasi harus melakukan penyesuaian sesuai tuntutan zaman, dimana kepentingan-kepentingan negara anggota harus berhubungan dengan kepentingan warga masyarakat UE, sehingga tahap demi setahap mampu mewujudkan CFSP dan bukan tidak mungkin mewujudkan suatu nasionalisme Eropa.

1.2. Perumusan Masalah

Bagaimana upaya Uni Eropa menyatukan perbedaan-perbedaan politik luar negeri dan kebijakan keamanan negara-negara anggota Uni Eropa secara efektif di dalamnya, untuk dapat melaksanakan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama (CFSP)?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang disampaikan, maka tujuan penelitian ini adalah, menjelaskan apa yang dimaksud dengan *Common Foreign and Security Policy, CFSP* berdasarkan Perjanjian Maastricht, dan juga menyangkut segala hal dengan kepentingan nasional negara anggotanya, terutama dalam upaya menyatukan perbedaan-perbedaan mengenai pembentukan dan pelaksanaan CFSP.

Sampai saat ini, prinsip-prinsip pelaksanaan yang menjadi dasar CFSP, yaitu meningkatkan kerjasama internasional, mengamankan nilai-nilai bersama, mengembangkan dan mengkonsolidasikan demokrasi, penegakan hukum dan penghormatan terhadap HAM belum sepenuhnya terpenuhi. Oleh karena itulah, studi mengenai CFSP perlu dilakukan, mengingat pelaksanaan CFSP nantinya akan berdampak terhadap keharmonisan Uni Eropa, serta ikut mempengaruhi tata hubungan internasional.

Penyatuan dalam hal CFSP ini nantinya akan membentuk identitas dan pencitraan Uni Eropa sebagai lembaga Supranasional yang kuat dan bermatabat, hal ini tentu akan membantu UE meningkatkan pengaruhnya dalam bekerjasama dengan negara-negara di seluruh dunia.

I.4. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data melalui kajian literatur. Analisa isi dilakukan pada data yang terkumpul. Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi yang berasal dari buku, dokumen resmi, jurnal, surat kabar, maupun situs internet yang relevan dengan masalah yang sedang diteliti. Sedangkan analisa isi terhadap data yang terkumpul dilakukan sebagai dasar untuk menjawab permasalahan yang disampaikan dalam tujuan penelitian.

I.5. Kerangka Pemikiran

Studi proses integrasi itu sendiri secara singkat didefinisikan oleh Ernest B. Haas sebagai; “Proses dimana aktor-aktor politik nasional dari berbagai negara diminta mengarahkan loyalitas, harpan, dan kegiatan politik mereka ke institusi pusat baru dan lebih besar, yang lembaga-lembaganya memiliki atau mengambil alih yuridiksi yang semula berada ditangan negara bangsa.”³

Sebelum tercapai proses integrasi antara unit-unit politik pada mulanya mereka berada secara terpisah dalam wilayahnya masing-masing. Kemudian dengan didorong oleh keinginan mereka untuk mewujudkan kepentingannya mereka mulai berusaha mengadakan kerjasama antara satu dengan yang lainnya. Kemudian oleh karena banyaknya perbedaan tuntutan dari unit-unit politik tersebut, maka mereka perlu mengadakan penyesuaian terhadap perbedaan-perbedaan tersebut sehingga menjadi kepentingan bersama dengan mengalokasikan nilai nasional masing-masing masyarakat didalamnya kedalam prosedur pengambilan keputusan bersama.

³ Walter S. Jones, LOGIKA HUBUNGAN INTERNASIONAL: kekuasaan Ekonomi Politik Internasional dan Tatanan Dunia II, alih bahasa Dr. Budiono Kusumohamidjojo (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993), hal, 427.

Integrasi menciptakan serangkaian prosedur dan lembaga yang mampu membuat keputusan yang memaksa atas nama pemerintah-pemerintah nasional. Integrasi terdiri atas gabungan berbagai wewenang dan yuridiksi, biasanya dalam sebuah wilayah geografis tertentu, kedalam sebuah unit yang lebih besar, sebuah kesatuan yang lebih tinggi, dan sebuah sosok. Proses yang lambat dan bertahap ini, yang mungkin tidak merata di satu sektor interaksi ke sektor lainnya, tetap mempertontonkan keutuhan setiap negara, namun lambat laun meleburkan kebijakan internasional diantara mereka. Integrasi itu sendiri terbagi dalam 3 (tiga) bagian, yaitu, integrasi ekonomi, integrasi politik dan integrasi keamanan, dan ketiga bagian ini memiliki pengaruh antara satu dengan yang lainnya.⁴ Diantara ketiga sektor integrasi tersebut, pada awalnya integrasi ekonomi merupakan sektor yang paling sering di integrasikan, namun dalam perkembangannya secara bertahap sektor politik dan keamanan ikut menyatu kedalam sebuah integrasi antar sektoral secara keseluruhan.

Ernest B. Haas kemudian menambahkan bahwa unsur politik merupakan fakta sejarah dalam integrasi Eropa, namun ia lebih menekankan pada tiga pokok penting dalam integrasi Eropa,⁵ yakni:

1. *Institutionalism*, dimana lembaga supranasional merupakan wadah/tempat semua kepentingan bersama dipertemukan.
2. *Fungsionalism*, lembaga supranasional tadi berfungsi untuk mengkompromikan perbedaan-perbedaan pandangan sebelum suatu kebijakan diputuskan bersama.
3. *Environmentalism*, perlu adanya kontrol sosial dari masyarakatnya sendiri terhadap proses integrasi Eropa yang sedang berlangsung.

Untuk memperkuat teori integrasi ini, perlu ditambahkan teori integrasi yang di utarakan oleh Karl W. Deutsch. Ia menggambarkan

⁴ *Ibid.*

⁵ E.B. Haas. "International Integration: The European and the Universal Process," *International Organisation*, Vol. 15, no.4, Autumn 1961. disalin dari Michael Hodges, Ed., *European Integration* (Middlesex, England: Penguin Books, 1972), hal. 91-107.

bagaimana pencapaian dan pemeliharaan integrasi dengan isu-isu fungsionalisme dan federalisme untuk mendekati fenomena yang sedang berlangsung.⁶

Pendekatan pertama (fungsionalisme) menjelaskan proses dimana kekuasaan (*power*) negara secara bertahap ditransfer ke pusat sebagai kesatuan lembaga atau disatukan kedalam berbagai lembaga yang ada sehingga membuat lembaga pusat menjadi paling penting dari pada lainnya. Secara singkat dapat diartikan bahwa rakyat menyatukan harapan dan loyaltasnya kepada badan atau lembaga baru tadi.

Pendekatan fungsionalisme ini mengasumsikan lembaga supranasional dapat memenuhi kepentingan pragmatis setiap negara anggotanya dengan cara mengkombinasikan kepentingan masing-masing anggotanya.⁷ Dengan demikian, setiap negara anggota akan belajar dari lingkungan sosial mereka yang baru bahwa kerjasama internasional mampu memuaskan kebutuhannya, dimana persetujuan tradisional antar bangsa tidak lagi muncul dan fokus akan beralih kepada aktifitas warga yang sedikit banyak memiliki kesamaan pandangannya, sehingga nasionalisme akan tergantikan dengan apa yang dikatakan sebagai masyarakat dunia (*world community*).⁸

Sedangkan pendekatan kedua (federalisme) lebih mengemukakan perhatiannya pada kepentingan nasional, *bargaining*, rasa kesatuan yang rendah, juga tidak adanya kemauan politik (terutama) negara-negara besar dalam mengkompromikan kepentingan nasionalnya.⁹

Dengan demikian, kaum federalis lebih mengutamakan perbedaan kekuasaan antara institusi pusat dengan lokal sebagai strategi mencapai penyatuan atau integrasi, dimana pusat akan membentuk berbagai institusi lain lengkap dengan fungsi-fungsinya, namun dilakukan atas dasar kontrol

⁶ Michael Hodges, Ed., *Ibid.* hal. 108-123.

⁷ Michael Hodges, Ed., *Ibid.* hal. 21.

⁸ Untuk lebih jelas lihat juga: E.B. Haas, *Beyond the Nation State* (Stanford University Press, 1964).

⁹ Michael Hodges, Ed., *Op. cit.*

pemerintahan otonomi lokal. Struktur lokal inilah yang diharapkan dapat membentuk tujuan dan kebutuhan bersama pada level apapun aktifitasnya dilaksanakan dan akan terasa lebih efektif bila dilakukan pada tingkatan masing-masing negara, seperti terjadi di AS dan Jerman.

Integrasi yang terjadi di Uni Eropa memang tampak lebih dekat dengan pendekatan federalisme, tetapi memang pendekatan fungsionalisme masih memiliki arti dan sangat menentukan arah integrasi. Sebagai bukti, Uni Eropa tetap berjalan dengan segala perangkat lembaga-lembaga dan aturan main yang mengiringi seluruh anggotanya.

Dalam konteks integrasi Eropa ini, komisi Eropa dal konferensi antar negara anggotanya pada 1996¹⁰ menyatakan bahwa Eropa akan berusaha berbicara mewakili seluruh kepentingan negara anggotanya dengan satu suara, sebab Komisi yakin bahwa pemecahan masalah-masalah Eropa di masa datang harus diselesaikan pada apa yang disebut “tingkatan Eropa”.

Pendapat diatas dapat dikatakan pemikiran yang rasional karena pada zaman globalisasi saat ini tidaak satupun negara di dunia ini mampu menyelesaikan permasalahannya sendirian termasuk negara-negara anggota UE. Selain itu, mereka juga yakin bahwa ikut serta dalam proses integrasi akan lebih menguntungkan dari pada merugikan kepentingan nasionalnya. Kesadaran diatas inilah yang tahap demi setahap akan menghilangkan friksi negara-negara (besar-kecil) di Eropa. Pada akhirnya pendekatan apapun yang dipakai dalam teori integrasi, yang pasti masyarakat Eropa lebih memilih cara-cara negosiasi ketimbang paksaan.

Uni Eropa berkembang secara bertahap atas dasar berbagai traktat sejak pembentukannya di tahun 1951. Bersatu dalam Uni Eropa berarti adanya suatu kebijakan bersama. Berintegrasinya penanganan ekonomi dan politik antara negara anggota membuat Uni Eropa harus mengambil suatu keputusan bersama dalam banyak hal seperti pertanian, budaya, kompetisi,

¹⁰ European Commision. Commision Report for the Reflection Group (Luxembourg: Office for Official publication of the European Communities, 1996), hal. 4.

lingkungan, energi, imigrasi, transportasi dan perdagangan. Hubungan dengan negara lain juga menjadi sangat penting, negosiasi yang dilakukan Uni Eropa dalam perdagangan dan perjanjian dengan negara ketiga memaksa Uni Eropa mengembangkan suatu kebijakan bersama untuk masalah luar negeri dan pertahanan. Keinginan untuk melakukan perubahan-perubahan institusional dan usaha berkelanjutan untuk memperdalam dan memperluas Uni Eropa mendesak organisasi itu untuk membuat suatu dokumen tunggal yang akan membawa Uni Eropa menyempurnakan proses pembuatan keputusan. Dokumen tunggal itu adalah Traktat Konstitusi Uni Eropa

Ada baiknya kita melihat kembali gagasan yang mendorong para pemimpin Uni Eropa hingga pada akhirnya sepakat untuk membuat sebuah Konstitusi. Pada dasarnya sebuah konstitusi adalah dokumen yang berisi aturan-aturan dasar sebuah negara atau kelompok negara. Didalam konstitusi pada umumnya terdapat, sasaran, aturan-aturan mengenai pembagian kekuasaan, bagaimana menerapkan kebijakan-kebijakan, apa nilai-nilai yang dapat diterima bersama, apa hak-hak warga negaranya dan seterusnya.

Rancangan Konstitusi Uni Eropa pada dasarnya menetapkan arah kesatuan politik dan kesamaan kebijakan. Lebih dari itu, konstitusi dimaksudkan agar Uni Eropa tidak lagi bekerja secara konvensi, tetapi berdasarkan hukum yang lebih kuat. Didasarkan pada pemikiran bahwa para pemimpin Uni Eropa tidak puas jika organisasi regional itu terus-menerus bekerja berdasarkan konvensi, oleh sebab itu perlu adanya Konstitusi untuk mengikatnya. Namun pemberlakuannya bergantung pada ratifikasi semua negara anggota, dengan kata lain konstitusi hanya dapat di implementasikan jika mendapat pengesahan dari semua negara anggota.

Ratifikasi menjadi suatu cara bagi Lembaga Perwakilan Rakyat untuk meyakinkan dirinya, bahwa wakil-wakil pemerintah yang turut serta dalam perundingan dan menandatangani suatu perjanjian internasional tidak melakukan hal-hal yang bertentangan dengan kepentingan nasional. Menurut Prof. Mochtar Kusumaatmadja dalam bukunya Pengantar Hukum

Internasional, menyatakan bahwa ‘persetujuan pada suatu perjanjian yang diberikan dengan penandatanganan itu bersifat sementara dan masih harus disahkan atau dikuatkan demikian itu dinamakan ratifikasi’.¹¹

I.6. Kerangka Analisa

Dengan menjadi anggota UE dan terikat dengan segala aturanmain kelembagaan, khususnya yang mengarah pada perwujudan CFSP, maka setiap negara anggota yang biasanya menentukan kebijakan nasionalnya sendiri kini menjadi kebijakan bersama, karena kini kebijakan regional yang lebih menentukan ketimbang kebijakan suatu negara sebagai individual.

Mengingat masalah kedaulatan merupakan hal yang sangat sensitif bagi eksistensi suatu negara, maka tesis ini akan mencoba mencari tahu dan menggambarkan bagaimana sikap setiap negara anggota membantu UE dalam upaya mewujudkan CFSP melalui mengurangi sentimen kedaulatan negara-negara anggotanya, sehingga jika setiap negara anggota mampu menguranginya maka ia akan lebih bisa menerima segala keputusan ataupun kebijakan yang ditetapkan UE melalui CFSP-nya.

Pada akhirnya, bila rasa nasionalisme terhadap kedaulatan negara mampu dikurangi, maka akan lebih mudah bagi UE melaksanakan setiap keputusan dan mewujudkan keberhasilan CFSP yang efektif dan efisien dimasa depan.

I.8. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

I.2. Perumusan Masalah

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, ‘Pengantar Hukum Internasional’, Buku 1 Bagian Umum, penerbit Binacipta Bandung, 1982.

- I.3. Tujuan Penelitian
- I.5. Metodologi Penelitian
- I.6. Kerangka pemikiran
- I.7. Kerangka Analisa
- I.8. Sistematika Penulisan

BAB II LATAR BELAKANG DAN PROSES PEMBENTUKAN CFSP

Bab ini akan menjabarkan sekilas sejarah integrasi Eropa, terutama secara khusus yang mengarah pada pembentukan UE dan CFSP sebagai pilar keduanya. Bab ini juga akan mengungkapkan latar belakang kerjasama antar negara Eropa sejak usainya PD II hingga pada pembicaran-pembicaran untuk menemukan cara menyatukan pandangan politik luar negeri dan keamanan diantara negara-negara anggota UE.

BAB III MEWUJUDKAN CFSP

Bab ini akan memberikan gambaran dan penjelasan mengenai tantangan yang dihadapi UE dalam upaya memaksimalkan CFSP. Bab ini juga menjelaskan upaya UE mengatasi tantangan tersebut termasuk juga didalamnya kerjasama pertahanan keamanannya.

BAB IV UPAYA UNI EROPA MEMAKSIMALKAN PERAN CFSP

Bab ini membahas sampai dimana penerapan CFSP di negara-negara anggota UE dan bagaimana pandangan mereka terhadap upaya-upaya kebijakan UE memaksimalkan peran CFSP.

BAB V KESIMPULAN

DAFTAR PUSTAKA dan LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB II

LATAR BELAKANG DAN PROSES PEMBENTUKAN CFSP

UE pada awalnya merupakan organisasi ekonomi-perdagangan regional semata yang saat itu bernama *European Community* atau Masyarakat Eropa (ME). ME yang memulai integrasinya di bidang ekonomi-perdagangan ketika itu belum banyak menyentuh kerjasama di bidang politik luar negeri dan pertahanan keamanan. Urusan politik luar negeri dan urusan keamanan masing-masing anggota ME masih merupakan hak prerogatif negara-negara anggota. Umumnya masalah yang menyangkut keamanan regional saat itu masih diserahkan kepada AS dan/atau NATO.

Namun demikian, upaya negara-negara Eropa mengintegrasikan dimensi politik dan keamanan dalam kegiatan ME terus dilakukan, terutama sejak satu dasawarsa berakhirnya PD II. Saat itu masyarakat Eropa cemas karena negara-negara di Eropa menjadi medan pertarungan utama bagi ideologi liberalisme pimpinan AS Vs komunisme pimpinan Uni Soviet, yang justru dalam referensi-referensi ilmu politik dipercaya lebih efektif mencegah konflik daripada situasi multipolar Eropa di masa lampau (masa negeri-negeri di Eropa menganut sistem kerajaan maupun kekaisaran).¹² Keadaan bipolar ini diperuncing lagi dengan berdirinya dua aliansi militer: NATO beranggotakan negara-negara liberal dan Pakta Warsawa beranggotakan negara-negara komunis.

Persaingan antara kedua aliansi keamanan tersebut membuat warga anggota masyarakat Eropa terus diliputi rasa khawatir akan terulangnya kembali perang dan sekaligus khawatir akan gagalnya proses integrasi (Eropa) yang telah dipikirkan jauh di masa sebelumnya. Warga anggota masyarakat Eropa kembali mencurahkan tenaga dan pikirannya guna mencapai beberapa

¹² Torsten Orn."European Security in An Historical Perspective" (International Relations, Vol.XIII, No.5,August 1997, hal 45-47.

perjanjian kerjasama sebagai landasan perdamaian guna mencegah terulangnya kembali api peperangan.

Beberapa bentuk kerjasama yang disepakati justru menjadi landasan berharga bagi pembentukan UE saat ini. Kerjasama itu antara lain: *Western European Union* 1948 (WEU), *Benelux Custom Union* 1948 dan *Fritalux Union* 1950, serta *European Defence Community* 1951 (yang pada 1954 berubah kembali menjadi WEU).

Selain sejumlah perjanjian di atas, dicapai pula serangkaian perjanjian lainnya yang pada intinya bertujuan untuk memperkuat upaya kerjasama regional sekaligus sebagai upaya menjaga stabilitas kawasan. Perjanjian itu antara lain: Perjanjian Paris 1951 yang mendasari terbentuknya *European Coal and Steel Community* (ECSC), 18 April 1951, dan Perjanjian Roma 1957 yang melandasi *European Atomic Energy Community* (Euratom) dan *European Economic Community* (EEC), 25 Maret 1957, serta Perjanjian Maastricht 1992 dan Perjanjian Amsterdam 1997 sebagai revisinya - yang mendasari terbentuknya UE.

Seperti disinggung sebelumnya bahwa upaya menambahkan dimensi politik dan keamanan dalam setiap kerjasama antarnegara Eropa, tidak terkecuali pada setiap kegiatan ME, dimulai sejak awal dekade 1950-an. Saat itu masyarakat dunia, terutama di Eropa, merasa terancam keamanannya dengan latar belakang Perang Dingin dan kehancuran di Perang Korea awal 1950-an, serta adanya kekhawatiran pada opini publik warga anggota masyarakat Eropa terhadap kemungkinan bangkitnya kembali militerisme Jerman (Barat) setelah kekuatan Barat pimpinan AS akhirnya mengizinkan untuk kembali mempersenjatai Jerman guna menghadapi ancaman dari Blok Timur.

Atas inisiatif Perancis masa itu, untuk mengurangi rasa khawatir dan tanpa menghalangi untuk mempersenjatai Jerman, didukung Italia, Belgia, Luksemburg, dan Belanda - yang notabene ialah negara-negara tetangga

Jerman - membentuk dan mengajak Jerman bergabung dalam *European Defence Community* (EDC).

EDC sendiri bertujuan membentuk suatu *common European army*, yakni sebuah formasi militer Eropa yang akan digerakkan oleh institusi politik federal dalam suatu *European Political Community* yang dibentuk negara-negara pendiri EDC pada 1953. Tetapi setelah empat tahun memperdebatkan perlu tidaknya *common European army*, mereka akhirnya hanya menemui kegagalan setelah Parlemen Perancis menolak meratifikasinya pada 30 Agustus 1954.

II.1. Pembicaraan-Pembicaraan Yang Mendasari Pembentukan CFSP

Tiga tahun setelah pembentukan ME dan *Euratom* - keduanya murni kerjasama bidang ekonomi-perdagangan - keinginan memulai lagi pemikiran pembangunan uni politik Eropa kembali hidup atas prakarsa Jenderal de Gaulle dengan dukungan Menlu Christian Fouchet, yang dengan segera menyiapkan proposalnya antara tahun 1961 dan tahun 1962. Proposal itu dikenal dengan nama *Fouchet Plan*, yang berisikan usulan perlunya sebuah *Treaty on the Union of States*, yakni suatu kerjasama antar-negara Eropa yang akan mendasari terciptanya sebuah *unified foreign policy* untuk meningkatkan keamanan bersama negara-negara anggota dari segala bentuk agresi, sekaligus berkoordinasi dalam bidang pertahanan keamanan.

Dalam jangka panjang, *Treaty on the Union of States* ini diharapkan memiliki pengaruh dan mencakup seluruh kinerja yang ada dalam ME. Tetapi inisiatif Perancis ini memperoleh hambatan dengan adanya penolakan dari negara-negara partnernya. Dua alasan utama penolakan itu ialah (1) keinginan untuk tetap mempertahankan kerjasama yang sudah ada dalam ME dan kerjasama antarnegara usulan Perancis tadi dianggap berlebihan dan sudah terlalu jauh menyimpang dan (2) adanya keinginan untuk mempertahankan

pengaturan masalah keamanan tetap dilakukan dalam hubungannya dengan AS dan NATO.¹³

Pendekatan De Gaule awalnya memang terasa relevan mengingat situasi internasional saat itu. Meski demikian, bagaimanapun juga kerjasama politik hanya lebih dimungkinkan, menurutnya, karena tarikan kepentingan ekonomi, sehingga bentuk masyarakat politik Eropa yang terintegrasi tinggal menunggu waktu. Lama-kelamaan, ekonomi Eropa yang meraksasa akhirnya justru akan memaksa integrasi politik Eropa untuk segera ditangani.

Dihubungkan dengan situasi akhir-akhir ini, maka skenario De Gaulle ini juga masih cenderung relevan dengan kenyataan kurang mampunya Eropa menangani konflik-konflik yang terjadi setelah berhembusnya angin perubahan pada tahun 1989. Masalah ini makin berat ketika melihat kenyataan bahwa kemakmuran, keamanan dan demokrasi yang dibangun Eropa masih jauh dari harapan, terutama di bagian tengah dan timur Eropa, yang justru sebaliknya baru menemukan kembali nasionalisme mereka dengan bukti-bukti konflik di setiap perbatasan negara mereka dan adanya bukti keinginan menentukan nasib sendiri bagi sebagian masyarakat minoritas, yang semuanya justru berusaha mendekati UE untuk memperoleh perlindungan dan bantuan baik dalam bentuk ekonomi dan politik serta keamanan.

Dengan adanya penolakan terhadap Proposal Fouchet tersebut negara-negara anggota ME mencoba mengadakan pembicaraan-pembicaraan untuk menemukan cara menyatukan pandangan politik luar negeri dan keamanan diantara negara-negara anggota.

II.1.1. *European Political Cooperation*

Keenam negara anggota ME yang mempromosikan EDC terus berinovasi berusaha mencari jalan menemukan kesepakatan politik diantara

¹³ "The Council of the European Union and the common foreign and security policy", <http://ue.eu.int/pesc/pers.asp?lang=en>, diakses pada 15 Apr 2008.

mereka. Baru pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Den Haag, 1-2 Desember 1969 mereka berhasil menciptakan suatu kesamaan pandangan tentang keinginan bersama atas pentingnya menyatukan Eropa secara politik. Setahun kemudian di Luksemburg, akhirnya mereka menerima *Davignon Report*, sebuah laporan yang mengusulkan dan mengawali pembentukan *European Political Cooperation* (EPC) yang berjalan sejajar dengan sistem yang ada dalam perjanjian ME.

Kerjasama ini sangat erat berhubungan dengan masalah politik luar negeri dan bertujuan untuk meyakinkan dan memastikan saling pengertian serta meningkatkan solidaritas antarnegara anggota dalam masalah-masalah kebijakan internasional melalui pertemuan-pertemuan dan dialog di antara perwakilan diplomatik masing-masing negara anggota.

EPC ini menuju ke arah pembentukan suatu sistem yang didasarkan pada tatanan organisasi di luar kerangka perjanjian ME dan dilandasi pula atas kerjasama antarpemerintah negara anggota. Pada KTT Den Haag itu antara lain disetujui pula pembukaan jalan bagi perluasan ME, menginstruksikan para menteri luar negeri untuk mencari jalan terbaik memberhasilkan unifikasi politik dan membuka jalan bagi suatu Eropa yang bersatu yang mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan tradisi dan misi internasionalnya di masa depan. Disadari pula oleh negara-negara anggota bahwa kemajuan-kemajuan semacam ini hanya mungkin dihasilkan melalui suatu keputusan untuk bekerjasama di bidang politik luar negeri.¹⁴

Pada tahun 1973, setelah tiga tahun kerjasama EPC berjalan, negara-negara anggota pada pertemuan di Kopenhagen memutuskan untuk melangkah lebih jauh lagi dengan memperbanyak pertemuan-pertemuan untuk mencari jalan menemukan solusi pendekatan bersama dan untuk mengimplementasikan upaya diplomasi bersama tersebut, serta bila mungkin

¹⁴ Ketika itu, ME dihadapkan pada masalah-masalah internasional, seperti kepentingan ME dalam kaitan dengan penyelesaian damai masalah Timur Tengah dan Persoalan Di Eropa Timur, yang memaksa adanya suatu suara bersama dalam ME. Lengkapnya lihat : Simon J. Nuttall, "European Political Cooperation" (Oxford Press, 1992), hal.49.

melakukan tindakan bersama. Melalui EPC ini pula, pemerintah negara-negara anggota mencoba mengembangkan kerjasama politik luar negeri yang bersifat longgar dalam kapasitas antarpemerintah, yang secara tidak langsung juga turut mengembangkan mekanisme kerja EPC itu sendiri.

Sepuluh tahun kemudian di Stuttgart, langkah baru diambil oleh EPC, yaitu menyetujui untuk memasukkan aspek-aspek keamanan ekonomi dan politik (bukan militer) sekaligus dalam cakupan kinerja EPC. Di antara tahun 1970 - 1986 kerjasama diplomasi Eropa Barat (enam negara pendiri EPC) tampak begitu harmonis dan efektif di dalam lembaga ME, terutama dalam mencapai suatu kesepakatan-kesepakatan informal yang tidak permanen struktural sifatnya. Meski demikian, masalah pertahanan keamanan (militer) belum mendapat tempat dan adanya desakan agar terus dijajagi serta bilamana mungkin dimasukkan pula ke dalam EPC. Desakan ini disebabkan beberapa faktor, yang antara lain karena peningkatan kekuatan militer AS dengan ketegangan yang terjadi antara pemerintahan Presiden AS Ronald Reagan dan negara-negara Eropa (Barat) tentang pengembangan *Strategic Defence Initiative* (SDI) yang dilakukan AS tanpa konsultasi dengan sekutu-sekutunya di Eropa.¹⁵

Selain faktor utama SDI tersebut, faktor lainnya ialah adanya keinginan terutama Perancis untuk tetap mendudukan Jerman dalam Aliansi Barat. Demikian pula dengan keinginan Inggris dan Jerman untuk melibatkan Perancis lebih dekat ke dalam upaya Eropa Barat di bidang pertahanan, dan faktor lainnya akibat meningkatnya biaya pengembangan persenjataan bagi setiap negara secara individu.¹⁶

Dalam rangka kerjasama di bidang keamanan inilah, bila sebelumnya masyarakat Eropa seolah-olah hanya bergantung pada NATO, maka pada Oktober 1984 WEU kembali diaktifkan atas prakarsa Presiden Perancis

¹⁵ Agus R. Rahman et al., "Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa" (Jakarta: PPW-LIPI), 1997, hal. 2-3.

¹⁶ Andrian Hyde-Price, "European Security Beyond the Cold War" (London: RIIA, 1995), hal. 119.

Francois Mitterand yang didukung Belgia. Alasan utama pengaktifan kembali WEU karena EPC dianggap tidak berhasil mengembangkan kerjasama keamanan dalam kerangka ME. WEU sendiri mulai saat itu dirancang sebagai arah menuju pembentukan *European Security and Defence Identity* (EDI) dan sebagai forum konsultasi bagi negara anggota mengenai seluruh aspek pertahanan dan keamanan Eropa.¹⁷

Meskipun demikian, selama EPC didirikan dan mencoba diterapkan tetap saja forum ini tidak memiliki legitimasi politik yang mengikat. Dengan kata lain, EPC sebenarnya merupakan model kerjasama yang mekanisme pengambilan keputusannya hanya berdasarkan pada hubungan antarpemerintah.

Sebagai contoh pada masa akhir tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an peranan EPC semakin mengecil layaknya seperti forum informasi semata. Tampak sekali anggota EPC tidak kompak dalam menyelesaikan masalah Afganistan sebagai akibat invasi Uni Soviet, begitu juga dalam kelanjutan menengahi konflik Arab-Israel dan di Timur Tengah umumnya. Sekali lagi, upaya mencapai satu suara dalam politik luar negeri (Eropa) bersama masih berada dalam bayang-bayang.

II.1.2. *Single European Act*

Harapan baru muncul pada 1986, ketika diberlakukannya persetujuan mengenai *Single European Act* (SEA) yang ikut mereformasi keberadaan ME dan membuat beberapa ketetapan antara lain rencana perluasan pasar bersama dan kerjasama dalam politik luar negeri Eropa sebelum 1992. Reformasi SEA terhadap ME yang paling kentara ialah untuk pertama kalinya ME meletakkan

¹⁷ Andrew M. Dorman & Andrian Treacher, *European Security* (Darthmouth, England: Gowe house, 1995), hal 5. Disalin dari Juke Sumantri, "Latar Belakang dan Proses Pembentukan Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa", dalam Agus R Rahman et al., 1997 Op. cit. hal 16.

kegiatan ekonomi dan politik di bawah satu perjanjian. Selain itu, guna melancarkan upaya tersebut dibangunlah Sekretariat EPC.

Didasarkan pada keinginan untuk meningkatkan kerjasama politik luar negeri dan keamanan bersama, perkembangan perdebatan mengenai kerjasama politik luar negeri pun selanjutnya mencapai kemajuan saat pengaturannya dicantumkan dalam SEA, yang juga turut membuka jalan bagi pengembangan kerjasama politik luar negeri dan pertahanan keamanan bersama yang didukung pula oleh anggota-anggotanya setelah menyatakan kesediaannya untuk mengkoordinasikan politik luar negeri dan keamanan mereka,¹⁸ meski pada akhirnya aspek kerjasama keamanan itu sendiri masih bersifat politis belaka.

Dapat dipahami apabila sampai pertengahan dekade 1980-an tepatnya sebelum pemberlakuan SEA dalam rangka penyelesaian pembangunan pasar (internal) Eropa, peran penting dan pengaruh ME di dunia internasional lebih merupakan akibat dari keberhasilannya sebagai blok ekonomi yang kuat daripada posisinya sebagai kekuatan politik. Ketika itu, ME memang telah memiliki satu suara dalam urusan ekonomi-perdagangan luar negeri, sedangkan dalam urusan politik luar negeri dan keamanan belum terjadi.

Alhasil dari perkembangan tersebut, maka para anggota ME kembali diuji kesabarannya. SEA dan pembentukan Sekretariat EPC ternyata tidak langsung merujuk pada rencana pembentukan politik luar negeri bersama, melainkan lebih memisahkan aktifitas antara ME dan EPC. Kerjasama politik luar negeri yang diprakarsai negara-negara pendiri EPC ternyata masih tampak samar-samar dari tujuannya karena ME sampai saat itu ternyata belum memiliki kewenangan dalam bidang *high politics* yang mencakup pelaksanaan politik luar negeri dan pertahanan keamanan.

Keberadaan SEA pada akhirnya memang diakui membuka jalan bagi pengembangan suatu politik luar negeri dan keamanan Eropa bersama, yang dijalankan segenap anggotanya untuk mengkoordinasikan politik luar negeri

¹⁸ Article 30, SEA.

serta keamanan mereka, walaupun di bidang keamanan kebijaksanaan itu baru menyentuh aspek keamanan politik dan ekonominya, belum ada aspek keamanan itu sendiri.¹⁹

Perkembangan proses penyatuan kerjasama ekonomi dan politik baru mulai bergulir kembali ketika Presiden Francois Mitterand dan Kanselir Helmut Kohl mengusulkan ME melakukan konferensi mengenai *European Monetary Union* (EMU) dan *European Political Union* (EPU) secara paralel. Inisiatif kedua tokoh ini akhirnya dituangkan dalam suatu *Franco-German Proposal on Political Union: Security Policy Cooperation in the Framework of the Common Foreign and Security Policy of Political Union*.²⁰ Usulan ini berisikan berisikan antara lain: (1) agar negara-negara anggota secara bersama-sama mengembangkan CFSP yang misinya akan mencakup seluruh hubungan eksternal, (2) CFSP akan bertujuan mempertahankan kepentingan fundamental dan nilai-nilai bersama, serta hubungan eksternalnya, (3) sementara itu, secara bertahap WEU dipandang sebagai komponen pertahanan Eropa.

Hal ini dilakukan agaknya sebagai keinginan Paris dan Bonn untuk menghilangkan kesan sebagai "musuh tradisional" sekaligus menghilangkan kesan bahwa reunifikasi Jerman telah melemahkan komitmen Jerman terhadap integrasi Eropa yang lebih dekat. Dengan kata lain, terutama bagi Kohl bahwa ia ingin kembali meyakinkan negara anggota lainnya agar tidak perlu khawatir terhadap proses reunifikasi Jerman.

Secara tidak langsung, perkembangan seperti ini tentunya semakin menjauhi pendekatan federalisme yang pernah berkembang sebelumnya, dimana proses integrasi Eropa selanjutnya tidak lagi mengemukakan perhatiannya pada kepentingan nasional, *bargaining*, juga tidak adanya

¹⁹ Title III Article 30 Paragraph 6 SEA.

²⁰ Kata-kata CFSP pertama kali disebut oleh kedua tokoh tersebut. Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, (Maastricht: EIPA, 1992, hal333. disalin dari Juke Sumantri, "Latar Belakang dan Proses Pembentukan Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa", dalam Agus R Rahman et al., 1997 Op. cit. hal 18.

kemauan politik (terutama) negara-negara besar dalam mengkompromikan kepentingan nasionalnya.

Dengan demikian, kaum federalis lebih mengutamakan perbedaan kekuasaan (politik) antara institusi pusat dengan lokal sebagai strategi mencapai penyatuan atau integrasi, dimana pusat akan membentuk berbagai institusi lain lengkap dengan fungsi-fungsinya, namun dilakukan atas dasar kontrol pemerintahan otonomi lokal. Hal inipun tampaknya juga kembali dikesampingkan. Sedangkan struktur fungsionalisme kini kembali diharapkan dapat membentuk tujuan dan kebutuhan bersama pada level apapun aktifitasnya dilaksanakan, meski tetap saja bahwa kerjasama regional ini akan terasa lebih efektif bila dilakukan penuh dukungan pada tingkatan masing-masing negara.

II.1.3. *European Union*

Keseluruhan proses perundingan sampai dengan disepakatinya Perjanjian Maastricht yang dimulai sejak berakhirnya PD II, terutama pada awal decade 1950-an itulah tonggak sejarah terbentuknya UE dan CFSP saat ini. Dengan tanpa diduga sebelumnya, situasi bipolaritas hancur setelah pemerintah partai komunis Polandia memberikan kekuasaannya kepada partai buruh, diikuti oleh serangkaian kekacauan di negara-negara satelit Uni Soviet di timur Eropa, seperti di Rumania dan Bulgaria, lalu berpisahanya Ceko dan Slovakia secara damai, reunifikasinya Jerman Barat dan Timur, serta terakhir hancurnya komunisme itu sendiri yang juga berarti berakhirnya era Perang Dingin di Eropa, maka ME dituntut untuk mentransformasikan dirinya menjadi suatu bentuk kerjasama yang mempunyai kemampuan untuk merumuskan dan melaksanakan suatu politik luar negeri dan keamanan bersama (CFSP). Oleh karena itu, sebagai antisipasi menangani masalah-masalah dan konflik

internasional mendatang, maka disepakatilah salah satu pilar integrasi UE, yakni CFSP.²¹

Secara garis besar Traktat Maastricht menghasilkan beberapa hasil utama yaitu, membentuk Uni Eropa dengan suatu struktur yang terdiri dari tiga pilar, ketiga pilar kerjasama UE, yaitu: Pilar 1: *European Communities* (tonggak Masyarakat Eropa); Pilar 2: *Common Foreign and Security Policy – CFSP* (tonggak Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama); Pilar 3: *Justice and Home Affairs – JHA* (tonggak kehakiman dan masalah dalam negeri).²² Pilar-pilar dalam Uni Eropa dapat dilihat pada tabel. 1. berikut:



²¹ Jopanton Sihotang, “CFSP dan Kepentingan Anggota” dalam Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa, (Jakarta: LIPI), 1997. hal. 29.

²² http://en.wikipedia.org/wiki/Three_pillars_of_the_European_Union, diakses 23 Dec 2007

Table 1.
European Union

<u>First pillar</u> <u>European Community</u> (EC)	<u>Second pillar</u> <u>Common Foreign and</u> <u>Security Policy (CFSP)</u>	<u>Third pillar</u> <u>Police and Judicial</u> <u>Co-operation in</u> <u>Criminal Matters</u> (PJCC)
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Customs Union and Single market</u> • <u>Common Agricultural Policy</u> • <u>Common Fisheries Policy</u> • <u>EU competition law</u> • <u>Economic and monetary union</u> • <u>EU-Citizenship</u> • <u>Education and Culture</u> • <u>Trans-European Networks</u> • <u>Consumer protection</u> • <u>Healthcare</u> • <u>Research (e.g. Sixth Framework Programme)</u> • <u>Environmental law</u> • <u>Social policy</u> • <u>Asylum policy</u> • <u>Schengen treaty</u> • <u>Immigration policy</u> 	<p><u>Foreign policy:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Human rights</u> • <u>Democracy</u> • <u>Foreign aid</u> <p><u>Security policy:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>European Security and Defense Policy</u> • <u>EU battle groups</u> • <u>Helsinki Headline Goal</u> • <u>Force Catalogue</u> • <u>Peacekeeping</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Drug trafficking and weapons smuggling</u> • <u>Terrorism</u> • <u>Trafficking in human beings</u> • <u>Organized crime</u> • <u>Bribery and fraud</u>

Akhirnya, baru pada sampai dimodifikasi dan ditandatangani Perjanjian Maastricht pada 27 Februari 1992 dan mulai efektif berjalan 1 November 1993, urusan ekonomi, politik luar negeri, keamanan, hingga permasalahan dalam negeri termasuk peradilan mendapatkan tempat sekaligus

dalam kerangka Perjanjian mengenai UE. Inilah impian utama Eropa: integrasi, yang dengan sendirinya akan menciptakan Eropa sebagai salah satu kekuatan politik utama di dunia.

UE dengan CFSP-nya ditetapkan sebagai modifikasi perjanjian yang lebih modern sifatnya, juga di berlakukan sebagai respon dari serangkaian kegagalan kerjasama sebelumnya, serta lambannya proses integrasi yang berlandaskan pada rumusan Perjanjian Roma. Selain itu, keberadaannya tentu pula untuk dapat bertindak secara melayani kepentingan anggotanya dan masyarakat internasional pada umumnya.

Sedikit memberi gambaran bagaimana kelanjutan integrasi (politik) Eropa melalui penetapan dan penerimaan kerjasama UE di Eropa, berikut hasil jajak pendapat yang dilakukan Komisi ME pada 1990: 81% warga ME menyatakan "yes" untuk berintegrasi, serta 59% mengatakan mereka akan mendapat keuntungan dari integrasi ini. Rakyat Irlandia paling merasa akan banyak mendapatkan keuntungan berintegrasi (84%) dan Yunani (78%). Sedangkan dalam menanggapi kebijakan pertahanan keamanan bersama, 66% setuju pengawasannya dilakukan ME dan 15% menolak.²³

Meski cukup tinggi persentase warga Eropa yang setuju, tetap saja ada yang kurang atau tidak setuju dengan rencana UE tersebut. Mereka ini, seperti diistilahkan Romano Prodi para *Europhobia*. Alasan mereka yang ragu terhadap UE-pun tidak bias dikatakan lemah, yakni antara lain.²⁴

1. Birokrasi pengambilan keputusan di intitusi-institusi Eropa justru memperlambat proses integrasi,
2. Perbedaan tingkat ekonomi masih menjadi kendala dalam menerapkan kebijakan bersama, dan
3. Dalam kaitannya dengan dua elemen dia atas, ternyata seringkali kepentingan nasional masih lebih di utamakan daripada kepentingan regional.

²³ "Public opinion in the EC", Eurobarometer, No. 34 Desember 1990, hal. 11, 25

²⁴ Tim peneliti PPW-LIPI. Penelitian Perubahan Konfigurasi Ekonomi Politik Eropa: Pendalaman dan Perluasan Masyarakat Eropa (Jakarta: LIPI, 1993), Hal. 5.

Selain beberapa alasan diatas, proses integrasi menjadi tampak terkatung karena adanya perbedaan pendapat bagaimana menentukan kebijakan nasional negara anggota sekaligus menyelesaikannya dengan kebijakan nasional negara anggota sekaligus menyelaraskannya dengan kebijakan regional atau internasional UE. Hal ini tentu menimbulkan keraguan banyak warga untuk menerima sepenuhnya integrasi politik, seperti yang pernah ditunjukkan warga Denmark dan Inggris yang semula menolak dan menunda ratifikasi Perjanjian Maastricht.²⁵

II.2. Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama UE (CFSP)

Kebijakan luar negeri dan keamanan bersama (CFSP) dibentuk melalui Perjanjian Maastricht dan mulai diberlakukan 1 November 1993. seperti yang telah di paparkan di sub bab sebelumnya, Perjanjian UE (*the Treaty on European Union*) itu sendiri memiliki tiga pilar, Pilar 1: *European Communities*; Pilar 2: *Common Foreign and Security Policy – CFSP* ; Pilar 3: *Justice and Home Affairs – JHA*. Pilar kedua dan ketiga tidak tunduk pada yurisdiksi UE, hal ini disebabkan karena kedua hal tersebut merupakan bagian wilayah kunci dari kedaulatan nasional masing-masing negara anggotanya, sehingga harus dikelola atas dasar kerjasama antar pemerintah.²⁶

a. Kebijakan Luar Negeri Bersama

Selama ini ungkapan 'kebijakan luar negeri bersama (*common foreign Policy*)' dalam konstruksi Eropa merupakan hal yang 'tabu'. Kendati negara-

²⁵ "Data Centre Unit, Mission of Indonesia", *Newsweek*, 15 June 1992, Brussels.

²⁶ European Commission. *The European Union's Common Foreign and Security Policy*. Officer for Official Publications of the EC. 1996.

negara anggota dari Uni Eropa berupaya keras untuk bekerjasama dalam masalah kebijakan internasional yang penting, serta sepakat bahwa para diplomatnya harus bertemu dan melakukan dialog, mereka tidak pernah bersepakat dalam perjanjian apapun untuk mencapai 'kebijakan luar negeri bersama', hingga ditandatanganinya Perjanjian Maastricht. UE dapat membuat suaranya didengar oleh dunia internasional dan menegaskan posisinya dalam konflik bersenjata, hak asasi manusia dan masalah lainnya.²⁷

b. Kebijakan Keamanan Bersama

Perjanjian Maastricht juga melengkapi UE dengan 'kebijakan keamanan bersama (*common security policy*) mencakup semua masalah yang terkait dengan keamanan, termasuk formulasi secara bertahap dari sebuah kebijakan pertahanan bersama. Kebijakan pertahanan bersama akan mengarah pada suatu pertahanan bersama jika Dewan Eropa memutuskan dan keputusan tersebut diterima serta diratifikasi oleh keseluruhan negara anggota.

Perjanjian UE merintis sejumlah hubungan antara UE dengan *Western European Union* (WEU)²⁸. WEU diberikan otoritas tertentu untuk melaksanakan keputusan serta tindakan apapun dari UE yang berdampak pada pertahanan, lebih jauh, WEU diintegrasikan kedalam UE.

CFSP sendiri merupakan salah satu strategi antisipasi terhadap perubahan lingkungan strategi yang baru di Eropa. Menurut Nugent²⁹ ada enam alasan utama pembentukan CFSP :

1. Eropa yang terus menyatu perlu membentuk satu kebijakan luar negeri dan keamanan bersama yang dalam jangka penjangnya dapat

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Western European Union* (WEU), adalah organisasi yang didirikan tahun 1948, bertujuan untuk mengelola kerjasama dalam bidang pertahanan dan keamanan. Terdiri dari 28 negara dengan empat status yang berbeda. Negara anggota; anggota luar biasa (*associate members*); peninjau; dan mitra luar biasa (*associate partners*).

Lihat EU Glossary. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000w.htm>.

²⁹ Nugent, N. *The Government and Politics of the European Union*. 5th Edition, Palgrave Macmillan. 2003.

mengarah ke pembentukan kebijakan pertahanan bersama dan apabila dimungkinkan ke arah pertahanan bersama.

2. Ada satu pemikiran bahwa kebijakan luar negeri Eropa akan lebih memiliki bobot di dunia internasional dibandingkan dengan kebijakan – kebijakan skala kecil yang muncul dari berbagai negara di Eropa. negara-negara Eropa paham apabila mereka “meng-eropa-kan” kepentingan nasional mereka dengan jalan “menjual” kepentingan tersebut sebagai kepentingan Eropa maka sasaran-sasaran kepentingan mereka tersebut akan lebih cepat tercapai karena mengatasnamakan Eropa.
3. Bertambah kompleksnya politik global dan munculnya tantangan-tantangan keamanan baru sebagai akibat dari berakhirnya Perang Dingin, mendorong Eropa untuk dapat lebih mandiri, bertindak secara independent dan bersama-sama dalam merespon perubahan – perubahan tersebut.
4. Runtuhnya komunisme dan Blok Soviet telah mengubah tatanan kekuatan internasional. Secara khusus, pada saat Perang Dingin perhatian utamanya adalah Blok Barat dan Blok Timur, kini perhatian utamanya bergeser ke permasalahan dan konflik regional. Secara strategis, kekuatan ekonomi menjadi lebih penting dibandingkan pengembangan kapabilitas nuklir dan militer.
5. Respon Masyarakat Eropa terhadap Perang Teluk tahun 1991 memberikan satu bukti bahwa kerjasama politik Eropa tetap tidak akan efektif selama kebijakan pertahanan dan keamanan di pisahkan dari kebijakan luar negeri.

Respon Uni Eropa pasca pecahnya negara Yugoslavia sangat mengecewakan Negara-negara Uni eropa memang memberikan kontribusi terhadap perumusan kebijakan, dan operasi-operasi kemanusiaan serta penjaga perdamaian namun, pada praktiknya Uni Eropa tidak konsisten dan tidak terkoordinasi dengan baik.

7

BAB III

PERKEMBANGAN DAN PELAKSANAAN CFSP SERTA TANTANGAN YANG DIHADAPI

Ketika Perang Dingin makin memanas, ditambah kekhawatiran bangkitnya kembali militerisme Jerman, maka atas inisiatif Perancis sejak 1950-an, seluruh bentuk kerjasama regional di Eropa perlu ditambahkan dimensi politik dan keamanan, maka diciptakanlah EDC dan *European Political Community*. Namun kedua upaya ini akhirnya gagal karena Parlemen Perancis menolak meratifikasinya, selain itu banyak negara partner Perancis juga kurang antusias menanggapi.

Baru pada Konferensi Den Haag, 1-2 Desember 1969, kerjasama politik luar negeri negara-negara Eropa kembali di perbincangkan melalui EPC. Meski demikian, Konferensi Den Haag memerintahkan para Menteri luar negeri negara anggota ME untuk mencari jalan terbaik membentuk suatu unifikasi politik guna membuka jalan bagi suatu Eropa yang bersatu, yang mampu menjalankan misi internasionalnya di masa depan dan hal ini didasari bersama baru mungkin tercipta bila dilakukan melalui kerjasama dibidang politik luar negeri. Saat itu karena masih sensitifnya hal-hal yang menyangkut kedaulatan negara, maka pembicaraan masalah keamanan dalam arti militer masih berusaha dihindari.

Perkembangan perdebatan mengenai kerjasama politik luar negeri dan keamanan bersama mencapai puncaknya setelah diatur secara tegas dalam Perjanjian Maastricht (Treaty Of European Union/TEU).³⁰ Didalam kerangka pertahanan keamanan, WEU yang dibentuk pada 1954 kembali mulai diaktifkan pada 1984 setelah sekian lama tidak berjalan sesuai harapan, karena

³⁰ Dasar hukumnya diatur dalam Perjanjian Maastricht, *Article B* dan *C* (mengenai prinsip-prinsip UE: *objective, single institutional framework, dan consistency*); *Article J* (*provision on a CFSP*); *Article L* dan *P.2* (*final provisions*).

negara-negara Eropa masa itu lebih bergantung pada NATO dengan alasan bahwa EPC tidak akan efektif mengembangkan kerjasama keamanan dalam kerangka ME.

Dalam pada itu, seperti juga telah disinggung sebelumnya bahwa usai masa Perang Dingin, yang berarti pula hilangnya ancaman, justru telah membuka mata Eropa akan adanya ketidakstabilan kawasan dan timbulnya fakta-fakta ancaman lain, baik itu yang nyata maupun potensial sifatnya.

Pada saat negara-negara anggota sedang melakukan negosiasi mengenai Perjanjian Maastricht, sejumlah peristiwa sedang berlangsung dunia internasional, khususnya di sekitar dan bahkan di benua Eropa sendiri. Tirai pembatas Eropa Barat dan Timur makin terbuka, Jerman telah melakukan unifikasi, krisis di Yugoslavia mulai dan makin memanas, serta Perang Teluk baru saja di mulai. Itulah yang menjadi alasan sehingga diperlukan suatu CFSP.

Upaya UE juga mendapatkan kembali pengaruhnya mengingat kohesi suatu Eropa yang kuat melalui pembentukan CFSP memang diperlukan. Selain itu, CFSP juga di maksudkan untuk mengantisipasi dan menengahi konflik yang terjadi di wilayah-wilayah yang tidak terjangkau kegiatan NATO. Apalagi pada masa transisinya telah terjadi ketidakstabilan kawasan di Eropa, yakni terjadinya konflik yang meluas dan berkepanjangan di pecahan Uni Soviet dan Yugoslavia.³¹

Superioritas UE dalam bidang ekonomi memang tidak dapat disangkal lagi. Namun, dibalik kesuksesan tersebut bukan berarti tidak ada lagi krisis yang terjadi dalam tubuh UE. Berbagai konflik antar negara anggota, kerap mewarnai proses penguatan UE. Dan hal tersebut seperti masih menjadi tantangan bagi negara-negara UE dalam proses integrasi mereka.

Bab ini mencoba menganalisa proses integrasi UE terutama di bidang *political security* dan hukum yang terbingkai dalam pembentukan *Common*

³¹ Emilia Yustiningrum, 'Dampak Konflik Etno-Nasionalisme di Kosovo terhadap Kerjasama WEU-NATO', dalam Agus R. Rahman ed., 'Kerjasama keamanan UE-AS di Tengah Konflik Regional dan Global'. Jakarta; Pusat Penelitian Politik (LIPI), 2003. hal. 98.

Foreign and Security Policy (CFSP). Pembahasan dimulai dengan perkembangan CFSP dalam instrumen hukum yang mendasari dan sebagai payung hukum dalam membuat kebijakan dalam CFSP.

III.1. Perkembangan CFSP Dalam Instrumen Hukum

Komitmen Uni Eropa membangun CFSP sebenarnya memiliki keterbatasan, yaitu, negara-negara anggota harus mencapai kesepakatan pada kebijakan atau setidaknya seperangkat hukum yang mengharuskan terciptanya pembuatan keputusan secara efektif.

Keinginan untuk melakukan perubahan-perubahan institusional dan usaha berkelanjutan untuk memperdalam dan memperluas Uni Eropa mendesak organisasi itu untuk membuat suatu dokumen tunggal yang akan membawa Uni Eropa menyempurnakan proses pembuatan keputusan. Dokumen tunggal itu adalah Traktat Konstitusi Uni Eropa. Traktat Konstitusi Eropa merupakan suatu Traktat penggabungan yang menggantikan semua Traktat yang ada sebelumnya.

Namun, ada baiknya kita melihat kembali gagasan yang mendorong para pemimpin di Uni Eropa pada akhirnya bersepakat untuk menuliskan sebuah konstitusi. Pada dasarnya sebuah konstitusi adalah dokumen yang berisi aturan dasar sebuah negara atau kelompok negara. Di situ diatur mengenai pembagian kekuasaan, bagaimana menerapkan kebijakan-kebijakan, apa nilai-nilai yang diterima bersama, apa hak-hak warganegaranya dan seterusnya.³²

Namun, konstitusi Eropa ini unik, karena konstitusi akan hadir di tengah-tengah negara anggota yang punya konstitusi sendiri-sendiri. Konstitusi dibentuk karena di situlah cetak biru Eropa yang terdiri dari 27 negara (saat ini) dan dihuni oleh lebih 500 juta penduduk, sebuah satuan

³² Bour Mauna, *Hukum Organisasi Internasional* (Diktat) Fakultas Hukum Universitas Pajajaran Bandung, 1982.

politik yang menerapkan asas demokrasi, ekonomi pasar dan menghormati HAM.

Kebutuhan memiliki konstitusi itu karena di Uni Eropa sendiri ada lembaga-lembaga yang mirip lembaga negara seperti: Komisi Eropa (eksekutif), Parlemen Eropa (legislatif), Mahkamah Eropa (yudikatif), Dewan Menteri (beranggotakan para menteri luar negeri), Dewan Eropa (beranggotakan kepala negara/pemerintahan dan di sinilah kedaulatan berada), dan lain-lain, sehingga bagaimana mereka berinteraksi haruslah diatur.

Selama ini bukan berarti tidak ada sistem yang mengatur interaksi di antara lembaga-lembaga itu, namun semuanya tertuang dalam sejumlah traktat yang terpisah satu sama lain, hal ini menghambat proses pengambilan keputusan di markas Uni Eropa di Brussels. Konstitusi itu dirancang untuk antara lain debirokratisasi proses politik di Brussels, dan konstitusi adalah penggabungan empat traktat dasar yang menjadi cikal bakal pembentukan Uni Eropa. Lebih dari itu, konstitusi dimaksudkan agar Uni Eropa tidak lagi bekerja secara konvensi, tetapi mengikatnya berdasarkan hukum yang lebih kuat.

Sesuai dengan konvensi, konstitusi hanya dapat di implementasikan jika mendapat pengesahan dari semua negara anggota. Penolakan dari satu negara saja sudah cukup untuk menggagalkan pelaksanaan Konstitusi. Proses ratifikasi itu sendiri dapat dilakukan dengan dua cara, melalui pemungutan suara di parlemen nasional atau melalui referendum yang langsung melibatkan rakyatnya.³³

Apabila rancangan Konstitusi Eropa ini sudah disahkan oleh negara-negara anggota Uni Eropa, apakah berarti kedaulatan masing-masing negara anggota itu menjadi hilang? Untuk menjawab pertanyaan tersebut ada baiknya kita melihat kembali salah satu pasal rancangan Konstitusi Eropa³⁴ yang

³³ Poerwanto. R, 'Praktek Ratifikasi Dalam Organisasi Internasional', (diakses dalam situs internet), hal. 4.

³⁴ Lihat *Treaty Establishing a Constitution for Europe*.
<http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/eg00/cg0087.en04.pdf>. (diakses pada 9 Maret 2008).

menyebutkan bahwa “Konstitusi ini menghormati konstitusi, identitas nasional yang melekat pada struktur, politis, konstitusi termasuk juga pemerintahan regional dan lokal, menghargai fungsi negara termasuk menjamin integritas teritorial negara. Menjamin hukum dan ketertiban serta menjaga keamanan nasional.” Dengan kata lain bahwa, kedaulatan masing-masing negara anggota masih diakui.

Seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya bahwa UE memiliki 3 pilar sebagai payung hukum dalam membuat sebuah kebijakan. CFSP sendiri terdapat dalam pilar kedua, pilar kedua ini meliputi masalah politik luar negeri dan keamanan. Pada tingkat ini nuansa politik dan kepentingan masing-masing lebih sulit disatukan karena sangat terkait dengan sentimen kedaulatan.

Perkembangan CFSP dalam instrumen hukum ditandai dengan beberapa traktat pembentukan UE yang menjadi tonggak bersejarah bagi organisasi itu. Traktat-traktat yang mempengaruhi kemajuan CFSP tersebut yakni;

III.1.1. *The Treaty of Maastricht (Treaty on European Union), 1992.*

Traktat yang secara fundamental merubah arah MEE ke arah yang lebih progresif adalah *The Treaty of Maastricht* (Traktat Maastricht). *Treaty on European Union* (TEU) yang ditandatangani di Maastricht pada tanggal 7 Februari 1992 dan mulai berlaku tanggal 1 November 1993, mengubah *European Communities* (EC) menjadi *European Union* (EU). TEU mencakup, memasukkan dan memodifikasi traktat-traktat terdahulu (ECSC, Euratom dan EEC). Jika *Treaties establishing European Community* (TEC) memiliki karakter integrasi dan kerjasama ekonomi yang sangat kuat, maka TEU menambahkan karakter lain yaitu kerjasama dibidang *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) dan *Justice and Home Affairs* (JHA). Traktat ini memperkenalkan bentuk kerjasama antar negara anggota seperti kerjasama

dibidang pertahanan dan bidang peradilan serta masalah dalam negeri. Traktat ini juga mendasari penyatuan mata uang tunggal Eropa (EMU).

Secara garis besar Traktat Maastricht menghasilkan beberapa hasil utama yaitu, membentuk Uni Eropa dengan suatu struktur yang terdiri dari tiga pilar, ketiga pilar kerjasama UE, yaitu: Pilar 1: *European Communities* (tonggak Masyarakat Eropa); Pilar 2: *Common Foreign and Security Policy – CFSP* (tonggak Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama); Pilar 3: *Justice and Home Affairs – JHA* (tonggak Kehakiman dan masalah dalam negeri). Selain ketiga pilar tersebut melalui Traktat Maastricht juga dihasilkan³⁵;

- Bahwa Uni Eropa memberi wewenang yang lebih besar kepada Parlemen Eropa untuk ikut memutuskan ketentuan hukum UE melalui mekanisme *co-decision procedure*, dimana Parlemen dan Dewan UE 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.
- Memperpanjang masa jabatan Komisioner menjadi 5 tahun (sebelumnya 2 tahun) dan pengangkatannya harus mendapat persetujuan Parlemen.
- Menambah area kebijakan yang harus diputuskan dengan mekanisme *qualified majority* (tidak lagi *unanimity*), yaitu: riset dan pengembangan teknologi, perlindungan lingkungan, dan kebijakan sosial.
- Memperkenalkan prinsip *subsidiarity*, yaitu membatasi wewenang institusi UE agar hanya menangani masalah-masalah yang memang lebih tepat dibahas di level UE.

Dalam pilar kedua ini (CFSP) merupakan dasar bagi UE untuk melaksanakan peran keamanan dan luar negeri bersama-nya. Melalui CFSP

³⁵ Juke Sumantri, "Latar Belakang dan Proses Pembentukan Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa", Jakarta: LIPI, 1997.

inilah dibangun landasan bagi kebijakan-kebijakan UE dibidang pertahanan dan kemandirian nantinya.

Pada traktat Maastricht keseluruhan negara anggota meratifikasi traktat ini melalui parlemen masing-masing negara, hanya Perancis, Irlandia dan Denmark yang melakukan referendum untuk meratifikasi Traktat tersebut. Negara-negara tersebut adalah Inggris, Belgia, Jerman, Italia, Belanda, Luxemburg, Yunani, Portugal, Spanyol, Perancis meratifikasi traktat ini dengan referendum dengan memperoleh 50.05% suara, kemudian Irlandia yang dalam referendurnya memperoleh 68.7% suara setuju untuk meratifikasi perjanjian Maastricht, serta Denmark yang memperoleh 57 % suara.³⁶

III.1.2. *The Treaty of Amsterdam, 1997.*

Pada pertemuan mereka tanggal 17 Juni 1997 di Amsterdam, European Council (para Kepala Negara dan Pemerintahan ke-15 negara anggota UE) merevisi TEU dan menghasilkan sebuah traktat baru yang disebut sebagai "*The Treaty of Amsterdam*".

Selama perjalanannya, UE belum mengatur untuk memperlambat pengambilan keputusan di dalam CFSP secara substansial. Baru pada tahun 1996-1997 dalam IGC yang dirumuskan dalam *Amsterdam Treaty*, UE melakukan sedikit perubahan pokok dalam membangun kelembagaannya. Usaha yang diterapkan oleh Dewan Eropa dalam menentukan tindakan dan posisi bersama (*joint action and common position*) sehingga setiap negara anggota dapat menentukan dan menyatakan setiap pertimbangan kepentingan nasionalnya

The Treaty of Amsterdam mempunyai empat tujuan utama, yaitu:

³⁶ http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Maastricht_Rat.htm. diakses pada tanggal 27 Jun 2008.

- Memprioritaskan hak-hak warga negara dan penyediaan lapangan kerja. 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 problem utama Eropa saat ini;
- Menghapuskan hambatan terakhir menuju *freedom of movement* dan memperkuat keamanan, dengan meningkatkan kerjasama negara anggota di bidang Justice and Home Affairs;
- Memberi UE suara yang lebih kuat di dunia internasional dengan menunjuk seorang High Representative for the CFSP;
- Membuat struktur institusi UE lebih efisien, terutama berkaitan dengan gelombang ke-6 enlargement.³⁷

Salah satu hasil utama yang dihasilkan oleh Traktat ini menyangkut perkembangan CFSP adalah memberikan UE suara yang lebih kuat di dunia internasional dengan menunjuk seorang High Representative for the CFSP dan membuat struktur institusi UE lebih efisien, terutama berkaitan dengan gelombang ke-6 perluasan.

Traktat itu juga menyediakan kemungkinan dilakukannya "*enhanced cooperation*", yaitu: beberapa negara anggota (minimal delapan anggota) dapat melakukan suatu kerjasama meskipun tidak semua negara anggota menyetujuinya. Negara yang tidak (atau belum) menyetujui kerjasama

³⁷ Proses persiapan dalam rangka perluasan keanggotaan UE ke-6 dari 15 menjadi 25 negara telah dilakukan dengan target bahwa pada tahun 2004 jumlah negara anggota UE menjadi 25 negara. Proses negosiasi UE dengan ke-10 negara kandidat telah selesai pada tanggal 13 Desember 2002. KTT UE Kopenhagen tanggal 12-13 Desember 2002 memutuskan untuk menerima keanggotaan 10 negara aplikasi (Republik Ceko, Estonia, Hongaria, Latvia, Lithuania, Malta, Polandia, Siprus, Republik Slovakia dan Slovenia) mulai 1 Mei 2004, sehingga pada tahun tersebut UE akan beranggotakan 25 negara.

tersebut dapat bergabung di kemudian hari. Salah satu contohnya adalah bentuk-bentuk kerjasama dalam kerangka CFSP.

Pada traktat Amsterdam ini, dari ke-13 anggota UE yang meratifikasi traktat ini hanya Denmark dengan 55.1% suara menyetujui ratifikasi dan Irlandia dengan 61.74% suara menyetujui untuk meratifikasi traktat ini, kedua negara ini yang meratifikasi melalui proses referendum sedangkan negara anggota lainnya melalui parlemen nasional masing-masing. Inggris, Belgia, Jerman, Italia, Belanda, Luxemburg, Yunani, Portugal, Spanyol, Perancis, dan Finlandia adalah negara-negara yang meratifikasi traktat Amsterdam melalui proses di parlemen.³⁸

III.1.3. *The Treaty of Nice, 2000.*

Pertemuan European Council tanggal 7-9 Desember 2000 di Nice mengadopsi sebuah Traktat baru yang membawa perubahan bagi empat masalah institusional: komposisi dan jumlah Komisioner di Komisi Eropa, bobot suara di Dewan Uni Eropa, mengganti *unanimity* dengan *qualified majority* dalam proses pengambilan keputusan dan pengeratan kerjasama. Traktat ini dikenal sebagai *The Treaty of Nice*. Hingga tahun 2003 Traktat ini belum berlaku, masih menunggu proses ratifikasi di masing-masing negara anggota, baru pada tanggal 1 Februari 2003, Traktat tersebut mulai berlaku.

Isi utama dalam Traktat Nice ini secara garis besar adalah:

- Dengan memperhatikan perluasan anggota UE, membatasi jumlah anggota Parlemen maksimal sebanyak 732 orang dan sekaligus memberi alokasi jumlah kursi tiap negara anggota (sudah termasuk negara anggota baru).

³⁸ http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Amsterdam_Rat.htm. diakses pada tanggal 27 Jun 2008.

- Mengganti mekanisme pengambilan keputusan bagi 30 pasal dalam TEU yang sebelumnya menggunakan *unanimity* dan diganti dengan menggunakan mekanisme *qualified majority voting*.
- Merubah bobot suara negara-negara anggota UE mulai 1 Januari 2005 (sudah termasuk negara-negara anggota baru).
- Mulai 2005, membatasi jumlah Komisioner, 1 Komisioner tiap 1 Negara, dan batas maksimum jumlah Komisioner akan ditetapkan setelah UE beranggotakan 27 negara, serta memperkuat posisi Presiden Komisi.
- Memberi dorongan bagi terselenggaranya Konvensi Masa Depan Eropa, yang digunakan sebagai persiapan bagi penyelenggaraan *Intergovernmental Conference* di tahun 2004.

Melalui traktat Nice ini CFSP sudah lebih maju lagi dibandingkan traktat-traktat sebelumnya. Hasil traktat ini adalah untuk meningkatkan kapabilitas militer UE serta dibentuk tiga struktur politik dan militer yang permanen, struktur ini nantinya akan dibawah otoritas Dewan Eropa. Ketiga struktur tersebut adalah³⁹:

- *Political and Security Committee (PSC)*. PSC terdiri dari perwakilan negara-negara anggota setingkat duta besar. PSC memiliki fungsi untuk menyediakan kontrol politik dan arahan strategi bagi reaksi UE secara militer. PSC akan aktif baik ketika ada krisis maupun dalam situasi normal.
- *Military Committee* terdiri dari personel militer setingkat *Chief of Defense* ditunjuk oleh masing-masing negara-negara anggota. Pertemuan dapat ditingkatkan hingga pertemuan Kepala Staf masing-masing negara anggota jika diperlukan. Komite ini bertanggung jawab

³⁹ A Summary of the Nice European Conclusions, "Centre for European Security and Disarmament Briefing Paper, 18 December 2000.
http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_en.htm. diakses pada tanggal 27 Juni 2008.

pada PSC dan bertugas menjaga hubungan dengan negara-negara non-UE dan organisasi-organisasi lain. Ketua Komite ini akan menghadiri pertemuan tingkat Dewan Eropa pada saat pengambilan keputusan diambil.

- *Military Staff* terdiri dari ahli-ahli yang diperlukan, bertugas untuk memonitor perkembangan politik, menyediakan rencana-rencana strategis dan secara berkala menjaga hubungan dengan militer nasional.

Pada traktat Nice ini proses ratifikasi disetujui oleh keseluruhan negara anggota. Namun dalam proses ratifikasi traktat tersebut Irlandia sempat melakukan dua kali referendum dimana pada referendum pertama pada tanggal 7 Juni 2001 UE sempat dikejutkan dengan penolakan rakyat Irlandia, sebesar 53.87% menyatakan menolak untuk meratifikasi traktat Nice ini. Baru pada referendum kedua tanggal 19 Oktober 2002 Irlandia menyetujui untuk meratifikasi traktat Nice setelah memperoleh 62.89% suara setuju. Ke-14 negara anggota lainnya menyetujui untuk meratifikasi traktat ini melalui proses di parlemen yaitu; Inggris, Belgia, Jerman, Italia, Belanda, Luxemburg, Yunani, Portugal, Spanyol, Perancis, Finlandia, Swedia, Austria, dan Denmark.⁴⁰

III.1.4. *Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2004.*

Konvensi Eropa (28 Februari 2002 - 10 Juli 2003), menghadirkan berbagai elemen Eropa dengan tugas merumuskan masa depan Eropa, menyusun draf dokumen yang akan dibahas dalam Intergovernmental Conference (IGC) yang akan mengamendemen berbagai traktat Eropa. Setelah bersidang selama 16 bulan tercapai konsensus mengenai draf Konstitusi Eropa (13 Juni dan 10 Juli 2003).

⁴⁰ http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Nice_Rat.htm. diakses pada tanggal 27 Jun 2008.

Di Roma pada 29 Oktober 2004, sebanyak 28 Kepala Negara dan Pemerintahan menandatangani Traktat UE untuk membuat Konstitusi Eropa (*Treaty Establishing a Constitution for Europe*). Traktat Konstitusi Eropa merupakan penggabungan ketiga Traktat sebelumnya. Pemberlakuannya bergantung pada ratifikasi semua negara anggota yang diberikan waktu sampai Oktober 2006. Oleh sebab itu Traktat Konstitusi Uni Eropa merupakan traktat yang paling penting karena merupakan rumusan dari ketiga traktat sebelumnya.

Kaitan Konstitusi Eropa ini terhadap CFSP adalah menyangkut masalah pengalihan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama ke UE. Menurut pasal 15 Konstitusi Eropa, UE mengambil alih seluruh perumusan politik luar negeri UE. Dan pada pasal 27 Konstitusi menetapkan penunjukan Menteri Luar Negeri Uni Eropa oleh Dewan Eropa dengan persetujuan Presiden Komisi Eropa. Menteri Luar Negeri Uni Eropa ini diberi mandat oleh Dewan Menteri bagi kebijakan luar negeri dan keamanan bersama.⁴¹

Di tunjuknya Menteri Luar Negeri Uni Eropa tersebut berarti bahwa Menteri-menteri luar negeri nasional akan kehilangan kekuasaan dan kompetensi mereka dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Uni Eropa. Dengan demikian, kebijakan luar negeri dan keamanan bersama berada ditangan Menteri Luar Negeri Uni Eropa.

Melihat perkembangan CFSP dalam instrumen hukum, kita juga dapat melihat bahwa organisasi regional ini selalu berupaya untuk memperbaiki ataupun mengembangkan perangkat hukum yang dimiliki dengan membuat suatu dokumen tunggal yang akan membawa Uni Eropa lebih menyempurnakan proses pembuatan keputusan. Konstitusi merupakan suatu traktat, oleh karena itu Konstitusi harus di ratifikasi oleh semua negara anggota. Untuk mewujudkan impian itu mungkin masih memerlukan

⁴¹ Untuk lebih jelasnya lihat teks traktat konstitusi di <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/eg00/cg0087.en04.pdf>. (diakses pada 9 Maret 2008)

perjalanan panjang mengingat hal itu membutuhkan kerelaan negara-negara anggotanya untuk melepaskan kedaulatan pemerintahannya masing-masing. Dalam perjalanannya proses ratifikasi oleh negara-negara UE, mengalami hambatan-hambatan, sejak Traktat Maastricht ada saja negara-negara yang menolak ataupun belum meratifikasinya.

Permasalahan yang sangat serius muncul ketika Traktat Konstitusi Eropa, yang sudah ditandatangani oleh seluruh Kepala Negara dan Pemerintahan pada 29 Oktober 2004, di Roma, Italia, harus diratifikasi di masing-masing negara anggota, pemberlakuannya bergantung kepada ratifikasi semua negara anggota yang diberikan waktu sampai November 2006. Namun dua negara pendiri Masyarakat Eropa, Perancis dan Belanda, ternyata tidak berhasil untuk mensahkannya. Refendum yang dilakukan Perancis 30 Mei 2005 dengan 54,87% suara menolak dan Belanda 1 juni 2005 dengan 61,6% suara menolak untuk meratifikasi traktat ini.⁴²

Hasil yang diperoleh melalui referendum di Perancis dan Belanda dapat dijadikan sebuah ukuran serta menimbulkan berbagai pandangan mengenai nasib Traktat Konstitusi Eropa, diantaranya apakah setelah penolakan tersebut Uni Eropa masih memerlukan sebuah Konstitusi? Padahal konstitusi Uni Eropa pada dasarnya menetapkan arah kesatuan politik dan kesamaan kebijakan. Lebih dari itu, konstitusi dimaksudkan agar Uni Eropa tidak lagi bekerja secara konvensi, tetapi berdasarkan hukum yang lebih kuat. Sehingga Uni Eropa memiliki kesatuan suara termasuk dalam melaksanakan CFSP di fora internasional.

III.1.5. *The Treaty of Lisbon, 2007*

Proses integrasi masyarakat Eropa kembali memasuki babakan baru saat para pemimpin dari 27 negara anggota Uni Eropa (UE) berkumpul di

⁴² http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Constitutional_Rat.htm. diakses pada tanggal 27 Jun 2008.

Lisbon, Portugal, 13 Desember 2007. Perjanjian ini merupakan pembaruan terhadap Perjanjian Uni Eropa dan Perjanjian Pendirian Komunitas Eropa. Pembaharuan yang terdapat dalam Perjanjian Lisbon merupakan pembaharuan yang dicadangkan dalam Konstitusi Eropa yang ditolak dalam sebuah referendum di Perancis dan Belanda pada tahun 2005. Perjanjian Lisbon ini dianggap sebagai solusi bagi Eropa dalam menentukan langkah maju selanjutnya pasca penolakan rancangan Konstitusi oleh masyarakat Perancis dan Belanda pada tahun 2005.

Secara garis besar terdapat beberapa hal penting yang diatur dalam Perjanjian Lisbon tersebut, antara lain:

1. Dipilihnya Presiden tetap UE untuk masa jabatan selama 2,5 tahun. Jabatan Presiden tetap UE ini menggantikan sistem Presidensi UE selama ini, yang dijabat secara bergiliran oleh setiap negara anggota UE untuk periode 6 bulan.
2. Dibentuknya Perwakilan Tinggi UE yang menangani kebijakan luar negeri UE. Jabatan ini menggabungkan tugas-tugas Perwakilan Tinggi mengenai masalah luar negeri UE yang terdapat di Dewan UE dan Komisioner Hubungan Luar Negeri di Komisi Eropa. Semacam kementerian luar negeri pada suatu negara.
3. Disiapkannya exit clause yang memungkinkan setiap negara anggotanya keluar dari UE.

Dari pengaturan seperti tersebut di atas, terlihat kesungguhan UE untuk menuntaskan proses integrasi kawasan baik secara internal maupun eksternal. Secara internal, UE berupaya membenahi masalah kelembagaan melalui pengaturan lembaga eksekutif dengan menetapkan sistem Presidensi Tetap dan Kementerian Luar Negeri.

Dengan telah ditandatanganinya Perjanjian Lisbon, proses selanjutnya adalah ratifikasi oleh parlemen nasional negara anggota UE, kecuali Irlandia yang sesuai Konstitusinya diharuskan melakukan referendum. Hingga kini ada

23 negara anggota Uni Eropa yang menerima Perjanjian Lisbon setelah diratifikasi oleh parlemen masing-masing negara. Sementara Republik Ceko, Polandia dan Swedia merupakan negara-negara anggota UE yang sampai kini belum meratifikasi Perjanjian Lisbon. Dalam Perjanjian Lisbon secara cerdas para pemimpin Eropa mengarahkan persetujuan perjanjian melalui proses ratifikasi di parlemen nasional. Hal itu guna mencegah terjadinya penolakan isi Perjanjian Lisbon. Sementara Irlandia sesuai dengan konstitusinya, harus mengadakan referendum bila ingin menerima perjanjian tersebut. Proses ratifikasi yang dilakukan melalui referendum pada tanggal 13 Juni 2008 ternyata ditolak oleh rakyatnya dengan 53.4% menolak.⁴³

Untuk lebih jelas melihat negara-negara mana saja yang meratifikasi dan tidak atau belum meratifikasi traktat-traktat tersebut dapat dilihat pada (lampiran).

III.1.6. Kemajuan CFSP dilihat dari Masing-Masing Treaty

Dilandasi oleh kesadaran akan perlunya suatu iklim yang dapat memberikan jaminan bagi stabilitas politik, keamanan regional dan internasional dalam mewujudkan Eropa bersatu, UE merasa membutuhkan suatu *framework* bagi perdamaian dan kemajuan di Eropa dalam hubungannya dengan pihak luar.

Berkaitan dengan perubahan konstilasi politik dunia pasca Perang Dingin, UE berkepentingan terhadap stabilitas kawasan regional dan internasional, karena perubahan situasibipolar menuju suatu keadaan transisi yang tidak menentu, telah berakibat terhadap ketidakstabilan di daratan Eropa, khususnya Eropa Tengah dan Timur (ETT). Untuk itu, UE perlu merumuskan suatu peran yang lebih besar di pentas internasional, mengembangkan kemampuannya untuk mengidentifikasi kepentingannya secara luas,

⁴³ http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Lisbon_Rat.htm. diakses pada tanggal 27 Jun 2008.

memutuskan tindakan apa yang perlu diambil untuk menghadapi masalah perdamaian dan stabilitas di kawasannya sendiri dan sekitarnya dan melaksanakannya secara efektif dan efisien.

Pemikiran-pemikiran mengenai politik luar negeri dan keamanan menemukan peluang ketika Akta Tunggal Eropa dibentuk, dimana dimensi politik dimungkinkan untuk diimplementasikan dalam kerangka Eropa bersatu. Akhirnya '*Common Foreign and Security Policy*' benar-benar mendapatkan tempatnya dan menjadi salah satu pilar pada Perjanjian Maastricht bagi Uni Eropa.

Dalam perjanjian Maastricht pasal J.1. disebutkan bahwa UE harus merumuskan dan melaksanakan suatu kebijakan politik luar negeri dan keamanan bersama yang secara terinci meliputi seluruh aspek permasalahan CFSP yang mempunyai implikasi keamanan bagi UE. Keberadaan CFSP dalam hal ini dimaksudkan agar UE dapat bertindak secara efektif melayani kepentingan anggotanya dan masyarakat internasional pada umumnya. Dengan demikian secara lambat laun melalui koordinasi antar pemerintah CFSP digunakan untuk menciptakan kebijakan bersama yang lebih efektif.

Proses perluasan ke Eropa Tengah dan Timur membawa CFSP dengan sejumlah tantangan. Dengan bertambahnya jumlah anggota UE dalam mengembangkan kebijakan luar negerinya dirasa jauh semakin sulit dibanding pada waktu UE-15. Perluasan tersebut tampaknya cukup mengganggu bagi keseragaman Uni Eropa. Keinginan negara-negara ETT untuk berintegrasi dan kemampuan negara-negara tersebut untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan UE tampaknya bervariasi, disebabkan karena perbedaan latar belakang sejarah, kepentingan ekonomi dan politik yang berbeda dan struktur sosial ekonomi yang mereka bawa ke dalam Uni Eropa. Hal ini menyebabkan dalam pengambilan keputusan, pengembangan kebijakan, atau memberikan kekuasaan baru pada institusi di Uni Eropa menjadi sangat sulit dilakukan.

Isu keamanan juga menjadi fokus perhatian dalam proses perluasan ke ETT. Perhatian atas pertahanan merupakan suatu faktor penting dalam

memotivasi negara-negara tersebut untuk bergabung dengan UE. Negara-negara ETT yang baru bergabung dengan UE memandang keberadaan UE cukup menjamin keamanan di kawasan mereka. Dalam kaitannya dalam meningkatkan hubungan dengan negara ketiga, perluasan Uni Eropa ke Eropa Timur akan membawa dampak pada negara ETT akan menjembatani negara-negara Eropa Barat untuk menjalin hubungan dengan Russia dan negara-negara pecahan Soviet sebelumnya, mengingat kedekatan mereka sebelumnya.

Solusi yang mungkin dianggap klasik dalam mengatasi dilema perbedaan yang dihadapi UE setelah proses perluasannya yaitu mencoba menguatkan institusi-institusi Uni Eropa. Berintegrasinya penanganan ekonomi dan politik antara negara anggota membuat Uni Eropa harus mengambil suatu keputusan bersama dalam banyak hal seperti pertanian, budaya, konsumen, kompetisi, lingkungan dan energi, selain itu juga menyangkut masalah transportasi dan perdagangan. Melalui institusi-institusi Eropa sebagai keputusan politik dan ekonomi, serta hukum dapat dibuat. Usaha-usaha untuk membuat proses penyatuan Eropa lebih fleksibel merupakan sinyal bagi terbentuknya keseragaman Uni Eropa. Keseragaman Uni Eropa mengharuskan seluruh negara anggota menyetujui alternatif-alternatif integrasi dan mengimplementasikan seluruh kebijakan baru pada saat yang sama.

Selama perjalanannya, UE belum mengatur untuk memperlambat pengambilan keputusan di dalam CFSP secara substansial. Baru pada tahun 1997 dalam *Amsterdam Treaty*, UE melakukan sedikit perubahan pokok dalam membangun kelembagaannya. Usaha yang diterapkan oleh Dewan Eropa dalam menentukan tindakan dan posisi bersama (*join action and common position*).⁴⁴ Melalui *qualified majority voting* setiap negara anggota dapat menentukan dan menyatakan setiap pertimbangan kepentingan nasionalnya. Prinsip fleksibilitas, terkadang digunakan sebagai solusi dalam

⁴⁴ Pasal J.4. Traktat Amsterdam.

berbagai masalah yang kompleks dari semakin bertambahnya anggota, namun prinsip tersebut tidak mencakup dalam CFSP. Walaupun begitu, dalam prakteknya beberapa negara di ijin untuk mengambil inisiatif kemungkinan *'constructive abstention'* dalam kebijakan luar negeri tanpa keikutsertaan yang penuh dari semua negara anggota. Dengan kata lain, dalam setiap pengambilan keputusan CFSP, negara anggota yang absen tetap menjalankan hasil keputusan walaupun tidak secara penuh.

Kemudian kemajuan-kemajuan CFSP juga dilihat pada Perjanjian Nice. Dalam Perjanjian Nice terlihat ada perubahan penting, yaitu, ESDP UE tidak lagi ditempatkan dan dirancang oleh WEU, melainkan langsung oleh UE⁴⁵ melalui struktur-struktur politik dan militer yang permanen. Pembentukan *Military Staff* dan *Military Committee* bersama-sama dengan *Rapid Reaction Force* mempunyai potensi menjadikan UE sebuah organisasi regional dengan peran dan kekuatan pertahanan bersama dimasa yang akan datang.

Pergantian kepemimpinan dalam lembaga UE, diyakini akan memperlambat kemampuan Uni Eropa untuk memainkan perannya di arena internasional. Menurut *Grant dan Leonard*⁴⁶, negara-negara diluar Uni Eropa akan merasa bosan bekerjasama dengan lembaga yang kepemimpinannya berganti setiap enam bulan. Pergantian kepemimpinan oleh negara-negara anggota, bagi negara-negara diluar Uni Eropa akan membingungkan arah kebijakan, mengingat setiap pemimpin antara antara yang satu dengan yang lainnya berbeda pemikiran dan arah kebijakannya kemungkinan akan ikut berbeda, hal ini lah yang nantinya akan memberikan dampak buruk bagi Uni Eropa dalam hubungan internasional.

Oleh karena itu, untuk memperkuat perpaduan antara negara anggota dalam menjalankan kebijakan luar negeri UE, serta untuk memberikan suara tunggal di dalam arena internasional, pada *Treaty Establishing a Constitution*

⁴⁵ Pasal 17 TEU (General Provision On Common Security and Defence Policy)

⁴⁶ Charles Grant and Mark Leonard, *Op.Cit.*

for Europe / TCE diputuskan untuk mencalonkan *High Representative for the CFSP* (HR-CFSP). Nantinya jabatan HR-CFSP akan ditunjuk seorang Menteri Luar Negeri bersama UE sekaligus menjabat sebagai Sekretaris Jenderal UE setelah Konstitusi UE dapat disetujui. Fungsi ini akan menggabungkan tugas HR-CFSP dengan tugas *Commissioner for External Relations*,⁴⁷ yang merupakan integral dari Komisi Eropa yang berkedudukan di Brussel, Belgia. Ia adalah anggota penuh Komisi Eropa dan dalam fungsinya ia bertanggungjawab atas tugas-tugas Komisi dibidang hubungan luar negeri dan merupakan kordinator bagi aspek-aspek lain dari kegiatan eksternal UE. *Single legal personality* dalam hubungan luar negeri inilah yang memungkinkannya memainkan peran yang lebih tinggi di dunia internasional.

Langkah Uni Eropa seakan-akan terhenti ketika rancangan Konstitusi menemui jalan buntu ketika ditolak dalam referendum Perancis dan Belanda tahun 2005. Sesudah proses ratifikasi Konstitusi Uni Eropa terhenti dengan penolakan di Perancis dan Belanda, Uni Eropa memutuskan untuk memperbaharui Traktat Konstitusi tersebut. Traktat baru ini nantinya akan menggantikan draft Konstitusi Uni Eropa yang ditolak rakyat Perancis dan Belanda, sebagai landasan hukum Uni Eropa dimasa depan.

Akhirnya pada tanggal 13 Desember 2007 di Lisbon, Portugal, 27 negara anggota sepakat dan menandatangani Traktat Lisbon guna menuntaskan proses integrasi Uni Eropa yang sempat tertunda. Pada perjanjian Lisbon ini di sepakati untuk memperpanjang masa jabatan Presiden UE menjadi 2,5 tahun yang sebelumnya hanya 6 bulan.

Dengan ditentukannya seorang Presiden yang bersifat tetap, semua kebijakan UE dalam kurun waktu 2,5 tahun akan dikoordinasikan oleh presiden terpilih. Selain itu, Presiden Tetap UE juga akan memimpin setiap pertemuan Kepala Negara (KTT) UE, dan mewakili setiap kepentingan UE keluar. Hal ini tentu saja berbeda dengan sistem rotasi presidensi selama ini,

⁴⁷ Pasal 27. Treaty Stablishing a Constitution for Europe

dimana setiap 6 bulan sekali dilakukan pergantian kepemimpinan di Uni Eropa. Karenanya tiap 6 bulan berganti kepemimpinan, maka setiap 6 bulan pula fokus kebijakan UE selalu berbeda, tergantung kepentingan setiap negara yang menjabat sebagai presiden.⁴⁸

Hal menarik lainnya adalah pembentukan Kementerian Luar negeri UE dan penunjukkan seorang Menteri Luar Negeri yang akan menangani masalah kebijakan luar negeri. Artinya, UE akan memiliki kebijakan luar negeri sendiri, selain kebijakan luar negeri negara anggotanya. Hal ini juga dapat diterjemahkan bahwa secara eksternal UE akan mempergunakan Kementerian Luar Negeri UE sebagai mesin diplomasinya, disamping kementerian luar negeri negara anggotanya. Bagi UE tentu saja akan sangat menguntungkan, baik dalam kerangka kerjasama bilateral maupun multilateral.

Dengan mulusnya proses penandatanganan Perjanjian Lisbon, bukan berarti diperolehnya jaminan bahwa perjanjian tersebut akan disetujui oleh masyarakat anggotanya. Untuk itu, mencegah terjadinya penolakan, secara cerdas para pemimpin Eropa mengarahkan persetujuan perjanjian melalui proses ratifikasi di parlemen nasional, kecuali Irlandia yang sesuai Konstitusinya mengharuskan melakukan referendum. Karenanya, tidak mengherankan pula jika diatur pula *exit clause* untuk jaga-jaga seandainya saja ada negara anggota UE yang ingin mengundurkan diri karena penolakan dari rakyatnya.

Untuk lebih jelas melihat perkembangan CFSP dilihat dari masing-masing Treaty, berikut ini adalah rangkuman yang dapat dilihat pada table 2.

⁴⁸ Charles Grant and Mark Leonard, *Op. Cit.*

Tabel. 2.

Tahun	Treaty	Perkembangan Kebijakan dalam Bidang CFSP
1992	<i>The Treaty of Maastricht (Treaty on European Union) / TEU</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Terbentuknya pilar ke-dua yaitu <i>Common Foreign and Security Policy</i> (CFSP). Merumuskan dan melaksanakan suatu kebijaksanaan politik luar negeri dan keamanan bersama serta tujuan-tujuan dari CFSP. Hal ini tercantum dalam (Pasal J.1).
1997	<i>The Treaty of Amsterdam / TOA</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Menentukan tindakan dan posisi bersama (<i>Join Action and Common position</i>) yang tercantum dalam (Pasal J.4). - Menjelaskan mengenai pemetaan kebijakan keamanan bersama dan terdapat ide pembentukan pertahanan bersama melalui <i>Petersberg Tasks</i> yang tercantum dalam (Pasal J.7.1). - Ruang lingkup dan keamanan yang dapat ditangani oleh Uni Eropa dijelaskan dalam (Pasal J.7.2).
2000	<i>The Treaty of Nice</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan kapabilitas militer UE serta dibentuk tiga struktur politik dan militer yang permanen, struktur ini nantinya akan dibawah otoritas Dewan Eropa. - ESDP UE ditempatkan langsung dibawah UE tidak lagi dibawah WEU. - Peningkatan kerjasama terutama untuk mengatasi masalah manajemen krisis
2004	<i>Treaty Establishing a Constitution for Europe / TCE</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Penunjukkan Menteri Luar Negeri Uni Eropa oleh Dewan Eropa dengan persetujuan Presiden Komisi Eropa (Pasal 27).

Apabila kita perhatikan perkembangan CFSP sejak dibentuknya pilar ke dua melalui Traktat Maastrich hingga Traktat Lisbon dapat dilihat bahwa kebijakan-kebijakan yang terdapat pada masing-masing traktat menunjukkan bahwa kemajuan tersebut lebih disebabkan karena keinginan dari para elit politik negara-negara anggota pada proses kerjasama dalam perumusan keputusan guna memperhitungkan kemajuan integrasi UE, terutama dalam usaha memaksimalkan pelaksanaan CFSP. Dengan menggunakan petunjuk fungsionalisme, pada akhirnya kemajuan-kemajuan yang diperlihatkan dalam perkembangan CFSP menunjukkan suatu proses menuju unifikasi politik diantara unit-unit nasional yang berbeda.

III.2. Kepentingan Negara-Negara Anggota UE terhadap CFSP

Sejak usai Perang Dunia II, tiga negara besar Eropa yakni Inggris, Perancis, dan Jerman selalu menjadi penentu berbagai perkembangan baik dalam kerangka UE maupun Eropa, termasuk juga dalam hal keamanan. Tarik menarik dan kompromi dalam mencapai kerjasama keamanan, selalu terjadi antar negara tersebut. Posisi ketiga negara ini saling berpindah sesuai dengan keadaan yang dihadapi. Pada saat pembentukan WEU tahun 1948, Inggris dan Perancis berada dalam satu kubu karena merasa khawatir jika Jerman (Barat) dipersenjatai kala itu, namun pada pembentukan ECSC Perancis-Jerman menjadi motornya tanpa kehadiran Inggris.⁴⁹

Hubungan yang dinamis ini terus berlangsung sejak pembentukan ECSC dan EEC. Namun tetap disadari bahwa ketiga negara inilah yang selalu memegang peran dalam pembentukan keamanan di Eropa. Pada bagian ini

⁴⁹ "FRANCE, GERMANY AND THE UK IN THE CONVENTION: COMMON INTERESTS OR PULLING IN DIFFERENT DIRECTIONS?". EPIN WORKING PAPER NO. 7/JULY 2003., http://www.epin.org/pdf/FDUK_Guerot_Hughes_Lefebvre.pdf. diakses pada 15 Agustus 2008.

akan dijelaskan dari sisi sejarah keamanan dan cara pandang mereka dalam menyikapi CFSP sehingga terjadi dinamika hubungan yang pasang surut namun tetap memiliki peran penting dalam setiap perkembangan situasi keamanan di Eropa.

III.2.1. Perancis

Bagi Perancis ada beberapa faktor yang mempengaruhi Perancis dalam melihat CFSP Eropa, yaitu warisan masa lalu (Revolusi Perancis) dan Kemandirian Eropa. Konsep Eropa bagi Perancis sejalan dengan ambisinya untuk menjadi kekuatan dominan di Eropa. Pengaruh Revolusi Perancis serta penyebaran bahasa Perancis sebagai pewaris kejayaan Romawi membuat Perancis merasa memiliki tugas untuk selalu berperan dalam semua bidang di Eropa, termasuk masalah keamanan.

Berakhirnya Perang Dunia II, Perancis yang tergabung dalam jajaran negara-negara sekutu Barat giat membangun kembali Eropa yang porak-poranda akibat perang. Disaat itulah Perancis dilanda krisis politik, ekonomi, sosial yang akhirnya membawa kejatuhannya. De Gaulle tampil sebagai penyelamat, ia berusaha mengembalikan kebesaran dan kejayaan Perancis. Ia berusaha merealisasikan ide-ide dan ambisinya menjadikan Perancis kekuatan ekonomi, politik dan militer di Eropa. Dengan membangun kekuatan nuklir yang pesat, Perancis telah menuju ke politik luar negeri yang lebih mandiri terhadap Amerika Serikat maupun NATO.⁵⁰

De Gaulle pada masa-masa itu melihat bahwa Eropa yang lemah berada dibawah hegemoni Amerika Serikat, dan sebagai anggota NATO merasa terikat pada aliansi regional ini, sehingga tidak bebas bertindak di Eropa maupun di fora internasional, dan bahaya ini dipandang De Gaulle akan merintangai cita-cita dan ambisinya. Setelah membangun kekuatan nuklirnya,

⁵⁰ Purbadhi Syamsi, "Politik Luar Negeri Perancis: antara Tradisi dan Sosialisme", dalam Agus A. Sriyono, 'Hubungan Internasional; Percikan Pemikiran Diplomat Indonesia', Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004. hal. 154.

Perancis merasa berhak untuk mengatur dan menyelenggarakan sistem pertahanan nasionalnya sendiri yang bebas dari payung nuklir Amerika Serikat, dan inilah yang kemudian membawa Perancis keluar dari NATO pada tahun 1968.⁵¹

Perancis selalu berusaha menjadi pelopor dalam setiap usaha menciptakan kawasan keamanan yang mandiri. Hal ini dibuktikan Perancis dengan aktifnya Perancis dalam berbagai kerjasama keamanan di Eropa. EDC, WEU, keluarnya Perancis dari *Integrated Military Structure* (IMS) NATO hingga lahirnya Eurocorps adalah bukti keinginan Perancis mencapai kemandirian keamanan Eropa. Perancis juga memperkuat kerjasama pertahanan yang mandiri dengan membentuk *Franco-German Defence Commission* pada tahun 1982.⁵² Karena faktor tersebut maka Perancis dalam mengembangkan kerjasama keamanan selalu menginginkan adanya kemandirian Eropa yang terbebas dari pengaruh luar seperti Amerika Serikat dan NATO-nya.

Namun, CJTF yang kemudian disetujui oleh NATO Summit 1997 dan Treaty of Amsterdam 1997 menciptakan terobosan baru dalam pengembangan kekuatan militer Eropa. Di bawah presiden Chirac, Perancis menerima WEU subordinasi terhadap NATO dan tidak akan menentang supremasi NATO dalam masalah pertahanan dan keamanan Eropa. Perubahan sikap Perancis disebabkan oleh faktor, Pertama, Perancis melihat bahwa Eropa telah gagal dalam kasus Perang Teluk dan Perang di Yugoslavia. Dalam kasus ini Eropa terbukti tidak mempunyai kemampuan dan kredibilitas, sangat tergantung pada Amerika Serikat dan NATO. Kedua, Perancis merasa frustrasi dengan situasi di dalam Eropa sendiri yang menunjukkan kesulitan dalam mengembangkan kerjasama pertahanan di dalam Uni Eropa. masalah-masalah yang dihadapi lahir karena perbedaan pandangan yang tajam antara negara netral dengan mereka yang menghendaki integrasi pertahanan kedalam UE.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 155.

⁵² Jolyon Howorth and Anand Menon (eds.), *The European Union and National Defence Policy*, London: Routledge, 1997, hal 24.

Dengan keadaan ini Perancis menerima kenyataan pengembangan pertahanan Eropa melalui NATO.⁵³

Perancis menerima inisiatif NATO untuk bertindak di Eropa yang memungkinkan adanya perubahan internal NATO untuk mendukung pengembangan pertahanan Eropa.⁵⁴

III.2.2. Jerman

Sedangkan faktor yang mempengaruhi pandangan Jerman terhadap konsep CFSP di Eropa adalah geografi, federalis, Eropa Timur dan Perang Dunia. Bagi Jerman konsep Eropa berbentuk federal bukan *Intergovernmentalism* seperti yang diinginkan oleh Inggris, hal ini dikarenakan Jerman sudah mengenal sistem ini mengingat Jerman merupakan negara berbentuk Federal. Secara Geografis Jerman terletak di jantung Eropa dan berada diantara dua kekuatan besar yaitu Rusia di timur dan Perancis di Barat. Hal ini membuat Jerman selalu berupaya mendominasi Eropa Tengah dan Timur karena disitulah letak kepentingan politik dan ekonomi Jerman. Namun dua Perang Dunia membuat Jerman tidak mempunyai banyak pilihan untuk menjalankan peran politik dan keamanannya karena selalu dicurigai oleh negara-negara sekitarnya. Oleh karena itu Jerman sangat membutuhkan institusi baik regional maupun internasional untuk menyalurkan konsep mereka mengenai keamanan di Eropa, seperti di ketahui Jerman selalu mengikatkan diri pada seluruh organisasi yang ada di Eropa.

Konsep CFSP Eropa bagi Jerman adalah terciptanya keseimbangan peran baik oleh faktor dalam Eropa maupun faktor luar Eropa. Maka Jerman sangat mendukung baik kemandirian Eropa dalam bidang pertahanan maupun hubungan kerjasama keamanan dengan NATO.⁵⁵

⁵³ Prasetyono, Edy. "*Hubungan NATO-WEU-UE*". (Diktat). Hal. 9.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 10.

⁵⁵ *Ibid.* hal 51.

III.2.3. Inggris

Sedangkan keamanan Eropa menurut Inggris dipengaruhi beberapa faktor seperti *Intergovernmentalism*, pengaruh masa lalu dan keberadaan mereka sebagai negara kepulauan (maritim). Konsep Eropa menurut Inggris adalah Eropa dengan Konsep *Intergovernmentalism*, dimana tiap negara Eropa masih bisa mempertahankan ciri nasionalnya masing-masing.

Inggris secara geografis adalah negara kepulauan, bersifat maritim dan berada diluar Eropa daratan, hal ini yang membuat Inggris tidak dapat mendominasi Eropa secara maksimal karena banyaknya kekuatan besar yang ada di Eropa seperti Perancis, Jerman, dan Rusia. Ekspansi kearah Barat, seperti pada zaman kolonial menjadi pilihan yang lebih masuk akal bagi Inggris. Lebih penting bagi Inggris adalah jangan sampai ada satu kekuatan yang mendominasi Eropa daratan.⁵⁶ Faktor-faktor di atas menyebabkan Inggris dalam pengembangan keamanannya lebih menyukai hubungan *Trans-Atlantic* dengan Amerika Serikat, bagi Inggris dekat dengan Amerika Serikat lebih berharga ketimbang bersekutu di Eropa. Ada beberapa hal yang menyebabkan Inggris lebih dekat dengan AS :

1. Adanya perbedaan sistem yang dijalankan antara Inggris dan Eropa daratan lainnya. Inggris merasa sistem yang digunakan oleh UE adalah sistem Perancis yang berbeda dengan yang dimiliki Inggris⁵⁷. Hal ini disebabkan karena Perancis adalah pemrakarsa integrasi Eropa bukan Inggris.
2. Inggris merasa cocok dengan institusi dimana AS terlibat karena Inggris memiliki beberapa keuntungan. Pada saat pembentukan NATO, posisi-posisi penting banyak di jabat oleh perwira-perwira lainnya. Pada saat pertama kali dibentuk NATO , Eisenhower

⁵⁶ *Ibid.* hal.106.

⁵⁷ *Ibid.*, hal., 111.

menduduki jabatan SACEUR dan Lord Ismay menjadi Sekretaris Jenderal NATO.

Inggris menyadari kondisi keamanan di Eropa sangat tergantung dari peran AS melalui NATO. Hal ini disebabkan oleh ketergantungan Inggris dan Eropa pada AS ketika terjadinya Perang Dunia II dan Perang Dingin. Bahkan hingga usainya Perang Dingin ketergantungan itu masih terus berlanjut karena makin terus meningkatnya superioritas AS di bidang militer. Karena itu, dalam pelaksanaan CFSP, Inggris sangat mendukung peran NATO di Eropa.

III.3. Tantangan UE dalam Menciptakan CFSP

Pemikiran dan perdebatan mengenai upaya perwujudan CFSP terus berlangsung seiring dengan perkembangan proses integrasi, yang kali ini lebih dari sekedar *community* menjadi sebuah *union*.⁵⁸ Tetapi meskipun berlakunya Perjanjian Maastricht merupakan titik bersejarah bagi Eropa, tetap saja seperti yang seringkali terjadi, pesimisme tak pernah selesai pada sebagian warganya. Menurut Romano Prodi, paling tidak ada dua permasalahan utama yang dihadapi Eropa. *Pertama*, soal disorientasi opini publik (Eropa) mengenai ketidakpuasan atas perkembangan yang membuat legitimasi proses integrasi kembali menjadi pertanyaan. Semua ini menjadikan warga Eropa sulit menentukan dimana posisi mereka untuk turut aktif mengambil bagian di dalam UE. Kesulitan *kedua*, yakni kurang jelas visi mau dibawa kemana masa depan Eropa dengan selalu mempertanyakan peran strategi apa yang akan diambil sebagai fokus utamanya.

Keinginan bersama hidup damai berdampingan merupakan salah satu alasan utama yang pantas di kedepankan. Bagaimanapun juga harapan dititipkan pada UE yang akan menjadi sarana bagi terciptanya stabilitas yang

⁵⁸ Lihat: From Single Market To European Union (E.I.P.A – I.E.A.P: Library Maastricht, tanpa tahun).

langgeng dengan segala macam regulasi yang mengatur seluruh sendi kehidupan segenap warga Eropa. Adalah sebuah pengaturan regulasi yang tidak pernah ada sebelumnya pada organisasi internasional lainnya. Sebuah regulasi yang sekaligus melihat gambaran dan memahami segala kesulitan yang dihadapi pada sebuah proses integrasi, positif maupun negatif, sehingga kita pun bisa memberikan interpretasi bagi tantangan-tantangan yang di hadapi UE.

Tantangan utama adalah masalah politik luar negeri dan pertahanan keamanan. Berakhirnya konfrontasi Timur-Barat membuka peluang kebebasan lebih luas, tapi disaat bersamaan justru menuntut tanggung jawab berat dalam penyelesaian konflik-konflik disintegrasi, pertama, seperti yang terjadi di Eropa Timur, yakni dengan ikut serta memelihara stabilitas dengan menawarkan alternatif politik bagi penyelesaian konflik yang adil dan langgeng.

Kedua, konsekuensi integrasi itu sendiri yang harus di kedepankan, seperti penyusunan agenda politik luar negeri maupun struktur pertahanan keamanan Eropa yang harus menjadi perhatian seluruh pemerintahan negara anggota.

Ketiga, kesadaran bahwa setiap masalah tak mungkin diselesaikan satu negara saja, sehingga memungkinkan renasionalisasi politik luar negeri dan kebijakan pertahanan keamanan setiap negara anggota demi kepentingan bersamanya.

Untuk menghadapi sekaligus menyelesaikan tantangan diatas, (rakyat) Eropa sangat memerlukan dimensi politik baru, dan dalam konstruksinya, selain ekonomi, elemen politik tetap menjadi elemen dasarnya, dengan kata lain kesatuan ekonomi dan politik merupakan dua sisi koin. Bagaimanapun polemik yang terjadi seputar kebijakan ekonomi tidak lepas dari visi politiknya. Segala kebijakan ekonomi merupakan keputusan politik yang merupakan kristalisasi dari setiap putusan politik negara-negara anggota.

Karena itu, partisipasi rakyat yang tercermin dalam keputusan politik negara anggota UE sangat diperlukan, terutama kebijakan-kebijakan yang konstruktif bagi keseluruhan agenda yang telah di program UE. Akhirnya, interpretasi politik jugalah yang akan menjadi pembuka jalan terhadap seluruh proses integrasi dalam UE.

Karenanya, selain tujuan-tujuan perjanjian Maastricht seperti sebelumnya, disebutkan pula bahwa UE harus merumuskan dan melaksanakan hal-hal secara terinci meliputi seluruh aspek permasalahan CFSP. Hal ini dimaksudkan agar UE dapat bertindak secara efektif melayani kepentingan anggotanya dan masyarakat internasional umumnya. Dengan demikian, lambat laun melalui koordinasi antar pemerintah, CFSP akan dapat menciptakan kebijakan bersama secara lebih efektif.⁵⁹

Secara garis besar rumusan yang di buat Dewan Eropa tentang CFSP bermaksud agar UE dapat bersikap satu suara dan bertindak efektif menjaga kepentingan Eropa dan dunia internasional. Kebijakan ini mencakup semua aspek keamanan dan secara khusus bertujuan untuk mengurangi resiko dan ketidak pastian yang dapat mengancam wilayah dan kebebasan politik anggota UE. Sedangkan WEU ditetapkan sebagai bagian tak terpisahkan dari perkembangan UE.⁶⁰

⁵⁹ *Article J.1. (1,2,3,4), Perjanjian Maastricht*

⁶⁰ *Article J.4. Perjanjian Maastricht.*

BAB IV

USAHA MEMAKSIMALKAN PELAKSANAAN CFSP

Sejak pembentukan Masyarakat Eropa atau sekarang lebih dikenal Uni Eropa melalui Traktat Roma (1957), aspek-aspek ekonomi khususnya penciptaan suatu pasar bersama telah menjadi fokus perhatian utama. Selama kurun waktu tersebut, Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama atau *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) belum mendapatkan tempat semestinya. Baru sekitar pertengahan tahun 1970-an negara-negara UE mulai mengadakan kerjasama dalam bentuk konsultasi mengenai masalah-masalah internasional melalui pertemuan *Inter Governmental Conference* (IGC) dalam konteks *European Political Cooperation*. Kemajuan lebih lanjut dicapai melalui Traktat Maastricht (1992) yang telah memasukkan tujuan CSFP untuk pertama kalinya. Dan sejak Traktat Maastricht mulai berlaku di tahun 1993, UE secara resmi dapat menyuarakan posisi bersama pada panggung internasional.

Realisasi CFSP tampaknya masih sulit dicapai khususnya dengan bertambahnya negara UE menjadi 27 karena masing-masing negara anggota UE dalam pandangan kepentingan nasionalnya termasuk kebijakan luar negerinya berbeda satu dengan yang lainnya. Langkah yang dilakukan oleh CFSP dalam menjalankan kebijakannya selalu ditanggapi dengan dingin oleh anggota UE, mereka selalu mempertanyakan apakah kebijakan CFSP dapat menguntungkan kepentingan mereka atau tidak.

Dalam bab ini penjabaran akan dilakukan mengenai usaha-usaha Uni Eropa memaksimalkan pelaksanaan CFSP, yaitu; bagian pertama akan dijabarkan mengenai upaya meleburkan WEU kedalam Uni Eropa; kemudian bagian kedua, akan menjelaskan mengenai meniadakan peran *Collective Defense* dalam kebijakan keamanan bersama UE; serta pada bagian ketiga

dalam usaha memaksimalkan pelaksanaan CFSP, yaitu, akan dijabarkan prosedur pengambilan keputusan dalam CFSP.

Pada bab ini juga akan dijelaskan mengenai CFSP sebagai pendukung dari kepentingan nasional negara-negara anggota UE. Kemudian, akan dijelaskan juga mengenai dualisme UE dalam kerjasama keamanannya di Eropa sebagai salah satu usaha UE untuk mengatasi perbedaan kepentingan dari negara-negara anggota UE.

IV.1. Usaha untuk Mengatasi Perbedaan Kepentingan Dalam Rangka Memaksimalkan Pelaksanaan CFSP

Dengan sumber-sumber *geopolitical power* yang dimilikinya, apakah Uni Eropa masih membutuhkan kemampuan militer dan diplomasi tradisional seperti halnya sebuah negara-bangsa. Namun para pemimpin Eropa masih meyakini hal tersebut, berbagai upaya dilakukan agar Uni Eropa memiliki *Common foreign policy*, termasuk *common defense*. CFSP merupakan dua urusan penting yang saling mendukung untuk menciptakan keutuhan UE. Kendati demikian, meski tujuan kedua dimensi politik luar negeri dan keamanan sudah diatur dalam traktat-traktat yang dihasilkan UE, namun pengaturan implementasinya masih sangat membutuhkan interpretasi dan penyatuan kebijakan nasional setiap negara anggotanya.

Proses atau desakan atas ditetapkan dan tuntutan dilaksanakannya CFSP juga dilandasi beberapa krisis internasional yang terjadi di wilayah-wilayah yang tidak jauh dari wilayah Eropa, seperti di kawasan Teluk pada 1991. Presiden Komisi ME saat itu, Jacques Delors⁶¹, mengambil pelajaran penting bahwa benar kerjasama ekonomi di Eropa selama lebih dari 20 tahun telah melangkah jauh, tetapi pengaruh apa yang di berikan Eropa dalam hal

⁶¹ Jacques Delors. *European Integration and Security* (London: Alastair Buchan Memorial Lecture, 1991), hal. 1 dikutip dari Juke Sumantri, "Latar Belakang dan Proses Pembentukan Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa", dalam Agus R Rahman et al., 1997 Op. cit. hal 19.

politik luar negeri dan ikut menjaga perdamaian dunia masih jauh dari harapan.

Selain itu, kurang mampuan Eropa dalam penyelesaian masalah Timur Tengah (sengketa Arab-Israel), khususnya lagi dengan apa yang terjadi pada perang teluk juga menggambarkan bahwa Eropa tidak memiliki satu suara apalagi satu tindakan dalam penanganan krisis politik dan militer.⁶²

Sebagai responnya Dewan Eropa membuat suatu rumusan tentang CFSP yang bermaksud agar UE dapat bertindak satu secara efektif dalam rangka menjaga kepentingan (Eropa) bersama dan dunia internasional. Kebijakan tersebut mencakup semua aspek keamanan dan secara khusus bertujuan mengurangi resiko dan ketidakpastian yang dapat mengancam integritas teritorial dan kebebasan politis UE maupun anggota-anggotanya, termasuk sifat demokratisnya, stabilitas ekonomi serta stabilitas negara-negara tetangga.

Setelah CFSP terbentuk berdasarkan traktat Maastricht, secara jelas ditetapkan bahwa salah satu sasaran utama Uni Eropa adalah menegaskan identitasnya di dunia internasional melalui pelaksanaan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama. Untuk mencapai bidang pertahanan tersebut, CFSP menetapkan satu kerangka kerja pencapaian kapabilitas pertahanan di masa mendatang dengan menetapkan sasaran-sasaran utama CFSP⁶³:

1. Mengamankan nilai-nilai bersama, kepentingan bersama, kemerdekaan dan integritas Uni Eropa sesuai dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Piagam PBB.
2. Memperkuat keamanan Uni Eropa.

⁶² Saat Perang Teluk berlangsung, hanya Inggris yang secara tegas mendukung upaya AS "menghukum" Irak dengan serangan udara atas tindakannya menginvasi Kuwait. Sedangkan negara besar Eropa lainnya, seperti Jerman dan terutama Perancis (yang memiliki hubungan sejarah dekat dengan negeri-negeri Arab) lebih mengupayakan usaha damai lewat perundingan ketimbang militer.

⁶³ Pasal J.1.1 Traktat Amsterdam.

3. Menjaga perdamaian dan memperkuat keamanan internasional sesuai dengan prinsip-prinsip piagam PBB seperti halnya prinsip Akta Final Helsinki dan sasaran-sasaran Piagam Paris.
4. Meningkatkan kerjasama internasional.
5. Mengembangkan dan mengonsolidasikan demokrasi dan penegakan hukum, menghormati Hak Asasi Manusia dan kebebasan fundamental.

Untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut Uni Eropa harus menempuh dua cara. Pertama, melaksanakan kerjasama yang sistematis antara negara-negara anggota dalam pelaksanaan suatu kebijakan, sesuai dengan pasal J.2. Kedua, sejalan dengan pasal J.3, secara lambat laun akan dilaksanakan tindakan bersama. Sejak berakhirnya Perang Dingin, perhatian Uni Eropa dalam kerangka CFSP memprioritaskan kebijakannya ke negara-negara Eropa Timur dan Eropa tengah dengan pertimbangan pendekatan geografis, sejarah dan budaya.

Pada Oktober 1993 (di Brussel) Dewan Eropa mengadopsi lima tindakan bersama (joint action) untuk mendukung CFSP⁶⁴:

1. Menjaga stabilitas dan perdamaian di Eropa dengan jalan memperkuat proses demokrasi di Eropa Timur dan Tengah, meningkatkan keamanan perbatasan dan menjamin hak-hak kaum minoritas (inisiatif Balladur).
2. Mendukung proses perdamaian di kawasan Timur tengah, antara Israel dan Palestina serta negara-negara Arab lainnya.
3. Mendukung proses perdamaian dan misi kemanusiaan di bekas negara Yugoslavia.
4. Mendukung proses demokrasi di Rusia, dengan membantu memonitor berlangsungnya pemilu.

⁶⁴ Commission of the European Communities. 1993. *Bulletin of the European Communities Commission*, 26. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg. Hal.10

Dalam menangani masalah pertahanan keamanan, posisi UE diletakkan sebagai bagian tak terpisahkan dari perkembangan keamanan Eropa. Dengan demikian, Eropa harus pula merumuskan kepentingannya baik di Eropa sendiri maupun kawasan-kawasan pengaruhnya.

Meskipun dalam segi politik seluruh anggota UE telah menyepakati terbentuknya CFSP sebagai salah satu pilar yang harus di wujudkan, namun tampaknya tidak demikian dalam pelaksanaannya, yakni masih terdapatnya beberapa kendala, seperti: masih kuatnya keinginan untuk mempertahankan kedaulatan dan kepentingan nasional negara anggotanya dalam menghadapi permasalahan-permasalahan CFSP itu sendiri.

Selain itu, CFSP belum menampakkan suatu kesatuan yang tunggal. Ia masih memperlihatkan suau kebijakan ganda, yakni masalah-masalah politik luar negeri dan masalah-masalah keamanan. Untuk masalah yang terakhir ini, UE juga belum memiliki institusi-institusi khusus untuk menjalankan keputusan-keputusan operasional militer. Akibatnya, UE masih mengandalkan pada WEU dan NATO sebagai instrumen pelaksana keputusan CFSP dalam bidang keamanan.

Tidak berbeda dengan masalah politik luar negeri, masalah keamanan juga memiliki tingkat sensitivitas tersendiri untuk diperdebatkan, apalagi masalah satu ini sangat erat hubungan dengan sentiment kedaulatan negara.

Sebenarnya Eropa telah memiliki bentuk kerjasama pertahanan dan keamanan sejak berakhirnya Perang Dunia ke II yaitu NATO. Namun walaupun telah memiliki bentuk kerjasama pertahanan, negara-negara Eropa merasa bahwa mereka harus memiliki pertahanan dan keamanan yang mandiri terlepas dari bayang-bayang Amerika Serikat. Dipelopori oleh Perancis, Eropa mencoba untuk membentuk kerjasama pertahanan dan keamanan sendiri.

Kini Eropa mencoba membentuk kerjasama yang lebih baik dengan menggunakan Perjanjian Maastricht (TEU). Pada perjanjian ini dirumuskan formula bentuk kerjasama pertahanan dan keamanan yang cocok bagi Eropa melalui kerangka pilar kedua yaitu CFSP.

Pada Desember tahun 1993, Dewan Eropa mengemukakan empat elemen penting dari CFSP⁶⁵. *Pertama*, CFSP harus aktif bukan reaktif, dan diperluas untuk mendukung pendekatan yang sistematis terhadap suatu kebijakan. *Kedua*, CFSP diharapkan akan mendorong kesatuan pada implementasi eksternal Uni Eropa. *Ketiga*, semua aspek dari keamanan akan dilibatkan, dan Komisi Eropa memiliki peran dalam koordinasi antara Uni Eropa dan WEU⁶⁶. *Keempat*, tindakan bersama harus sesuai dengan pasal J.3. Menyangkut poin ke tiga, sekretariat WEU kemudian dipindahkan dari London ke Brussels, yang alasannya untuk lebih mendekatkan jalur komunikasi antara WEU dengan Uni Eropa dan NATO.

IV.1.1. Peleburan WEU kedalam Uni Eropa

WEU merupakan organisasi pertahanan yang dimiliki oleh masyarakat Eropa. WEU berdiri pada tahun 1948 di Brussel dengan beranggotakan Perancis, Luksemburg, Inggris dan Belanda. Tujuan didirikannya WEU untuk kerjasama dalam bidang ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan. Pada tahun 1954 di Paris perjanjian direvisi sehingga Jerman Barat dan Italia dapat bergabung kedalam WEU. Seiring dengan lahirnya UE dan NATO, keberadaan WEU semakin meredup. Hal ini disebabkan dalam perkembangannya fungsi-fungsi WEU pada waktu itu justru dipindahkan pada organisasi lain, seperti fungsi pertahanan dan keamanan dialihkan ke NATO sedangkan fungsi Ekonomi ditangani oleh UE. Baru pada tahun 1984 WEU dihidupkan kembali, bertepatan pada hari ulang tahunnya yang ke 30.

Perkembangan WEU terus berlanjut hingga melalui Traktat Maastricht (TEU) disebutkan bahwa WEU akan memikul peran pertahanan dari UE. WEU dengan status sebagai komponen pertahanan UE mengadakan pertemuan di Petersberg pada 19 Juni 1992 yang menghasilkan Deklarasi

⁶⁵ Commission of the European Communities, 1993. *Op. Cit.*, hal. 12.

⁶⁶ Berdasarkan pada Traktat Maastricht disebutkan WEU akan mengelaborasi dan mengimplementasikan keputusan-keputusan Uni Eropa yang berdampak pada pertahanan.

Petersberg. Deklarasi ini merumuskan pandangan-pandangan tentang peran mereka dalam dimensi pertahanan dan keamanan Eropa yang disebut juga "*Petersberg Tasks*". Jenis tugas dari misi tersebut adalah; misi kemanusiaan dan penyelamatan; misi menjaga perdamaian; operasi militer dalam manajemen krisis, termasuk 'peacemaking'.

Melihat beberapa langkah penguatan WEU baik kemampuan operasional maupun birokrasinya sejak penandatanganan Maastricht, WEU telah menjadi bagian integral dari UE dan UE akan mempunyai peran pertahanan.

Peristiwa meningkatnya krisis di Yugoslavia dan krisis perbedaan pendapat antara negara-negara anggota UE dengan Amerika Serikat mengenai penggunaan kekuatan militer dalam menyelesaikan persoalan Irak memberikan suatu bukti kelemahan Uni Eropa baik dari sisi politik dan pertahanan. Hal inilah yang mendorong negara anggota UE untuk membahas tentang peran Uni Eropa di bidang pertahanan dan keamanan. Terlebih lagi dengan masuknya negara Austria, Finlandia dan Swedia pada Januari 1995 kedalam Uni Eropa, masuknya ketiga negara netral tersebut menambah kompleksitas pembahasan, untuk itu diadakannya Konferensi inter-governmental tahun 1996 di Turin.

Sebenarnya menjelang pertemuan IGC 1996 di Turin ada tiga usul yang mencerminkan perbedaan pandangan tentang hubungan WEU dan UE. Ketiga usul tersebut dicantumkan dalam sebuah laporan yang berjudul *WEU Contribution to the European Intergovernmental Conference 1996* yang disiapkan oleh Carlos Westerndorp⁶⁷. Ketiga usulan tersebut adalah;

- Pertama, yaitu opsi A, mempertahankan pemisahan antara WEU dan UE seperti yang diatur dalam Perjanjian Maastricht 1992. Keputusan tentang masalah-masalah pertahanan tetap bersifat *Intergovernmental* dan didasarkan atas konsesus. Usulan opsi ini didukung penuh oleh Inggris dan oleh negara netral UE, serta Denmark.

⁶⁷ Prasetyono, Edy. *Op. Cit.*. Hal. 4.

- Kedua, Opsi C, yaitu mengintegrasikan WEU dan UE. Tanggungjawab WEU dalam masalah pertahanan akan di transfer kedalam CFSP UE dengan kemungkinan mengembangkan mekanisme *opting-out* bagi negara-negara netral UE.usulan opsi ini didukung oleh Perancis, Jerman dan Belgia.
- Ketiga, Opsi B, yaitu didasarkan atas argument-argumen yang dikembangkan oleh negara-negara netral. Mereka mengusulkan penguatan kerjasama UE dan WEU dan mengintegrasikan Petersberg Task ke dalam UE. Menurut usulan ini WEU dan UE tetap terpisah.

Perbedaan pandangan sebagaimana dicerminkan dalam usulan-usulan diatas menunjukkan rumitnya masalah kelembagaan keamanan di Eropa setelah Perjanjian Maastricht ditandatangani. Salah satu alasan diadakannya Konferensi Inter-governmental tahun 1996 adalah mengembangkan dan memperkuat pilar CFSP dan membahas persoalan-persoalan seputar kebijakan pertahanan bersama. Hasil konferensi tersebut adalah penandatanganan Traktat Amsterdam dan dengan demikian permasalahan dibidang pertahanan sedikit berkurang karena terdapat perubahan dalam CFSP yang merupakan hasil kompromi dari dua kelompok yang bertentangan yakni pemerintah Inggris dan Denmark yang menginginkan peran pertahanan Uni Eropa sejalan dengan NATO, disisi lain Pemerintah Perancis dan Jerman menginginkan WEU berintegrasi dengan Uni Eropa⁶⁸. Pada pertemuan tersebut yang dipilih adalah opsi ke tiga atau opsi B, yaitu meningkatkan peran dan kerjasama WEU dan UE serta mengintegrasikan *Petersberg* Taks kedalam UE.

Konferensi Intergovernmental pada saat amandemen TEU yang menghasilkan Treaty of Amsterdam (Juni 1997) membuat sejumlah perubahan di dalam CFSP yang memungkinkan negara anggota memanfaatkan segala sarana untuk mencapai CFSP yang lebih efektif, koheren dan visible. Hasil

⁶⁸ Archer, C. *The European Union Structure and Process*. 3rd edition, Continuum. London and New York. 2000.

dari IGC 1996 kemudian dijadikan dasar Treaty of Amsterdam (TOA) yang mereview Perjanjian Maastricht. Perubahan tersebut antara lain, pertama, Pasal J.7.1 Traktat Amsterdam yang menggantikan pasal J.4 Traktat Maastricht menjelaskan mengenai pemetaan kebijakan keamanan bersama dan terdapat ide pembentukan pertahanan bersama. Perkembangan kearah common defence policy dari CFSP tersebut dibebankan kepada Dewan Eropa. Kedua, batasan kebijakan keamanan yang dapat ditangani oleh Uni Eropa sendiri dijelaskan dalam pasal J.7.2 Traktat Amsterdam. Integrasi Petersberg Tasks mencakup misi kemanusiaan dan penyelamatan, misi menjaga perdamaian, manajemen krisis dan termasuk "peace making". Ketiga, membuka kesempatan kepada negara-negara bukan anggota WEU untuk berpartisipasi dalam tugas-tugas Petersberg.

Treaty of Amsterdam 1997, secara simultan dengan misi Petersberg, mempercayakan *Western European Union* (WEU) dengan tugas tambahan yaitu menyediakan bagi Uni Eropa sebuah akses kapabilitas operasional dan mendukungnya dalam kerangka aspek pertahanan CFSP serta menyiapkan personel WEU untuk kebijakan Uni Eropa dalam hal perencanaan kebijakan. Namun, traktat tersebut tidak memberikan provisi bagi kebijakan pertahanan bersama, *common defence* ataupun integrasi WEU ke dalam Uni Eropa.⁶⁹

Tak dapat dipungkiri, itikad baik Eropa untuk membangun sehingga memiliki suatu badan keamanan yang independen dengan dasar CFSP, terlihat semakin serius terutama sejak pertemuan di Helsinki, Finlandia pada bulan Desember 1999 di mana pimpinan EU berinisiatif membentuk suatu kekuatan reaksi cepat yang mampu bertindak secara otonom, mengirim hingga 60.000 pasukan ke luar negeri dalam jangka waktu dua bulan dan mempertahankannya untuk setidaknya satu tahun. Setelah beberapa dekade EU gagal membentuk suatu kapabilitas militer Eropa yang berarti, Deklarasi

⁶⁹ Vanda Knowles, The UK, "Germany and ESDP: Developments at the Convention and the IGC", <http://www.iiss.ee/files/7/IIS6008%20expansionPetersberg.pdf>.

Helsinki dapat dikatakan sebuah langkah besar dari keinginan Eropa untuk lebih bertanggungjawab atas pertahanannya sendiri.⁷⁰

Inisiatif ini terlihat lebih serius dari sebelumnya, ditandai dengan; Pertama, United Kingdom, dengan kekuatan militer yang sangat dibutuhkan untuk membentuk militer Eropa yang kredibel, untuk pertama kalinya bergabung dengan sepenuh hati⁷¹; Kedua, konflik Kosovo semakin menyadarkan Eropa betapa bergantungnya mereka secara militer kepada Washington dan hal ini akan terus berlanjut kecuali suatu perubahan besar dilakukan; Ketiga, Deklarasi Helsinki bukanlah suatu upaya merevisi WEU, tetapi lebih sebagai sebuah rencana untuk mentransfer tanggung jawab pertahanan dan keamanan kepada EU yang merupakan organisasi yang ditopang oleh *political will*.

Sejak traktat Nice pada tahun 2000 akhirnya semua fungsi WEU diintegrasikan kedalam UE. Hal ini menunjukkan kehendak UE untuk langsung berhubungan dengan NATO untuk mengembangkan identitas pertahanan Eropa dan secara gradual mengambil alih peran WEU. Selain itu pada Traktat Nice para pimpinan Uni Eropa tersebut juga menyetujui rencana pembentukan Komite Keamanan dan Politik yang baru, Staf Militer yang mampu memberikan saran kepada pimpinan EU dan Komite Militer untuk Pertahanan yang akan dibentuk dengan meniru model NATO.

IV.1.2. Tidak ada Peran *Collective Defense* dalam Kebijakan Keamanan Bersama UE

Dalam deklarasi Petersberg, memberikan kriteria-kriteria misi yang merupakan tanggung jawab UE/WEU dalam masalah keamanan. Misi

⁷⁰ M. Petrelli & A. Vallianatou, "The medium-small and big member states: willing enough to draw common positions during the European Convention and IGC debate on CFSP and ESDP?" <http://eep.pspa.uoa.gr/Paperconventioneeep.pdf>

⁷¹ Pengalaman Yugoslavia dan tidak adanya jaminan bahwa AS akan meminjamkan asetnya untuk sebuah operasi militer yang mendesak di Eropa membuat Inggris untuk tidak lagi menentang penguatan UE dengan kemampuan pertahanan.

kemanusiaan dan penyelamatan, menjaga perdamaian, dan operasi militer dalam manajemen krisis termasuk misi menciptakan perdamaian (*peace making*). Penetapan jenis operasi UE/WEU menyebabkan UE/WEU pada akhirnya hanya berfungsi sebagai organisasi keamanan non-militer karena tidak memiliki jenis operasi memaksa perdamaian (*peace enforcement*).⁷²

Bahwa UE/WEU merupakan alat politik-militer untuk menangani manajemen krisis didukung oleh konsep strategi keamanan Eropa (*European Security Strategy, ESS*) yang dikemukakan oleh Javier Solana pada tahun 2003. Solana mendefinisikan jenis-jenis persoalan yang dianggap sebagai ancaman oleh Uni Eropa kesemuanya bersifat non-militer dan hanya pada ruang lingkup stabilitas kawasan Eropa⁷³.

UE lebih berkembang kearah organisasi keamanan non-militer juga di paparkan pada pertemuan Dewan Eropa yang bertemu di Helsinki pada Desember 1999. pada pertemuan tersebut dibuat suatu rancangan kebijakan yang diberinama "*Headline Goal*". Rancangan tersebut ditujukan kepada semua negara anggota Uni Eropa berkenaan dengan pengembangan kemampuan militer untuk mendukung operasi manajemen krisis⁷⁴. Sasaran kebijakan tersebut adalah penurunan kekuatan militer oleh UE sebanyak 60 ribu personil dengan masa tugas satu tahun pada tahun 2003. Kekuatan militer tersebut akan menjalankan misi-misi sesuai dengan "*Petersberg's Tasks*". Kekuatan militer tersebut akan beroperasi dimana NATO tidak terlibat, meskipun demikian dalam rumusan tersebut ditegaskan bahwa NATO tetap menjadi landasan utama pertahanan kolektif negara anggota UE sehingga dipastikan tidak akan ada pembentukan tentara Eropa.⁷⁵

⁷² *Peace making* adalah usaha menciptakan situasi damai melalui usaha diplomasi dimana keterlibatan militer tidak dominan, sedangkan *Peace enforcement* adalah usaha menciptakan situasi damai dengan menggunakan paksaan melalui kekuatan militer.

⁷³ Solana, J. 2003. *Asecure Europe In A Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, hal 3. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (diakses pada 15 jul2008)

⁷⁴ <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0403.htm> (diakses pada 15 Juli 2008)

⁷⁵ Tomas Valasek, "France, NATO and European Defence", http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_nato_12may2008.pdf.

Dari penjelasan diatas dapat digaris bawahi bahwa, pasca traktat Amsterdam 1997 Uni Eropa lebih berkonsentrasi pada pengembangan kemampuan agar dapat menjalankan misi-misi manajemen krisis dengan efisien, sedangkan pertahanan kolektif tetap menjadi kewajiban dari NATO sebagai penjamin keamanan.

Terkait dengan harus adanya koordinasi dengan badan keamanan yang telah ada dan kuat di Eropa seperti NATO untuk menjadikan CFSP efektif berjalan, untuk jangka waktu yang relatif lama, Uni Eropa masih harus mengandalkan kekuatan NATO yang merupakan badan keamanan terkuat di Eropa di mana seluruh negara anggota WEU tergabung di dalamnya.⁷⁶

Seperti yang telah di paparkan sebelumnya, integrasi WEU kedalam UE dan dengan adanya organ-organ baru UE seperti tersebut diatas, UE diproyeksikan akan mempunyai kekuatan militer yang bisa bertindak untuk operasi-operasi militer atas nama UE, dan bahwa NATO akan tetap mempertahankan peran untuk operasi-operasi militer dalam kategori pertahanan kolektif. Jelas bahwa sejak itu terbuka hubungan yang lebih langsung antara UE dan NATO dalam membahas masalah-masalah keamanan dan pertahanan Eropa.

IV.1.3. Prosedur Pengambilan Keputusan dalam CFSP

Dalam Perjanjian Maastricht (TEU) artikel J.1 disebutkan bahwa prinsip dasar dari kebijakan luar negeri dan keamanan UE adalah menjaga nilai bersama, kepentingan dasar kebebasan, integritas dan keamanan dari UE. Selain itu menjaga perdamaian, meningkatkan kerjasama dan keamanan internasional, mengkonsolidasi demokrasi, tata aturan hukum dan hak dasar. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan ini TEU juga disertai dengan prosedur

⁷⁶ *Ibid.*

pengambilan keputusan. Secara mendasar prosedur ini dibagi dalam dua tahap⁷⁷:

1. Dewan Eropa atau *European Council* (terdiri dari Kepala-Kepala Negara dan Pemerintahan ditambah Presiden Komisi Eropa) memutuskan strategi bersama dan ketentuan-ketentuan secara konsesus.
2. Dewan menteri memutuskan tindakan dan posisi bersama. Keputusan akan direkomendasikan ke Dewan Eropa ini melalui *qualified majority voting*.

Dari butir-butir dan mekanisme pengambilan keputusan CFSP ini, maka UE kini memiliki kekuatan hukum untuk membentuk kebijakan-kebijakan yang diperlukan.

Bila dalam Perjanjian Maastricht Dewan Eropa yang harus mengambil dan menentukan posisi dan tindakan bersama dengan suara bulat, maka dalam pertemuan di Amsterdam negara-negara anggota juga telah mempertimbangkan langkah-langkah untuk mencegah terjadinya pengambilan keputusan yang mengalami jalan buntu, yaitu melalui formula *constructive abstention*.

Formula ini diberlakukan untuk mengurangi resiko terjadinya jalan buntu dalam pengambilan keputusan-keputusan politik yang sangat mendasar dengan cara menetapkan bahwa suatu negara yang tidak memberikan suara dalam pengambilan keputusan tertentu tidak berkewajiban melaksanakan suatu keputusan yang mengikat tersebut. Sementara itu, keputusan-keputusan politik yang telah diambil tersebut akan diimplementasikan berdasarkan suara mayoritas anggota UE *qualified majority voting*. Itulah dua langkah yang mulai berlaku sejak di tandatanganinya Perjanjian Amsterdam pada tahun 1997.⁷⁸ Dalam hal efisiensi prosedur pembuatan keputusan, setiap keputusan

⁷⁷ Pasal 18 TEU.

⁷⁸ "The Council of the European Union and the Common foreign and security policy",

CFSP diambil secara *unanimous*, artinya suatu negara anggota dapat memblokir adopsi dari suatu teks. Dua pilihan untuk memudahkan pembuatan keputusan yaitu;

- Konsep “*constructive abstention*” di mana ketika suatu keputusan diadopsi, sebuah negara anggota dapat menggandakan abstensinya dengan sebuah deklarasi formal. Dengan demikian negara tersebut tidak perlu mengaplikasikan keputusan namun memberikan pengakuan bahwa keputusan tersebut telah terikat dalam Uni Eropa,
- “*qualified majority voting*” yang dapat dipakai pada kasus-kasus di mana Council harus mengimplementasikan *common strategies* yang telah diputuskan oleh European Council dan pada keputusan-keputusan mengenai implementasi joint actions dan common positions. Ketika suatu keputusan diadopsi dengan “*qualified majority voting*” maka sebuah negara anggota harus mengemukakan alasan-alasan kebijakannya nasionalnya bila menolak adopsi teks tersebut. Dalam bidang CFSP sendiri, untuk mengadopsi suatu kesepakatan membutuhkan 62 suara dari setidaknya 10 anggota.

Selain posisi, tindakan, dan deklarasi bersama, Dewan Menteri Eropa pada Perjanjian Amsterdam juga telah sepakat mencangkan strategi bersama dalam hal-hal atau permasalahan tertentu, yang baru akan aktif setelah melalui persetujuan Dewan Eropa dengan cara *qualified majority voting* (QMV).⁷⁹ Sama dengan proses pencapaian keputusan sebelumnya, maka dalam suatu kasus, suatu negara bisa saja memilih abstain “*constructively*”, tanpa harus menghentikan proses pengambilan keputusan tersebut.

<http://ue.eu.int/pesc/pres.asp?lang=en>. diakses pada 15 Juli 2008.

⁷⁹ Jumlah suara masing-masing anggota UE diukur berdasarkan jumlah penduduknya: 10 suara masing-masing untuk Inggris, Jerman, dan Italia; Spanyol 8; Belgia, Portugal, Yunani, dan Belanda masing-masing 5; Austria dan Swedia 4; Denmark, Irlandia, dan Finlandia 3; dan 2 untuk Luksemburg. Untuk mencapai suara mayoritas (QMV) diperlukan 62 suara.

Tetapi, Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama merupakan kebijakan yang tetap berpegang kepada suara bulat (*Unanimity voting*)⁸⁰. Dalam mekanisme CFSP yang memegang peran utama dalam perumusan agenda adalah Dewan Eropa. Komisi Eropa sendiri tidak memiliki hak eksklusif untuk mengusulkan suatu kebijakan kepada Dewan Eropa terkait CFSP. Keputusan yang diambil dengan suara bulat menjadi syarat mutlak dalam mekanisme CFSP. Meskipun dapat digunakan sistem QMV, tetapi hanya diluar kebijakan-kebijakan pertahanan/militer⁸¹.

Secara rinci proses pengambilan keputusan dalam CFSP dimulai melalui mekanisme Dewan Eropa. Sebelum masuk pada Dewan Eropa, Dewan Menteri melalui pertemuan multilateral akan membahas hal-hal yang berkaitan dengan isu yang timbul untuk mencapai kesepakatan awal, walaupun anggotanya terdiri dari berbagai menteri negara-negara anggota namun mekanisme yang digunakan tetap dalam koridor UE. Setelah mencapai kesepakatan, hasil tersebut akan dibawa ke Parlemen Eropa untuk di konsultasikan. Setelah di konsultasikan dengan Parlemen Eropa maka hasil kesepakatan itu akan dibawa ke tingkat Dewan Eropa. Pada tingkat Dewan Eropa inilah diputuskan apakah rekomendasi dari Dewan Menteri itu akan disetujui atau tidak. Jika hasil rekomendasi disetujui maka langkah selanjutnya adalah mendelegasikan hasil keputusan.⁸² Untuk lebih jelasnya, tahapan pengambilan keputusan dalam CFSP, dapat dilihat pada tabel.3.

⁸⁰ Pasal 23 TEU. (*Decision-Making Procedure*)

⁸¹ The national Forum on Europe – CFSP.

<http://www.orumoneurope.ie/index.asp?locID=133> diakses pada 15 Juli 2008

⁸² Michael Smith, *Understanding Europe's New Foreign and Security Policy*, dalam <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=igcc> diakses pada 15 Juli 2008.

Table. 3

Proses pengambilan keputusan dalam CFSP

Tahapan	Organ yang bersangkutan
Agenda Setting: Identifikasi prinsip umum atau area-area CFSP (termasuk persoalan pertahanan/militer)	Dewan Eropa
Decision making: Merumuskan "Common Positions" dan Joint actions dari CFSP	Dewan Menteri Luar Negeri dan Komisi Eropa
Implementasi Common Positions dan Joint Actions (termasuk representasi urusan luar negeri Uni Eropa)	Presidensi Uni Eropa, Dewan Menteri Luar Negeri, Komisi Eropa + WEU (pada kasus-kasus tertentu akan digunakan QMV dan konsultasi dengan Parlemen Eropa)
Pendanaan	Presidensi UE, Dewan Menteri Luar Negeri, Komisi Eropa, parlemen Eropa
Evaluasi pelaksanaan dari segi konsistensi	Presidensi UE, Parlemen Eropa, Komisi Eropa, Komite perwakilan tetap UE
Penilaian dan Perwakilan Rakyat (Democratic Oversight)	Parlemen Eropa, masing-masing Parlemen Nasional

Proses pengambilan keputusan dalam CFSP memang berbeda dengan proses pengambilan keputusan pada pilar pertama. Karena sifatnya yang sensitif maka proses pengambilan keputusan yang dibuat haruslah

berdasarkan suara bulat. Hal ini di maksudkan agar tiap-tiap kepentingan negara anggota UE terwakilkan.

IV.2. CFSP Sebagai Pendukung dari Kepentingan Nasional Negara-Negara Anggota UE

Uni Eropa terbentuk karena adanya nilai-nilai bersama (*common Values*) dan kepentingan bersama (*common interest*). Nilai bersama Uni Eropa adalah demokrasi⁸³ dan penghormatan atas hak-hak fundamental sebagai prinsip dasar hukum bersama.⁸⁴ Sedangkan kepentingan bersama Uni Eropa, yaitu pengembangan ekonomi dan sosial, memperkuat identitas Uni Eropa di fora internasional melalui implementasi CFSP, memperkuat perlindungan atas hak-hak dan kepentingan-kepentingan negara anggota, dan mempertahankan serta mengembangkan Uni Eropa sebagai kawasan yang terjamin kebebasannya, keamanan dan hukum (*area of freedom, security dan justice*)⁸⁵. Diluar nilai-nilai bersama dan kepentingan-kepentingan bersama tersebut, tidak dapat di hindari bahwa dalam Uni Eropa sendiri terdapat kepentingan nasional (*self interest*) dari masing-masing negara anggota.

Berakhirnya Perang Dingin memunculkan banyak tantangan keamanan baru. Krisis di Yugoslavia merupakan contoh kasus ancaman keamanan di kawasan Eropa. Ancaman-ancaman tersebut dapat memberikan dampak kepada negara-negara Eropa yang khususnya langsung berbatasan dengan wilayah yang berkonflik. Dengan bertindak secara bersama-sama melalui CFSP akan dapat mendorong kemampuan untuk mempertahankan keamanan dari ancaman-ancaman, baik yang berasal dari konflik-konflik yang berasal dari Eropa Tengah dan Timur maupun ancaman yang berasal dari situasi internasional yang tidak menentu seperti ancaman teroris yang sewaktu-waktu dapat mengganggu negara-negara anggota UE. Dengan kata

⁸³ Psal F.1 traktat Masstricht

⁸⁴ Pasal F.2 traktat Masstricht

⁸⁵ Pasal B traktat Amsterdam.

lain, munculnya kesadaran bahwa setiap masalah tak mungkin diselesaikan satu negara saja, sehingga memungkinkan renasionalisasi politik luar negeri dan pertahanan keamanan setiap negara anggota demi kepentingan bersamanya. Alasan pertahanan dan keamanan juga memiliki pengaruh yang cukup besar dalam CFSP yang secara langsung maupun tidak langsung dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan adanya ancaman terhadap kemerdekaan, keamanan dan kedaulatan negara-negara anggota UE yang merupakan bagian dari kepentingan nasionalnya.⁸⁶

Bagi sebagian negara, keberadaan keamanan bersama memiliki keuntungan tersendiri, selain pemelihara perdamaian, kebijakan keamanan bersama memiliki keuntungan yang cukup berarti bagi negara-negara anggota UE. Misalnya saja, dengan adanya kebijakan bersama mengenai pertahanan dan keamanan memberikan solusi bagi negara-negara UE bahwa integrasi ini akan lebih menghemat anggaran belanja negaranya dalam bidang militer, karena dana yang dibutuhkan untuk hal tersebut ditanggung oleh para pembayar pajak dari masyarakat Eropa. Dengan begitu sebagian dana militer dari negara-negara anggota UE dapat dialihkan untuk kepentingan ekonomi masing-masing negara anggota.

Makna CFSP bagi negara-negara anggota juga dapat dilihat sebagai penunjang kebijakan luar negeri mereka, seperti melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi negara-negara UE di luar kawasan. Artinya, suara UE di fora internasional mewakili suara dari masing-masing anggota, dengan begitu sasaran-sasaran kepentingan mereka akan lebih cepat tercapai karena mengatas namakan Eropa.

Dalam teorinya Moravcsik berasumsi bahwa tuntutan bagi integrasi muncul dari proses politik domestik, sementara hasil integrasi yang tertuang

⁸⁶ Unsur-unsur kepentingan nasional terdiri dari, *Self preservation, independence, territorial integrity, military security, and economic well-being*. Unsur unsur kepentingan nasional ini di kemukakan oleh Jack C Plano and Roy Olton dalam "The International Relations Dictionary", (California:ABC-CLIO, 1982), hal. 7.

dalam berbagai bentuk kerjasama, persetujuan, dan kebijakan bersama, timbul dari proses negosiasi *intergovernmental* (antar pemerintah).⁸⁷

Integrasi Eropa sejak awal prosesnya merefleksikan 3 faktor,⁸⁸ yakni, pola keuntungan komersial, posisi tawar-menawar (*bargaining power*) negara-negara besar yang relatif satu dengan lainnya, serta keinginan untuk memperkuat kredibilitas komitmen antar negara. Kepentingan merupakan konsep kunci untuk menjelaskan mengapa proses integrasi terjadi. Kepentingan nasional kemudian mendorong negara-negara berdaulat untuk mengkoordinasikan kebijakan mereka dan menyerahkan hak prerogatif kewenangan kepada mekanisme kebijakan bersama demi memaksimalkan kepentingan tersebut, dan untuk membentuk mekanisme paksaan terhadap pemerintah lain agar memenuhi komitmen yang telah dibuat bersama-sama. Jadi, berdasarkan pendapat Moravcsik, integrasi bidang *political security* di dalam kerangka CFSP secara langsung maupun tidak langsung dapat dikatakan sebagai hasil dari bentuk persetujuan, dan kebijakan bersama antara pemerintah dari negara anggota untuk memaksimalkan kepentingan mereka.

IV.3. Dualisme Uni Eropa Terhadap Integrasi Keamanan Uni Eropa

CFSP merupakan dasar utama dari pembentukan kebijakan keamanan UE di luar NATO dan merupakan suatu bentuk nyata dari usaha kemandirian UE dalam bidang keamanan. Usaha kemandirian tersebut justru terlihat sebaliknya sebagai suatu kondisi yang tumpang tindih. Satu sisi UE menemukan suatu mekanisme dan kerangka kerja untuk mewujudkan kemandirian dalam keamanan tetapi disisi lain keberadaan NATO di Eropa masih ada dan masih diperlukan.

⁸⁷ Andrew Moravcsik. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1998. Hal. 241.

⁸⁸ *Ibid.* hal.242.

Dualisme Uni Eropa terhadap integrasi keamanan di Eropa dipengaruhi oleh perbedaan keanggotaan, perbedaan-perbedaan tersebut adalah⁸⁹:

- Tidak semua anggota UE juga menjadi anggota NATO. Negara-negara netral seperti Finlandia dan Swedia adalah negara-negara UE namun mereka bukan anggota NATO.
- Disisi lain, tidak semua anggota NATO di Eropa adalah anggota UE, seperti halnya Turki.
- Terdapatnya perbedaan pandangan mengenai kemandirian dalam hal bentuk pertahanan dan keamanan antara negara-negara anggota UE. Sebagai contoh, Perancis yang menginginkan kemandirian dalam hal keamanan terlepas dari NATO, sedangkan Inggris menolak rencana tersebut dengan tetap menginginkan keterlibatan Amerika Serikat melalui NATO di Eropa.

Uni Eropa membutuhkan suatu pola hubungan yang flexibel antara perumusan kebijakan pertahanan dan keamanan bersama dengan tindakan operasional militernya. Organisasi keamanan Uni Eropa (WEU) dalam hal ini harus dapat berperan sebagai suatu struktur yang menjembatani CFSP dan NATO. WEU yang ditetapkan sebagai komponen pertahanan dan keamanan UE⁹⁰ harus menerima keberadaan NATO di Eropa, hal ini didukung dengan suatu ketetapan bahwa UE tidak akan mencegah kerjasama yang lebih dalam diantara negara anggota UE yang didasarkan pada tingkat bilateral, baik dalam kerangka WEU maupun NATO dan tidak bertentangan dengan kebijakan pertahanan bersama dalam kerangka CFSP.⁹¹

Dalam, CFSP dualisme UE terhadap WEU dan NATO sebagai penjamin keamanan wilayah Eropa merupakan konsekuensi dari beragam

⁸⁹ Prasetyono, Edy. *Loc. Cit.* hal. 5.

⁹⁰ Pasal J.4.2 Traktat Maastricht dan Pasal J.7.1 Traktat Amsterdam.

⁹¹ Pasal J.7.1 Traktat Amsterdam.

kepentingan negara anggota UE. Perbedaan persepsi diantara anggota mengenai hal-hal sensitif seperti politik dan keamanan yang berada dibawah naungan pilar ke II selalu menjadi faktor sulitnya mencapai kesepakatan untuk menentukan kebijakan. Dengan 27 negara anggota seperti sekarang, peta perbedaan persepsi tersebut menjadi tersebar sebagai berikut; Inggris, Belanda, Italia, Portugal dan Spanyol merupakan negara-negara yang pro pada hubungan Atlantik. Sedangkan Perancis dan Jerman yang lebih pro pada kemandirian Eropa, sementara negara-negara Skandinavia⁹² merupakan negara-negara netral yang menentang adanya ide pembentukan pertahanan bersama di UE.

Akibat konsekuensi tersebut Uni Eropa akhirnya menjalankan prinsip dualisme dalam integrasi pertahanannya dengan mengintegrasikan sebagian fungsi WEU kedalam UE dan menerima supremasi NATO dalam bidang kewananan dan pertahanan. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi perpecahan didalam UE dalam menentukan kebijakan. Artinya di UE saat ini terdapat dua organisasi keamanan utama yang berperan sebagai penjamin keamanan di Eropa.

Pembagian tugas dari masing-masing organisasi keamanan tersebut perlu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam melaksanakan tugasnya. UE melalui Petersberg's Tasks memberikan kriteria-kriteria misi yang merupakan tanggungjawab WEU dalam persoalan keamanan. Penetapan jenis operasi WEU melalui deklarasi Petersberg's Tasks menyebabkan WEU hanya sebagai organisasi kewananan non-militer karena tidak memiliki jenis operasi memaksa perdamaian.⁹³ Sedangkan jenis operasi memaksa perdamaian tetap dipegang oleh NATO melalui peran (*collective defense*).

⁹² Terdapat empat negara netral di Eropa yakni, Swedia, Finlandia, Austria dan Irlandia.

⁹³ A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union, <http://www.ejil.org/journal/Vol9/No4/art5-01.html#TopOfPage>.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, CFSP merupakan suatu kerangka institusional tanpa memiliki suatu organ untuk melakukan implementasi sebuah kebijakan dalam kerangka CFSP. Meskipun WEU sudah ditetapkan sebagai organ implementasi, kelemahan WEU yang tidak memiliki struktur komando dan unit pelaksana yang permanen.

Selain itu, dalam CFSP, dualisme UE terhadap WEU dan NATO dalam memfungsikan organisasi tersebut sebagai penjamin keamanan wilayah Eropa merupakan konsekuensi dari beragam kepentingan negara anggota UE dan juga merupakan konsekuensi yang harus dihadapi UE jika tetap memilih menggunakan prosedur intergovernmental dalam mekanisme pengambilan keputusan CFSP.

Dengan begitu dapat dikatakan bahwa dualisme UE dilihat juga sebagai usaha UE untuk mengatasi perbedaan-perbedaan kepentingan dari negara-negara anggota UE, mengingat terdapat perbedaan keanggotaan dalam keanggotaan UE, WEU dan NATO.

IV. 4. Menciptakan CFSP yang Efektif

Uni Eropa saat ini sangat memerlukan suatu rencana kebijakan luar negeri yang lebih efektif. Isu mengenai masalah nuklir Iran, masa depan dari Balkans, keamanan energi Uni Eropa dan hubungan yang memburuk dengan Rusia menunjukkan kebutuhan yang mendesak akan kebijakan luar negeri dan keamanan bersama (CFSP). Uni Eropa merasakan dalam membuat kebijakan luar negeri terasa lebih sulit dibanding kebijakan-kebijakan lainnya seperti ekonomi, transportasi dan lain sebagainya.⁹⁴

Usaha-usaha Uni Eropa untuk merestrukturisasi institusi dan perundang-undangannya tidaklah cukup untuk menyelesaikan dasar

⁹⁴ Helene Sjursen, "Enlargement and Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?", dalam ARENA Working Papers, (ARENA, University of Oslo), http://www.arena.uio.no/publications/wp98_18htm.

permasalahan, dimana permasalahan yang paling utama dalam CFSP adalah krisis politik antara anggota. Untuk itu, hal paling utama dalam menciptakan CFSP yang efektif adalah, adanya kemauan politik dari masing-masing negara anggota, pemerintahan negara anggota harus siap untuk menerima bahwa Uni Eropa akan memainkan peranan yang lebih besar dalam kebijakan luar negeri.

Masalah yang berikutnya terdapat suatu ketegangan yang tidak bisa dielakkan antara kebutuhan akan kesinambungan didalam kebijakan luar negeri Uni Eropa, dan kebutuhan untuk memberi kepada negara-negara anggota perasaan memiliki. Dalam tindakan eksternalnya negara-negara besar seperti Inggris, Jerman dan Perancis mungkin merasa enggan untuk mendiskusikan isu-isu kebijakan luar negeri didalam kerangka Uni Eropa. Mereka khawatir bahwa tindakan mereka akan dibatasi oleh agenda dalam institusi Uni Eropa. Pada waktu yang sama, negara-negara kecil merasa ketiga negara besar tersebut cenderung mengatas namakan Uni Eropa dalam menghadapi masalah seperti masalah Iran, tanpa berkonsultasi terlebih dahulu sesuai dengan aturan. Dengan kata lain, tindakan tersebut menggambarkan negara-negara besar selalu mengambil alih peran yang lebih besar dalam institusi Uni Eropa, sedangkan negara-negara kecil hanya berputar pada posisi *Presidency*. Disinilah penulis menggambarkan bahwa rasa kepemilikan akan suatu kebijakkan luar negeri UE belum dimiliki oleh semua negara-negara anggota baik negara besar maupun negara kecil.⁹⁵

Berikut ini dipaparkan beberapa jalan untuk menyelesaikan permasalahan diatas;⁹⁶

Lessening the role of the rotating presidency, Untuk memperbaiki efektifitas CFSP dalam hubungan internasionalnya Uni Eropa memerlukan seseorang yang dapat menyuarakan berbagai kebijakan luar negerinya, orang tersebut bukanlah seorang Presiden Uni Eropa yang jabatannya berganti setiap enam bulan, melainkan seorang Menteri luar negeri bersama Uni Eropa yang

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Charles Grant and Mark Leonard, *Loc. Cit.*

diangkat selama periode dua tahun dan dipilih oleh para menteri luar negeri negara-negara anggota. Dalam menjalankan tugasnya sebagai Menteri Luar Negeri, orang tersebut haruslah melepaskan semua tanggung jawab nasionalnya, ia hanya menjalankan tugas atas dasar kepentingan Uni Eropa.

Shared ownership of foreign policy, Setiap negara anggota pastilah tidak akan menyetujui untuk mengurangi peran dari *Presidency* UE, dan meningkatkan posisi Sekretaris Jenderal UE, kecuali jika mereka percaya bahwa mereka mempunyai perasaan memiliki tentang kebijakan luar negeri. Hanya saja permasalahan yang utama pada saat ini adalah banyak negara anggota meragukan institusi Uni Eropa dalam tindakannya bertindak di luar kendali mereka. Dalam prakteknya negara-negara kecil harus menerima kenyataan bahwa negara-negara besar selalu mengambil alih kepemimpinan dalam institusi Uni Eropa dengan alasan negara besar tersebut lebih memiliki pengalaman dalam menghadapi permasalahan. Negara-negara besar harus memberi kesempatan kepada negara-negara kecil tersebut untuk dilibatkan dalam setiap isu-isu tertentu, keikutsertaan negara-negara kecil tersebut nantinya akan memberi dukungan terhadap langkah Uni Eropa dalam menyuarakan suaranya di panggung internasional. Serta, apabila mereka ingin Uni Eropa kembali pada inisiatif awal yaitu menciptakan suatu Eropa bersatu, mereka harus mengajak negara-negara kecil untuk berkonsultasi dalam melakukan setiap tindakan, dengan begitu negara-negara kecil tersebut akan merasa dihargai sebagai anggota UE dan merasa ikut memiliki.⁹⁷

Adanya koordinasi politik dan kebijakan antar negara anggota dapat membentuk satu sistem peraturan baru. Negara anggota akan berusaha untuk berkoordinasi dan menyelaraskan peraturan hukum di negaranya dengan peraturan yang ada dalam komunitas keamanan. Bentuk nyata dari faktor ini adalah CFSP. CFSP merupakan satu bentuk strategi / pedoman dasar Uni Eropa dalam bertindak atas nama keamanan dalam politik. Sistem pengambilan keputusan yang harus melalui Dewan Eropa memperlihatkan

⁹⁷ *Ibid.*

satu pola sinkronisasi peraturan / kebijakan komunitas terhadap kebijakan nasional negara anggotanya. Konsep CFSP adalah kerjasama sehingga yang sangat dibutuhkan adalah kesepahaman pandangan atas sebuah persoalan dan kesepahaman atas tindakan yang akan diambil. Hasil keputusan CFSP tetap tidak akan mengubah kebijakan nasional masing-masing negara anggota setidaknya memberikan satu pedoman bagi para pembuat keputusan untuk menyelaraskan sesuai dengan kepentingan komunitas bersama.

Meski sebagian ilmuwan politik belum mencapai konsensus mengenai arti integrasi, tetapi sebagian mengatakan bahwa integrasi ialah proses dimana negara-negara secara sukarela menyerahkan kedaulatannya masing-masing melalui teknik penyelesaian konflik yang (dibentuk dan) diatur oleh mereka sendiri. Dalam kasus UE ini, dalam pembentukan CFSP, UE selalu mencoba mencari jalan dengan cara mereformasi institusi-institusi atau membentuk institusi baru dan mengembangkan kebijakan melalui traktat-traktat guna memaksimalkan pelaksanaan CFSP.

Sedangkan indikator untuk mengetahui keberhasilan UE dalam upayanya menyatukan perbedaan dalam hal kepentingan serta kedaulatan negara-negara anggota UE dapat disaksikan ketika negara-negara anggota menerima atau menolak suatu rencana kebijakan atau melakukan suatu keputusan bersama, dalam hal ini setiap kebijakan dan keputusan posisi, tindakan, deklarasi bersama CFSP dalam UE. Sama dengan saat disetujuinya mata uang *Euro* sebagai mata uang bersama Eropa, maka ketika negara-negara anggota ME menyetujui untuk membentuk CFSP dalam lingkup kerjasama UE berarti pula mereka telah mampu menyatukan kepentingan nasionalnya sekaligus menurunkan sentimen kedaulatan yang ada untuk mengurus politik luar negeri dan keamanan (Eropa) secara bersama-sama. Hal ini jelas akan semakin memudahkan setiap upaya UE mewujudkan CFSP.

Satu suara Eropa hanya akan tercapai bila masing-masing anggota mampu menempatkan posisinya serta menghilangkan perbedaan dan mencoba mengurangi gengsi kedaulatan negaranya. Meski demikian, memberikan

sedikit saja kedaulatan negara bukanlah hal mudah bagi anggota UE, kecuali bila adanya kompensasi maupun konsesi yang cukup memadai menurut kacamata kepentingan nasionalnya masing-masing. Oleh karena itu, setiap negara akan memerlukan suatu kondisi yang tidak ternilai harganya bagi tujuan/kepentingan nasionalnya tadi.

Keberhasilan CFSP diharapkan dapat menjadi instrumen untuk meningkatkan legitimasi Uni Eropa sebagai aktor internasional yang pengaruhnya dapat disejajarkan dengan major powers seperti Amerika Serikat, Jepang dan RRC, baik di sektor ekonomi, politik maupun keamanan. Uni Eropa secara jelas ingin lebih dipertimbangkan lagi dalam percaturan politik internasional karena Uni Eropa terdiri dari negara-negara yang memiliki kapasitas power ekonomi dan militer yang potensial menjadikannya kekuatan utama. Hal ini diperkuat dengan suatu argumentasi bahwa secara umum, sebuah entitas dapat menjadi core yang mampu menjaga kolektivitas anggotanya jika memiliki kemampuan politik, administratif dan ekonomi yang kuat dalam mendukung aktivitas komunitas tersebut

BAB V

KESIMPULAN

Kesimpulan

Pada saat berlakunya SEA dan UE, masyarakat Eropa memiliki basis legal menuju integrasi (politik) Eropa. Perjanjian Maastricht bahkan dianggap sebagai konstitusi berdirinya sebuah *Union*. Tetapi hal ini pun, baik dari segi jangkauan, sifat mengikatnya, maupun efisiensinya masih harus disesuaikan dengan hukum konstitusional negara-negara anggotanya, sehingga perjalanan mewujudkan CFSP masih setahap demi setahap.

CFSP pada politik luar negeri, tampaknya masih harus berusaha keras dalam mencari jalan keluar mananggapi sering terjadinya pro dan kontra mengenai bagaimana hal terbaik dalam mewujudkan atau menciptakan satu suara dalam politik luar negerinya.

Oleh karena itu, institusionalisasi CFSP sering sekali dianggap menjadi masalah yang bersifat teknis semata. Bahkan sejumlah keputusan atas kasus yang ditetapkan dengan suara bulat masih sangat terbatas. Hal tersebut bisa terjadi karena negara-negara anggota masih sulit menyatukan kepentingan nasionalnya kedalam suatu lembaga supranasional UE.

Pada sisi lain, CFSP berkenaan dengan masalah pertahanan keamanan yang prosedur pelaksanaannya berlainan dengan prosedur pelaksanaan politik luar negeri (posisi, tindakan, dan deklarasi bersama sebagai *general foreign policy guidelines*), belum dicantumkan secara rinci pada Perjanjian Maastricht maupun Perjanjian Amsterdam.

Hingga kini setiap negara anggota maupun yang akan menjadi anggota masih aktif mempertimbangkan segala kemungkinannya, tapi yang pasti definisi *political of Europe* harus lebih dulu diuji oleh kesatuan pandangan bukan cuma negara-negara anggotanya, melainkan juga seluruh lembaga-

lembaga kerja UE, tentu dibarengi pula oleh dukungan komitmen negara-negara anggotanya, yang terus memberikan kontribusi demi terwujudnya CFSP dan tercapainya cita-cita bersama Eropa yang damai, maju-modern, dan bersatu.

Dalam perjanjian Maastricht memang disinggung bahwa CFSP tidak sepenuhnya berkecimpung dalam pengambilan keputusan pada tingkat operasi militer sebab dalam masalah keamanan (militer) disebutkan bahwa WEU dan NATO yang akan saling berkerjasama. Inilah titik lemah CFSP pada sisi pertahanan kewanitaan. Namun, sejak traktat Nice pada tahun 2000 akhirnya semua fungsi WEU diintegrasikan ke dalam UE. Hal ini menunjukkan kehendak UE untuk langsung berhubungan dengan NATO untuk mengembangkan identitas pertahanan Eropa dan secara gradual mengambil alih peran WEU. Selain itu pada Traktat Nice para pimpinan Uni Eropa tersebut juga menyetujui rencana pembentukan Komite Keamanan dan Politik yang baru, Staf Militer yang mampu memberikan saran kepada pimpinan EU dan Komite Militer untuk Pertahanan yang akan dibentuk dengan meniru model NATO.

Meski demikian, upaya memaksimalkan implementasi CFSP harus diakui merupakan keinginan masyarakat Eropa untuk dapat berperan aktif dalam pergaulan internasional. Bagaimanapun juga harapan dititipkan pada UE yang akan menjadi sarana bagi terciptanya stabilitas yang langgeng dengan segala macam regulasi yang mengatur seluruh sendi kehidupan segenap warga Eropa.

Peluang Perwujudan CFSP

Upaya positif pelaksanaan CFSP antara lain dapat terlihat; *Pertama* dalam membuka peluang kebebasan yang lebih luas kepada negara-negara di tengah dan timur Eropa, yakni dengan ikut serta memelihara stabilitas dengan

menawarkan alternatif politik bagi penyelesaian konflik yang adil dan langgeng.

Kedua, formulasi CFSP dengan WEU-nya berupaya mengurangi pengaruh AS dalam menjaga stabilitas Eropa, karena mau tidak mau UE harus memperhatikan pula suara-suara negara anggota yang kurang berkenan dengan kehadiran AS di Eropa, meski sebaliknya ada pula negara-negara anggota yang mendukung. Pembentukan *military staff* dan *military Committee* bersama-sama dengan *Rapid Reaction Force* secara perlahan-lahan mempunyai potensi menjadikan UE sebagai organisasi regional dengan peran dan kekuatan pertahanan di masa yang akan datang.

Ketiga, munculnya kesadaran bahwa setiap masalah tak mungkin diselesaikan satu negara saja, sehingga memungkinkan renasionalisasi politik luar negeri dan pertahanan keamanan setiap negara anggota demi kepentingan bersamanya, selain itu, sebagai salah satu lembaga atau agen pelaksana CFSP, setiap negara anggota UE juga telah sepakat dan bertekad untuk mendukung secara aktif setiap aktifitas *union* dalam CFSP dengan semangat loyalitas dan solidaritas, serta menahan diri dari segala kegiatan yang bertentangan dengan kepentingan UE serta menyatukan kekuatan dalam segala hubungan internasional.

Hambatan Perwujudan CFSP

Upaya UE mewujudkan CFSP seperti dimandatkan Perjanjian Maastricht ternyata tidak lepas dari timbulnya polemik di sebagian warga negara UE. Keprihatinan dan khawatir masyarakat Eropa umumnya dan terutama dalam hal yang menyangkut isu pertahanan keamanan.

Pertama, yang menjadi penghambat perwujudan CFSP ialah masih adanya kekhawatiran masyarakat Eropa terhadap CFSP dengan alasan kekuatan CFSP dalam UE ini akan menjadi bahan *bargaining* dan bahwa negara anggota yang “kecil” akan mempunyai lebih sedikit pengaruhnya

dalam pembangunan CFSP-UE, dan rasa khawatir itu pada level negara tampaknya lebih besar daripada yang ada di benak rakyat atau masyarakatnya sendiri.

Kedua, hambatan lainnya yang dirasakan mengganjal penerapan CFSP ialah adanya perbedaan kepentingan dalam masyarakat anggota UE, yang pada akhirnya tentu akan bermuara pada silang pendapat negara-negara anggota UE melalui pemimpin negaranya di Dewan Eropa dan Dewan Menteri, dan juga melalui wakil-wakilnya di Parlemen Eropa. Sejumlah perbedaan yang seringkali muncul ini pada gilirannya akan menambah sulit terciptanya posisi bersama apalagi menentukan tindakan bersama dalam setiap CFSP yang diambil.

Lalu bagaimana upaya UE menyatukan perbedaan yang ada ini, terutama pada setiap kebijakan di level negara inilah tantangan utama UE, yaitu berusaha mendinginkan sentimen negara anggotanya demi terwujudnya CFSP.

Kecenderungan yang justru memberi harapan agaknya adalah sebagian warga Eropa kini tidak lagi mempersoalkan masalah identitas dan gengsi negaranya dalam melaksanakan keputusan-keputusan UE, seperti yang ditunjukkan dalam bidang ekonomi dan moneter. Hal ini bisa terjadi karena adanya sebuah kepentingan internasional yang telah menunjukkan tanda-tanda pembauran ekonomi negara dan kepentingan nasional, serta mewujudkan mendasar (keamanan) mereka dalam masyarakat (ekonomi politik) internasional.

Meski demikian, menurunkan sedikit saja kedaulatan negara bukanlah hal mudah bagi anggota UE, kecuali bila adanya kompensasi maupun konsesi yang cukup memadai menurut kacamata dan kepentingan nasional setiap negara anggotanya masing-masing. Oleh karena itu, setiap negara akan memerlukan suatu kondisi yang tidak ternilai harganya bagi tujuan nasionalnya tadi, bisa atau mau tidaknya mereka menurunkan sedikit atau banyak tingkat sensitivitas kedaulatan negaranya sangat bergantung pada (1)

skala keuntungan yang akan di peroleh lebih besar ketimbang biaya mengurangi kedaulata (da prestige) negaranya, (2) pemerintah memutuskan bergabung karena melihat adanya kesamaan kepentingan dan atau ideologi dengan anggota lainnya,⁹⁸ dan (3) terutama bagi kepentingan negara-negara besar, batasan yang baku dalam institusi akan memberikan perlindungan serta dijadikan pedoman atau kacamata khusus bagi pemenuhan kepentingan nasional tertentu.⁹⁹

Selain itu, dalam upaya menurunkan sensitivitas kedaulatan negara dalam hal pertahanan keamanan, UE kalau mau juga bisa mempengaruhi negara-negara anggota NATO yang bukan anggotanya UE untuk dapat mengikuti mekanisme koordinasi dalam kerangka CFSP yang memungkinkannya berkomunikasi dengan negara anggota UE yang bukan anggota NATO.

Meskipun demikian, dengan kondisi ancaman militer yang menurun sejak berakhirnya Perang Dingin, UE melalui CFSP-nya harus tetap memberi perhatian besar terhadap setiap perasaan khawatir negara-negara anggotanya. Sebab, tanpa adanya dukungan penuh anggotanya, tampaknya sulit upaya UE mewujudkan CFSP sebagaimana yang diharapkan.

Melihat gambaran silang pendapat dan segala perangkat yang dimiliki UE dapat dikatakan bahwa sudah seyogyanya CFSP berperan sebagai penjaga keamanan (*peacekeeping*) – bukan *peacemaking*- seperti yang banyak dikehendaki oleh warga negara anggotanya.

Hal ini terjadi karena hal ini sebagian negara anggota UE tidak tahu mau mengorbankan kepentingan nasionalnya untuk kepentingan bersama, apalagi untuk kepentingan nasional negara lain. Hal itu harus dilihat sebagai suatu penentuan kolektif UE untuk bertindak secara konsisten di tingkat

⁹⁸ Untuk itu, dalam deklarasi-deklarasinya, UE secara konsisten terus mempromosikan demokratisasi dan penghormatan HAM kepada seluruh bangsa bukan saja didaratan Eropa, tetapi juga di dunia.

⁹⁹ Hal ini ditunjukkan Perancis dan negara-negara partnernya dalam mendorong UE untuk menjadikan WEU sebagai instrumen pelaksana keamanan Eropa seperti dimandatkan Perjanjian Maastricht.

dunia,¹⁰⁰ karena bila kembali kedalam ini Perjanjian Maastricht, maka negara-negara UE semestinya bersikap satu suara dalam menghadapi masalah-masalah internasional. Jadi tidak lagi mendua seperti misalnya pada kerjasama AS-UE atau NATO-UE dalam menanganikrisis di Kosovo. Dengan demikian hendaknya UE berusaha lebih keras lagi mengimplementasikan CFSP dalam tindakan-tindakan yang lebih nyata, baik dalam keadaan damai maupun situasi krisis.

Oleh karena itu, untuk lebih mengefektifkan upaya-upaya penurunan tingkat sensitivitas kedaulatan negara-negara anggota UE dalam mewujudkan CFSP hendaknya juga dibarengi oleh kemauan politik para negara anggotanya. Bagaimanapun juga kemauan politik ini adalah bukti kerjasama setiap negara anggota terhadap pentingnya penetapan dan keberadaan CFSP sebagai langkah awal sebelum keseluruhan proses pengambilan keputusan di lakukan.

Selain itu, hal ini bisa di jadikan sebagai bukti penghormatan terhadap kebijakan nasional setiap negara anggota dalam politik luar negerinya di satu pihak, dan pihak lainnya mempertajam kemampuan dan kekuatan Eropa dalam menyikapi dan menyasiasi keadaan setelah berakhirnya Perang Dingin di Eropa khususnya.

Bagaimanapun juga Perjanjian mengenai UE telah menyediakan kerangka, lembaga-lembaga, sumberdaya, metode, dan sistem kerja dalam mengimplementasikan CFSP. Jika misalnya hubungan ekonomi luar negeri negara-negara UE dengan negara non-anggota telah berlangsung sangat baik sejaka lama, maka tentunya tugas Dewan Eropa yang berkoordinasi dengan Komisi untuk menciptakan haluan kerja yang tidak kalah baiknya dalam pembangunan UE guna mewujudkan CFSP.

Salah satu upaya yang mesti dilakukan UE untuk lebih mengefektifkan CFSP ialah dengan memberdayakan mekanisme formula *Constructive*

¹⁰⁰ Geoffrey Howe. "Bearing More of the Burden: In Search of a European Foreign and Security Policy", *The World Today*, Vo.52/1, 1996, h.24.

abstention yang disepakati dalam Perjanjian Amsterdam. Formula ini sendiri diyakini mampu mengurangi resiko terjadinya jalan buntu dalam pengambilan keputusan-keputusan politik yang sangat mendasar dengan cara menetapkan bahwa suatu negara yang tidak memberikan suara dalam pengambilan keputusan tertentu tidak berkewajiban melaksanakan suatu keputusan yang mengikat tersebut. Sementara itu, keputusan-keputusan politik yang diambil tersebut tetap akan diimplementasikan berdasarkan suara mayoritas anggota UE.

Diakui memang terkesan bahwa adanya CFSP sedikit banyak telah mengganggu bahkan mengurangi kedaulatan negara anggota, meski demikian CFSP telah menjadi keputusan UE sebagai salah satu pilar yang juga harus diwujudkan. Oleh karena itu, mau tidak mau memang tiap negara hendaknya bisa memposisikan diri dalam mengambil sikap terhadap suatu isu yang muncul dalam CFSP sehingga bisa dicapai adanya posisi dan kalau menetapkan tindakan bersamanya.

Inilah alat ukur utama yang bisa digunakan untuk mengetahui penurunan sensitivitas kedaulatan negara-negara anggota UE ialah bagaimana ia menerima suatu rencana kebijakan atau melakukan suatu keputusan bersama, dalam hal ini setiap kebijakan dan keputusan posisi, tindakan deklarasi bersama CFSP dalam UE. Sama dengan saat disetujuinya mata uang *Euro* sebagai mata uang bersama Eropa, maka ketika negara-negara anggota ME menyetujui untuk membentuk CFSP dalam lingkup kerjasama UE berarti pula mereka telah mampu menyatukan kepentingan nasional yang ada untuk mengurus politik luar negeri dan keamanan (Eropa) secara bersama-sama.

Lebih dari itu, diterimanya CFSP sebagai salah satu pilar utama integrasi Eropa dan sebagai suatu ketetapan bersama negara-negara anggota UE sendiri adalah merupakan suatu wujud komitmen bersama diantara negara anggota. Hal ini secara tidak langsung berarti pula bahwa setiap negara anggota telah rela menyerahkan sebagian kedaulatan nasionalnya dengan

menurunkan sensitivitas kedaulatan nasional negaranya dalam hal politik luar negeri dan keamanan kepada institusi UE.

Menyatukan sebagian kedaulatan negara anggota UE ini merupakan hal mutlak bagi terciptanya, bukan saja mekanisme kerja yang lebih efektif dan efisien dalam menentukan CFSP, melainkan juga dalam mewujudkan CFSP itu sendiri pada kerjasama politik luar negeri dan pertahanan keamanan antarnegara anggota UE maupun antarnegara anggota UE dengan negara ketiga.

Mewujudkan CFSP sudah merupakan tujuan institusional UE yang mengikat para anggotanya. Bagaimanapun caranya, oleh karena itu, mau tidak mau, UE memang musti bekerja keras lagi menurunkan kekhawatiran sebagian warga negara anggotanya.

Tercapai atau tidaknya penyatuan kepentingan nasional negara anggota akan lebih mudah dilakukan bila masing-masing negara anggota merasa bahwa akan mendapatkan keuntungan yang lebih memadai menurut kepentingan nasionalnya masing-masing dari pada biaya politik yang dikeluarkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku – Artikel – Dokumen :

- Admiral, John, “Eksistensi NATO Dalam Menjaga Stabilitas Keamanan dan Perdamaian di Eropa Pasca Perang Dingin”, dalam, HIPOTESANO. 22/VOL.06. 1999.
- Art, Rober J. & Robert Jervis (Ed). “International Politics”. Enduring Concepts and Contemporary Issues. USA: Pearson Education, Inc., 2005.
- European Commision, Commision Report for the Reflection Group, Luxembourg: Office for Official publication of the European Communities. 1996.
- Baylis, J and Rengger, N.J. *Dilemmas of World Politics: International Issue In Changing World*. New York: Clarendon Press Oxford. 1992.
- Biscop, S. *The European Security Strategy : A Global Agenda for Positive Power*. Ashgate Publishing Limited. 2005.
- Bluth, Christoph (ed), *The Future of European Security*, (USA: Dartmouth, Brookfield). 1995.
- Braillard, P&Schwok, R. *The Development of Common European Security And Defence Policy by the European Union and its Possible Consequences For Swizerland*. Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series No.30. 2001.
- Buzan, B. *Is International Security Possible? : in New Thinking about Strategy And International Security*. Edited by Ken Booth, London Harper Collins Academic. 1991.
- Buzan, B. *Peoples, State and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. 2nd Edition, Boulder Co : Lynne Rienr. 1991.

- C. Archer., *The European Union Structure and Process*. 3rd edition, Continuum. London and New York. 2000.
- Frankel, Joseph. "Hubungan Internasional", trans. Drs. Laila H.Hasyim. Jakarta: Bumi Aksara, 1991.
- Graham Evans and Jeffrey Newnham, "*The Penguin Dictionary of International Relations*", London: Penguin Books Ltd, 1998
- Hodges, Michael, Ed., "European Integration", Middlesex, England: Penguin Books, 1972.
- Howe, Geoffrey. "Bearing More of the Burden: In Search of a European Foreign and Security Policy", *The World Today*, Vo.52/1, 1996.
- Jack C Plano and Roy Olton dalam "*The International Relations Dictionary*", (California:ABC-CLIO), 1982.
- Jones, Walter S., LOGIKA HUBUNGAN INTERNASIONAL: Kekuasaan Ekonomi Politik Internasional dan Tatanan Dunia II, alih bahasa Dr. Budiono Kusumohamidjojo, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Jolyon Howorth and Anand Menon (eds.), *The European Union and National Defence Policy*, London: Routledge, 1997.
- Kusumaatmadja, Mochtar., 'Pengantar Hukum Internasional', Buku 1 Bagian Umum, penerbit Binacipta Bandung.
- Bour Mauna, Hukum Organisasi Internasional (Diktat) Fakultas Hukum Universitas Pajajaran Bandung, 1982.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1998.
- Nugent, N. *The Government and Politics of the European Union* 5th Edition, Palgrave Macmillan. 2003.
- Prasetyono, Edy. "*Hubungan NATO-WEU-UE*". (Diktat).
- Rahman R. Agus et al., "Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa" (Jakarta: PPW-LIPI), 1997.

- Rahman R. Agus ed., 'Kerjasama keamanan UE-AS di Tengah Konflik Regional dan Global'. Jakarta; Pusat Penelitian Politik (LIPI), 2003.
- Rosenau, James N (eds), "*New Direction in the Study of Foreign Policy*", Massachusetts: Unwinn Hymann, 1987. Smith, Karen E., "*EU External Relation*", dalam buku, Michelle Cini, *European Union Politics*, OXFORD University Press Inc, New York. 2003.
- Sardjana, A. *Hubungan Internasional : percikan pemikiran diplomat Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama. 2004.
- Sihotang, Jopanton., "CFSP dan Kepentingan Anggota" dalam *Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa*, (Jakarta: LIPI), 1997.
- Smith, E.M. *Europe's Foreign and Security Policy*. Cambridge University Press. 2004.
- Winn, N. *CFSP, ESDP, and the future of European Security : Whither NATO?*. The Brown Journal of World Affairs – Winter/Spring Vol.IX, Issue 2. 2003.
- Zielonka, Jan, "*Challenges of EU Enlargement*", dalam *Journal of Democracy* Vol. 15 No. 1, January 2004.

Situs Internet :

- A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union,
<http://www.ejil.org/journal/Vol9/No4/art5-01.html#TopOfPage>.
- A Summary of the Nice European Conclusions, "Centre for European Security and Disarmament Briefing Paper, 18 December 2000.
http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_en.htm.
- Brithish-Italian Summit : 19-20 July 1999 – *Joint Declaration Launching European Defence Capabilities Initiative*.

http://www.esteri.it/mae2000/eng/archives.each_press/miscpapers/do200799ea.htm.

Cini, M. *European Union Politics*. Oxford University Press

Fink-Hooijer, F. 1994. *The Common Foreign and Security Policy of The European Union*. European Journal of International Law Vol. 05 No.02. 2003.

<http://www.ejil.org/journal/Vol15/No2/art2.html#TopOfPage>

Charles Grant and Mark Leonard, “*How to Strengthen EU Foreign Policy*”

http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_cfsp_3july06.pdf.

“FRANCE, GERMANY AND THE UK IN THE CONVENTION:

COMMON INTERESTS OR PULLING IN DIFFERENT DIRECTIONS?”. EPIN WORKING PAPER NO. 7/JULY 2003.,

http://www.epin.org/pdf/FDUK_Guerot_Hughes_Lefebvre.pdf.

diakses pada 15 Agustus 2008.

Gambles, I. *European Security Integration in the 1990s*. Chaillot Paper 3,

Institute for Security Studies Of WEU 1996.

<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai03e.html>

Hannay, David, “*EU FOREIGN POLICY: A NECESSITY, NOT AN*

OPTIONAL EXTRA”, dalam CER BULLETIN, ISSUE 26,

October/November 2002.

http://www.cer.org.uk/articles/26_hannay.html.

Harding, Gareth, “Analysis: Europe-America Defense Gap”,

United Press International, 10 January 2005,

<http://www.upi.com/view.cfm?storyID20050110-011653-8095r>.

Knowles, Vanda. The UK, “Germany and ESDP: Developments at the Convention and the IGC”,

<http://www.iiss.ee/files/7/IIS6008%20expansionPetersberg.pdf>

Lindborg, C. *The EU Rapid Reaction Force: Europe Takes on a New Security Challenge*. <http://www.basicint.org/pubs/Papers/BP37.htm>.

- M. Petrelli & A. Vallianatou, "The medium-small and big member states: willing enough to draw common positions during the European Convention and IGC debate on CFSP and ESDP?".
<http://eeep.pspa.uoa.gr/Paperconventioneeep.pdf>
- Rodman, Peter W, "NATO and the European Union's 'Common Foreign and Security Policy'", 24 Maret 1999,
http://www.nixoncenter.org/publications/testimony/3_24NATO.htm
- Roinson, C.2002. *Military Reform Project: "The European Union's Headline Goal"- Current Status*. 23rd May 2002. center for Defense Information. <http://www.cdi.org/mrp/ue.cfm>
- Rutten, M.2001. *From St. Malo to Nice : European Defence – Core Documents*.
 Institute for Security Studies western European Union.
<http://www.iss-eu.org/chailot/chai47e.pdf>
- Single European Act, 1986.
<http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.Pdf>
- Sjursen, Helene, "Enlargement and Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?", dalam ARENA Working Papers, (ARENA, University of Oslo),
http://www.arena.uio.no/publications/wp98_18htm.
- Smith, Michael, *Understanding Europe's New Foreign and Security Policy*.
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=igcc>
- Spyer, Jonathan, "Europe and Iraq",
<http://meria.idc.ac.il/journal/2007/issue2/jv11no2a7.html>.
- Solana, J.2003. *A Secure Europe In A Better World : European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003.
<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Sriyono A. Agus., 'Hubungan Internasional; Percikan Pemikiran Diplomat Indonesia', Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Sumantri, Juke, “Latar Belakang dan Proses Pembentukan Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa”, Jakarta: LIPI, 1997.

Traktat Maastricht, 1992.

<http://europa.ue.int/en/record/mt/top.html>

Traktat Amsterdam, 1997.

<http://www.europarl.eu.int/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>

Traktat Nice, 2001.

<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice.html>

Traktat Konstitusi Eropa, 2004.

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:Som:EN:HTML>

The national Forum on Europe – CFSP.

<http://www.orumoneurope.ie/index.asp?locID=133>.

Valasek, Tomas. “France, NATO and European Defence”,

http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_nato_12may2008.pdf

LAMPIRAN I

TITLE V

PROVISIONS ON A COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Article J

A common foreign and security policy is hereby established which shall be governed by the following provisions.

Article J.1

1. The Union and its Member States shall define and implement a common foreign and security policy, governed by the provisions of this Title and covering all areas of foreign and security policy.

2. The objectives of the common foreign and security policy shall be:

- to safeguard the common values, fundamental interests and independence of the Union;
- to strengthen the security of the Union and its Member States in all ways;
- to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the United Nations Charter as well as the principles of the Helsinki Final Act and the objectives of the Paris Charter;
- to promote international cooperation;
- to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms.

3. The Union shall pursue these objectives:

- by establishing systematic cooperation between Member States in the conduct of policy, in accordance with Article J.2;
- by gradually implementing, in accordance with Article J.3, joint action in the areas in which the Member States have important interests in common.

4. The Member States shall support the Union's external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity. They shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations. The Council shall ensure that these principles are complied with.

Article J.2

1. Member States shall inform and consult one another within the Council on any matter of foreign and security policy of general interest in order to ensure that their combined influence is exerted as effectively as possible by means of concerted and convergent action.

2. Whenever it deems it necessary, the Council shall define a common position.

Member States shall ensure that their national policies conform to the common positions.

3. Member States shall coordinate their action in international organizations and at international conferences. They shall uphold the common positions in such fora.

In international organizations and at international conferences where not all the Member States participate, those which do take part shall uphold the common positions.

Article J.3

The procedure for adopting joint action in matters covered by the foreign and security policy shall be the following:

1. The Council shall decide, on the basis of general guidelines from the European Council, that a matter should be the subject of joint action.

Whenever the Council decides on the principle of joint action, it shall lay down the specific scope, the Union's general and specific objectives in carrying out such action, if necessary its duration, and the means, procedures and conditions for its implementation.

2. The Council shall, when adopting the joint action and at any stage during its development, define those matters on which decisions are to be taken by a qualified majority.

Where the Council is required to act by a qualified majority pursuant to the preceding subparagraph, the votes of its members shall be weighted in accordance with Article 148(2) of the Treaty establishing the European Community, and for their adoption, acts of the Council shall require at least fifty-four votes in favour, cast by at least eight members.

3. If there is a change in circumstances having a substantial effect on a question subject to joint action, the Council shall review the principles and objectives of that action and take the necessary decisions. As long as the Council has not acted, the joint action shall stand.

4. Joint actions shall commit the Member States in the positions they adopt and in the conduct of their activity.

5. Whenever there is any plan to adopt a national position or take national action pursuant to a joint action, information shall be provided in time to allow, if necessary, for prior consultations within the Council. The obligation to provide prior information shall not apply to measures which are merely a national transposition of Council decisions.

6. In cases of imperative need arising from changes in the situation and failing a Council decision, Member States may take the necessary measures as a matter of urgency having regard to the general objectives of the joint action. The Member State concerned shall inform the Council immediately of any such measures.

7. Should there be any major difficulties in implementing a joint action, a Member State shall refer them to the Council which shall discuss them and seek appropriate solutions. Such solutions shall not run counter to the objectives of the joint action or impair its effectiveness.

Article J.4

1. The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence.

2. The Union requests the Western European Union (WEU), which is an integral part of the

development of the Union. to elaborate and implement decisions and actions of the Union which have defence implications. The Council shall, in agreement with the institutions of the WEU, adopt the necessary practical arrangements.

3. Issues having defence implications dealt with under this Article shall not be subject to the procedures set out in Article J.3.

4. The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework.

5. The provisions of this Article shall not prevent the development of closer cooperation between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the WEU and the Atlantic Alliance, provided such cooperation does not run counter to or impede that provided for in this Title.

6. With a view to furthering the objective of this Treaty, and having in view the date of 1998 in the context of Article XII of the Brussels Treaty, the provisions of this Article may be revised as provided for in Article N(2) on the basis of a report to be presented in 1996 by the Council to the European Council, which shall include an evaluation of the progress made and the experience gained until then.

Article J.5

1. The Presidency shall represent the Union in matters coming within the common foreign and security policy.

2. The Presidency shall be responsible for the implementation of common measures; in that capacity it shall in principle express the position of the Union in international organizations and international conferences.

3. In the tasks referred to in paragraphs 1 and 2, the Presidency shall be assisted if need be by the previous and next Member States to hold the Presidency. The Commission shall be fully associated in these tasks.

4. Without prejudice to Article J.2(3) and Article J.3(4), Member States represented in international organizations or international conferences where not all the Member States participate shall keep the latter informed of any matter of common interest.

Member States which are also members of the United Nations Security Council will concert and keep the other Member States fully informed. Member States which are permanent members of the Security Council will, in the execution of their functions, ensure the defence of the positions and the interests of the Union, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter.

Article J.6

The diplomatic and consular missions of the Member States and the Commission Delegations in third countries and international conferences, and their representations to international organizations, shall cooperate in ensuring that the common positions and common measures adopted by the Council are complied with and implemented.

They shall step up cooperation by exchanging information, carrying out joint assessments and contributing to the implementation of the provisions referred to in Article 8c of the Treaty

establishing the European Community.

Article J.7

The Presidency shall consult the European Parliament on the main aspects and the basic choices of the common foreign and security policy and shall ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration. The European Parliament shall be kept regularly informed by the Presidency and the Commission of the development of the Union's foreign and security policy.

The European Parliament may ask questions of the Council or make recommendations to it. It shall hold an annual debate on progress in implementing the common foreign and security policy.

Article J.8

1. The European Council shall define the principles of and general guidelines for the common foreign and security policy.

2. The Council shall take the decisions necessary for defining and implementing the common foreign and security policy on the basis of the general guidelines adopted by the European Council. It shall ensure the unity, consistency and effectiveness of action by the Union.

The Council shall act unanimously, except for procedural questions and in the case referred to in Article J.3(2).

3. Any Member State or the Commission may refer to the Council any question relating to the common foreign and security policy and may submit proposals to the Council.

4. In cases requiring a rapid decision, the Presidency, of its own motion, or at the request of the Commission or a Member State, shall convene an extraordinary Council meeting within forty-eight hours or, in an emergency, within a shorter period.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

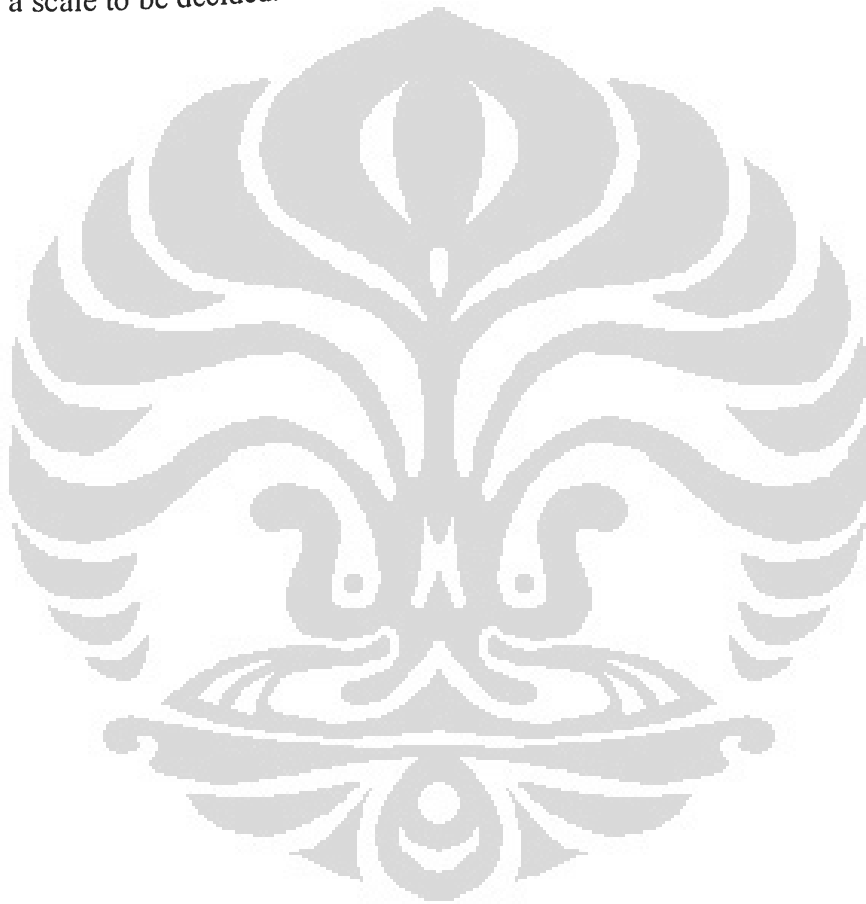
217 of the Treaty establishing the European Community shall apply to the provisions relating to the areas referred to in this Title.

2. Administrative expenditure which the provisions relating to the areas referred to in this Title entail for the institutions shall be charged to the budget of the European Communities.

The Council may also:

- either decide unanimously that operational expenditure to which the implementation of those provisions gives rise is to be charged to the budget of the European Communities; in that event, the budgetary procedure laid down in the Treaty establishing the European Community shall be applicable;

- or determine that such expenditure shall be charged to the Member States, where appropriate in accordance with a scale to be decided.



LAMPIRAN II

THE TREATY OF AMSTERDAM

Title V

Provisions on a common foreign and security policy

Article J.1

1. The Union shall define and implement a common foreign and security policy covering all areas of foreign and security policy, the objectives of which shall be:

- to safeguard the common values, fundamental interests, independence and integrity of the Union in conformity with the principles of the United Nations Charter;
- to strengthen the security of the Union in all ways;
- to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the United Nations Charter, as well as the principles of the Helsinki Final Act and the objectives of the Paris Charter, including those on external borders;
- to promote international co-operation;
- to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms.

2. The Member States shall support the Union's external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity.

The Member States shall work together to enhance and develop their mutual political solidarity. They shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations.

The Council shall ensure that these principles are complied with.

Article J.2

The Union shall pursue the objectives set out in Article J.1 by:

- defining the principles of and general guidelines for the common foreign and security policy;
- deciding on common strategies;

- adopting joint actions;
- adopting common positions;
- strengthening systematic co-operation between Member States in the conduct of policy.

Article J.3

1. The European Council shall define the principles of and general guidelines for the common foreign and security policy, including for matters with defence implications.

2. The European Council shall decide on common strategies to be implemented by the Union in areas where the Member States have important interests in common.

Common strategies shall set out their objectives, duration and the means to be made available by the Union and the Member States.

3. The Council shall take the decisions necessary for defining and implementing the common foreign and security policy on the basis of the general guidelines defined by the European Council.

The Council shall recommend common strategies to the European Council and shall implement them, in particular by adopting joint actions and common positions. The Council shall ensure the unity, consistency and effectiveness of action by the Union.

Article J.4

1. The Council shall adopt joint actions. Joint actions shall address specific situations where operational action by the Union is deemed to be required. They shall lay down their objectives, scope, the means to be made available to the Union, if necessary their duration, and the conditions for their implementation.

2. If there is a change in circumstances having a substantial effect on a question subject to joint action, the Council shall review the principles and objectives of that action and take the necessary decisions. As long as the Council has not acted, the joint action shall stand.

3. Joint actions shall commit the Member States in the positions they adopt and in the conduct of their activity.

4. The Council may request the Commission to submit to it any appropriate proposals relating to the common foreign and security policy to ensure the implementation of a joint action.

5. Whenever there is any plan to adopt a national position or take national action pursuant to a joint action, information shall be provided in time to allow, if

necessary, for prior consultations within the Council. The obligation to provide prior information shall not apply to measures which are merely a national transposition of Council decisions.

6. In cases of imperative need arising from changes in the situation and failing a Council decision, Member States may take the necessary measures as a matter of urgency having regard to the general objectives of the joint action. The Member State concerned shall inform the Council immediately of any such measures.

7. Should there be any major difficulties in implementing a joint action, a Member State shall refer them to the Council which shall discuss them and seek appropriate solutions. Such solutions shall not run counter to the objectives of the joint action or impair its effectiveness.

Article J.5

The Council shall adopt common positions. Common positions shall define the approach of the Union to a particular matter of a geographical or thematic nature. Member States shall ensure that their national policies conform to the common positions.

Article J.6

Member States shall inform and consult one another within the Council on any matter of foreign and security policy of general interest in order to ensure that the Union's influence is exerted as effectively as possible by means of concerted and convergent action.

Article J.7

1. The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, in accordance with the second subparagraph, which might lead to a common defence, should the European Council so decide. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements.

The Western European Union (WEU) is an integral part of the development of the Union providing the Union with access to an operational capability notably in the context of paragraph 2. It supports the Union in framing the defence aspects of the common foreign and security policy as set out in this Article. The Union shall accordingly foster closer institutional relations with the WEU with a view to the possibility of the integration of the WEU into the Union, should the European Council so decide. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements.

The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the

specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States, which see their common defense realised in the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework.

The progressive framing of a common defence policy will be supported, as Member States consider appropriate, by co-operation between them in the field of armaments.

2. Questions referred to in this Article shall include humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.

3. The Union will avail itself of the WEU to elaborate and implement decisions and actions of the Union which have defense implications.

The competence of the European Council to establish guidelines in accordance with Article J.3 shall also obtain in respect of the WEU for those matters for which the Union avails itself of the WEU.

When the Union avails itself of the WEU to elaborate and implement decisions of the Union on the tasks referred to in paragraph 2 all Member States of the Union shall be entitled to participate fully in the tasks in question. The Council, in agreement with the institutions of the WEU, shall adopt the necessary practical arrangements to allow all Member States contributing to the tasks in question to participate fully and on an equal footing in planning and decision-taking in the WEU.

Decisions having defence implications dealt with under this paragraph shall be taken without prejudice to the policies and obligations referred to in paragraph 1, third subparagraph.

4. The provisions of this Article shall not prevent the development of closer cooperation between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the WEU and the Atlantic Alliance, provided such co-operation does not run counter to or impede that provided for in this Title.

5. With a view to furthering the objectives of this Article, the provisions of this Article will be reviewed in accordance with Article N.

Article J.8

1. The Presidency shall represent the Union in matters coming within the common foreign and security policy

2. The Presidency shall be responsible for the implementation of decisions taken

under this Title; in that capacity it shall in principle express the position of the Union in international organisations and international conferences.

3. The Presidency shall be assisted by the Secretary-General of the Council who shall exercise the function of High Representative for the common foreign and security policy.

4. The Commission shall be fully associated in the tasks referred to in paragraphs 1 and 2. The Presidency shall be assisted in those tasks if need be by the next Member State to hold the Presidency.

5. The Council may, whenever it deems it necessary, appoint a special representative with a mandate in relation to particular policy issues.

Article J.9

1. Member States shall co-ordinate their action in international organisations and at international conferences. They shall uphold the common positions in such fora.

In international organisations and at international conferences where not all the Member States participate, those which do take part shall uphold the common positions.

2. Without prejudice to paragraph 1 and Article J.4(3), Member States represented in international organisations or international conferences where not all the Member States participate shall keep the latter informed of any matter of common interest.

Member States which are also members of the United Nations Security Council will concert and keep the other Member States fully informed. Member States which are permanent members of the Security Council will, in the execution of their functions, ensure the defence of the positions and the interests of the Union, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter.

Article J.10

The diplomatic and consular missions of the Member States and the Commission Delegations in third countries and international conferences, and their representations to international organisations, shall co-operate in ensuring that the common positions and joint actions adopted by the Council are complied with and implemented.

They shall step up co-operation by exchanging information, carrying out joint assessments and contributing to the implementation of the provisions referred to in Article 8c of the Treaty establishing the European Community.

Article J.11

The Presidency shall consult the European Parliament on the main aspects and the basic choices of the common foreign and security policy and shall ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration. The European Parliament shall be kept regularly informed by the Presidency and the Commission of the development of the Union's foreign and security policy.

The European Parliament may ask questions of the Council or make recommendations to it. It shall hold an annual debate on progress in implementing the common foreign and security policy.

Article J.12

1. Any Member State or the Commission may refer to the Council any question relating to the common foreign and security policy and may submit proposals to the Council.

2. In cases requiring a rapid decision, the Presidency, of its own motion, or at the request of the Commission or a Member State, shall convene an extraordinary Council meeting within forty-eight hours or, in an emergency, within a shorter period.

Article J.13

1. Decisions under this Title shall be taken by the Council acting unanimously. Abstentions by members present in person or represented shall not prevent the adoption of such decisions.

When abstaining in a vote, any member of the Council may qualify its abstention by making a formal declaration under the present subparagraph. In that case, it shall not be obliged to apply the decision, but shall accept that the decision commits the Union. In a spirit of mutual solidarity, the Member State concerned shall refrain from any action likely to conflict with or impede Union action based on that decision and the other Member States shall respect its position. If the members of the Council qualifying their abstention in this way represent more than one third of the votes weighted in accordance with Article 148(2) of the Treaty establishing the European Community, the decision shall not be adopted.

2. By derogation from the provisions of paragraph 1, the Council shall act by qualified majority:

- when adopting joint actions, common positions or taking any other decision on the basis of a common strategy;
- when adopting any decision implementing a joint action or a common position.

If a member of the Council declares that, for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the adoption of a decision to be taken by qualified majority, a vote shall not be taken. The Council may, acting by a qualified majority, request that the matter be referred to the European Council for decision by unanimity.

The votes of the members of the Council shall be weighted in accordance with Article 148(2) of the Treaty establishing the European Community. For their adoption, decisions shall require at least 62 votes in favour, cast by at least 10 members.

This paragraph shall not apply to decisions having military or defence implications.

3. For procedural questions, the Council shall act by a majority of its members.

Article J.14

When it is necessary to conclude an agreement with one or more States or international organisations in implementation of this Title, the Council, acting unanimously, may authorise the Presidency, assisted by the Commission as appropriate, to open negotiations to that effect. Such agreements shall be concluded by the Council acting unanimously on a recommendation from the Presidency. No agreement shall be binding on a Member State whose representative in the Council states that it has to comply with the requirements of its own constitutional procedure; the other members of the Council may agree that the agreement shall apply provisionally to them.

The provisions of this Article shall also apply to matters falling under Title VI.

Article J.15

Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee shall monitor the international situation in the areas covered by the common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

Article J.16

The Secretary-General of the Council, High Representative for the common foreign and security policy, shall assist the Council in matters coming within the scope of the common foreign and security policy, in particular through contributing to the formulation, preparation and implementation of policy decisions, and, when appropriate and acting on behalf of the Council at the

LAMPIRAN III

THE TREATY OF NICE

TITLE V

PROVISIONS ON A COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Article 11

1. The Union shall define and implement a common foreign and security policy covering all areas of foreign and security policy, the objectives of which shall be:

- to safeguard the common values, fundamental interests, independence and integrity of the Union in conformity with the principles of the United Nations Charter,
- to strengthen the security of the Union in all ways,
- to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the United Nations Charter, as well as the principles of the Helsinki Final Act and the objectives of the Paris Charter, including those on external borders,
- to promote international cooperation,
- to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms.

2. The Member States shall support the Union's external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity. The Member States shall work together to enhance and develop their mutual political solidarity. They shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations. The Council shall ensure that these principles are complied with.

Article 12

The Union shall pursue the objectives set out in Article 11 by:

- defining the principles of and general guidelines for the common foreign and security policy,
- deciding on common strategies,
- adopting joint actions,
- adopting common positions,

— strengthening systematic cooperation between Member States in the conduct of policy.

Article 13

1. The European Council shall define the principles of and general guidelines for the common foreign and security policy, including for matters with defence implications.
2. The European Council shall decide on common strategies to be implemented by the Union in areas where the Member States have important interests in common.

Common strategies shall set out their objectives, duration and the means to be made available by the Union and the Member States.

3. The Council shall take the decisions necessary for defining and implementing the common foreign and security policy on the basis of the general guidelines defined by the European Council.

The Council shall recommend common strategies to the European Council and shall implement them, in particular by adopting joint actions and common positions.

The Council shall ensure the unity, consistency and effectiveness of action by the Union.

Article 14

1. The Council shall adopt joint actions. Joint actions shall address specific situations where operational action by the Union is deemed to be required. They shall lay down their objectives, scope, the means to be made available to the Union, if necessary their duration, and the conditions for their implementation.
2. If there is a change in circumstances having a substantial effect on a question subject to joint action, the Council shall review the principles and objectives of that action and take the necessary decisions. As long as the Council has not acted, the joint action shall stand.
3. Joint actions shall commit the Member States in the positions they adopt and in the conduct of their activity.
4. The Council may request the Commission to submit to it any appropriate proposals relating to the common foreign and security policy to ensure the implementation of a joint action.
5. Whenever there is any plan to adopt a national position or take national action pursuant to a joint action, information shall be provided in time to allow, if necessary, for prior consultations within the Council. The obligation to provide prior information shall not apply to measures which are merely a national transposition of Council decisions.
6. In cases of imperative need arising from changes in the situation and failing a Council decision, Member States may take the necessary measures as a matter of urgency having

regard to the general objectives of the joint action. The Member State concerned shall inform the Council immediately of any such measures.

7. Should there be any major difficulties in implementing a joint action, a Member State shall refer them to the Council which shall discuss them and seek appropriate solutions. Such solutions shall not run counter to the objectives of the joint action or impair its effectiveness.

Article 15

The Council shall adopt common positions. Common positions shall define the approach of the Union to a particular matter of a geographical or thematic nature. Member States shall ensure that their national policies conform to the common positions.

Article 16

Member States shall inform and consult one another within the Council on any matter of foreign and security policy of general interest in order to ensure that the Union's influence is exerted as effectively as possible by means of concerted and convergent action.

*Article 17**

1. The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence, should the European Council so decide. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements.

The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States, which see their common defence realised in the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework.

The progressive framing of a common defence policy will be supported, as Member States consider appropriate, by cooperation between them in the field of armaments.

2. Questions referred to in this Article shall include humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.

3. Decisions having defence implications dealt with under this Article shall be taken without prejudice to the policies and obligations referred to in paragraph 1, second subparagraph.

4. The provisions of this Article shall not prevent the development of closer cooperation between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the Western

* Article amended by the Treaty of Nice

European Union (WEU) and NATO, provided such cooperation does not run counter to or impede that provided for in this title.

5. With a view to furthering the objectives of this Article, the provisions of this Article will be reviewed in accordance with Article 48.

Article 18

1. The Presidency shall represent the Union in matters coming within the common foreign and security policy.

2. The Presidency shall be responsible for the implementation of decisions taken under this title; in that capacity it shall in principle express the position of the Union in international organisations and international conferences.

3. The Presidency shall be assisted by the Secretary-General of the Council who shall exercise the function of High Representative for the common foreign and security policy.

4. The Commission shall be fully associated in the tasks referred to in paragraphs 1 and 2. The Presidency shall be assisted in those tasks if need be by the next Member State to hold the Presidency.

5. The Council may, whenever it deems it necessary, appoint a special representative with a mandate in relation to particular policy issues.

Article 19

1. Member States shall coordinate their action in international organisations and at international conferences. They shall uphold the common positions in such forums.

In international organisations and at international conferences where not all the Member States participate, those which do take part shall uphold the common positions.

2. Without prejudice to paragraph 1 and Article 14(3), Member States represented in international organisations or international conferences where not all the Member States participate shall keep the latter informed of any matter of common interest.

Member States which are also members of the United Nations Security Council will concert and keep the other Member States fully informed. Member States which are permanent members of the Security Council will, in the execution of their functions, ensure the defence of the positions and the interests of the Union, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter.

Article 20

The diplomatic and consular missions of the Member States and the Commission delegations in third countries and international conferences, and their representations to

international organisations, shall cooperate in ensuring that the common positions and joint actions adopted by the Council are complied with and implemented.

They shall step up cooperation by exchanging information, carrying out joint assessments and contributing to the implementation of the provisions referred to in Article 20 of the Treaty establishing the European Community.

Article 21

The Presidency shall consult the European Parliament on the main aspects and the basic choices of the common foreign and security policy and shall ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration. The European Parliament shall be kept regularly informed by the Presidency and the Commission of the development of the Union's foreign and security policy.

The European Parliament may ask questions of the Council or make recommendations to it. It shall hold an annual debate on progress in implementing the common foreign and security policy.

Article 22

1. Any Member State or the Commission may refer to the Council any question relating to the common foreign and security policy and may submit proposals to the Council.

2. In cases requiring a rapid decision, the Presidency, of its own motion, or at the request of the Commission or a Member State, shall convene an extraordinary Council meeting within 48 hours or, in an emergency, within a shorter period.

Article 23 ()*

1. Decisions under this title shall be taken by the Council acting unanimously. Abstentions by members present in person or represented shall not prevent the adoption of such decisions.

When abstaining in a vote, any member of the Council may qualify its abstention by making a formal declaration under the present subparagraph. In that case, it shall not be obliged to apply the decision, but shall accept that the decision commits the Union. In a spirit of mutual solidarity, the Member State concerned shall refrain from any action likely to conflict with or impede Union action based on that decision and the other Member States shall respect its position. If the members of the Council qualifying their abstention in this way represent more than one third of the votes weighted in accordance with Article 205(2) of the Treaty establishing the European Community, the decision shall not be adopted.

2. By derogation from the provisions of paragraph 1, the Council shall act by qualified majority:

— when adopting joint actions, common positions or taking any other decision on the basis of a common strategy,

- when adopting any decision implementing a joint action or a common position,
- when appointing a special representative in accordance with Article 18(5).

If a member of the Council declares that, for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the adoption of a decision to be taken by qualified majority, a vote shall not be taken. The Council may, acting by a qualified majority, request that the matter be referred to the European Council for decision by unanimity.

The votes of the members of the Council shall be weighted in accordance with Article 205(2) of the Treaty establishing the European Community. For their adoption, decisions shall require at least 62 votes in favour, cast by at least 10 members (**).

This paragraph shall not apply to decisions having military or defence implications.

3. For procedural questions, the Council shall act by a majority of its members.

Article 24 ()*

1. When it is necessary to conclude an agreement with one or more States or international organizations in implementation of this title, the Council may authorise the Presidency, assisted by the Commission as appropriate, to open negotiations to that effect. Such agreements shall be concluded by the Council on a recommendation from the Presidency.

2. The Council shall act unanimously when the agreement covers an issue for which unanimity is required for the adoption of internal decisions.

3. When the agreement is envisaged in order to implement a joint action or common position, the Council shall act by a qualified majority in accordance with Article 23(2).

4. The provisions of this Article shall also apply to matters falling under Title VI. When the agreement covers an issue for which a qualified majority is required for the adoption of internal decisions or measures, the Council shall act by a qualified majority in accordance with Article 34(3).

5. No agreement shall be binding on a Member State whose representative in the Council states that it has to comply with the requirements of its own constitutional procedure; the other members of the Council may agree that the agreement shall nevertheless apply provisionally.

6. Agreements concluded under the conditions set out by this Article shall be binding on the institutions of the Union.

Article 25 ()*

Without prejudice to Article 207 of the Treaty establishing the European Community, a Political and Security Committee shall monitor the international situation in the areas covered by the common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own

initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the Presidency and the Commission.

Within the scope of this title, this Committee shall exercise, under the responsibility of the Council, political control and strategic direction of crisis management operations.

The Council may authorise the Committee, for the purpose and for the duration of a crisis management operation, as determined by the Council, to take the relevant decisions concerning the political control and strategic direction of the operation, without prejudice to Article 47.

Article 26

The Secretary-General of the Council, High Representative for the common foreign and security policy, shall assist the Council in matters coming within the scope of the common foreign and security policy, in particular through contributing to the formulation, preparation and implementation of policy decisions, and, when appropriate and acting on behalf of the Council at the request of the Presidency, through conducting political dialogue with third parties.

Article 27

The Commission shall be fully associated with the work carried out in the common foreign and security policy field.

(*) Article amended by the Treaty of Nice.

Article 27a ()*

1. Enhanced cooperation in any of the areas referred to in this title shall be aimed at safeguarding the values and serving the interests of the Union as a whole by asserting its identity as a coherent force on the international scene. It shall respect:

- the principles, objectives, general guidelines and consistency of the common foreign and security policy and the decisions taken within the framework of that policy,
- the powers of the European Community, and
- consistency between all the Union's policies and its external activities.

2. Articles 11 to 27 and Articles 27b to 28 shall apply to the enhanced cooperation provided for in this article, save as otherwise provided in Article 27c and Articles 43 to 45.

Article 27b ()*

Enhanced cooperation pursuant to this title shall relate to implementation of a joint action or a common position. It shall not relate to matters having military or defence implications.

Article 27c ()*

Member States which intend to establish enhanced cooperation between themselves under Article 27b shall address a request to the Council to that effect.

The request shall be forwarded to the Commission and, for information, to the European Parliament. The Commission shall give its opinion particularly on whether the enhanced cooperation proposed is consistent with Union policies. Authorisation shall be granted by the Council, acting in accordance with the second and third subparagraphs of Article 23(2) and in compliance with Articles 43 to 45.

Article 27d ()*

Without prejudice to the powers of the Presidency and of the Commission, the Secretary-General of the Council, High Representative for the common foreign and security policy, shall in particular ensure that the European Parliament and all members of the Council are kept fully informed of the implementation of enhanced cooperation in the field of the common foreign and security policy.

Article 27e ()*

Any Member State which wishes to participate in enhanced cooperation established in accordance with Article 27c shall notify its intention to the Council and inform the Commission. The Commission shall give an opinion to the Council within three months of the date of receipt of that notification. Within four months of the date of receipt of that notification, the Council shall take a decision on the request and on such specific arrangements as it may deem necessary. The decision shall be deemed to be taken unless the Council, acting by a qualified majority within the same period, decides to hold it in abeyance; in that case, the Council shall state the reasons for its decision and set a deadline for re-examining it. For the purposes of this Article, the Council shall act by a qualified majority. The qualified majority shall be defined as the same proportion of the weighted votes and the same proportion of the number of the members of the Council concerned as those laid down in the third subparagraph of Article 23(2).

Article 28

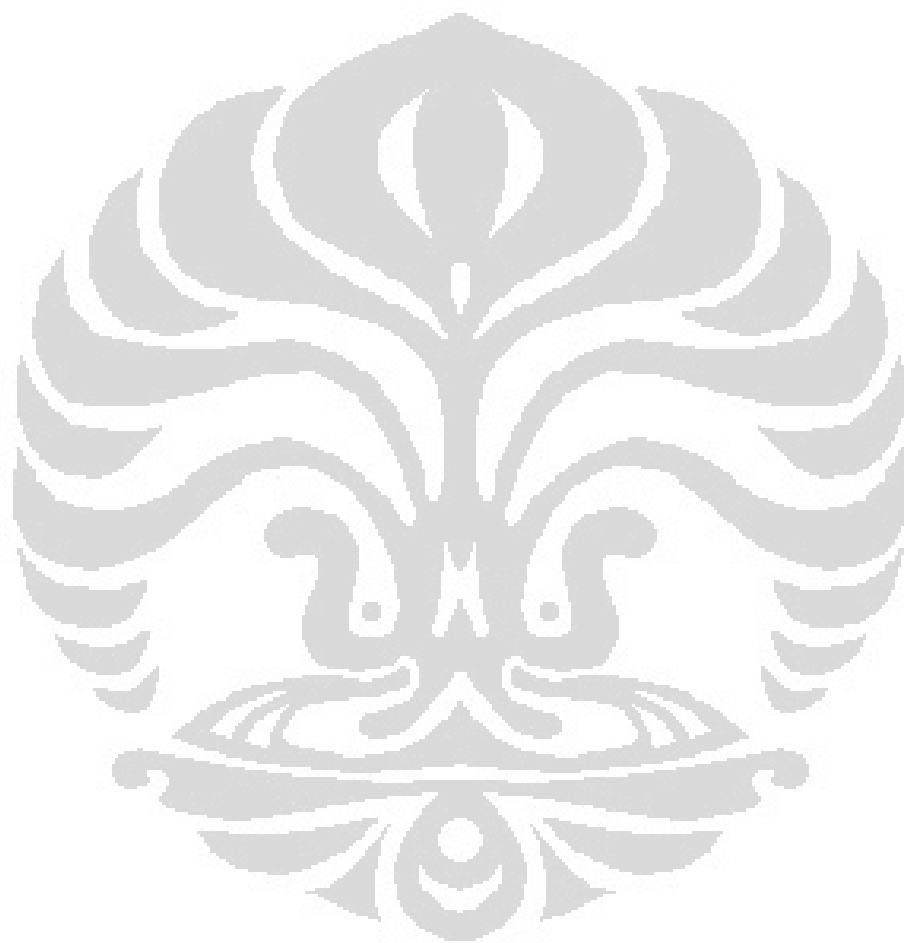
1. Articles 189, 190, 196 to 199, 203, 204, 206 to 209, 213 to 219, 255 and 290 of the Treaty establishing the European Community shall apply to the provisions relating to the areas referred to in this title.

2. Administrative expenditure which the provisions relating to the areas referred to in this title entail for the institutions shall be charged to the budget of the European Communities.

3. Operating expenditure to which the implementation of those provisions gives rise shall also be charged to the budget of the European Communities, except for such expenditure arising from operations having military or defence implications and cases where the Council acting unanimously decides otherwise.

In cases where expenditure is not charged to the budget of the European Communities, it shall be charged to the Member States in accordance with the gross national product scale, unless the Council acting unanimously decides otherwise. As for expenditure arising from operations having military or defence implications, Member States whose representatives in the Council have made a formal declaration under Article 23(1), second subparagraph, shall not be obliged to contribute to the financing thereof.

4. The budgetary procedure laid down in the Treaty establishing the European Community shall apply to the expenditure charged to the budget of the European Communities.



LAMPIRAN IV

HASIL RATIFIKASI TREATY-TREATY EROPA

The Maastricht Treaty Ratification

After signing the TUE on 7 February 1992 in Maastricht three crisis braked the pro-Europe impulse brought about so far: Firstly, Europe went through a serious and deep economic crisis that caused governments and public opinion to focus on economic problems, setting aside the European construction. Secondly, there were serious monetary tensions that challenged the European Monetary System and the objective of a future economic and monetary union (EMU) and thirdly, the EU appeared unable to implement a common foreign and security policy in the crisis of Yugoslavia. Due to this the Ratification of the Treaty of Maastricht was also fraught with difficulties in various states. Three countries held referenda on the ratification of the treaty of Maastricht: France, Ireland and Denmark. The treaty entered into force on 1 November 1993.

Denmark

1992: Treaty of Maastricht (No 52 % - Yes 48 % - Turnout 83 %)
1993: Treaty of Maastricht - including Danish Opt-Outs e.g. Euro (Yes 57 % - No 43 % - Turnout 86 %)

[more information about the ratification process in Denmark](#)

France

The referendum was held on 20 September 1992. The treaty was ratified with 51.05% in favour and a turnout of 69.69%.

Germany

Although the Bundestag, the German Parliament, had approved the Treaty of Maastricht in December 1992 with a majority of 543 out of 562, and the Bundesrat, the representative body for the Länder, had voted unanimously in favour of ratification, the position of the Constitutional Court was not really clear. The Maastricht decision of the Federal Constitutional Court opens the way for Germany's membership in the European Union.

[more information about the ratification process in Germany](#)

Ireland

The referendum of was held on 18 June 1992, (68.7% yes, turnout was 57.31%).

United Kingdom

The lower house approved the Treaty in their third reading on 20 May 1993 with 292 votes in favor and 112 against. In the upper house the Treaty was approved by 141 votes in favor and 29 against on 20 July 1993.

[more information about the ratification process in the United Kingdom](#)



The Amsterdam Treaty Ratification

The Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, commonly known as the Amsterdam Treaty, was signed on October 2, 1997. After formal signing and approval of the Treaty by the European Parliament on 19/11/1997, each member state ratified the treaty as follows (the treaty came into force on 1/5/1999).

Austria

Special constitutional law, amended Constitution and Treaty adopted on 9 July 98. Deposit of instrument of ratification on 21 July 1998.

[more information about the ratification process in Austria](#)

Belgium

Adopted by Senate (4/6/1998), Chamber (17/6/1998), French Community (13/7/1998), Région Wallone (15/7/1998), German Community (30/11/1998), Flemish Region (15/12/1998) and Brussels Region (5/2/1999). Deposit of instrument on 19/2/1999.

[more information about the ratification process in Belgium](#)

Denmark

Approved by Parliament (7/5/1998). Ratified by referendum on 28/5/1998 (Turnout of 76.24%, 55.1% of "yes" votes). Deposit of instrument on 24/6/1998.

[more information about the ratification process in Denmark](#)

Finland

Approved by Parliament on 15/6/1998. Deposit of instrument on 15/7/1998.

[more information about the ratification process in Finland](#)

France

Revision of Constitution, 18 January 1999. Treaty adopted by the assembly on 4/3/1999 and by the Senate on 16/3/1999. Deposit of instrument on 30/3/1999.

[more information about the ratification process in France](#)

Germany

Adopted by the Bundestag on 5/3/1998 and by the Bundesrat on 27/3/1998. Deposit of instrument on 7/5/1998.

[more information about the ratification process in Germany](#)

Ireland

Approved by referendum on 22/5/1998 (Turnout of 56.26%, 61.74% of "yes" votes). Treaty adopted by Senead on 18/6/1998 and by Dail on 25/6/1998. Deposit of instrument on 30/7/1998.

[more information about the ratification process in Ireland](#)

Luxembourg

Adopted by the Parliament on 9/7/1998. Deposit of instrument on 4/9/1998.

[more information about the ratification process in Luxembourg](#)

Netherlands

Adopted by Tweede Kamer on 5/11/1998 and by the Eerste Kamer on 22/12/1998. Deposit of instrument on 31/12/1998.

[more information about the ratification process in the Netherlands](#)

Portugal

Referendum cancelled. Adopted by Parliament on 6/1/1999. Deposit of instrument on 19/3/1999.

[more information about the ratification process in Portugal](#)

Spain

Adopted by the Chamber of Deputies on 8/10/1998 and by Senate on 24/11/1998. Deposit of instrument on 5/1/1999.

[more information about the ratification process in Spain](#)

Sweden

Adopted by Parliament on 29/4/1998. Deposit of instrument on 15/5/1998.

[more information about the ratification process in Sweden](#)

United Kingdom

Adopted by the House of Commons on 19/1/1998 and by the House of Lords on 11/6/1998.

Deposit of instrument on 15/6/1998.

[more information about the ratification process the United Kingdom](#)

The Nice Treaty

Ratification

To the surprise of Europe's political classes, the voters in Ireland rejected the Nice Treaty in May 2001. The turnout itself was low (34%). The Irish government, having obtained the Seville Declaration on Ireland's policy of military neutrality from the European Council, decided to have another referendum on the Treaty of Nice on Saturday, October 19, 2002. The result was a 60% "Yes" vote on near double the turn-out of the previous referendum.

- Austria** Draft constitutional law adopted unanimously by the Nationalrat on 23/10/2001 and by the Bundesrat on 8/11/2001. Draft ratification law adopted unanimously by the Nationalrat on 21/11/2001 and by the Bundesrat on 14/12/2001. Signed by the president on 14/12/2001. Deposit of instrument on 8/1/2002.
- Belgium** Adopted by Senate (7/3/2002), Chamber (28/3/2002 -- 106 for, 26 against, 7 abstentions), French Community (23/4/2002), Waloon Region (29/5/2002), German Community (24/6/2002), Flemish Region (19/6/2002) and Brussels Region (2/7/2002). Deposit of instrument on 26/8/2002.
- Denmark** Draft ratification law adopted by Parliament (Folketing) on 1/6/2002 (98 for, 14 against, 1 abstention). Signed by the Queen on 7/6/2001 (Act No. 499). Deposit of instrument on 13/6/2002.
- Finland** Approved by Parliament (Eduskunta) on 14/12/2001 (170 for, 9 against, 20 abstentions). Signed by the President on 4/1/2002. Adopted by the Aland Assembly on 25/1/2002. Deposit of instrument on 29/1/2002.
- France** Draft ratification law adopted by the National Assembly on 12/6/2001 (407 for, 27 against, 113 abstentions). Adopted by Senate on 28/6/2001 (288 for, 8 against). Deposit of instrument on 19/10/2001.
- Germany** Adopted by the Bundestag on 18/10/2001 (570 for, 32 against, 2 abstentions) and by the Bundesrat on 9/11/2001 (unanimously). Signed by the President on 21/12/2001. Deposit of instrument on 11/2/2002.
- Greece** Adopted by the Chamber on 20 March 2002 (253 for, 10 against, 3 abstentions). Deposit of instrument on 3/06/2002.
- Ireland** Rejected by referendum (7/6/2001, 53.87% of "no" votes). After a national debate, a second referendum is held on 19/10/2002 and the Treaty is approved (62.89% of "yes" votes). Adopted by Senead on 20/11/2002 and by Dail on 28/11/2002. Deposit of instrument on 18/12/2002.
[More background information...](#)
- Italy** Adopted by the Camera omn 26 March 2002 (298 for, 7 against, 6 abstentions). Adopted by the Senat by a very large majority (show of hands) on 7 May 2002. Deposit of instrument on 09/07/2002.
- Luxembourg** Adopted by the Chamber of Deputies on 12/7/2001 (57 for, 1 against, 2 abstentions). Act sanctioned by the Grand Duke on 1/8/2001. Deposit of instrument on 24/9/2001.

- Netherlands** Draft ratification law adopted by Tweede Kamer on 18/6/2001 (by very large majority --show of hands) and by the Eerste Kamer on 19/12/2001. Deposit of instrument on 28/12/2001.
- Portugal** Draft ratification law adopted by the Assembly (Assambleia da República) on 25/10/2001 (211 for, 19 against). Signed by the President on 11/12/2001. Deposit of instrument on 18/1/2002.
- Spain** Adopted by the Chamber of Deputies (Congreso) on 4/10/2001 (290 for, 6 abstentions) and by the Senate (Senado) on 24/10/2001 (213 for, 2 abstentions). Royal assent given on 10/12/2001. Deposit of instrument on 27/12/2001.
- Sweden** Draft ratification adopted by Parliament (Riksdag) on 6/12/2001 (249 for, 51 against, 4 abstentions). Deposit of instrument on 25/1/2002.
- United Kingdom** Adopted by the House of Commons on 17/10/2001 (392 for, 158 against) and by the House of Lords on 1/11/2001 (no vote). Royal assent granted on 26/2/2002. Deposit of instrument on 25/7/2002.

The Constitution

Ratification

The Constitutional Treaty (version of 29.10.04) was approved at the European Council in Brussels on the 18th of June 2004 and signed in Rome on the 29th of October 2004 by the 25 Member States of the European Union. The candidate countries Turkey, Bulgaria, Romania only signed the Final Act. Croatia participated as an observer nation because it had not participated in the works of the Convention. Member States will now have to ratify the Constitution in accordance with the modalities of their national legislations. In the ratification of the European Constitution by open referenda, citizen's opinion will have a greater importance than ever before. The constitutional treaty opened a period of ratification to be finished by October 2006. To date, 18 member states have already ratified the Treaty, either by parliamentary procedures or by referendum, 2 countries have expressed their rejection and the remaining member states either have their process on hold or they still have not decide the ratification procedure. (Bulgaria and Romania which entered the EU in January 2007 already ratified the constitution before accession.) After the rejection of the text by French and Dutch citizens, member states agreed on convoking a Reflection Period. See below for the ratification process in each member state. The EU Observer* site is a good source of information on latest developments. For more information about the Treaty in detail, please see our section The Constitution in detail and the Bibliography.

Austria

On 11 May 2005 the Nationalrat (lower house) approved the Constitution. (182 Yes, 1 No)
The Bundesrat has ratified the Constitution on 25.05.2005. (59 Yes, 3 No)

[more information about the ratification process in Austria](#)

Belgium

On 19.05.05 the Belgian Parliament approved the Constitution. (118 Yes, 18 No, 1 abstention)
The Belgian Senate ratified the Constitution on 28.04.2005. (54 Yes, 9 No, 1 abstention)

[more information about the ratification process in Belgium](#)

Bulgaria

On 11.05.05 the Bulgarian Parliament approved the Constitution.

Cyprus

The Cyprus House of Representatives approved the Constitution on 30 June 2005. (30 Yes, 19 No, 1 abstention)

[more information about the ratification process in Cyprus](#)

Czech Republic

Ratification will be subject to a referendum. (postponed)

[more information about the ratification process in the Czech Republic](#)

Denmark

Ratification will be subject to a referendum. (postponed)

[more information about the ratification process in Denmark](#)

Estonia

On 09.05.06 the Estonian Parliament approved the Constitution. (73 Yes, 1 No)

[more information about the ratification process in Estonia](#)

Finland

On 5.12.06 the Finland's parliament approved the Constitution. (125 Yes, 39 No),

[more information about the ratification process in Finland](#)

France

EU Constitution was rejected in a referendum on 29 May 2005. (results: Yes 45,13% - No 54,87% - Turnout 69,34%)

[more information about the ratification process in France](#)

Germany**

On 12 May 2005 the German Bundestag approved the Constitution. (568 Yes, 23 No, 2 abstentions).

The German Bundesrat has ratified the Constitution on 27.05.2005. (66 Yes, 3 abstentions).

[more information about the ratification process in Germany](#)

Greece

The parliamentary ratification was held on 19 April 2005, the Constitution has been ratified by an overwhelming majority. (268 Yes, 17 No)

[more information about the ratification process in Greece](#)

Hungary

The parliamentary ratification was held on 20 December 2004, the Constitution has been ratified by an overwhelming majority. (322 Yes, 12 No, 8 abstentions).

[more information about the ratification process in Hungary](#)

Ireland

Ratification will be subject to a referendum. (postponed)

[more information about the ratification process in Ireland](#)

Italy

On 25 January 2005 the Italian Chamber of Deputies (436 Yes, 28 No, 5 abstentions) and on 06 April the Italian Senate (217 Yes, 16 No) approved the Constitution.

[more information about the ratification process in Italy](#)

Latvia

The parliamentary ratification was held on 2 June 2005. (71 Yes, 5 No, 6 abstentions)

[more information about the ratification process in Latvia](#)

Lithuania

The parliamentary ratification was held on 11 November 2004. (84 Yes, 4 No, 3 abstentions)

[more information about the ratification process in Lithuania](#)

Luxembourg

Ratification was subject to a non-binding referendum on 10 July 2005, where Luxembourg people voted in favour of the Constitution. (Yes 56,52% - No 43,48%).

[more information about the ratification process in Luxembourg](#)

Malta

The parliamentary ratification was held on 06 July 2005. (65 Yes - unanimously)

[more information about the ratification process in Malta](#)

Netherlands

EU Constitution was rejected in a non-binding referendum on 1 June (result: Yes 38,4% - No 61,6% - Turnout 62,8%)

[more information about the ratification process in the Netherlands](#)

Poland

Ratification will be subject to a referendum. (postponed)

[more information about the ratification process in Poland](#)

Portugal

Ratification will be subject to a referendum. (postponed)

[more information about the ratification process in Portugal](#)

Rumania

Both Chambers ratified the Constitution on 17 May 2005.

Slovakia***

The parliamentary ratification was held on 11 May 2005. (116 Yes, 27 No, 4 abstentions)

[more information about the ratification process in Slovakia](#)

Slovenia

The parliamentary ratification was held on 01 February 2005. (79 Yes, 4 No, 7 abstentions)

[more information about the ratification process in Slovenia](#)

Spain

Ratification was subject to a non-binding referendum on 20 February 2005, where Spanish people voted in favour of the Constitution. (Yes 76.73% - No 17.24% - Turnout 42.32%)

The Spanish Parliament ratified the Constitution on 28.04.2005. (Yes 311 votes - No 19 votes)

The Spanish Senate ratified the Constitution on 18.05.2005. (Yes 225 votes - No 6 votes)

[more information about the ratification process in Spain](#)

Sweden

Ratification will be considered by Parliament (Riksdag). No referendum to be held.

[more information about the ratification process in Sweden](#)

United Kingdom

Plans to organise a referendum were suspended.

[more information about the ratification process in the United Kingdom](#)

The Lisbon Treaty

Ratification



On 13 and 14 December 2007, the 27 Heads of State and Government met in Lisbon to sign the new treaty. The Lisbon Treaty has to be ratified now by the 27 Member States before 1 January 2009 in order to come into force in time for the European elections later that year. If there is a delay in ratification pushing it beyond that date, it will come into force on the first day of the month following the last ratification. Most states are likely to try to avoid having a referendum on the treaty – with only Ireland obliged to (due to its constitution) – and will aim to ratify it by their national parliaments.

Member States

Austria
The parliamentary ratification was held on the 09.04.2008 in the Nationalrat (lower chamber of the Austrian parliament), 151 deputies voted in favour and 27 against approving the ratification of the Treaty and on the 24.04.2008 in the Bundesrat (upper chamber of parliament) 58 votes in favour, 4 against.

The ratification process

Belgium*
The parliamentary ratification was held on the 10.04.2008 in the Senate (48 votes in for, 8 against, 1 abstention) and on the 03.03.2008 in the Chamber of Deputies (116 votes for, 18 against, 7 abstentions). (*Wallon Regional Parliament 15 May 2008, 56 yes, 2 No, 4 Abstentions; Parliament of the German Speaking Community 16 May 2008, 22 yes, 2 No, 1 Abstention, Parliament of the French Speaking Community, 20 May 2008, 67 yes, 0 No, 3 Abstentions; Flemish parliament 78 yes, 22 no and 3 abstained.*)

The ratification process

Bulgaria
The parliamentary ratification was held on the 21.03.2008, 193 deputies voted in favour of the Lisbon treaty and 15 against, out of the 209 present in the 240-seat parliament.

The ratification process

Cyprus
The parliamentary ratification was held on the 03.07.2008, 31 deputies voted in favour of the Lisbon treaty and 175 against, out of the 49 present in the 56-seat parliament.

The ratification process

Czech Republic
Parliamentary Ratification - The ratification process

Denmark
The parliamentary ratification was held on the 24.04.2008. The Lisbon Treaty was ratified by a majority. (90 votes in favour and 15 votes)

The ratification process

Estonia
The Estonian parliament approved the Lisbon treaty on the 11.06.2008. (91 votes in favour, one against and 9 abstentions)

The ratification process

Finland
The parliamentary ratification was held on the 11.06.2008 in the 200-member chamber. (150 votes in favour; 27 against and 21 abstention)

The ratification process

- France The parliamentary ratification was held on the 07.02.2008 in the National Assembly and on the 08.02.2008 in the Senate. The Lisbon Treaty has been ratified by an overwhelming majority in both houses (National assembly - 336 votes in favour and 52 against; Senate - 265 votes in favour, 42 against and 13 abstentions)
The ratification process
- Germany ** The parliamentary ratification was held on the 24.04.2008 in the Bundestag and on the 23.05.2008 in the Bundesrat (Bundestag - 515 votes in favour; 58 against and 1 abstention) - The ratification process
- Greece The parliamentary ratification was held on the 11.06.2008. (250 votes in favour; 42 against)
The ratification process
- Hungary The parliamentary ratification was held on 17.12.2007, when the Lisbon Treaty was ratified by an overwhelming majority. (325 votes in favour, 5 votes against and 14 abstentions).
The ratification process
- Ireland The Lisbon Treaty was rejected in a referendum by 53.4% to 46.6% on 13 June 2008.
The ratification process
- Italy On 24.07.2008 Italy's Senate approved the the Lisbon treaty (288 votes in favour) and on 31.07.2008 the Chamber of Deputies unanimously approved the ratification of the Lisbon Treaty.
The ratification process
- Latvia The parliamentary ratification was held on the 08.05.2008 in the 100-member chamber. (70 votes in favour; 3 against and 1 abstention)
The ratification process
- Lithuania The parliamentary ratification was held on the 08.05.2008 in the Lithuania's 141-member chamber. (83 votes in favour; 5 against and 23 abstentions)
The ratification process
- Luxembourg The parliamentary ratification was held on the 29.05.2008 in the 60-member chamber. (51 votes in favour; 1 against and 3 abstention)
The ratification process
- Malta The parliamentary ratification was held on 29.01.2008. The House of Representatives voted unanimously to approve the motion of ratification.
The ratification process
- Netherlands*** The parliamentary ratification was held on 08.07.2008 in the upper house, where the Lisbon Treaty was adopted by a majority of 60 out of 75 votes. The ratification in the lower house of parliament was held on the 05.06.2006 (111 votes in favour and 39 against).
The ratification process
- Poland**** The parliamentary ratification was held on the 01.04.2008 in the Polish parliament and on the 02.04.2008 in the Senate. (Parliament - 384 votes in favour; 56 against and 12 abstentions; Senate - 74 votes in favour, 17 against and 6 abstentions)
The ratification process
- Portugal The parliamentary ratification was held on the 23.04.2008. The Lisbon Treaty was ratified by an overwhelming majority. (208 votes in favour and 21 votes against)
The ratification process
- Rumania The parliamentary ratification was held on the 04.02.2008. The Lisbon Treaty was ratified by an overwhelming majority. (387 votes in favour, 1 vote against and 1 abstention).
The ratification process

- Slovakia** The parliamentary ratification was held on the 10.04.2008, 103 deputies voted in favour of the Lisbon Treaty and 5 against out of the 108 present in the 150-seat parliament.
The ratification process
- Slovenia** The parliamentary ratification was held on the 29.01.2008, the Lisbon Treaty was ratified by a huge majority. (74 votes in favour, 6 votes against).
The ratification process
- Spain****** The parliamentary ratification was held on the 26.06.2008 in the lower house (322 votes in favour, 6 against and 2 abstentions out of the 330 present) and on the 15.07.2008 the upper chamber voted overwhelmingly in favour of the Treaty. (232 votes in favour, 6 against and 2 abstentions)
The ratification process
- Sweden** Parliamentary Ratification - The ratification process
- United Kingdom** The parliamentary ratification was held on the 11.03.2008 in the House of Commons: 346 votes in favour, 206 against; and on the 18.06.2008 in the House of Lords (by an undetailed oral vote).
The ratification process

