



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM ORGANISASI
INTERNASIONAL UNI EROPA SETELAH BERLAKUNYA TRAKTAT
LISBON TAHUN 2007**

SKRIPSI

**RIZKITA ALAMANDA
0806343084**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM ORGANISASI
INTERNASIONAL UNI EROPA SETELAH BERLAKUNYA TRAKTAT
LISBON TAHUN 2007**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana

**RIZKITA ALAMANDA
0806343084**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN
TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Rizkita Alamanda

NPM : 0806343084

Tanda Tangan : 

Tanggal : 5 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Rizkita Alamanda
NPM : 0806343084
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Pengambilan Keputusan dalam Organisasi
Internasional Uni Eropa Setelah Berlakunya Traktat
Lisbon Tahun 2007

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing 1 : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M. (.....)
Pembimbing 2 : Hacli Rahmat Pumama, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Prof. Dr. R.D. Sidik Suraputra, S.H. (.....)
Penguji : Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)
Penguji : Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Adolf Warouw, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Emmy Juassarie Ruru, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 5 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Tiada ungkapan yang dapat melampaui selain puja dan puji syukur penulis haturkan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan jalan serta selalu mempermudah jalan penulis dalam penulisan skripsi ini. Skripsi yang berjudul “Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional Uni Eropa Setelah Berlakunya Traktat Lisbon” disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dalam penulisan skripsi ini Penulis telah dibantu, didukung, serta dibimbing oleh banyak pihak, yang dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih dan memberikan penghargaan sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua, mamam dan papap atas dukungannya baik materil dan moril dan juga kepada keluarga besar yang selalu memberikan semangat kepada Penulis, semoga seluruh perjuangan dan pengorbanan ini tidak pernah sia-sia.
2. Pak Adijaya Yusuf, S.H., LL.M., sebagai pembimbing pertama dalam penulisan skripsi ini. Terima kasih atas kesediaannya di tengah kesibukan untuk membimbing Penulis serta atas pengertian dan arahnya selama ini.
3. Bang Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M., sebagai pembimbing kedua, yang telah begitu sabar dan pengertian dalam membimbing Penulis yang memiliki begitu banyak keinginan. Terima kasih atas semangat, juga seluruh ilmu dan cerita yang selalu menjadikan proses bimbingan adalah waktu yang menyenangkan.
4. Para pengajar yang Penulis hormati, terutama para pengajar Program Kekhususan Hubungan Transnasional, Prof. Zulfa Djoko Basuki, Prof. Hikmahanto Juwana, Ibu Lita Aridjati, Ibu Melda Kamil, Ibu Fatma Jatim, Ibu Mutiara Hikmah, Mbak Tiurma P. Allagan, Bang Yu Un Oppusunggu, Mbak Dina atas seluruh ilmu yang diberikan, atas seluruh kedisiplinan yang mengajarkan Penulis untuk selalu memiliki integritas, atas seluruh inspirasi, pelajaran hidup, dan kebersamaan yang tak dapat Penulis temukan di tempat lain, serta kepada Bang Aji dan Mbak Tita atas seluruh

bantuan dan kesabarannya baik selama proses pembelajaran maupun dalam proses penyusunan skripsi ini. Bangga dan bahagia menjadi salah satu bagian dari keluarga besar PK VI.

5. Ibu Marliesa Q. sebagai pembimbing akademis Penulis, yang selalu memberikan arahan dan semangat kepada Penulis baik dalam proses perkuliahan, maupun proses penyusunan skripsi ini.
6. Teman, sahabat, partner, terbaik yang pernah Penulis temui, geng PK VI 2008, yang telah menjadi inspirasi, semangat, serta senyuman bagi penulis. Aldamayo Panajam Pandjaitan, Anggarara Cininta, Damianagatayuves, Destya Lukitasari Pahnuel, Desti Ratnasari, Esther Madonna, Firizky Ananda, Fajar, Gede Aditya Pratama, Huda Robbani, I Gusti Agung Putra Trisnajaya, Justisia Sabaroedin, John Engelen, Lidzikri Caesar Dustira, Maryam Az-Zahra, Marganda Hasudungan Hutagalung, Margaretha Quina, Maria Tota Asi, Muhammad Subuh Rezki, Muhammad Reza Fahriadi, M. Titano BSD, Najmu Laila (atas inspirasi, bantuan dan semangatnya ☺), Pakerti Wicaksono, Putra Aditya, Priscilla Rotua Manurung, Sarah Eliza Aishah, Siti Kemala Nuraida, Supriyanto Ginting, Tantia Rahmadina, Tami Justisia, Tia, Valdano Paulo Ruru, Valeska Liviani Priadi, Wahyu Defri Setiawan, Widia Dwita Utami, Wuri Prastiti Rahajeng, terima kasih atas kebodohan, inspirasi, cerita, drama, ketulusan, kesetiaan, kekuatan, kebersamaan, tawa, dan air mata yang telah menemani Penulis selama ini. Karena cerita, cita, dan cinta kita tak akan pernah berakhir.
7. Perfilma sebuah keluarga yang selalu ada untuk Penulis, terima kasih atas kehangatannya, kepercayaannya, ketulusannya selama ini, Candace Anastassia Limbong, terima kasih atas kepercayaan dan kesetiannya, Fahrurozi, terima kasih atas hari-hari penuh tawa dan kram perut, Syrifa Aya Savirra terima kasih, perjalanan depok-tamini-condet-via puncak, karaoke sepanjang malam yang selalu mengisi hari-hari bodoh kita, Vania Matahari Citra terima kasih atas sesi curhat-tiada-henti, Eta, Jeanne, Mahiswara Timur, Gebi, Yohan Misero, Fadiza, Cici Fani, Cici Puri, dan

seluruh keluarga besar Perfilma FHUI yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, namun selalu teringat dalam kalbu.

8. *Diamonds are Forever*, Anggi Harahap, Inaz Nabilla, Rd. Shenandoah, Marsya Safira, Nani Rosaliani, Saraswati Nuraisyah, dan Made Susanti, terima kasih atas cinta, cerita, kehangatan, yang selalu membuat Penulis ingin pulang. Terima kasih telah menjadi bagian terbesar dalam hidup Penulis, DVD marathon, *sleepless night*, kebodohan tiap menit serta kejayaan SMA, hidup begitu indah jeng!
9. Sahabat-sahabat terkasih yang selalu memberi tanpa harap balas kasih, Sarah Eliza, empat tahun yang singkat, namun penuh kebahagiaan, air mata, kebodohan, cita-cita dan harapan, *keep working on it* Se! Elsa Marlina, waktu begitu cepat, namun pelajaran yang kita dapatkan bersama begitu banyak dan luar biasa, terima kasih Cha, pelajaran hidup ini begitu berarti. Arditama Nusantara Putra, saat semua bermula dari secangkir kopi dan selemba koran, dan entah kapan ini akan berakhir, namun terima kasih atas semangat, cerita, cinta dan cita yang selalu kita bagi saat susah maupun senang. Nurul Kartika Dewi, sahabat yang selalu menghibur penulis disaat susah maupun senang. Ratih Handayani atas semua semangat dan senyum yang luar biasa penuh dan berharga. Agantaranansa Juanda atas 'jebakan' yang ternyata indah ini semoga jembatan impian kita akan selalu terbentang, 7, 8, 9 tahun, atau sampai waktu yang tak terbatas ternyata penulis masih dan akan selalu sanggup ☺. Dewi Ratna Komala atas kisah, harapan, kesabaran, pengertian dan kesetiaan yang tiada batas dan sangat berharga. Muhammad Rizki diantara kekesalan, dumelan dan omelan, pengertian selalu menjadi air dingin yang mengalir Beng. Aurio Erdi atas semangat yang super cute dan bermakna, semoga suatu saat nanti perjalanan kita bertemu pada satu titik yang sama. Elizabeth Napitupulu yang sangat inspiratif, teman begadang yang setia, penuh semangat dan harapan, sampai jumpa di daratan harapan ya Bet, Siti Fauziah K. teman yang selalu akan menjadi sahabat, teman curhat, teman berpetualang dan mencari pengalaman, kisah kita masih panjang Zii...

10. Mbak Putri Kusuma Amanda, Liza Farihah, Endah Purbasari, berbagi bersama kalian adalah waktu yang selalu Penulis tunggu. Terima kasih atas kesetiaan, pelajaran, dan curhatan super tralala kita.
11. ALSA always be one! Keluarga besar ALSA LC UI, yang telah mengajarkan Penulis untuk selalu berjuang, serta selalu menginspirasi penulis untuk bekerja lebih baik dan lebih baik lagi.
12. Setyaning Kartika, maaf atas ‘jebakan-jebakan’ yang ternyata berujung indah, terima kasih atas kesetiiaannya mendengarkan keluh kesah penulis, begitu bermakna bagi penulis, semangat Tiko, jalanmu masih begitu panjang terbentang.
13. HMI Komisariat FHUI, telah menjadi keluarga yang hangat bagi Penulis. Telah menjadikan penulis kuat dan lebih kuat lagi dari sebelumnya. Yakusa!
14. *European Parliament, Brussels the capital city of EU*, Paris, Lille, Hamburg, Amsterdam, yang begitu menginspirasi penyusunan skripsi ini, terima kasih atas mimpi dan pelajaran hidup yang begitu berarti dalam perjalanan yang belum berakhir ini. Suatu hari nanti, perjalanan ini pasti kita lanjutkan kembali.
15. Temi, laptop hitam, imut, nan dekil milik Penulis yang telah setia selama tiga tahun terakhir ini, g-o-o-d-j-o-b! Taky, hamster putih bermata merah yang selalu menemani Penulis dalam penyusunan skripsi serta berkontemplasi hingga pagi menjelang. Tumblr, tempat Penulis mencurahkan segala kegundahan saat semua sedang terlelap.
16. Untuk seluruh pihak yang telah begitu luar biasa membantu Penulis baik langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat dituliskan satu-persatu, terima kasih banyak.

Akhir kata Penulis berharap skripsi ini dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan serta bermanfaat bagi kemajuan pendidikan bangsa Indonesia.

Depok, 5 Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Rizkita Alamanda
NPM : 0806343084
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

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

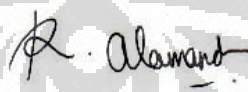
**Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional Uni Eropa Setelah
Berlakunya Traktat Lisbon Tahun 2007**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 5 Juli 2012

Yang Menyatakan



(Rizkita Alamanda)

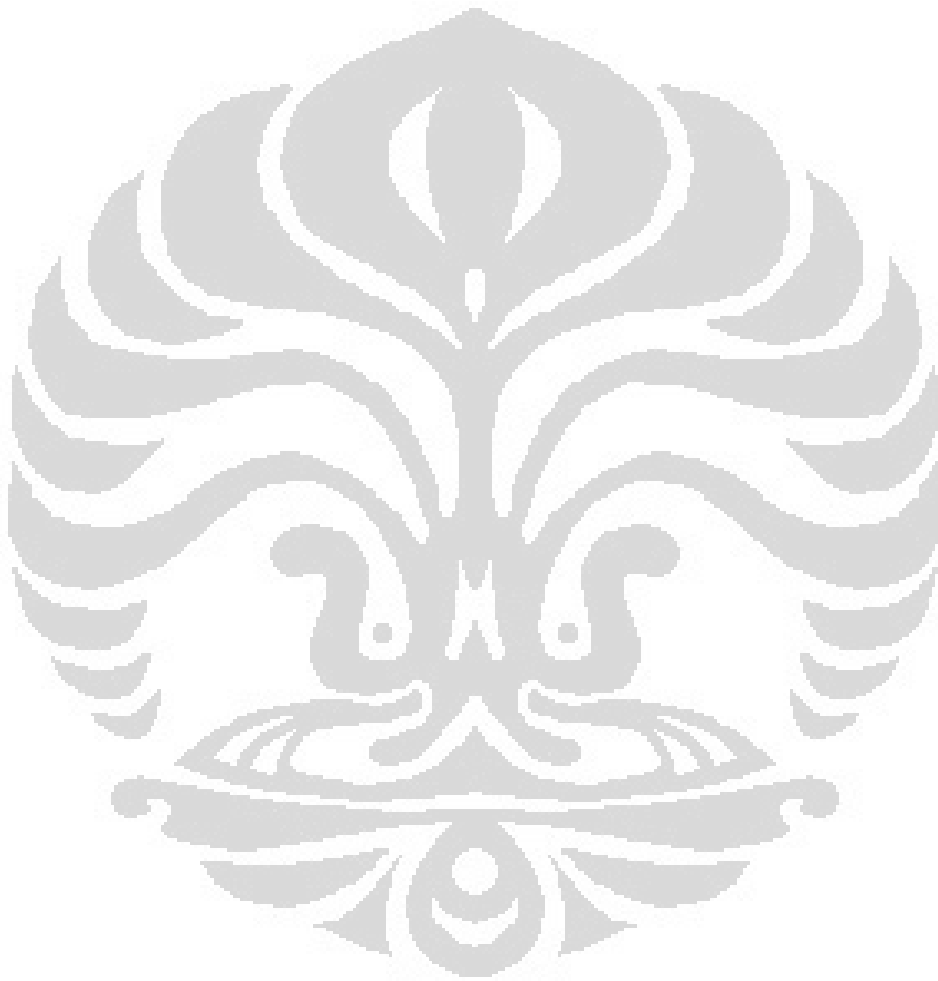
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN KARYA ILMIAH	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL DAN DIAGRAM	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	9
1.3 Tujuan	9
1.4 Kerangka Konseptual	10
1.5 Metode Penelitian	12
1.6 Sistematika Penulisan	14
BAB 2 TINJAUAN ORGANISASI INTERNASIONAL DALAM HUKUM INTERNASIONAL	16
2.1 Tinjauan Umum Organisasi Internasional	16
2.1.1 Proses Terbentuknya Organisasi Internasional	16
2.1.2 Definisi Organisasi Internasional	20
2.1.3 Klasifikasi Organisasi Internasional	21
2.1.3.1 Organisasi Internasional Publik dan Organisasi Internasional Privat	22
2.1.3.2 Organisasi Internasional Berdasarkan Waktu	24
2.1.3.3 Organisasi Internasional Berdasarkan Fungsi	24
2.1.3.4 Organisasi Internasional Berdasarkan Keanggotaan	25
2.1.3.5 Organisasi Internasional Berdasarkan Sifat	27
2.1.3.5.1 Organisasi Intergovernmental	28
2.1.3.5.2 Organisasi Supranasional	30
2.2 Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional	35
2.2.1 Pemungutan Suara (Voting)	37
2.2.1.1 Suara Bulat (<i>Unanimity</i>)	38
2.2.1.2 Kekuatan Pemungutan Suara (<i>Voting Power</i>)	39
2.2.1.3 Suara Mayoritas (<i>Majority Voting</i>)	40
2.2.1.4 Konsensus	41
2.2.2 Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional yang Bersifat Supranasional	41

BAB 3 PERKEMBANGAN ORGANISASI INTERNASIONAL UNI EROPA	46
3.1 Sejarah Perkembangan Organisasi Regional di Wilayah Eropa	47
3.1.1 The Euro-Atlantic Organizations	48
3.1.2 Council of Europe dan OSCE	49
3.1.3 European Union	50
3.2 Perkembangan European Community (Masyarakat Eropa)	53
3.2.1 European Coal and Steel Community (ECSC)	53
3.2.2 European Economic Community (EEC) dan Euratom	55
3.3 Perkembangan Uni Eropa	58
3.3.1 Traktat Maastricht 1992	58
3.3.2 Traktat Amsterdam dan Traktat Nice (<i>Treaties of Amsterdam and Nice</i>)	59
3.3.3 Traktat Lisbon (<i>Treaty of Lisbon</i>)	61
3.3.3.1 Tinjauan Struktur Traktat Lisbon	63
3.3.3.2 <i>Treaty on European Union</i> (TEU) dan <i>Treaty on the Functioning of the European Union</i> (TFEU)	65
BAB 4 PENGAMBILAN KEPUTUSAN DAN INSTITUSI UNI EROPA	70
4.1 Institusi-Institusi Uni Eropa	70
4.1.1 European Parliament	71
4.1.2 European Council	73
4.1.3 The Council	74
4.1.4 European Commission	76
4.2 Pengambilan Keputusan Dalam Uni Eropa	77
4.2.1 Bentuk-Bentuk Keputusan Legislative Acts Uni Eropa	80
4.2.1.1 Regulations	81
4.2.1.2 Directives	82
4.2.1.3 Decisions	86
4.2.2 Analisis Pengambilan Keputusan Uni Eropa Setelah Berlakunya Traktat Lisbon	87
4.2.2.1 Perubahan Unanimity menjadi QMV Setelah Berlakunya Traktat Lisbon	91
4.2.2.2 Council Regulation (EU) No.44/2012	94
BAB 5 PENUTUP	98
5.1 Kesimpulan	98
DAFTAR PUSTAKA	103
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL DAN DIAGRAM

Diagram 2.1 Fase Sistem Supranasional.....	34
Tabel 4.1 <i>European Parliament Plenary Session</i> dengan 754 anggota	73
Tabel 4.2 <i>Legislative Acts European Union</i>	81
Tabel 4.3 Bobot Suara Negara Anggota Uni Eropa.....	90

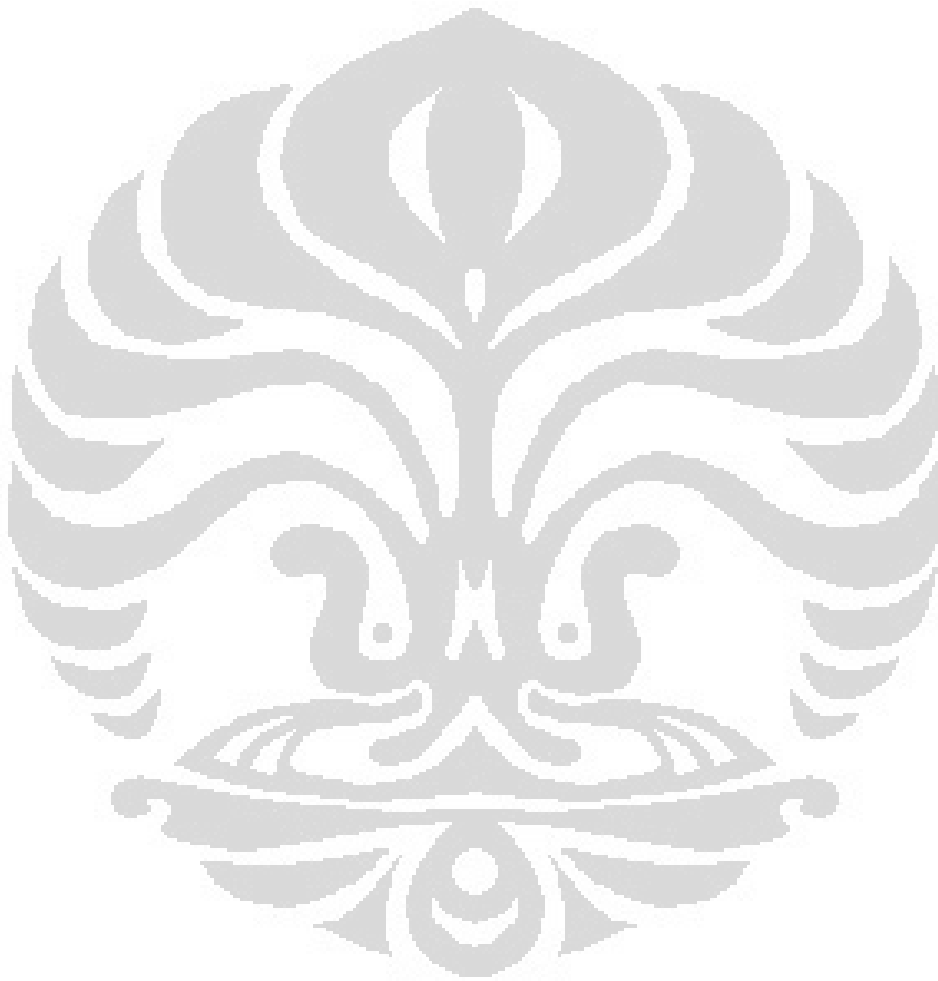


DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. *Timeline* Perkembangan Uni Eropa

Lampiran 2. Traktat Lisbon Tahun 2007 (*consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*)

Lampiran 3. *Council Regulation* (EU) No.44/2012



ABSTRAK

Nama : Rizkita Alamanda
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional Uni Eropa Setelah Berlakunya Traktat Lisbon Tahun 2007

Organisasi internasional memiliki berbagai klasifikasi, salah satunya dibedakan menurut sifat supranasional dan *intergovernmental*. Organisasi internasional yang bersifat supranasional dan *intergovernmental* memiliki perbedaan dalam beberapa hal, termasuk dalam pengambilan suara untuk pengambilan keputusan, organisasi internasional yang bersifat *intergovernmental* seperti halnya organisasi internasional pada umumnya, memerlukan suara bulat dalam pengambilan keputusan, sedangkan organisasi internasional yang bersifat supranasional menggunakan suara terbanyak dalam pengambilan keputusan, hasil dari pengambilan keputusan tersebut mengikat negara anggotanya. Uni Eropa sebagai organisasi internasional memiliki sejarah yang panjang sejak pembentukannya, selain itu Uni Eropa juga memiliki perbedaan dengan organisasi internasional lainnya, karena sejak awal Uni Eropa dibentuk sebagai organisasi supranasional. Hal tersebut selanjutnya mempengaruhi berbagai hal, salah satunya mengenai pengambilan keputusan dalam Uni Eropa. Skripsi ini berusaha memaparkan permasalahan-permasalahan tersebut dengan menggunakan bentuk penelitian yuridis-normatif, sehingga menghasilkan data deskriptif-analitis yang dapat menjawab permasalahan-permasalahan di atas. Pada kesimpulannya, pengambilan keputusan dalam Uni Eropa terkait dengan institusi-institusi yang berwenang serta pengambilan suara yang digunakan. Uni Eropa selain mengenal pengambilan suara secara bulat, juga mengenal pengambilan suara menggunakan suara terbanyak, dan sejak berlakunya Traktat Lisbon semakin banyak bidang-bidang yang diputuskan berdasarkan suara terbanyak, dalam mekanisme Uni Eropa dikenal sebagai *qualified majority voting* (QMV).

Kata Kunci : organisasi internasional, supranasional, *intergovernmental*, Uni Eropa pengambilan keputusan, suara bulat, *qualified majority voting*

ABSTRACT

Name : Rizkita Alamanda
Study Program : Law
Title : Decision Making of European Union as an International Organization After the Implementation of Lisbon Treaty 2007

International organizations are classified in numerous ways, depending on the purpose for which the classification is being made, for instance the distinction between intergovernmental and supranational organizations. Intergovernmental and supranational organizations have different characteristics, including in the decision making process. Intergovernmental organization enjoys the unanimous approval from all members to adopt a decision, which is different in supranational organization, majority voting is become the main system. European Union as an international organization has supranational characteristics for the very first time, which take an effect on several things and decision making process in particular. This thesis explains how that matters perform in juridical-normative method. At the conclusion, the decision making process always related to the institution's power and the voting system. However, the European Union recognizes not only unanimity, but also qualified majority voting (QMV) as the voting system which is needed in many areas, especially after the Lisbon Treaty 2007 came into force.

Keywords: international organization, supranational, intergovernmental, European Union, decision making, unanimity, qualified majority voting

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembentukan organisasi internasional tidak terlepas dari hubungan internasional secara umum antar beberapa negara yang telah lama timbul. Hubungan internasional secara umum itu melibatkan banyak negara (lebih dari dua negara), berbeda dengan hubungan antara dua negara yang telah dirintis sejak abad ke-16 melalui pertukaran utusan masing-masing negara atas dasar persetujuan bersama.¹ Timbulnya hubungan internasional secara umum tersebut pada hakikatnya merupakan proses perkembangan hubungan antarnegara, karena kepentingan dua negara saja tidak dapat menampung kehendak banyak negara.² Sehingga dengan membentuk organisasi internasional, negara-negara melalui organisasi tersebut akan berusaha untuk mencapai tujuan yang merupakan kepentingan bersama dan kepentingan bersama ini menyangkut bidang kehidupan internasional yang luas.

Bentuk hubungan antarnegara yang menjadi cikal bakal terbentuknya organisasi internasional, yang kemudian disebut sebagai hubungan internasional terdiri dari berbagai bidang, baik dibidang perhubungan maupun perdagangan.³ Hubungan dari banyak negara yang menjadi dasar pembentukan suatu organisasi internasional tersebut telah dimulai sejak abad ke-19⁴, misalnya dalam bidang perhubungan, negara-negara Eropa pada tahun 1815 telah mengatur hubungan

¹ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, Cet. 1, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1990), hlm. 1.

² *Ibid.*, hlm. 1.

³ Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, (New York: Appleton Century Crofts, 1948), hlm. 35.

⁴ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cet. 2, (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm. 1.

pelayaran melalui Sungai Rhine (*Central Commission for the Navigation of the Rhine*) dan dalam Kongres Paris 1856 juga telah disepakati suatu persetujuan pelayaran melalui Sungai Danube bagi negara-negara yang dilalui oleh sungai ini (*Danube Commission*).⁵ Sejak pertengahan abad ke-17 perkembangan organisasi internasional tidak saja diwujudkan dalam berbagai konferensi internasional yang kemudian melahirkan persetujuan-persetujuan, tetapi lebih dari itu telah melembaga dalam berbagai bentuk seperti *commission, union, council, league, association, united nations, commonwealth, community* dan lain sebagainya.⁶

Mengenai definisi dari organisasi internasional sendiri belum terdapat kesepakatan. Pada umumnya jika berbicara tentang organisasi internasional, maka yang dimaksudkan adalah organisasi internasional yang dibentuk antarpemerintah (*intergovernmental organization*).⁷ Dalam hal ini kita akan membatasi bahwa yang dimaksudkan dengan organisasi internasional adalah organisasi antarnegara yang biasa juga disebut dengan organisasi internasional publik (*public international organization*).⁸

Meskipun masih sukar untuk memberikan definisi dari organisasi internasional secara komprehensif, beberapa ahli mencoba mendefinisikan apakah organisasi internasional tersebut. Para ahli kemudian memberikan unsur-unsur tertentu untuk membantu mendefinisikan organisasi internasional. Unsur-unsur ini merupakan hal yang penting, karena akan mempengaruhi status dari organisasi internasional, serta menentukan kapasitas organisasi internasional dalam bertindak di bawah hukum Internasional.⁹

⁵ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 2.

⁶ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Cet. 1, (Jakarta: PT Tatanusa, 2007), hlm. 2.

⁷ *Intergovernmental organization* berbeda dengan *non-governmental organizations* (NGO) yang dibentuk oleh individu. Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law Seventh Revised Edition*, (New York: Routledge, 1997), hlm 92.

⁸ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Cet. 1, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2004), hlm. 5.

⁹ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, (Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2003), hlm. 26.

Menurut Schermers, terdapat tiga hal yang menjadi unsur dari definisi organisasi internasional. Unsur yang pertama adalah adanya perjanjian internasional yang membentuk organisasi internasional terkait dengan bagaimana suatu organisasi internasional terbentuk, yaitu dengan perjanjian internasional.¹⁰ Unsur yang kedua adalah organisasi internasional diharuskan memiliki minimal satu buah organ sebagai persyaratan sebuah organisasi internasional dapat memangku hak dan kewajiban sebagai suatu badan hukum.¹¹ Unsur yang ketiga adalah organisasi internasional dibentuk berdasarkan hukum Internasional.¹² Misalnya saja, suatu perjanjian antarpemerintah untuk membentuk pembangkit tenaga listrik, yang dibentuk berdasarkan hukum nasional dari salah satu negara pihak, tidak akan membentuk organisasi internasional publik, meskipun terdapat organ yang bertanggung jawab pada kedua negara, bukan berarti organisasi tersebut memiliki status organisasi internasional publik.¹³

Dari uraian-uraian di atas, maka dapat kita tarik suatu kesimpulan, bahwa definisi organisasi internasional tergantung dari bagaimana memandang organisasi internasional tersebut. Namun, sebagai wadah dari negara-negara untuk mencapai tujuan tertentu, organisasi internasional dalam menjalankan tugasnya tidak boleh bertentangan dengan asas-asas yang ada dalam hukum internasional.¹⁴

Organisasi internasional sebagai suatu entitas menghadapi berbagai persoalan dalam menjalankan tugasnya, sehingga untuk mempelajari masalah-masalah yang timbul dalam organisasi internasional dan masalah-masalah yang timbul dalam kaitannya hubungan antara anggota-anggota dalam organisasi internasional dan bagaimana penyelesaiannya secara yuridis, dikenal kemudian Hukum Organisasi Internasional (*The Law of International Organizations*).¹⁵ Para pakar hukum internasional mempunyai pendapat yang berbeda dalam memberikan

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 27.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 34.

¹² *Ibid.*, hlm. 36.

¹³ *Ibid.*, hlm. 36.

¹⁴ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 7.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

definisi tentang hukum organisasi internasional.¹⁶ Namun, istilah Hukum Organisasi Internasional dirasa lebih tepat daripada istilah Hukum Lembaga Internasional (*International Institutions Law*), karena bila kita memakai istilah Hukum Lembaga Internasional, maka seolah-olah menitikberatkan pada aspek lembaganya.¹⁷ Sedangkan dalam Hukum Organisasi Internasional mencakup semua aspek hukum dalam organisasi internasional, jadi mencakup aspek filosofis, aspek administratif, juga masalah konstitusionalnya dan prosedur dari organisasi internasional antara lain seperti wewenang dan pembatasan organ-organ, termasuk mengenai pengambilan keputusan dalam organisasi internasional tersebut.¹⁸

Pengambilan keputusan dari suatu organisasi internasional pada dasarnya merupakan suatu hal yang penting dalam kegiatan organisasi internasional tersebut, karena keputusan-keputusan sebagai hasil yang dicapai telah melalui proses pembahasan, perdebatan, dan konsultasi di dalam organisasi internasional tersebut.¹⁹ Karena sebagai subyek hukum internasional, organisasi internasional mempunyai kemampuan hukum bukan saja untuk membuat perjanjian atau persetujuan dengan subyek hukum internasional lainnya, tetapi juga mempunyai kemampuan untuk membuat keputusan-keputusan baik ke dalam maupun keluar dalam rangka menunaikan tugas dan mencapai tujuan-tujuannya.²⁰ Kapasitas hukum semacam itu pada umumnya dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan instrumen pokok organisasi tersebut.²¹

Pembahasan yang kemudian penting untuk dibahas selanjutnya adalah klasifikasi organisasi internasional. Klasifikasi organisasi internasional dimaksudkan untuk mengetahui fungsi dan tujuan serta ruang lingkup aktivitas

¹⁶ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 6.

¹⁷ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 4.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁹ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 84.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 83.

²¹ *Ibid.*, hlm. 83.

organisasi tersebut.²² Organisasi internasional dapat diklasifikasikan menurut beberapa cara sesuai dengan kebutuhan atau menurut cara peninjauan organisasi tersebut, yang secara garis besar sebagai berikut:

1. Klasifikasi menurut waktu atau lama yang diharapkan bagi suatu organisasi internasional, yaitu permanen dan tidak permanen.²³
2. Klasifikasi berdasarkan fungsi.²⁴
3. Klasifikasi berdasarkan keanggotaan.²⁵
4. Klasifikasi berdasarkan sifat organisasi *intergovernmental* atau supranasional.²⁶
5. Klasifikasi didasarkan pada organisasi internasional publik dan organisasi internasional privat (*public international organization*) atau *Non-Governmental Organization* (NGO).²⁷

Untuk pembahasan mengenai klasifikasi organisasi internasional akan dibahas lebih lanjut pada bab selanjutnya. Namun, dalam pembahasan ini akan fokus pada organisasi internasional yang bersifat supranasional dan melihat perbedaannya dengan organisasi internasional yang bersifat *intergovernmental*.

Organisasi yang bersifat supranasional ini berbeda dengan organisasi internasional yang sifatnya koordinatif²⁸ layaknya organisasi internasional yang dibentuk antarpemerintah (*intergovernmental organization*). Dalam *Black's Law Dictionary 9th Edition*, supranasional diartikan sebagai bebas dari pembatasan politis suatu negara.²⁹ Dapat diartikan pula supranasional sebagai suatu ide atau

²² Syahmin A.K., *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional*, (Jakarta: Binacipta, 1997), hlm. 9.

²³ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 21.

²⁴ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, (New York: Cambridge University Press, 2002), hlm. 24.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

²⁷ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, hlm. 9.

²⁸ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 33.

²⁹ Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary 9th Edition*, (USA: Thomson Reuters, 2009), hlm 1578. “*Supranational; adj. Free of the political limitations of nations.*”

nilai mengenai sesuatu yang terjadi di luar negara.³⁰ Pada organisasi internasional yang mempunyai sifat supranasional mempunyai kewenangan membuat keputusan atau mengeluarkan peraturan yang langsung mengikat negara anggota, bahkan ada yang langsung mengikat individu dari negara anggotanya atau perusahaan di negara anggota.³¹ Pada tahun 1951 *European Coal and Steel Community* (selanjutnya akan disebut sebagai: ECSC) terbentuk sebagai sebuah organisasi internasional yang bersifat supranasional, sejak saat itulah terminologi ‘supranasional’ mulai banyak diperbincangkan oleh para sarjana.³² Uraian mengenai organisasi internasional yang bersifat supranasional juga akan lebih lanjut dibahas pada bab selanjutnya.

Sifat supranasional dalam suatu organisasi internasional kemudian mempengaruhi hubungan antara organisasi internasional tersebut dengan negara anggotanya dalam hal kekuasaan juga pengambilan keputusan.³³ Karena sifat supranasional ini berdampak pada kewenangan organisasi internasional dalam pengambilan keputusan yang kemudian hasil dari pengambilan keputusan tersebut mengikat negara anggotanya.³⁴ Dalam pengambilan keputusan, sifat supranasional ini tercermin dengan adanya alokasi kekuasaan yang spesifik serta dalam area yang terbatas.³⁵ Selain itu, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak (*majority voting system*) sebagai salah satu unsur penting dalam sifat

³⁰ Janusz Ruzzkowski, “Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalized World”, *Global Jean Monnet Conference ECSCA-World Conference*, (Brussels: European Commission, 2006), hlm. 1.

³¹ *Ibid.*, hlm. 33.

³² Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 46. “The term ‘supranational is used in one provision of the original ECSC Treaty. Article 9.5 provided, *inter alia*, that the members of the High Authority “shall refrain from any action incompatible with the supra-national character of their functions (repealed by the 1965 Merger Treaty).”

³³ Paul Taylor, “Elements of Supranationalism: The Power and Authority of International Institutions”, in Paul Taylor and A.J.R. Groom (ed.), *International Organisation A Conceptual Approach*, (London: Frances Pinter Ltd., 1978), hlm. 216.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 217.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 217.

supranasional.³⁶ Dengan demikian, dalam pengambilan keputusan, sifat supranasional tercermin dalam berbagai hal terutama adalah dengan adanya *majority voting* serta penyerahan kuasa pada area-area tertentu.³⁷ Sehingga tidak jarang keputusan yang diambil bukan merupakan keputusan untuk kepentingan umum demi tercapainya tujuan organisasi internasional, melainkan keputusan yang bersifat memihak salah satu atau beberapa negara anggota tertentu.³⁸

Uni Eropa merupakan contoh dari organisasi internasional yang bersifat supranasional,³⁹ yang memiliki sejarah panjang dalam pembentukannya, hingga pada akhirnya terbentuk Uni Eropa yang dikenal saat ini. Sejak berakhirnya Perang Dunia kedua, konsep negara dan pandangan politik mengembangkan hampir seluruh dasar dari konstitusi negara dan hukum di kawasan Eropa.⁴⁰ Secara keseluruhan, integrasi Eropa yang telah dimulai sejak Perang Dunia kedua, telah membentuk berbagai organisasi internasional yang kompleks di kawasan Eropa sehingga sulit untuk diawasi.⁴¹ Sebagai contoh adalah *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, *Western European Union (WEU)*, *North Atlantic Treaty Organisation (NATO)*, *the Council of Europe* dan *the European Union*, yang terbentuk berdampingan tanpa ada hubungan yang jelas antara mereka.⁴² Uni Eropa sendiri muncul berbeda dengan tipe-tipe kerjasama internasional antarnegara yang lain pada saat itu. Hal tersebut terlihat dalam ciri khususnya yaitu adanya penyerahan sebagian hak berdaulat dari negara anggota kepada Uni Eropa serta memberikan kekuasaan pada Uni untuk bertindak secara bebas.⁴³

³⁶ Janusz Ruzzkowski, "Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalized World", hlm. 10.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 218.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 218.

³⁹ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 27.

⁴⁰ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2010), hlm. 9.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 9.

⁴² *Ibid.*, hlm. 9.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 11.

Uni Eropa terbentuk sedari awal dengan perjanjian internasional , yang dimulai dengan pembentukan *European Coal and Steel Community* (ECSC) oleh Traktat Paris (*Treaty of Paris*) 1951, kemudian perkembangan selanjutnya datang beberapa tahun kemudian dengan hadirnya Traktat Roma (*Treaty of Rome*) pada 25 Maret 1957 yang membentuk *European Economic Community* (EEC) dan *European Atomic Energy Community* (Euratom), the European Union sendiri kemudian terbentuk setelahnya dengan Traktat Maastricht tahun 1992, yang menjadi langkah awal yang panjang bagi terbentuknya unifikasi Eropa.⁴⁴ Selanjutnya terjadi beberapa kali amandemen pada traktat-traktat tersebut yang dilakukan dengan adanya Traktat Amsterdam dan Traktat Nice, hingga Traktat Lisbon pada tahun 2007 yang mulai berlaku tahun 2009.⁴⁵

Berlakunya Traktat Lisbon sebagai traktat pembaharu (*reform treaty*) hadir sebagai jawaban dari kebutuhan perubahan institusi dalam Uni Eropa untuk mencapai tujuan perluasan Uni Eropa (*EU enlargements*).⁴⁶ Traktat Lisbon mengamandemen *the Treaty on European Union* (TEU) dan *the Treaty Establishing the European Community* (TEC), yang selanjutnya berubah menjadi *the Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU).⁴⁷ Beberapa bagian yang kemudian diubah dalam Traktat Lisbon salah satunya adalah mengenai fungsi dari Uni Eropa yang termasuk di dalamnya adalah mengenai mekanisme pengambilan keputusan, seperti perubahan dari suara bulat (*unanimous*) menjadi *Qualified Majority Voting* (QMV) dalam beberapa sektor tertentu.⁴⁸ Hal tersebut yang kemudian menjadi pembahasan dalam skripsi ini, bagaimana pengambilan keputusan dalam Uni Eropa sebelum dan sesudah berlakunya Traktat Lisbon, serta terkait dengan permasalahan hukum yang timbul terkait dengan sifat supranasional yang dimiliki Uni Eropa itu sendiri.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 12

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 14.

⁴⁶ Vaughne Miller dan Claire Taylor, “The Treaty of Lisbon: Amendments to the Treaty on European Union”, *Research Paper 08/09*, United Kingdom Parliament, (Januari, 2008), hlm. 1.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 1.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

Dari penjelasan singkat di atas, perlu untuk kemudian menganalisis lebih jauh mengenai pengambilan keputusan dalam organisasi internasional Uni Eropa sebagai organisasi internasional yang juga bersifat supranasional. Selanjutnya dalam pembahasan pengambilan keputusan Uni Eropa akan dilihat bagaimana pengambilan keputusan tersebut sesudah berlakunya Traktat Lisbon.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang akan diteliti dalam skripsi ini adalah mengenai pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang bersifat supranasional dengan mengambil studi kasus pengambilan keputusan dalam Uni Eropa sebelum dan setelah berlakunya Traktat Lisbon. Lebih lanjut rumusan masalah dapat dirinci dalam beberapa pertanyaan berikut:

1. Bagaimana perbedaan organisasi internasional yang bersifat supranasional dengan organisasi internasional yang bersifat *intergovernmental*?
2. Bagaimana perkembangan terbentuknya organisasi supranasional Uni Eropa hingga saat ini?
3. Bagaimana pengambilan keputusan dalam Uni Eropa sesudah berlakunya Traktat Lisbon?

1.3 Tujuan

Tujuan umum dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui bagaimana mekanisme pengambilan keputusan dalam suatu organisasi internasional yang bersifat supranasional, yang mana dalam hal ini Uni Eropa merupakan organisasi internasional yang bersifat supranasional, dilihat dari sebelum dan sesudah berlakunya Traktat Lisbon. Selain itu juga bertujuan untuk mengetahui apa saja masalah atau hambatan dalam pengambilan keputusan Uni Eropa.

Tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan mengenai perbedaan organisasi internasional yang bersifat supranasional dengan organisasi internasional yang bersifat *intergovernmental*.

2. Menjelaskan mengenai perkembangan organisasi supranasional Uni Eropa hingga saat ini.
3. Menjelaskan mengenai pengambilan keputusan dalam Uni Eropa sesudah berlakunya Traktat Lisbon.

1.4 Kerangka Konseptual

Dalam melakukan penulisan skripsi ini terlebih dahulu dilakukan perumusan definisi-definisi dari istilah-istilah yang akan muncul dalam skripsi ini. Definisi-definisi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Organisasi Internasional, meskipun dalam hal memberikan definisi para ahli pun sulit dalam menentukan batasannya, namun dapat dikatakan organisasi internasional merupakan suatu persekutuan negara-negara yang dibentuk dengan persetujuan antara para anggotanya dan mempunyai suatu sistem yang tetap atau perangkat badan-badan yang tugasnya adalah untuk mencapai tujuan kepentingan bersama dengan cara mengadakan kerjasama antara para anggotanya.⁴⁹
2. Traktat merupakan salah satu bentuk perjanjian internasional.⁵⁰ Perjanjian Internasional diartikan sebagai suatu persetujuan internasional yang dibuat antara negara di dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional, apakah itu tersusun dalam satu instrumen tunggal, dua atau lebih instrumen yang terkait dan apapun bentuknya yang dibuat secara khusus.⁵¹

⁴⁹ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Cet. 1, (Jakarta: PT Tatanusa, 2007), hlm. 1. Lihat juga : Rebecca M.M. Wallace, *International Law*, Second Edition, (London: Sweet & Maxwell, 1992), hlm. 67. “ *An international organization, for the purposes of international law, is an entity established by agreement and which has states as its principal members.*”

⁵⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi ke-2, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 119. “ Salah satu kesulitan yang kita temui dalam mempelajari masalah perjanjian ini ialah banyaknya istilah yang digunakan untuk perjanjian internasional ini. Perjanjian internasional ada kalanya dinamakan traktat (*treaty*), pakta (*pact*), Konvensi (*convention*), piagam (*statute*), *charter*, deklarasi, *protocol*, *arrangement*, *accord*, *modus vivendi*, *covenant*, dan sebagainya. Dilihat secara yuridis semua istilah ini tidak mempunyai arti tertentu.”

⁵¹ United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Article 2 (a). “ *‘treaty’ means an international agreement concluded between States in written form and governed*

3. *European Union*, yang selanjutnya akan disebut sebagai Uni Eropa merupakan organisasi internasional yang terbentuk berdasarkan perjanjian internasional. Perjanjian internasional atau traktat yang membentuk Uni Eropa sejak awal terbentuknya *European Coal and Steel Community* (ECSC) yaitu Traktat Paris, telah mengalami berbagai perkembangan dan beberapa kali amandemen atau perubahan, hingga tiba pada Traktat Lisbon. Uni Eropa dibentuk berdasarkan nilai-nilai saling menghargai harkat martabat manusia, kebebasan, demokrasi, persamaan, hukum dan menghargai Hak Asasi Manusia (HAM), termasuk hak-hak kaum minoritas. Nilai-nilai ini yang kemudian hidup dalam setiap negara anggota yang berada dalam masyarakat yang plural dan beragam. Traktat Lisbon menggabungkan Masyarakat Eropa (*European Community*) dan Uni Eropa (*European Union*) ke dalam satu entitas yang memiliki satu pribadi hukum yaitu Uni Eropa.⁵² Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Uni Eropa merupakan organisasi internasional yang bersifat supranasional semenjak awal dibentuk. Mengenai tinjauan umum Uni Eropa serta sekilas mengenai sejarah terbentuknya Uni Eropa akan dibahas lebih lanjut dalam bab selanjutnya.
4. Supranasional. Dalam *Black's Law Dictionary 9th Edition*, supranasional diartikan sebagai bebas dari pembatasan politis suatu negara.⁵³ Dalam hal ini Uni Eropa sebagai suatu entitas atau organisasi internasional yang memiliki tujuan integrasi, melampaui bentuk kerjasama yang biasanya dilakukan oleh sebuah organisasi internasional. Dengan sifat supranasional, yang merupakan karakteristik yang khusus, yang mana entitas atau organisasi internasional tersebut dapat memiliki wewenang atas warga negara dari negara anggota tanpa perlu melalui perantara pemerintahan negara anggota tersebut.

by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation."

⁵² European Parliament's Directorate-General for Communication, *The European Parliament*, (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2010), hlm. 51.

⁵³ Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary 9th Edition*, hlm 1578. "*Supranational; adj. Free of the political limitations of nations.*"

5. *Intergovernmental* (antarpemerintah). Istilah pemerintah sendiri memiliki makna yang berbeda-beda, beberapa ahli mengartikannya secara luas sebagai keseluruhan organ yang berpartisipasi dalam menjalankan sebuah negara, sedangkan sebagian ahli mengartikannya lebih sempit, sebagai badan eksekutif dari suatu negara.⁵⁴ Sehingga, *intergovernmental* dapat mencakup hampir seluruh bentuk dari organisasi internasional yang ada, karena merupakan bentuk hubungan kerjasama antar badan eksekutif suatu negara (antarpemerintah).⁵⁵
6. Pengambilan Keputusan (*decision making*). Proses pengambilan keputusan suatu organisasi internasional merupakan masalah penting bagi suatu organisasi internasional, karena dengan mengetahui proses pengambilan keputusan dari suatu organ/alat perlengkapan dari suatu organisasi internasional maka kita akan mengetahui apa yang dikehendaki oleh negara anggota organisasi internasional tersebut.⁵⁶ “Keputusan”/”*decision*” digunakan dalam mengartikan segala bentuk hasil formulasi dalam pengertian hukum sebagai kesimpulan dari suatu debat/diskusi dalam suatu organisasi internasional.⁵⁷

1.5 Metode Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis-normatif yang menekankan pada penggunaan data sekunder berupa norma hukum tertulis.

Tipe dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Deskriptif, yaitu penelitian ini dilakukan untuk memberikan gambaran mengenai pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang bersifat supranasional, serta memberikan gambaran mengenai berbagai

⁵⁴ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 45.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 45.

⁵⁶ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 143.

⁵⁷ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 492. “ The term “*decision*” will be used to denote all the various legal formulations used in concluding debates within international organizations.”

permasalahannya, yang dalam hal ini mengacu pada studi kasus pengambilan keputusan dalam organisasi internasional Uni Eropa setelah berlakunya Traktat Lisbon.

2. Penelitian berfokuskan pada masalah, yaitu penelitian ini hendak memfokuskan pada permasalahan yang terdapat pada pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang bersifat supranasional. Yang mana mengambil studi kasus pengambilan keputusan dalam organisasi internasional Uni Eropa setelah berlakunya Traktat Lisbon.

Jenis data yang digunakan dalam skripsi ini adalah data sekunder berupa norma hukum tertulis yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan atau studi kepustakaan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan berupa peraturan perundang-undangan, atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang memiliki daya ikat terhadap masyarakat, serta perjanjian-perjanjian internasional yang mana bahan hukum primer yang relevan dalam masalah ini adalah Traktat Lisbon, serta perjanjian internasional lain yang terkait dengan Uni Eropa
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang merefleksikan bahan hukum primer berupa buku-buku, jurnal-jurnal, serta artikel-artikel yang memuat pendapat para ahli tentang masalah yang berkaitan dengan organisasi internasional yang bersifat supranasional dan pengambilan keputusan dalam organisasi internasional khususnya Uni Eropa.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan sekunder, dapat berupa kamus hukum, kamus bahasa Inggris, maupun kamus bahasa asing lainnya, serta bahan-bahan lain.

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan untuk menjelaskan mengenai pengambilan keputusan dalam

organisasi internasional yang bersifat supranasional beserta berbagai permasalahannya, serta mengenai pengambilan keputusan dalam Uni Eropa sebagai organisasi internasional yang bersifat supranasional, lebih lanjut ditinjau setelah berlakunya Traktat Lisbon.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif, yaitu memberikan data deskriptif-analitis mengenai pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang bersifat supranasional, yang dalam hal ini adalah organisasi internasional Uni Eropa setelah berlakunya Traktat Lisbon.

Bentuk dari hasil penelitian ini adalah berupa data deskriptif-analitis mengenai pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang bersifat supranasional, yang dalam hal ini adalah organisasi internasional Uni Eropa setelah berlakunya Traktat Lisbon.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dimulai dengan pendahuluan yang berisi latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dari penulisan, kerangka konseptual, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Kemudian pada Bab 2 dijelaskan mengenai pengertian organisasi internasional, juga dijelaskan bagaimana organisasi internasional dapat terbentuk, hingga kemudian organisasi internasional dapat bersifat supranasional, serta klasifikasi dari organisasi internasional, yang mana salah satunya akan menjelaskan mengenai organisasi internasional yang bersifat supranasional. Kemudian dijelaskan pula mengenai ciri-ciri dari organisasi internasional yang bersifat supranasional dan pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang bersifat supranasional. Serta dijelaskan mengenai perbedaan antara organisasi internasional yang bersifat intergovernmental dengan organisasi internasional yang bersifat supranasional.

Pada Bab 3 ini dijelaskan mengenai perkembangan Uni Eropa sebagai organisasi supranasional hingga saat ini. Dijelaskan pula mengenai traktat-traktat pembentuk Uni Eropa, serta secara khusus dibahas mengenai Traktat Lisbon, latar belakang lahirnya Traktat Lisbon, apa saja yang diatur di dalamnya, serta apa saja

perubahan yang terjadi dari traktat-traktat Uni Eropa yang sebelumnya yang kemudian dimuat dalam Traktat Lisbon.

Kemudian, pada Bab 4 dijelaskan mengenai institusi-institusi Uni Eropa dan pengambilan keputusan dalam Uni Eropa setelah berlakunya Traktat Lisbon. Lebih lanjut mengenai institusi apa saja yang berwenang dalam pengambilan keputusan, serta mekanisme dalam pengambilan keputusan Uni Eropa, terutama setelah berlakunya Traktat Lisbon. Kemudian dibahas pula mengenai bentuk-bentuk dari hasil pengambilan keputusan institusi-institusi yang berwenang dalam Uni Eropa.

Bagian terakhir adalah bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran dari keseluruhan tulisan, kemudian dilanjutkan dengan daftar pustaka.



BAB 2

TINJAUAN ORGANISASI INTERNASIONAL DALAM HUKUM INTERNASIONAL

2.1 Tinjauan Umum Organisasi Internasional

2.1.1 Proses Terbentuknya Organisasi Internasional

Gagasan yang mendasari seluruh bentuk dari hubungan internasional antarnegara adalah karena negara bukan suatu entitas yang cukup untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, sehingga diperlukan kerjasama antar negara yang kemudian berkembang menjadi suatu hubungan internasional.⁵⁸ Sehingga, sejak dulu literatur-literatur yang membahas hubungan internasional selalu memulai dan fokus pada negara.⁵⁹ Dari segi politik, negara memiliki kekuatan baik dari segi militer maupun ekonomi, yang tidak dimiliki oleh institusi lain maupun individu⁶⁰, sedangkan dari sudut pandang hukum, negara adalah berdaulat.⁶¹ Dengan adanya negara yang berdaulat juga merupakan salah satu syarat mendasar terbentuknya suatu organisasi internasional,⁶² karena tanpa adanya negara yang terpisah satu sama lain, maka tidak akan terjadi interaksi internasional yang mendasari terbentuknya organisasi internasional. Namun, dalam pembentukan organisasi internasional, seringkali terjadi negara-negara yang merupakan negara besar memiliki tendensi untuk ‘berkuasa’ dalam organisasi internasional tersebut, sedangkan negara-negara kecil takut untuk

⁵⁸ Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, hlm. 194.

⁵⁹ J. Samuel Barkin, *International Organization: Theories and Institutions*, (New York: Palgrave Macmillan, 2006), hlm. 1.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 1.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 1.

⁶² Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, hlm. 7.

masuk ke dalam organisasi internasional, karena adanya ketakutan diperdaya tanpa adanya kekuatan mereka dalam mengontrol organisasi internasional tersebut.⁶³ Adanya negara yang berdaulat dalam interaksi internasional memang merupakan hal yang mendasar, namun di sisi lain, hal ini juga menimbulkan adanya isolasi nasional sehingga interaksi internasional menjadi sulit untuk bergerak (*paralysis*).⁶⁴

Dalam memahami konsep organisasi internasional para ahli memakai berbagai pendekatan, salah satunya adalah pendekatan sejarah, sebagai salah satu pendekatan yang sering dipakai.⁶⁵ Organisasi internasional di satu sisi adalah sebagai alat pemenuh kepentingan dari sistem negara modern, sehingga organisasi internasional juga termasuk di dalamnya konsep sistem antarnegara, yang menerima adanya kedaulatan dari masing-masing negara dan tidak memungkinkan adanya ‘*supergovernment*’, yang mengambil alih fungsi pemerintah nasional dan meruntuhkan kedaulatan.⁶⁶ Namun, di sisi lain, organisasi internasional dipandang sebagai satu langkah untuk menuju pemerintahan dunia (*world government*) dengan melebihi sistem nasional dan upaya mengganti sistem tersebut secara mendasar, karena kerjasama dalam bentuk perjanjian seringkali dianggap tidak cukup memenuhi ketergantungan antarmanusia.⁶⁷ Sehingga, dengan pendekatan sejarah terdapat skema perkembangan organisasi internasional, dimulai dari periode awal kondisi komunitas internasional termasuk di dalamnya hubungan internasional dan saling ketergantungan, kemudian diikuti dengan adanya diplomasi dan pembuatan perjanjian internasional, dilanjutkan dengan munculnya berbagai konferensi internasional, pada tahap selanjutnya terbentuk sistem administrasi dan ajudikasi internasional, dan pada akhirnya terbentuk federasi internasional.⁶⁸

⁶³ *Ibid.*, hlm. 8.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

⁶⁵ Inis L. Claude, Jr., *Swords Into Plowshares*, (New York: Random House, 1956), hlm. 5.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 9.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

⁶⁸ Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, hlm. 228.

Titik perkembangan organisasi internasional dapat dilihat mulai tumbuh sejak disadarinya ada kepentingan negara-negara akan Sungai Rhine sepanjang 700 mil dengan ratusan penghubung dan kanal, yang sejak dulu telah menjadi jalur perdagangan.⁶⁹ Hal ini diperkuat dengan ditemukannya mesin uap oleh James Watt pada tahun 1769, sehingga lalu lintas di Sungai Rhine semakin padat.⁷⁰ Menyadari kepentingan ini, maka para diplomat kemudian mengadakan Kongres Wina 1815 yang mengatur mengenai prinsip-prinsip navigasi di Sungai Rhine.⁷¹ Kongres Wina 1815 yang mengawali terbentuknya *the Rhine Commission*, menjadi cikal bakal dari terbentuknya *the Concert of Europe*, para diplomat kemudian bertemu secara intensif dan berkala untuk menghimpun kekuatan dalam mengatur berbagai permasalahan di wilayah Eropa Barat khususnya.⁷² Berangkat dari berbagai konferensi internasional, komisi-komisi multilateral maka muncul gagasan organisasi internasional, karena mulai timbul kesulitan-kesulitan dalam sistem konferensi yang ad-hoc.⁷³ Kesulitan-kesulitan tersebut yang pertama adalah konferensi harus selalu diadakan setiap timbul persoalan baru, yang umumnya diprakarsai oleh negara yang bersangkutan dengan konflik; kedua, para anggota delegasi dari negara-negara masing-masing pada saat pertemuan cenderung menyampaikan permasalahan negaranya masing-masing, sehingga konferensi cenderung menjadi kaku (rigid).⁷⁴

Selain pendekatan sejarah, terbentuknya organisasi internasional juga dapat dilihat dari pendekatan secara fungsional.⁷⁵ Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa negara tidak cukup untuk memenuhi kebutuhannya sendiri,

⁶⁹ John S. Gibson, *International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights*, (New York: Preager Publishers, 1991), hlm. 16.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 16.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 17.

⁷² Inis L. Claude, Jr., *Swords Into Plowshares*, hlm. 23.

⁷³ Syahmin A.K., *Masalah-Masalah Aktual Hukum Organisasi Internasional*, (Bandung: CV.Armico, 1988), hlm. 18.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 18.

⁷⁵ John S. Gibson, *International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights*, hlm. 105.

sehingga diperlukan sebuah interaksi atau hubungan dengan negara lain untuk memenuhi kepentingan tersebut. Sehingga, organisasi internasional dibentuk untuk menjembatani kepentingan-kepentingan masing-masing negara, selain itu juga untuk saling memberikan keamanan.⁷⁶ Dalam pendekatan fungsional ini, muncul kemudian konsep pembagian dalam pemerintahan seperti halnya dalam suatu negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁷⁷ Dengan kata lain organisasi internasional memiliki fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif (ajudikasi), sama halnya dengan pemerintahan. Dari pendekatan-pendekatan tersebut organisasi internasional berkembang, sejak Perang Dunia ke-2 konsep pemerintahan dunia (*world government*) telah mulai banyak diperbincangkan, organisasi internasional dalam hal ini turut menjadi agen dalam terbentuknya pemerintahan dunia, dalam hal federasi yang terbatas dari beberapa kelompok tertentu, seperti yang terjadi kemudian pada Eropa Barat dan Amerika.⁷⁸ Hal ini dikarenakan adanya anggapan bahwa konsep pemerintahan dunia yang terwujud dengan institusi federal dapat menciptakan kedamaian dunia.⁷⁹

Selain dari adanya kemungkinan terbentuknya pemerintahan dunia secara federal, terdapat kemungkinan lain yang dapat terbentuk yaitu organisasi supranasional, dengan adanya otoritas yang diberikan negara anggota kepada organisasi pada area-area tertentu, seperti yang terjadi pada Masyarakat Eropa (*European Community*).⁸⁰ Pengalaman Eropa dalam membentuk organisasi supranasional dipenuhi dengan proses yang signifikan, seperti diplomasi, perjanjian internasional, serta pengaturan administrasi.⁸¹ Mengenai organisasi supranasional lebih lanjut akan dibahas pada pembahasan tersendiri dalam bab ini.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 105.

⁷⁷ Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, hlm. 14.

⁷⁸ Inis L. Claude, Jr., *Swords Into Plowshares*, hlm. 407.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 410.

⁸⁰ John S. Gibson, *International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights*, hlm. 121.

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 121.

2.1.2 Definisi Organisasi Internasional

Dalam hukum Internasional positif, tidak ada satu pasal pun yang memberikan batasan tentang apa yang dimaksud dengan organisasi internasional. Namun, beberapa ahli berusaha untuk memberikan pendapat mereka mengenai apa yang dimaksud dengan organisasi internasional tersebut.⁸² Bowett D.W. dalam bukunya *The Law of International Institutions*, mengakui ketiadaan batasan yang umum tentang pengertian organisasi internasional⁸³, namun terdapat batasan yang diberikan yaitu pada dasarnya organisasi internasional adalah organisasi permanen, yang didirikan atas perjanjian internasional, yang kebanyakan merupakan perjanjian multilateral daripada perjanjian bilateral dan dengan tujuan tertentu.⁸⁴ Jan Klabbers dalam bukunya *An Introduction to International Institutional Law* memaparkan, sulit menemukan definisi bagi organisasi internasional, karena organisasi internasional bukanlah sesuatu yang terbentuk secara alamiah, melainkan merupakan suatu konstruksi sosial yang dibentuk oleh manusia untuk membantu mereka mencapai tujuan tertentu.⁸⁵ Bagi para ahli hukum internasional, melihat organisasi internasional sebagai subjek hukum internasional, yang memiliki karakteristik tertentu yaitu, dibentuk oleh banyak negara (lebih dari dua negara), meskipun tidak menutup kemungkinan suatu organisasi internasional beranggotakan organisasi internasional lainnya.⁸⁶ Karakteristik lain yang biasanya dimiliki organisasi internasional adalah dibentuk berdasarkan perjanjian internasional dibawah hukum internasional bukan hukum nasional negara pembentuk.⁸⁷ Untuk membedakan organisasi internasional dengan kerjasama internasional lainnya, maka diperlukan bagi organisasi internasional

⁸² Syahmin A.K., *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 3.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 3.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 3. Lihat juga, Bowett D.W., *The Law of International Institutions*, second edition, (London: Butter Worth, 1970), hlm. 5-6. “...and no generally accepted definition of the public international union has ever been reached. In general, however, they were permanent associations (i.e., postal or railway administrations), based upon a treaty of a multilateral rather than a bilateral type and with some definite criterion of purpose.”

⁸⁵ Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 8.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 9.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

untuk memiliki minimal satu organ yang berbeda dari kepentingan negara anggota, untuk mewujudkan tujuan organisasi.⁸⁸

Demikian beberapa ahli mencoba mendefinisikan organisasi internasional dengan berbagai pendekatan, sehingga secara garis besar, organisasi internasional merupakan persekutuan negara-negara yang dibentuk dengan persetujuan antara anggotanya berdasarkan hukum internasional dan mempunyai suatu sistem atau perangkat yang tugasnya untuk mencapai kepentingan bersama.⁸⁹

2.1.3 Klasifikasi Organisasi Internasional

Pengklasifikasian organisasi internasional dapat dilihat dalam berbagai bentuk tergantung pada maksud dari pengklasifikasian tersebut dibentuk.⁹⁰ Menurut C.F. Amerasinghe dalam bukunya *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, terdapat empat pembeda utama yang dapat mengklasifikasikan organisasi internasional, yaitu 1) perbedaan antara organisasi internasional publik (*intergovernmental organization*) dan organisasi internasional privat, 2) perbedaan antara organisasi internasional universal (terbuka) dan organisasi internasional tertutup, 3) perbedaan antara organisasi internasional supranasional dan organisasi internasional non-supranasional, 4) perbedaan antara organisasi internasional yang umum (general) dan organisasi internasional yang fungsional (teknis).⁹¹ Selain empat pembeda tersebut, terdapat pula pembeda lainnya yaitu antara organisasi internasional yang permanen dan organisasi internasional yang tidak permanen.⁹²

Bowett, mengklasifikasikan organisasi internasional antara organisasi internasional 'politik' yang menyangkut terutama pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional dan organisasi internasional administratif yang bertujuan

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 12.

⁸⁹ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 1.

⁹⁰ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cet. 2, hlm. 9

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 9.

⁹² *Ibid.*, hlm. 9.

terbatas.⁹³ Dasar pembeda lainnya menurut Bowett adalah berdasarkan sifat global dan regional suatu organisasi internasional.⁹⁴ Dimungkinkan pula dilakukan pembedaan antara organisasi internasional yang memiliki kewenangan ‘supranasional’, misalnya kekuasaan untuk mengikatnya terhadap keputusan organisasi internasional tersebut dan organisasi yang tidak memiliki kewenangan demikian.⁹⁵

Beberapa ahli lain pun tidak jauh berbeda dalam memberikan pembeda untuk mengklasifikasikan organisasi internasional, sehingga secara garis besar klasifikasi organisasi internasional yaitu,

1. Klasifikasi menurut waktu atau lama yang diharapkan bagi suatu organisasi internasional, yaitu permanen dan tidak permanen.⁹⁶
2. Klasifikasi berdasarkan fungsi.⁹⁷
3. Klasifikasi berdasarkan keanggotaan.⁹⁸
4. Klasifikasi berdasarkan sifat organisasi *intergovernmental* atau supranasional.⁹⁹
5. Klasifikasi didasarkan pada organisasi internasional publik dan organisasi internasional privat (*public international organization*) atau *Non-Governmental Organization* (NGO).¹⁰⁰

2.1.3.1 Organisasi Internasional Publik dan Organisasi Internasional Privat

Pembedaan organisasi internasional publik dan organisasi internasional privat, sebenarnya telah muncul pada saat pembahasan mengenai pengertian

⁹³ D.W. Bowett, *The Law of International Institutions, Fourth Edition*, (London: Stevens & Sons Limited, 1982), hlm. 10.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 12.

⁹⁶ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 21.

⁹⁷ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 24.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 25.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 27.

¹⁰⁰ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, hlm. 9.

organisasi internasional. Secara garis besar, perbedaan ini dapat diidentifikasi dengan beberapa karakteristik dasar, yaitu:¹⁰¹

- 1) dibentuk berdasarkan perjanjian internasional antarnegara,
- 2) adanya konstitusi (dasar organisasi);
- 3) adanya alat kelengkapan (organ) yang terpisah dari anggotanya;
- 4) dibentuk berdasarkan Hukum Internasional;
- 5) beranggotakan negara atau pemerintah, meskipun tidak selalu, namun diutamakan negara atau pemerintah, sehingga dikatakan eksklusif.

Pada dasarnya organisasi internasional privat tidak memiliki karakteristik-karakteristik tersebut.¹⁰² Sebagai contoh, *Non-Governmental Organization* (NGO) tidak terbentuk berdasarkan Hukum Internasional, juga tidak beranggotakan secara eksklusif negara atau pemerintah, sehingga bukan organisasi internasional publik.¹⁰³

Perjanjian yang dijadikan dasar dari pembentukan organisasi internasional publik adalah perjanjian antarnegara, dapat berbentuk traktat (*treaty*) dan multilateral.¹⁰⁴ Sedangkan alat kelengkapan (organ) sebagai suatu sarana dari organisasi internasional publik dalam mencapai tujuan organisasi, yang terpisah dari alat kelengkapan negara anggota.¹⁰⁵ Alat kelengkapan (organ) dari organisasi internasional dibedakan antara alat kelengkapan utama (*principal organ*), yang merupakan penentu kebijakan (*policy making body*), badan eksekutif, serta bertugas dalam kesekretariatan dan alat kelengkapan tambahan (*subsidiary organ*).¹⁰⁶

¹⁰¹ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, hlm. 10.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁰⁴ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 23.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 24.

2.1.3.2 Organisasi Internasional Berdasarkan Waktu

Organisasi internasional berdasarkan waktu dibedakan menjadi organisasi internasional permanen dan tidak permanen, yang akan dapat dilihat pada jangka waktu didirikannya organisasi internasional tersebut.¹⁰⁷ Organisasi internasional yang permanen adalah organisasi internasional yang didirikan untuk jangka waktu yang tak terbatas, misalnya saja Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).¹⁰⁸ Sedangkan organisasi internasional yang tidak permanen adalah organisasi internasional yang jangka waktunya telah ditetapkan, misalnya untuk jangka waktu 3 tahun, 5 tahun, atau jika tujuan dari organisasi tersebut telah tercapai, maka organisasi tersebut bubar.¹⁰⁹

2.1.3.3 Organisasi Internasional Berdasarkan Fungsi

Pembedaan yang sering kali dibuat oleh para ahli adalah pembedaan menurut fungsi dari organisasi internasional.¹¹⁰ Beberapa organisasi internasional ada yang aktif dalam ranah ekonomi, juga di bidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, bahkan ada pula yang berupa aliansi militer.¹¹¹ Namun, secara khusus, organisasi internasional yang dibedakan menurut fungsinya dapat dibagi menjadi:¹¹²

1. Fungsi Pengadilan (*Judicial Institution*)
2. Fungsi Administratif (*Administration Institution*)
3. Fungsi Legislatif Semu (*Quasi International Legislation*)
4. Fungsi Seba Guna (*Comprehensive*)

Sebagai contoh dari organisasi internasional dengan fungsi pengadilan adalah Mahkamah Internasional sedangkan, pada masa Liga Bangsa-Bangsa (LBB), Mahkamah Internasional Permanen (PCIJ) telah ditetapkan sebagai badan

¹⁰⁷ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 22.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 22.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 22.

¹¹⁰ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 24.

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 24.

¹¹² Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 35.

yang terlepas dari LBB pada tahun 1920, kemudian setelah PBB berdiri, Mahkamah Internasional Permanen berubah menjadi Mahkamah Internasional (ICJ) yang dijadikan organ utama PBB.¹¹³

Organisasi internasional dengan fungsi administratif adalah suatu organisasi internasional yang disertai oleh anggotanya untuk menjalankan fungsi administratif tertentu dengan mengoordinasikan fungsi-fungsi administrasi tertentu, sehingga kerjasama dalam bidang tertentu dapat berjalan lancar, misalnya saja dalam bidang perhubungan atau komunikasi, *Universal Postal Union* (UPU) dan *International Telecommunications Union* (ITU).¹¹⁴

Dalam hal organisasi internasional dengan fungsi quasi legislatif pada dasarnya, berasal dari upaya suatu organisasi internasional dalam menjalankan tugasnya dengan memprakarsai suatu konferensi internasional untuk menghasilkan suatu konvensi internasional yang mengatur masalah-masalah tertentu, misalnya saja, PBB memprakarsai konferensi-konferensi internasional yang menghasilkan konvensi internasional, dengan dilahirkannya suatu konvensi yang merupakan sumber hukum internasional dari suatu konferensi internasional, maka dianggap sebagai quasi legislatif.¹¹⁵

Organisasi internasional dengan fungsi komprehensif adalah organisasi yang tujuannya meliputi semua masalah yang dihadapi oleh anggotanya, sebagai contoh adalah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).¹¹⁶

2.1.3.4 Organisasi Internasional Berdasarkan Keanggotaan

Pembeda berdasarkan keanggotaan (*membership*) akan mengklasifikasikan organisasi internasional menjadi organisasi internasional yang universal dan organisasi internasional yang terbatas.¹¹⁷ Misalnya saja organisasi internasional yang universal adalah PBB, yang terbuka bagi negara manapun selama mereka

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 35.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 36.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 36.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 37.

¹¹⁷ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 25.

memenuhi persyaratan untuk menjadi anggota PBB.¹¹⁸ Menurut Schermers, terdapat beberapa yang merupakan karakteristik dari organisasi internasional yang universal, yaitu universalitas yang memungkinkan seluruh negara menjadi anggota, hal tersebut tercantum dalam konstitusi organisasi internasional tersebut.¹¹⁹ Karakteristik yang kedua adalah adanya heterogenitas.¹²⁰ Organisasi internasional yang universal terbentuk meliputi negara-negara dengan perbedaan pada pandangan politik, keadaan sosial ekonomi, serta kebudayaan.¹²¹ Sehingga, terdapat keinginan dari negara-negara anggota, organisasi internasional dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan bersama.¹²²

Organisasi internasional yang terbatas keanggotannya memang didasarkan pada maksud dari organisasi internasional tersebut.¹²³ Misalnya saja, terdapat organisasi internasional regional yang membatasi aktivitasnya pada wilayah (*region*) secara geografis, sehingga hanya terbuka bagi negara-negara yang terdapat dalam wilayah tersebut.¹²⁴ Schermers membagi tiga jenis organisasi internasional yang terbatas atau tertutup, yaitu organisasi regional, organisasi dengan latar belakang yang sama, dan organisasi tertutup spesial.¹²⁵

Organisasi regional merupakan jenis organisasi tertutup yang paling sering ditemui, misalnya saja *the European Union* (Uni Eropa), *the Organization of American States*, *the Carribean Community*, dan *the Cooperation Council of the Arab Gulf States*¹²⁶. Dalam organisasi regional, faktor geografis merupakan faktor

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm 25.

¹¹⁹ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 41. "For example Article 1 of the constitution of the World Health Organization: 'The objective of the World Health Organization...shall be the attainment by all peoples of the highest possible level of health'."

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 41.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 41.

¹²² *Ibid.*, hlm. 41.

¹²³ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 25.

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 25.

¹²⁵ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 42.

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 42.

penentu, meskipun faktor politik juga merupakan faktor penentu dalam penentuan keanggotaan.¹²⁷

Organisasi dengan latar belakang yang sama sebagai contoh adalah *the Organization for Economic Cooperation and Development* dan *the Council for Mutual Economic Assistance*¹²⁸. Dapat dikatakan organisasi-organisasi tersebut bukan organisasi regional, anggota-anggota dari organisasi tersebut memiliki kesamaan dalam sistem ekonomi juga kesamaan dalam level pertumbuhan ekonomi, sehingga pada kenyataannya, seluruh organisasi regional dapat masuk dalam kategori ini, oleh karena itu yang membedakannya hanyalah kesamaan latar belakang, yang tidak terbatas pada suatu wilayah tertentu.¹²⁹

Organisasi tertutup spesial terbentuk untuk mewujudkan tujuan tertentu bagi beberapa negara, yaitu beberapa organisasi tertutup special dibentuk, dikarenakan tidak semua negara memiliki kesamaan fungsi, misalnya saja dalam hal negara produsen bauksit.¹³⁰ Organisasi tertutup spesial lainnya tertutup keanggotannya dengan mendeskripsikan fokus aktifitas organisasi tersebut dengan beberapa kriteria, misalnya saja *the Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC), yang dalam Pasal 7 statuta pendiriannya mendeskripsikan keanggotaan dari OPEC terbuka bagi negara pengekspor minyak mentah dan negara yang memiliki kepentingan serupa.¹³¹

2.1.3.5 Organisasi Internasional Berdasarkan Sifat

Pada pembedaan menurut sifat terdiri dari *intergovernmental* dan supranasional yang kemudian meninggalkan pertanyaan, apakah pembedaan tersebut menjelaskan sesuatu?¹³² Karena telah jelas, hanya terdapat satu organisasi

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 42.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 43.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 43.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 43.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 43.

¹³² Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 27.

internasional yang bersifat supranasional, yaitu Uni Eropa.¹³³ Pada dasarnya, organisasi yang bersifat supranasional berbeda dengan organisasi internasional yang bersifat *intergovernmental* yang cenderung koordinatif.¹³⁴ Pada organisasi internasional yang bersifat supranasional mempunyai kewenangan membuat keputusan atau mengeluarkan peraturan yang langsung mengikat negara anggota.¹³⁵ Pada Uni Eropa hal tersebut terdapat dalam perjanjian pokok (*constituent treaties*), bahwa keputusan akan mengikat (*binding*) bagi negara-negara anggota dan diambil berdasarkan suara terbanyak (*majority voting*).¹³⁶ Dengan adanya ketentuan tersebut, maka negara anggota dari Uni Eropa akan memindahkan sebagian dari kedaulatan mereka kepada Uni Eropa, oleh karena itu Uni Eropa berdiri di atas negara anggotanya (supranasional).¹³⁷ Mengenai perbedaan kedua sifat *intergovernmental* dan supranasional ini, akan lebih lanjut dibahas pada bagian selanjutnya.

2.1.3.5.1 Organisasi Intergovernmental

Dalam istilah *intergovernmental*, kata ‘*government*’ memiliki berbagai makna.¹³⁸ Beberapa ahli (khususnya yang berasal dari Amerika) menggunakan kata ‘*government*’ dalam pengertian yang luas, meliputi keseluruhan organ yang menjalankan suatu negara, mulai dari badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.¹³⁹ Di sisi lain, beberapa ahli (kebanyakan berasal dari Eropa), menggunakan istilah ‘*government*’ dalam pengertian yang sempit, yaitu hanya badan eksekutif dari pemerintah saja, dalam hal ini, istilah dalam arti sempit lebih tepat untuk

¹³³ *Ibid.*, hlm. 27.

¹³⁴ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 33.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 33.

¹³⁶ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, hlm. 27.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

¹³⁸ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 45.

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 45.

digunakan.¹⁴⁰ Dengan demikian istilah ‘*intergovernmental organizations*’ akan tepat untuk sebagian besar organisasi internasional yang ada, karena merupakan hubungan antar pemerintah dari suatu negara.¹⁴¹

Istilah *intergovernmental* juga mendefinisikan organisasi internasional publik secara umum.¹⁴² Karena seperti telah dijelaskan sebelumnya, organisasi internasional publik beranggotakan negara, sehingga disebut sebagai organisasi antarpemerintah atau *intergovernmental organization*.¹⁴³

Terdapat beberapa karakteristik mendasar dari organisasi *intergovernmental*, yaitu:¹⁴⁴

- 1) Pengambilan keputusan dilakukan oleh wakil dari negara anggota. Organ organisasi terdiri dari individu-individu yang independen sebagai wakil dari negara anggota. Komite atau parlemen memegang peranan sebagai penasihat, namun secara keseluruhan tidak memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan akhir.
- 2) Hal terpenting adalah pemerintah suatu negara tidak dapat memaksakan secara sepihak keinginannya, karena organisasi *intergovernmental* merupakan gabungan dari banyak pemerintah dan tidak ada yang superior di antara mereka. Organisasi *intergovernmental* terkadang dapat mengambil keputusan yang mengikat para anggotanya, hal ini hanya dimungkinkan dengan suara bulat dari seluruh anggota.

¹⁴⁰ Ibid., hlm. 45.

¹⁴¹ Ibid., hlm. 45.

¹⁴² J. Samuel Barkin, *International Organization: Theories and Institutions*, hlm. 1.

¹⁴³ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 3.

¹⁴⁴ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 45.

2.1.3.5.2 Organisasi Supranasional

Secara semantik, prefiks ‘supra’ diartikan tidak hanya sebagai ‘di luar’ (*beyond*), tetapi juga sebagai ‘di atas’ (*above*), yang merupakan lawan dari prefiks ‘sub’ yang berarti di bawah (*under or below*).¹⁴⁵ Oleh karena itu, supranasional memiliki pengertian segala sesuatu yang terjadi di luar atau di atas negara. Demikian pula, supranasional (*supranasionalisme*) dikenal sebagai suatu ide atau gagasan nilai.¹⁴⁶ Para ahli melihat, supranasional mengandung nilai berupa ‘*extra-governmental*’ sebagai karakteristiknya.¹⁴⁷

Supranasional berkaitan erat dengan kedaulatan suatu negara, kedaulatan sendiri merupakan kekuasaan tertinggi sebuah negara.¹⁴⁸ Konsep kedaulatan merupakan suatu kekuatan absolut dalam suatu komunitas, karena kedaulatan akan memberikan kekuasaan pada seseorang atau badan (*organ*) untuk memaksakan keputusan atau peraturan di dalam sebuah negara.¹⁴⁹ J. Samuel Barkin menyebutkan terdapat dua bagian yang masuk ke dalam sistem kedaulatan, yaitu kedaulatan internal dan kedaulatan eksternal.¹⁵⁰ Kedaulatan internal adalah kemampuan suatu negara untuk memaksakan aturan di dalam wilayahnya,

¹⁴⁵ Janusz Ruzkowski, “Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalized World”, *Global Jean Monnet Conference ECSA-World Conference*, hlm. 1. “...prefix ‘supra’ as ‘beyond’ or most accurately as ‘above’ as opposite in meaning to the prefix ‘sub’ denoting ‘under’ or ‘below’.”

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 1.

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 1.

¹⁴⁸ Rafael Leal-Arcas, “Theories of Supranationalism in the EU”, *The Berkeley Electronic Press (bepress) Legal Series Harvard Law School*, Paper 1790, (2006), hlm. 6. “Sovereignty is one of the most used and misused concepts of international affairs and international law. Sometimes, it refers to the role of states in international organizations Richard N. Haass has defined sovereignty in the following manner: Historically, sovereignty has been associated with four main characteristics. **First**, a sovereign state is one that enjoys supreme political authority and monopoly over the legitimate use of force within its territory. **Second**, it is capable of regulating movements across its borders. **Third**, it can make its foreign policy choices freely. **Finally**, it is recognized by other governments as an independent entity entitled to freedom from external intervention. These components of sovereignty were never absolute, but together they offered a predictable foundation for world order.”

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 6.

¹⁵⁰ J. Samuel Barkin, *International Organization: Theories and Institutions*, hlm. 6.

sedangkan kedaulatan eksternal adalah diakuinya suatu negara oleh negara lain, dengan diterimanya suatu negara dalam komunitas internasional.¹⁵¹

Selain terkait dengan kedaulatan, supranasional juga terkait dengan istilah globalisasi. Kerjasama sebagai bentuk awal dari organisasi internasional terjadi karena adanya perubahan di dunia internasional, dalam hal pergerakan modal investasi, pergerakan barang, hingga pergerakan manusia itu sendiri.¹⁵² Oleh karena itu, permasalahan yang sering kali muncul adalah, kerjasama antarnegara dalam organisasi internasional kemudian akan mengurangi kedaulatan suatu negara.¹⁵³ Globalisasi dapat mengurangi kedaulatan negara baik internal maupun eksternal, karena bisa terjadi perpindahan kedaulatan dari suatu negara kepada organisasi internasional dalam pengambilan keputusan beberapa hal tertentu.¹⁵⁴

J. H. H. Weiler menyebutkan terdapat dua konsep supranasional dalam suatu komunitas, yaitu gagasan untuk bersatu (*idea of the unity or the statehood*) yang dalam hal ini beberapa ahli mendukung integrasi Eropa dengan bentuk *the United States of Europe* dan yang lain dalam versi halus disebut sebagai '*the community*'.¹⁵⁵ Weiler juga membedakan antara supranasional normatif dan *decisional supranationalism*.¹⁵⁶ Supranasional normatif dalam pandangan Weiler adalah mengenai hubungan dan hirarki dalam organisasi supranasional serta mengenai hukum dan norma-norma yang terdapat di dalamnya, sedangkan *decisional supranationalism* terkait dengan kerangka institusi dan proses pengambilan keputusan.¹⁵⁷ Supranasional normatif merupakan pendekatan yuridis mengenai supranasional, yang lebih lanjut dijelaskan oleh Weiler terdapat tiga poin utama dalam supranasional yaitu, pertama adalah doktrin efek langsung

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 6.

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 7

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁵⁵ Janusz Ruzkowski, "Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalized World", *Global Jean Monnet Conference ECSA-World Conference*, hlm. 2.

¹⁵⁶ Rafael Leal-Arcas, "Theories of Supranationalism in the EU", hlm. 8-9.

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 8-9.

(*direct effect*), hal ini mengenai kekuatan tetap dari organisasi, yang keputusan-keputusannya dapat langsung berlaku (*self-executing*) dan mengikat langsung pada masing-masing individu dalam negara anggota.¹⁵⁸ Kedua adalah doktrin supremasi, ini terkait dengan hirarki norma, yaitu hukum yang dibentuk organisasi akan lebih utama (*superior*) dari hukum nasional negara anggota, sedangkan yang ketiga adalah prinsip mendahului (*pre-emption principle*), yaitu pada saat organisasi membuat suatu kebijakan, maka tidak ada negara anggota yang dapat menghalanginya dengan membuat kebijakan yang bertentangan dengan hukum organisasi, hal tersebut telah didahului sebelum negara anggota mengambil tindakan lebih lanjut.¹⁵⁹

Schermers memberikan beberapa karakteristik mendasar dalam organisasi supranasional, yaitu:¹⁶⁰

- 1) Organisasi harus memiliki kekuatan untuk mengambil keputusan yang mengikat negara anggota.
- 2) Organ-organ dalam organisasi mengambil keputusan tidak tergantung pada kerjasama dari negara anggota. Independensi ini dapat dilakukan dalam dua cara yaitu, pertama pengambilan keputusan dilakukan dengan suara terbanyak, kedua dengan membentuk organ pengambil keputusan dari individu-individu yang independen.
- 3) Organisasi mempunyai kekuasaan untuk membuat peraturan yang langsung mengikat penduduk negara anggota. Kewenangan tersebut memungkinkan untuk mendesak fungsi pemerintahan tanpa kerja sama dengan pemerintah nasional negara anggota.
- 4) Organisasi memiliki kewenangan untuk memaksakan pelaksanaan keputusannya. Pelaksanaan keputusan memungkinkan untuk dilakukan tanpa adanya kerjasama

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 10

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁶⁰ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 47.

dengan pemerintah negara anggota. Oleh karena itu, parlemen nasional dan badan peradilan nasional dapat memaksa pemerintahnya untuk memenuhi kewajibannya terhadap organisasi internasional tersebut.

- 5) Organisasi memiliki keuangan yang otonom. Keuangan tersebut berasal dari dana yang dibayar oleh negara anggota.
- 6) Penarikan diri secara unilateral tidak dimungkinkan dalam organisasi supranasional. Bahkan dalam organisasi supranasional, anggota tidak dapat membubarkan organisasi atau mengubah kekuasaan dari organisasi tanpa adanya campur tangan dari organ-organ supranasional.

Kerjasama dengan bentuk supranasional, merupakan tahap tertinggi dari bentuk kerjasama internasional, karena berasal dari hubungan antarpemerintah (*intergovernmental*) dengan sistem hirarki supranasional.¹⁶¹ Terbentuknya kerjasama supranasional terdiri dari beberapa fase.

Fase yang pertama adalah terbentuknya organisasi internasional sebagai jalan untuk memenuhi kepentingan masing-masing negara.¹⁶² Fase berikutnya adanya pendelegasian kewenangan negara, yaitu organisasi internasional akan beroperasi dengan sistem hirarki tanpa adanya perwakilan dari negara anggota dan hal tersebut terjadi dengan adanya pemberian kewenangan negara secara spesifik kepada organisasi.¹⁶³ Fase berikutnya adalah adanya emansipasi dari delegasi kewenangan (*emancipation of delegated power*), yaitu negara anggota dengan bebas dan atas keinginannya sendiri memberikan sebagian kewenangannya pada organisasi, sehingga suara terbanyak (*majority voting*) menjadi elemen yang penting dalam supranasional.¹⁶⁴ Oleh karena itu suara terbanyak menjadi jalan

¹⁶¹ Janusz Ruzzkowski, "Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalized World", *Global Jean Monnet Conference ECSA-World Conference*, hlm. 6.

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁶³ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 10.

bagi negara anggota untuk saling berinteraksi dengan kesamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara anggota.¹⁶⁵

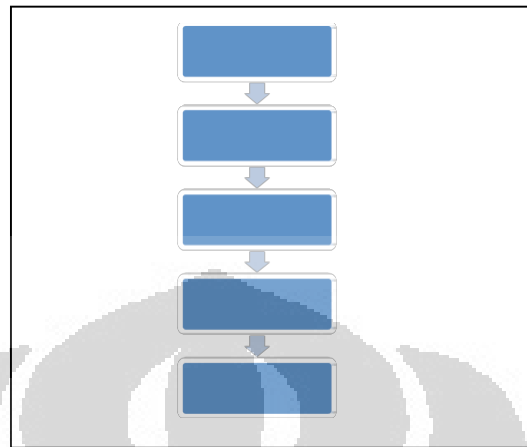


Diagram 2.1 : Fase Sistem Supranasional

Sumber: Janusz Ruzkowski, “Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalized World”, *Global Jean Monnet Conference ECSA-World Conference*

Intergovernmental dan supranasional merupakan dua tipe ideal dari bentuk sistem pemerintahan, hanya ada satu organisasi internasional yang mengalami dua tipe ini, yaitu Uni Eropa.¹⁶⁶ Pada bentuk organisasi *intergovernmental* yang memegang peranan utama adalah badan eksekutif dari negara anggota yang saling bernegosiasi untuk membentuk kebijakan, sedangkan pada mode supranasional suatu organisasi internasional akan memegang kewenangan membuat kebijakan pada tingkat di luar yurisdiksi negara anggota, kebanyakan ahli menggambarkan istilah tersebut sebagai ‘politik federal’.¹⁶⁷ Istilah ‘supranasional’ digunakan oleh Uni Eropa, untuk memperlihatkan bahwa Uni Eropa merupakan organisasi

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 11. “ *The monetary policy of the European Union is a good example of this process. Initially it was responsibility of the national states, but with the adoption of the single currency of euro and establishing the euro area and the European Central Bank it has become the Community’s exclusive authority (but only in relation to the euro area mentioned above).* ”

¹⁶⁶ Alec Stone Sweet dan Wayne Sandholtz, “Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity”, Wayne Sandholtz dan Alec Stone Sweet, Ed., *European Integration and Supranational Governance*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 8.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

internasional, sehingga pada akhirnya bukan istilah ‘federal’ yang dipakai.¹⁶⁸ Beberapa ahli menyatakan bahwa Uni Eropa memiliki karakteristik *intergovernmental* dengan adanya persyaratan suara bulat (*unanimity*) dalam *Council*, namun dari sisi lain karakteristik supranasional juga terlihat dengan digunakannya suara terbanyak (*majority voting*) pada beberapa hal dalam *Council*.¹⁶⁹

Sehingga, dapat dikatakan bahwa, pada organisasi *intergovernmental*, karakteristik yang muncul adalah masing-masing negara anggota tidak dapat memaksakan kepentingannya sendiri, dengan demikian pengambilan keputusan akan selalu dilakukan dengan sistem suara bulat (*unanimity*) sebagai bentuk kesediaan negara untuk melaksanakan keputusan tersebut¹⁷⁰, juga sebagai bentuk terlindunginya kedaulatan negara tersebut. Lain halnya dengan organisasi supranasional, negara anggota menyerahkan sebagian kewenangannya mengatur hal-hal tertentu kepada organisasi, serta memberikan kekuatan untuk pemenuhan tujuan bersama, oleh karena itu pada pengambilan keputusan sistem suara terbanyak (*majority voting*) yang kemudian dipakai, dan dalam hal ini keputusan yang diambil akan mengikat bagi seluruh negara anggota.¹⁷¹

2.2 Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional

Organisasi internasional, seperti telah dijelaskan sebelumnya, dibentuk untuk menyesuaikan kepentingan-kepentingan nasional masing-masing negara anggota.¹⁷² Sehingga, banyak upaya dilakukan untuk mencapai tujuan dari organisasi internasional. Upaya-upaya tersebut tidak terlepas dari suatu proses pengambilan keputusan. Proses pengambilan keputusan suatu organisasi

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁶⁹ Stephen C. Sieberson, “Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50, Issue 4, (2010), hlm. 923.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 924.

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 926.

¹⁷² Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, hlm. 205.

internasional merupakan masalah penting bagi suatu organisasi internasional, karena dengan adanya pengambilan keputusan dari organ atau alat kelengkapan organisasi internasional, maka akan diketahui apa yang sebenarnya menjadi kehendak dari negara anggota organisasi internasional tersebut.¹⁷³ Istilah keputusan (*decision*) dipakai dalam arti umum dari keputusan yang diformulasikan dalam pengertian hukum sebagai kesimpulan dari suatu diskusi atau debat.¹⁷⁴ Kewenangan untuk mengambil keputusan dari suatu organisasi internasional ditentukan dalam anggaran dasar organisasi internasional tersebut. Tidak ada keputusan yang dapat diambil di luar kewenangan yang ditentukan dalam anggaran dasar.¹⁷⁵

Dalam pengambilan keputusan suatu organisasi internasional akan berhubungan dengan organ atau alat kelengkapan organisasi mana yang memiliki kewenangan untuk melakukan hal tersebut dan kewenangan tersebut telah ditentukan dalam anggaran dasar.¹⁷⁶ Organ atau alat kelengkapan suatu organisasi internasional dibentuk untuk menjalankan fungsi sesuai dengan tujuan dari organisasi internasional tersebut, sehingga setidaknya suatu organisasi internasional memiliki satu organ.¹⁷⁷ Secara garis besar fungsi dari organisasi internasional terdiri dari fungsi legislatif, fungsi ajudikasi (yudikatif), serta fungsi administratif.¹⁷⁸ Sehingga, pengambilan keputusan akan dilakukan oleh organ-organ khusus yang diberikan kewenangan oleh anggaran dasar pada fungsi-fungsi tersebut, yang kemudian dalam suatu organisasi internasional terdapat *principal*

¹⁷³ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 143.

¹⁷⁴ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 492. Lihat juga, Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary 9th Edition*, hlm. 495. "decision, n. 1. A judicial or agency determination after consideration of the facts and the law; esp., a ruling, order, or judgment pronounced by a court when considering or disposing of a case."

¹⁷⁵ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 143.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 143.

¹⁷⁷ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, hlm. 131.

¹⁷⁸ Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, hlm. 207.

organ, *subsidiary organ*, serta *judicial organ*.¹⁷⁹ Organ pembuat kebijakan biasanya dimungkinkan untuk mengadakan interpretasi tentang masalah hukum dari suatu organisasi internasional mengenai pernyataan tentang tugas dan aktivitas yang melibatkan organisasi internasional tersebut, namun organ tersebut tidak mempunyai kewenangan untuk membuat interpretasi tentang sengketa antara organisasi internasional dengan anggotanya, hal tersebut merupakan kewenangan dari organ yuridis (*judicial organ*).¹⁸⁰

Namun, pada pembahasan pengambilan keputusan ini hanya akan membahas pengambilan keputusan yang dilakukan oleh organ *non-judicial*. Schermers dalam hal ini, memperlihatkan organ-organ pengambil keputusan (berupa kebijakan) terdiri dari *plenary policy-making organs* dan *non-plenary organs*.¹⁸¹ *Plenary policy-making organs* terdiri dari *general congress* (atau disebut pula *council of ministers*) dengan kewenangan penuh (*full powers*) pada seluruh area dari organisasi internasional; *junior congresses* dengan kewenangan terbatas (*limited powers*) pada seluruh area dari organisasi internasional; *specialized congresses* dengan kewenangan penuh (*full powers*) pada area tertentu.¹⁸² *Non-plenary organs* merupakan pengurus (*the governing boards*) dari organisasi internasional, yang diperbolehkan memiliki kewenangan penuh (*full powers*) dalam area tertentu, tetapi kebanyakan hanya memiliki fungsi subsider.¹⁸³

2.2.1 Pemungutan Suara (Voting)

Pada sebagian besar organisasi internasional, masing-masing negara anggota memiliki suara yang sama (*equality of the voting*). Pada beberapa organ utama organisasi internasional, keputusan akan diambil dengan suara bulat

¹⁷⁹ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, hlm. 131. “...principal organs, such as the GA and the SC, ... and subsidiary organs, such as committees.... There are also judicial organs which are generally principal organs, such as the ICJ or the CJEC...”

¹⁸⁰ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 144.

¹⁸¹ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 290.

¹⁸² *Ibid.*, hlm. 290.

¹⁸³ *Ibid.*, hlm. 290.

(*unanimity*) dari seluruh negara anggota.¹⁸⁴ Pengambilan keputusan dengan suara bulat memiliki kelebihan yaitu pelaksanaan keputusan akan didukung oleh seluruh negara anggota, namun, di sisi lain akan sulit mencapai kesepakatan bulat dari seluruh anggota.¹⁸⁵ Dalam perkembangannya, pengambilan keputusan organisasi internasional tidak lagi didasarkan pada suara bulat atau suara mayoritas, tetapi didasarkan pada konsensus (kesepakatan).¹⁸⁶

2.2.1.1 Suara Bulat (*Unanimity*)

Pengambilan keputusan berdasarkan suara bulat (*unanimity*) seperti telah dipaparkan sebelumnya, memiliki kelebihan dan kekurangan, pada satu sisi negosiasi akan berlangsung panjang dan terkadang tidak menghasilkan keputusan apapun, terutama pada organisasi internasional yang besar, seluruh negara anggota memiliki hak untuk menolak dan berakibat pada proses pengambilan keputusan yang berlarut-larut.¹⁸⁷ Di sisi lain, suara bulat setidaknya membawa dua keuntungan yaitu, pertama, banyak negara lebih mudah berpartisipasi dalam organisasi, mengingat suara mereka akan selalu diperhitungkan.¹⁸⁸ Kedua, implementasi dari keputusan yang telah diambil menjadi lebih mudah, karena telah didukung oleh seluruh negara anggota.¹⁸⁹ Pada organisasi internasional yang memiliki anggota lebih sedikit, persyaratan pemungutan suara dengan suara bulat adalah hal biasa, misalnya pada Benelux, *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC), *European Free Trade Association* (EFTA).¹⁹⁰ Dalam *the*

¹⁸⁴ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 155.

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 155.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 155.

¹⁸⁷ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 534

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 534.

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 534.

¹⁹⁰ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 158.

Council of Europe, ESA, dan Uni Eropa, suara bulat merupakan persyaratan pada beberapa hal tertentu.¹⁹¹

2.2.1.2 Kekuatan Pemungutan Suara (*Voting Power*)

Sebagian besar organisasi internasional mendasarkan keputusannya pada pemungutan suara mayoritas (*majority vote*) dan didasarkan pada prinsip persamaan suara bagi seluruh negara anggota (*equality of voting power*).¹⁹² Prinsip persamaan suara bagi seluruh anggota menjadi dasar yang lemah dalam pengambilan keputusan, kecuali bila didukung dengan persamaan pendapat atau kesamaan kepentingan.¹⁹³ Persamaan pendapat akan terjadi bila pemilik suara mendasarkan pemilihan suaranya (*votes*) pada faktor yang sama, sedangkan kesamaan kepentingan, meskipun pada praktiknya jarang terjadi, beberapa negara anggota mewakili kepentingan dari ratusan juta penduduk sedangkan yang lain kurang dari satu juta penduduk, sehingga negara anggota dengan penduduk yang lebih banyak akan memiliki kepentingan lebih besar daripada negara anggota dengan penduduk yang lebih sedikit.¹⁹⁴

Dengan adanya masalah ketidaksetaraan kekuatan suara (*inequality of voting power*) mempengaruhi pengambilan keputusan, hal tersebut dapat tercermin dalam beberapa cara yaitu:¹⁹⁵

- 1) kedudukan tetap dan bobot suara (*permanent seats and weighted representation*). Pengaruh dari negara-negara tertentu dalam mempengaruhi keputusan dari suatu organisasi internasional dengan memperluas keanggotaan, mengirimkan lebih banyak perwakilan pada organisasi internasional tersebut dengan memberikan hak suara penuh atau dengan mengajukan keanggotaan tetap pada badan-badan dari organisasi internasional tersebut.

¹⁹¹ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 535.

¹⁹² *Ibid.*, hlm 537.

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 537.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 537.

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 538 – 547.

- 2) bobot suara (*weighted voting*), didasarkan pada, keinginan (*desirability*) dan sistem yang ada (*existing systems*).
- 3) Veto, pada beberapa kasus tertentu, keputusan diambil berdasarkan mayoritas suara (*majority vote*), yang kemudian dalam mayoritas suara tersebut termasuk suara negara anggota tertentu. Bagi negara-negara yang memiliki hak veto maka pemungutan suara akan sama dengan keputusan yang diambil dengan suara bulat (*unanimity*), sedangkan bagi negara anggota lainnya pemungutan suara hanya dengan suara mayoritas biasa (*simple majority*).

2.2.1.3 Suara Mayoritas (*Majority Voting*)

Keputusan dengan suara mayoritas dibedakan antara lain, mayoritas biasa (*simple majority*), mayoritas bersyarat (*qualified majority*), mayoritas relatif (*relative majority*), mayoritas mutlak (*absolute majority*).¹⁹⁶ Dalam mayoritas biasa (*simple majority*), terdapat lebih dari setengah pemilik suara (*voters*) yang memilih.¹⁹⁷ Sedangkan dalam mayoritas bersyarat (*qualified majority*), akan ditentukan lebih dari suara pada *simple majority*, misalnya dua per tiga (2/3) suara atau tiga per empat (3/4) suara yang biasa digunakan.¹⁹⁸ Pada mayoritas relatif, misalnya dalam memilih antara dua alternatif pilihan, maka akan sama dengan mayoritas sederhana (*simple majority*), tetapi dalam hal pilihan lebih dari tiga alternatif, misalnya satu usul menerima 40%, usul yang lain 35%, dan yang lain lagi menerima 25%, maka akan dipilih yang menerima 40%, sehingga dalam mayoritas relatif yang dipilih adalah 40%, menjadi lebih kecil dari mayoritas biasa (*simple majority*).¹⁹⁹ Kemudian yang terakhir adalah mayoritas mutlak, pada dua atau lebih alternatif pilihan, maka mayoritas mutlak akan sama dengan mayoritas biasa (*simple majority*), namun apabila beberapa suara diambil dalam waktu yang sama untuk beberapa alternatif pilihan, maka situasinya akan berbeda. Pada

¹⁹⁶ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 163.

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 163.

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 163.

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 164.

praktiknya, mayoritas mutlak digunakan dalam pemilihan berkelipatan (*multiple elections*).²⁰⁰

2.2.1.4 Konsensus

Perkembangan masyarakat internasional semakin menunjukkan saling ketergantungan antarnegara, sehingga dalam suatu organisasi internasional akan semakin sulit untuk mengambil keputusan dengan suara bulat (*unanimity*).²⁰¹ Sehingga untuk mengatasi hal tersebut dilakukan negosiasi antar negara agar masing-masing negara dapat menerima usulan, hal ini mendorong diadakannya konsensus.²⁰² Dalam konsensus akan dijamin bahwa pengambilan keputusan di dalam negosiasi multilateral tidak akan didominasi oleh keunggulan kelompok tertentu, sehingga prosedur tersebut tetap memberikan persamaan derajat.²⁰³

2.2.2 Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional yang Bersifat Supranasional

Pengambilan keputusan pada organisasi supranasional sama pentingnya dengan organisasi internasional lain pada umumnya. Namun, pada dasarnya terdapat karakteristik tertentu yang hanya ada pada organisasi supranasional, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa keputusan yang diambil oleh organisasi internasional akan mengikat negara anggota, organ yang mengambil keputusan tidak seluruhnya tergantung pada kerjasama seluruh anggota, serta organisasi supranasional mempunyai kewenangan untuk memaksakan keputusannya.²⁰⁴

²⁰⁰ Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law Fourth Revised Edition*, hlm. 550.

²⁰¹ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 169.

²⁰² *Ibid.*, hlm. 169.

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 169.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 34.

Paul Taylor dalam hal ini memaparkan beberapa elemen penting dari supranasional terkait dengan pengambilan keputusan. Secara garis besar terdapat tiga elemen dalam sifat supranasional yaitu:²⁰⁵

- 1) Aktor Internasional, yang terdiri dari pegawai (*civil servant*) yang mandiri dari kekuasaan pemerintah nasional; keuangan yang mandiri; voting dengan ‘fluid majority’; dan adanya kesekretariatan yang efektif.
- 2) Aktor Nasional: integritas dalam pengambilan keputusan, yang terdiri dari perkembangan prosedur konsultasi mengenai keterkaitan kepentingan institusi pemerintah dan non-pemerintah; kemudian adanya legitimasi dari tujuan organisasi internasional pada tingkat nasional dan pada sistem kolektif; serta fokus organisasi internasional dalam hal mendapatkan sumber ‘supranasional’ yaitu penerimaan atas ‘diskriminasi sementara’ suatu sub-sistem.
- 3) Aktor Nasional: kompetensi eksklusif yang terdiri dari ditembusnya sistem hukum nasional dengan sistem hukum ekstra-nasional dari organisasi internasional; organisasi internasional diperkenankan untuk mengambil keputusan dalam pada beberapa hal di dalam suatu negara; pembangunan pertahanan sistem hukum; serta pertumbuhan dalam kebiasaan mematuhi aktor internasional dengan kesukarelaan.

Dengan adanya aktor internasional dan kemudian aktor nasional memberikan kewenangannya untuk mengambil keputusan yang mengikat aktor nasional, Paul Taylor menyebutkan sistem suara terbanyak (*majority voting*) dalam pengambilan keputusan tidak selalu menjadi indikator dari sifat supranasional, namun harus berupa ‘fluid majority’ suara terbanyak dengan penyesuaian, karena sistem suara terbanyak juga terdapat dalam Majelis Umum PBB dan hal tersebut tidak menjadikan PBB sebagai organisasi supranasional.²⁰⁶

²⁰⁵ Paul Taylor, “Elements of Supranationalism: The Power and Authority of International Institutions”, in Paul Taylor and A.J.R. Groom (ed.), *International Organisation A Conceptual Approach*, hlm. 233.

²⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 222.

Pada prinsipnya, hukum internasional mensyaratkan adanya keinginan dari para pihak untuk terikat dengan suatu perjanjian internasional, sehingga dapat diindikasikan dalam pengambilan keputusan sistem suara bulat (*unanimity*) yang kemudian dipakai.²⁰⁷ Namun, seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sistem suara bulat memiliki beberapa kekurangan, seperti halnya yang disampaikan Stephen Zamora.²⁰⁸

The disadvantage of the rule of unanimity, of course, is that international agreement is impossible to obtain when any single participant can block a decision; to achieve unanimous consent, the strength of a decision must be diluted so as to please everyone. Either result is unsatisfactory for an effectively functioning international organization that is charged with making and implementing decisions to meet urgent, practical problems.

Sehingga, dalam hal ini, sistem suara terbanyak menjadi hambatan dari tercapainya tujuan organisasi, pada tingkat supranasional, hal tersebut tidak bisa terjadi, karena organisasi supranasional terbentuk dengan pemberian sebagian kewenangan negara anggota dengan harapan dapat mencapai tujuan bersama, terutama dalam Uni Eropa yang tujuannya adalah integrasi.²⁰⁹ Oleh karena itu, sistem suara terbanyak menjadi sistem pengambilan keputusan dalam organisasi supranasional, meskipun bukan sistem suara terbanyak yang biasa, namun harus dengan penyesuaian, senada dengan teori yang dikemukakan oleh Paul Taylor.

Sebagai contoh, Uni Eropa yang merupakan organisasi supranasional, memakai sistem *Qualified Majority Voting* (QMV) pada banyak keputusan yang diambil oleh *the Council dan the Parliament* (sebagai institusi legislatif Uni Eropa) daripada menggunakan sistem suara bulat (*unanimity*), sejak berlakunya *the Single European Act* (SEA, 1987).²¹⁰

²⁰⁷ Stephen C. Sieberson, “Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon”, hlm. 932.

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 932.

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 933.

²¹⁰ George Tsebelis dan Geoffrey Garrett, “The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union”, *The MIT Press, International Organization, Vol.55, No. 2*, hlm. 357-390, (Spring, 2001), hlm. 357. <http://www.jstor.org/stable/3078635>, diakses pada 22 Maret 2012, 12:41 WIB. “...QMV is a

Selain sistem pemungutan suara yang berbeda dengan organisasi internasional lainnya, yaitu sistem suara terbanyak dengan penyesuaian (*qualified majority voting*), karakteristik supranasional terkait dengan pengambilan keputusan juga terkait dengan organ pengambil keputusan. Seperti telah dikemukakan Paul Taylor sebelumnya, dengan adanya legitimasi dari tujuan organisasi, maka keputusan, peraturan, maupun kebijakan yang diambil oleh organisasi akan mengikat bagi negara anggota, bukan hanya bagi pemerintahnya, tetapi juga masyarakat dari negara anggota.²¹¹ Hal ini berkaitan pula dengan doktrin *direct effect* Weiler²¹², yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa baik keputusan, kebijakan, ataupun peraturan yang dibentuk akan memiliki efek pada kedaulatan negara, namun dalam hal ini kemudian muncul loyalitas dari masyarakat untuk tunduk pada peraturan organisasi, demi tercapainya tujuan bersama.²¹³ Sebagai contoh, dalam *European Communities* (bentuk sebelum menjadi Uni Eropa saat ini), setiap negara anggota menerima peraturan (hukum) yang dibentuk oleh institusi *European Communities* di Brussels, yang memiliki efek langsung terhadap wilayah mereka dan peraturan tersebut akan diikuti oleh pengadilan domestik tanpa perlu adanya persyaratan lain dari pemerintah nasional.²¹⁴

Dengan demikian, dalam hal pengambilan keputusan, organisasi internasional supranasional pada dasarnya sama dengan organisasi internasional lain, hanya saja terdapat karakteristik supranasional yang mempengaruhi pengambilan keputusan, yaitu dengan adanya persyaratan suara terbanyak

voting rule in which the votes of member governments are weighted and in which roughly five-sevenths of these weighted votes are required for passage..."

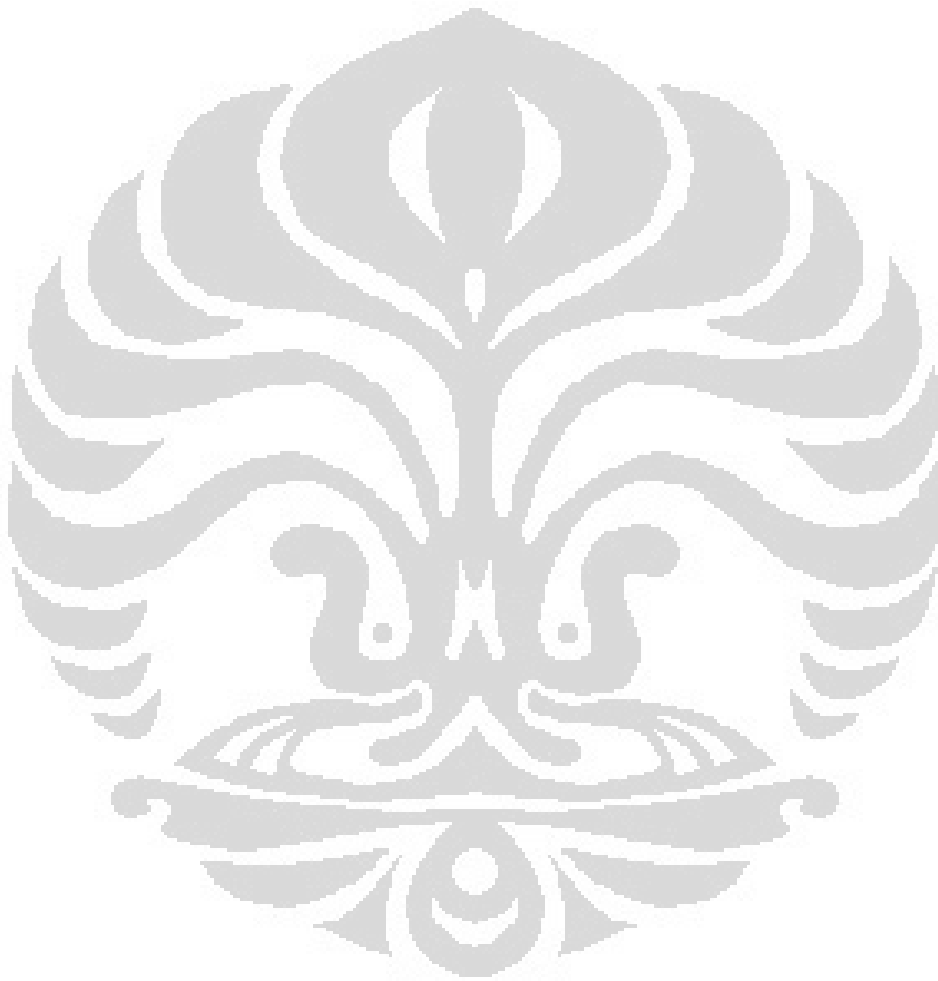
²¹¹ Paul Taylor, "Elements of Supranationalism: The Power and Authority of International Institutions", in Paul Taylor and A.J.R. Groom (ed.), *International Organisation A Conceptual Approach*, hlm. 226-227.

²¹² Rafael Leal-Arcas, "Theories of Supranationalism in the EU", hlm. 10. "As for the doctrine of direct effect, it is about vesting power in the EU's main autonomous institution at the time of the European Coal and Steel Community (ECSC), i.e., the High Authority, to adopt self executing measures which were directly binding on individuals."

²¹³ Paul Taylor, "Elements of Supranationalism: The Power and Authority of International Institutions", in Paul Taylor and A.J.R. Groom (ed.), *International Organisation A Conceptual Approach*, hlm. 227.

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 227.

(*majority voting*)²¹⁵, sebagai upaya untuk terpenuhinya tujuan bersama. Selain itu, sifat mengikat serta efek langsung kepada negara anggota dari keputusan yang diambil oleh organisasi, juga salah satu karakteristik supranasional yang mempengaruhi pembentukan keputusan atau pun kebijakan pada organisasi supranasional.



²¹⁵ Stephen C. Sieberson, “Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon”, hlm. 926.

BAB 3

PERKEMBANGAN ORGANISASI INTERNASIONAL UNI EROPA

3.1 Sejarah Perkembangan Organisasi Regional di Wilayah Eropa

Pada akhir Perang Dunia ke-2 konsep kenegaraan yang dikenal terbentuk dengan dasar konstitusi nasional dan hukum nasional, yang merupakan dasar dari mengikatnya peraturan-peraturan tidak hanya pada warga negara tetapi juga kepada negara itu sendiri dan organ-organ pemerintahan.²¹⁶ Hal tersebut menimbulkan kejatuhan Eropa dalam hal kegagalan bangkitnya politik dan ekonomi di kawasan Eropa.²¹⁷ Perang Dunia ke-2 juga kemudian membagi Eropa berdasarkan penguasaan sebagian wilayah timur Eropa serta ditambah dengan adanya ketidakpercayaan antara Barat dan Timur, hal-hal ini menimbulkan terbentuknya dua komunitas masyarakat Eropa,²¹⁸ yang dalam hal ini Masyarakat Eropa Barat yang menjadi fokus dari pembahasan. Komunitas Masyarakat Eropa Barat secara struktural samar-samar mencerminkan konsep federal, seperti yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, hal ini dikarenakan adanya ‘ketakutan’ dari kekuatan Eropa Timur, sehingga membentuk suatu solidaritas di kawasan Eropa Barat.²¹⁹ Perang Dunia ke-2 telah memperlihatkan kesia-siaan penaklukan serta lemahnya konsep kedaulatan suatu negara. Saling ketergantungan antarnegara menjadi kunci dalam berhubungan setelah terjadinya perang, yang kemudian muncul dalam kerjasama damai negara-negara Eropa Barat dalam *the European Coal and Steel Community*, sebab apabila bahan dasar perang yaitu batubara dan baja, berpindah dari kontrol negara, maka perang antara negara

²¹⁶ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 9.

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 9.

²¹⁸ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, (London: Butterworth & Co, 1991), hlm. 4.

²¹⁹ *Ibid.*, hlm. 4.

(Perancis dan Jerman) dapat dicegah, selama para pihak dijauhkan dari pengembangan industri substansi perang.²²⁰ Beberapa gerakan diupayakan demi integrasi Eropa yang sudah dimulai sejak Perang Dunia ke-2, misalnya saja OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), WEU (*Western European Union*), NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), hingga *the Council of Europe* dan *the European Union*, bila dilihat dari tujuannya organisasi-organisasi tersebut dapat dibagi menjadi tiga grup besar yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.²²¹

3.1.1 The Euro-Atlantic Organizations

Grup pertama yaitu *The Euro-Atlantic Organizations* merupakan organisasi-organisasi hasil dari aliansi antara Amerika Serikat dan Eropa setelah Perang Dunia ke-2. Organisasi Eropa pertama setelah perang, OEEC (*Organizations for European Economic Cooperation*) yang dibentuk pada tahun 1948, merupakan organisasi atas inisiatif Amerika Serikat, yang tercetus oleh George Marshall, *the US Secretary of State*, dalam *Marshall Plan*²²². OEEC juga merupakan sebuah contoh klasik bagi kerjasama intergovernmental, memiliki nilai namun berbeda dengan organisasi federal pada masanya, tidak diperlukan penyerahan kedaulatan di dalamnya.²²³ Pada awalnya, tujuan utama dari OEEC adalah untuk membebaskan perdagangan antara negara anggota, namun pada tahun 1960, Amerika Serikat dan Kanada masuk sebagai anggota, kemudian tujuan yang lain pun dimasukkan, yaitu untuk menaikkan perkembangan ekonomi di negara-negara Dunia Ketiga melalui bantuan pembangunan, setelah itu OEEC berubah menjadi OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*).²²⁴

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 4.

²²¹ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 9.

²²² *Ibid.*, hlm. 9.

²²³ Duncan Watts, *The European Union*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008), hlm. 13.

²²⁴ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 8. "From a legal point of view the important feature of the OEEC was its intergovernmental

Pada tahun 1949, NATO dibentuk sebagai aliansi militer dengan Amerika Serikat dan Kanada sebagai perpanjangan dari Traktat Brussels 1948.²²⁵ Pada tahun 1954, *Western European Union* (WEU) dibentuk untuk memperkuat kerjasama dalam kebijakan keamanan antara negara-negara di Eropa.²²⁶ Perlu diperhatikan bahwa tanpa penyerahan kedaulatan, keputusan-keputusan dalam NATO diambil secara kolektif dan kerjasama yang juga membatasi masalah-masalah militer, serta berkontribusi dalam penyatuan Eropa Barat.²²⁷ Para anggota WEU berasal dari negara-negara pencetus Traktat Brussels (*Brussels Treaty*), yaitu Belgia, Perancis, Luxemburg, Belanda, dan Inggris (UK) dengan tambahan Republik Federal Jerman dan Italy, lalu menyusul kemudian Yunani, Spanyol, dan Portugal ikut menjadi anggota WEU.²²⁸ WEU menentukan awal dari kebijakan dalam keamanan dan pertahanan di wilayah Eropa pada tahun 1954, hanya saja peran tersebut tidak terlalu berkembang, dengan adanya mayoritas kewenangan dalam bidang tersebut telah berpindah pada institusi internasional lainnya seperti NATO, *the Council of Europe*, dan EU.²²⁹

3.1.2 Council of Europe dan OSCE

Grup kedua yaitu *Council of Europe* dan OSCE. Kesamaan yang terdapat dalam grup kedua ini adalah organisasi-organisasi pada grup ini dibentuk untuk sebanyak mungkin negara dapat berpartisipasi.²³⁰ Pada saat yang bersamaan disadari pula bahwa organisasi-organisasi tersebut tidak akan keluar dari kebiasaan kerjasama internasional. Salah satu organisasi yang termasuk grup kedua adalah *the Council of Europe*, yang didirikan sebagai istitusi politik pada 5

structure. The sovereignty of each country was safeguarded and no political strings were attached, so much so that even Switzerland, sworn to perpetual neutrality, could participate."

²²⁵ *Ibid.*, hlm. 10.

²²⁶ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 10.

²²⁷ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 10.

²²⁸ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 10.

²²⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

²³⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

Mei 1949.²³¹ *Council of Europe* terdiri dari *Consultative Assembly* yang tersusun atas delegasi dari parlemen negara-negara anggota,²³² *Committee of Ministers* dan *Secretariat*. *Council of Europe* berkedudukan di Strasbourg.²³³ Segala keputusan dari *the Council of Europe* membutuhkan suara bulat (*unanimity*), sehingga masing-masing negara anggota memiliki hak veto, sama halnya dengan mekanisme yang ada pada PBB.²³⁴ *The Council of Europe* sejak awal memang didesain untuk kerjasama internasional, terbukti dengan banyaknya konvensi yang telah dibuat oleh *Council* dalam bidang ekonomi, budaya, kebijakan sosial, dan hukum.²³⁵ Salah satu konvensi yang banyak dikenal adalah *the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (*European Convention on Human Rights* atau ECHR) pada 4 November 1950.²³⁶ OSCE (*Organization for Security and Cooperation*) juga termasuk dalam grup kedua. Organisasi ini dibentuk pada tahun 1994 sebagai pengganti dari *Conference on Security and Cooperation* di Eropa.²³⁷ OSCE tunduk pada prinsip-prinsip dan tujuan yang dimuat dalam Helsinki *Final Act* tahun 1975 dan *Charter of Paris* tahun 1990. Untuk membangun kepercayaan di antara negara-negara

²³¹ *Ibid.*, hlm. 10.

²³² D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 9.

²³³ *Ibid.*, hlm. 9.

²³⁴ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 10.

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 10. Lihat juga, D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 10. "In the economic field the Consultative Assembly in 1951 formulated proposals to turn Europe into a 'low tariff club' through the lowering of customs barriers. It also put forward, under the name of the 'Strasbourg Plan', ideas for economic development of the former colonies of the European powers and for the adoption of preferential tariffs between these territories; the British Commonwealth on the one hand and the European countries on the other. Further initiatives aimed at the organization of European agriculture (the so-called green pool) and transport."

²³⁶ *Ibid.*, hlm. 10. Lihat juga, D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 9. "As a political design it has proved a failure since it has not developed beyond the nuclear stage of a federal organization. Its main achievements lie in the field of human rights, having established a Commission and a Court of Human Rights. But, above all, it has kept the idea of a United Europe alive."

²³⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

Eropa, salah satu tujuan dari OSCE adalah membentuk ‘*safety net*’ yang dapat menyelesaikan permasalahan dengan jalan damai.²³⁸

3.1.3 European Union

Grup ketiga yaitu *European Union* (Uni Eropa). Grup ketiga dari organisasi-organisasi Eropa terdiri dari Uni Eropa, yang memiliki perbedaan dengan organisasi internasional yang lainnya. Pada Uni Eropa, negara-negara anggota memberikan sebagian dari hak berdaulatnya kepada Uni Eropa dan memberikan kepada Uni Eropa kewenangan untuk bertindak mandiri. Dalam hal ini, Uni Eropa dapat mengeluarkan kebijakan yang memaksa keberlakuannya di masing-masing negara anggota.

Dasar terbentuknya Uni Eropa berasal dari Menteri Luar Negeri Perancis pada saat itu yaitu Robert Schuman dalam deklarasinya pada tanggal 9 Mei 1950, yang kemudian masuk ke dalam rencana yang dijelaskannya bersama Jean Monnet, untuk membawa industri batu bara dan baja Eropa ke dalam bentuk *European Coal and Steel Community* (ECSC), rencana ini dikenal sebagai ‘*the Schuman Plan*’.²³⁹ ‘*The Schuman Plan*’ pada akhirnya terwujud setelah dicetuskannya traktat pembentuk ECSC, yang dibentuk oleh enam negara yaitu Belgia, Jerman, Perancis, Italia, Luxemburg, dan Belanda pada 18 April 1951 di Paris (*Treaty of Paris*).²⁴⁰ Penjelasan mengenai ECSC akan dibahas lebih lanjut pada bagian selanjutnya mengenai perkembangan Masyarakat Eropa.

²³⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

²³⁹ *Ibid.*, hlm. 11. Lihat juga, D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 11. “Robert Schuman and Count Sforza thought that a customs union between France and Italy would be beneficial to both countries. A customs treaty was signed in 1949 but both countries lacked the will to see it through. This failure indicated that a less ambitious approach, limited perhaps to one basic industry, should be attempted. Thus coal and steel was selected as the industry basic to many other industries and one especially relevant to the business of war. If war were to be eliminated coal and steel must be put under international control and if economic progress were to breach the national frontiers this basic industry must be made to serve a community of nations.”

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 12. Lihat juga, D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 13. “The Community was endowed with five organs: 1) an executive, called the High Authority, 2) a Consultative Committee attached to the High Authority, 3) a Special Council of Ministers, 4) an Assembly, and 5) a Court of Justice.”

Komunitas ini pada perkembangannya membentuk the *European Economic Community* (EEC) dan *European Atomic Energy Community* (Euratom), yang dibentuk berdasarkan Traktat Roma (*Treaties of Rome*) pada 25 Maret 1957 yang mulai berlaku pada 1 Januari 1958.²⁴¹ Pembentukan Uni Eropa ditinjau dari pembentukan Traktat Maastricht merupakan suatu langkah untuk unifikasi politik Eropa, Traktat Maastricht ditandatangani pada tanggal 7 Februari 1992, dengan memuat ketentuan-ketentuan pembentukan Uni Eropa, Traktat Maastricht juga sebagai langkah awal untuk menuju sistem konstitusional Eropa.²⁴² Perkembangan lainnya juga datang dari Traktat Amsterdam dan Traktat Nice (*the Treaties of Amsterdam and Nice*), yang mulai berlaku pada 1 Mei 1999 dan 1 Februari 2003, kedua traktat ini bertujuan untuk menempatkan kapasitas Uni Eropa secara efektif dalam perluasan Uni dari 15 menjadi 27 anggota.²⁴³ Beberapa perkembangan selanjutnya terjadi pada Uni Eropa hingga saat ini, untuk penjelasan lebih lanjut mengenai perkembangan Uni Eropa akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Uni Eropa pada saat pertama kali dibentuk (ECSC) terdiri dari enam negara sebagai anggota, yaitu Perancis, Jerman, Italia, dan Benelux (Belgia, Belanda, dan Luxemburg) yang dikenal sebagai 'the Six'.²⁴⁴ Namun, seiring berjalannya waktu dengan menghadapi berbagai kendala, Uni Eropa mengalami perluasan 'enlargement' (penambahan negara anggota) beberapa kali, sehingga saat ini Uni Eropa memiliki 27 negara anggota. Perluasan pertama pada tahun 1973, Traktat ditandatangani oleh Denmark, Irlandia, dan Inggris pada Januari 1972 (Norwegia menolak untuk bergabung dengan referendum).²⁴⁵ Perluasan kedua terjadi dengan aksesinya Yunani terhadap Traktat Roma (EEC) pada 28 May

²⁴¹ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁴² *Ibid.*, hlm. 12.

²⁴³ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁴⁴ Miroslav N. Jovanovic, *European Economic Integration Limits and Prospects*, (London: Routledge, 1997), hlm. 5.

²⁴⁵ Peter J. Groves, *European Community Law*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1995), hlm. 6.

1979 di Athena dan berlaku pada 1 Januari 1981.²⁴⁶ Perluasan ketiga datang dari Spanyol dan Portugal yang bergabung dengan *Community* pada 1 Januari 1986.²⁴⁷ Kemudian pada 1 Januari 1995 Austria, Finlandia, dan Swedia bergabung dengan Uni Eropa, sehingga terjadi perluasan yang keempat.²⁴⁸ Sebelumnya, pada Juni 1993, *European Council* menawarkan prospek keanggotaan pada negara-negara Eropa timur dan tengah dengan menyepakati traktat pada saat itu (Traktat Maastricht), traktat tersebut juga memberikan pernyataan formal atas persyaratan dalam keanggotaan, yang harus dipenuhi oleh calon anggota.²⁴⁹ Hal tersebut dirumuskan dalam *Copenhagen Criteria*, yang menyatakan bahwa calon anggota harus demokratis, memiliki ekonomi pasar yang sehat, dan mau mengadopsi the *acquis communautaire*.²⁵⁰ Pada 1 Mei 2004, Estonia, Latvia, dan Lithuania, serta negara-negara Eropa tengah, Republik Ceko, Hungaria, Polandia, Slovenia dan Slovakia, juga dua negara Mediterania Cyprus dan Malta, bergabung dengan Uni Eropa.²⁵¹ Sekitar lebih dua tahun kemudian, perluasan Eropa bagian timur telah lengkap dengan bergabungnya Bulgaria dan Rumania pada 1 Januari 2007.²⁵² Penambahan anggota Uni Eropa hingga saat ini menjadi 27 negara anggota telah menjadikan jumlah warga negara Eropa meningkat hingga 470 juta jiwa, perluasan ini juga merefleksikan keinginan negara-negara Eropa untuk membawa kedamaian, stabilitas dan keuntungan ekonomi di kontinen Eropa.²⁵³

²⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 6.

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

²⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

²⁴⁹ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 50.

²⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 50. Lihat juga, European Parliament's Directorate-General for Communication, *The European Parliament*, hlm. 46. "*Acquis communautaire* : This French term covering, essentially the rights and obligations that all EU countries share. The **acquis** includes all the EU's treaties and laws, declarations, and resolutions, international agreements on EU affairs and the judgments given by the Court of Justice of the European Union. Candidate countries have to accept the *acquis* before they can join the EU, and make EU law part of their national law."

²⁵¹ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 16.

²⁵² *Ibid.*, hlm. 16.

²⁵³ *Ibid.*, hlm. 17.

Selain itu, dengan berlakunya Traktat Lisbon saat ini, dimungkinkan negara anggota untuk mengundurkan diri (*withdraw*) dari Uni Eropa, bila mereka menginginkannya.²⁵⁴ Tata cara pengunduran diri dilakukan dengan perjanjian antara pemerintah negara anggota, dengan persetujuan parlemen.²⁵⁵ Negara anggota yang telah mengundurkan diri masih dapat kembali menjadi anggota Uni Eropa dengan melakukan prosedur aksesinya sekali lagi.²⁵⁶

3.2 Perkembangan European Community (Masyarakat Eropa)

3.2.1 European Coal and Steel Community (ECSC)

Pada 18 April 1951, pemerintah dari negara Perancis, Jerman, Italia, Belgia, Belanda, dan Luxemburg menandatangani traktat di Paris yang membentuk the *European Coal and Steel Community* (ECSC).²⁵⁷ Secara khusus Jerman dan Perancis meletakkan industri-industri strategisnya di bawah kontrol bersama, sehingga mengecilkan peluang perang di antara satu sama lain.²⁵⁸ Pada dasarnya pembentukan ECSC memang tidak hanya dikarenakan alasan politik, tetapi juga alasan penyatuan politik, pada pembukaan Traktat Paris para penandatangan menyatakan, “*Resolved to substitute for age-old rivalries the merging of their essential interest; to create, by establishing an economic community, the basis for boarder and deeper community among peoples long divided by bloody conflicts... ”*²⁵⁹

Traktat Paris merupakan instrument pertama dari integrasi Eropa, memuat seratus (100) pasal, tiga (3) annex, tiga (3) protokol, dan satu (1) konvensi

²⁵⁴ European Parliament’s Directorate-General for Communication, *The European Parliament*, hlm. 24.

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 24.

²⁵⁷ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 12.

²⁵⁸ Peter J. Groves, *European Community Law*, hlm. 2.

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 2.

mengenai ketentuan peralihan.²⁶⁰ Traktat ini berlaku pada tanggal 23 Juli 1952, ECSC dibentuk untuk jangka waktu 50 tahun dan terintegrasi menjadi *European Community* pada saat traktat ini berakhir masa berlakunya pada 23 Juli 2002.²⁶¹ Bagian terpenting dari ECSC adalah karakteristik supranasional yang dimilikinya, dengan tidak lagi merupakan organisasi *intergovernmental*, tetapi merupakan organisasi supranasional yang sesungguhnya.²⁶² ECSC juga menikmati administrasi mandiri yang terwujud dalam proses rekrutmen, otonomi keuangan, serta adanya ukuran untuk pengawasan diri yang tetap dalam parlemen, selain itu ECSC dilengkapi oleh lima organ, yaitu:²⁶³

1. Organ eksekutif, yaitu *High Authority*,
2. Komite Penasihat yang termasuk ke dalam *High Authority*,
3. Dewan Khusus Menteri-Menteri (*Special Council of Ministers*),
4. *Assembly*, dan
5. *Court of Justice*.

High Authority merupakan organ eksekutif yang permanen dari ECSC, terdiri dari sembilan (9) anggota, delapan dipilih dengan suara bulat oleh enam pemerintah dan yang kesembilan dipilih oleh kedelapan anggota untuk menegaskan karakter supranasional dalam *Community*.²⁶⁴ Fungsi dari *High Authority* adalah termasuk dalam peluncuran dan pengaturan dari pasar bersama batu bara dan baja, mengembangkan dan mengatur investasi dan riset-riset ilmiah, mengatasi pengangguran, praktik-praktik diskriminasi dan restriktif, serta penempatan pajak dalam produksi batu bara dan baja, semua tindakan tersebut dilakukan tanpa adanya rekomendasi dari negara-negara anggota, meskipun tindakan mandiri *High Authority* sangat terbatas, namun sekali telah diputuskan

²⁶⁰ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 12.

²⁶¹ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 12.

²⁶² D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 12.

²⁶³ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 13.

maka akan mengikat negara-negara anggota.²⁶⁵ *High Authority* juga dibantu oleh Komite Penasihat (*Consultative Committee*), yang terdiri dari perwakilan pekerja, serikat perdagangan dan konsumen yang ditunjuk oleh Dewan Khusus Menteri-Menteri (*Special Council of Ministers*) dalam memberikan nasihat-nasihat dalam perdagangan serta organisasi-organisasi produsen dan konsumen.²⁶⁶

Dewan Khusus Menteri-Menteri (*Special Council of Ministers*) mewakili kekuasaan (*sovereign power*) dari negara-negara anggota, yang berfungsi untuk mengaharmonisasi ekonomi nasional dengan rekomendasi dari *High Authority* dalam bidang batu bara dan baja, sedangkan kontrol politik terletak pada *Assembly* dari *Coal and Steel Community*, yang terdiri dari 68 anggota, dengan Perancis, Jerman, dan Italia masing-masing memberikan 18 anggota dan 24 sisanya diwakili oleh negara-negara Benelux.²⁶⁷

Court of Justice terdiri dari tujuh (7) anggota, berfungsi sebagai pengawas dari penerapan traktat, melaksanakan keputusan *High Authority*, dan memutus berbagai permasalahan dari adanya pelanggaran traktat, seluruh keputusan *Court of Justice* mengikat negara-negara, sejalan dengan hukum *Community*.²⁶⁸

3.2.2 European Economic Community (EEC) dan Euratom

Pada bulan Juli 1955, komite berkumpul di Brussels untuk membicarakan mengenai kerjasama pada berbagai sub-komite dalam mempelajari berbagai permasalahan dalam investasi, kebijakan sosial, bahan bakar, energi atom, dan transportasi, hal ini terus berlanjut hingga akhirnya pada 25 Maret 1957 sebuah traktat ditandatangani di Roma.²⁶⁹ Pembukaan Traktat Roma menyatakan bahwa para pendiri akan menjaga dan memperkuat perdamaian dan kebebasan, serta

²⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 13. Lihat juga, Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 14. "...the two men proposed the creation of a High Authority whose decisions would be binding on two countries. This was supranationalism in action, for it meant that in a limited sphere there was cessation of national control. It was also a realistic step, the way for Europe to make progress."

²⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 14.

²⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 16.

mendorong setiap masyarakat Eropa yang memiliki ideal yang sama untuk bergabung dan membawa perubahan.²⁷⁰ Traktat Roma yang pertama telah membentuk *European Economic Community* (EEC) yang dikenal sebagai pasar bersama (*Common Market*). Traktat ini terdiri dari 248 pasal, empat (4) appendix, sembilan (9) protocol, dan sebuah konvensi yang berkaitan dengan kerjasama *Community of the Overseas Countries and Territories* yang berhubungan khusus dengan negara Belgia, Perancis, Italia, dan Belanda.²⁷¹ Traktat kedua dari Traktat Roma membentuk *European Community of Atomic Energy* (Euratom) yang ditandatangani pada hari yang sama, traktat ini terdiri dari 225 pasal, lima (5) appendix, dan satu (1) protokol.²⁷² Namun, dalam hal ini para ahli menunjuk Traktat Roma sebagai Traktat Roma yang pertama yaitu yang membentuk EEC.²⁷³ Maksud dari Traktat Roma ini tercantum dalam pembukaan (*Preamble*) traktat, yaitu untuk membentuk sebuah -mendekati- uni bagi masyarakat Eropa, lebih jelas hal tersebut tercantum dalam Pasal 2 Traktat Roma.²⁷⁴

Traktat Roma memberikan petunjuk utama bagi negara-negara peserta (*the Six*) dalam hal-hal sebagai berikut:²⁷⁵

1. Membentuk uni yang menghilangkan seluruh hambatan internal dalam perdagangan dan menyamakan tarif eksternal untuk dunia luar.
2. Membangun kebijakan bersama dalam agrikultur.
3. Mengharmonisasikan pengaturan keamanan sosial.

²⁷⁰ Miroslav N. Jovanovic, *European Economic Integration Limits and Prospects*, hlm. 8. Lihat juga, Peter J. Groves, *European Community Law*, hlm. 3. "The Treaty of Rome sets out in its Preamble that it was designed to lay the foundations for 'an ever closer union'. It was intended to ensure economic progress by removing barriers, to improve living conditions, and to abolish restrictions on international trade. The Preamble is a valuable aid to the interpretation of the Treaty."

²⁷¹ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 16.

²⁷² *Ibid.*, hlm. 16.

²⁷³ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 17.

²⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 17. Treaty of Rome, Establishing the European Economic Community (EEC), Article 2, "The Community shall have as its task... to promote... a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increase in stability, an accelerated raising of the standard of living and closer relations between the states belonging to it."

²⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 19.

4. Memberikan kebebasan bergerak bagi pekerja dan modal.
5. Membangun dana sosial dan regional untuk mendukung area-area yang kekurangan dalam wilayah negara-negara peserta, untuk menghasilkan produk baru dan melatih kemampuan para pekerja.

Sehingga, dengan terpenuhinya hal-hal tersebut, maka akan terbentuk pasar bersama (*Common Market*), yang terdiri dari tiga elemen yaitu ECSC, EEC, dan Euratom.²⁷⁶

Tujuan dari Euratom adalah untuk mengembangkan energi nuklir, mendistribusikannya di dalam *Community*, serta menujal sisanya ke dunia, dalam hal ini Euratom mengadakan persesuaian dengan ECSC, sedangkan EEC memiliki tujuan yang lebih luas dari dua *Community* lainnya, EEC tidak hanya organisasi khusus, tetapi juga suatu instrument dari perkembangan integrasi ekonomi.²⁷⁷ Sehingga, meskipun terdapat tiga entitas terpisah, EEC merupakan yang terpenting sebagai model dari integrasi Masyarakat Eropa (*European Community*).²⁷⁸

Dengan terbentuknya EEC dan Euratom, keduanya memiliki institusi dengan model yang sama dengan institusi yang ada di ECSC, sehingga penggabungan institusi-institusi dari ketiga *Community* tersebut akan menghindari adanya institusi ganda yang bergerak pada tugas yang sama.²⁷⁹ *Merger Treaty* ditandatangani pada 8 April 1965 di Brussels dan mulai berlaku pada 1 July 1967.²⁸⁰ Traktat ini membentuk satu *Commission* untuk menggantikan *High Authority* dari ECSC dan *Commissions of the EEC and Euratom*, serta membentuk satu *Council* untuk mengganti *Council* yang terpisah-pisah antara ketiga *Communities*.²⁸¹

²⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

²⁷⁷ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 17.

²⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 17.

²⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 18.

²⁸⁰ Peter J. Groves, *European Community Law*, hlm. 6.

²⁸¹ D. Lasok dan J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, hlm. 18.

3.3 Perkembangan Uni Eropa

3.3.1 Traktat Maastricht 1992

The Treaty on European Union (TEU) ditandatangani di Maastricht, 7 Februari 1992, merupakan suatu langkah yang penting dari proses integrasi Eropa, karena membawa landasan yang lebih radikal menuju bentuk uni yang federal.²⁸² Traktat Maastricht yang membentuk Uni Eropa ini juga mengamandemen beberapa hal dari Traktat Roma (EEC).²⁸³ Secara substantif, Traktat Maastricht terdiri dari tiga bagian dasar (tiga pilar), yang pertama, merevisi Traktat Roma, yaitu memasukkan ekonomi dan moneter (*Economy and Monetary Union*)²⁸⁴, yang kedua adalah pertahanan dan kebijakan asing (*defence and foreign policy*), dan yang terakhir adalah *justice and home affairs*.²⁸⁵ TEU memberikan kewarganegaraan uni kepada seluruh warga negara anggota Uni Eropa (*citizen of the Union*), yang memberikan hak untuk bebas bergerak dan berdiam di dalam wilayah negara-negara anggota, serta memberikan hak untuk memilih dan untuk dipilih dalam pemilihan *European Parliament*.²⁸⁶

Lebih lanjut, hasil nyata dari TEU yaitu tiga pilar dari Uni yaitu:²⁸⁷

1. Pilar Pertama: Masyarakat Eropa yang baru (*the new European Community*)

²⁸² Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 41.

²⁸³ Peter J. Groves, *European Community Law*, hlm. 7. “*The TEU makes some important institutional changes too. The powers of the Parliament are enhanced and steps are taken to tighten up the Community’s financial controls. The express inclusion of the doctrine of subsidiarity ensures that the powers of the Community are not used where there is nothing to be gained from action at Community level.*”

²⁸⁴ Lihat juga, *Ibid.*, hlm. 8. “*The European Union which the Maastricht Treaty creates consists of several elements, of which the European Community is one. In addition the Union embraces the European Coal and Steel Community and the European Atomic Energy Community; intergovernmental co-operation on a common foreign and security policy; and intergovernmental co-operation in the fields of justice and home affairs. Thus the three Communities make up one of three ‘pillars’ of the Union, whilst the two forms of intergovernmental co-operation form the remainder.*”

²⁸⁵ Miroslav N. Jovanovic, *European Economic Integration*, hlm. 19.

²⁸⁶ Peter J. Groves, *European Community Law*, hlm. 8.

²⁸⁷ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 42.

Pilar pertama yaitu mengembangkan yang sebelumnya telah ada dan menambah jangkauannya untuk memenuhi seluruh permasalahan seperti ekonomi dan moneter Uni, serta menumbuhkan kekuasaan dari *European Parliament*. Perkembangan yang juga penting adalah, *the Council of Ministers* dapat bertindak dengan *qualified majority vote* (QMV) dalam beberapa area kebijakan yang baru dan secara efektif akan mengganti veto nasional, selain itu Parlemen (*the European Parliament*) memiliki kekuasaan yang lebih besar lagi, dan yang terakhir adalah terbentuknya Ombudsman (*Parliamentary Ombudsman*).

2. Pilar Kedua

Kerjasama antarpemerintah menjadi dasar dari dua pilar lainnya. Pengaturan baru bagi kebijakan luar negeri dan keamanan merupakan hal yang penting. Pilar kedua menegaskan identitas *Community* dalam kancah internasional. Pilar kedua juga menjangkau seluruh aspek dari keamanan Eropa dan termasuk kebijakan pertahanan bersama, serta memungkinkan adanya kekuatan pertahanan bersama. Pengambilan keputusan secara umum diambil dengan suara bulat (*unanimity*), meskipun pemerintah dapat mengambil keputusan untuk melaksanakan keputusan dengan suara terbanyak (*majority voting*).

3. Pilar Ketiga

Pilar ketiga, *Justice and Home Affairs*, berfokus pada penjagaan ketertiban dan kontrol pada imigrasi, yaitu pengawasan adanya imigrasi ilegal untuk melawan perdagangan obat-obat terlarang dan terorisme. Hal ini juga diwujudkan dengan membentuk kerjasama polisi melalui EUROPOL, sebuah unit baru polisi internasional.

3.3.2 Traktat Amsterdam dan Traktat Nice (*Treaties of Amsterdam and Nice*)

Uni Eropa berkembang, untuk menjadikan Uni semakin efektif dan demokratis, sehingga diadakan konferensi antarpemerintah di Amsterdam yang menghasilkan Traktat Amsterdam yang ditandatangani pada tahun 1997 dan mulai

berlaku sejak 1 Mei 1999.²⁸⁸ Traktat Amsterdam meninjau kembali kompetensi Uni, termasuk dua pilar yang bersifat *intergovernmental*.²⁸⁹ Selain itu, dimasukkan pula bagian mengenai lapangan pekerjaan, karena pengangguran menjadi masalah tersendiri bagi negara-negara anggota.²⁹⁰ Terkait dengan institusi, *European Parliament* mengalami perkembangan paling banyak, dengan penambahan *co-decision* untuk memenuhi mayoritas keputusan legislatif dan adanya hak dalam menyetujui pengangkatan *Commission* secara keseluruhan, dengan pengangkatan Presiden dari *Commission* terlebih dahulu, karena setelah Presiden diangkat maka dia memiliki hak untuk menerima atau menolak nominasi anggota *Commission* lainnya.²⁹¹

Pada pertemuan Nice 7-9 Desember 2000, para Kepala Pemerintahan memperhatikan beberapa perubahan terkait dengan perluasan Eropa selanjutnya.²⁹² Traktat Nice menyepakati dasar institusi dan kebijakan dari Uni pada saat itu kemudian sudah tidak seimbang lagi ketika Uni Eropa bertambah anggotanya. Sehingga dicapai hasil utama sebagai berikut.²⁹³

1. Membatasi besarnya *Commission* dan membatasi jumlah kursi di Parlemen, negara-negara besar akan kehilangan satu Komisioner untuk mengakomodasi perwakilan dari negara-negara anggota baru.

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 52.

²⁸⁹ John Pinder, *The European Union A Very Short Introduction*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), hlm. 29.

²⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 29. Lihat juga, Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 53. “ *At the intergovernmental conference in Amsterdam: 1) Agreement was reached on a range of internal security measures, including freedom of movement, immigration, political asylum and harmonization of civil laws such as divorce. 2) Britain gave up its solitary opt-out on the Social Chapter. 3) Strong measures were introduced against discrimination on the grounds of gender, race, religion, sexual orientation or age. 4) Policing remained with national governments but a supranational Europol was inaugurated. 5) Britain and Ireland, as island members with a terrorist problem, were allowed to retain their external border control. 6) Plans by France and Germany to make the Western European Union into the defence arm of the European Union were blocked by Britain, Finland, Sweden and Ireland, leaving NATO as the safeguard of European defence. 7) New anti-unemployment measures were introduced across Europe. The European Investment Bank was to make 700 million available to underwrite pan-European job creation schemes and an employment chapter written into the revised Treaty for European Union.* ”

²⁹¹ *Ibid.*, hlm. 30.

²⁹² Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 53.

²⁹³ *Ibid.*, hlm. 54.

2. Memberikan negara-negara besar keuntungan untuk mengubah bobot suara di *Council of Ministers*, menjamin keuntungan tersebut akan dilindungi sebagai suara terbanyak (*majority voting*).
3. Mengganti mekanisme pengambilan keputusan bagi 23 area kebijakan dalam TEU yang sebelumnya menggunakan suara bulat (*unanimity*) diganti dengan menggunakan mekanisme *qualified majority voting* (QMV).
4. Membentuk *Rapid Reaction Force*²⁹⁴.

Pada akhirnya Traktat Nice ditandatangani pada tahun 2001 dan mulai berlaku pada 1 Februari 2003, menyusul setelah ratifikasi kedua Irlandia.²⁹⁵

3.3.3 Traktat Lisbon (*Treaty of Lisbon*)

Berbagai kritik muncul mempertanyakan masa depan Uni Eropa dan susunan institusinya, sehingga pada 5 Desember 2001 bertempat di Laeken, Belgia, Kepala Pemerintahan mengadopsi *Declaration on the Future of the European Union*, yang membawa Uni Eropa menjadi lebih demokratis, transparan, dan efektif, serta membuka jalan untuk terbentuknya Konstitusi

²⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 237. “ In 1998, France and the United Kingdom launched an initiative at St. Malo to strengthen the EU’s capacity to respond to international crisis, on the premise that the Union could only play a coherent and effective political role if it was underpinned by a credible military capacity. Their plan was adopted at the Cologne Council in June 1999. By May of the following year, the Union had operational capability across the full range of tasks, albeit much limited and constrained by recognized shortfalls. By December 2003, it could-within 60 days-deploy some 60,000 troops with air and naval support, and sustain them in action for about a year. Of the troops, the UK was contributing some 12,500, in addition to 18 warships and 72 combat aircraft. The crises that its creators had in mind included:

1. Humanitarian rescue work
2. Peacekeeping
3. The tasks of combat forces in crisis management.

This military capacity is firmly rooted in NATO, which remains responsible for the collective defence of the West. NATO has and will retain the lead role in crisis management and the RRF will only act ‘autonomously’ when NATO chooses to do nothing. But there is a growing recognition in Europe that it should assume a greater share of its security burden and strengthen its military capability. The RRF is not a European army, even though it can be mobilized without NATO’s approval, possesses a European command chain and draws primarily on European military resources. The troops are not members of a standing force and do not wear a common uniform; moreover, each country retains control over the number and deployment of its troops. Rather, the RRF represents a pooling of national armies that remain under sovereign national command. It is a useful tool for European Union policy-makers that can be called upon as any situation requires.”

²⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 54.

Eropa.²⁹⁶ Sebagai langkah awal, *European Convention* yang diketuai oleh mantan Presiden Perancis Valery Giscard d'Estaing mulai menyusun konstitusi untuk perluasan Uni Eropa.²⁹⁷ Pencapaian dari *European Convention* terlihat dalam penggabungan traktat-traktat sebelumnya (kecuali Traktat Euratom) ke dalam sebuah teks, yang kemudian diangkat dalam konferensi antarpemerintah, yang dimulai pada Oktober 2003, berbagai isu diangkat untuk diselesaikan, terutama mengenai hak voting dalam *Council of Ministers*.²⁹⁸ Pada Juni 2004, dalam pertemuan *Brussels European Council*, konten dari Traktat Konstitusi telah mencapai kesepakatan, traktat tersebut bertujuan untuk mengganti traktat-traktat sebelumnya, untuk mengkodifikasi HAM secara menyeluruh, serta untuk mempersingkat pengambilan keputusan dalam organisasi yang pada saat itu berjumlah 25 anggota.²⁹⁹

Konstitusi ini kemudian menjadikan Uni Eropa dan Masyarakat Eropa (*European Community*) ke dalam satu Uni Eropa baru, berdasarkan satu Traktat Konstitusi, hanya Euratom yang kemudian masih berdiri terpisah, meskipun dalam perkembangannya menuju penyatuan dengan Uni Eropa.³⁰⁰ Namun, konstitusi ini kemudian gagal dalam proses ratifikasi. Hanya 13 dari 25 anggota

²⁹⁶ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 12.

²⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁹⁸ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 56.

²⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 56.

³⁰⁰ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 13. Lihat juga, Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 57. "To its supporters, it was essentially a codifying-up exercise that clarified and elaborated existing practice. However, it contained new features that included:

1. The replacement of the six-monthly rotating EU presidency with the new post of EU President which it was anticipated would provide a greater sense of coherence and continuity to Union affairs. The President would be elected for thirty months by the elected heads of government of member states.
2. The creation of a new EU Minister for Foreign Affairs who would replace the European Commissioner for External Relations and the High Representative for CFSP and thereby give the Union a more distinctive international identity.
3. Incorporation of the EU Charter of Fundamental Rights.
4. Removal of the national veto in some areas such as asylum and immigration policy, though not on budgetary, tax, welfare, and defence and foreign policy.
5. A fairer distribution of votes in the Council of Ministers, ensuring that a QMV would need the support of fifteen member states and a minimum of 65 per cent of the population.

Uni Eropa yang positif menanggapi konstitusi ini, Perancis sendiri Traktat Konstitusi ini ditolak oleh referendum, hal yang sama juga terjadi pada negara Belanda.³⁰¹

3.3.3.1 Tinjauan Struktur Traktat Lisbon

Traktat Konstitusi telah gagal untuk dilaksanakan, sehingga pada saat Jerman memegang *EU Presidency* pada Januari 2007, dinyatakan bahwa periode peninjauan kembali telah berakhir, kini yang tengah dihadapi adalah urgensi akan adanya sebuah traktat yang dapat mengisi sebelum masa pemilihan di tahun 2009.³⁰² Setelah proses tawar-menawar yang panjang, dicapai suatu teks dari amandemen traktat yang disepakati pada 19 Oktober 2007, di Lisbon dan ditandatangani pada 13 Desember 2007.³⁰³ Traktat ini disebut sebagai *the Reform Treaty* (Traktat Pembaharuan), yang beranjak dari ide Konstitusi Eropa, yang secara teknis mencabut traktat-traktat sebelumnya dan menggantinya dengan ‘*Treaty establishing a Constitution for Europe*’, namun sebaliknya Traktat Pembaharuan, yang kemudian dikenal sebagai Traktat Lisbon ini dibentuk baru, sama seperti pembentukan Traktat Maastricht, Traktat Amsterdam, ataupun Traktat Nice sebelumnya, yang membuat beberapa perubahan mendasar bagi traktat-traktat Uni Eropa yang ada dalam upaya memperkuat kapasitas Uni Eropa untuk bertindak baik ke dalam maupun keluar Uni.³⁰⁴ Meskipun kali ini Traktat Lisbon tidak gagal diratifikasi oleh Perancis dan Belanda seperti Traktat Konstitusi sebelumnya, namun proses ratifikasi tetap mengalami masa yang sulit dan panjang, hingga akhirnya 27 negara anggota Uni Eropa meratifikasi Traktat Lisbon, traktat ini mulai berlaku pada 1 Desember 2009.³⁰⁵

Traktat Lisbon mengamandemen *Treaty on European Union* (TEU) dan *Treaty Establishing the European Community* (TEC) yang kemudian diubah

³⁰¹ *Ibid.*, hlm. 13.

³⁰² Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 57.

³⁰³ Vaughne Miller dan Claire Taylor, “The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty on European Union”, hlm. 1.

³⁰⁴ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 13.

³⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 14.

menjadi *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU).³⁰⁶ Traktat Lisbon juga menyatukan Uni Eropa (EU) dan Masyarakat Eropa (EC) ke dalam satu Uni Eropa, kata ‘*community*’ diganti menjadi ‘*union*’. Meskipun demikian hukum dari Uni masih dibentuk dengan tiga traktat yang ada yaitu:³⁰⁷

1. *Treaty on European Union* (TEU), yang terdiri dari enam judul (I) *Common Provisions*, (II) *Provisions on Democratic Principles*, (III) *Provisions on Institutions*, (IV) *Provisions on Enhanced Cooperation*, (V) *General Provisions on the Union’s External Action and Specific Provisions on the Common Foreign and Security Policy*, dan (VI) *Final Provisions*.
2. *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) yang dibentuk dari *Treaty establishing the European Community* (TEC). Sedikit banyak struktur dari TFEU sama dengan TEC. Perubahan utama terletak pada tindakan eksternal dari Uni Eropa dan penambahan *chapter* baru dalam hal kebijakan energi, ketertiban, dan kerjasama judicial dibidang criminal, ruang angkasa, olahraga, dan pariwisata.
3. *Treaty establishing the European Atomic Energy Community* (*Euratom Treaty*) yang diamandemen dalam tahapan yang berbeda, pada beberapa hal, spesifik amandemen dimuat dalam protocol yang menjadi Annex dari Traktat Lisbon.

TEU dan TFEU memiliki *legal standing* yang sama, dapat dikatakan pula TEU merupakan traktat dasar (*basic treaty*) dan TFEU merupakan traktat pelaksana *implementing treaty*, meskipun demikian, kedua traktat tersebut bukanlah konstitusi. Terminologi yang digunakan dalam Traktat Lisbon juga menunjukkan perubahan, seperti tidak dipakainya kata konstitusi, serta dalam berbagai hal lain, misalnya simbol dari Uni Eropa.³⁰⁸

³⁰⁶ Vaughne Miller dan Claire Taylor, “The Treaty of Lisbon: amandements to the Treaty on European Union”, hlm. 1.

³⁰⁷ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 15.

³⁰⁸ *Ibid.*, hlm., 16. Lihat juga, Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 58. “ *The new ‘Reform Treaty’ is intended to keep most of the institutional innovations that were agreed upon in the European Constitution; such as a permanent EU president, foreign minister (renamed ‘High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy’), the same distribution of parliamentary seats, a reduced number of commissioners, a clause on withdrawal from the EU*

3.3.3.2 Treaty on European Union (TEU) dan Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, Traktat Lisbon mengamandemen dua traktat sebelumnya, yaitu TEU dan TEC. Amandemen dari TEU termasuk provisi-provisi yang dilaksanakan antarpemerintah, seperti halnya *Common Foreign and Security Policy*, serta termasuk pula amandemen terhadap pasal-pasal mengenai prinsip-prinsip umum, susunan institusi, ratifikasi, amandemen, serta pengunduran diri dari Uni Eropa.³⁰⁹ Enam judul provisi dari TEU yang diamandemen yaitu:³¹⁰

1. *Common Provisions*
2. *Provisions on democratic principles*
3. *Provisions on institutions*
4. *Provisions on enhanced cooperation*
5. *General provisions on the Union's external action and specific provisions on the Common Foreign and Security Policy (CFSP)*
6. *Final Provisions.*

Amandemen TEU dalam Traktat Lisbon memiliki banyak perbedaan dengan Traktat Konstitusi sebelumnya, baik dari hal yang simbolis hingga substansial, bahkan konstitusional. Secara ringkas perubahan-perubahan simbolis yang terdapat dalam TEU sebagai berikut:³¹¹

1. Pembahasan mengenai simbol-simbol Uni Eropa berupa bendera, lagu (*anthem*), motto, serta hari libur yang sebelumnya terdapat dalam Traktat Konstitusi, tidak lagi terdapat dalam Traktat Lisbon.

and a full legal personality (currently held only by the European Community) allowing it to sign international agreements. It was agreed to drop most of the state-like features such as the name 'constitution', as well as a reference to EU symbols (flag, anthem, motto) that had been subject to major controversy in some member states. Also, new names for various types of EU legislation, in particular the proposal to rename EU regulations and directives to be EU 'laws', were dropped."

³⁰⁹ Vaughne Miller dan Claire Taylor, "The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty on European Union", hlm. 1.

³¹⁰ *Ibid.*, hlm. 14. "Titles I, IV (present VII), V and VI (present VIII) follow the structure of the existing TEU, with the amendments agreed in 2004. The other two titles (II dan III) are new and introduce innovations agreed in the 2004 IGC. The current Title IV of the TEU (third pillar) is transferred to the amended TEC, the TFEU. The current Title VII of the TEU (enhanced cooperation) is transferred to the Title IV TFEU."

³¹¹ *Ibid.*, hlm, 16.

2. Penggunaan kata ‘konstitusi’ tidak lagi digunakan dan penunjukkan keunggulan hukum Uni dipindahkan kepada deklarasi, bukan dalam batang tubuh traktat.
3. Struktur dari Traktat Lisbon lebih berupa kesatuan amandemen daripada sebuah traktat biasa yang mengganti traktat sebelumnya.
4. Traktat Lisbon mempertahankan penggunaan kategori dalam bentukbentuk legislasi (*regulations, directives, decisions*), daripada memakai kategori *framework decisions, decisions, and conventions* seperti yang dimuat dalam Konstitusi.
5. Traktat Lisbon juga tetap memakai penyebutan ‘*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*’ bukan ‘*Union Minister for Foreign Affairs*’, namun dengan peran dan tugas yang sama.
6. Hak-hak yang terdapat pada Piagam HAM Uni Eropa (*the Charter of Fundamental Rights of the European Union*) diakui dalam Pasal 6 TEU, yang juga memiliki *legal value* yang sama dengan traktat.

Sedangkan untuk perubahan-perubahan substansial, Professor Steve Peers mendeskripsikannya sebagai berikut:³¹²

- a) Prosedur Uni Eropa dalam menyetujui *European Convention of Human Rights* berubah dari *qualified majority voting* (QMV) pada Traktat Konstitusi, menjadi suara bulat (*unanimity*) dan ratifikasi nasional pada Traktat Lisbon.
- b) Prosedur pemberian yurisdiksi oleh EU kepada Pengadilan Uni Eropa dalam menyelesaikan masalah paten antara pihak privat, dalam Traktat Lisbon menggunakan suara bulat (*unanimity*) di *Council* dan ratifikasi nasional, yang mana pada Traktat Konstitusi menggunakan *qualified majority voting* (QMV).
- c) Untuk sebagian besar dalam provisi mengenai kebijakan luar negeri dipisahkan dari provisi lainnya pada traktat-traktat Uni Eropa.
- d) Parlemen di tingkat nasional mendapat delapan (8) minggu, tidak lagi enam (6) minggu untuk mencermati proposal legislasi Uni Eropa dan bila

³¹² *Ibid.*, hlm. 16 – 18.

terdapat penolakan pada proposal tersebut *Commission* harus memberikan alasan atas penolakan tersebut.

- e) Pada provisi untuk ‘rem darurat’ dalam hal masalah-masalah kriminal tertentu, para pemimpin Uni Eropa harus bertindak berdasarkan konsensus apabila isu tersebut diserahkan pada mereka, ditambahkan pula apabila tidak terdapat perjanjian mengenai pengaturan pengajuan penuntut umum Eropa atau adanya operasi polisi, maka negara-negara anggota (paling sedikit 1/3) secara otomatis menyetujui untuk melakukan tindakan terlebih dahulu, bila mereka inginkan.
- f) Provisi mengenai pekerja imigran, merupakan subjek untuk *qualified majority voting* (QMV), yang juga mengandung ‘rem darurat’ yang sama, akan diubah untuk memberikan para pemimpin Uni Eropa dapat memutuskan untuk tidak mengambil tindakan dalam dengan proposal, deklarasi juga membuktikan bahwa pemimpin Uni Eropa harus bertindak dengan konsensus, bila isu tersebut diserahkan pada mereka.
- g) Klausula yang memberikan kompetensi pada Uni Eropa dalam mengambil tindakan (*supporting, coordinating, atau supplementary action*) dalam beberapa area seperti pendidikan dan kesehatan, akan lebih menekankan pada kompetensi dari negara-negara anggota.
- h) Kewenangan Uni Eropa yang baru dalam kebijakan ruang angkasa akan dibatasi, sehingga Uni Eropa tidak dapat melakukan harmonisasi hukum nasional.
- i) Kewenangan Uni Eropa yang baru dalam memonitor ancaman dalam bidang kesehatan akan dibatasi, sehingga Uni Eropa tidak dapat melakukan harmonisasi hukum nasional.
- j) Provisi-provisi baru memperbolehkan legislasi untuk mengadopsi pasport, kartu identitas dan izin tinggal, yang akan dipindahkan dari bagian ‘*citizenship*’ ke bagian ‘*immigration*’ dari *Justice and Home Affairs*.
- k) Dalam provisi yang baru juga memperbolehkan adanya pembekuan aset dari ‘*domestic terrorists*’, yang akan dipindahkan pada judul *Justice and Home Affairs*.

- 1) Kewenangan Uni Eropa dalam perlindungan diplomatik dan konsular akan diubah, sehingga kewenangan Uni Eropa menjadi lebih lemah, kemudian Uni Eropa akan bertindak menggunakan *Directives* bukan lagi *Regulations*.

Sebelumnya, *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) dikenal dengan *Treaty Establishing the European Community* (TEC). TFEU memuat pasal-pasal dalam prosedur institusional dan kebijakan-kebijakan Uni, termasuk area Pilar Ketiga yang hanya sedikit dibawa dalam EC terdahulu.³¹³ TFEU secara umum mengikuti struktur TEC, namun terdapat perubahan dalam pasal-pasal dan judul tertentu serta memasukkan pasal-pasal Pilar Ketiga ke dalam batang tubuh TFEU, TFEU terdiri dari:³¹⁴

1. *Part 1 : Principles*
2. *Part 2 : Non-discrimination and Citizenship of the Union*
3. *Part 3 : Policies and Internal Actions of the Union*
4. *Part 4 : Association of the Overseas Countries and Territories*
5. *Part 5 : External Action by Union*
6. *Part 6 : Institutional and Budgetary Provisions*
7. *Part 7 : General and Final Provisions*

Pada TFEU yang telah diamandemen, Part 1 tentang Prinsip-Prinsip, dibahas mengenai kompetensi Uni yang diberikan traktat dalam membuat keputusan, terdapat pada Pasal 1a TFEU.³¹⁵

1. *This Treaty organizes the functioning of the Union and determines the areas of delimitation of, and arrangements for exercising its competences.*
2. *This Treaty and the Treaty on European Union constitute the treaties on which the Union is founded. These two Treaties, which have the same legal value, shall be referred to as 'the Treaties'.*

³¹³ Subject specialists, "The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty Establishing the European Community", *Research Paper 07/86 House of Commons Library of UK*, (Desember, 2007), hlm. 11.

³¹⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

³¹⁵ Uni Eropa, *Treaty of Lisbon 2007, Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 1a.

Pasal ini memberikan kejelasan perbedaan antara TFEU dan TEU, dalam hal ini prosedur *intergovernmental* untuk *Common Foreign and Security Policy* (CFSP), revisi traktat, ratifikasi, dan hal lain yang terkait, bukanlah subjek dari proses pengambilan keputusan dalam Uni yang dibahas dalam TFEU.³¹⁶ Sedangkan ayat 2 dari pasal ini menjelaskan bahwa kedua traktat (TEU dan TFEU) merupakan traktat-traktat pembentuk Uni Eropa dan memiliki kekuatan hukum yang sama.³¹⁷ Mengenai kategori kompetensi yang dimiliki Uni Eropa dijelaskan pada pasal-pasal dalam Title I. Pembahasan mengenai perbedaan yang terdapat dalam amandemen TFEU mengenai pengambilan keputusan akan dibahas pada bab selanjutnya.

³¹⁶ Subject specialists, "The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty Establishing the European Community", hlm. 12.

³¹⁷ *Ibid.*, hlm. 12.

BAB 4

PENGAMBILAN KEPUTUSAN DAN INSTITUSI UNI EROPA

4.1 Institusi-Institusi Uni Eropa

Dalam hal pembuatan kebijakan publik, Uni Eropa akan melewati prosedur yang cukup kompleks, dengan banyaknya kepentingan dan kebutuhan dari masing-masing negara anggota yang harus diperhitungkan dalam pengambilan keputusan.³¹⁸ Masing-masing institusi Uni Eropa memiliki kewenangan tersendiri, sehingga jelas bahwa institusi-institusi tersebut mengikuti prioritas masing-masing dari pada prioritas dari negara anggota, institusi-institusi tersebut bersifat mandiri.³¹⁹ Pengaturan mengenai Institusi Uni Eropa diatur dalam Pasal 13 TEU mengenai institusi,³²⁰

1. The Union shall have an institutional framework which shall aim to promote its values, advance its objectives, serve its interests, those of its citizens and those of the Member States, and ensure the consistency, effectiveness and continuity of its policies and actions.

The Union's institutions shall be:

- 1) The European Parliament,*
- 2) The European Council,*
- 3) The Council,*
- 4) The European Commission,*
- 5) The Court of Justice of the European Union,*
- 6) The European Central Bank,*
- 7) The Court of Auditors.*

2. Each institution shall act within the limits of the powers conferred on it in the Treaties, and in conformity with the procedures, conditions and objectives set out in them, The institutions shall practice mutual sincere cooperation.

³¹⁸ Alex Warleigh-Lack, *European Union The Basics Second Edition*, (Oxon: Routledge, 2009), hlm. 37.

³¹⁹ *Ibid.*, hlm. 37.

³²⁰ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 42.

Dari pasal tersebut, terlihat bahwa Traktat Lisbon mengakui status formal European Central Bank dan European Council sebagai institusi Uni Eropa untuk pertama kalinya.³²¹

4.1.1 European Parliament

European Parliament (selanjutnya disebut sebagai EP) diatur dalam Pasal 14 TEU, “*The European Parliament shall, jointly with the Council, exercise legislative and budgetary functions. It shall exercise functions of political control and consultation as laid down in the Treaties. It shall elect the President of the Commission. (Article 14 (1) TEU)*”.³²²

EP yang pada awalnya merupakan gabungan dari ECSC *Joint Assembly*, EEC *Assembly*, dan Euratom *Assembly*, merupakan perwakilan masyarakat dari negara anggota Uni Eropa.³²³ Gabungan ketiga *Assembly* tersebut tidak serta merta berganti nama menjadi EP, karena istilah ‘*European Parliament*’ baru dipakai setelah adanya amandemen EC Treaty oleh TEU.³²⁴ Hingga tahun 1979, EP terdiri dari delegasi yang dinominasikan oleh masing-masing pemerintah nasional negara anggota sebagai partai-partai yang mewakili pula dalam parlemen nasional, sehingga banyak yang memiliki keanggotaan ‘*dual mandate*’, yaitu dalam EP dan juga dalam parlemen nasional.³²⁵ Pada *European Council* di Paris tahun 1974, diputuskan untuk memberlakukan provisi pemilihan langsung bagi EP sebagaimana dinyatakan dalam Traktat Roma, kemudian pada tahun 1979 pemilihan untuk pertama kali dilaksanakan.³²⁶

Sebagai satu-satunya institusi Uni Eropa yang dipilih langsung, EP terdiri dari anggota (MEPs) yang dipilih dari masing-masing negara anggota Uni Eropa,

³²¹ John Peterson dan Michael Sheekleton, “EU Institutions and Europe’s Politics”, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper SP IV 2011-501*, (November 2011), hlm. 10.

³²² Uni Eropa, *Treaty on European Union*, Pasal 14 ayat (1).

³²³ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 45.

³²⁴ *Ibid.*, hlm. 45.

³²⁵ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 81.

³²⁶ *Ibid.*, hlm. 81.

yang menduduki partai-partai lintas negara secara independen bukan sebagai anggota delegasi nasional.³²⁷ Sejak berlakunya Traktat Lisbon pada 1 Desember 2009, EP memiliki 754 kursi, hal ini melebihi dari jumlah maksimum anggota sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 14 ayat (2) TEU dikarenakan MEPs yang telah terpilih di bulan Juni tidak mungkin kehilangan kursinya, namun bagaimanapun juga jumlah maksimum MEPs sesuai dengan Pasal 14 ayat (2) TEU harus diterapkan pada pemilihan selanjutnya tahun 2014.³²⁸

The European Parliament shall be composed of representatives of the Union's citizens. They shall not exceed seven hundred and fifty in number, plus the President. Representation of citizens shall be degressively proportional, with a minimum threshold of six members per Member State. No Member State shall be allocated more than ninety-six seats.

The European Council shall adopt by unanimity, on the initiative of the European Parliaments and with its consent, a decision establishing the composition of the European Parliament, respecting the principles referred to in the first subparagraph. (Article 14 (2) TEU)³²⁹

EP dipilih setiap lima tahun sekali dan setiap negara anggota boleh mengirimkan MEPs sesuai dengan kuota yang telah ditentukan sesuai dengan besarnya populasi masing-masing negara.³³⁰ Sejak dipilih secara langsung, EP menikmati legitimasi demokratis dan dapat sepenuhnya mewakili warga negara Uni Eropa, hanya saja pemilihan langsung tersebut tetap tidak dapat memuaskan persyaratan fundamental dari demokrasi, yang mana seluruh otoritas publik berasal dari rakyat.³³¹ Namun, pada Traktat Lisbon secara eksplisit membentuk kewajiban bagi seluruh tindakan Uni Eropa untuk patuh pada prinsip demokrasi perwakilan, sebagai hasilnya masyarakat Uni juga berpartisipasi secara aktif dalam kehidupan

³²⁷ Alex Warleigh-Lack, *European Union The Basics Second Edition*, hlm. 44.

³²⁸ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 45.

³²⁹ Uni Eropa, *Treaty on European Union*, Pasal 14 ayat (2).

³³⁰ Alex Warleigh-Lack, *European Union The Basics Second Edition*, hlm. 44. "...each member state sends an allowed number of MEPs, again according to a formula which roughly reflects the population size of each member state. Thus, the UK has more MEPs than Denmark, and Poland has more than Estonia."

³³¹ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 48.

demokrasi dalam Uni Eropa, sehingga pengambilan keputusan dalam Uni Eropa akan diambil seterbuka dan setertutup mungkin pada masyarakat.³³²

Tabel 4.1: EP Plenary Session dengan 754 Anggota

Germany	99	Czech Republic	22	Finland	13
France	72+2	Greece	22	Ireland	12
Italy	72+1	Hungary	22	Lithuania	12
UK	72+1	Portugal	22	Latvia	8+1
Spain	50+4	Sweden	18+2	Slovenia	7+1
Poland	50+1	Bulgaria	17+1	Estonia	6
Romania	33	Austria	17+2	Cyprus	6
Netherlands	25+1	Denmark	13	Luxembourg	6
Belgium	22	Slovakia	13	Malta	5+1

Sumber : Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 47.

4.1.2 European Council

European Council berkembang dari konferensi antar kepala pemerintahan dari negara anggota Uni Eropa, pada *Paris Summit* bulan Desember 1974, diputuskan pertemuan akan diadakan tiga kali setiap tahunnya dan dideskripsikan sebagai *European Council*.³³³ Sejak saat itu *European Council* menjadi salah satu institusi yang independen dari Uni Eropa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 13 TEU. *European Council* diatur dalam Pasal 15 TEU:

1. *The European Council shall provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political directions and priorities thereof. It shall not exercise legislative functions.*
2. *The European Council shall consist of the Heads of State or Government of the Member States, together with its President and the President of the Commission. The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy shall take part in its work.*
3. *The European Council shall meet twice every six months, convened by its President. When the agenda so requires, the members of the European Council may decide each to be assisted by a minister and, in the case of the President of the Commission, by a*

³³² *Ibid.*, hlm. 48.

³³³ *Ibid.*, hlm. 53.

member of the Commission. When the situation so requires, the President shall convene a special meeting of the European Council.

4. Except where the Treaties provide otherwise, decisions of the European Council shall be taken by consensus.

5. The European Council shall elect its President, by qualified majority, for a term of two and a half years, renewable once. In the event of an impediment or serious misconduct, the European Council can end the President's term of office in accordance with the same procedure.

6. The President of the European Council:

a) shall chair it and drive forward its work;

b) shall ensure the preparation and continuity of the work of the European Council in cooperation with the President of the Commission, and on the basis of the work of the General Affairs Council;

c) shall endeavour to facilitate cohesion and consensus within the European Council;

d) shall present a report to the European Parliament after each of the meetings of the European Council.

The President of the European Council shall, at this level and in that capacity, ensure the external representation of the Union on issues concerning its common foreign and security policy, without prejudice to the powers of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

The President of the European Council shall not hold a national office.³³⁴

Para kepala pemerintahan dan Presiden dari *European Council* bertemu minimal dua kali selama enam bulan untuk mendiskusikan permasalahan yang dibawa ke *European Council*, sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 15 ayat (3) TEU. Traktat Lisbon menciptakan jabatan Presiden *European Council* yang merupakan mandataris Eropa bukan nasional, dipilih setiap dua setengah tahun sekali dengan QMV dari anggota *European Council* (27 kepala pemerintahan negara anggota Uni Eropa).³³⁵ Fungsi utama dari *European Council* adalah untuk membentuk panduan umum bagi tindakan-tindakan Uni Eropa, dalam hal ekonomi dan moneter Uni Eropa, sistem moneter Eropa, pemilihan langsung EP, dan juga berbagai masalah dalam hal akses.³³⁶

4.1.3 The Council

The Council of the European Union atau lebih dikenal sebagai 'Council', merupakan salah satu institusi dari Uni Eropa yang terdiri dari wakil-wakil

³³⁴ Uni Eropa, *Treaty on European Union*, Pasal 15.

³³⁵ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 53.

³³⁶ *Ibid.*, hlm. 54.

pemerintahan negara-negara anggota Uni Eropa dalam level kementerian, yang membidangi sektor-sektor tertentu misalnya ‘*General Affairs and External Relations Council*’ atau delapan sektor lainnya.³³⁷ *Council* diatur dalam Pasal 16 TEU, yang mana memiliki tugas dalam hal legislasi.³³⁸ Sebagai salah satu institusi pengambil keputusan, *Council* merupakan institusi yang memiliki kewenangan yang besar.³³⁹ *Council* bertanggung jawab dalam memastikan koordinasi kebijakan ekonomi negara-negara anggota, serta membentuk budget yang berdasarkan atas *preliminary draft* dari *Commission* yang juga harus disetujui oleh EP.³⁴⁰ *Council* terdiri dari sembilan sektor berbeda yaitu, 1) ‘*General Affairs and External Relations Council*’ atau dikenal sebagai ‘*General Affairs Council*’, 2) ‘*Economic and Financial Affairs*’ (dikenal sebagai *Ecofin Council*), 3) *Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs*, 4) *Employment, social policy, Health, and Consumer Affairs*, 5) *Competitiveness*, 6) *Transport, Telecommunications and Energy*, 7) *Agriculture and Fisheries*, 8) *Environment*, 9) *Education, Youth, and Culture*.³⁴¹ Presidensi *Council* dijalankan oleh setiap negara anggota secara bergantian dengan masa bakti enam bulan (setiap 1 Januari dan 1 Juli setiap tahunnya), pemilihan Presiden *Council* diputuskan dengan suara bulat (*unanimity*) oleh *Council*.³⁴² Pengambilan keputusan dalam *Council*, sebagai peraturan umum dilakukan dengan *qualified majority*, seperti yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (3) TEU, *simply majority* yang mana masing-masing anggota *Council* memiliki satu suara hanya dipakai untuk kasus-kasus individual dan bukan dalam area yang sensitif.³⁴³

³³⁷ Alex Warleigh-Lack, *European Union The Basics Second Edition*, hlm. 41.

³³⁸ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 57.

³³⁹ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 85.

³⁴⁰ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 57.

³⁴¹ *Ibid.*, hlm. 55.

³⁴² *Ibid.*, hlm 55.

³⁴³ *Ibid.*, hlm. 59. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on European Union*, Pasal 16. “3) *The Council shall act by a qualified majority except where the Treaties provide otherwise.* 4) *As from 1 November 2014, a qualified majority shall be defined as at least 55% of the members of the Council, comprising at least fifteen of them and representing Member States comprising at least 65% of the population of the Union.*”

Pada Traktat Konstitusi yang lalu *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* akan berubah menjadi *EU Foreign Minister*, namun dikarenakan Traktat Konstitusi gagal diberlakukan, maka hal tersebut tidak terjadi, pada akhirnya *High Representative* memiliki basis di dua institusi yaitu *Council dan Commission*.³⁴⁴ Dalam TEU, *High Representative* diatur pada Pasal 18, *High Representative* juga dipilih oleh *European Council*, bertindak dengan *qualified majority* dengan persetujuan dari Presiden *Commission*.³⁴⁵

4.1.4 European Commission

Commission merupakan institusi eksekutif dari Uni Eropa, banyak pula yang menyebutnya sebagai ‘pemerintah’ dalam Uni Eropa.³⁴⁶ *Commission* terdiri dari 27 anggota, termasuk Presiden, Wakil Presiden Pertama: *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, serta 6 (enam) Wakil Presiden lainnya, namun disepakati sejak tahun 2014 *European Commission* tidak lagi memiliki perwakilan dari masing-masing negara anggota, melainkan dengan memiliki anggota yang berjumlah 2/3 dari jumlah negara anggota (jumlah negara anggota Uni Eropa 27, maka 2/3-nya adalah 18, sebagai jumlah anggota dari *Commission*).³⁴⁷ *Commission* dikepalai oleh Presiden termasuk *High Representation of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* sebagai

³⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 61.

³⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 61. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on European Union*, Pasal 18. “1) *The European Council, acting by a qualified majority, with the agreement of the President of the Commission, shall appoint the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The European Council may end his term of office by the same procedure.* 2) *The High Representative shall conduct the Union’s common foreign and security policy. He shall contribute by his proposals to the development of that policy, which he shall carry out as mandated by the Council. The same apply to the common security and defence policy.* 3) *The High Representative shall preside over the Foreign Affairs Council.* 4) *The High Representative shall be one of the Vice-Presidents of the Commission. He shall ensure the consistency of the Union’s external action. He shall be responsible within the Commission for responsibilities incumbent on it in external relations and for coordinating other aspects of the Union’s external action. In exercising these responsibilities within the Commission, and only for these responsibilities, the High Representative shall be bound by Commission procedures to the extent that this is consistent with paragraphs 2 and 3.”*

³⁴⁶ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 76.

³⁴⁷ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 62.

Wakil Presiden Pertama. Mengenai *Commission* telah diatur pula dalam Pasal 17 TEU. Presiden dan anggota *Commission* bertugas selama lima tahun, para anggota *Commission* harus dipilih berdasarkan kemampuan mereka dan harus independen atau mandiri dalam melaksanakan tugas mereka, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (3) TEU.³⁴⁸ *European Commission* bertempat di Brussels, *Commission* memiliki tugas untuk mengajukan legislasi Uni, memonitor pengaplikasian dari hukum Uni, mengadministrasi dan mengimplementasi legislasi Uni, dan mewakili Uni Eropa dalam organisasi internasional.³⁴⁹ Mengenai tugas mengambil inisiatif dalam legislasi Uni, dapat dikatakan *Commission* memonopoli tugas tersebut, karena tanpa adanya proposal dari *Commission* maka tidak akan ada legislasi yang terbentuk.³⁵⁰

4.2 Pengambilan Keputusan Dalam Uni Eropa

Sejak terbentuk, pengambilan keputusan merupakan hal yang kompleks dalam Uni Eropa.³⁵¹ Hal ini juga disebabkan oleh kompleksnya institusi-institusi yang ada dalam Uni Eropa, sedari terbentuk institusi-institusi tersebut mengalami perkembangan, hingga sempat terbagi menjadi tiga pilar dan pada akhirnya berbentuk seperti sekarang ini. Uni Eropa merupakan organisasi yang dibentuk dengan hukum sekaligus sebuah komunitas yang berdasarkan hukum, sehingga pembentukan hukum dalam Uni Eropa akan selalu berkaitan dengan prosedur pengambilan keputusan dalam Uni Eropa.³⁵²

Uni Eropa sebagai organisasi memiliki sumber hukumnya sendiri, yang dalam hal ini sumber hukum Uni Eropa terdiri dari *primary legislation*, yaitu berupa traktat-traktat Uni Eropa sebagai prinsip-prinsip umum hukum Uni, kemudian terdapat pula *secondary legislation* yang berupa *legislative acts*, non-

³⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 63.

³⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 64.

³⁵⁰ Roland Vaubel, *The European Institutions as an Interest Group: The Dynamics of Ever-Closer Union*, (London: The Institute of Economic Affairs, 2009), hlm. 26.

³⁵¹ Alex Warleigh-Lack, *European Union The Basics Second Edition*, hlm. 47.

³⁵² Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 79.

legislative acts, serta *other acts*.³⁵³ Sumber hukum lainnya yaitu perjanjian internasional Uni Eropa, prinsip-prinsip hukum umum, serta konvensi antar negara anggota Uni Eropa.³⁵⁴ Berkaitan dengan pengambilan keputusan Uni Eropa, maka *secondary legislation* adalah hukum yang dibentuk oleh institusi-institusi Uni Eropa dengan kewenangan yang diberikan kepada institusi-institusi tersebut sebagai salah satu sumber hukum Uni, sehingga pengambilan keputusan dalam institusi-institusi Uni Eropa menjadi hal yang penting.³⁵⁵

Secara garis besar dapat dilihat dua kategori sumber hukum Uni adalah *Primary legislation* dan *Secondary Legislation*.³⁵⁶ Seperti diketahui *Primary legislation* merupakan traktat-traktat pembentuk Uni Eropa atau disebut sebagai *founding treaties* dengan segala amandemennya serta protokol-protokol yang terlampir dalam traktat-traktat tersebut.³⁵⁷ Sedangkan, *secondary legislation* merupakan keseluruhan hukum yang dibentuk oleh institusi-institusi Uni Eropa untuk memenuhi maksud dan tujuan dari *founding treaties*,³⁵⁸ yang terdiri dari *legislative acts*, *non-legislative acts*, dan *other acts*, namun yang akan menjadi fokus dalam pembahasan ini adalah mengenai *legislative acts* yang diadopsi berdasarkan *legislative procedure* yaitu *ordinary legislative procedure* atau *special legislative procedure*.³⁵⁹

³⁵³ *Ibid.*, hlm. 80. “*Non-legislative acts: delegated acts and implementing acts. Other acts: Recommendations and opinions, interinstitutional agreements, resolutions, declaration, and action programmes.*”

³⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 80.

³⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 81.

³⁵⁶ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 100.

³⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 100.

³⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 100.

³⁵⁹ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 81. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 289 ayat (1) – (3). “1) *The ordinary legislative procedure shall consist in the joint adoption by the European Parliament and the Council of a regulation, directive or decision on a proposal from the Commission. This procedure is defined in Article 294. 2) In the specific cases provided for by the Treaties, the adoption of a regulation, directive or decision by the European Parliament with the participation of the Council, or by the latter with the participation of the European Parliament, shall constitute a special legislative procedure. 3) Legal acts adopted by legislative procedure shall constitute legislative acts.*”

Pembentukan *secondary legislation* akan melalui proses pengambilan keputusan dalam *legislative procedure* yang didefinisikan dalam Pasal 289 TFEU, yang terdiri dari dua tipe yaitu:³⁶⁰

- a) *Ordinary legislative procedure*, diatur dalam Pasal 294 TFEU, yang secara esensial sama dengan proses *co-decision* yang sebelumnya diatur dalam Pasal 251 TEC, yaitu dimulai dengan *first-reading* oleh EP yang dimungkinkan adanya persetujuan *Council* pada *first-reading*, selanjutnya bila *Council* tidak menyetujui posisi yang diberikan EP pada *first-reading* maka *Council* dapat mengadopsi posisinya dalam *first-reading* dan mengkomunikasikannya dengan EP. Selanjutnya, bila dalam tiga bulan EP menolak dengan mayoritas anggotanya posisi *Council* dalam *first-reading* maka peraturan yang diajukan akan dipertimbangkan untuk tidak diadopsi, namun dimungkinkan adanya konsiliasi bila fase *second-reading* tersebut tidak dicapai, bila dalam waktu enam minggu masa konsiliasi menyetujui *joint text* hasil konsiliasi, maka EP dengan pengambilan suara terbanyak dan *Council* dengan *qualified majority* masing-masing memiliki waktu enam minggu untuk mengadopsi peraturan tersebut, jika tidak berhasil maka peraturan yang diajukan tersebut tidak dapat diadopsi dan proses legislatif dihentikan.³⁶¹ Traktat Lisbon hanya mengamandemen untuk menekankan persamaan antara EP dan *Council* dalam prosedur ini, yaitu dalam hal legislasi EP dan *Council* membentuk bikameral legislatur. Subjek-subjek yang menggunakan *ordinary legislative procedure* telah diatur sebelumnya dan akan tercatat bila subjek tersebut menggunakan *ordinary legislative procedure* yang dikombinasikan dengan penggunaan suara bulat (*unanimity*) di *Council*, karena QMV akan selalu digunakan dalam prosedur ini.
- b) *Special legislative procedure*, tidak diatur dengan pengaturan yang standar, namun dengan peraturan yang berbeda pada subjek-subjek

³⁶⁰ Steve Peers, *Guide to EU Decision-Making and Justice and Home Affairs after the Treaty of Lisbon*, (London: Statewatch Publication, 2010), hlm. 3.

³⁶¹ Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 294.

tertentu. Konsep *special legislative procedure* ini adalah, EP dan *Council* masing-masing terlibat dalam pengadopsian legislasi, hanya berbeda subjek dengan yang diatur dalam *ordinary legislative procedure*. Dalam beberapa subjek *special legislative procedure* menggunakan suara bulat (*unanimity*) dalam *Council* dan membutuhkan konsultasi dengan EP, misalnya dalam subjek yang diatur dalam Pasal 89 TFEU³⁶² mengenai operasi polisi lintas batas negara. Dalam beberapa subjek, masih menggunakan suara bulat (*unanimity*) dan persetujuan dari EP, seperti yang diatur dalam Pasal 86 TFEU³⁶³, mengenai *European Public Prosecutor*. Terdapat pula beberapa subjek yang menggunakan QMV dalam *Council* dan EP hanya memberikan konsultasi atau EP mengambil peran utama dan *Council* menyetujui tindakan yang diambil oleh EP. Namun, terdapat pula prosedur yang *sui generis special legislative procedure*, mengenai penentuan budget tahunan Uni Eropa.

4.2.1 Bentuk-Bentuk Keputusan Legislative Acts Uni Eropa

Sistem dari *legislative acts* telah terbentuk sejak Uni Eropa dibentuk, dengan disepakatinya bentuk-bentuk legislasi Uni, bagaimana harus dibentuk, dan efek apa yang dimilikinya.³⁶⁴ Dalam hal ini intitusi-insitusi Uni Eropa yang berperan dalam legislasi Uni harus bisa meluruskan perbedaan ekonomi, sosial, serta kondisi lingkungan dari negara-negara anggota, tetapi juga tidak menginterfensi sistem hukum domestik negara-negara anggota lebih dari yang dibutuhkan.³⁶⁵ Seperti telah disebutkan sebelumnya, *legislative acts* yang

³⁶² *Ibid.*, Pasal 89. “ *The Council, acting in accordance with a special legislative procedure, shall lay down the conditions and limitations under which the competent authorities of the Member States referred to in Article 82 and 87 may operate in the territory of another Member States in liaison and in agreement with the authorities of that State. The Council shall act unanimously after consulting the European Parliament.* ”

³⁶³ *Ibid.*, Pasal 86. “ *1) In order to combat crimes affecting the financial interests of the Union, the Council, by means of regulations adopted in accordance with a special legislative procedure, may establish a European Public Prosecutor’s Office from Eurojust. The Council shall act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament.* ”

³⁶⁴ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 87.

³⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 87.

merupakan bagian dari *secondary legislation* terdiri dari *regulation*, *directive*, dan *decision*, pada praktiknya ketiganya memiliki efek yang berbeda-beda pada negara-negara anggota, dapat dilihat sebagai berikut:

	DITUJUKAN	EFEK
REGULATION	Seluruh negara anggota Uni Eropa, baik pribadi kodrati dan badan hukum.	Langsung dapat diaplikasikan dan mengikat secara keseluruhan.
DIRECTIVE	Seluruh negara anggota atau negara anggota tertentu.	Mengikat dengan menghormati hasil yang diharapkan. Langsung dapat diaplikasikan hanya dengan kondisi tertentu.
DECISION	Tidak ditentukan untuk seluruh atau negara anggota tertentu; pribadi kodrati atau badan hukum tertentu.	Langsung dapat diaplikasikan dan mengikat secara keseluruhan.

Tabel 4.2

Sumber: Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 88.

4.2.1.1 Regulations

Pada saat *regulations* dikeluarkan maka akan secara otomatis berlaku efektif sebagai hukum di negara-negara anggota tanpa diperlukan legislasi nasional untuk mengesahkannya.³⁶⁶ *Regulations* langsung dapat diaplikasikan atau digunakan (*directly applicable*) dan mengikat (*binding*) negara-negara anggota, yang mana memberikan keuntungan Uni Eropa dapat dengan cepat memberlakukan peraturan yang dibentuknya secara cepat dan konsisten serta

³⁶⁶ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 102.

mengikat kepada negara-negara anggotanya.³⁶⁷ *Regulation* juga merupakan *legal acts* yang memungkinkan institusi-institusi Uni Eropa bergesekan dengan hukum nasional negara anggota, dua hal yang tidak biasa dalam hukum internasional terdapat *regulation* yaitu.³⁶⁸

- a) Pertama yaitu dasar komunitas, maksudnya adalah anggota komunitas tunduk pada hukum yang sama secara keseluruhan, tidak tergantung pada batas internasional, dan berlaku penuh di negara-negara anggota. Negara-negara anggota tidak berwenang untuk memberlakukan hukum secara tidak lengkap atau memilih provisi-provisi apa saja yang ingin diberlakukan, serta tidak dapat pula menggunakan hukum domestik untuk mengecualikan hal-hal yang diperintahkan dalam peraturan yang dibentuk Uni.
- b) Kedua adalah kemampuan untuk dapat langsung diaplikasikan atau digunakan (*direct applicability*), yang mana *legal acts* tidak perlu diubah ke dalam hukum nasional namun, dapat langsung memberikan kewajiban pada masyarakat Uni sama halnya dengan hukum nasional. Negara anggota beserta seluruh institusi pemerintahannya termasuk pengadilan terikat secara langsung pada hukum Uni, sama mengikatnya dengan hukum nasional.

4.2.1.2 Directives

Directives merupakan salah satu instrumen legislatif yang penting sama halnya dengan *regulations*, *directives* juga mengikat seluruh negara anggota namun tidak menetapkan tindakan-tindakan yang terperinci untuk diambil.³⁶⁹ Hal ini dikarenakan adanya kesulitan untuk memberikan tindakan-tindakan di dalam

³⁶⁷ Leonard Jason-Llyod, *The Legal Framework of The European Union*, (London: Frank Cass&co.Ltd, 1997), hlm. 39. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 288. "...A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States."

³⁶⁸ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 88.

³⁶⁹ Leonard Jason-Llyod, *The Legal Framework of The European Union*, hlm. 40. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 288. "...A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods."

beberapa negara atau tidak diperlukannya beberapa aturan untuk diikuti.³⁷⁰ *Directives* berfungsi untuk mendamaikan dua tujuan yaitu menjamin adanya keseragaman (*uniformity*) dari hukum Uni dan menghormati perbedaan tradisi dan struktur pada masing-masing negara anggota.³⁷¹ Sehingga dapat dikatakan tujuan utama dari *directives* adalah bukan untuk unifikasi hukum, yang merupakan tujuan dari *regulations*, melainkan untuk harmonisasi hukum.³⁷²

Directive mengikat kepada negara-negara anggota terkait dengan tujuan yang diinginkan tercapai namun, dikembalikan kepada otoritas nasional untuk memutuskan bagaimana untuk melaksanakannya, karena yang sebenarnya terjadi adalah *directive* tidak menggantikan hukum nasional negara anggota namun menempatkan negara-negara anggota di bawah kewajiban untuk mengadaptasi hukum nasional mereka sehingga berada satu garis dengan provisi-provisi hukum Uni, sehingga secara umum terdapat dua tingkat dalam proses pembuatan hukum.³⁷³ Pada tingkat pertama, *directive* menentukan tujuan yang ingin dicapai pada level Uni Eropa oleh negara anggota pada periode waktu tertentu, kemudian, pada tingkat kedua, yaitu tingkat nasional, tujuan yang telah ditentukan pada level Uni Eropa diterjemahkan ke dalam hukum atau provisi administratif dari negara-negara anggota.³⁷⁴

Directive tidak langsung memberikan kewajiban kepada masyarakat Uni Eropa, *directive* ditujukan kepada negara anggota, hak dan kewajiban masyarakat muncul hanya pada tindakan yang dilaksanakan oleh otoritas negara anggota dalam mengimplementasikan *directive*, sehingga akan timbul pertanyaan mengenai efek langsung (*direct effect*) dari *directive* kepada masyarakat Uni.³⁷⁵ Langsung dapat diaplikasikan atau diberlakukan (*direct applicability*) dan berefek langsung (*direct effect*) merupakan dua konsep yang terdapat pada *legislative acts* yang

³⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 40.

³⁷¹ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 89.

³⁷² *Ibid.*, hlm. 89.

³⁷³ *Ibid.*, hlm. 90.

³⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 90.

³⁷⁵ Leonard Jason-Llyod, *The Legal Framework of The European Union*, hlm. 41.

penting untuk didiskusikan lebih lanjut. Kedua konsep ini (*direct applicability* dan *direct effect*) terdapat dalam *regulations* dan *directives*, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, *regulations* dapat langsung diberlakukan (*directly applicable*), sehingga sejak saat itu mengikat secara keseluruhan pada negara-negara anggota tanpa diperlukan lagi instrumen nasional agar dapat berlaku di negara-negara anggota.³⁷⁶ Selain itu *regulations* juga memiliki efek langsung (*direct effect*), yang mana dapat memberikan hak langsung kepada pribadi kodrati dan badan hukum yang harus dilindungi oleh pengadilan nasional masing-masing negara anggota, namun *direct effect* tidak secara eksklusif terdapat dalam *regulations*, sebab *directives* juga memiliki *direct effect*.³⁷⁷ Contoh kasus yang memperlihatkan *directives* dapat memiliki *direct effect* adalah *Van Duyn v. Home Office 41/74 (1974) ECR 1337*.³⁷⁸ *Direct effect* juga memerlukan analisis apakah berupa hubungan hubungan vertikal atau horizontal. *Vertical direct effect* berupa hubungan antara individu dengan negara anggota, termasuk otoritas publik atau organ suatu negara, sedangkan *horizontal direct effect* berkaitan dengan hubungan antar individu atau korporasi.³⁷⁹ *Horizontal direct effect* dari *directive* tidak dapat diterima oleh *Court of Justice*³⁸⁰, sehingga yang dapat diterima adalah *vertical direct effect* antara individu dan negara anggota.³⁸¹ Namun, terdapat pula situasi yang memperbolehkan adanya ‘*horizontal direct effect*’, sebagai contoh pada

³⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 41.

³⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 41.

³⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 42. “ *Article 48 of the EC Treaty covers general freedom of movement for workers within the EC, although matters of public policy, security or health may fall outside the ambit of this measures. However, Article 48 was augmented by Council Directive 64/221, which provides that only the personal conduct of the individual concerned shall be used to justify measures taken on grounds of public policy or security. In this case, a Dutch national was refused entry into the UK because she intended to work for an organization that was considered by the government to be harmful. Action was brought before the High Court in England which in turn, under Article 177 of the EC Treaty, referred the matter to the European Court for a preliminary ruling. The European Court ruled that Council Directive 64/221 enabled individual’s rights to be enforced in the UK courts, but it went on to say that in this case personal conduct could be related to present association with certain organizations.*”

³⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 43.

³⁸⁰ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 91.

³⁸¹ Leonard Jason-Llyod, *The Legal Framework of The European Union*, hlm. 43.

kasus *Marshall v. South West Hampshire Health Authority 152/84 (1986) ECR 723*, pada kasus ini pengadilan mengakui adanya ‘horizontal direct effect’ pada *directive*, dalam kasus ini *directive* yang menjadi permasalahan adalah *Directive 76/207*, yang melarang adanya diskriminasi jenis kelamin pada pekerjaan.³⁸² Sehingga, dapat dikatakan ‘horizontal direct effect’ dapat diaplikasikan pada situasi tertentu, seperti dalam kasus tersebut adanya keterkaitan negara anggota atau berkaitan dengan tujuan hukum nasional.³⁸³

Konsep *direct effect* dari *directive* dikembangkan ECJ pada *Case No. 26/62, van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen (1963)*, *direct effect* memuat hal-hal berikut, yaitu:³⁸⁴

- a) *Unconditional and unqualified;*
- b) *Sufficiently precise and clear.*

Dapat disimpulkan bahwa *directives* harus cukup jelas dan tepat, tak bersyarat, dan tidak meninggalkan ruang untuk diskresi dalam implementasinya.³⁸⁵ Negara memiliki tanggung jawab atas implementasi *directive* di negaranya, sebagai contoh terdapat dalam kasus *Francovich v. Italy c-6, 9/90 (1992) IRLR 84*, yang memperkenalkan konsep mengklaim kerugian dari kegagalan pengimplementasian *directive* tepat waktu.³⁸⁶

³⁸² *Ibid.*, hlm. 43. “The ECJ ruled that the directive (*Directive 76/207*) may be relied upon against a state authority that is also acting as an employer. In this instance, Miss Marshall worked for health authority which retired her at 62. She took the matter to an industrial tribunal and then to the Court of Appeal, since she wanted to work until she age of 65, the compulsory retirement age for men. Her action was successful because the health authority was a state organ acting in the capacity of an employer.”

³⁸³ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 92.

³⁸⁴ Peter J. Groves, *European Community Law*, hlm. 63. Lihat juga, Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 91. “Direct effect is defined by the Court as follows. 1) The provisions of the directive must lay down the rights of the EU citizen/undertaking with sufficient clarity and precision. 2) The exercise of the rights is not conditional. 3) The national legislative authorities may not be given any room for manoeuvre regarding the content of the rules to be enacted. 4) The time allowed for implementation of the directive has expired.”

³⁸⁵ Leonard Jason-Llyod, *The Legal Framework of The European Union*, hlm. 43.

³⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 45. “The Italian government failed to implement *Directive 80/987*, which aimed at giving protection to workers on the insolvency of their employers. Member States were expected to ensure that employees’ claims, arising from the employment relationship and relating to pay, were guaranteed. Mr. Francovich was unable to enforce a judgment against his employers, and so claimed against the Italian government for failing to implement a directive from which he clearly would have benefited. The ECJ hold that damages are available against the state for failure

4.2.1.3 Decisions

Tidak seperti *regulations* dan *directives*, *decisions* tidak ditujukan kepada seluruh negara anggota, namun ditujukan kepada negara anggota tertentu, atau firma tertentu, organisasi atau individu tertentu di dalamnya.³⁸⁷ Meskipun *decisions* termasuk dalam *secondary legislation*, sifat dasarnya lebih ke arah administratif dari pada legislatif, namun demikian, *decisions* pada hal-hal tertentu membentuk kewajiban hukum, sehingga memiliki efek legislatif.³⁸⁸ *Decisions* mengikat kepada pihak yang ditujukan, karena seperti telah dijelaskan sebelumnya *decisions* ditujukan kepada negara anggota tertentu atau pihak-pihak tertentu.³⁸⁹ Secara umum karakteristik dari *decisions* adalah sebagai berikut.³⁹⁰

- 1) Berbeda dengan *regulations*, pihak yang ditujukan oleh *decisions* harus tertulis dengan jelas pada *decisions* dan hanya pihak tersebut yang terikat pada *decisions*.
- 2) Berbeda dengan *directives*, *decisions* mengikat secara keseluruhan tidak dapat memilih provisi-provisi tertentu, yang mana pada *directives* yang utama adalah tercapainya tujuan.
- 3) *Decisions* mengikat pihak yang ditujukan, sehingga *decision* yang ditujukan pada negara anggota memungkinkan memiliki *direct effect* pada warga negaranya sebagai *directive*.

to implement EC Directives. The ECJ also laid down three conditions which have to be fulfilled before a member state may be liable:

- 1) That the result required by the distinctive includes the conferring of rights for the benefit of individuals;
- 2) That the content of these rights is identifiable by reference to the directive;
- 3) That there exists a causal link between the breach of the state's obligations and the damage suffered by the person affected."

³⁸⁷ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 103.

³⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 103.

³⁸⁹ Leonard Jason-Llyod, *The Legal Framework of The European Union*, hlm. 46.

³⁹⁰ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 93. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 288. "...A decision shall be binding in its entirety. A decision which specifies those to whom it is addressed shall be binding only on them."

4.2.2 Analisis Pengambilan Keputusan Uni Eropa Setelah Berlakunya Traktat Lisbon

Dalam pengambilan keputusan Uni Eropa, selain institusi pembentuk kebijakan penting pula untuk menganalisis mengenai pengambilan suara pada masing-masing institusi dalam pengambilan keputusan. Uni Eropa seperti telah dijelaskan sebelumnya, berbeda dengan organisasi internasional lainnya yang menggunakan *unanimity*, yang memperlihatkan persetujuan masing-masing anggota dalam keputusan yang diambil.³⁹¹ Meskipun *unanimity* memperlihatkan adanya persetujuan dari tiap-tiap anggota, namun secara umum penggunaan *unanimity* memiliki kekurangan, yaitu menghambat tercapainya tujuan yang diinginkan, sebagaimana Stephen Zamora menambahkan:³⁹²

The disadvantage of the rule of unanimity, of course, is that international agreement is impossible to obtain when any single participant can block a decision, to achieve unanimous consent, the strength of a decision must be diluted so as to please everyone. Either result is unsatisfactory for an effectively functioning international organization that is charged with making and implementing decisions to meet urgent, practical problems.

Youri Devuyst, salah satu pendiri *European Community* yang menekankan untuk menghindari kekurangan organisasi internasional sebelumnya, dengan mengutip Paul-Henri Spaak yang menyatakan bahwa rumusan *unanimity* merupakan rumusan ketidakmampuan.³⁹³ Bukan tidak beralasan Spaak menyatakan hal tersebut, sebagai ilustrasi Uni Eropa pernah mengalami masa sulit disebabkan oleh pengambilan suara secara *unanimity* dalam *Council* pada periode 1966 hingga 1986, pada tahun 1965 Perancis menolak fase *qualified majority voting* yang terdapat dalam Traktat Roma untuk bidang agrikultur dan pasar internal, aksi protes Perancis ditunjukkan dengan memboikot pertemuan-pertemuan *Council* selama tujuh bulan, periode ini juga disebut sebagai ‘kekosongan kursi’, pada akhirnya Perancis berhasil dibawa untuk menegosiasikan hal tersebut dengan

³⁹¹ Stephen C. Sieberson, “Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon”, hlm. 932.

³⁹² *Ibid.*, hlm. 932.

³⁹³ *Ibid.*, hlm. 933.

mengubah frase-frase tertentu hingga kembali pada konsensus tanpa adanya amandemen traktat, meskipun pada akhirnya QMV diperkenankan, beberapa voting tetap memakan waktu selama 20 tahun, hal tersebut menyebabkan stagnansi di dalam Uni Eropa, lebih dikenal sebagai ‘*Euroclerosis*’ atau ‘*dark ages*’.³⁹⁴ Meskipun, pengambilan suara secara *unanimity* tidak seluruhnya membawa aktivitas Uni Eropa terhambat, namun kebanyakan pemimpin Eropa berkesimpulan bahwa untuk integrasi kedepannya dilaksanakan dengan *qualified majority voting* pada *Council*.³⁹⁵

Traktat Lisbon mengubah bobot negara dan persyaratan mayoritas dalam *Council*.³⁹⁶ Sebelumnya bobot negara anggota terkecil relatif terhadap negara anggota yang lebih besar, kemudian digantikan dengan bobot populasi.³⁹⁷ Traktat Lisbon mengganti bobot negara dalam pengambilan suara mayoritas, yang pada tahun 2017 akan diturunkan dari 73,9% menjadi 65%, selain itu 55% dari negara anggota harus menyetujuinya yang mana lebih mudah untuk dicapai.³⁹⁸

Pasal 238 TFEU menentukan *qualified majority voting* yang akan mulai berlaku pada tahun 2014 sebagai berikut.³⁹⁹

- 1) *Where it is required to act by a simple majority, the Council shall act by a majority of its component members.*
- 2) *By way of derogation from Article 16(4) of the Treaty on European Union, as from 1 November 2014 and subject to the provisions laid down in the Protocol on transitional provisions, where the Council does not act on a proposal from the Commission or from the High Representative of the Union for Foreign Affairs*

³⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 934.

³⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 935. “ *The Single European Act of 1986 significantly expanding the use of QMV, for the purpose of facilitating approval of a substantial number of directives that were necessary for completion of the internal market by the end of 1992. The treaties of Maastricht, Amsterdam, and Nice further extended QMV, and the Lisbon Treaty for the first time states that the Council “shall act by a qualified majority except where the Treaties provide otherwise.”*”

³⁹⁶ Roland Vaubel, *The European Institutions as an Interest Group: The Dynamics of Ever-Closer Union*, hlm. 68.

³⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 68.

³⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 68.

³⁹⁹ Subject Specialist, “The Treaty of Lisbon: Amendments to the Treaty Establishing the European Community”, hlm. 83. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 238.

and Security Policy, the qualified majority shall be defined as at least 72% of the members of the Council, representing Member States comprising at least 65% of the population of the Union.

- 3) As from 1 November 2014 and subject to the provisions laid down in the Protocol on transitional provisions, in cases where, under the Treaties, not all the members of the Council participate in voting, a qualified majority shall be defined as follows:
- a) A qualified majority shall be defined as at least 55% of the members of the Council representing the participating Member States, comprising at least 65% of the population of these States.

A blocking minority must include at least the minimum number of Council members representing more than 35% of the population of the participating Member States, plus one member, failing which the qualified majority shall be deemed attained;

- b) By way of derogation from point (a), where the Council does not act on a proposal from the Commission or from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the qualified majority shall be defined as at least 72% of the members of the Council representing the participating Member States, comprising at least 65% of the population of these States.
- 4) Absentions by Members present in person or represented shall not prevent the adoption by the Council of acts which require unanimity.

Sedangkan yang mengatur prosedur pengambilan suara sejak berlakunya Traktat Lisbon hingga 2014 terdapat pada Pasal 3 *Protocol on Transitional Provisions*, dalam judul *Provisions concerning the qualified majority*⁴⁰⁰ yang pada intinya mengatur mengenai masa transisi sejak berlakunya Traktat Lisbon hingga masa diberlakukannya pengaturan QMV yang mulai berlaku pada 1 November 2014, oleh karena itu hingga 31 Oktober 2014 provisi mengenai QMV yang terdapat pada Pasal 9C ayat (4) TEU (Pasal 16 *consolidated version*) dan Pasal 205 ayat (2) TFEU (Pasal 238 *consolidated version*) akan berlaku tanpa prasangka terhadap subparagraf kedua dari Pasal 201a(1) TFEU (Pasal 235 *consolidated version*).⁴⁰¹ Untuk tindakan *European Council* dan *Council* yang memerlukan QMV, suara masing-masing anggota akan berbobot sebagai berikut:⁴⁰²

⁴⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 84 – 85.

⁴⁰¹ Uni Eropa, *Protocol on Transitional Provisions*, Pasal 3 ayat (3).

⁴⁰² *Ibid.*, Pasal 3 ayat (3).

<i>Belgium</i>	12	<i>France</i>	29	<i>Austria</i>	10
<i>Bulgaria</i>	10	<i>Italy</i>	29	<i>Poland</i>	27
<i>Czech Republic</i>	12	<i>Cyprus</i>	4	<i>Portugal</i>	12
<i>Denmark</i>	7	<i>Latvia</i>	4	<i>Romania</i>	14
<i>Germany</i>	29	<i>Lithuania</i>	7	<i>Slovenia</i>	4
<i>Estonia</i>	4	<i>Luxembourg</i>	4	<i>Slovakia</i>	7
<i>Ireland</i>	7	<i>Hungary</i>	12	<i>Finland</i>	7
<i>Greece</i>	12	<i>Malta</i>	3	<i>Sweden</i>	10
<i>Spain</i>	27	<i>Netherlands</i>	13	<i>United Kingdom</i>	29

Tabel 4.3

Sehingga, dalam 27 negara anggota dengan total jumlah suara 345 dan 255 suara yang diperlukan untuk *qualified majority* pada hal-hal yang diajukan oleh *Commission*.⁴⁰³ Untuk hal lain, *qualified majority* memerlukan 255 suara dengan sedikitnya 2/3 dari jumlah negara anggota (18 dari total 27 negara anggota).⁴⁰⁴ Selain itu anggota *European Council* dan *Council* dapat meminta pemeriksaan, pada saat suatu tindakan atau produk hukum diadopsi oleh *European Council* atau *Council* dengan *qualified majority* yang berfungsi untuk memastikan *qualified majority* tersebut telah mewakili setidaknya 62% dari total populasi Uni dan apabila tidak terpenuhi maka tindakan tersebut tidak akan diadopsi.⁴⁰⁵ Traktat Lisbon mendefinisikan *qualified majority* sebagai upaya untuk memberikan kekuatan suara lebih kepada negara-negara kecil, selain itu upaya untuk mencapai konsensus dalam *Council* tetap dilanjutkan, meskipun dalam bidang yang mengharuskan keputusan diambil melalui QMV, sebagaimana Edward Best mendeskripsikan fenomena tersebut sebagai berikut:⁴⁰⁶

The 'Founding Fathers' of Europe explicitly rejected 'objective' keys and population, in favour of a distribution of votes reflecting a balancing act between states. This balance was conceived in terms of clusters of states and responded to a general principle of 'degressive proportionality'... by which the larger units are under-represented compared to smaller ones. This in turn has loosely reflected the belief

⁴⁰³ Stephen C. Sieberson, "Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon", hlm. 937.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 937.

⁴⁰⁵ Uni Eropa, *Protocol on Transitional Provisions*, Pasal 3 ayat (3) subparagraf 3.

⁴⁰⁶ Stephen C. Sieberson, "Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon", hlm. 938.

that, in such a diverse and sensitive union as the European Community, the pursuit of consensus and the protection of minorities are more important principles than simple majority rule.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa Traktat Lisbon mempengaruhi pengambilan keputusan dari institusi legislatif Uni Eropa yaitu *Council*, meskipun demikian perubahan dari *unanimity* menjadi QMV pada hal-hal tertentu tidak mengubah identitas mendasar dari Uni Eropa, mengenai dalam hal apa saja Traktat Lisbon mengubah *unanimity* menjadi QMV akan dibahas selanjutnya.

4.2.2.1 Perubahan Unanimity menjadi QMV Setelah Berlakunya Traktat Lisbon

Pada saat Traktat Roma memasukkan fase perubahan *unanimity* menjadi QMV untuk pengambilan keputusan dibidang-bidang tertentu , terhambat selama 20 tahun untuk persetujuan Luxemburg.⁴⁰⁷ Hingga *Single European Act* 1986 dimungkinkan kembali untuk pemakaian QMV, Traktat Maastricht 1992 membentuk *unanimity-based* pada pilar kedua dan ketiga, meskipun terdapat pula penambahan QMV pada bidang-bidang tertentu, trend ini dilanjutkan pada Traktat Amsterdam dan Nice, serta kini pada Traktat Lisbon.⁴⁰⁸ Dalam Traktat Lisbon terdapat bidang-bidang yang pengambilan suaranya membutuhkan QMV bukan lagi *unanimity* dalam Council, yaitu sebagai berikut.⁴⁰⁹

- a) *Institutional*, yaitu mengenai *Council Presidencies* yang diatur dalam Pasal 16 ayat (9) TEU dan Pasal 236(b) TFEU, membutuhkan pengambilan suara secara QMV oleh *European Council* untuk sistem rotasi dari seluruh formasi presidensi *Council*, hal ini sedikit janggal karena berdasarkan Pasal 15(4) TEU, secara normal *European Council* bertindak berdasarkan consensus. Sedangkan sebelumnya presidensi *Council* ditentukan oleh *Council* sendiri secara *unanimity*. Selanjutnya adalah *Commission* berdasarkan Pasal 291(3) TFEU, mengenai

⁴⁰⁷ George Tsebelis dan Geoffrey Garrett, "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", hlm. 375.

⁴⁰⁸ *Ibid.* hlm. 375.

⁴⁰⁹ Stephen C. Sieberson, "Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon", hlm. 941 – 955.

regulations Uni Eropa yang diajukan oleh *Commission* membutuhkan pengambilan suara secara QMV pada *Council* dalam proses *ordinary legislative procedure*. Selain itu juga mengenai statute dari ESCB dan ECB Pasal 129 ayat (3) TFEU yang memperbolehkan *regulations* untuk mengamandemen statuta dari *European System of Central Bank* (ESCB) dan *European Central Bank* (ECB) terkait kebijakan moneter, *regulations* ini membutuhkan QMV pada *Council*. Kemudian, mengenai ECB *Executive Board* yang diatur dalam Pasal 283 ayat (2) TFEU, enam anggota *Executive Board* ECB ditunjuk secara QMV oleh *European Council*. Berikutnya adalah Statuta *Court of Justice* yang diatur Pasal 281 TFEU yang memperbolehkan *regulations* untuk mengamandemen statuta tersebut dengan QMV pada *Council*. QMV dipakai pula dalam pembentukan *Specialized Courts* (sebelumnya disebut '*judicial panels*') yang akan disertakan dengan *General Court* (sebelumnya disebut '*Court of First Instance*'), dengan *regulations* sesuai Pasal 257 TFEU. *Regulations* ini juga akan memberikan *Specialized Courts* yurisdiksi.

- b) *Resources and Revenue*. Pasal 311 TFEU memperbolehkan *regulations* yang dibentuk secara QMV pada *Council* untuk melakukan usaha-usaha terkait sumber penghasilan Uni. Berdasarkan Pasal 322 ayat (2) TFEU, *Council* secara QMV mengadopsi *regulation* yang mengatur bagaimana pendapatan budget Uni Eropa dapat dihasilkan.
- c) *Internal Market*. Pasal 48 TFEU mengenai jaminan sosial pekerja, memperbolehkan *regulations* yang disetujui oleh *Council* secara QMV untuk melindungi jaminan sosial pekerja yang berpindah dari satu negara ke negara lain dalam wilayah Uni. Mengenai hak pembentukan lisensi profesional diatur dalam Pasal 49 hingga Pasal 55 TFEU, yang membutuhkan QMV untuk hampir seluruh pengambilan keputusan pada *Council*.
- d) Kebijakan dalam beberapa area lainnya, seperti dalam hal *structural funds* dan *cohesion fund*, yang diatur dalam Pasal 177 TFEU, selain itu dalam bidang transportasi, yang diatur dalam Pasal 91(1), keputusan *Council* pada bidang-bidang tersebut membutuhkan QMV.

- e) *Area of Freedom, Security, and Justice*. Dalam TFEU, pengambilan keputusan dalam AFSJ akan menggunakan QMV yang sebelumnya menggunakan *unanimity*. Pasal 74 TFEU mengenai kerjasama administrasi, Pasal 77(2) TFEU mengenai kontrol perbatasan, Pasal 78 ayat (2) TFEU mengenai asylum, Pasal 79 ayat (2) mengenai imigrasi, Pasal 82 ayat (1) TFEU mengenai kerjasama dibidang kriminal, Pasal 83 ayat (1) TFEU, mengenai definisi kriminalitas lintas batas negara, Pasal 85 ayat (1) TFEU mengenai *Eurojust*, Pasal 87 ayat (2) TFEU kerjasama polisi, serta Pasal 88 ayat (2) mengenai *Europol*.
- f) *Areas of Supporting, coordinating, or Supplementary Action*. Satu-satunya perubahan pengambilan suara mengenai tindakan Uni untuk mendukung, mengkoordinasi kegiatan negara anggota ditemukan dalam Pasal 167 ayat (5) TFEU, pada provisi ini *Council* dapat mengadopsi *recommendations* kepada negara anggota melalui QMV.
- g) *External Action – Certain CFSP Decisions*. Pasal 3 ayat (2) TEU mengidentifikasi keputusan tertentu dalam *common foreign and security policy* dibentuk oleh *Council* melalui QMV.

Berdasarkan penjelasan di atas, diketahui terdapat beberapa bidang yang tergantung cara pengambilan suaranya di dalam *Council* dengan QMV, diketahui bahwa *Council* memiliki tiga cara pengambilan suara, yaitu dengan *unanimity*, *simple majority*, serta *qualified majority*. Pada dasarnya pengambilan suara dalam *Council* membutuhkan suara bulat (*unanimous*), yang berefek pada hak veto yang dimiliki masing-masing negara anggota, namun sejak adanya *Luxembourg Compromise* 1966, yang mengurangi penggunaan *unanimity*, dan menambah penggunaan QMV dalam beberapa bidang, semakin banyak isu-isu dalam Uni Eropa yang menggunakan QMV untuk diselesaikan.⁴¹⁰ Hingga saat ini pun, di bawah Traktat-Traktat Uni Eropa (amandemen terakhir dalam Traktat Lisbon) masih membutuhkan *majority voting* dalam pengambilan suara di *Council*, QMV dibutuhkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (3) TEU. Meskipun demikian, *simple majority*, yang mana masing-masing negara anggota memiliki

⁴¹⁰ Duncan Watts, *The European Union*, hlm. 87.

satu suara, masih dipakai hanya dalam kasus-kasus individual dan kasus yang tidak sensitif (dalam *simple majority*, akan dicapai bila mencapai 14 suara dari 27 suara).⁴¹¹

Penggantian *unanimity* menjadi QMV jelas akan menggeser *veto-power* nasional pada area-area yang kritis untuk kedaulatan negara anggota.⁴¹² Brendan Donnelly dan Lars Hoffman mendeskripsikan penggantian tersebut sebagai “*technical policy areas with cross-border implication*”.⁴¹³ Meskipun demikian, pengambilan keputusan yang sebelumnya menggunakan *unanimity* kemudian berubah menjadi QMV dengan berlakunya Traktat Lisbon, tidak mengubah apapun dari identitas Uni Eropa, semata-mata tindakan teknis, sama halnya dengan hal-hal yang kemudian baru diatur menggunakan QMV dalam pengambilan keputusannya.⁴¹⁴ Traktat Lisbon merupakan episode baru dalam evolusi Uni Eropa yang berusaha untuk merespon kebutuhan zaman serta memenuhi kebutuhan dari negara-negara anggota. Selanjutnya akan dibahas mengenai salah satu contoh *regulation* yang dibentuk setelah berlakunya Traktat Lisbon dengan menggunakan *ordinary legislative procedure*.

4.2.2.2 Council Regulation (EU) No.44/2012

*Council Regulation (EU) No.44/2012 of 17 January 2012 fixing for 2012 the fishing opportunities available in EU waters and, to EU vessels, in certain non- EU waters for certain fish stocks and groups of fish stocks which are subject to international negotiations or agreements*⁴¹⁵ merupakan salah satu bentuk *regulation* yang dikeluarkan oleh *Council* dengan prosedur *ordinary legislative procedure* (Pasal 294 TFEU) atau sebelum Traktat Lisbon disebut sebagai *co-decision*. *Regulation* ini mengenai pembatasan dalam penangkapan dan usaha lainnya terkait dengan penangkapan ikan Uni dan penangkapan ikan internasional,

⁴¹¹ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 59.

⁴¹² Stephen C. Sieberson, “Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon”, hlm. 954.

⁴¹³ *Ibid.*, hlm. 954.

⁴¹⁴ *Ibid.*, hlm. 995.

⁴¹⁵ Uni Eropa, Council Regulation (EU) No.44/2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:025:0055:0147:EN:PDF>.

yang di dalamnya terdapat kapal-kapal Uni ikut berpartisipasi, agar tetap menjaga keseimbangan lingkungan, ekonomi, dan sosial secara terus-menerus. Regulation ini mulai berlaku pada 28 Januari 2012.

Pada prinsipnya, dalam pembentukan regulation ini inisiatif diambil pertama kali oleh *Commission*, dengan membentuk proposal yang disiapkan oleh departemen dalam *Commission* yang menangani masalah terkait, yang dalam hal ini adalah terkait dengan masalah perikanan. Dalam pembentukan proposal *Commission* dapat meminta saran dari ahli-ahli terkait masalah perikanan dari masing-masing negara anggota, meskipun tidak memiliki kewajiban untuk menerima saran-saran tersebut untuk diadopsi dalam proposal. Proposal harus mencakup berbagai hal yang mendetil, yang kemudian diadopsi dengan simple majority di dalam *Commission*, kemudian proposal tersebut diserahkan kepada *Council* dan EP.

Proses selanjutnya adalah *first reading*⁴¹⁶ di EP dan *Council*. Presiden EP akan memberikan proposal dari *Commission* kepada *Parlementary coordination committee* untuk memberikan pertimbangan, hasil pertimbangan tersebut akan didiskusikan dalam *plenary session* di EP. Hasil dari diskusi tersebut dapat berupa menerima atau menolak proposal atau mengusulkan adanya amandemen. Posisi EP tersebut kemudian diserahkan kepada *Council*. *Council* dapat menindaklanjuti posisi EP atas proposal tersebut, apabila *Council* menerima posisi EP, maka tindakan akan diadopsi berdasarkan bentuk dari posisi tersebut, hal ini kemudian menyelesaikan proses legislatif. Apabila *Council* tidak menerima posisi EP akan proposal tersebut, maka *Council* mengadopsi posisinya pada *first reading* dan mengkomunikasikannya kepada EP, mengenai alasan mengapa mengadopsi posisi tersebut. Hal ini akan melanjutkan prosedur ke fase *second reading*.

Fase berikutnya adalah *second reading*⁴¹⁷, yaitu EP memiliki tiga bulan dimulai sejak komunikasinya dengan *Council* mengenai posisinya. EP memiliki pilihan untuk:

⁴¹⁶ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law*, hlm. 100. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 294 ayat (3) – (6).

⁴¹⁷ *Ibid.*, hlm. 101. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 294 ayat (7) – (9).

- 1) menerima posisi *Council* atau tidak mengambil keputusan, tindakan selanjutnya terfokus pada pengadopsian susunan kata yang mengkorespondensikan posisi *Council*;
- 2) menolak dengan mayoritas anggota posisi *Council*, tindakan selanjutnya adalah mempertimbangkan untuk tidak mengadopsi proposal dan proses legislatif berakhir;
- 3) membentuk amandemen dari posisi *Council* dengan mayoritas anggota, teks dari amandemen kemudian diberikan kepada *Council* dan *Commission*, disertai dengan opini dari amandemen tersebut.

Council mendiskusikan posisi amandemen dan memiliki tiga bulan sejak tanggal penerimaan amandemen dari EP untuk melakukan tindakan sebagai berikut:

- 1) Menerima seluruh amandemen EP; tindakan selanjutnya adalah untuk mempertimbangkan pengadopsian proposal. QMV dibutuhkan dalam *Commission* dalam menyetujui amandemen; apabila tidak, maka *Council* hanya dapat menerima amandemen parlemen menggunakan *unanimity*.
- 2) Dapat memilih untuk tidak menerima seluruh amandemen EP atau apabila tidak mencapai persyaratan mayoritas, maka hasilnya akan masuk pada tahap *conciliation procedure*.

*Conciliation procedure*⁴¹⁸ diprakarsai oleh Presiden *Council* dengan persetujuan Presiden dari EP. *Conciliation Committee* terdiri dari 27 perwakilan masing-masing dari EP dan *Council* yang bertugas untuk mencapai kesepakatan dalam joint text, menggunakan *qualified majority* dalam waktu enam minggu, berdasarkan posisi-posisi dari EP dan *Council* pada *second reading*. *Commission* dapat mengambil bagian dalam proses konsiliasi dan mengambil inisiatif yang dibutuhkan dalam merekonsiliasi posisi dari EP dan *Council*. Apabila dalam waktu enam minggu masa persidangan, *Conciliation Committee* tidak menyetujui *joint text*, tindakan yang dianjurkan selanjutnya adalah untuk tidak mengadopsi proposal.

⁴¹⁸ *Ibid.*, hlm. 101. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 294 ayat (10) – (12).

Namun, apabila dalam waktu enam minggu terdapat *joint text*, maka akan masuk pada fase *third reading*⁴¹⁹, EP akan bertindak dengan *majority vote* dan *Council* dengan *qualified majority*, masing-masing memiliki enam minggu dari disetujuinya *joint text*, untuk mengadopsi sesuai dengan *joint text*. Apabila mereka gagal melakukan hal tersebut, tindakan yang dianjurkan selanjutnya adalah untuk mempertimbangkan tidak mengadopsi dan proses legislatif berakhir. Teks final tersedia dalam 23 bahasa resmi Uni Eropa, yang ditandatangani oleh Presiden EP dan Presiden *Council*, yang kemudian akan dipublikasikan pada *Official Journal of the European Union*.

Dalam *Council Regulation* (EU) No.44/2012, proposal *Commission NLE* 2011/0317 melalui proses *first reading* dalam EP dan *Council* yang diterima dan langsung diadopsi. *Regulation* ini merupakan salah satu *regulation* yang setiap tahun diadopsi oleh *Council*. Dasar hukum dari *regulation* ini adalah Pasal 43 ayat (3) TFEU dan kewajiban Uni terhadap eksploitasi terus-menerus terhadap sumber kehidupan dalam air berdasarkan Pasal 2 *Regulation* (EC) No.2371/2002. Provisi-provisi dalam *regulation* ini dipergunakan hingga 31 Desember 2012, untuk beberapa provisi dipergunakan hingga 31 Januari 2012. Demikian merupakan salah satu contoh *regulation* Uni Eropa yang dibentuk oleh *Council* setelah berlakunya Traktat Lisbon, dengan menggunakan *ordinary legislative procedure*, yang kemudian menghasilkan *regulation* yang dapat langsung berlaku dan mengikat seluruh negara anggota.

⁴¹⁹ *Ibid.*, hlm. 102. Lihat juga, Uni Eropa, *Treaty on the Functioning of the European Union*, Pasal 294 ayat (13) – (14).

BAB 5

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pertama, Uni Eropa merupakan sebuah organisasi internasional yang dibentuk oleh pemerintah-pemerintah dari negara-negara tertentu sehingga merupakan organisasi antarpemerintah, bukan *non-governmental organization* (NGO). Namun, bila ditinjau berdasarkan sifat organisasi, maka Uni Eropa termasuk ke dalam jenis organisasi internasional yang bersifat supranasional. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara organisasi *intergovernmental* dengan organisasi supranasional terletak pada hal-hal berikut ini, yaitu proses pengambilan suara dalam pengambilan keputusan, pada organisasi *intergovernmental* pengambilan keputusan membutuhkan suara bulat (*unanimity*) yang mengakibatkan masing-masing negara anggota memiliki veto, sehingga keputusan tidak akan diambil bila salah satu anggota menolak atau tidak menyetujui keputusan tersebut. Selain itu perbedaan antara organisasi *intergovernmental* dan supranasional terletak pada ada tidaknya penyerahan sebagian kedaulatan negara anggota kepada organisasi internasional, pada organisasi yang bersifat *intergovernmental* tidak terdapat penyerahan sebagian kedaulatan negara, masing-masing negara anggota memiliki kedaulatan penuh atas negaranya di dalam organisasi internasional tersebut, berbeda halnya dengan organisasi yang bersifat supranasional, negara anggota akan menyerahkan sebagian kedaulatannya pada organisasi internasional untuk mengatur hal-hal tertentu yang akan secara otomatis berlaku di negara anggota. Hal ini terkait pula dengan keputusan-keputusan serta tindakan-tindakan yang

diambil oleh organisasi internasional yang bersifat supranasional, yang dalam hal ini segala keputusan dan tindakan yang diambil dapat langsung berlaku di negara-negara anggota serta memiliki efek langsung kepada pemerintah, pengadilan, serta warga negara dari negara anggota. Hal-hal demikian terdapat pada Uni Eropa sehingga dapat dikatakan bahwa Uni Eropa merupakan organisasi internasional yang bersifat supranasional, hal ini sebagaimana pula telah dinyatakan oleh traktat pembentuk ECSC yaitu Traktat Paris, yang menyatakan ECSC dibentuk sebagai sebuah organisasi supranasional di wilayah Eropa Barat.

2. Kedua, Uni Eropa sebagai suatu organisasi internasional juga merupakan suatu wadah serta alat dalam memenuhi cita-cita integrasi Eropa, sehingga memiliki sejarah yang panjang sejak awal pembentukannya. Perkembangan Uni Eropa hingga mencapai bentuk yang dikenal saat ini melalui berbagai fase yang tidak sederhana. Semenjak ECSC dibentuk pada tahun 1951 melalui Traktat Paris, yang pada awalnya adalah bertujuan untuk mengatur bersama-sama produksi batu bara dan baja di negara-negara anggota yang pada akhirnya untuk mencegah terjadinya perang di kawasan Eropa Barat, kemudian usaha penyatuan Eropa semakin berkembang dengan terbentuknya EEC dan Euratom dengan Traktat-Traktat Roma pada tahun 1957. Dengan dibentuknya dua organisasi tersebut maka terbentuk pasar bersama di kawasan Eropa yang terdiri dari ECSC, EEC, dan Euratom. Fase baru dalam perkembangan Uni Eropa ditandai dengan adanya Traktat Maastricht pada tahun 1992 yang membentuk Uni Eropa. Traktat ini merupakan salah satu langkah yang penting dari proses integrasi Eropa, kemudian Traktat Maastricht selanjutnya disebut sebagai *Treaty of European Union* (TEU) yang memuat hasil nyata berupa tiga pilar dari Uni Eropa, yaitu pilar pertama Masyarakat Uni Eropa, pilar kedua kerjasama dalam kebijakan luar negeri dan keamanan, dan pilar ketiga adalah *justice and home affairs*. Untuk menjadikan Uni lebih efektif dan demokratis, ditandatangani Traktat Amsterdam pada tahun 1997 yang mulai berlaku tahun 1999, selanjutnya mengingat dengan adanya perluasan Uni Eropa maka dasar kebijakan Uni

dianggap sudah tidak seimbang, sehingga pada Desember 2000 diadakan pertemuan di Nice yang menghasilkan Traktat Nice tahun 2001 yang mulai berlaku pada tahun 2003. Setelah gagal membentuk konstitusi Uni Eropa, tetap dirasa perlu suatu traktat yang dapat mengisi sebelum masa pemilihan pada tahun 2009, sehingga untuk urgensi tersebut dibentuk teks amandemen trakta-traktat Uni Eropa sebelumnya, dikenal sebagai Traktat Lisbon tahun 2007 atau *the Reform Treaty*. Traktat Lisbon terdiri dari *Treaty on European Union* (TEU) dan *Treaty on Functioning of the European Union* (TFEU) yang sebelumnya disebut sebagai *Treaty Establishing the European Community* (TEC). Traktat Lisbon juga menyatukan Uni Eropa (EU) dan Masyarakat Eropa (EC) ke dalam satu Uni Eropa, dengan mengganti 'community' menjadi 'union', pada akhirnya Traktat Lisbon juga mengenyampingkan tiga pilar Uni Eropa, yang termuat dalam kedua traktat yang telah diamandemen. Kini, Uni Eropa memiliki 27 negara anggota, yaitu terdiri dari enam negara pendiri, Belgia, Jerman, Perancis, Italia, Luxemburg, dan Belanda, yang kemudian disusul oleh Denmark, Irlandia, Inggris, Yunani, Spanyol, Portugal, Austria, Finlandia, Swedia, Estonia, Latvia, Lithuania, Republik Ceko, Hungaria, Polandia, Slovenia, Slovakia, Cyprus, Malta, Bulgaria dan Rumania. Dengan demikian populasi Uni Eropa berjumlah kurang lebih 474 juta, hal ini merupakan sebuah kemajuan bagi perkembangan integrasi Eropa.

3. Ketiga, dalam pengambilan keputusan terutama dalam hal legislasi kebijakan publik dalam Uni Eropa akan terkait dengan institusi-institusi yang memiliki kewenangan dalam hal tersebut. Institusi-institusi dalam Uni Eropa yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan pada proses legislasi adalah *European Parliament* (EP), *European Council*, *the Council of European Union* (Council), dan *European Commission* (Commission). Institusi-institusi Uni Eropa membentuk hukum Uni Eropa yang disebut sebagai *secondary legislation*, yang terdiri dari *legislative acts*, *non-legislative acts*, dan *other acts*. *Legislative acts* merupakan produk yang dihasilkan oleh institusi-institusi tersebut di atas, sehingga

menjadi pokok pada tulisan ini. *Legislative acts* diadopsi berdasarkan *legislative procedure* yang terdiri dari *ordinary legislative procedure* yang sebelumnya dikenal sebagai *co-decision*, dan *special legislative procedure*. Bentuk-bentuk *legislative acts* adalah *regulations*, *directives*, dan *decisions*. Selain itu, dalam pengambilan keputusan, juga dibahas mengenai pengambilan suara dalam institusi-institusi Uni Eropa. Dikenal tiga jenis pengambilan suara dalam Uni Eropa, yaitu *unanimity* atau suara bulat, *simple majority*, dan *qualified majority*. *Qualified majority* atau dikenal sebagai QMV merupakan ciri khas dari pengambilan suara dalam Uni Eropa, karena sebagai organisasi internasional yang bersifat supranasional, pengambilan suara yang dipakai adalah *majority vote* bukan *unanimity*, QMV memberikan bobot tersendiri pada masing-masing negara anggota sesuai dengan populasi masyarakat di dalamnya, berubah setelah berlakunya Traktat Lisbon karena sebelumnya perbedaan bobot dilihat relatif antara negara kecil dan negara yang besar. Selain perbedaan tersebut, Traktat Lisbon juga membawa perubahan terhadap hal-hal yang sebelumnya diatur memerlukan suara bulat (*unanimity*) untuk voting di dalam *Council*, kini memerlukan QMV untuk memutuskannya. Penggunaan QMV jelas akan menggeser *veto-power* negara-negara anggota, namun hal-hal teknis demikian pada hakikatnya semakin mengukuhkan Uni Eropa sebagai organisasi internasional yang memiliki hak beredaulat (*sovereign rights*) dan *legal order* yang terpisah dengan negara-negara anggotanya. Seperti telah dibahas sebelumnya, Uni Eropa memiliki fitur-fitur yang serupa dengan organisasi internasional yang berstruktur federal, namun berbeda, sehingga Uni Eropa dikatakan sebagai organisasi supranasional. Sebagai satu-satunya organisasi supranasional yang dikenal di dunia, Uni Eropa bukanlah ‘produk jadi’, Uni Eropa akan terus berkembang dalam menemukan bentuknya yang sulit diprediksi pada akhirnya. Proses pengambilan keputusan hanyalah salah satu dari proses pembentukan Uni Eropa menjadi bentuk yang ingin dicapai pada akhirnya, melalui proses pengambilan keputusan ini pula lah tercermin ‘*legal*

nature' dari Uni Eropa sebagai organisasi internasional yang berbeda dari organisasi internasional lainnya.

Dengan demikian dapat disimpulkan pengambilan keputusan dalam organisasi internasional Uni Eropa akan terkait dengan institusi-institusi yang memiliki kewenangan tersebut serta bagaimana pengambilan suara yang dibutuhkan. Dalam hal ini Uni Eropa berbeda dengan organisasi internasional lainnya yang memerlukan suara bulat (*unanimity*) dalam pengambilan keputusan, sehingga masing-masing negara anggota memiliki hak veto, dalam Uni Eropa meskipun beberapa hal masih diputuskan dengan *unanimity*, namun banyak area yang memerlukan *qualified majority voting* atau dikenal sebagai QMV dalam pengambilan keputusannya, hal ini pun menunjukkan adanya salah satu dari karakteristik organisasi internasional yang bersifat supranasional dalam pengambilan keputusan yaitu menggunakan suara terbanyak atau *majority voting*. Pada perkembangannya dari awal terbentuk hingga saat ini, Uni Eropa mengalami berbagai fase, terlebih lagi terkait dengan pengambilan keputusan setelah berlakunya Traktat Lisbon terdapat semakin banyak area yang tidak lagi menggunakan *unanimity* namun membutuhkan *qualified majority voting* (QMV) dalam pengambilan keputusan di dalam institusi-institusi berwenang Uni Eropa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- . European Parliament's Directorate-General for Communication. *The European Parliament*. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2010.
- A.K., Syahmin. *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional*. Jakarta: Binacipta, 1997.
- . *Masalah-Masalah Aktual Hukum Organisasi Internasional*. Bandung: CV.Armico, 1988.
- Amerasinghe, C.F. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cet. 2. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Archer, Clive. *The European Union*. Oxon: Routledge, 2008.
- Barkin, J. Samuel. *International Organization: Theories and Institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Borchardt, Klaus-Dieter. *The ABC of European Union Law*. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2010.
- Bowett, D.W. *The Law of International Institutions*. Second Edition. London: Butter Worth, 1970.
- . *The Law of International Institutions*. Fourth Edition. London: Stevens & Sons Limited, 1982.
- Claude, Inis L. Jr. *Swords Into Plowshares*. New York: Random House, 1956.
- Garner, Bryan A. Ed. *Black's Law Dictionary 9th Edition*. USA: Thomson Reuters, 2009.
- Gibson, John S. *International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights*. New York: Preager Publishers, 1991.

- Groves, Peter J. *European Community Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 1995.
- Jason-Llyod, Leonard dan Sukhwinder Bajwa. *The Legal Framework of The European Union*. London: Frank Cass & co. Ltd, 1997.
- Jovanovic, Miroslav N. *European Economic Integration Limits and Prospects*. London: Routledge, 1997.
- Kaiser, Wolfram, Brigitte Leucht, dan Morten Rasmussen. *The History of European Union Origins of a Trans- and Supranational Polity 1950 – 72*. Oxon: Routledge, 2009.
- Klabbers, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Ety R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi ke-2. Bandung: PT Alumni, 2003.
- Lasok, D. dan J.W. Bridge. *Law and Institutions of the European Communities*. London: Butterworth & Co, 1991.
- Malanczuk, Peter. *Akehurst's Modern Introduction to International Law Seventh Revised Edition*. New York: Routledge, 1997.
- Pagden, Anthony. Ed. *The Idea of Europe From Antiquity to the European Union*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Peers, Steve. *Guide to EU Decision-Making and Justice and Home Affairs after the Treaty of Lisbon*. London: Statewatch Publication, 2010.
- Phinnemore, David dan Lee McGowan. *A Dictionary of the European Union. Second Edition*. London: Taylor & Francis Group, 2004.
- Pinder, John. *The European Union A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Potter, Pitman B. *An Introduction to the Study of International Organization*. New York: Appleton Century Crofts, 1948.
- Richardson, Jeremy. Ed. *European Union Power and Policy Making. Second Edition*. London: Routledge, 2001.

- Schermers, Henry G. dan Niels M. Blokker. *International Institutional Law Fourth Revised Edition*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Suryokusumo, Sumaryo. *Hukum Organisasi Internasional*. Cet. 1. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1990.
- _____. *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*. Cet. 1. Jakarta: PT Tatanusa, 2007.
- Suwardi, Sri Setianingsih. *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*. Cet. 1. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2004.
- Sweet, Alec Stone dan Wayne Sandholtz. Ed. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Taylor, Paul dan A.J.R. Groom. Ed. *International Organisation A Conceptual Approach*. London: Frances Pinter Ltd., 1978.
- Vaubel, Roland. *The European Institutions as an Interest Group: The Dynamics of Ever-Closer Union*. London: The Institute of Economic Affairs, 2009.
- Wallace, Rebecca M.M. *International Law*. Second Edition. London: Sweet & Maxwell, 1992.
- Warleigh-Lack, Alex. *European Union The Basics Second Edition*. Oxon: Routledge, 2009.
- _____. Ed. *Understanding European Union Institutions*. London: Routledge, 2002.
- Watts, Duncan. *The European Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.

Jurnal dan Artikel

- Hooghe, Liesbet. "Several Roads Lead to International Norms, but Few via International Socialization: A Case Study of the European Commission". *International Organization, Vol. 59, No. 4, International Institutions and Socialization in Europe*. (September – November, 2005). Hlm. 861 – 898. <http://www.jstor.org/stable/3877831>.

- Georges, A dan L. Romme. “Unanimity Rule and Organizational Decision Making: A Simulation Model”. *Organization Science*, Vol. 15, No. 6. (November – Desember, 2004). Hlm. 704 – 718. <http://www.jstor.org/stable/30034771>.
- Leal-Arcas, Rafael. “Theories of Supranationalism in the EU”. *The Berkeley Electronic Press (bepress) Legal Series Harvard Law School*. Paper 1790. (2006).
- Miller, Vaughne dan Claire Taylor. “The Treaty of Lisbon: Amendments to the Treaty on European Union”. *Research Paper 08/09*. United Kingdom Parliament. (Januari, 2008). Hlm. 1 – 85.
- Peterson, John dan Michael Sheckleton. “EU Institutions and Europe’s Politics”. *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper SP IV 2011-501*. (November 2011).
- Ruszkowski, Janusz. “Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalized World”. Tulisan disampaikan pada *Global Jean Monnet Conference ECSA-World Conference*, Brussels, 23 – 24 November 2006.
- Sieberson, Stephen C. “Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon”. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50, Issue 4, (2010). Hlm. 921 – 995.
- Subject specialists. “The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty Establishing the European Community”. *Research Paper 07/86 House of Commons Library of UK*. (Desember, 2007). Hlm. 1 – 113.
- Tsebelis, George dan Geoffrey Garrett. “The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union”. *The MIT Press, International Organization*, Vol.55, No. 2. (Spring, 2001). Hlm. 357 – 390. <http://www.jstor.org/stable/3078635>, diakses pada 22 Maret 2012, 12:41 WIB.

Perjanjian Internasional

Uni Eropa. *Treaty of Lisbon 2007. Treaty on the Functioning of the European Union*.

Uni Eropa. *Treaty of Lisbon 2007. Treaty on European Union.*

Uni Eropa. *Treaty of Paris 1951.*

Uni Eropa. *Treaty of Rome 1957.*

Uni Eropa. *Treaty of Maastricht 1992.*

Uni Eropa. *Treaty of Amsterdam 1997.*

Uni Eropa. *Treaty of Nice 2001.*

Uni Eropa. *Council Regulation (EU) No.44/2012.*

United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.*

