

European Union Dalam Hukum Internasional

Melda Kamil Ariadno*

European Union has developed from just merely economic cooperation into much stronger bond among its Member States to include unified currency and common foreign security principle. Nevertheless the biggest challenge for European Union is its own status in international law, whether it obtains status as an international legal person whilst eventually will enable it to play more influential role in international community such as the formation of international law and the shaping of international relation. This article will observe this issue by brought up the internal debates on European Union status in international law.

1. Pendahuluan

The *European Union* dibentuk oleh *The Maastricht Treaty* yang diadopsi pada 7 Februari 1992¹. Dalam perjalanannya

* Penulis adalah pengajar hukum internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI). Pendidikan S1 hukum ditempuh di FHUI dan mendapatkan Master of Laws (LL.M) dari *School of Law University of Washington*. Penulis adalah Ketua Lembaga Pengkajian Hukum Internasional (LPHI) dan pemimpin redaksi dari *Indonesian Journal of International Law*. Saat ini penulis tengah mengambil program Doktor di *School of Law University of Washington*, Seattle, Amerika Serikat.

¹ Nama *European Union* dipergunakan sejak ditandatanganinya the *Maastricht Treaty* pada 7 Februari 1992 yang berlaku pada 1 November 1993. Perjanjian internasional lain yang penting dalam pembentukan EU adalah: (1) *the treaty establishing the European Community* (EC Treaty) ditandatangani pada 25 Maret 1957; (2) *the Single European Act*, diadopsi pada 1986; (3) *The Treaty of European Union* (TEU) diadopsi pada 1992; (4) *Treaty of Amsterdam*, diadopsi pada 1997 dan (5) *Treaty of Nice* yang diadopsi pada 2001.

European Union (EU) telah mengalami banyak perkembangan, khususnya ketika dipertanyakan apakah EU dapat berperan dalam hukum internasional dan bagaimana negara-negara anggota EU melihat perkembangan tersebut. Pembentukan *the Common Foreign and Security Principle* juga menimbulkan pro dan kontra di kalangan ahli hukum dan kebijakan EU sendiri, para ahli berpendapat berbeda dan mendalilkan hal yang berbeda. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengulas secara singkat mengenai hal tersebut.

2. Status *European Union* dalam Hukum Internasional

2.1. Apakah *European Union* memiliki “*International Legal Personality*”?

2.1.1. “*International Legal Personality*” dari *The European Community*

Hukum internasional mengakui organisasi internasional sebagai subyek hukum, di samping negara yang merupakan subyek hukum internasional yang utama². *The European Community* (EC) telah menjadi anggota dari berbagai organisasi internasional seperti *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan *World Trade*

² Negara dikatakan sebagai subyek hukum internasional utama, dengan dalil hukum internasional lahir sebagai norma hukum yang berlaku bagi Negara. Dalam kasus “*Reparation for Injuries*”, organisasi internasional dianggap memiliki kapasitas untuk melaksanakan hak dan kewajiban dalam hukum internasional, meskipun dalam lingkup terbatas. Rachel Frid dalam bukunya *The Relations Between the EC and International Organization: Legal Theory and Practice*, Kluwer Law International, 1995, hal. 2, fn.2., mengatakan, “...*the right of passive legation, in this respect the representation of states to IOs (international organisations-penulis) is well established but the active branch of this right, which is well developed between states, allows IOs to establish missions, if at all, only of a lesser rank; IOs cannot bring a case before the International Court of Justice...*”

Organisation (WTO)³, dan sangat aktif dalam berbagai organisasi regional di bidang khusus, seperti organisasi mengenai perikanan yang terkait dengan kepentingan negara-negara anggota EC, seperti *the Northwest Atlantic Fisheries Organization* (NAFO), *The Northeast Atlantic Fisheries Organization* (NEAF) dan *the North Atlantic Salmon Commission* (NASC). Hal yang kemudian mengemuka adalah apakah EC dapat dianggap sebagai organisasi internasional? Untuk menjawab itu harus dilihat apakah EC memiliki "legal personality" atau apakah EC adalah *a subject of international law*.

International Court of Justice (ICJ), dalam *advisory opinion*-nya pada *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (1949)⁴ menyatakan:

"...the organization is an international person (...) that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims."

Rachel Frid mengatakan bahwa:

"a subject of international law is every member of international community who is bound by international law, or otherwise phrased, who is subjected to international law. Since international law is a universal legal order, this covers all entities which operate under international law. There are no exceptions and in principle of all components of the international community are bound by international law."⁵

³ EU langsung menjadi anggota dari FAO pada November 1991, ketika anggaran dasar FAO diubah dengan memperbolehkan akses dari *Regional Economic Integration Organization* (REIOs). Begitu juga EU menjadi anggota WTO pada 1 Januari 1995, setelah sangat aktif berperan dalam membentuknya. *Ibid.* hal. 1.

⁴ ICJ Reports 174, hal. 179.

⁵ Rachel Frid, *Op.Cit.* hal. 10, lihat juga H.G. Schermers, *International Institutional Law*, 1980.

Dengan demikian jelas bahwa organisasi internasional merupakan “*international person*” karena merupakan subyek hukum internasional dan mempunyai “*legal personality*” artinya dapat mempunyai hak dan kewajiban dalam hukum internasional dan mengajukan klaim internasional, namun dalam hal bagaimana suatu organisasi dapat dikatakan sebagai organisasi internasional?

Suatu organisasi dapat dikategorikan sebagai organisasi internasional jika memang dalam anggaran dasar pembentukannya (*the constituent treaty*) dimaksudkan sebagai organisasi internasional, akan tetapi seringkali itu tidak tercantum secara eksplisit, sehingga diperlukan penelusuran lebih jauh untuk menentukan apakah suatu organisasi itu merupakan organisasi internasional. Pada umumnya, hukum internasional (*international law*) diidentikkan dengan hukum internasional publik, sehingga suatu organisasi internasional harus memenuhi kriteria sebagai *public international organization*⁶ dan harus memiliki “*legal personality*”, dengan kriteria⁷:

1. Merupakan organisasi internasional publik yang permanen;
Organisasi tersebut dibentuk oleh perjanjian internasional, dilengkapi dengan organ, dan diatur oleh hukum internasional.
2. Adanya pembagian kewenangan hukum dan tujuan antara organisasi tersebut dan negara anggotanya;
Organisasi itu mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan yang mengikat anggotanya, dan bisa mewakili

⁶ *Ibid.* hal. 13.

⁷ *Ibid.* hal. 13-16.

kepentingannya sendiri dalam forum internasional, misalnya untuk ikut dalam perjanjian internasional.

3. Kewenangan hukum tersebut berlaku tidak hanya di sistem nasional satu atau beberapa negara, tetapi berlaku di lingkup internasional.

Organisasi tersebut mempunyai kapasitas untuk bertindak dalam lingkup internasional⁸.

Apabila kriteria di atas diterapkan dalam menentukan apakah EC suatu organisasi internasional, maka EC adalah organisasi internasional publik dan mempunyai "*legal personality*" karena EC dibentuk berdasarkan perjanjian internasional, mempunyai organ yang tetap, dan diatur oleh hukum internasional. EC juga mempunyai kapasitas untuk membuat ketentuan yang mengikat negara anggotanya dan mewakili dirinya sendiri dalam berbagai forum perundingan internasional dan ikut dalam berbagai perjanjian internasional, serta EC dapat bertindak dalam lingkup internasional. Rachel Frid berpendapat bahwa⁹:

"The EC as a regional organization does not possess objective legal personality in the sense intended by the ICJ, an organization representing the majority of the States forming the international community. However, when considering the broad recognition the EC received, one may conclude by saying that, to the extent that EC has legal personality, it functions with respects to all other subjects of international law which recognized it (in directly)".

⁸ Pada dasarnya kewenangan atau kapasitas bertindak dari organisasi tersebut terbatas pada lingkup tugas dan tujuan pembentukannya, yang dapat ditentukan dari anggaran dasar pendiriannya. ICJ menyatakan, "*Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the organization must depend upon its purposes and functions.*" ICJ Reports 174, hal. 180.

⁹ Rachel Frid, Op.cit, hal. 27.

The European Court of Justice (ECJ) mengakui bahwa EC memiliki "legal personality" berdasarkan ketentuan pasal 210 *The Treaty of Rome (EC Treaty)*, akan tetapi kewenangan itu terbatas pada lingkup tugas yang telah digariskan dalam *the Treaty* (lihat putusan ECJ dalam *ERTA case*¹⁰). *Legal personality* EC tergambar dalam pasal 210 dan 211 *the EC Treaty*, dan dapat berfungsi dalam 2 hal, baik *internal legal personality* maupun "*international legal personality*"¹¹.

Berdasarkan ketentuan pasal 211 *the EC Treaty*, EC memiliki kapasitas untuk bertindak dalam sistem hukum nasional negara anggotanya. Artikel 211 menyatakan:

"In each of the Member States, the Community shall enjoy the most extensive legal capacity accorded to legal persons under their laws; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal proceedings. To this end, the Community shall be represented by the Commission."

Sedangkan dalam hal hubungan internasional, EC memiliki kapasitas legal berdasarkan pasal 6 ayat 2 *European Coal and Steel Community (ECSC)* yang menyatakan bahwa EC memiliki *legal capacity* dalam hubungan internasional dalam rangka melakukan tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuannya. Sedangkan pasal 210 *EC Treaty* memuat *the Community shall have legal personality*, dan ditafsirkan sebagai menegaskan mengenai "*international legal personality*" dari EC¹².

¹⁰ Case 22/70 *Commission v. Council* [1971] ECR 263 hal. 274.

¹¹ Rachel Frid, *Op.cit.* hal. 19-27.

¹² *Ibid.* hal 22.

2.1.2. "International Legal Personality" dari *The European Union*

Meskipun ada pendapat yang menyatakan bahwa pada dasarnya EU tidak mempunyai "international legal personality", itu hanya dimiliki oleh *the Community*, akan tetapi ada yang berpendapat sebaliknya, bahwa karena *the Community* diberikan "legal personality" maka EU, yang memiliki kewenangan untuk bertindak dalam rangka *the common foreign and security policy* dan pembentukan *a European Citizenship*, sudah sewajarnya memiliki hal yang sama.

Wyatt and Dashwood, mendalilkan bahwa "*the Treaty of EU does not give the Union legal personality. International agreements will, accordingly, still be concluded, in a matter of European Community competence, by the relevant Community, and, in matters to which the common foreign and security policy applies, by the Member States.*" Everling juga mendukung pendapat ini dengan mengatakan bahwa, "*For external actions only the Community should act on behalf of the Union, who does not have international legal personality. For internal purposes the Union borrows the organs and legal instruments of the Community because they form a "single institutional framework."*"¹³

Akan tetapi, pendapat ini dibantah oleh Ress yang mendalilkan bahwa untuk melaksanakan tugas dan fungsinya maka EU harus memiliki "international legal personality", dan EU dapat menandatangani perjanjian internasional.¹⁴ Klabbers, lebih jauh lagi

¹³ *Ibid.* hal 23. Lihat juga D. Wyatt dan A. Dashwood, *European Community Law*, 1993, hal. 657 dan U. Everling, "Reflection on the Structure of the Union", (1992) 29 CMLRev, hal. 1061.

¹⁴ *Ibid.*, hal.23. Lihat juga G. Ress, "Democratic Decision Making in the European Union and the Role of the European Parliament", hal. 153-176, dalam D. Curtin dan T. Heukels (eds), *Institutional Dynamics of European Integration-Essay in Honors of Henry G. Schermers*, Vol. II, 1994, hal. 156.

mengatakan bahwa "...at public international law, there can be no doubt that the European Union must be regarded as an international legal person...the activities of the Union can only be understood on the presumption that the Union possesses international legal personality..."¹⁵

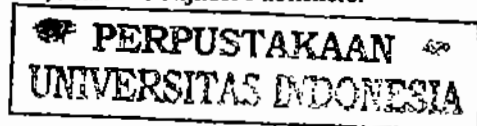
Klabbers berpendapat bahwa EU adalah organisasi internasional, dibentuk berdasarkan perjanjian internasional, mempunyai paling tidak satu organ yaitu *the European Council* dan diatur oleh hukum internasional. Bahkan jika ditelaah, ketentuan yang ada pada *The Maastricht Treaty*, maka semakin jelas bahwa EU memiliki *Member States*, yang artinya mengkonfirmasi bahwa EU adalah organisasi internasional. Klabbers mengakui bahwa salah satu alasan adanya ketidakjelasan dalam hal ini, berbeda dengan jelasnya ketentuan mengenai EC, adalah adanya kekhawatiran bahwa apabila EU memiliki "*legal personality*" maka akan mengancam *international sovereignty* dari *Member States*¹⁶. Hal ini sangat menarik untuk diikuti perkembangannya, khususnya dengan melihat perjalanan EU ke depan dan bagaimana negara ketiga mengakui EU dan bagaimana ECJ menafsirkannya dalam berbagai putusannya.

3. European Union Common Foreign and Security Principle

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) diadopsi pada *The Maastricht Treaty* (November 1993), dengan daftar perjuangan yang panjang dan tidak mudah, sebagian ahli berpendapat bahwa ini adalah "satu kemenangan" tetapi sebagian

¹⁵ Jan Klabbers, "Presumptive Personality: the European Union in International Law" hal. 233, dalam Martti Koskenniemi, ed, *International Law Aspects of the European Union*, 1998, Martinus Nijhoff Publishers.

¹⁶ *Ibid.* hal 238-243.



yang lain melihatnya secara pesimis¹⁷. Dalam kenyataannya hal tersebut didorong oleh adanya keyakinan di antara negara anggota EU bahwa itu diperlukan dalam rangka *political union* dan mereka akan memiliki *bargaining position* yang lebih kuat, apabila berbicara dan berpendapat secara kolektif.

Meskipun pada dasarnya CFSP merupakan pengembangan dari *the European Political Cooperation* (EPC), akan tetapi CFSP lebih melihat ke depan ke arah *common defence*, dimana EU diharapkan untuk dapat lebih meningkatkan *international role*-nya termasuk juga di dalamnya dalam menjaga perdamaian dunia. Bagaimanapun G. Edwards melihat adanya beberapa permasalahan dalam pelaksanaannya, seperti tidak jelasnya batas antara Pillar I (European Community) dan Pillar II (CFSP) dan kemungkinan ada ketidaksesuaian karena tidak ada sinergi dan koordinasi yang baik antara kedua Pillar tersebut. Akan tetapi, pembentukan *a unitary decision-making structure* melalui *the Committee of Permanent Representatives* (COREPER), *the Council of the Union* and *the European Council* telah membantu terciptanya konsistensi dari kebijakan eksternal EU, meskipun tidak menutup kemungkinan ketidakefektifan kebijakan tersebut. Tantangan yang harus dihadapi tentunya adalah bagaimana mempertemukan *national interest* dari masing-masing negara anggota EU dalam hubungan internasional, karena bagaimanapun EU tidak dimaksudkan (paling tidak saat ini) untuk menjadi "*federal state*", sehingga masing-masing negara anggota masih mempunyai kedaulatannya masing-masing dan bebas untuk menentukan kebijakan luar negerinya.

¹⁷ Salah satu yang dianggap sebagai dasar yang salah dari pembentukan CFSP ini adalah pernyataan dari Menteri Luar Negeri Luxembourg bahwa EC harus berperan dalam mengatasi konflik di Yugoslavia, bukannya Amerika Serikat. Geoffrey Edwards, "Common Foreign and Security Policy: Incrementalism in Action", dalam Martti Koskenniemi, ed, *International Law Aspects of the European Union*, 1998, Martinus Nijhoff Publishers, hal. 3.

Tiilikinen bahkan mengatakan bahwa CSFP sangat lemah karena adanya perbedaan kepentingan nasional dari masing-masing negara anggota EU. CSFP adalah *the political projects* yang dimaksudkan untuk memperkuat *European Integration*. Tujuan dari CSFP seperti diakui dalam *The Maastricht Treaty* adalah *being the safeguarding of the common values, fundamental interests and independence of the Union*, dan juga untuk, *strengthen the security of the Union and its Members States in every way*¹⁸.

4. Penutup

Tidak dapat dipungkiri bahwa EU adalah subyek hukum internasional dan telah berperan banyak dalam pengembangan hukum internasional, khususnya di bidang perdagangan dan perlindungan lingkungan (walaupun tidak dijelaskan dalam artikel ini), akan tetapi peran serta EU dalam pembentukan hukum internasional di berbagai forum organisasi internasional lain seperti di WTO dan FAO, juga berbagai organisasi khusus seperti NEFO, memberi peluang bagi EU untuk ikut menentukan arah perjalanan hukum internasional dan dalam takaran yang lebih luas tentunya hubungan internasional. Hukum internasional bertugas untuk menjaga hubungan antara para pelaku hubungan internasional, khususnya negara, agar tetap dalam tatanan yang telah mereka sepakati bersama yaitu berdasarkan prinsip persamaan kedudukan ("*equality*") dan kedaulatan ("*sovereignty*"). Meskipun dalam kenyataannya, seringkali *bargaining power*-lah yang menentukan hasil akhir dari prinsip persamaan kedudukan dan kedaulatan tersebut. Untuk itu peran organisasi internasional seperti EU,

¹⁸ Teija Tiilikainen, "Does Europe Need a Common Identity? A Comment upon the Core Problems of the CFSP".dalam Martti Koskenniemi, ed., *International Law Aspects of the European Union*, 1998, Martinus Nijhoff Publishers, hal. 22-23.

sebagai salah satu subyek hukum internasional, akan sangat berpengaruh dalam membentuk hubungan dan hukum internasional itu sendiri.

CFSP telah dikembangkan oleh EU dengan didasari oleh pertimbangan yang positif, akan tetapi jelas terlihat bahwa kelemahan dari CFSP yang paling utama adalah tidak konsistennya antara keinginan untuk mencapai *a unitary and powerful Union* dan keinginan untuk tetap mempertahankan prioritas nasional masing-masing negara anggota EU. Bagaimanapun terlihat bahwa *European Integration* adalah perjalanan yang tidak mudah dan membutuhkan banyak pengorbanan dari masing-masing negara berdaulat yang menjadi anggotanya. Perkembangan ini juga bertambah tidak mudah dengan adanya penolakan atas Konstitusi Uni Eropa (*the European Union Constitution*) di beberapa negara anggota EU (Belanda dan Perancis), yang kemudian telah membuat negara-negara anggota yang lain untuk menunda pelaksanaan ratifikasi atau referendum atas penerimaan Konstitusi Uni Eropa tersebut¹⁹. Akan sangat menarik untuk ke depannya melihat perkembangan dari EU, khususnya perannya dalam pembentukan hukum internasional dan pengaruhnya dalam hubungan internasional.



¹⁹ Lihat http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const_Rat.htm