

DEFISIT DEMOKRASI PARLEMEN EROPA

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Science (MS.i)**

**Ahmad Munawaruzaman
0806449960**



**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN WILAYAH EROPA
UNIVERSITAS INDONESIA**

**JAKARTA
JULI 2011**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Ahmad Munawaruzaman
NPM : 0806449960
Program Studi : Kajian Wilayah Eropa
Judul Tesis : Defisit Demokrasi Parlemen Eropa

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Science (MS.i) pada Program Studi Kajian Wilayah Eropa, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. CPF. Luhulima (.....)

Pembimbing : Edward ML. Panjaitan. LL.M (.....)

Penguji : Dr. Polit.Sc. Henny Saptatia DN (.....)

Penguji : Anika Widiانا. MS.i (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 14 Juli

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Science (MS.i) Program Studi Kajian Wilayah Eropa pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terimakasih kepada:

1. Dr. CPF. Luhulima dan Edward ML. Panjaitan, SH. LL.M, dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini.
2. Pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan.
3. Orang tua dan keluarga saya yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
4. Sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Salemba, Juli 2011

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sipitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Munawaruzaman
NPM : 0806449960
Program Studi : Kajian Wilayah Eropa
Fakultas : Pascasarjana
Jenis karya : Tesis

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

Defisit Demokrasi Parlemen Eropa

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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

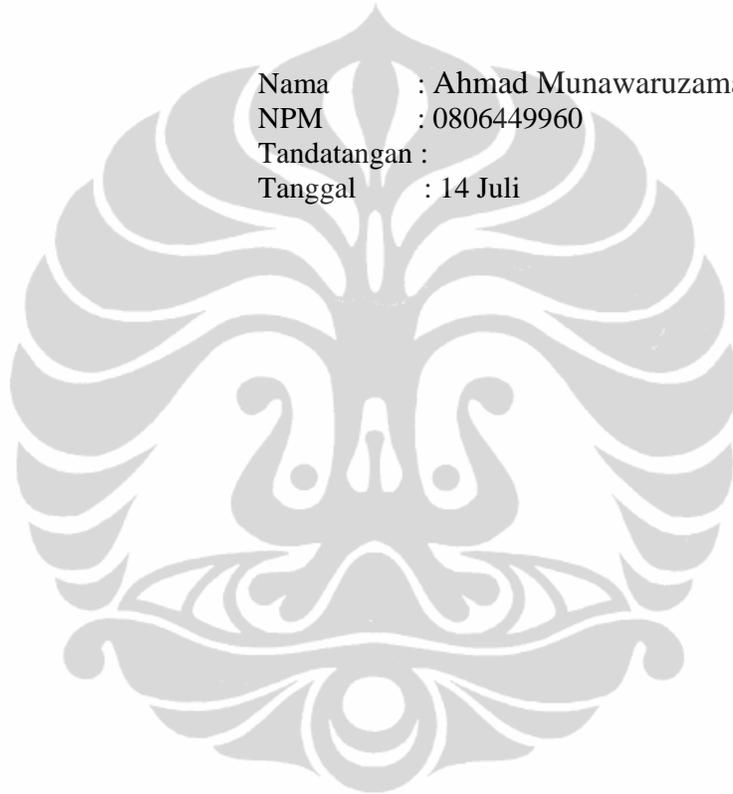
Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal :
Yang menyatakan

(Ahmad Munawaruzaman)

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Ahmad Munawaruzaman
NPM : 0806449960
Tandatangan :
Tanggal : 14 Juli



ABSTRAKSI

Nama : Ahmad Munawaruzaman
Program Studi : Kajian Wilayah Eropa
Judul Tesis : Defisit Demokrasi Parlemen Eropa

Tesis yang berjudul “Defisit demokrasi Parlemen Eropa” pada awalnya hanya di latar belakang oleh studi penulis dan keingintahuan bagaimana fungsi dan kedudukan parlemen Eropa. Pada perkembangannya, lebih spesifik melihat defisit demokrasi dalam parlemen Eropa. Lalu terdorong menganalisisnya dalam tinjauan hukum dan politik, dimana parlemen biasanya full power malah harus berbagi power, tidak mandiri atau tidak independen. Tesis ini membahas Defisit Demokrasi Parlemen dalam tinjauan hukum yang diukur oleh sejauh mana eksistensi parlemen dalam traktat terutama lisabon, dan dalam tinjauan politik yang diukur oleh relasi kuasa parlemen dengan dewan menteri. Untuk menunjang analisa, tesis ini menggunakan teori yaitu institusionalisme, intergovernmentalisme dan pendapat yang mendukung. Asumsi sementara tinjauan hukum parlemen tidak berkorelasi terhadap parlemen secara politis.

Kata Kunci:
Defisit demokrasi, legitimasi, *co-decision*, *bikameral*

ABSTRACT

Name : Ahmad Munawaruzaman
Study Program : Kajian Wilayah Eropa
Title : European Parliament Deficit of Democration

Tesis that is title “European Parliament Deficit of Democration” on the first only is plane by writer of knowing how to function and position European of parliament. On depelovement more specific look at democration of deficit in European of parliament. Then, analyzing in law and politics perspective, Usual parliament is full power in the other hand is distingsi of power with council of minister, un stand alone in put into operations of function. This tesis is discuss European parliament in law perspective that look at parliament existence dynamics in Treaty especially in Lisbon, in politics perspection that is measured by relation parliament power with council of minister. In analyzing, this tesis of using theory is institusionalism and support advice. Law perspective Temporary assumption of parliament uncorrelation to parliament in politics.

Keyword:
Deficit demokration, legitimasi, *co-decision*, *bicameral*

DAFTAR ISI

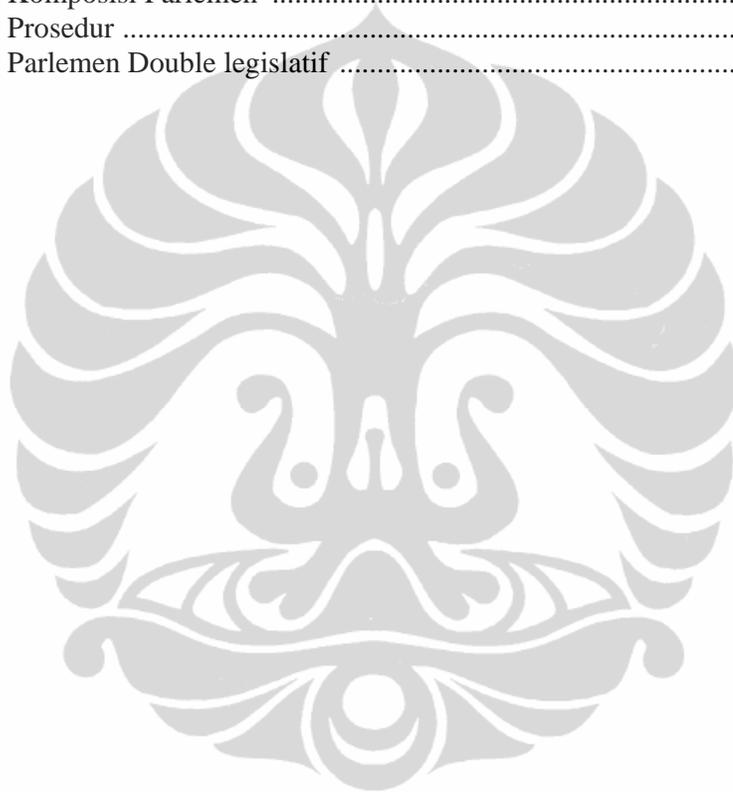
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	viii
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar belakang.....	1
1.2. Tujuan.....	7
1.3. Permasalahan.....	7
1.4. Pembatasan Masalah.....	8
1.5. Asumsi.....	8
1.6. Metodologi.....	8
1.7. Kerangka pemikiran.....	9
1.8. Tinjauan Teori.....	10
1.9. Sistematika penulisan.....	12
2. GAMBARAN UMUM PARLEMEN EROPA.....	15
2.1. Sejarah.....	15
2.2. Komposisi.....	18
2.3. Pengelolaan kerja.....	18
2.4. Pimpinan Parlemen.....	20
2.5. Badan-badan Parlemen.....	23
2.6. Unit Kerja Parlemen.....	26
2.7. Pemilu Parlemen.....	27
3. DEFISIT DEMOKRASI PARLEMEN EROPA.....	31
3.1. Parlemen Eropa dalam Traktat.....	31
3.1. Parlemen Eropa dalam Traktat Lisabon.....	34
3.1. Eksistensi Parlemen Eropa.....	36
3.1. Fungsi Parlemen Eropa.....	38
4. DEFISIT DEMOKRASI PARLEMEN EROPA.....	46
4.1. Relasi Kuasa Parlemen.....	46
4.2. Proses Pengambilan Keputusan.....	50
4.3. Gaya Pengambilan Keputusan.....	52
4.4. Pilihan dan Upaya dalam mengatasi Defisit Demokrasi.....	53
5. KESIMPULAN.....	59
DAFTAR PUSTAKA.....	63
LAMPIRAN.....	65

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 The expansion of the European Parliament	14
Tabel 2.1 Kelompok politik	15
Tabel 3.1 Jumlah kursi	16
Tabel 4.1 Parlemen dalam Traktat	31
Tabel 5.1 Pilar Uni Eropa	49

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Komposisi Parlemen	14
Gambar 2.1 Prosedur	40
Gambar 3.1 Parlemen Double legislatif	49



DEFISIT DEMOKRASI PARLEMEN EROPA

TESIS

Ahmad Munawaruzaman
0806449960



PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN WILAYAH EROPA
UNIVERSITAS INDONESIA

JAKARTA
JULI 2011

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Pendahuluan

Pasca perang dingin, masyarakat Eropa berpikir bagaimana menciptakan Eropa yang damai dan sejahtera yang berujung pada integrasi Uni Eropa. Proses integrasi dimulai dari European Coal and Steel Community (ECSC),¹ Euratom, European Economic Community (EEC) sampai European Community (EC). Sampai saat ini anggota Uni Eropa berjumlah 27 negara. Institusi Uni Eropa di antaranya adalah Dewan Menteri, Komisi Eropa, dan Parlemen Eropa.

Dewan Menteri (*Council of Ministers*) adalah institusi pembuat keputusan dari Uni Eropa. Anggotanya terdiri dari para Menteri dari 27 negara anggota Uni Eropa, yang keanggotaannya tidak bersifat tetap melainkan disesuaikan dengan topik yang dibahas dalam pertemuan Dewan Menteri. Sebagai contoh, apabila pertemuan Dewan Menteri membahas masalah ekonomi, maka yang hadir adalah menteri-menteri ekonomi dari masing-masing negara anggota Uni Eropa.

Konsep Dewan Menteri pertama kali muncul dalam forum ECSC dengan istilah Dewan Khusus Menteri, yang dibentuk sebagai lembaga penyeimbang Komisi. Pada awalnya Dewan Menteri memiliki kewenangan yang terbatas, hanya untuk isu-isu yang terkait dengan batu bara dan baja. Pada tahun 1957 terbentuklah dua dewan, yaitu European Atomic Energy Community (EAEC) dan European Economic Community (EEC).

Dewan EAEC akhirnya menjadi EEC pada tahun 1967. Lalu pada tahun 1993 badan ini berubah nama menjadi Council of The European Union sebagai upaya untuk memperkuat unsur *intergovernmental* pada Dewan Menteri. Era berkembangnya Dewan Menteri ditandai oleh bertambahnya kewenangan Parlemen Eropa, dimana Parlemen Eropa diberikan wewenang untuk menguji usulan-usulan Dewan Menteri. Meskipun, penambahan ini memang tidak mengurangi wewenang Dewan Menteri.

¹ Jhon Gillingham, "Coal and steel and the Riebrith of Europe", (Newyork; Cambridge University press, 1991) hlm 282

Dewan Menteri dipimpin oleh seorang presiden yang berasal dari salah satu negara anggota. Setiap 6 bulan sekali kursi presiden ini dirotasi ke anggota lainnya dengan urutan yang telah ditentukan oleh sidang Dewan Menteri.

Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh konfigurasi yang terdiri dari General Affairs, Foreign Affairs, Economic and Financial Affairs, Agricultural and Fisheries, Justice and Home Affairs, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Transport, Telecommunication, Energy, Education, Youth and Culture. Badan-badan di Dewan Menteri yaitu Sekretariat Jenderal adalah infrastruktur permanen dari Dewan Menteri dan COREPER, yaitu suatu badan yang terdiri dari wakil-wakil dari negara anggota Uni Eropa.

Kekuasaan dan fungsi Dewan Menteri berkisar pada prosedur legislatif, pengambilan keputusan, penyusunan anggaran, pendelegasian wewenang dan akses publik. Dalam menjalankan kekuasaan dan fungsinya Dewan Menteri berkolaborasi bersama Parlemen Eropa dan Komisi Eropa.

Saat ECSC diangkat pemimpin dengan nama *High Authority of The ECSC*, saat itu anggota ECSC berjumlah 6 Negara yang juga sebagai pendiri Uni Eropa; berjumlah 9 orang anggota, masing-masing 2 orang mewakili Perancis, Jerman Barat dan Italia. Sedangkan Belgia, Belanda dan Luxemburg diwakili masing-masing 1 orang, tugasnya adalah mengawasi penghapusan hambatan dalam ECSC, dan diawasi oleh Dewan Menteri dan Parlemen Eropa.

Pada Traktat Roma, mulailah dikenal istilah Komisi Eropa, yang anggotanya dinominasikan oleh pemerintah nasional untuk masa jabatan 4 tahun. Traktat ini memberi hak tunggal kepada Komisi Eropa dalam inisiatif legislasi, yang nantinya akan dilanjutkan ke Parlemen Eropa dan Dewan Menteri.² Pada tahun 1973, anggota Komisi Eropa bertambah menjadi 3 bersamaan dengan Inggris, Denmark, dan Irlandia yang menjadi anggota Masyarakat Eropa. Tahun 1980, bergabunglah Yunani, Portugal dan Spanyol, sehingga anggota Komisi menjadi 17. Austria, Swedia dan Finlandia akhirnya masuk pada tahun 1995, sehingga anggota Komisi menjadi 20.

Pada Traktat Nice dikeluarkan keputusan bahwa setiap negara anggota Uni Eropa hanya memiliki 1 komisioner, sehingga jumlah komisioner sebanyak 27

² Mc Cormick, *The European Union, Fourth Edition*, Westview Press, United States, 2008, hlm 110

komisioner sesuai dengan jumlah anggota Uni Eropa terbaru. Satu hal penting yang ada dalam Traktat Lisabon (pasal 17 ayat 5), yaitu mulai November 2014 jumlah komisioner tidak lebih dari 2/3 jumlah negara anggota Uni Eropa. Sehingga jika ada 30 negara anggota, maka jumlah komisioner hanya sebanyak 20 orang.

Tujuan utama dari pengurangan jumlah komisioner ini yaitu sebagai upaya untuk menjaga keefektifan. Dimana tujuan Traktat Amsterdam dan Nice dalam kebijakan ini adalah memberi wewenang kepada Presiden Komisi Eropa agar tidak hanya berunding bersama dalam pemilihan komisioner saja, tetapi juga dalam membagikan pedoman politik kepada komisioner, untuk mengalokasikan dan *meresuffle* tanggungjawab mereka. Demikian juga, untuk menunjuk wakil presiden dan mengeluarkan komisioner setelah mendapat persetujuan.³

Melihat hal ini, tentu akan ada negara yang tidak mempunyai komisioner, walaupun kebijakannya akan ada rotasi komisioner di antara negara-negara anggota. Bagi negara besar sekelas Inggris, Perancis dan Jerman, rotasi ini seakan tak berlaku. Karena mereka selalu memiliki komisioner. Dan untuk itu, pasca November 2014, negara-negara kecil harus bersiap untuk mendapat tekanan agar mereka mau bergilir.

Komisi Eropa dipimpin oleh seorang Presiden, dibantu oleh Komisioner, Direktorat Jenderal dan Komite. Komisi memiliki kekuasaan dalam hal inisiatif pembentukan peraturan, implementasi peraturan dan anggaran, serta hubungan eksternal. Dalam menjalankan perannya, Komisi berhubungan dengan Parlemen dan Dewan Menteri.

Parlemen Eropa adalah institusi dalam Uni Eropa yang anggotanya dipilih langsung oleh warga negara Uni Eropa untuk mewakili kepentingan mereka. Pada tahun 1950-an Parlemen dibentuk, dan sejak tahun 1979 anggota Parlemen dipilih langsung oleh masyarakat untuk mewakili mereka. Parlemen Eropa adalah lembaga legislasi yang menjalankan fungsinya bersama Dewan Menteri. Parlemen Eropa bukan parlemen nasional yang menjalankan fungsinya secara independen.

Pemilihan anggota Parlemen dilaksanakan setiap lima tahun sekali dengan sistem perwakilan yang proporsional. Setiap warga negara Uni Eropa berhak

³ Pinder, Jhon dan simon Usherwood, *The European Union; A Very Short Introduction*, hlm 53

memilih dan berhak menjadi kandidat anggota Parlemen Uni Eropa selama dia tinggal di wilayah Uni Eropa. Pemilihan anggota Parlemen Uni Eropa untuk periode 2009-2014 baru dilaksanakan pada Juni 2009 dan mulai bekerja pada 14 Juli 2009. Saat ini Parlemen Uni Eropa mempunyai anggota 736 orang dari 27 negara anggota (lihat lampiran 1). Parlemen Eropa melaksanakan keinginan demokratis warga Uni Eropa dan mewakili kepentingan mereka dalam diskusi-diskusi dengan institusi-institusi Uni Eropa lainnya.

Anggota Parlemen Eropa yang mempunyai kewenangan semakin luas, dilibatkan dalam penyusunan sejumlah peraturan yang mempengaruhi kehidupan sehari-hari setiap warga negara Uni Eropa. Mempengaruhi setiap segi kehidupan masyarakat Eropa seperti lingkungan, perlindungan konsumen, transportasi, pendidikan, budaya, kesehatan.

Anggota Parlemen Uni Eropa tidak dikelompokkan berdasarkan negara, tetapi dalam tujuh kelompok besar partai politik Eropa. Masing-masing mewakili berbagi pandangan dalam integrasi Eropa. Jumlah kursi parlemen berbeda untuk masing-masing negara.

Parlemen dipimpin oleh Presiden Parlemen, dibantu oleh badan-badan politik parlemen di antaranya Konferensi Presiden, Komite Parlemen dan Delegasi. Fungsi Parlemen meliputi legislasi, pengawasan dan rancangan anggaran, pengelolaan kerja; meliputi sidang pleno dan work in plenary. Dalam menjalankan tugasnya, Parlemen dibantu oleh unit kerja Parlemen; Biro, Quesiator dan Sekretariat. (Lihat bab II)

Secara hukum, Parlemen Eropa dalam menjalankan sistem kerjanya diatur oleh traktat yang berkembang silih berganti, dari Maastricht, Nice, Amsterdam dan terutama Lisabon. Perubahan ini dilakukan untuk melengkapi traktat sebelumnya, dan memperluas pengaruhnya bagi masyarakat. Perubahan traktat juga berpengaruh terhadap fungsi dan kedudukan Parlemen baik dalam tinjauan hukum maupun politik.

Perubahan ini dimaksud untuk memenuhi kebutuhan bagi Uni Eropa termasuk parlemen secara institusional. Setiap traktat Uni Eropa yang baru telah meningkatkan kekuatan legislatif Parlemen Uni Eropa, baik dari kewenangan maupun bidang yang diperluas melalui prosedur *co-decision*, termasuk masalah

penyusunan anggaran dan jumlah anggota. Traktat Lisabon sekarang telah menempatkan pijakan yang sama dengan Dewan Menteri untuk memutuskan sebagian besar hukum Uni Eropa seperti *directive* dan *regulation*.

Perubahan dari traktat ke traktat berimplikasi terhadap institusi-institusi dan hubungannya. Perubahan tersebut berpengaruh bagi parlemen. Traktat Lisabon sangat menentukan posisi parlemen. Memberikan kekuatan yang lebih besar dengan tanggungjawab yang besar juga. (Lihat Bab III).

Dalam perkembangannya, Uni Eropa mengalami kemajuan yang luar biasa, khususnya di bidang ekonomi. Keberhasilan yang diraih karena adanya proses integrasi kekuatan ekonomi Eropa secara menyeluruh. Agar terjadi keseimbangan, Uni Eropa juga melakukan proses integrasi politik.

Dalam proses ini setidaknya ada 2 hal yang diperkuat yaitu kelembagaan dan kebijakan:

- Kelembagaan

Uni Eropa mengupayakan agar kelembagaannya berkembang semakin solid untuk mendukung pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan. Tetapi, permasalahan yang cenderung semakin kompleks sejalan dengan perkembangan kelembagaan Uni Eropa, bagaimana mekanisme pembuatan kebijakan yang demokratis. Seiring dengan meningkatnya kelembagaan Uni Eropa, dalam proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan, ada kecenderungan ke arah depolitisasi.

- Kebijakan

Sebelum memperkuat kebijakan, haruslah ada penyatuan sikap dan pendapat para ahli, perwakilan kelompok kepentingan dan perwakilan pemerintah nasional (Andersen and Burns, 1996). Dari ketiga perwakilan di atas diasosiasikan melalui mekanisme politik sebagai cerminan atas perwakilan baik dari negara nasional maupun masyarakat Eropa dan otoritas supranasional Uni Eropa. Ketiga perwakilan ini adalah produk dari proses politik. Disamping itu, perwakilan tersebut memberi perhatian pada isu dan permasalahan.

Kelembagaan Uni Eropa yang kian hari kian teknokratis, karena terpengaruh eropanisasi dalam proses pembuatan kebijakan publik, akhirnya mengalami krisis legitimasi. Di tangan para teknokrat dan birokrat, keterlibatan rakyat menjadi

sangat rendah terhadap berbagai kebijakan yang sangat menentukan kehidupan mereka sehari-hari. Proses pembuatan kebijakan publik yang teknokratis hanya melibatkan para ahli dalam bidang-bidang khusus serta para pembuat kebijakan yang tidak dipilih melalui proses politik. Kulminasinya, timbul reaksi yang sangat keras dan mendorong munculnya perdebatan yang tajam. “Defisit demokrasi” pun pada akhirnya tak dapat dihindarkan.

Perubahan dari komunitas Negara Eropa menjadi satu kesatuan supranasional yang berbasiskan konstitusi yang demokratis,⁴ di satu sisi memang berperan dalam melahirkan institusi politik baru seperti Parlemen Eropa yang meniscayakan pemerintahan Eropa dibangun atas instansi-institusi seperti Komisi, Dewan dan Pengadilan Eropa dengan kompetensi yang semakin luas dan mendalam.

Namun, di sisi lain kondisi ini tidak dapat lepas dari berbagai kritik, Uni Eropa dianggap mengalami defisit demokrasi dari dua sisi, yaitu:

- a) Adanya ancaman terhadap demokrasi, terutama dengan semakin berkembangnya pengaruh komisi-komisi yang ada, dan melemahnya prosedur demokratis yang diterapkan dalam pengambilan keputusan.⁵ Kondisi ini telah membuat Uni Eropa menjadi kekuasaan birokrasi raksasa yang terlepas dari kontrol anggotanya. Dengan kata lain, Uni Eropa telah menjadi organisasi raksasa supranasional yang bergerak dengan logika kekuasaannya sendiri tanpa dapat kontrol dengan proses demokrasi anggotanya.
- b) Semakin kuat keberadaan Uni Eropa, maka semakin kuat pula kemungkinan Uni Eropa mengalami krisis legitimasi⁶. Hal ini disebabkan oleh kurangnya peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Krisis legitimasi yang menghantui kelembagaan Uni Eropa memang tak dapat dihindarkan. Selain karena partisipasi publik Eropa yang semakin kecil, juga karena adanya dominasi dalam kebijakan dan pengambilan keputusan.

Dilihat dari sudut pandang politik, struktur organisasinya Uni Eropa memang dianggap tidak biasa, ini bisa dilihat dari struktur Uni Eropa yang

⁴ Dietrich Grimm “*Does Europe Need A Constitution*” dalam *Europe Law Journal* (3)”, (Newyork; Cambridge University press, 1995) hlm. 183

⁵ R Koehane dan S Hoffman “*The New European Community*”, Boulder: 1991 hlm 131

⁶ *ibid*

menggambarkan pembagian peran, posisi, alur kerja dan mengelola hubungan antar institusi tersebut. Tidak biasa dalam fungsi dan kedudukan Parlemen Eropa dan Dewan Menteri dalam Uni Eropa, Terkait dengan posisi Parlemen, Traktat Lisabon memberi Parlemen Uni Eropa lebih banyak kekuatan untuk membentuk Eropa dari yang sebelumnya. Namun demikian tidak mandiri atau harus bersama-sama Dewan Menteri. (Lihat Bab IV).

Secara hukum defisit demokrasi memang tidak dikenal dalam Parlemen Eropa, namun ada dinamika dalam traktat. Sementara secara politik, ditunjukkan dengan adanya relasi kuasa Parlemen dengan institusi lain, termasuk proses dan gaya pengambilan keputusan dalam Parlemen. Adanya dua sudut pandang dalam melihat defisit demokrasi Parlemen Eropa inilah yang kemudian membuat penulis tertarik untuk mengkaji dan mencoba menuangkan analisisnya dalam tesis yang berjudul **“Defisit Demokrasi Parlemen Eropa.”**

1.2. Tujuan

- Menampilkan gambaran umum Parlemen Eropa
- Mengemukakan defisit demokrasi Parlemen Eropa
- Menganalisa defisit demokrasi Parlemen Eropa dalam tinjauan hukum
- Menganalisa defisit demokrasi Parlemen Eropa dalam tinjauan politik

1.3. Permasalahan

Dalam struktur kelembagaan Uni Eropa, Parlemen dibentuk untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Menteri untuk mewakili negara. Keduanya sama-sama mewakili, keduanya memiliki fungsi dan kedudukan yang sama. Dengan demikian, Parlemen dan Dewan Menteri adalah dua lembaga berbeda namun punya fungsi yang sama yaitu legislatif. Bedanya, Parlemen merupakan lembaga yang mendapat legitimasi langsung dari masyarakat, sementara Dewan Menteri tidak mendapat legitimasi masyarakat secara langsung.

Kerja-kerja politik Parlemen Eropa berjalan secara tidak mandiri. Dalam fungsi kontrol misalnya, Parlemen tidak bisa langsung ke Komisi, tetapi harus bersama Dewan Menteri. Dalam hal ini, Parlemen malah dikontrol oleh Dewan Menteri. Sementara Dewan Menteri, berperan sebagai legislatif dan juga

eksekutif. Parlemen Eropa memang seumpama memancing tanpa diberi kail; didapuk untuk melakukan demokratisasi, namun ketika itu juga dikebiri. Hingga nyatalah apa yang disebut sebagai defisit demokrasi.

Dewan Menteri yang merupakan wakil negara telah mengorbankan parlemen yang mendapat legitimasi dari wakil rakyat karena dipilih secara langsung (adanya defisit demokrasi). Sementara Dewan Menteri sebagai perwakilan negara lebih mendominasi dibanding Parlemen (surflus demokrasi).

1.4. Pembatasan dan Rumusan Masalah

Penulisan tesis ini hendak menjelaskan “Defisit Demokrasi Parlemen Eropa,” pembatasan masalah dalam tesis ini adalah defisit demokrasi parlemen dalam tinjauan hukum dan tinjauan politik.

Berdasarkan hal itu, perumusan masalah dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

- a. Mengapa terjadi defisit demokrasi pada Parlemen Eropa?
- b. Bagaimana defisit demokrasi pada Parlemen Eropa?

1.5. Asumsi

- Dalam hal defisit demokrasi, tinjauan hukum tidak berkorelasi dengan tinjauan politik
- Dalam tinjauan hukum tidak ada defisit demokrasi di Parlemen Eropa, sedangkan tinjauan politik terjadi defisit demokrasi

1.6. Metodologi

Penulisan tesis ini menggunakan metode dokumentasi, dan penelitian ini dalam bentuk kualitatif. Menurut Strauss dan Corbin (2003) penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Menurut Denzin dan Lincoln (1994 dalam Agus Salim, 2006) secara umum penelitian kualitatif sebagai suatu proses dari berbagai langkah yang melibatkan peneliti, paradigma teoritis dan interpretatif, desain penelitian, metode pengumpulan data dan analisis data, maupun

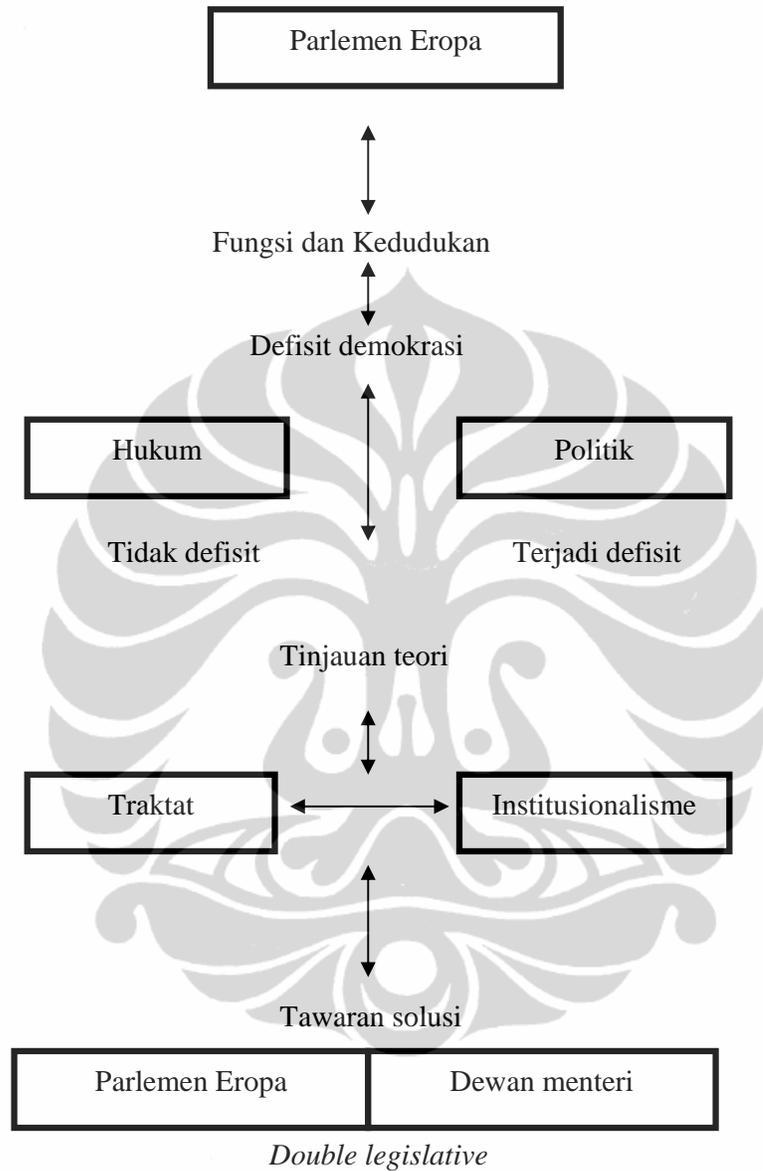
pengembangan interpretasi dan pemaparan. Penulis akan melakukan penelitian tentang “Defisit Demokrasi Parlemen Eropa.”

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah pendekatan studi pustaka, yaitu mengumpulkan data-data yang tertulis dan mengandung keterangan, penjelasan serta pemikiran dalam buku, jurnal dan situs.

Dalam mengolah data, beberapa tahapan yang dilalui adalah pemeriksaan data dengan mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar dan sudah sesuai masalah, rekonstruksi data dengan menyusun ulang data secara teratur, berurutan dan logis sehingga mudah difahami dan diinterpretasikan. Sistematisasi data dengan menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah, lalu menganalisa antara teori dan fakta.

Teknik analisis yang digunakan adalah konten analisis dengan menyajikan data lalu mensinergikan antara fakta, teori dan analisa yang bertujuan melihat defisit demokrasi Parlemen Uni Eropa dalam Traktat Lisabon guna memahami masalah yang ada dalam Parlemen Eropa dan menghasilkan analisa. Untuk menganalisis permasalahan Defisit Demokrasi penulis menggunakan teori institusionalisme, teori ini akan menguji deficit demokrasi Parlemen Eropa dalam aspek institusi dan dalam traktat, perubahan apa yang terjadi, lalu bagaimana pengaruhnya terhadap masalah defisit demokrasi Parlemen Eropa.

1.7. Kerangka Pemikiran



1.8. Tinjauan Teori

1.8.1 Defisit Demokrasi

Defisit demokrasi bisa dilihat dari tidak mandirinya sebuah lembaga atau tidak sehatnya hubungan antara lembaga.⁷ Defisit demokrasi yang dimaksud adalah posisi parlemen. Parlemen yang semestinya dapat menjalankan fungsi legislasinya secara mandiri tetapi ini harus bermitra dengan Dewan Menteri dan dalam konteks relasi kuasa antar lembaga dalam hal ini Parlemen Eropa dan hubungannya dengan lembaga lain dalam Uni Eropa yakni Dewan Menteri.

Perspektif yang dapat digunakan dalam melihatnya adalah institusional, perspektif institusional berfokus pada karakteristik kelembagaan dalam masalah demokrasi Uni Eropa terkait dengan relasi kuasa antar lembaga yang dianggap cacat. Dan akibatnya terjadi ketidakseimbangan institusional yang juga berdampak pada akuntabilitas dan keterwakilan dari pembuat kebijakan Uni Eropa.

1.8.2 Teori hukum

- Primary

Primary adalah sumber hukum utama yaitu traktat, menurut Traktat Roma 1957, Parlemen Eropa mewakili *'the peoples of the States brought together in the European Community'*. melalui beberapa traktat semakin menguat. Transformasi peranan Parlemen Eropa dari sebuah majelis yang murni bersifat konsultatif menjadi sebuah Perlemen yang berkarakter legislatif berfungsi sebagaimana diatur dalam Traktat Maastricht 1992 dan Traktat Amsterdam 1997 dan Lisabon 2009.⁸

- Secondary

- a. Legislatif yaitu Regulation, Directive, decision
- b. Non legislatif yaitu Recommendation dan Opinion

⁷ Dimitris N. Chrysochoou *"EU Democracy and democratic deficit"* dalam European Union Politics", Michele Cini 2003, Oxford University press, hal 168

⁸ Richard Corbet, *"The European Parliament and The European Constitution"* Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg, 2005 lhm 70

1.8.3 Teori Institusionalisme

Menurut Schneider dan Aspinwall instituti-insitusi yang ada terdiri dari agen-agen individu yang bisa membangun sebuah masyarakat, sebagai konsekuensi dari pendistribusian yang penting. Mereka lebih sering menyusun aksi-aksi politik dan kebijakan yang ada dibanding sebagai cerminan aktivitas sosial dan kompetisi rasional di antara unit-unit yang terpecah belah.⁹ Dari pandangan ini menjadi jelas bahwa Parlemen dan Dewan Menteri adalah agen masyarakat Uni Eropa, pengelompokan Dewan Menteri adalah perwakilan Negara, dan Parlemen adalah wakil rakyat sebagai wadah yang tujuannya berbagi peran sesuai fungsi institusi.

Hall dan Taylor menyebutkan tiga jenis institusionalisme; pilihan rasional, sejarah, dan sosiologis.¹⁰ Institusionalisme sebagai pilihan rasional adalah yang paling sukses dalam melihat politik yang ada di Uni Eropa. Teori pilihan rasional berdasarkan atas ide bahwa manusia adalah makhluk yang penuh rasa ingin tahu dan memiliki rasionalitas dan strategi. Tujuan para aktor politik adalah untuk menciptakan organisasi hirarkis. Secara umum, para ahli institusionalisme pilihan rasional memiliki ketertarikan bagaimana teori mereka meningkatkan proposisi tentang perubahan kekuasaan relatif dari para aktor insitusi dalam proses pengambilan kebijakan. Institusionalisme pilihan rasional menekankan pada *basic comunal* yang dimiliki oleh Uni Eropa, ini mendorong kerangka Uni Eropa dapat berjalan demi kepentingan Uni Eropa itu sendiri. Harusnya permasalahan defisit demokrasi tidak perlu ada.

Sedangkan para ahli institusionalisme sejarah tertarik dalam hal bagaimana pilihan-pilihan institusional memiliki dampak jangka panjang. Institusi-institusi yang ada dibuat untuk tujuan tertentu dalam kondisi yang tertentu juga. Adapun mereka yang termasuk dalam institusionalisme sosiologis menaruh perhatian dalam dua hal, yaitu insitusi-institusi 'kultural' dan peranan aksi komunikatif dalam insitusi tersebut. Kultural di sini diartikan sebagai kerangka umum referensi, perilaku dan norma-norma pemerintah serta filter kognitif. Sedangkan

⁹ Ben Rossamond "New Theories of European Integration" dalam Michelle Cini "European Union Politics" oxford pres 2003 hal. 113

¹⁰ Ibid

peranan komunikasi dilihat sebagai bagian penting dalam konteks tersebut. Proses-proses yang ada untuk memunculkan lahirnya norma-norma yang sudah mapan, serta pemahaman umum yang mapan.

Institusionalisme sejarah menekankan pada sejarah integrasi Uni Eropa yang memang kerjasama antar negara, sehingga institusi utamanya adalah Dewan Menteri. Ini membuat pilihan sulit untuk mensejajarkan dengan Parlemen. Institusionalisme pilihan sosiologis ini menekankan pada bagaimana Dewan Menteri dan Parlemen yang sama-sama mewakili negara dan rakyat berperan bagi kepentingan negara dan rakyat yang diwakili sesuai fungsinya. Ini mendasari, seharusnya Parlemen lebih berkuasa atau berdaulat secara legislatif, karena mendapat legitimasi langsung dari rakyat.

Adapun mereka yang termasuk dalam institusionalisme sosiologis menaruh perhatian dalam dua hal, yaitu insituti-institusi 'kultural' dan peranan aksi komunikatif dalam insituti tersebut. Kultural di sini diartikan sebagai kerangka umum referensi, perilaku dan norma-norma pemerintah serta filter kognitif. Sedangkan peranan komunikasi dilihat sebagai bagian penting dalam konteks tersebut. Proses-proses yang ada untuk memunculkan lahirnya norma-norma yang sudah mapan, serta pemaaman umum yang mapan.¹¹

1.9. Sistematika penulisan

Mengacu pada penelitian di atas, maka pembahasan dalam penulisan ini disistematiskan sebagai berikut:

Pembahasan diawali dengan pendahuluan yang menguraikan argumentasi seputar signifikansi studi ini, bagian ini merupakan BAB I yang berisi Latar belakang, Tujuan, Permasalahan, Pembatasan dan Perumusan masalah, Metodologi Penelitian, kerangka pemikiran, tinjauan teori dan sistematika penulisan.

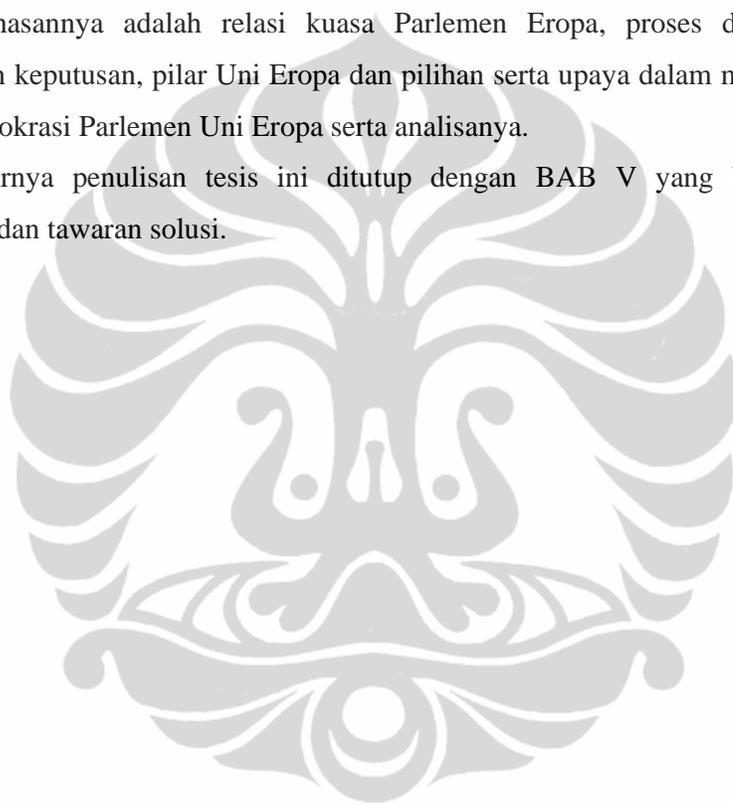
Pada BAB II menguraikan Gambaran umum Parlemen Uni Eropa meliputi beberapa hal di antaranya sejarah, komposisi, Pimpinan Parlemen, pengelolaan kerja, Badan-badan, Unit kerja serta Pemilu.

¹¹ Opcit hlm 113

Setelah menguraikan Gambaran umum, penulis membahas konsentrasinya dalam BAB III yang terangkum dalam “Defisit Demokrasi Parlemen Eropa”. Bagian pertama membahas Parlemen Eropa dalam tinjauan Hukum, ulasan ini menjelaskan beberapa aspek mengenai Parlemen dalam Traktat, Parlemen dalam Traktat Lisabon, Eksistensi Parlemen Eropa dan fungsi parlemen.

Pada BAB IV, selanjutnya membahas bagian kedua yaitu “Defisit Demokrasi Parlemen Uni Eropa; Tinjauan Politik”. Beberapa poin yang menjadi sub pembahasannya adalah relasi kuasa Parlemen Eropa, proses dan gaya pengambilan keputusan, pilar Uni Eropa dan pilihan serta upaya dalam mengatasi Defisit Demokrasi Parlemen Uni Eropa serta analisisnya.

Akhirnya penulisan tesis ini ditutup dengan BAB V yang berisikan kesimpulan dan tawaran solusi.



BAB II GAMBARAN UMUM PARLEMEN EROPA

2.1 Sejarah

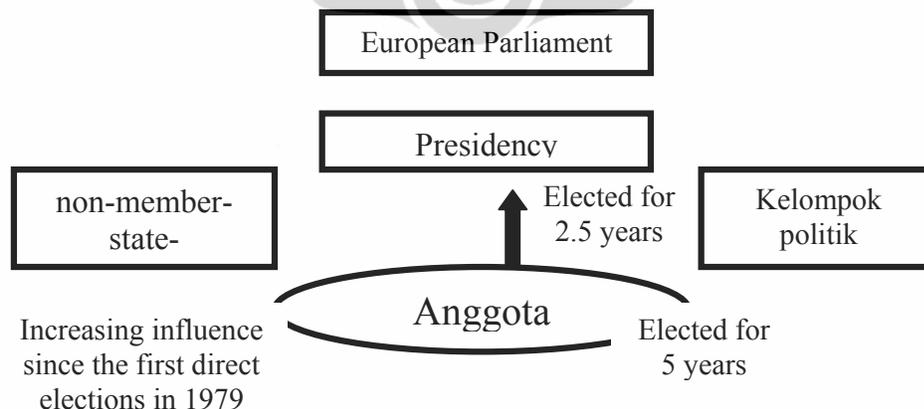
Pada tahun 1952, terminologi Parlemen Eropa di kenal dengan nama Dewan European Coal and Steel Community (ECSC), kemudian berganti nama menjadi Dewan European Community (EC) pada tahun 1958. Barulah pada tahun 1973 di kenal istilah Parlemen Eropa. Awalnya, keanggotaan Parlemen Eropa bersifat nominasi (periode ECSC hingga EC), barulah pada tahun 1979 keanggotaannya dipilih secara langsung (elected), perkembangannya bisa dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1
The expansion of the European Parliament¹⁷

Year	Status of MEPs	Title of chamber
1952	Nominated	ECSC Common Assembly
1958	Nominated	EC Common Assembly
1973	Nominated	European Parliament
1979	Elected	European Parliament
1981	Elected	European Parliament
1986	Elected	European Parliament
1994	Elected	European Parliament
1995	Elected	European Parliament

2.2 Komposisi

Gambar 1 Komposisi¹⁸



¹⁷ Roger Schuli, *The European Parliament*, "European Union Politics", Michele Cini, oxford expres hal 168

¹⁸ Clive Archer and Viona Butler, *The European Community; Structure and process* (London: Pinter, 1996), hlm 47

2.2.1 Anggota Parlemen

Pemilihan anggota Parlemen dilaksanakan setiap lima tahun sekali dengan sistem perwakilan yang proporsional.¹⁹ Anggota Parlemen tidak dikelompokkan berdasarkan negara, tetapi dalam 7 kelompok besar partai politik Eropa. Masing-masing mewakili berbagai pandangan dalam integrasi Eropa dan setiap negara memiliki jumlah kursi berbeda-beda sesuai populasi warganya.

2.2.2 Kelompok Politik

Terdapat tujuh kelompok politik dalam Parlemen Eropa. Ketujuh kelompok politik ini, masing-masing memperhatikan organisasi internalnya dengan menetapkan seorang ketua (atau dua wakil ketua pada beberapa kelompok), seorang biro dan sekretariat. Untuk membentuk sebuah kelompok politik dibutuhkan 25 anggota dan paling tidak seperempat dari jumlah negara anggota harus terwakili di antara kelompok tersebut.

Seorang anggota Parlemen hanya boleh menjadi anggota salah satu kelompok politik. Sementara itu ada juga beberapa anggota Parlemen yang tidak menjadi anggota kelompok politik manapun, dan dikenal dengan sebutan anggota *non-attached*.

Sebelum diadakannya pemungutan suara pada saat sidang, kelompok-kelompok politik memeriksa laporan-laporan yang telah disusun oleh komite-komite parlemen dan menuliskan hal-hal yang perlu diamandemen. Persetujuan kelompok politik disampaikan pada diskusi di antara kelompok dan tidak ada anggota yang dapat dipaksa untuk memilih dengan cara tertentu.

¹⁹ Jumlah yang seimbang antara pria dan wanita. Jumlah anggota wanita dalam EP telah ditetapkan. Saat ini sekitar sepertiga anggota EP adalah wanita.

Tabel 2
kelompok politik²⁰

Kelompok Politik	Singkatan	Pemimpin	Jumlah Kursi
Group of the European People's Party (Christian Democrats)	EPP	Joseph Daul	265
Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament	S&D	Martin Schulz	184
Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe	ALDE	Guy Verhofstadt	84
Group of the Greens/European Free Alliance	Greens/EFA	Daniel Cohn-Bendit Rebecca Harms	55
European Conservatives and Reformists Group	ECR	Michał Kamiński	55
Confederal Group of the European United Left – Nordic Green Left	GUE/NGL	Lothar Bisky	35
Europe of Freedom and Democracy Group	EFD	Nigel Farage Francesco Speroni	32
Non-attached	NA	Anggota EP tanpa kelompok politik	26
Total			736

2.2.3. Jumlah Kursi Per negara

Jumlah kursi dibagi secara proporsional sebanding dengan populasi setiap negara anggota. Setiap negara anggota memiliki jumlah kursi yang sudah ditetapkan, jumlah kursi yang diterima tiap negara berbeda-beda mulai dari 99 kursi untuk Jerman sampai 5 kursi untuk Malta (Lampiran 3).

Anggota Parlemen membagi waktu kerjanya antara Brussels, Strasbourg dan daerah-daerah pemilihannya. Di Brussels, mereka menghadiri rapat-rapat komite Parlemen dan kelompok politik serta sidang pleno tambahan. Di Strasbourg, mereka menghadiri 12 rapat pleno. Di samping semua kegiatan itu, mereka juga harus membagi waktunya untuk mengabdikan diri di daerah-daerah pemilihan mereka.

²⁰ Simon Hix and Christopher lord, “*Political Parties in the European Union*”, (New York; St Martin’s press, 1997) hlm 85-90

Tabel 3
Jumlah kursi²¹

Negara	Jumlah Kursi	Negara	Jumlah Kursi
Jerman	99	Bulgaria	17
Prancis	72	Finlandia	13
Inggris	72	Denmark	13
Spanyol	72	Slovakia	13
Polandia	50	Lithuania	12
Rumania	33	Irlandia	12
Belanda	25	Latvia	8
Belgia	22	Slovenia	7
Rep. Ceko	22	Estonia	6
Yunani	22	Luxemburg	6
Hungaria	22	Cyprus	6
Portugal	22	Malta	5
Swedia	18		
Austria	17		

2.3. Pengelolaan Kerja Parlemen Eropa

2.3.1 Menyiapkan Sidang Pleno

Persiapan ini dilakukan sebelum Sidang Pleno Parlemen. Isu-isu untuk perdebatan juga dibahas oleh kelompok politik.

2.3.2. Sidang Pleno

Sidang Pleno biasanya dilaksanakan di Strasbourg (1 minggu dalam sebulan) dan terkadang juga dilakukan di Brussels (hanya 2 hari). Pada masa ini, Parlemen memeriksa undang-undang dan melakukan pengambilan suara sebelum sampai pada keputusan.

Sidang pleno adalah titik puncak dari aktivitas politik Parlemen, titik puncak dari tugas legislatif yang telah dilakukan dalam komite dan kelompok-kelompok politik. Sidang pleno juga merupakan forum dimana wakil-wakil warga negara Uni Eropa dan anggota Parlemen Eropa ikut ambil bagian dalam

²¹ Corbet, Jacob and Shackleton, "The European Parliament", hlm 248

pembuatan keputusan Uni Eropa dan mengungkapkan pendapat mereka langsung kepada Komisi dan Dewan Menteri.²²

Di awal perkembangannya, selama bertahun-tahun, Parlemen hanya sebuah forum untuk debat atau hanya sebagai badan konsultatif. Tetapi sejak pemilihannya dilakukan secara langsung, kinerja anggota Parlemen semakin membaik. Parlemen pun dapat menjaga kewenangan yang lebih besar dan mendapat status yang sejajar dengan Dewan Menteri dalam *codecision* di bidang yang meliputi tiga perempat dari *legislation* Uni Eropa.

Saat ini, Parlemen Eropa beranggotakan 736 orang dari 27 negara anggota Uni Eropa. Dalam sidang pleno, anggota Parlemen, pegawai Parlemen, penerjemah lisan dan tulisan mengikuti prosedur dengan seksama untuk menjamin pelaksanaan sidang sebaik mungkin.

Sidang pleno dipimpin oleh Presiden Parlemen Eropa. Presiden Parlemen Eropa dibantu oleh 14 wakil presiden, yang sewaktu-waktu dapat menggantikan posisi presiden. Presiden membuka sidang dengan sebelumnya didahului pidato singkat mengenai topik-topik terbaru. Parlemen lebih memperhatikan untuk memberikan respon mengenai perkembangan terakhir pada setiap isu penting dan tidak ragu mengubah topik agenda untuk meminta Uni Eropa bertindak.

Selama sidang, presiden memanggil para pembicara dan menjamin tindakan-tindakan itu dilakukan dengan benar. Dia juga memimpin prosedur pemungutan suara, meletakkan putusan amandemen dan resolusi legislatif dalam pemilihan dan mengumumkan hasilnya. Kewenangan presiden adalah menjamin pemungutan suara berlangsung dengan cepat dan baik.

Komisi Eropa dan Dewan Uni Eropa juga turut serta dalam sidang untuk memfasilitasi kolaborasi antara masing-masing institusi dalam proses pengambilan keputusan. Jika Parlemen meminta, perwakilan dari dua institusi tersebut juga dapat dipanggil untuk membuat pernyataan atau untuk memberikan semacam laporan kegiatan mereka sebagai respon dari pertanyaan yang diajukan oleh anggota. Perdebatan ini bisa berakhir pada pemungutan suara (*voting*).

Agenda Sidang Pleno disusun secara detail oleh Presiden Konferensi dari Kelompok Politik. Ketua dari Komite Konferensi (terdiri dari semua ketua komite

²² How plenary works, <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/staticDisplay.do>

Parlemen) dapat membuat rekomendasi kepada Presiden Konferensi mengenai tugas para komite dan susunan agenda sidang.

Pelaksanaan sidang pleno diarahkan kepada perdebatan dan pemungutan suara. Hanya berkas yang diadopsi dari sidang pleno dan deklarasi tertulis yang ditandatangani oleh mayoritas komponen Parlemen secara formal yang dapat dianggap sebagai tindakan atau keputusan Uni Eropa.²³

Di bawah ini adalah beberapa tipe teks yang berbeda tergantung dari subjek pertimbangan dan prosedur legislatif:

- a) Legislative reports: codesision, persetujuan, konsultasi
- b) Budgetary procedure: pengeluaran dan pendapatan Uni Eropa
- c) Non-legislative reports: fokus kepada hal-hal tertentu (persoalan/isu terbaru yang sedang terjadi) di luar dari aspek legislatif.

2.4. Pimpinan Parlemen

2.4.1 Presiden Parlemen Eropa

Presiden Parlemen dipilih setiap 2,5 tahun sekali atau setengah dari masa kerja Parlemen (Lampiran 2). Kandidat untuk pemilihan presiden dapat diajukan baik oleh kelompok politik maupun oleh 40 anggota Parlemen.²⁴ Semua kandidat yang memenuhi syarat akan diperkenalkan kepada anggota Parlemen Eropa sebelum pemungutan suara dimulai. Pemilihan dilakukan dengan kertas pemilihan yang bersifat rahasia. Pemungutan suara dalam Parlemen tidak sama seperti pada umumnya, anggota Parlemen ambil bagian dalam pemberian tanda pada kandidat pilihan mereka di kertas pemilihan dan kemudian dimasukkan ke dalam kotak suara. Proses pemilihan ini disaksikan oleh delapan penghitung suara, dipilih di antara anggota Parlemen.

Untuk memenangkan pemilihan, seorang kandidat harus memenangkan mayoritas suara yang sah atau 50 persen plus satu. Kertas suara yang kosong atau rusak tidak dihitung dalam penghitungan suara.

²³ How plenary works, <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/staticDisplay.do>

²⁴ Election of the President of the European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/background_page/008-57211-187-07-28-901-20090616BKG57210-06-07-2009-2009-false/default_en.htm

Jika tidak ada kandidat yang terpilih dalam satu putaran pemungutan suara, kandidat yang sama atau yang lain dapat dicalonkan untuk putaran kedua pemungutan suara dengan ketentuan yang sama. Hal ini dapat diulangi sampai putaran ketiga jika diperlukan, dengan aturan yang sama.

Jika tidak ada seorang pun yang terpilih pada putaran ketiga, dua kandidat yang memiliki nilai paling tinggi pada putaran terakhir diajukan untuk mengikuti pemungutan suara putaran keempat. Pada putaran keempat ini yang mendapat suara terbanyak adalah pemenangnya. Presiden sebelumnya akan mengumumkan pemenangnya. Kemudian presiden yang baru terpilih mengambil tempat dan membacakan pidato pembukaan sebelum memimpin pemilihan wakil-wakil Presiden dan Quaestor.

2.4.2 Tugas Presiden Parlemen:

- a. Presiden memimpin Sidang-Sidang Pleno parlemen, Konferensi Presiden, Kelompok Politik dan Biro Parlemen (terdiri dari Presiden dan 14 wakil presiden ditambah Quaestor sebagai penasehat).
- b. Presiden bertanggungjawab terhadap permohonan prosedur peraturan Parlemen dan mengawasi seluruh kegiatan Parlemen beserta badan-badannya.
- c. Presiden merupakan perwakilan Parlemen dalam urusan-urusan hukum dan hubungan-hubungan internasionalnya; melakukan kunjungan-kunjungan resmi di dalam dan di luar Uni Eropa. Ketika Konferensi antar pemerintah diadakan untuk mengubah traktat-traktat, Presiden ikut serta dalam rapat-rapat perwakilan pemerintah setingkat menteri.
- d. Presiden memberikan pendapat mengenai semua isu penting internasional dan membuat rekomendasi rancangan untuk memperkuat Uni Eropa.
- e. Pada awal setiap pertemuan Dewan Eropa, Presiden Parlemen menyatakan sudut pandang Parlemen dalam topik yang diagendakan dan masalah lain.
- f. Setelah anggaran belanja Uni Eropa disetujui oleh Parlemen pada pembacaan kedua, Presiden menandatangani.
- g. Presiden Parlemen dan Presiden Dewan Eropa menandatangani semua undang-undang legislatif berdasarkan *codecision*.

2.5. Badan-badan Politik

2.5.1 Konferensi Presiden

Konferensi Presiden terdiri dari ketua-ketua kelompok politik dan Presiden Parlemen.²⁵ Pengambilan keputusan pada Konferensi Presiden dilakukan dengan cara konsensus atau suara bulat berdasarkan jumlah anggota dari setiap kelompok politik. Konferensi Presiden merupakan badan politik di Parlemen Eropa yang bertanggungjawab:

- a. Mengatur aspek-aspek praktis pekerjaan Parlemen dan memutuskan semua pertanyaan yang berhubungan dengan rencana legislatif, yaitu:
 - Jadwal dan agenda sidang-sidang pleno
 - Anggota komite dan delegasi dan tanggungjawabnya
 - Program legislatif
- b. Konferensi Presiden juga mempunyai peran penting dalam hubungan antara Parlemen Eropa dan perkumpulan-perkumpulan lain, negara-negara dunia ketiga dan organisasi-organisasi *extra-community*.

2.5.2. Komite Parlemen

Komite Parlemen bertanggungjawab untuk mempersiapkan sidang-sidang pleno Parlemen. Tugas komite adalah menyusun, mengubah dan mengadopsi proposal-proposal legislatif dan juga laporan komite itu sendiri. Komite mempertimbangkan proposal Komisi dan Dewan Eropa, dan jika dibutuhkan, membuat laporan untuk disampaikan dalam Sidang Pleno.²⁶

Anggota Parlemen dibagi ke dalam komite-komite khusus untuk mempersiapkan laporan-laporan yang akan disajikan dalam sidang-sidang pleno. Terdapat 20 komite parlemen, antara lain: luar negeri, pengembangan, perdagangan internasional, anggaran belanja, dll (Lampiran 5), dan masing-masing mempunyai wewenang yang sesuai dengan bidangnya. Mereka mempertimbangkan dan mengajukan perubahan-perubahan pada proposal-proposal untuk **directives dan regulations** Uni Eropa yang telah disusun oleh

²⁵ Corbett, Jacobs and Shackleton, *The European Parliament*, The European Union; Politics and Policies, hal 119.

²⁶ How Parliament is organized, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do>

Komisi Eropa yang juga telah diajukan ke Dewan Menteri Uni Eropa. Mereka juga memberikan masukan kepada komite lainnya.

☞ Komite-komite:

Komite parlemen terdiri dari beberapa komite yaitu: Foreign Affairs, Development, International Trade, Budgets, Budgetary Control, Economic and Monetary Affairs, Employment and Social Affairs, Environment, Public Health and Food Safety, Industry, Research and Energy, Internal Market and Consumer Protection, Transport and Tourism, Regional Development, Agriculture and Rural Development, Fisheries, Culture and Education, Legal Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Constitutional Affairs, Women's Rights and Gender Equality, Petitions.

Sebuah komite terdiri dari antara 24 sampai 76 anggota Parlemen dan mempunyai seorang ketua dan empat wakil ketua untuk masa jabatan dua setengah tahun. Setiap Komite mempunyai sekretariat masing-masing. Pembentukan komite-komite dilaksanakan pada sidang pleno. Komite-komite parlemen mengadakan pertemuan satu atau dua kali dalam sebulan di Brussel. Debat mereka diselenggarakan di depan umum dan dokumen-dokumen rapat tersedia untuk umum.

Parlemen juga dapat membentuk sub-komite dan komite-komite khusus yang bersifat sementara untuk berunding mengenai isu-isu khusus dan diberi kuasa membentuk komite-komite penyelidikan resmi di bawah pengawasannya untuk memeriksa dugaan maladministrasi undang-undang Uni Eropa. Ketua-ketua komite mengoordinir hasil kerja komite-komite dalam Konferensi Ketua Komite.

2.5.3. Konferensi Ketua Komite

Konferensi Ketua Komite merupakan badan politik dalam Parlemen yang bekerja untuk menjalin kerjasama yang lebih baik antara komite-komite. Konferensi Ketua Komite ini terdiri dari ketua-ketua dari semua komite tetap dan komite khusus yang bersifat sementara. Konferensi ini biasanya mengadakan pertemuan sebulan sekali di Strasbourg.

Konferensi Ketua Komite dapat merekomendasikan kepada Konferensi Presiden terhadap pekerjaan komite-komite dan agenda-agenda untuk sidang-

sidang pleno. Konferensi ini juga dapat memberitahu Konferensi Presiden jika terdapat perbedaan pendapat atas tanggung jawab komite. Biro dan Konferensi Presiden dapat menyerahkan wewenang tertentu kepada Konferensi ini.

2.5.4 Konferensi Ketua Delegasi

Konferensi Ketua Delegasi merupakan badan politik di Parlemen yang secara berkala mempertimbangkan semua hal yang berhubungan dengan jalannya delegasi *interparliamentary* dan delegasi *joint parliamentary committee*. Konferensi Ketua Delegasi ini terdiri dari semua ketua delegasi *interparliamentary*.

Konferensi Ketua Delegasi dapat merekomendasikan kepada Konferensi Presiden terhadap pekerjaan delegasi-delegasi. Konferensi ini menyusun rencana tahunan rapat-rapat *interparliamentary* dan rapat-rapat *joint parliamentary committees*. Biro dan Konferensi Presiden dapat menyerahkan wewenang tertentu kepada Konferensi ini.

2.5.6. Delegasi Parlemen

Delegasi Parlemen berhubungan dengan Parlemen negara-negara yang bukan anggota Uni Eropa. Mereka mempunyai peran penting dalam membantu mengembangkan pengaruh Eropa di luar negeri. Terdapat 35 delegasi, yang terdiri dari sekitar 15 anggota Parlemen Eropa. Ketua-ketua delegasi mengoordinir tugas delegasi pada Konferensi Ketua Delegasi.

☞ Ada dua tipe delegasi:

- 1) *Interparliamentary delegations*, yang bertugas untuk menjaga hubungan dengan parlemen-parlemen di luar negara-negara Uni Eropa yang tidak terdaftar menjadi anggota Uni Eropa.
- 2) *Joint parliamentary committees*, menjaga hubungan dengan parlemen-parlemen dari negara-negara yang menjadi kandidat anggota Uni Eropa dan negara-negara yang mempunyai perjanjian dengan Uni Eropa.

Parlemen juga mempunyai lima forum rapat multilateral, yang bersama-sama dengan anggota Parlemen Eropa dan anggota parlemen dari negara-negara Afrika, Karibia dan Pasifik (ACP-EU JPA), negara-negara Mediterania (EMPA),

Amerika Latin (EUROLAT), negara-negara tetangga Uni Eropa bagian timur (EURONEST) dan negara-negara NATO.²⁷

2.6. Unit Kerja Parlemen

2.6.1 Biro

Biro adalah badan yang dibentuk berdasarkan peraturan untuk Parlemen. Biro terdiri dari Presiden Parlemen Eropa, 14 wakil presiden dan lima Quaestor, dipilih oleh Parlemen dengan masa kerja 2,5 tahun.

Pada saat pemungutan suara tidak menghasilkan suara bulat, Presiden mempunyai hak untuk memutuskan. Biro membimbing fungsi internal Parlemen, yaitu:

- a. Menyusun perkiraan anggaran Parlemen Eropa
- b. Memutuskan semua hal yang berhubungan dengan administrasi, staf dan organisasi.

2.6.2. Quaestors

Ada lima Quaestor yang berada dalam Biro dengan kapasitas sebagai penasihat. Parlemen Eropa memilih Quaestor setelah pemilihan Presiden dan 14 wakil presiden. Quaestor dipilih dalam tiga putaran dengan suara terbanyak melalui pemilihan suara yang bersifat rahasia. Mereka memastikan bahwa anggota Parlemen mempunyai infrastruktur yang penting untuk menjalankan mandatnya.

Quaestor berada di bawah instruksi Biro dan bertanggungjawab terhadap administrasi dan keuangan Anggota Parlemen. Contohnya adalah memberikan pelayanan umum dan menyediakan perlengkapan.

2.6.2 Sekretariat

Dalam menjalankan tugasnya, Parlemen Eropa dibantu oleh sebuah lembaga kesekretariatan. Sekitar 4600 orang direkrut secara terbuka dari semua negara anggota Uni Eropa dan ditempatkan di bawah wewenang Sekretaris Jenderal, yang bekerja untuk Parlemen Eropa.

²⁷ How Parliament is organized, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do>

- a. Kelompok-kelompok politik mempunyai staf masing-masing dan anggotanya mempunyai asisten parlemen.
- b. Parlemen Eropa berbeda dari organisasi-organisasi internasional lainnya, hal ini karena adanya kewajiban untuk menerapkan multibahasa secara penuh. Parlemen bekerja dalam semua bahasa resmi Uni Eropa; tidak kurang dari 23 bahasa sejak Bulgaria dan Romania bergabung dengan Uni Eropa pada tahun 2007. Seluruh dokumen yang diajukan pada sidang harus diterjemahkan ke dalam 23 bahasa tersebut, kecuali Irlandia yang hanya harus menerjemahkan dokumen-dokumen legislatif saja.
- c. Parlemen Eropa juga menyediakan jasa penerjemah lisan, sehingga setiap anggota dapat berbicara dalam bahasa ibunya. Hal ini menjadikan Parlemen Eropa sebagai institusi yang mempunyai tenaga penerjemah lisan dan penerjemah tulis terbesar di dunia, sekitar sepertiga dari seluruh staf Parlemen.
- d. Sekretariat Parlemen Eropa berlokasi di Luxembourg dan Brussel.

2.7. Pemilu Parlemen Eropa

Awalnya, sistem pemilihan dalam Parlemen Eropa bersifat nominasi, ketentuan ini berlaku sampai tahun 1973. Seiring menguatnya isu demokratisasi dalam tubuh Parlemen, muncullah usulan agar anggota Parlemen dipilih secara langsung. Namun, karena masih kuatnya posisi Dewan Menteri, maka usulan itu hanyalah menjadi sebatas usulan, tanpa tindak lanjut. Prosedur pemilihan Parlemen Eropa tetap saja dilaksanakan secara biasa, yakni dipilih oleh Parlemen Nasional masing-masing Negara (1970).

Dengan mengacu pada perjanjian Roma artikel no.138, yang mengatakan bahwa, "Parlemen Eropa dapat mengadakan pemilihan umum secara langsung,"²⁸ maka ide pemilihan secara langsung pun akhirnya dapat diterima pada tahun 1974. Saat itu pula, dibentuklah Dewan Eropa yang bertujuan untuk mengawal proses demokratisasi dalam tubuh Parlemen Eropa.

Proses demokratisasi Parlemen Eropa yang mengusulkan pemilihan secara langsung adalah adanya pertemuan di Brussel pada tahun 1976²⁹. Pertemuan ini

²⁸ <http://www.europeangreens.org/cms/default/rubrik/9/9114.history.htm>

²⁹ Christopher Piening, "The election to the European Parliament" (Basing stoke, UK; Palgrave Macmillan, 2001. Hlm 73

mengagendakan pembahasan secara khusus terkait perdebatan ‘pemilihan langsung’ tersebut. Setelah melalui perdebatan yang sengit, akhirnya mayoritas anggota Parlemen Eropa menyatakan persetujuannya agar anggota Parlemen Eropa dipilih secara langsung.

Keputusan tersebut, memungkinkan seseorang untuk menjadi anggota dewan baik di Parlemen Eropa maupun di Parlemen Nasional. Selain itu, keputusan tersebut mengagendakan Parlemen untuk membuat draft prosedur pemilihan tersebut. Pelaksanaan pemilihan langsung awalnya dijadwalkan tahun 1978, namun harus diundur sampai draft tersebut disahkan oleh semua anggota parlemen. Barulah pada tahun 1979, pemilihan langsung Parlemen Eropa digelar untuk pertama kalinya.

Setiap negara anggota memutuskan sendiri bentuk pemilihannya, namun tetap mengikuti aturan-aturan dasar identitas demokrasi; yaitu jenis kelamin yang seimbang dan kertas pemilihan yang bersifat rahasia. Di semua negara anggota, batas minimal usia pemilih adalah 18 tahun, kecuali Austria, terdapat pemilih yang berusia 16 tahun. Pemilihan anggota Parlemen telah diatur dalam sejumlah prinsip umum, yaitu: pemilihan langsung, perwakilan yang proporsional dan periode lima tahunan.

Sistem pemilihan Parlemen Eropa berbeda di masing-masing negara, disesuaikan dengan kebijakan yang berlaku di negara tersebut. Para pemilih memberikan hak suara di negara teritorialnya. Sistem yang paling banyak dipakai oleh negara Uni Eropa adalah sistem satu putaran.

Ada juga negara yang mengizinkan para pemilihnya untuk memilih lebih dari satu partai seperti di Luxemburg. Hal ini dilakukan agar keterwakilan anggota negara tersebut di Parlemen Eropa tidak terlalu sedikit, mengingat minimnya populasi negara tersebut.

Untuk mengatasi masalah kesenjangan jumlah anggota dewan, perwakilan anggota Parlemen Eropa dihitung berdasarkan banyaknya populasi di negara tersebut. Misalnya di Jerman, untuk satu perwakilan seorang kandidat harus meraih 765 ribu suara. Sedangkan di Luxemburg, dengan suara 60 ribu saja dapat 1 perwakilan.

Pada pemilu Juni 2009, hampir 350 juta dari total 454 juta penduduk mempunyai hak suara untuk memilih 736 kursi Parlemen Uni Eropa, yang akan bertugas selama lima tahun. Sebanyak 14.700 kandidat dilaporkan bertarung dalam pemilihan ini.

Tingkat partisipasi dari pemilu ke pemilu mengalami penurunan, tidak sebanding dengan pertumbuhan populasi masyarakat Eropa serta jumlah bertambahnya keanggotaan Uni Eropa dari 9 negara sampai 27 Negara. Pada pemilu Juni 2009 lalu, jumlah suara yang tidak memilih mencapai 40% dari 350 juta hak suara. Kecenderungan ini memang hamper merata di daratan Eropa, Inggris misalnya, partisipasi masyarakatnya hanya sebesar 32%.

Namun ada pula beberapa kebijakan yang dikeluarkan beberapa Negara Eropa untuk menggenjot partisipasi pemilih di negaranya. Misalnya saja Belgia dan Luxembourg, yang mewajibkan warga negaranya untuk memilih. Sehingga mereka berhasil meraih angka partisipasi pemilih sebesar 89%.

Grafik tingkat partisipasi dari pemilu ke pemilu mengarah ke bawah. Tingkat partisipasi pemilihan Parlemen Eropa terakhir menurun sekitar dua persen. Jumlah 43,55% partisipasi dalam pemilu ini menunjukkan lebih dari 50% warga Eropa tidak tertarik untuk menentukan wakil-wakilnya di Parlemen Eropa. Di bawah ini tabel presentase partisipasi pemilihan Parlemen Eropa dari awal pemilihan tahun 1979 sampai pemilihan terakhir tahun 2009.³⁰

Tabel 4
Tingkat partisipasi pemilu

Tahun Pemilihan	Tingkat Partisipasi
1979	EU 9 – 61,99
1984	EU 10 - 58,98
1989	EU 12 – 58,41
1994	EU 12 – 56,67
1999	EU 15 – 49,51
2004	EU 25 – 45,47
2009	EU 27 – 43,55

³⁰ <http://www.europeangreens.org/cms/default/rubrik/9/9114.history.htm>

Pada pemiluParlemen Eropa yang pertama kali diadakan tahun 1979 tingkat partisipasi pemilu masih 61%. Namun, pada tahun 1999 tingkat partisipasi pemilu malah turun di bawah 50%, sampai pemilu terkahir tahun 2009. Perbedaan kondisi pemerintahan nasional masing-masing negara dan perbedaan sistem pemilu disebut-sebut sebagai penyebab fenomena ini.

Fakta lain dari pemilu Eropa ini adalah semakin melebarnya Euro Gap, yaitu rentang perbedaan antara tingkat partisipasi pemilu Nasional dengan pemilu Parlemen Uni Eropa. Euro gap ini mengindikasikan bahwa minat calon pemilih untuk memberikan suaranya dalam pemilu nasional masih lebih tinggi daripada pemilu Parlemen Uni Eropa.

Khusus untuk pemilu Parlemen Uni Eropa, tingkat partisipasi elektoral sangat variatif dari satu Negara ke Negara anggota yang lain. Di Belgia, sembilan dari sepuluh orang datang memberikan suaranya. Sedangkan di negara Uni Eropa yang baru seperti Ceko, Estonia dan Slovakia tingkat partisipasi pemilu kurang dari 30%. Hanya di Malta, Latvia dan Hungaria yang mencapai 30%. Secara keseluruhan, di negara anggota Uni Eropa yang baru, Euro Gap ini cukup lebar, yaitu hampir mencapai 30%. Sedangkan di negara Uni Eropa lama Euro Gap ini hampir mencapai 22%.³¹

Pemilu nasional tidak serta merta mengimplikasikan perolehan suara di Parlemen Uni Eropa. Secara umum, korelasi hasil pemilu nasional terhadap hasil pemilu Parlemen Uni Eropa ternyata tidak sebanding lurus. Dengan kata lain, di beberapa negara, partai yang berhasil mendapatkan suara terbanyak dalam pemilu nasional belum tentu dalam pemilu parlemen Uni Eropa, atau mungkin bisa diimbangi oleh partai yang dalam pemilu parlemen nasional kalah.

Tingkat partisipasi mengindikasikan sehat atau tidaknya sebuah demokrasi dan kepuasan elektoral terhadap proses politik. Dalam sistem demokrasi, rakyat memilih wakilnya dan memberikan mereka kekuasaan untuk membuat kebijakan. Jika tingkat partisipasi ini rendah maka demokrasi di negara tersebut bisa dikatakan kurang sehat.

³¹ Gunaryadi “*Pemilu dan implikasinya terhadap masa depan integrasi Eropa*”, hal 119, indocase press cetakan II

Memang tidak ada standar tunggal sehingga sebuah sistem bisa dikatakan *legitimate* atau tidak dalam kerangka demokrasi. Tetapi setidaknya di negara demokrasi yang sudah mapan, semakin tinggi tingkat partisipasi tidak saja akan membuat dewan legislatif dan pemerintahan yang terbentuk dari proses tersebut semakin *legitimate*, tetapi juga akan semakin memperluas cakupan klaim bahwa kebijakan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah didukung oleh sebagian besar warga negara.



BAB III
DEFISIT DEMOKRASI PARLEMEN EROPA
(Tinjauan Hukum)

3.1 Parlemen Eropa dalam Traktat

Defisit demokrasi secara hukum tidak dikenal, yang dikenal adalah dinamika yang menunjukkan eksistensi Parlemen Eropa dalam traktat sebagai landasan hukum Parlemen Eropa baik dalam fungsi dan kedudukannya. Di bawah ini merupakan bagan perkembangan traktat dan efeknya bagi Parlemen Eropa.

Tabel 5
The expansion of the European Parliament³⁰

Year	Event	Impact on EP powers
1970	Treaty changes on budget	Greater budgetary powers for EP
1975	Treaty changes on budget	More budgetary powers for EP; EP given considerable influence over non-CAP spending
1980	Isoglucose judgment of EC)	Right of consultation for EP reinforced
1987	entry into force of Single European Act	Co-operation procedure introduced for some legislation, giving EP greater scope for delay, amendment, and blocking laws; assent powers to EP on some matters
1993	Maastricht Treaty enters into force	Co-decision procedure introduced for some legislation; EP given approval power over nominated Commission
1999	Amsterdam Treaty enters into force	Co-decision procedure altered in EP's favour, and extended in scope; EP given formal right to veto Commission's for President nominee

Pada perjalanannya, traktat yg membentuk Uni Eropa silih berganti secara dinamis dari mulai Maastricht, Amsterdam, Nice dan Lisabon.³¹ Dan ini pula menjadi perkembangan penting bagi parlemen, perubahan setiap traktat memberi landasan hukum dan kerangka kerja bagi parlemen. Beberapa hal yang menjadi

³⁰ Roger Schuli, *"The European Parliament, " European Union Politics",* oxford University press hal 169

³¹ Tidak menjelaskan Traktat Konstitusi, karena sama halnya pada Traktat Lisabon

poin penting bagi perkembangan parlemen dalam taktat-traktat di antaranya *decision making*, *budgetary power*, dan *member of European Parliament*.

3.1.1 Pengambilan keputusan (Decision making)

Traktat Maastricht memberi wewenang yang lebih besar kepada Parlemen Eropa untuk ikut memutuskan ketentuan hukum Uni Eropa (UE) melalui mekanisme *co-decision procedure*, dimana Parlemen dan Dewan Uni Eropa bersama-sama memutuskan suatu produk hukum. Traktat Amsterdam, memperluas wilayah *co-decision* Parlemen Eropa.³² Memberikan hak kepada Parlemen Eropa untuk menentukan Presiden Komisi Eropa (pasal 214 [158]).³³ Traktat Nice, perluasan cakupan wilayah yang menjadi *co-decision* Parlemen Eropa.

Dari Traktat Maastricht sampai Traktat Nice terus ada peningkatan bagi Parlemen Eropa dalam hal *decision making*. Ini dimaksudkan untuk meningkatkan peran Parlemen sebagai salah satu lembaga legislasi dalam Uni Eropa. Menguatnya peran politis parlemen ini untuk meningkatkan peran parlemen sebagai representasi warga Eropa. Peningkatan tersebut juga sebagai upaya meningkatkan legitimasi serta demokratisasi di Uni Eropa dan menghapus kesan elitis serta teknokratis.

3.1.2 Kewenangan anggaran (Budgetary power)

Pada Traktat Maastricht, Parlemen Eropa dapat meng-amandemen draft anggaran (*non-compulsory expenditure*) yang diberikan oleh Komisi. Sementara itu, dalam hal *compulsory expenditure*, Parlemen Eropa hanya dapat mengajukan modifikasi anggaran.

Sama halnya dengan yang terdapat dalam Traktat Maastricht, di bawah Traktat Amsterdam pun Parlemen Eropa dapat mengamandemen draft anggaran (*non-compulsory expenditure*) yang diberikan oleh Komisi. Sementara itu, dalam hal *compulsory expenditure*, Parlemen Eropa hanya dapat mengajukan

³² European Union: European parliament, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6750_en.htm,

³³ European Parliament: Fact, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_3_en.htm,

memodifikasi anggaran.³⁴ Dalam Traktat Nice, Parlemen Eropa memutuskan anggaran (pengeluaran dan pemasukan) Uni Eropa setiap tahunnya bersama dengan Dewan Menteri. Parlemen bisa menerima atau menolak rancangan yang dibuat oleh Komisi Eropa.

Dari Traktat Maastricht sampai Traktat Nice terus ada peningkatan bagi Parlemen Eropa dalam hal *budgetary power*. Dari hanya mengamandemen pada Traktat Maastricht dan Amsterdam hingga memutuskan pada Traktat Nice. Menguatnya peran politis parlemen ini untuk meningkatkan fungsi pengawasan dalam pengeluaran anggaran dan pemasukan Uni Eropa setiap tahunnya.

3.1.3 Keanggotaan (Member of European Parliament)

Pada Traktat Maastricht, seiring dengan bertambahnya anggota Uni Eropa, anggota Parlemen Eropa pun menjadi bertambah, hasil pemilihan pada Juni 1994, anggota Parlemen Eropa meningkat dari 518 menjadi 567 anggota.³⁵

Dalam Traktat Amsterdam Mulai ada pembatasan jumlah anggota Parlemen. Dengan jumlah maksimal 700 anggota (pasal 189 [137]). Traktat Nice mengatur agar Parlemen Eropa memiliki anggota maksimal 732 untuk masa jabatan 2004-2009. Namun, seiring dengan bergabungnya negara-negara baru ke dalam Uni Eropa, maka penambahan anggota parlemen pun diizinkan, (menjadi sekitar 736 anggota, setelah sebelumnya sempat mencapai 785 anggota).

Dari Traktat Maastricht sampai Traktat Nice terus ada penambahan dalam hal *Member of European Parliament*. Ini di karenakan adanya penambahan Negara anggota Uni Eropa. Setiap Negara anggota memiliki kuota kursi Parlemen berbeda-beda sesuai jumlah populasi. Anggota Parlemen bergabung dalam kelompok politik Eropa dan mewakili rakyat dimasing-masing daerah pemilihannya.

³⁴AmsterdamTreaty:EuropeanParliament,http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a29000_en.htm,

³⁵EuropeanParliament,http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=en&id=74&ftuId=FTU_1.3.1.html,

Tabel 6
Parlemen Eropa dalam Traktat

	Traktat Maastricht	Traktat Amsterdam	Traktat Nice
1. Powers: Decision making process (co-decision)	Memberi wewenang yang lebih besar kepada Parlemen Eropa	Memperluas wilayah <i>co-decision</i> Parlemen Eropa menentukan Presiden Komisi Eropa.	Perluasan cakupan wilayah yang menjadi <i>co-decision</i> Parlemen Eropa.
2. Members of European Parliament	567 anggota	700 anggota.	736 anggota
3. Budgetary Power	Parlemen dapat meng-amandemen draft anggaran	Parlemen dapat meng-amandemen draft anggaran	Parlemen memutuskan anggaran Uni Eropa

3.2 Parlemen Eropa dalam Traktat Lisabon

Traktat Lisabon memberi Parlemen Eropa kekuatan untuk membentuk Eropa. Dengan kekuatan yang lebih besar maka tanggungjawabnya akan semakin banyak, begitu juga dengan warga negara, parlemen nasional dan Uni Eropa. Setiap traktat Uni Eropa telah meningkatkan kekuatan legislatif Parlemen Eropa. Traktat Lisabon sekarang telah menempatkan pijakan yang sama dengan Dewan Menteri untuk memutuskan hukum Uni Eropa.³⁶

Parlemen Eropa berfungsi dalam legislasi bersama dewan menteri, anggaran dan pengawasan. Memilih dan menentukan Komisi Eropa, Parlemen Eropa mewakili masyarakat melalui Parpol, Jumlah anggota 750 ditambah 1 Presiden, Pemilu dilaksanakan setiap 5 tahun, Memilih sendiri Prersiden dan stafnya. (pasal 14 Traktat Lisabon).³⁷

Dalam Traktat Lisabon, kekuatan legislatif Parlemen Eropa semakin bertambah dengan perluasan wilayah *co-decision*. Parlemen Eropa akan

³⁶ European Parliament and Lisbon Treaty,
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do>

³⁷ ibid

menangani lebih banyak bidang baru Uni Eropa. Parlemen Eropa menjadi *lawmaker* bersama dengan Dewan Uni Eropa. Keputusan yang diambil juga akan memiliki dampak yang lebih kuat dalam kehidupan masyarakat Uni Eropa. Anggota Parlemen Eropa dibatasi hanya sampai 750 anggota ditambah dengan 1 presiden. Parlemen Eropa akan memutuskan seluruh budget Uni Eropa bersama dengan Dewan Uni Eropa. Parlemen Eropa tidak hanya akan memutuskan mengenai prioritas pengeluaran, tetapi juga akan memiliki kewenangan dalam mengatur keuangan Uni Eropa.

3.2.1 Kekuatan yang Lebih Besar

Traktat Lisabon menjadikan Parlemen Eropa pembuat hukum dengan membawa lebih banyak bidang baru ke dalam prosedur codecision, dimana Parlemen memiliki hak yang sama dengan Dewan. Bidang ini meliputi pertanian, keamanan energi, imigrasi, kehakiman dan urusan dalam negeri, kesehatan dan dana struktural.

Parlemen mendapatkan peranan yang lebih besar dalam mengatur anggaran karena perbedaan lama antara pengeluaran wajib dan tidak wajib dihapuskan. Parlemen akan memutuskan seluruh anggaran Uni Eropa dengan Dewan. Anggota Parlemen Eropa juga harus memberikan persetujuan mereka kepada serangkaian perjanjian internasional yang dinegosiasikan oleh Uni Eropa (pasal 218 TFEU).

3.2.2 Tanggung Jawab yang Lebih Besar

Kekuasaan yang lebih besar berarti lebih banyak tanggung jawab. Dengan peningkatan kekuasaan legislatif, keputusan parlemen akan lebih dari sebelumnya, secara langsung mempengaruhi kehidupan sehari-hari warga Eropa. Dalam segala kegiatannya, Parlemen harus menghormati sepenuhnya hak-hak dasar warga negara Uni Eropa, dan sejalan dengan The Charter of Fundamentals Rights yang diabadikan dalam Perjanjian Lisabon.

Parlemen Eropa akan memiliki peran baru dalam hubungan dengan lembaga-lembaga lain dari Uni Eropa. Mulai sekarang, hasil pemilihan Parlemen Eropa akan secara langsung berhubungan dengan pemilihan calon Presiden

Komisi Eropa. Seluruh Komisi, termasuk Perwakilan Tinggi Uni Eropa untuk Urusan Luar Negeri dan Kebijakan Keamanan, memerlukan persetujuan dari Parlemen. Traktat Lisbon memberikan Parlemen hak baru untuk mengajukan perubahan traktat.³⁸

3.3 Eksistensi Parlemen Eropa

1. Parlemen Eropa dipersiapkan untuk menghadapi tantangan saat ini. Traktat Lisbon meningkatkan kemampuan Uni Eropa dan Parlemen untuk bertindak dan menyampaikan. Pada masa ketika Eropa dan dunia menghadapi tantangan baru seperti globalisasi, perubahan demografis, perubahan iklim, keamanan energi dan terorisme, tidak ada satu negara pun dapat secara efektif menangani masalah tersebut sendirian. Bahwa dengan bekerja sama secara lebih efisien, akuntabel, transparan, konsisten dan berbicara dengan satu suara, Eropa dapat memenuhi kepentingan warganya. Perjanjian Reformasi membuat Parlemen lebih siap untuk menghadapi tantangan hari ini dan besok di Uni Eropa yang sedang tumbuh. Di samping itu, dengan traktat Lisbon, Parlemen akan menikmati hak baru untuk mengusulkan perubahan perubahan traktat di masa yang akan datang.
2. Parlemen Eropa akan memutuskan seluruh anggaran Uni Eropa bersama dengan Dewan Menteri (Artikel 13 ayat 1). Sampai sekarang tidak memiliki kesepakatan pada 'pengeluaran wajib' (sekitar 45% dari anggaran UE).³⁹ Seperti biaya yang berkaitan dengan pertanian atau perjanjian internasional. Dengan perubahan ini, Parlemen bertanggungjawab terhadap seluruh anggaran bersama dengan pemerintah Uni Eropa.
3. Parlemen tidak hanya akan menentukan prioritas keseluruhan pengeluaran tetapi juga berpengaruh kuat dalam menangani anggaran yang ada di Uni Eropa. Dengan traktat Lisbon Parlemen Eropa yang baru tidak hanya akan memutuskan semua yang berkaitan dengan anggaran tetapi juga memiliki suara yang lebih kuat dalam menentukan siapa saja yang akan menjalankan

³⁸ European Parliament: Fact, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_3_en.htm, .

³⁹ European Union: European parliament, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6750_en.htm,

Uni Eropa. Parlemen akan memilih Presiden Komisi Eropa berdasarkan pra-seleksi kepala negara dan pemerintahan Uni Eropa yang harus memperhitungkan hasil pemilihan Uni Eropa dan warga negara (Artikel 13 ayat 2). Selain itu persetujuan parlemen diperlukan dalam pengangkatan suara baru Uni Eropa untuk *the world and foreign policy chief, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*, yang juga akan menjadi Komite Wakil Presiden.

4. Parlemen Eropa akan menjadi suara yang lebih kuat untuk warga negara Eropa. Kekuatan baru memiliki tanggung jawab yang lebih besar. Sebagai satu-satunya lembaga yang dipilih secara langsung rakyat. Parlemen akan memiliki alat baru untuk memberikan suara yang kuat kepada 500 juta warga negara yang mewakili dan menjaga Uni Eropa untuk bertanggungjawab pada mereka (artikel 13 ayat 3).
5. Parlemen akan menjadi penjaga dari warga negara Uni Eropa untuk *new catalogue of civil, politik, ekonomi dan hak sosial-the charter of fundamental rights*-yang tercantum dalam traktat Lisbon serta hak baru mereka yaitu *citizen's initiative* yang akan memungkinkan orang untuk mengajukan kebijakan baru jika didukung oleh 1 juta tandatangan, juga akan menjaga hak parlemen nasional untuk menolak usulan European level legislative yang seharusnya berhubungan dengan isu-isu atau masalah dalam tingkat nasional.
6. Peran Politis Parlemen Eropa, Indikasi menguatnya peran politis Parlemen Eropa terlihat pada hak keputusan bersama yang dimilikinya dalam membuat legislasi. Pengaruh ini semakin nyata dalam beberapa kegiatan pokok Uni Eropa seperti Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama (CFSP), kerjasama kepolisian dan urusan yuridis, Uni-Ekonomi dan Moneter, Piagam Hak-hak Fundamental dan Konvensi tentang Masa Depan (Konstitusi) Eropa.⁴⁰

⁴⁰ Kiljuner, "The European Constitution in the making" (CEPS Brussel 2004)

3.4. Fungsi Parlemen Eropa

Eksistensi parlemen dalam traktat berkisar dalam 3 fungsi yaitu prosedur legislatif, kekuasaan pengawasan dan pengaturan anggaran. Tugas utama PE adalah bertindak sebagai salah satu pihak dari sistem legislatif Uni Eropa dan pihak yang lain adalah Dewan Menteri. Parlemen Eropa juga memiliki hak penentuan anggaran Uni Eropa bersama-sama dengan Dewan Menteri. Namun Dewan Menteri memiliki kekuasaan kontrol yang lebih besar dari Parlemen Eropa dalam hal sektor-sektor intergovernmental. Formalnya, Dewan Menteri memegang kekuasaan eksekutif Uni Eropa yang diterjemahkan oleh Komisi Eropa.

Bersama dengan Dewan menteri, Parlemen Eropa bertanggungjawab dalam menyetujui undang-undang. Prosedur umum yang digunakan adalah co-desision, prosedur ini menempatkan Parlemen Eropa dan Dewan Eropa pada posisi yang setara dan hal ini berlaku dalam berbagai bidang. Walaupun demikian, di beberapa bidang tertentu (pertanian, kebijakan ekonomi, visa, dan imigrasi), hanya Dewan Eropa yang mengesahkan undang-undangnya, tetapi dengan catatan harus tetap ada konsultasi dengan Parlemen Eropa. Selain itu, persetujuan Parlemen juga dibutuhkan dalam keputusan-keputusan tertentu, seperti ketika ada negara yang ingin masuk menjadi anggota Uni Eropa.

3.4.1 Prosedur Legislatif

Kewenangan legislatif Uni Eropa berada di Parlemen Eropa dan Dewan Menteri, baik prosedur legislatif dan prosedur non legislatif. Prosedur legislatif dibagi antara prosedur legislatif biasa dan prosedur legislatif khusus.⁴¹ Dalam prosedur legislatif, kekuatan Parlemen sama dengan Dewan menteri, prosedur legislatif Uni Eropa dan satu-satunya secara eksplisit dijelaskan dalam Perjanjian (Pasal 294 TFEU). Prosedur ini melibatkan Dewan Menteri dan Komisi Eropa.

⁴¹ P.M. Kaczynski et al., *The Treaty of Lisbon: A second Look at the Institutional Innovations*, joint study by the center for European Policy Studies, Egmont and the European policy center, brissel, 2010

Bentuk-bentuk hukum Uni Eropa diantaranya adalah: *regulation*, *directive*, *decision*, *recommendation*, dan *opinion* (Pasal 288 TFEU). Beberapa diantaranya ada yang mengikat seperti *regulation*, *directive* atau *decision* sedangkan *recommendation* dan *opinion* tidak memiliki kekuatan yang mengikat.

- *Regulation*: regulasi yang harus dilakukan oleh semua negara anggota tanpa terkecuali.
- *Directive*: kebijakan untuk mencapai hal tertentu, negara-negara anggota dapat menyesuaikan pelaksanaannya sesuai dengan hukum dalam negeri masing-masing.
- *Decision*: kebijakan yang berlaku untuk perseorangan dan atau kelompok.

Perjanjian Lisabon memperkenalkan perbedaan yang jelas antara tindakan legislatif di satu pihak (yaitu tindakan untuk diadopsi oleh prosedur legislatif biasa dan khusus, sebagaimana secara eksplisit ditunjukkan oleh ketentuan perjanjian masing-masing, dan tindakan non-legislatif di sisi lain (Pasal 289 (3) TFEU). Tindakan legislatif harus mengambil bentuk peraturan, petunjuk atau keputusan. Tindakan non-legislatif dapat mengikat secara hukum atau tidak (rekomendasi atau opini). Dalam bidang CFSP, tindakan legislatif secara eksplisit dikecualikan (article 24 (1), TEU sub-ayat kedua). Dengan berlakunya Perjanjian Lisabon semua tindakan yang diadopsi berdasarkan CFSP yang sekarang disebut 'keputusan' (Pasal 25 TEU).

Karena kewenangan Parlemen Eropa dan Dewan menteri terus berkembang dengan dilandasi oleh hukum/aturan yang ditetapkan dan yang paling terkenal adalah prinsip *co-decision procedure*, dimana dibutuhkan persetujuan dari kedua lembaga tersebut (Parlemen Eropa dan Dewan Menteri) atas draft teks atau proposal yang diajukan sebelum kebijakan tersebut diadopsi. Ketidaksetujuan salah satu pihak dapat berakibat batalnya proposal legislasi yang diajukan.⁴² (lihat lampiran 5)

Dengan prosedur seperti ini, Komisi Eropa terlebih dahulu harus mengajukan proposal kepada Parlemen Eropa dan Dewan Menteri. Tahapan

⁴² Christopher Pienning. "The EP Since 1994: making its Mark on the World Stage," in Juliet Lodge, ed., *The 1999 Elections to the European Parliament* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2001) hlm 117

prosesnya adalah *first reading*, dimana Parlemen Eropa dibolehkan mengusulkan perubahan-perubahan. Jika Dewan Menteri dapat menerima usulan perubahan ini, maka peraturan baru berarti telah disepakati.

Apabila usulan perubahan tidak disetujui, maka Komisi Eropa mengupayakan adanya "*common position*" yang baru dan mengusulkan kembali proposal yang telah diperbaharui ini kepada Parlemen Eropa. Tahapan proses selanjutnya adalah *second reading*, jika Parlemen Eropa menyetujui usulan baru ini, maka perundangan baru berarti telah diterima kecuali Parlemen Eropa ingin mengajukan beberapa perubahan baru lainnya kepada Dewan Menteri. Apabila Dewan Menteri tidak menyetujui usulan perubahan dari Parlemen Eropa, maka draft perundangan akan dibahas di dalam "*Conciliation Committee*" yang terdiri dari anggota-anggota Dewan Menteri dan anggota Parlemen Eropa (dengan jumlah yang sama, yaitu 15) dengan difasilitasi oleh Komisioner UE yang terkait dengan isu yang dibahas. Apabila komite ini telah menyepakati teks perundangan yang baru, tetap saja proposal ini harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Menteri dan Parlemen Eropa atau proposal perundangan ditolak.⁴³

Meski demikian, beberapa prosedur lama masih digunakan dalam hal membentuk perundangan, yaitu konsultasi (*consultation*) dan permintaan persetujuan (*assent*), sehingga seolah-olah Parlemen Eropa memiliki lebih sedikit suara dibandingkan Dewan Menteri. Konsultasi dapat diartikan bahwa Dewan Menteri berkonsultasi dengan Parlemen Eropa, termasuk meminta usulan revisi, namun Parlemen Eropa tidak berhak menghalangi draft perundangan terkait.

Assent berarti bahwa Dewan Menteri harus mendapatkan persetujuan dari Parlemen Eropa sebelum draft perundangan diadopsi, tetapi Parlemen Eropa tidak boleh melakukan perubahan/revisi atas draft perundangan (lihat lampiran 6).

Sistem co-decision juga memiliki batas waktu dalam setiap tahapan pengambilan keputusan yang juga melibatkan revisi atau amandemen proposal perundangan yang diajukan, agar prosesnya tidak berlarut-larut. Apabila pada proses *first reading* belum ada kesepakatan, maka dalam waktu 3 (+1) bulan, maka harus segera dibentuk Komite Rekonsiliasi yang bertugas maksimal 6 (+2)

⁴³ *TEU-TFEU amended treaty of Lisbon*, Foundation for EU Democracy 2008

minggu untuk mempersiapkan perubahan rancangan perundangan guna diproses dalam *second reading* dan *third reading* oleh Parlemen Eropa dan Dewan Menteri.⁴⁴ (lihat lampiran 7)

Dari teks-teks legislatif yang disepakati dalam Komite Konsultasi pada tahun 2009, semua telah disetujui oleh Dewan dan Parlemen Eropa dalam reading ketiga.⁴⁵

3.4.2 Kewenangan Penyusunan Anggaran

Kewenangan legislatif lainnya adalah terkait dengan penggunaan anggaran Uni Eropa (sekitar 116,4 milyar Euro pertahun) yang dibagi atas 2 kategori, yaitu: *compulsory* dan *non-compulsory*.⁴⁶

Compulsory (wajib) adalah pengeluaran sebagai akibat dari traktat-traktat Uni Eropa (termasuk di bidang pertanian) dan persetujuan-persetujuan internasional. Pengeluaran lainnya dikategorikan *non-compulsory*. Apabila Dewan Menteri memiliki hak atas persetujuan terakhir untuk pengeluaran *compulsory*, maka Parlemen Eropa memiliki hak yang sama untuk pengeluaran *non-compulsory*. Dewan Menteri membuat usulan anggaran, kemudian Komisi Eropa mengkonsolidasikannya menjadi draft anggaran. Baik Dewan Menteri maupun Parlemen Eropa dapat melakukan perubahan atas usulan yang disampaikan, dan apabila kedua lembaga ini telah menyetujui konsep anggaran tersebut, maka anggaran kemudian dijadikan sebagai bagian dari perundangan-undangan Uni Eropa.

Anggaran tahunan Uni Eropa diputuskan bersama oleh Parlemen dan Dewan Eropa. Parlemen mendiskusikannya dalam dua kali pembahasan, dan anggaran tidak akan keluar sampai Presiden Parlemen mengesahkannya. Dalam Parlemen juga ada yang dinamakan Parliament Committee on Budgetary Control (COCOBU), yang dalam hal ini bertugas mengawasi bagaimana dan untuk apa saja dana tersebut dihabiskan. Setiap tahun Parlemen juga memutuskan apakah

⁴⁴ Situs Dewan Eropa: <http://www.consilium.europa.eu>

⁴⁵ situs Komisi Eropa, "*Co-keputusan; Keputusan Tata Cara Konsultasi*" (http://ec.europa.eu/codecision/concluded/conciliation_en.htm).

⁴⁶ Corbett, Jacobs and Shackleton, *The European Parliament*, 249

pengelolaan anggaran oleh Komisi dapat diterima atau tidak. Proses persetujuan ini disebut juga dengan "granting a discharge".

3.4.3 Kekuasaan Pengawasan

Parlemen memiliki kekuasaan mengawasi seluruh kegiatan masyarakat Eropa. Awalnya, kekuasaan ini hanya berlaku kepada Komisi Eropa, namun akhirnya berkembang menjadi pengawasan terhadap kegiatan Dewan Uni Eropa dan badan-badan yang bertanggungjawab dalam bidang kebijakan luar negeri dan keamanan.

Dalam kaitannya dengan Dewan Uni Eropa dan Komisi Eropa, Parlemen Eropa memainkan peran penting dalam penunjukan anggota/Commissioner Eropa. Parlemen juga meratifikasi penunjukan Presiden Komisi Eropa, melakukan wawancara dengan para calon Komisioner dan menolak atau mengangkat Komisi secara keseluruhan melalui pemungutan suara.⁴⁷

Parlemen juga memiliki hak menggugat Komisi Eropa melalui mosi gugatan' atau *motion of censure*. Dengan dukungan mayoritas absolut anggota Parlemen dan dua-pertiga suara bisa memaksa Komisi mundur. Hingga saat ini, hak tersebut belum pernah digunakan tetapi ia lebih bersifat sebagai faktor pencegah yang ampuh. Parlemen secara rutin melakukan pengawasan terhadap laporan dari Komisi Eropa tentang implementasi kebijakan, legislasi dan anggaran.

Komite Parlemen Eropa, kelompok politik atau anggota Parlemen dalam jumlah tertentu bisa mengajukan pertanyaan secara lisan kepada Dewan EU dan Komisi Eropa. Dalam topik yang memiliki dimensi politik, pertanyaan tersebut biasanya mengarah pada perdebatan. Dalam setahun ada sekitar 5.000 pertanyaan semacam itu diajukan oleh anggota dan kelompok politik yang juga bisa dijawab secara tertulis.

Kepresidenan Dewan Eropa juga mempresentasikan program dan laporan tengah-tahunannya kepada Parlemen. Dewan Eropa ini biasanya diwakili pada level menteri dalam rapat yang diadakan oleh komite-komite di Parlemen.

Seperti berlaku di parlemen lain, Parlemen Eropa menjalankan fungsi

⁴⁷ S. Hagemana and J.De Clerck-shacse, "New game decision making in the European Parliament" (CEPS, Brussel 2007)

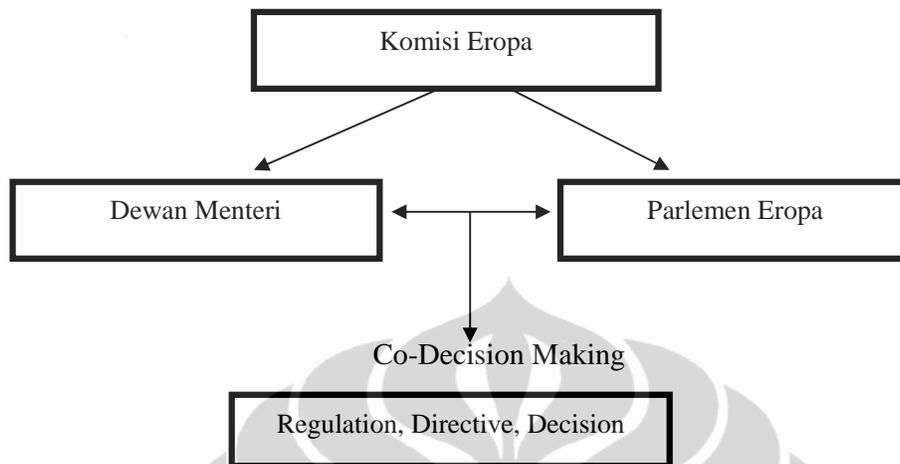
pengawasan terhadap demokratisasi institusi lain dalam Uni Eropa, pun demikian terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan. Sebagai contoh, ketika Komisi Eropa mengalami pergantian anggota, setiap calon akan diajukan oleh masing-masing negara anggota Uni Eropa yang telah melewati persetujuan Parlemen. Parlemen akan melakukan interview kepada masing-masing calon, termasuk juga calon Presiden Komisi Eropa. Setelah itu, baru diputuskan apakah parlemen menyetujui komposisi Komisi secara keseluruhan.

Parlemen juga menjalankan kontrolnya dengan mengevaluasi laporan rutin yang dikirim oleh Komisi Eropa kepada Parlemen. Selain itu, Parlemen juga secara rutin memberikan pertanyaan yang harus dijawab oleh Komisi Eropa. Di samping itu, Parlemen Eropa juga memonitor kerja Dewan Eropa; seperti memberikan pertanyaan rutin, dan Presiden Dewan Eropa juga harus menghadiri sidang pleno serta berperan dalam diskusi-diskusi.

Dalam konferensi-konferensi Uni Eropa, seperti rapat Dewan Uni Eropa, Parlemen juga turut berperan dalam memberikan masukan atau pun pandangan. Pada sesi pembukaan setiap konferensi, Presiden Parlemen Eropa diundang untuk menjelaskan pandangan serta perhatian Parlemen terhadap suatu isu yang menjadi topik atau agenda pembahasan.

Parlemen Eropa dalam traktat Lisabon, eksistensinya semakin diperkuat dalam fungsi dan kedudukannya, bersama-sama dewan menteri menjalankan fungsi legislasinya, inilah keunikan Uni Eropa yang tidak bisa disamakan dengan sebuah negara. Secara hukum Parlemen Eropa tidak mengalami defisit demokrasi, karena memang sudah by desain sebagaimana gambar di bawah ini.

Gambar 2
Prosedur



Traktat sebagai landasan hukum, berpengaruh pada parlemen. Namun pengaruh tersebut tidak berkorelasi dengan posisi parlemen secara politik yang mengalami defisit demokrasi. Traktat Lisbon meningkatkan legitimasi demokratis untuk mengatasi masalah defisit demokrasi. Dengan kata lain kekuatan Dewan menteri di turunkan dan kekuatan Parlemen di tingkatkan sehingga posisinya sejajar.

Ada upaya yang didorong melalui traktat Lisbon untuk meningkatkan legitimasi demokrasi dalam mengatasi defisit demokrasi meliputi prinsip serta nilai dan penguatan demokratisasi melalui institusi politik. Secara eksplisit, Traktat Lisbon menekankan nilai-nilai yaitu penghormatan terhadap martabat manusia, kebebasan, demokrasi, kesetaraan, supremasi hukum dan hak asasi manusia (Pasal 2 TEU).

Traktat juga memperkenalkan "Prinsip Demokrasi" terutama menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk berpartisipasi dalam kehidupan demokratis (Non diskriminasi atas kewarganegaraan (Pasal 18 TFEU)) dan keputusan harus diambil secara terbuka dan semaksimal mungkin kepada warga. Traktat juga menerapkan prinsip kerjasama (Pasal 4 (3) TEU) dan batas-batas kompetensi (art 5 (2) TEU) baik antara Uni Eropa dengan Negara nasional maupun antar institusi dalam Uni Eropa.

Selain nilai dan prinsip ini, traktat memperkuat demokrasi pada dua tingkatan:

a. Di tingkat Uni Eropa pada Parlemen Eropa

Parlemen Eropa, satu-satunya lembaga yang dipilih secara langsung sebagai legislator, bersama dengan Dewan menteri di hampir seluruh wilayah kebijakan, telah meningkatkan kekuatan anggaran dan pengawasan. Parlemen Eropa secara formal memilih Presiden Komisi Eropa. Parlemen Eropa memainkan peran yang lebih besar dalam fungsi dan kedudukannya. Parlemen Eropa dapat menerima atau menolak proposal yang diajukan komisi.

b. Di tingkat Negara anggota melalui parlemen nasional

Sedangkan Parlemen Nasional tetap fokus kepada perdebatan politik di negara anggota. Mereka adalah kunci penting untuk merangsang diskusi tentang isu-isu Eropa dan menumbuhkan pemahaman yang lebih baik bagi keputusan Uni Eropa di publik nasional. Traktat Lisabon telah memperkenalkan sebuah artikel baru (Pasal 12 TEU) yang mengatur hak-hak mereka dan fungsi dalam kaitannya dengan Uni Eropa, meliputi; informasi yang mereka terima, hasil penelaahan, mekanisme evaluasi di bidang kebebasan, keamanan dan keadilan serta revisi perjanjian.

BAB IV DEFISIT DEMOKRASI PARLEMEN EROPA (Tinjauan Politik)

4.1 Relasi Kuasa Parlemen Eropa

Defisit demokrasi secara politik dapat diukur oleh relasi kuasa, proses dan gaya pengambilan keputusan⁴⁴. Di bawah ini akan diuraikan relasi kuasa antar institusi.

4.1.1 Parlemen – Dewan Menteri

Dengan meningkatnya peran Parlemen Eropa, sesuai dengan pengalaman *co-decision*, tidak mengakibatkan parlemen Eropa menurunkan kontrol politik mereka sendiri. Dewan Menteri, Badan Legislatif lain di Uni Eropa, yang terdiri dari menteri-menteri dari negara-negara anggota. Dewan Menteri ikut ambil bagian dalam pekerjaan Parlemen Eropa.

Dewan Menteri memiliki kekuatan legislatif yang sama dengan Parlemen. Di bawah prosedur konsultasi, Parlemen Eropa diminta pendapatnya tentang proposal yang dibuat oleh Komisi Eropa, tetapi tidak dipertimbangkan oleh Dewan. Ini adalah prosedur legislatif Uni Eropa yang sebenarnya, walaupun ruang lingkup telah banyak dikurangi. Prosedur hukum ini terdapat dalam *Single European Parliamentary Act* yang memberikan kekuatan kepada Parlemen untuk memveto proposal, jika tidak puas dengan keputusan Dewan Menteri, tetapi tidak ada kekuatan untuk mengubah proposal.

Parlemen dan Dewan Menteri sekarang sering digambarkan sebagai *co-legislator* dan dianggap setara dalam penyusunan kebijakan. Parlemen adalah satu pihak dari Uni-bikameral mengenai otoritas anggaran, pihak lainnya adalah Dewan. Dengan demikian, Parlemen bersama dengan Dewan Menteri memiliki hak untuk memutuskan bagaimana anggaran Uni Eropa harus dibagi dan dibelanjakan.

⁴⁴ N.Nugent, “*The government and politics of the European union*”, (London; palgrave Macmillan, 2010), hlm 45

Dialog antara Dewan dan Parlemen telah bergeser secara signifikan dari ketentuan *co-operation* menjadi *co-decision*. *Co-decision* mengakibatkan perubahan dalam persepsi Dewan dan Parlemen.

Co-decision diperkirakan akan berlaku untuk sekitar 70% dari legislasi Uni Eropa (Maurer 1999:43). Ini memberikan kekuatan kepada Parlemen Eropa untuk mengubah dan memveto perundang-undangan sehingga menyebabkan sebuah hubungan yang rumit dan kompleks dengan Dewan. Negara-negara yang bertindak sebagai anggota Dewan telah bersedia menanganinya.⁴⁵

Peran utama Dewan adalah untuk mengambil keputusan akhir tentang semua proposal legislatif menjadi undang-undang Uni Eropa, baik dalam konsultasi dengan lembaga-lembaga Uni Eropa lainnya atau dengan membagi kekuasaan legislatif dengan Parlemen Eropa di bawah prosedur *co-decision*. Keputusan Dewan, berdasarkan proposal Komisi, harus mendapatkan 62 dari 87 suara (*qualified majority vote*).

Parlemen diberikan hak untuk menolak posisi umum Dewan, namun Komite Konsultasi berdasarkan prosedur anggaran yang digunakan Dewan dan Komisi Eropa ditempatkan untuk menghindari penolakan proposal.

Parlemen Eropa dan Dewan membutuhkan kewaspadaan terhadap akuisisi sekutu dalam institusi lain Uni Eropa (pemerintahan nasional atau bahkan kadang-kadang pemerintah subnasional). Sangat penting untuk memastikan keberhasilan dalam langkah ini tidak dibatalkan oleh kesalahan atau akan terpinggirkan oleh kepentingan lain yang lebih kuat.

Dewan Menteri diwakilkan oleh Presidennya, dapat ikut serta pada setiap debat dalam sidang. Pada awal setiap presidensi, Presiden Dewan Eropa memaparkan programnya kepada Parlemen di sidang pleno dan memprakarsai debat dengan anggota. Di akhir masa jabatannya, Presiden memberikan laporan akhir kepada Parlemen Eropa.

Pertemuan Dewan Menteri diadakan hingga empat kali dalam setahun. Pertemuan ini adalah pertemuan kepala-kepala negara dan pemerintah dari negara-negara anggota, yang juga dihadiri oleh Presiden Komisi Eropa.

⁴⁵ Europarlemen Eropaan Union: Europarlemen Eropaan parliament, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6750_en.htm.

Pertemuan ini menetapkan pedoman politik umum Uni Eropa. Setiap selesai pertemuan, Presiden Dewan Eropa memberikan laporan hasil kegiatannya kepada Parlemen.

4.1.2 Parlemen – Komisi Eropa

Komisi Eropa, penjaga traktat-traktat dan Badan Eksekutif Uni Eropa bekerja sama dengan Parlemen. Komisi Eropa menyajikan, menjelaskan dan mempertahankan proposal-proposal legislatifnya kepada Komite-Komite Parlemen dan harus memperhatikan perubahan yang dibuat oleh Parlemen. Pada semua sidang pleno Parlemen Eropa terdapat wakil Komisi Eropa, dan wakil tersebut harus memberikan penjelasan terhadap kebijakan-kebijakannya ketika dipanggil oleh anggota. Komisi Eropa diperlukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tulisan dan lisan yang diajukan oleh anggota.

Parlemen juga memiliki hak untuk menyetujui anggaran yang dikeluarkan dalam Komisi. Parlemen memiliki kekuasaan pengangkatan dalam sejumlah institusi termasuk Komisi. Parlemen adalah satu-satunya institusi yang memiliki hak untuk membubarkan Komisi, Eropa atau kekuasaan yang disebut *the right of censure*.⁴⁶

4.1.3 Parlemen Eropa – Dewan Menteri - Komisi Eropa

- Komisi Eropa merumuskan rekomendasi dan pendapat mengenai masalah traktat, memiliki kekuatan untuk melakukan keputusan, sehingga memungkinkannya untuk berpartisipasi dalam membentuk langkah-langkah yang disepakati oleh Dewan Menteri dan Parlemen Eropa dan perancangan peraturan untuk memastikan bahwa undang-undang Eropa dapat diterapkan.
- Komisi membuat draft proposal legislatif, berkonsultasi dengan partai-partai tentang isi dan implikasi, kemudian mempresentasikan draft tersebut pada Dewan Menteri dan Parlemen Eropa.
- Ketika prosedur *co-decision* diterapkan, Komisi Eropa harus memastikan dukungan dari Parlemen Eropa. Komisi harus memastikan bahwa Parlemen

⁴⁶ Co-decision step by step, http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm,

akan mengembalikan proposal. Sementara Parlemen mengharuskan Komisi untuk menerima amandemen dan meneruskannya ke Dewan.⁴⁷

- Komisi Eropa bertindak sebagai salah satu wakil eksternal Uni Eropa. Fungsi ini dibuat berdasarkan mandat dari Dewan Menteri. Dengan demikian Komisi Eropa hanya memiliki kebebasan yang sangat terbatas dalam proses negosiasi, sedangkan di wilayah yang terbatas ini Komisi bertindak sebagai wajah eksternal Uni Eropa.
- Parlemen memiliki kekuasaan untuk mengajukan pertanyaan pada Komisi dan Dewan, menyelidiki mal-administrasi dalam pelaksanaan hukum masyarakat (Shackleton 1998).
- Parlemen Eropa bersama-sama dengan Dewan Menteri melaksanakan fungsi legislasi dan anggaran. Parlemen Eropa juga melaksanakan fungsi kontrol politik, konsultasi dan juga bertugas memilih Presiden dari Komisi Eropa (pasal 9A)
- Dewan Menteri, bersama dengan Parlemen Eropa melakukan fungsi legislasi dan anggaran. Dewan Menteri juga melakukan fungsi pembuatan kebijakan dan koordinasi (pasal 9c)
- Legislasi Uni Eropa hanya akan diadopsi apabila diusulkan oleh Komisi Eropa, kecuali ditentukan lain oleh traktat (pasal 9D)
- Pertemuan regular antara Presiden Parlemen Eropa, Presiden Dewan Menteri, Presiden Komisi Eropa dilakukan atas inisiatif Komisi Eropa. Semua Presiden dapat mengambil langkah yang diperlukan untuk lebih meningkatkan konsultasi dan rekonsiliasi posisi dari masing-masing institusi (pasal 279b)
- Dewan Menteri, dengan persetujuan Presiden Dewan Menteri terpilih, akan mengadopsi daftar orang-orang yang diusulkan untuk menjadi Komisioner, yang selanjutnya akan dipilih oleh negara-negara yang mengusulkannya.
- Komisi Eropa bertanggung jawab kepada Parlemen Eropa. Parlemen Eropa dapat menyampaikan mosi pemberhentian seorang Komisioner.
- High Representative of Foreign Affairs and Security Policy juga merupakan salah satu dari Wakil Presiden Komisi Eropa, untuk menjaga konsistensi Uni Eropa di dalam kerjasama luar negerinya.⁴⁸

⁴⁷ http://ec.europa.eu/dgs/budget/mission/index_en.htm

Dengan demikian, Parlemen Eropa, Dewan Menteri dan Komisi Eropa merupakan institusi yang saling terkait dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dalam prosedur co-decision.

Relasi kuasa di atas menjadi gambaran bagaimana kemitraan antara Parlemen dengan Komisi dan Dewan Menteri menunjukkan hak, kewajiban dan tanggung jawab di antara ketiganya. Defisit demokrasi terjadi pada hal dimana Parlemen memang punya hak menjalankan fungsi legislasinya, namun harus bersama-sama dengan Dewan Menteri ketika mau menjalankan fungsinya. Defisit demokrasi bagi Parlemen dalam hubungannya dengan Dewan menteri, adalah walaupun terlibat dalam proses legislasi namun keputusan akhir ada pada dewan menteri. Dalam beberapa hal, Parlemen bersifat konsultatif dan hanya bisa memodifikasi. Artinya, relasi kuasa Dewan Menteri masih lebih berperan dibanding Parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat.

4.2 Proses Pengambilan Keputusan

Dalam sidang, biasanya Parlemen Eropa mengambil keputusan dengan *absolut majority of votes cast*. Quorum dicapai jika sepertiga anggota Parlemen Eropa hadir dalam sidang (jumlah minimum anggota Parlemen Eropa tersebut harus hadir agar pemungutan suara yang dihasilkan sah).

Jika Presiden sesuai dengan permintaan paling sedikit 40 anggota, menyatakan quorum tidak tercapai, maka pemungutan suara akan dilakukan pada sidang berikutnya.⁴⁹ Di bawah ini adalah tiga teks yang berbeda tergantung dari subjek pertimbangan dan prosedur legislatif:

- Legislative report: Co-decision, persetujuan, konsultasi
- Budgetary procedure: pengeluaran dan pendapatan Uni Eropa
- Non-legislative report: fokus pada hal-hal tertentu (perrsoalan/isu terbaru yang sedang terjadi) di luar aspek legislatif.

⁴⁸ Situs Dewan Eropa: <http://www.consilium.europa.eu>

⁴⁹ Bomberg peterson and A Stubb, *"The European Union; how does it work?,"* (Oxford university press, 2008), hlm.135

4.2.1 Proses Pengambilan Keputusan pada Dewan Menteri

Dewan Menteri melakukan pemungutan suara dengan tiga metode, yaitu:

- a. Konsensus (*unanimity*) untuk masalah politik luar negeri, pertahanan, kerjasama kepolisian dan kehakiman serta perpajakan
- b. Mayoritas sederhana (*simple majority*) untuk kesepakatan-kesepakatan prosedural), dan
- c. Mayoritas terbatas (*qualified majority voting* [QMV]) dimana hampir semua keputusan Dewan Menteri ditentukan dengan formulasi ini. QMV artinya harus terdapat minimal 255 (73.9 %) suara dari total 345, dan dukungan mayoritas negara anggota (minimal 2/3 negara anggota). Dukungan mayoritas yang mewakili 62% dari total penduduk Uni Eropa juga dapat dijadikan patokan. Beberapa isu yang ditentukan melalui QMV antara lain: perubahan iklim, ketahanan energi, bantuan kemanusiaan, dll.

Dengan sistem *qualified majority voting* (QMV), setiap negara memiliki besaran suara yang berbeda, tergantung dari jumlah penduduk yang dimiliki.

Adapun penentuan besaran suara yang telah disepakati adalah:

- 29 votes: Perancis, Jerman, Italia dan Inggris
- 27 votes: Spanyol dan Polandia
- 14 votes: Rumania
- 13 votes: Belanda
- 12 votes: Belgia, Rep. Ceko, Yunani, Hongaria, dan Portugal
- 10 votes: Austria, Bulgaria, and Swedia
- 7 votes: Denmark, Finlandia, Lithuania, dan Slovakia,
- 4 votes: Siprus, Estonia, Latvia, Luxembourg, dan Slovenia
- 3 votes: Malta.

Perkembangan terakhir mengenai QMV: Traktat Lisabon, menyebutkan bahwa terhitung sejak tanggal 1 November 2014, akan diberlakukan “double QMV” yang artinya persetujuan harus memenuhi minimal 55% suara anggota Dewan, yang terdiri dari sekurangnya 15 negara anggota dan mewakili setidaknya 65% dari total penduduk Uni Eropa.⁵⁰

⁵⁰ Situs Dewan Eropa: <http://www.consilium.europa.eu>

Pengambilan keputusan dalam Uni Eropa membutuhkan koalisi besar baik di Parlemen Eropa maupun di Dewan Menteri. Di Parlemen adanya kerjasama antara fraksi partai dan di Dewan Menteri adanya kerjasama antar perwakilan negara. Memang terkesan pengambilan keputusan tidak efisien, belum lagi pengambilan keputusan itu dilakukan oleh dua lembaga tersebut.

Terkait proses pengambilan keputusan tersebut, Parlemen dan Dewan Menteri masing-masing memiliki proses pengambilan keputusan sendiri. Parlemen ditentukan oleh quorum dan Dewan Menteri oleh besaran populasi negara yang berbeda-beda, masing-masing mengambil keputusan.

4.3 Gaya pengambilan keputusan

Parlemen Eropa aktif dalam gaya pengambilan keputusan, misal saja dalam tabel di bawah ini, dijelaskan gaya pengambilan keputusan disesuaikan oleh pilar, bidang dan tanggung jawab.

Dalam pilar Uni Eropa, pengambilan keputusan mencerminkan kekuatan Komisi dengan gaya supranasionalisnya dan Dewan Menteri dengan gaya intergovernmentalnya. Parlemen sebagai lembaga yang mendapat legitimasi langsung dari rakyat harusnya mempunyai power seperti Dewan Menteri, atau ada keseimbangan antara 2 lembaga tersebut.

Di tataran praktis, dalam pilar tersebut, gaya pengambilan keputusan mencerminkan power Komisi dengan gaya supranasionalisnya dan Dewan Menteri dengan gaya intergovernmentalnya. Artinya besaran pengambil keputusan berada pada lembaga yang tidak mendapat legitimasi langsung dari rakyat.

Tabel 5
Pilar Uni Eropa⁵¹

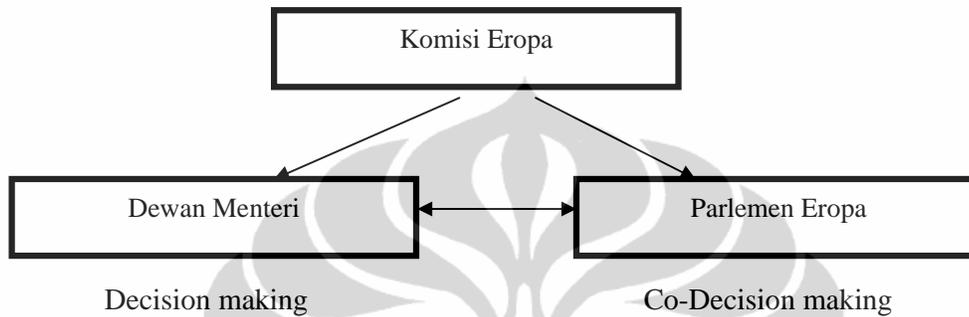
PILAR I Masyarakat Eropa	PILAR 2 Politik Luar Negeri dan Keamanan bersama	Pilar 3 Peradilan dalam Negeri (Polisi, kerjasama Yudisial dan kriminal)
Tanggung Jawab Kebijakan Pasar internal (termasuk persaingan dan perdagangan luar negeri) kebijakan yang berkaitan (lingkungan, kohesi sosial, pertanian) Uni ekonomi dan moneter Imigrasi, suaka, dan visa (schengen)	Tanggung Jawab Kebijakan Tindakan bersama untuk memperkuat keamanan UE, menjamin perdamaian, mendorong kerjasama internasional	Tanggung Jawab Kebijakan Kejahatan lintas batas, hukum kriminal, kerjasama antar polisi
Pengambilan Keputusan Supranasional	Pengambilan Keputusan Intergovernmental	Pengambilan Keputusan Intergovernmental

⁵¹ CPF Luhulima, "Mata kuliah Uni Eropa" 2009

4.4 Pilihan dan Upaya dalam Mengatasi Defisit Demokrasi

Pilihan dan upaya dalam mengatasi defisit demokrasi bisa ditempuh melalui double legislatif, sebagai reformasi institusi menuju keseimbangan institusi.

4.4.1 Reformasi Institusi



Gambar struktur Uni Eropa di atas menjelaskan fungsi dan tanggung jawab masing-masing institusi. Fungsi legislasi dijalankan oleh Parlemen dan Dewan Menteri. Antara Dewan Menteri dan Parlemen memang ada yang ganjil, misal saja penamaan Dewan Menteri yang lebih berasumsi sebagai eksekutif, justru legislatif malah lebih berperan dengan fungsi decision makingnya. Parlemen yang harusnya sebagai lembaga legislasi penuh malah hanya co-legislator. Dari keganjilan itu muncul masalah defisit demokrasi yang menuntut upaya dan reformasi institusi yang pada gilirannya terjadi keseimbangan institusi terutama antara Dewan Menteri dan Parlemen Eropa.⁵²

Lalu apakah Uni Eropa memiliki legitimasi demokratis? Dalam perspektif legitimasi, legitimasi Uni Eropa sebagai sebuah institusi supranasional diperoleh melalui sejauhmana apresiasi publik Eropa yang memenuhi persyaratan terhadap sebuah pemerintahan yang stabil dan identitas bersama yang mendalam untuk memberikan justifikasi terhadap struktur supranasional Uni Eropa.⁵³ Inti dari legitimasi politik ini didasarkan pada Parlemen Eropa sebagai satu-satunya institusi supranasional yang anggotanya dipilih langsung oleh warga Eropa.

⁵² Jurnal kajian wilayah eropa” *jejak-jejak Eropa di Indonesia*” hal edisi tahun 2009

⁵³ S. Hix, *Apa yang salah dengan Uni Eropa dan bagaimana memperbaikinya*, 1st edition, (Cambridge, Inggris dan Maiden, MA: Polity Press, 2008). Hlm. 156

Masalah legitimasi demokrasi Uni Eropa terletak pada sejauhmana kompetensi Parlemen yang menjadi satu-satunya perwakilan rakyat yang secara politik defisit dengan Komisi sebagai peran supranasional dan Dewan Menteri perwakilan negara yang dalam pengambilan keputusannya melalui konsensus.

Analisa demokratis intergovernmental melihat dua cerminan antara Parlemen Eropa dan Dewan Menteri. Parlemen sebagai simbol demokrasi Uni Eropa, karena dipilih langsung oleh rakyat, dan Dewan Menteri adalah perwakilan negara sebagai simbol bahwa Uni Eropa adalah bersifat intergovernmentalis. Sehingga lahir asumsi bahwa dua simbol akan sama kuat; Parlemen Eropa karena faktor legitimasi rakyat dan Dewan Menteri karena faktor intergovernmental Uni Eropa.

Analisa institusional intergovernmental melihat, disatu sisi traktat-traktat Uni Eropa semakin memperkuat Parlemen, di sisi lain tetap hanya mitra Dewan Menteri. Selama Uni Eropa masih bersifat intergovernmental, maka posisi Parlemen sebagai mitra tidak seimbang dengan Dewan Menteri, dan defisit demokrasi tetap ada. Karena itu, fungsi legislasi dijalankan bersama oleh kedua lembaga ini, tapi mungkin mengabaikan *check and balances*. Inti dari intergovernmentalisme terletak pada konsep pemerintahan mandiri dari beberapa negara. Mereka percaya bahwa pemerintahan yang mandiri tersebut berada di tangan negara-negara anggota Uni Eropa meskipun terdapat beberapa kepentingan yang hendak dicapai dalam pemerintahan yang mandiri tersebut dan mengajukannya ke lembaga-lembaga negara Eropa. Pemerintahan mandiri yang terdiri dari Negara anggota, yang lalu di cerminkan oleh kekuasaan dewan menteri.

Pilihan *double legislative* sebagai upaya mengatasi defisit demokrasi bukan perkara mudah, dan merupakan pilihan yang sulit. hal ini karena berbenturan dengan bentuk *intergovernmental* Uni Eropa yang juga penerimaan Dewan Menteri terhadap eksistensi Parlemen.

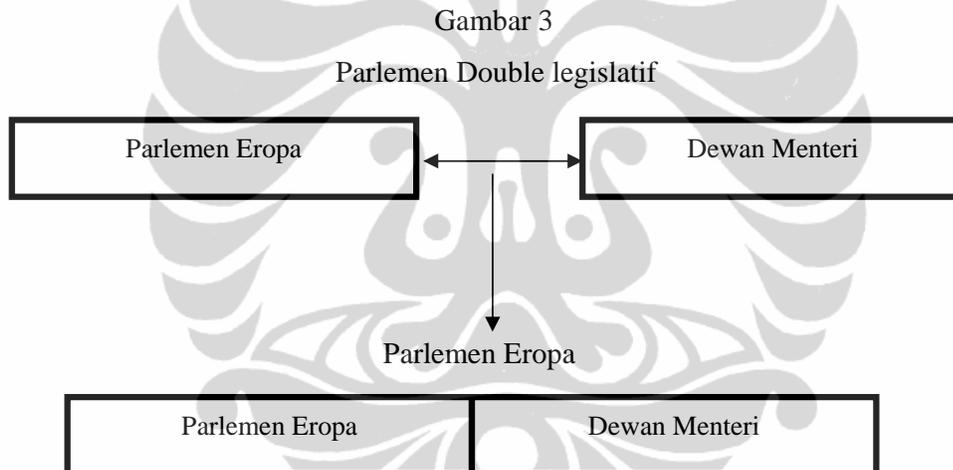
Intergovernmentalisme merupakan sebuah teori bersatunya negara-negara di Eropa, atau lebih tepatnya sebuah konsep pendekatan yang menjelaskan proses bersatunya negara-negara Eropa. Intergovernmentalisme juga bisa dikatakan yang berperan dalam proses bersatunya negara-negara Eropa.⁵⁴ Teori ini yang

⁵⁴ Cini, Michelle “*Europarlemen; Eropae Union Politics*”, oxford press 2003. Hal 93-94

menguatkan posisi dan peran Dewan Menteri, dan menjadi beban dan persoalan. Sehingga memang ada beban untuk membuat parlemen *double legislative*, karena Uni Eropa bersifat intergovernmentalis.

4.4.2 Pilihan Double Legislatif

Fakta bahwa proses legislasi dilaksanakan oleh dua lembaga yaitu Parlemen Eropa dan Dewan Menteri, secara tidak langsung seolah konsep *bikameral*. Pilihannya adalah secara formal bentuk Parlemen Eropa yang di dalamnya terdiri dari Parlemen Eropa dan Dewan Menteri, dengan sama-sama sebagai decision making dan sama-sama legislator. Parlemen 2 kamar ini nantinya masing-masing melaksanakan proses legislasi, namun pada akhirnya hanya menghasilkan 1 keputusan, yaitu keputusan Parlemen Eropa sebagaimana gambar di bawah ini:



Untuk itu, pilihannya adalah *double legislative*, bahwa Parlemen Eropa adalah Parlemen dan Dewan Menteri memiliki posisi sejajar dalam fungsi dan tanggung jawabnya. Namun pertanyaan besarnya adalah, apakah Uni Eropa akan ke arah sana? Lebih spesifik Dewan Menteri dituntut bisa menerima konsekuensi yang harus diterima oleh kedua institusi tersebut. Ini dipengaruhi oleh masa depan dan bentuk Uni Eropa itu sendiri sebagai organisasi *supranasional* dan *intergovernmental*.

Langkah yang bisa dilakukan untuk mengatasi defisit demokrasi adalah konsep *double legislative* dengan model dua kamar atau *bikameral*, yaitu Parlemen dan Dewan Menteri. Jadi ketika bicara Parlemen Eropa itu adalah

Parlemen dan Dewan menteri. Sebagaimana 3 konsep yang ditawarkan oleh politisi Jerman yaitu Parlemen 2 kamar antara Deputi Nasional dan Senat atau model Bundesrat (Fischer, May 2000), dan Parlemen Simetris 2 ruang yaitu ruang negara dan warga negara (Rau, april 2001). Peningkatan Parlemen dalam hal co-decision dan anggaran (SPD Draft april 2001) (lampiran 9).⁵⁵ Relasi kuasa antara Parlemen dan Dewan Menteri, kalau konsep *bikameral* (2 kamar) dijalankan maka 2 lembaga itu bersama-sama membuat, menerima atau menolak sebuah kebijakan.

Inti dari ketiga usulan tersebut menawarkan beberapa hal, yaitu mengarah pada bentuk Uni Eropa menjadi federal dan sistem parliamentary. Sementara kerangka institusinya adalah Parlemen 2 kamar/double legislatif.⁵⁶

Namun Uni Eropa bukanlah negara federal, yang meniscayakan adanya pemisahan tingkatan pemerintahan dan perbedaan peran aktor. Beda dengan Uni Eropa, kekuasaan tersebar di seluruh institusi. Komisi Eropa, Dewan Menteri dan Parlemen Eropa harus bersama-sama menjalankan tugas sesuai fungsinya dalam tiap tahap dan tingkat pengambilan keputusan. Komisi Eropa mempunyai kewenangan inisiatif membuat undang-undang. Parlemen bersama-sama Dewan Menteri menjalankan fungsi legislasinya. Komisi Eropa mengajukan rancangan undang-undang ke Parlemen dan Dewan Menteri, dalam mengambil keputusan Parlemen dan Dewan Menteri memiliki hak menerima atau menolak rancangan undang-undang tersebut, lalu Komisi melaksanakan undang-undang tersebut.

Justru ketika kekuasaan itu bercampur di antara institusi Uni Eropa, maka dalam setiap perannya harus berinteraksi. Yang terlihat menonjol adalah peran supranasional Komisi dan intergovernmental Dewan Menteri. Dengan begitu, kewenangannya melemahkan Parlemen, maka federal menjadi tawaran solusi agar Parlemen EROPA tidak mengalami defisit.

Dengan membentuk Uni Eropa menjadi federal, sehingga peran Dewan Menteri dalam posisi sebagai perwakilan negara tidak terlalu dominan. Dan Uni Eropa tidak punya beban intergovernmental dan institusional sejarah untuk memperkuat posisi Parlemen. Hall dan Taylor menyebutkan tiga jenis

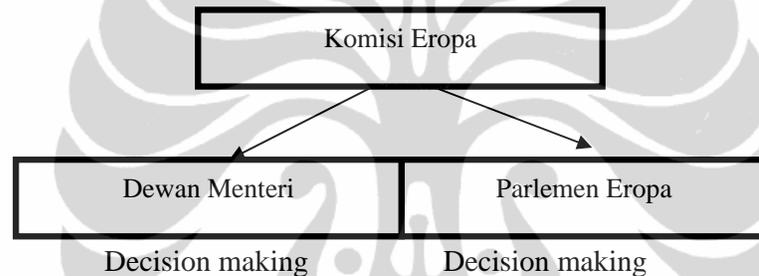
⁵⁵ Andreas Busch, "What Does Germany Want From The EU and What Does EU Want From Germany" Departemen politik dan hubungan internasional. Oxford university press, hal 3-6

⁵⁶ ibid

institusionalisme; pilihan rasional, sejarah, dan sosiologis.⁵⁷ Institusional sosiologis menekankan pelibatan rakyat dalam Uni Eropa melalui Parlemen sebagai refresentasinya, sedangkan rasional dalam aspek penguatan Uni Eropa melalui penguatan Parlemen.

Traktat Lisabon yang salah satu arahnya adalah membentuk Uni Eropa menjadi model federal, meembuat gayung bersambut dengan konsep Parlemen yang diusulkan Dewan Menteri dan Parlemen. Dan ini menggeser Dewan Menteri tidak lagi aktor utama, Uni Eropa bukan lagi intergovernmentalis dan kesetaraan dengan Parlemen dapat terwujud.

4.4.3 Keseimbangan Institusi



Tujuan dari reformasi institusi dengan pilihannya membentuk Parlemen menjadi 2 kamar (double legislatif) adalah keseimbangan institusi. Walaupun posisinya sebagai mitra Dewan Menteri, Parlemen harus diberi kekuatan menjalankan fungsi legislasinya secara penuh, sebagai pilihan dalam mengatasi defisit demokrasi. Wujudnya adalah meningkatkan Parlemen dari co-decision menjadi decision making dan dengan Dewan Menteri sama-sama sebagai legislator.

Tujuan dari keseimbangan itu adalah kedaulatan institusi, kedaulatan yang dimaksud adalah keseimbangan institusi antara fungsi dan tanggung jawab dimana parlemen dan dewan menteri menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya dengan baik.

⁵⁷ Ben Rossamond "New Theories of European Integration" dalam Michelle Cini "European Union Politics" oxford pres 2003 hal. 114

BAB V

KESIMPULAN

Defisit demokrasi parlemen bisa dilihat dari aspek institusional Parlemen Eropa, krisis legitimasi demokrasi kepada sistem dan pemerintahan atas kecemasan terhadap fenomena defisit demokrasi, dalam konteks dimana sebagian besar kebijakan dalam Uni Eropa dibuat dalam ruang tertutup dan oleh pejabat yang tidak dipilih langsung oleh rakyat.

Defisit demokrasi secara hukum tidak ada, hanya ada dinamika eksistensi parlemen pada traktat dalam fungsi dan kedudukannya, Defisit demokrasi parlemen secara politik bisa diukur oleh relasi kuasa Parlemen dengan Dewan Menteri, termasuk dalam proses serta gaya pengambilan keputusan. Parlemen Eropa secara hukum tidak mengalami defisit demokrasi. Traktat Lisabon sebagai landasan hukum parlemen memang berpengaruh pada Parlemen Eropa, namun tidak berkorelasi secara politis pada parlemen, dengan demikian tidak terjadi defisit demokrasi.

Dalam tinjauan hukum, dari traktat ke traktat berkisar pada decision making, anggaran dan anggota parlemen, dalam traktat Lisabon kekuatannya semakin besar maka tanggungjawabnya juga bertambah, eksistensi parlemen dalam traktat bisa dilihat dari beberapa aspek yaitu: Parlemen Eropa yang baru dipersiapkan untuk menghadapi tantangan saat ini. Kekuatan yang lebih besar dalam membentuk Eropa. Parlemen Eropa akan memutuskan seluruh anggaran Uni Eropa bersama dengan Dewan Menteri, dengan traktat Lisabon Parlemen Eropa yang baru tidak hanya akan memutuskan semua yang berkaitan dengan anggaran, tetapi juga memiliki suara yang lebih kuat dalam menentukan siapa saja yang akan menjalankan Uni Eropa. Parlemen Eropa akan menjadi suara yang lebih kuat untuk warga negara Eropa. Indikasi menguatnya peran politis Parlemen Eropa terlihat pada hak keputusan bersama yang dimilikinya dalam membuat legislasi. Dalam fungsi parlemen yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan juga semakin kuat. Traktat Lisabon juga telah menegur Uni Eropa untuk lebih demokratis.

Dalam tinjauan politik, relasi kuasa parlemen berkisar dalam tiga hal besar yaitu prosedur legislatif, kekuasaan pengawasan dan pengaturan anggaran. Tugas

utama Parlemen adalah bertindak sebagai salah satu pihak dari sistem legislatif Uni Eropa (pihak yang lain adalah Dewan Menteri).

Proses pengambilan keputusan pada *absolut majority of votes cast*, quorum dicapai jika sepertiga anggota Parlemen Eropa hadir. Sedangkan pada Dewan Menteri ada tiga metode, yaitu; konsensus, mayoritas sederhana dan QMV. Gaya pengambilan keputusan digambarkan dalam pilar 1 (bidang masyarakat Eropa), pilar 2 (Politik luar negeri dan keamanan bersama) dan pilar 3 (peradilan dalam negeri). Gaya pengambilan keputusan pilar 1 supranasional, pilar 2 dan 3 intergovernmental. Walau dalam traktat Lisabon sudah tidak berlaku, tapi dalam prakteknya masih seperti itu. Dalam pilar di atas, pengambilan keputusan mencerminkan power Komisi dengan gaya supranasionalisnya dan Dewan Menteri dengan gaya intergovernmentalnya. Parlemen sebagai lembaga yang mendapat legitimasi langsung dari rakyat harusnya mempunyai power lebih dibanding keduanya.

Perspektif yang dapat digunakan dalam melihatnya adalah intergovernmental dan institusional, perspektif intergovernmental lebih melihat pada beban institusional dalam mengatasi defisit demokrasi di Uni Eropa. Sedangkan institusional berfokus pada karakteristik kelembagaan dalam masalah demokrasi Uni Eropa terkait dengan relasi kuasa antar lembaga yang dianggap cacat. Akibatnya, terjadi ketidakseimbangan institusional yang juga berdampak pada akuntabilitas dan keterwakilan dari pembuat kebijakan Uni Eropa.

Dalam perspektif intergovernmental, memang ada beban untuk membuat parlemen double legislatif karena Uni Eropa bersifat intergovernmentalis, diperkuat asumsi perspektif institusionalisme pilihan sejarah memang pesimis bisa meningkatkan posisi parlemen, karena Uni Eropa adalah kompromi antar negara.

Institusionalisme rasional dan sosiologis berpandangan bahwa defisit demokrasi bisa diatasi; dimana Parlemen mewakili rakyat dan Dewan Menteri mewakili negara. Keduanya sama-sama mewakili, ini menyiratkan bahwa tidak seharusnya terjadi defisit demokrasi. Diperkuat pilihan sosiologis bahwa walaupun tidak secara eksplisit, mendorong kedaulatan Parlemen sebagai wakil rakyat yang dipilih langsung. Secara formal, aktor utama dalam Uni Eropa adalah negara, namun esensi dari integrasi Uni Eropa yang di dalamnya adalah warga UE

itu sendiri yang juga harus berdaulat melalui parlemen sebagai lembaga yang mewakilinya.

Pendapat Joschka Fischer yaitu Uni Eropa menjadi federal dan Parlemen menjadi *bekameral* atau 2 kamar. Traktat Lisabon yang salah satu arahnya adalah membentuk Uni Eropa menjadi model federal, menguatkan konsep Parlemen yang diusulkan untuk menggeser Dewan Menteri agar tidak lagi menjadi aktor utama. Uni Eropa bukan lagi intergovernmentalis dan kesetaraan dengan Parlemen dapat terwujud. Tujuan dari keseimbangan itu adalah kedaulatan institusi, kedaulatan yang dimaksud adalah keseimbangan institusi antara fungsi dan tanggungjawab, dimana Parlemen dan Dewan Menteri menjalankan fungsi dan tanggungjawabnya dengan baik.

Jika kita amati bahwa konsep lembaga dalam Uni Eropa bertentangan dengan konsep demokrasi trias politika. Relasi kuasa antara Parlemen dan Dewan Menteri, kalau fungsi dan perannya sudah sesuai maka 2 lembaga itu bersama-sama membuat, menerima atau menolak sampai menjalankan sebuah kebijakan sesuai fungsi institusi. Atau mungkin konteks Parlemen Eropa adalah pengecualian dari trias politika sebagai teori demokrasi tradisional, sebagai cikal bakal munculnya teori demokrasi modern. Dalam hal defisit demokrasi, posisi antara Parlemen dengan Dewan Menteri secara fungsi menjadi dobel legislatif. Namun secara institusi, Parlemen adalah lembaga legislatif sedangkan Dewan Menteri adalah lembaga pemerintah. Tawaran solusi mengatasi defisit demokrasi Parlemen Eropa;

1. Bentuk Parlemen Eropa double legislatif yang di dalamnya terdiri dari Parlemen Eropa dan Dewan Menteri, dengan sama-sama sebagai decision making dan sama-sama legislator.
2. Parlemen 2 kamar ini nantinya masing-masing melaksanakan proses legislasi, namun pada akhirnya hanya menghasilkan 1 keputusan, yaitu keputusan Parlemen Eropa.
3. Dewan Menteri dituntut untuk bisa menerima termasuk atas konsekuensi yang harus diterima oleh kedua institusi tersebut.

Relasi kuasa antara Parlemen dan Dewan menteri, kalau konsep bikameral (2 kamar) dijalankan maka 2 lembaga itu bersama-sama membuat, menerima atau menolak sebuah kebijakan. Inti dari ketiga usulan tersebut menawarkan beberapa hal, yaitu: mengarah pada bentuk Uni Eropa menjadi federal dan sistem parlementary, dan kerangka institusinya adalah parlemen 2 kamar/double legislatif, double legislatif inilah yang dimaksudkan untuk menangani defisit demokrasi parlemen.

Intinya, tingkat otoritas supranasional harus diimbangi dengan penguatan parlemen secara institusional, agar tidak mengabaikan rakyat sebagai faktor demokratis. Pendekatannya terkait bentuk federasi dan parlemen *bikameral*. Lalu dengan memperkuat institusi politik yang ada di dalamnya, seperti penguatan Parlemen Uni Eropa sebagai saluran politik warga Eropa, sambil memberikannya karakter yang lebih bersifat federal.

Ada relasi antara warga dan negara yang berpartisipasi aktif dalam proses demokratis, bebas dominasi dalam penciptaan keputusan publik di satu sisi dengan struktur otoritas supranasional yang ikut serta mendefinisikan identitas negara di lain sisi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- McCormick, John, *The European Union*, Fourth Edition, Westview Press, United States, 2008,
- Cini, Michelle, *European Union Politics*, Oxford University Press, New York, 2003,
- Andrew Moravcsik “The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht, Cornell studies in political and economy, Cornell University press 1998”
- Richard Corbet, “The European Parliament and The European Constitution” Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg, 2005
- Pinder, John dan Simon Usherwood, *The European Union: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, United States, 2007.
- European Commission, *How The European Union Works: Your Guide To The EU Institutions*, Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg, 2007,
- The Ever-Changing “An Introduction To The History, Institution And Decision – Making Processes Of The European Union. Center For European Studies (CEPS) Brussels 2011.
- Nugent, Neil, “The Government and Politics of The European Union (5th edition)”, Palgrave Macmillan : London 2003
- Warleigh, Alex, “Understanding European Union Institution”, Routledge : London 2002
- Biscop Sven, “The European Security Strategy; a global agenda positive power”, Asghate Publishing Limited. USA 2005
- Allen, D. (1998), “Who speaks For Europe?” (London: Routledge)
- Alter, K. (2001), *Establishing the supremacy of European Law in Europe* (Oxford University press)
- Amin, A., and Tomaney, J: (1995), *Beyond the Myth of European Union: prospect for cohesion* (London: Routledge)
- Arblaster, A. (1987), *Democracy* (Minneapolis: University of Minnesota press)
- Chrysoschoou, Dimitris, Tsinisizelis, Michael, Stavridis, Stelios, dan Istantis Kostas. (2003). *Theory and Reform in the European Union*. Manchester: Manchester University press.

Internet

Amsterdam Treaty: European Parliament, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a29000_en.htm.

Election of the President of the European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/background_page/008-57211-187-07-28-901-20090616BKG57210-06-07-2009-2009-false/default_en.htm

European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=en&id=74&ftuId=FTU_1.3.1.html,

European Parliament and Lisbon Treaty, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do>

European Parliament : Fact, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_3_en.htm,

European Union: European parliament, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6750_en.htm,

How Parliament is organized, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do>

How plenary works, <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/staticDisplay.do>

Institutional structure at the supranational level (I), http://www.dadalos-europe.org/int/grundkurs4/eu-struktur_1.htm

The European Parliament, http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm

Neraca Pemilihan Parlemen Eropa, http://dw-club.de/popups/popup_printcontent/0,,4312214,00.html

Situs Dewan Eropa: <http://www.consilium.europa.eu>

Co-decision step by step, http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm,

European Commission, <http://www.ena.lu/>.

European Institutions and CFSP, <http://www.ena.lu?lang=2&doc=15417>.

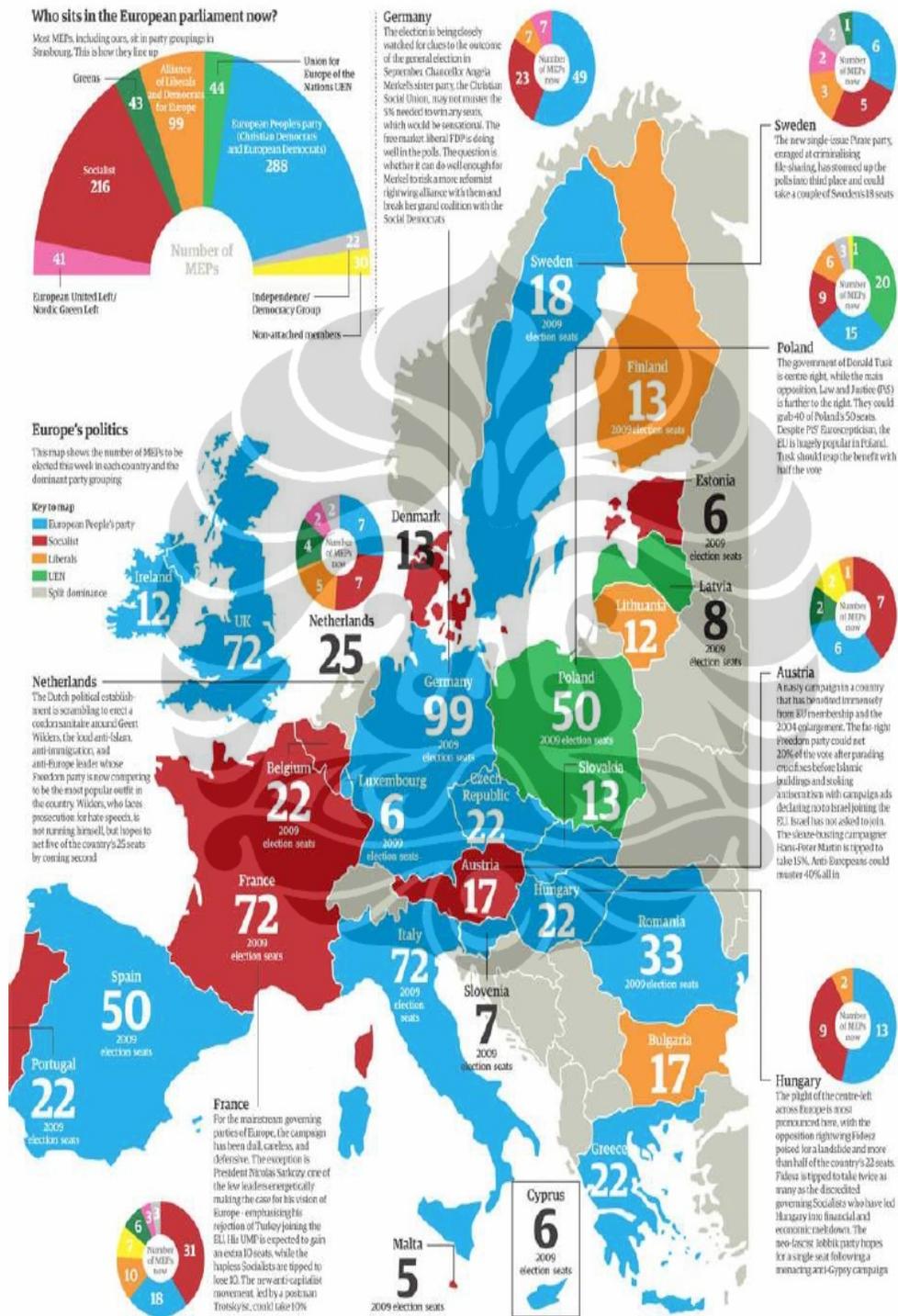
What Does Germany Want From The EU and What Does EU Want From Germany http://users.ox.ac.uk/~busch/papers/dresden_revision.pdf

The mission of the Directorate-General for Budget, http://ec.europa.eu/dgs/budget/mission/index_en.htm.



LAMPIRAN

Lampiran 1



Lampiran 2

Growth of the European Parliament⁵⁷

Year	Membership	Detail
1952	78	Common Assembly of the ECSC
1958	142	Parliamentary Assembly of the European Communities
1973	198	56 seats added for Britain, Denmark and Ireland
1976	410	Membership increased in anticipation of first direct elections
1981	434	24 seats added for Greece
1986	518	84 seats added for Portugal and Spain
1994	567	Adjustments made to account for German reunification
1995	626	59 seats added for Austria, Finland and Sweden
2004	732	Seat distribution reconfigured and 162 seats added for Cyprus, Czech Republik, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia
2001	785	Bulgaria and Rumania
2009	736	Number agreed to for the 2009 elections

⁵⁷ Mc.Cormick Jhon, "The European Union; Politics and Policies; TheEuropean Parliament", hal.158 Fourth Edition

Lampiran 3

Presidents of the European Parliament⁵⁸

Bergining of Term	Name	Member of state	Party Group
Sept 1952	Paul Henri Spaak	Belgium	Christian Democrat
May 1954	Alcide de Gasperi	Italy	Christian Democrat
Nov 1954	Giuseppe Pella	Italy	Christian Democrat
Nov 1956	Hans Furler	Germany	Christian Democrat
Mar 1958	Robert Schuman	France	Christian Democrat
Mar 1960	Hans Furler	Germany	Liberal Democrat
Mar 1962	Gaetano Martino	Italy	Christian Democrat
Mar 1964	Jeans Duvieusart	Belgium	Christian Democrat
Sept 1965	Victor Leemans	Belgium	Christian Democrat
Mar 1966	Alain Poher	France	Christian Democrat
Mar 1969	Mario Scelba	Italy	Socialist
Mar 1971	Walter Behrendt	Germany	Liberal Democrat
Mar 1973	Cornelis Berkhouwer	Netherlands	Socialist
Mar 1975	Georges Spenale	France	EPP
Mar 1977	Emilio Colombo	Italy	Liberal Democrat
Jul 1979	Simone Veil	France	Socialist
Jan 1982	Pieter Dankert	Netherlands	EPP
Jul 1984	Pierre Pflimlin	France	EPP
Jan 1987	Sir Henry Plumb	UK	Conservative
Jul 1989	Enrique Baroon Crespo	Spain	Sosialist
Jan 1992	Egon Klepsch	Germany	EPP
Jul 1994	Klaus Hansch	Germany	Sosialist
Jan 1997	Jose Maria Gil Robles	Spain	EPP
Jul 1999	Nicole Fontaine	France	EPP
Jan 2002	Pat Cox	Ireland	Liberal Democrat
Jul 2004	Josep Borrell Fontelles	Spain	Sosialist
Jan 2007	Hans Gert Pottering	Germany	EPP-ED

⁵⁸ Opcit hal 163

Lampiran 4

Distribution of Seats in the European Parliament⁵⁹

NEGARA	2004	2009
Germany	99	99
United Kingdom	78	72
France	78	72
Italy	78	72
Spain	54	50
Poland	54	50
Romania	35	33
Netherlands	27	25
Greece	24	22
Belgium	24	22
Portugal	24	22
Czech Republic	24	22
Hungary	24	22
Sweden	19	18
Austria	18	17
Bulgaria	18	17
Slovakia	14	13
Denmark	14	13
Finland	14	13
Ireland	13	12
Lithuania	13	12
Latvia	9	8
Slovenia	7	7
Estonia	6	6
Cyprus	6	6
Luxemburg	6	6
Malta	5	5
Total	785	736

⁵⁹ opcit hal. 167

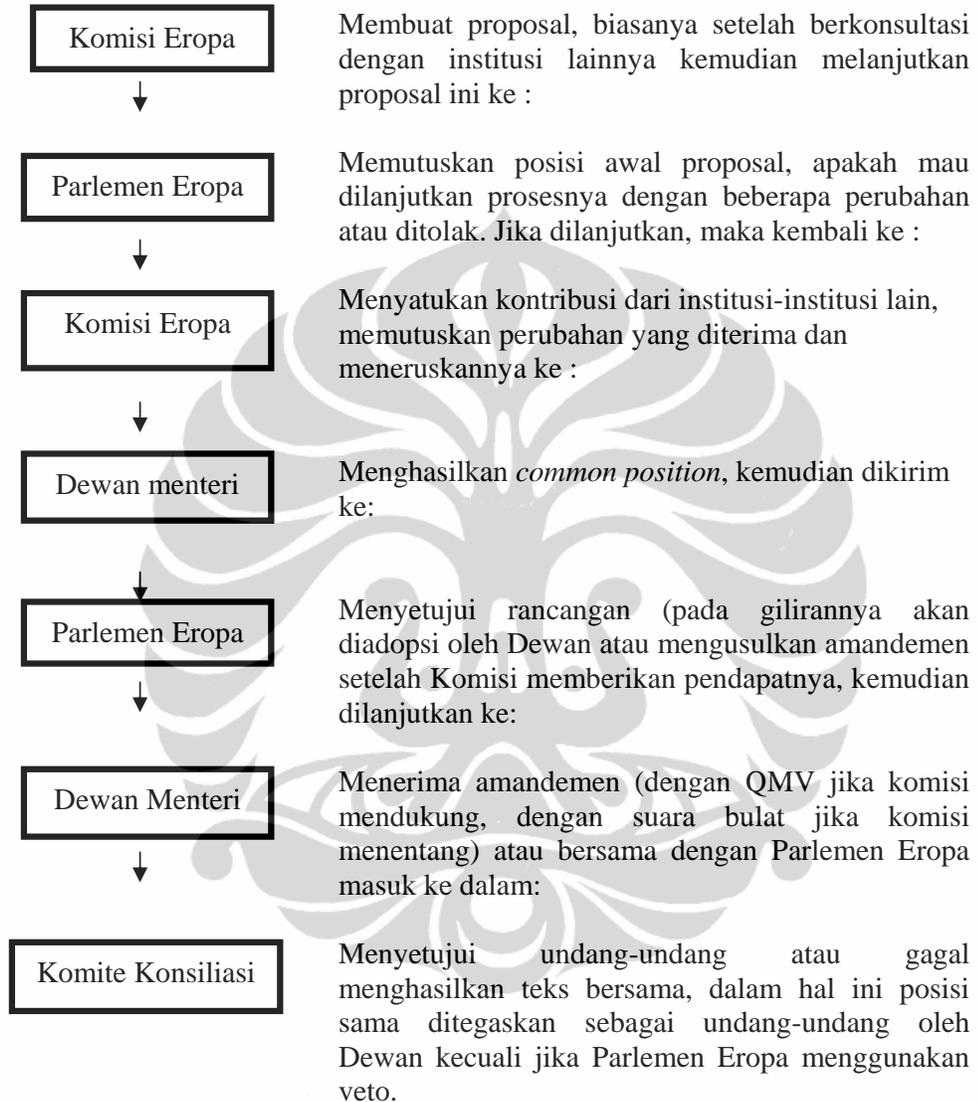
Lampiran 5

Communittees of the European Parliament⁶⁰

- 
- Agriculture and Rural Develovement
 - Budgetary Control
 - Budget
 - Civil Liberties, Justice and home affairs
 - Constitutional affair
 - Culture and education
 - Develovement
 - Economic and Monetary Affairs
 - Employment and Social Affairs
 - Environment, Public Healt and Food Safety
 - Fisheries
 - Feroign Affairs
 - Industries, Research and Energy
 - Internal Market and consumer protection
 - Internal Trade
 - Legal Affairs
 - Petitions
 - Regional Develovement
 - Transport and Tourism
 - Womens Right and Gnder Equality

⁶⁰ Mc.Cormick Jhon, "The European Union; Politics and Policies; TheEuropean Parliament", hal.168 Fourth Edition

Lampiran 6

Prosedur *Co-decision* antar institusi

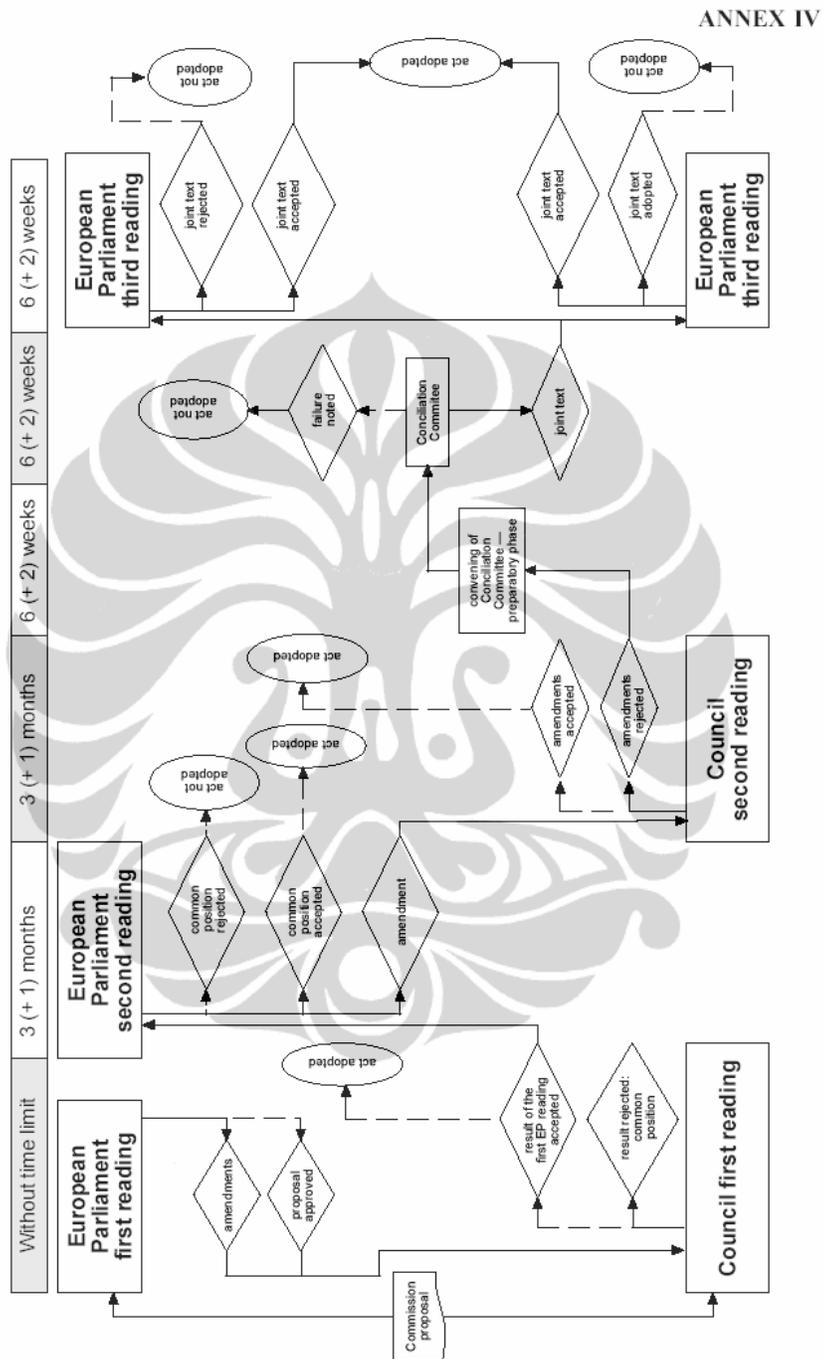
Lampiran 7

Procedures and Policies (Selected)⁶¹

Consultation Procedure applies to	Codecision Procedure applies to	Assent Procedure applies to
<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Competition - Discrimination - Economic policy - EU Citizenship - Police and Judicial cooperation - Transport - Treaty revision - Visas, Asylum, immigration 	<ul style="list-style-type: none"> - Consumer Protection - Culture - Customs cooperation - Education - Employment - Environment - European Social Fund - Health - Research - Single market - Social exclusion - Trans-European networks - Transparency - Vocational training 	<ul style="list-style-type: none"> - Enlargement - EP elections procedure - European Central Bank - International agreements - Structural funds

⁶¹ Opcit hal.171

Co-decision procedure — Schema



⁶² Situs Dewan Eropa

Lampiran 9

Reformasi Uni Eropa⁶³

	Over all goal	Institution	Constitution	Other
Fischer (May 2000) Humbolt University	European federation as a parliamentary system. Shared sovereignty between Federation and member states, Principle of subsidiarity	2 parl chambers: -National deputies -Senate of Bundesrat model European council (government) or directly elected comm pres	1. fundamental Rights 2. Division of power between European Institution 3. Division of competences between federation and member states	Special role of Comission to be kept? unclear
Rau (April 2001)	Federation of "Nation States"	Symetrical 2 chamber parliament wit a citizens chamber and a states chamber Comission President either directly elected or by both chambers of europ parliament	1. Charter of rights (Nice) 2. Division of competences between EU and member states, priciple subsidiarity 3. Division of power between European institution	Comission is anchor of the integration procces, must keep its special role
SDP Draft (April 2001) Draft document for party convention in Nov.2001	Increasing transparancy, efficiency and legitimacy of integration process	Strengthening the role of the Parliament (more co-decision, full budget authority) Turning Comission into a strong executive Turning the council into a chamber of the states	1. Fundamental rights 2. Division of power between Eurpean institution 3. Division of competences between 4 levels of government (EU, Member states, regions, municipalities)	Some competences to be returned to member states (in aresa of agricultural and structural economic policy) Some competences to be guaranteed for member states (offentl. Daseinsvorsorge)

⁶³ Fischer Joshka, "What Does Germany Want From The EU and What Does EU Want From Germany, http://users.ox.ac.uk/~busch/papers/dresden_revision.pdf