

Masalah Traktat Konstitusi Uni Eropa

C.P.F. LUHULIMA

Staf Pengajar Program Studi Kajian Wilayah Eropa Program Pascasarjana Universitas Indonesia

Abstract

The Treaty establishing a Constitution for Europe is supposed to be the end of a long journey of the European Union in establishing an integrated Europe, which was started in 1951 with the establishment of the European Coal and Steel Community and recently accomplished with the Treaty of Nice in 2001. The Constitutional Treaty is to supplant the existing Treaties, except for the Euratom. The Treaty consists of 4 parts, sub-divided into 448 Paragraphs, 36 Protocols, 2 Annexes and 48 Declarations, 852 pages all. It has been signed by 25 Heads of States and Governments in October 2004. Thirteen member countries have ratified the Treaty. The French *non* and the Dutch *nee* in mid-2005 created a ratification crisis, which resulted in the ratification process being postponed. The European Union decided to "retreat", to open a period of reflection to evaluate its future, "since those countries which have not yet ratified ... will be unable to furnish a clear reply before mid-2007". It will be in the EU agenda for some time to come. A number of proposals to solve the issues have been submitted.

Keywords: politics, European law, European integration

Pendahuluan

Uni Eropa berkembang secara bertahap atas dasar berbagai traktat sejak pembentukannya di tahun 1951. Tiga Traktat dasar yang membentuk Masyarakat Eropa, nama asli organisasi regional yang dibentuk negara-negara Eropa (Barat), ialah Traktat pembentukan Masyarakat Batubara dan Besibaja (1951), Traktat yang membentuk Masyarakat Eropa (1957) dan Traktat yang membentuk Masyarakat Atom Eropa (*Euratom*). Traktat

keempat ialah Traktat Maastricht atau Traktat Uni Eropa (1992), yaitu traktat yang membentuk Uni Eropa.

Traktat-traktat ini diamandemen kemudian, dan melahirkan Traktat Penggabungan (*Merger Treaty*) antara Traktat Batubara dan Besibaja Eropa, Traktat Masyarakat Ekonomi Eropa dan Euratom di tahun 1965, Akta Tunggal Eropa (1986), Traktat Amsterdam (1997), dan Traktat Nice (2001). Traktat keanggotaan negara-

negara anggota baru juga merupakan amandemen atas traktat yang sudah ada.

Traktat Maastricht membentuk Uni Eropa dengan suatu struktur yang terdiri dari tiga tonggak (*pillar*), tonggak Masyarakat Eropa, tonggak Politik Luar Negeri dan Keamanan Bersama (CFSP), dan tonggak keadilan (*justice*) dan masalah dalam negeri. Traktat Amsterdam mengalihkan sebagian dari kegiatan tonggak ketiga, sehingga ia kini terbatas pada kerjasama judicial dan polisi di bidang kriminal saja. Karakteristik utama dari tonggak kedua dan ketiga adalah prosedur pembuatan keputusan dan instrumen tindakan, yang lebih bersifat antarpemerintah daripada tonggak pertama, yang lebih pada suatu badan yang terintegrasi (*community method*).

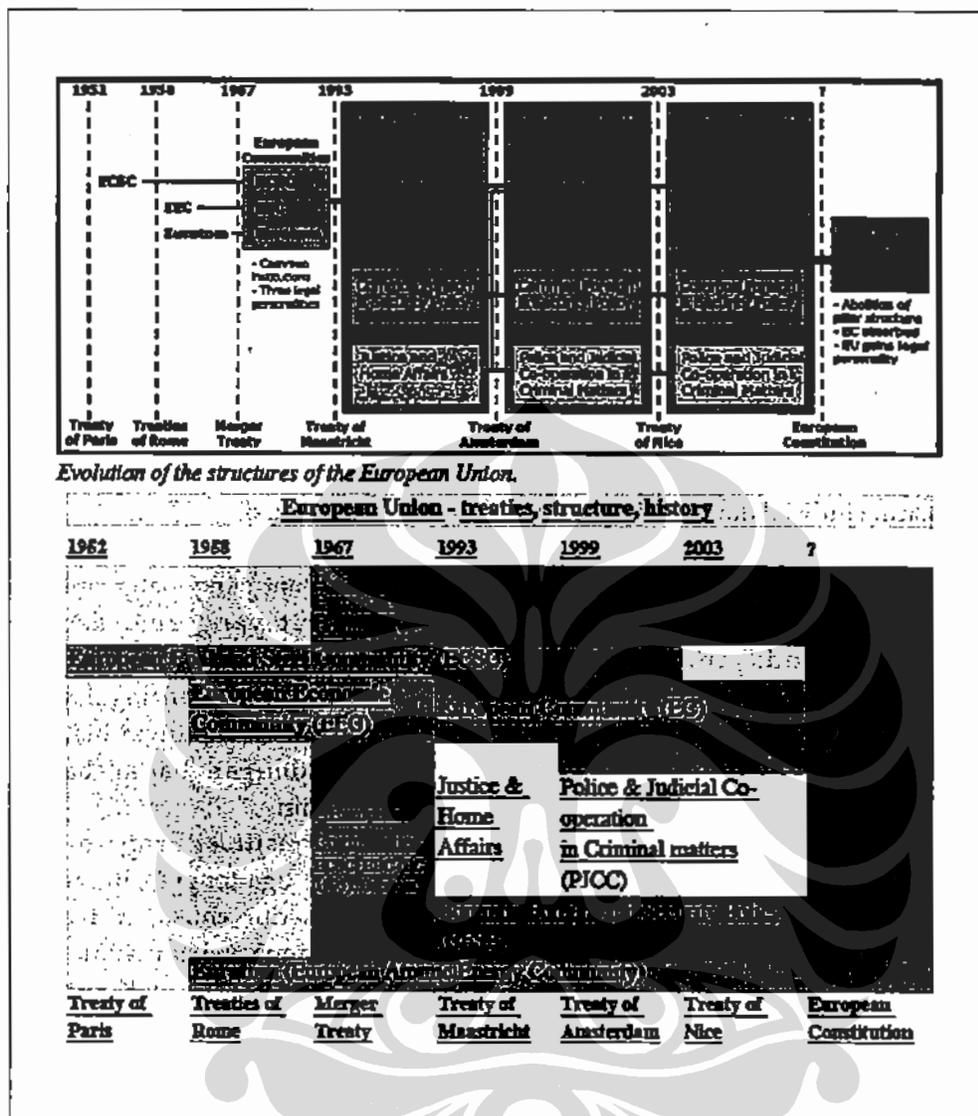
Keinginan untuk melakukan perubahan-perubahan (*reforms*) institusional dan usaha berkelanjutan untuk memperdalam dan memperluas Uni Eropa mendesak organisasi itu untuk membuat satu dokumen tunggal yang akan membawa Uni Eropa "lebih dekat ke masyarakat dan menyempurnakan proses pembuatan keputusan". Proses konseptualisasi dan perumusan draft Traktat Konstitusi mulai dengan Deklarasi Laeken, yang dirumuskan di Laeken, Belgia, pada tahun 2001. Deklarasi Laeken menghendaki lebih banyak demokrasi, transparansi dan efisiensi dalam bangunan Uni Eropa, penyederhanaan instrumen-instrumen Uni Eropa, serta

definisi dan pembagian kompetensi yang lebih baik dalam organisasi itu. Deklarasi ini juga memberikan pedoman kerja bagi Konvensi mengenai Masa Depan Eropa (2002-2003). Konvensi ini terdiri wakil-wakil pemerintah, Parlemen Nasional, lembaga-lembaga Eropa dan organisasi masyarakat yang diundang sebagai peninjau. Ia diikuti Konferensi Antarpemerintah (*Intergovernmental Conference*) di tahun 2004, yang mengadopsi versi terakhir teks Traktat Konstitusi.

Traktat Konstitusi Eropa merupakan suatu traktat yang menggantikan semua traktat yang ada, kecuali Traktat *Euratom*, yang tetap ada sebagai suatu kesatuan legal yang terpisah, tetapi mempunyai institusi yang sama dengan badan-badan Eropa yang lain.

Traktat Konstitusi Eropa menggabungkan ke tiga tonggak itu, tetapi prosedur-prosedur khusus di bidang politik luar negeri, keamanan dan pertahanan dipertahankan. Konstitusi ini merupakan suatu traktat, oleh karena itu ia harus diratifikasi oleh semua negara anggota. Ada suatu *exit clause* yang memungkinkan negara anggota meninggalkan Uni Eropa. Ia akan memberikan Uni Eropa suatu "single legal personality" di bawah hukum nasional dan internasional (lihat tabel).

Di Roma pada 29 Oktober 2004, sebanyak 28 kepala negara dan pemerintahan menandatangani Traktat UE untuk membuat Konstitusi Eropa



Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/Three_pillars_of_the_European_Union

(*Treaty establishing a Constitution for Europe*). Reforms yang diusulkan Traktat ini diuji di 25 negara anggota Uni Eropa, dan 3 negara calon anggota (Bulgaria, Rumania, dan Turki). Pemberlakuannya bergantung kepada ratifikasi semua negara anggota yang diberikan waktu sampai Oktober 2006 untuk melakukan hal itu.

Traktat Konstitusi Eropa

Traktat Konstitusi Eropa¹ terdiri dari empat bagian:

- Bagian I: Definisi nilai-nilai Eropa, sasaran, kekuasaan, prosedur pembuatan keputusan, dan lembaga-lembaga Uni Eropa.
- Bagian II: Charter of Fundamental Rights.
- Bagian III: Kebijakan dan tindakan Uni Eropa yang mencakup ketentuan-ketentuan Traktat yang ada.
- Bagian IV: Ketentuan-ketentuan akhir, termasuk prosedur bagi menerima dan melakukan review terhadap Konstitusi.

Trakta: Konstitusi ini terdiri dari 448 Pasal, 36 Protokol, 2 Lampiran dan 48 Deklarasi, semuanya 852 halaman. Tulisan ini membatasi diri pada pokok-pokok dalam Traktat itu; suatu

pembahasan yang lebih rinci tidak dapat dilakukan di sini.

Nilai-nilai Uni Eropa dirumuskan dalam Bagian I, Pasal 1-2, yang berbunyi:

Uni Eropa “dibangun atas nilai-nilai penghormatan atas martabat manusia, kebebasan, demokrasi, persamaan hak, penegakan hukum (*rule of law*) dan penghormatan atas hak asasi manusia, termasuk hak-hak orang yang merupakan minoritas”. Nilai-nilai dianggap biasa di negara-negara anggota di mana “pluralisme, non-diskriminasi, toleransi, keadilan, solidaritas dan kesetaraan jender berlaku”.

Sasaran Uni Eropa (Pasal I-3) ialah mendorong perdamaian, nilai-nilai Uni Eropa dan kesejahteraan masyarakatnya. Ia menawarkan warganya kebebasan, keamanan dan keadilan di semua negara anggota, dan suatu pasar internal dimana persaingan adalah bebas dan tidak terdistorsi. Uni Eropa selanjutnya akan bekerja untuk meraih pembangunan berkelanjutan Eropa atas dasar pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga, suatu ekonomi pasar yang berjiwa sosial dengan persaingan terbuka, yang bertujuan untuk mencapai kesempatan kerja penuh dan kemajuan sosial, dan tingkat perlindungan dan perbaikan kualitas lingkungan. Ia selanjutnya akan mendorong kemajuan ilmu dan teknologi, memerangi diskriminasi, memajukan keadilan sosial dan perlindungan, kesetaraan antara perempuan dan laki-laki,

¹ Untuk teks Traktat Konstitusi lihat di <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/eg00/cg0087.en04.pdf>; untuk Protokol dan Annex I dan II lihat <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg0087-ad01.en04.pdf> dan untuk Deklarasi lihat <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg0087-ad02.en04.pdf>

solidaritas antar generasi dan perlindungan hak anak.

Konstitusi Eropa ini bertujuan untuk membawa Uni Eropa lebih dekat pada warganya, merumuskan peran UE di dalam dunia dewasa ini dan menyederhanakan instrumen politik UE. Ia juga bertujuan untuk menjelaskan, mengkategorikan dan menstabilisasi kompetensi Uni Eropa, mengurangi jangkauan instrumen legalnya supaya lebih mudah difahami oleh publik, dan memberikan lebih banyak efisiensi dan perbedaan yang lebih jelas antara peran Uni Eropa dan negara-negara anggota.

Pasal 10, misalnya, menyatakan bahwa: (1) Konstitusi dan undang-undang yang dikeluarkan lembaga-lembaga UE dalam melaksanakan tugas-tugasnya, "*shall have primacy over the law of the Member States*". (2) Negara-negara anggota "*shall take all appropriate measures, general or particular, to ensure fulfillment of the obligations flowing from the Constitution or resulting from the Union Institutions' acts.*" Paragraf pertama dari Pasal 10 memperlihatkan peralihan kedaulatan nasional atas hal-hal tertentu secara keseluruhan (*completely*) dari negara-negara anggota kepada kekuasaan Uni Eropa.

Pasal 12 dari Konstitusi menyebut bidang-bidang dimana UE mempunyai "*indisputable competence*". Bidang-bidang itu ialah kebijakan moneter, bagi negara-negara anggota yang sudah memberlakukan mata uang *euro*; kebijakan komersial bersama,

dan bea cukai, serta konservasi sumber daya biologi kelautan di bawah kebijakan perikanan bersama.

Kompetensi kebijakan yang sangat penting yang dialihkan kepada Uni Eropa oleh Konstitusi ialah "kebijakan luar negeri dan keamanan bersama". Pasal 15 merupakan langkah yang paling besar menuju strategi pembuatan kebijakan bersama. Dengan Pasal ini UE mengambil alih seluruh perumusan politik luar negeri UE. Dengan demikian, para negara anggota kehilangan perilaku politik luar negeri khas mereka. Pasal 27 Konstitusi menetapkan penunjukkan Menteri Luar Negeri Uni Eropa oleh Dewan Eropa dengan persetujuan Presiden Komisi Eropa. Fungsi ini akan menggabungkan tugas *High Representative for the Common Foreign and Security Policy* dengan tugas *Commissioner for External Relations*, yang merupakan bagian integral dari Komisi Eropa yang berkedudukan di Brussel, Belgia. Menteri Luar Negeri Eropa ini diberi mandat oleh Dewan (Menteri) bagi kebijakan luar negeri dan keamanan bersama. Ia adalah anggota penuh Komisi Eropa dan dalam fungsi itu ia bertanggungjawab atas tugas-tugas Komisi di bidang hubungan luar negeri dan merupakan koordinator bagi aspek-aspek lain dari kegiatan eksternal Uni Eropa. Ia juga menjadi ketua Dewan Hubungan Eksternal (*External Relations Council*). *Single legal personality* dalam hubungan luar negeri inilah yang memungkinkannya memainkan peran yang lebih

tinggi di dunia internasional.

Single legal personality ini dibangun melalui *Political and Security Committee* (PSC) di bawah *Common Foreign and Security Policy* (CFSP). Dengan pembangunan PSC ini apa yang disebut "Brusselisation" politik luar negeri terdorong, yaitu masalah-masalah politik luar negeri makin banyak dibahas di Brussel.²

Hal ini berarti bahwa menteri-menteri luar negeri nasional akan kehilangan kekuasaan dan kompetensi mereka dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Uni Eropa. Kebijakan-kebijakan Menteri Luar Negeri Uni Eropa dibuat dan diambil atas nama semua anggota Uni Eropa. Dengan demikian, kebijakan luar negeri dan keamanan bersama berada di tangan Menteri Luar Negeri Uni Eropa.

Dalam bagian kedua Konstitusi, di bawah *Fundamental Rights and Citizenship of the Union*, juga ada perubahan-perubahan yang besar. Pertama, konsep "kewarganegaraan Uni Eropa" dimasukkan ke dalamnya. Tetapi, kewarganegaraan supranasional ini tidak meniadakan kewarganegaraan nasional; ia ditambahkan pada kewarganegaraan yang sudah ada. Kedua, setiap warganegara Uni Eropa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih di dalam pemilihan umum

di setiap bagian dari Uni Eropa di mana warganegara itu menetap. Pemilihan umum mencakup pemilihan umum untuk Parlemen untuk seluruh Eropa dan pemilihan umum lokal. Untuk membuat Uni Eropa lebih dekat pada warganya, Konstitusi memberikan hak petisi kepada warga dan mendapatkan jawaban kepada petisinya dari Parlemen Eropa, *Ombudsman* dan lembaga-lembaga Uni Eropa dalam setiap bahasa yang tercantum dalam Konstitusi yang dipilih oleh pembuat petisi.

Ketiga, Konstitusi memusatkan perhatian pada lembaga-lembaga Uni Eropa, yang mencakup Parlemen Eropa, Dewan Eropa, Dewan Menteri, Komisi Eropa dan Mahkamah Eropa. Setiap lembaga "*shall act within the limits of the powers conferred on it in the Constitution, and in conformity with the procedures and conditions set out in it.*" (Pasal 18, ayat 3) Parlemen Eropa bersama-sama dengan Dewan Menteri, "*enact legislation and exercise the budgetary function, as well as functions of political control and consultation as laid down in the Constitution. It shall elect the President of the European Commission.*"³ (Pasal 19)

Parlemen Eropa beranggotakan 750 orang, suatu peningkatan dari jumlah sebelumnya, yaitu 626 anggota. Jumlah ini merupakan jumlah yang tetap. Tabel berikut ini menggambarkan komposisi kursi di Parlemen Eropa.

² Karen E. Smith, "European Union External Relations", dalam Michelle Cini, *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2003, hal. 239

³ Penekanan ditambahkan.

APPORTIONMENT

Germany	99
France	78
Italy	78
United Kingdom	78
Spain	54
Poland	54
Netherlands	27
Belgium	24
Czech Republic	24
Greece	24
Hungary	24
Portugal	21
Sweden	19
Austria	18
Denmark	14
Finland	14
Slovakia	14
Ireland	13
Lithuania	9
Latvia	7
Slovenia	6
Cyprus	6
Estonia	6
Luxemburg	5
Malta	
Observers	Observers
Romania	35
Bulgaria	18

Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament

Alokasi kursi kepada setiap negara anggota didasarkan atas prinsip "*degressive proportionality*", artinya kendatipun jumlah penduduk setiap negara anggota diperhitungkan, negara-negara yang lebih kecil memilih lebih banyak anggota Parlemen dibandingkan dengan jumlah penduduk mereka. Jumlah anggota Parlemen yang dijatahkan kepada setiap negara meningkat dibandingkan dengan jumlah yang telah ditentukan pada negosiasi traktat-traktat yang ada, tetapi tidak ada rumusan yang tepat bagi pembagian

kursi di antara negara anggota. Tetapi, tidak boleh ada perubahan dalam konfigurasi ini tanpa persetujuan semua pemerintah.

Kemudian, berbeda dari struktur sebelumnya, Dewan Eropa diketuai oleh seorang Presiden dengan kekuasaan terbatas, yang dipilih atas dasar *qualified majority vote* untuk dua tahun enam bulan, dengan kemungkinan diperpanjang untuk sekali saja, dan bukan lagi berotasi menurut abjad setiap enam bulan seperti yang berlaku sekarang. Ketua Dewan Eropa ini juga diberi tugas untuk mewakili Uni Eropa ke luar "*on issues concerning its common foreign and security policy, without prejudice to the responsibilities of the Union Minister for Foreign Affairs*" sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 21, ayat 2.

Prancis dan Jerman semula mempunyai pandangan yang berbeda tentang bagaimana kekuasaan di dalam Uni Eropa harus ditata dan dijalankan. Prancis menghendaki dibuatnya jabatan yang baru, yaitu jabatan Presiden Dewan Eropa, badan Uni Eropa yang mencakup para kepala Pemerintah/Negara Eropa. Hal ini berarti bahwa kebijakan Eropa pada dasarnya merupakan hasil perundingan atau hasil tawar-menawar antar-pemerintah. Jerman, sebaliknya, memprakarsai ide suatu presiden Komisi Eropa dengan kekuasaan yang lebih besar, yang merupakan embrio suatu pemerintah Eropa. Akhirnya kedua belah pihak mencapai kompromi dengan menggabungkan kedua

pandangan. Dewan Eropa mendapat seorang presiden yang dipilih oleh para kepala pemerintah untuk jangka waktu lima tahun, atau dua kali dua tahun enam bulan. Dan Komisi Eropa untuk selanjutnya mendapatkan seorang presiden yang dipilih oleh Parlemen Eropa, seperti tercantum dalam Pasal 19 (lihat di atas) suatu ide untuk memperkuat legitimasi dan kekuasaannya. *"The fear is that the result will, simply, be confusion – with the two presidents glowering at each other from edifices on opposite sides of the Rue de la Loi in Brussels."*⁴

Komisi Eropa terdiri dari suatu "College" yang terdiri atas *"its President, the Union Minister of Foreign Affairs/Vice-President, and thirteen European Commissioners selected on the basis of a system of equal rotation between the Member States. This system shall be established by a European decision adopted by the European Council."* (Pasal 25)

Dengan penambahan anggota baru maka diperlukan cara-cara baru untuk memungkinkan lebih banyak rencana kegiatan Uni Eropa diputuskan dalam waktu yang tidak terlalu lama. Atas dasar pertimbangan itu maka suara mayoritas (*qualified majority voting - QMV*) menjadi pilihan di atas pencapaian melalui kebulatan suara (*unanimity voting*). Pengambilan kepu-

tusan atas dasar kebulatan suara menjadi jauh lebih lamban dan sulit dengan bertambahnya anggota UE. Dengan konstitusi baru ini keputusan di bidang-bidang baru dapat diambil dengan suara terbanyak. Pembuatan keputusan atas dasar suara mayoritas untuk menentukan sesuatu sekaligus menjadi lebih transparan. QMV ini perlu untuk menghadapi perluasan Uni Eropa dan untuk menghindari *"decision-making paralysis"*.

Pasal 25 menentukan bahwa (1) apabila Dewan Eropa atau Dewan Menteri Eropa mengambil keputusan atas dasar suara mayoritas (QMV), maka mayoritas itu terdiri dari mayoritas negara anggota yang mewakili paling sedikit tiga per lima dari penduduk Uni Eropa. (2) *When the Constitution does not require the European Council or the Council of Ministers to act on the basis of a proposal of the Commission, or when the European Council or the Council of Ministers is not acting on the initiative of the Union Minister for Foreign Affairs, the required qualified majority shall consist of two thirds of the Member States, representing at least three fifths of the population of the Union.*

Tetapi, perluasan Uni Eropa dan Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama merupakan kebijakan yang tetap berpegang kepada suara bulat (*unanimity voting*).

Dalam *"General and Final Provisions"* dari Konstitusi dinyatakan bahwa Uni Eropa sifatnya masih tetap antarpemerintah dalam banyak aspek

⁴ Germany, France and the European Union Restarting the Franco-German motor, *The Economist*, Jan 16th 2003, <http://www.historiasiglo20.org/europa/articulos16-01-03e.htm>

setelah Konstitusi dinyatakan berlaku. Tetapi, kurangnya tepat untuk mengatakan bahwa Konstitusi tidak berada di luar batasan-batasan struktur negara nasional politik internasional. *"Actually, the Constitution provides a federal structure for the European Union while explaining the functioning of Union in general terms."*

Traktat Konstitusi juga mengajukan penyederhanaan struktur Uni Eropa. Organisasi yang sekarang dibagi dalam tonggak (*pillars*) kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama, Polisi dan Peradilan dalam Masyarakat-Masyarakat Eropa oleh Konstitusi disatukan dan ditempatkan di bawah otoritas Komisi Eropa, kendatipun ada pengaturan-pengaturan khusus yang harus dibuat untuk bidang politik luar negeri guna mencerminkan sifat khusus perwakilan Uni Eropa di luar negeri. Tetapi, pada umumnya semua kebijakan dan prosedur Uni Eropa akan ditangani satu lembaga, yaitu Komisi Eropa.

Penyederhanaan kedua ialah dalam cara undang-undang Eropa masa depan disetujui. Kini kurang lebih separuh dari semua produk legislasi memerlukan persetujuan baik dari Parlemen Eropa maupun dari Dewan Menteri. Di bawah Konstitusi Eropa praktis semua keputusan akan dibuat dengan cara yang sama, yaitu bersama-sama antara Dewan Menteri dan Parlemen. Traktat Konstitusi berbicara tentang satu "prosedur legislatif". Perubahan itu menstandarisasi pengambilan keputusan legislatif dan membuat proses itu lebih demokratis sifatnya.

Traktat Konstitusi tidak bertujuan untuk mengalihkan penentuan kebijakan dan program yang ditentukan negara anggota secara keseluruhan atau sebagian pada tingkat Eropa, juga tidak untuk merubah lembaga-lembaga supranasional yang utama seperti Komisi Eropa, Parlemen Eropa, Mahkamah Eropa. Perubahan-perubahan pada umumnya berkaitan dengan apa yang dapat disebut *"operating procedures"*. Fokus pada *"operating procedures"* ialah untuk memperbaiki efisiensi Uni Eropa untuk mengambil keputusan setelah terjadi perluasan dengan sepuluh anggota baru di tahun 2004 dan dengan penambahan dua negara di tahun 2007 (Bulgaria dan Romania). Kini sebagian besar dari keputusan Uni Eropa harus diambil atas dasar konsensus, artinya setiap negara dapat memveto apa yang diusulkan apabila ia tidak setuju dengannya.

Tetapi Konstitusi ini melakukan perubahan dalam peran lembaga-lembaga Uni Eropa. Ia menjabarkan peran Parlemen Eropa, Dewan Menteri dan Komisi Eropa. Khususnya ia menentukan berbagai misi Komisi Eropa, termasuk *"near monopoly of legislative initiative"*, fungsi-fungsi eksekutifnya dan fungsinya untuk mewakili Uni Eropa ke luar Eropa, kecuali dalam bidang kebijakan luar negeri dan keamanan bersama. Konstitusi memberikan Komisi Eropa hak penuh untuk inisiatif pemrograman antarlembaga.

Perubahan-perubahan utama atas institusi Uni Eropa dapat dilihat di berikut ini.

**Perubahan Utama atas Lembaga-lembaga UE
dalam Kerangka Konstitusi**

INSTITUTION	CHANGES	FROM WHEN (if other than entry into force of the treaty)
European Council	<ul style="list-style-type: none"> • Becomes an Institution • Will be chaired by a President appointed for two and a half years, renewable once 	
EU Minister of Foreign Affairs	<ul style="list-style-type: none"> • Merges the tasks of the High Representative for a Common Foreign and Security Policy and the External Relations Commissioner • Will be a member of the Commission • Will chair the Foreign Affairs Council 	
Council of Ministers	<ul style="list-style-type: none"> • The presidency of the different Council formations will continue to rotate (with the exception of the External Relations Council) on an equal basis, to be decided upon by the European Council 	
European Parliament	<ul style="list-style-type: none"> • Maximum number of seats is raised to 750 • Maximum number of seats per country: 6 • Maximum number of seats per country: 96 • Parliament's power increased: 95% of European laws will be adopted under the co-decision procedure (to be called the "ordinary legislative procedure") 	Parliament to propose and European Council to adopt a decision by a unanimous vote on the EP's composition before European elections in 2009
Commission	<ul style="list-style-type: none"> • One Commissioner per Member State principle maintained until 2014 • From 2014, the number Commissioner will be reduced to two-third of the number of Member States (including both its President and the EU Minister for Foreign Affairs) • The Commissioner will be chosen on the basis of equal rotation among the Member States 	November 2004

Constitutional Treaty – key elements, EurActive.Com., 2 October 2006; http://www.euractiv.com/en/constitution/constitutional-treaty-key-elements/article-128513?_print

"Non" dan "Nee" di Prancis dan Belanda terhadap Traktat Konstitusi

Dua cara dapat ditempuh untuk meratifikasi Traktat Konstitusi Eropa, melalui pemungutan suara di parlemen atau melalui referendum. Negara anggota mempunyai waktu sampai bulan November 2006 untuk melakukan hal itu agar supaya dokumen itu dapat diberlakukan. Pada 29 Mei 2005 dan 1 Juni 2005, warga negara Prancis dan Belanda menolak Traktat Konstitusi Eropa melalui referendum sehingga mengakibatkan suatu krisis ratifikasi. Bahwa dua negara pembangun Masyarakat Eropa tidak dapat meratifikasi Traktat Konstitusi merupakan suatu pukulan yang sangat besar bagi Uni Eropa. Sepuluh negara UE lainnya menunda proses ratifikasi itu. Traktat Konstitusi Eropa hanya akan berlaku apabila semua negara meratifikasinya, melalui referendum atau pemungutan suara di parlemen.

Mantan presiden Konvensi Eropa, Valéry Giscard d'Estaing, mengutuk pilihan referendum bagi ratifikasi Traktat ini. Pilihan referendum hanya tepat untuk Bagian I dan II. Sebetulnya, pengajuan Bagian III lebih baik dilakukan kepada Parlemen Eropa. Tetapi, Bagian II juga terlalu sulit untuk difahami oleh warga biasa. Bagi d'Estaing, penolakan terhadap Traktat Konstitusi adalah hasil dari argumen xenophobia yang dipakai para pendukung "Non" dan stratifikasi masyarakat Prancis yang

mendorong masyarakat umum, atau masyarakat akar rumput untuk menolak argumen para elite Prancis. Ia menegaskan bahwa Prancis harus mengandalkan minoritas yang mendukung Traktat Konstitusi untuk meluncurkan kembali kebijakan Eropanya.⁵

Reaksi Perdana Menteri Inggris Tony Blair atas penolakan Prancis dan Belanda sangat konstruktif:

I was in favor of the Constitution and I consider that we'll always need a good set of rules to govern the future of Europe. I wouldn't say that the text is dead, but it should be pointed out that it cannot be imposed as such. I deem it suitable to take some time now and think about it. To continue with the referendums, in my personal opinion, would be pointless for the moment.⁶

Perdana Menteri Luxembourg Jean-Claude Juncker menyimpulkan sikap banyak orang Eropa ketika dia mengatakan: "Eropa tidak lagi membuat orang bermimpi".⁷

Pada pertengahan Juni 2005 ia menyatakan atas nama Dewan Eropa: *We do not feel that the date initially planned for a report on ratification of the Treaty, 1 November 2006, is still*

⁵ The "No" to the European Constitutional Treaty: nothing is definite, <http://www.voltairenet.org/article30466.html>, diakses 3 November 2006

⁶ Ibid.

⁷ EurActive, 12 Juni 2005, http://euractive.com/en/constitution/constitutional_treaty-reflection_period/, diakses, 31 Oktober 2006

tenable, since those countries which have not yet ratified the Treaty will be unable to furnish a clear reply before mid 2007. ... This leads us to think that a period for reflection, clarification and discussion is called for both in the countries which have ratified the Treaty and those which have still to do so.⁸

Idenya ialah memberikan negara-negara anggota lebih banyak waktu untuk meratifikasi Konstitusi itu, dan mereka yang menghendaknya dapat menunda proses itu.

Sesudah proses ratifikasi Konstitusi Eropa terhenti dengan penolakan di Prancis dan Belanda, Uni Eropa memutuskan untuk mundur, untuk "beristirahat" dalam ratifikasi Traktat Konstitusi Eropa dan "membuka masa refleksi" untuk meninjau kembali perkembangan masa depannya. Dewan Eropa pada pertemuannya pada 16-17 Juni 2005 menyatakan bahwa

"the date initially planned for a report on ratification of the Treaty, 1 November 2006, is [not] tenable, since those countries which have not yet ratified the Treaty will be unable to furnish a clear reply before mid-2007".⁹

⁸ Ibid.

⁹ Nina Eschke/Thomas Malick (eds.), *The European Constitution and its Ratification Crisis. Constitutional Debates in the EU Member States*, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Discussion Paper C 156, 2006, h. 8

Proses ratifikasi akan ditinjau kembali di bagian pertama tahun 2007 sesudah semua negara anggota Uni Eropa bersedia untuk memikirkannya kembali. Tetapi, karena keharusan untuk *reforms* masih tetap ada, perdebatan tentang Traktat Konstitusi akan berlanjut.

Konstitusi Eropa itu sendiri menyatakan (Pasal IV-443-4) bahwa apabila setelah dua tahun dari penandatanganan Trakta itu (yaitu pada 29 Oktober 2004) 20 negara anggota telah menyelesaikan ratifikasi dan yang lain "menghadapi kesulitan", maka masalah itu akan diteruskan ke Dewan Eropa. Tetapi, ia tidak mengatakan apa yang harus dilakukan Dewan Eropa. Apakah hal ini berarti bahwa masih ada harapan untuk menghidupkan kembali Traktat Konstitusi itu?

Sampai Januari 2006, sebanyak 13 negara anggota dan Parlemen Eropa meratifikasi Traktat itu. Austria, Cyprus, Jerman, Yunani, Hongaria, Italia, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Slovakia, Slovenia dan Spanyol dengan penduduk melebihi 50% dari jumlah penduduk Uni Eropa telah meratifikasi Traktat itu sebagai Konstitusi Eropa melalui pemungutan suara di Parlemen mereka masing-masing. Tetapi, kendatipun Parlemen Jerman telah meratifikasi Konstitusi Eropa itu, Presiden Jerman Horst Koehler belum membubuhi tanda tangannya pada ratifikasi itu.

Uni Eropa masih harus memutuskan apa bentuk akhir dari Uni Eropa

itu. Apakah organisasi yang ketat dimana negara-negara anggota "menyerahkan" kedaulatannya atau suatu pengelompokan negara anggota yang longgar yang tidak menuntut penyerahan menyeluruh dari kedaulatan itu. Uni Eropa juga harus menghadapi masalah ketidaksesuaian antara pandangan rakyat dan pandangan para politisi.

Masa Refleksi dan Berbagai Saran Penyelesaian

Semula masa refleksi tidak akan makan waktu lebih dari satu tahun. Tetapi, karena lebih dari setengah dari jumlah negara anggota telah menandatangani Traktat itu, para Kepala Negara dan Pemerintah UE setuju pada Sidang Dewan Eropa tanggal 15 dan 16 June 2006 bahwa penyelesaian atas kemacetan konstitusional hanya dapat berlangsung paling lambat pada akhir 2008, di bawah Presidensi Prancis.

Sesudah KTT di Brussel ini, Kanselir Austria Wolfgang Schuessel menyatakan atas nama Dewan Eropa: "Kita mengadakan pembahasan yang sangat menarik tentang bagaimana kita harus melanjutkan proses Traktat Konstitusional ini". Karena tidak ada konsensus di antara pemimpin Uni Eropa tentang Konstitusi, masalah ini "akan tetap berada dalam agenda kita untuk beberapa tahun ke depan". Dalam suatu wawancara, ia mengatakan bahwa ia mendukung suatu prosedur yang baru untuk meratifikasi Konstitusi. Ia dapat "membayangkan

suatu referendum yang diadakan pada saat yang sama di semua negara Uni Eropa". Ia bahkan beranggapan bahwa teks Traktat Konstitusi itu dapat diterima apabila mayoritas warga dan negara memberi suara tentang hal itu. Jadi, apa yang dipertaruhkan bukan hanya nasib Traktat Konstitusi Eropa, melainkan juga bagaimana UE dapat memperoleh lebih banyak dukungan dari warganya.

Parlemen Eropa menghendaki agar Konstitusi itu mulai berlaku pada tahun 2009. Parlemen menuntut dari negara-negara anggota untuk memprakarsai "Forum Warga" pada tingkat nasional, regional dan lokal untuk membahas masa depan Eropa, khususnya, dengan mitra sosial dan organisasi masyarakat warga (*civil society organisations*). Partai-partai politik juga harus "*give much more prominence to the European dimension in both their internal debates and electoral campaigning*". Parlemen Eropa mengharapkan bahwa periode refleksi ini berakhir di babak kedua tahun 2007, dengan suatu keputusan yang jelas tentang nasib Traktat Konstitusi itu.¹⁰

Eropa kini berada dalam masa refleksi. Lamanya masa ini tidaklah jelas dan sebagian besar bergantung kepada perubahan kepemimpinan politik Eropa yang akan datang. Pemilihan Presiden Prancis dan pemilihan Parlemen Eropa di tahun 2009 akan menentukan masa depan

¹⁰ Ibid.

Traktat Konstitusi. Menjelang waktu yang tidak menentu ini, suatu studi mengemukakan empat pilihan¹¹ bagi Uni Eropa untuk menghadapi kemacetan dalam ratifikasi Traktat Konstitusi Eropa. Keempat pilihan itu ialah:

Pilihan pertama

Salah satu jalan ke luar dari kemacetan sekarang ini ialah mendeklarasikan Traktat Konstitusi Eropa tidak pernah ada dan mengesampingkan ide Traktat itu untuk masa sekarang ini. Memang, solusi yang radikal ini meniadakan kerja keras Konvensi yang telah bersusah payah merumuskan teks itu dan pendapat dari warga negara-negara anggota yang sudah meratifikasinya. Pilihan ini mempunyai pendukung cukup banyak. Para pendukung ini berargumentasi bahwa UE dapat berjalan dan berkembang atas dasar Traktat-traktat yang sudah ada sekarang dan segala sesuatu yang tercantum dalam Traktat Konstitusi merupakan sesuatu yang tidak perlu, karena ia hanya menegaskan lagi apa yang sebetulnya sudah ada dalam Traktat-Traktat sebelumnya. Kendatipun nada pilihan pertama ini radikal sifatnya, tetapi ia memberikan harapan ke depan yang mungkin lebih baik. Melihat kembali krisis Traktat-traktat UE yang sebelumnya, ada kemungkinan bahwa

di masa depan ide Konstitusi Eropa akan muncul kembali, mungkin dalam bentuk yang berbeda.

Pilihan kedua

Pilihan selanjutnya ialah mengikuti reaksi negara-negara anggota UE terhadap penolakan-penolakan sebelumnya, seperti halnya dengan pemberian suara "Nej" Denmark dan "No" Irlandia dalam referendum tentang Traktat Maastricht dan Nice. Contoh reaksi negatif kedua negara itu memungkinkan diadakannya referendum kedua di Perancis dan Nederland tentang Traktat Konstitusi itu, tetapi di dalam keadaan yang berbeda. Penentuan waktu dan situasi yang lebih tepat harus dipilih dan referendum yang baru hanya dapat dilakukan di bawah pemerintahan hasil pemilihan umum yang baru. Lagi pula, masalah yang dipunyai warga negara Perancis dan Nederland dengan Traktat Konstitusi harus dipertimbangkan dan suatu perdebatan yang luas perlu diadakan untuk mencapai hasil yang positif dalam pemungutan suara yang kedua, seperti halnya dengan Denmark dan Irlandia di masa lampau. Tetapi, memang pilihan ini merupakan suatu "penghinaan" bagi negara-negara anggota yang telah meratifikasi Traktat itu dalam pemungutan suara pertama di negara-negara mereka.

Pilihan Ketiga

Pilihan yang mengikuti kemungkinan "opt-out" Traktat Amsterdam, yang berkisar pada "area of freedom,

¹¹ Nina Eschke/Thomas Malick (eds.), *The European Constitution and its Ratification Crisis. Constitutional Debates in the EU Member States*, h. 165

security and justice" serta kerjasama Schengen dan Euro bagi negara-negara anggota yang menolak Traktat Konstitusi itu. Di bawah pilihan ini, Traktat Konstitusi hanya akan berlaku di negara-negara yang telah meratifikasinya, sedangkan Traktat Nice akan berlaku bagi yang tidak atau belum meratifikasinya. Dengan cara demikian, negara-negara anggota yang rakyat atau parlemennya telah meratifikasi Traktat Konstitusi itu, tidak akan tersinggung. Tetapi, teks Traktat itu akan kehilangan arti "konstitusional"-nya, karena ia lalu hanya akan berlaku bagi sejumlah negara tertentu, dan tidak bagi semua negara anggota. Cara penyelesaian ini dapat dilakukan dengan menetapkan kembali Traktat Nice sebagai instrumen integrasi Eropa bagi negara-negara yang tidak atau belum meratifikasi Traktat Konstitusi Eropa. Tapi, suatu Uni Eropa dengan "berbagai kecepatan" (*multispeed*) justru akan meningkatkan ketidakefisienan dan akan lebih menyulitkan UE untuk berfungsi dengan baik.

Pilihan keempat

Pilihan ini mengusulkan untuk mempersingkat teks Traktat Konstitusi dan kemudian mengembalikannya kepada semua pemerintah untuk meratifikasinya kembali. Dengan cara ini, warga negara Prancis dan Belanda tidak merasa bahwa mereka dibedakan dari negara-negara lain. Ide ini terkait dengan saran untuk mengadakan suatu referendum di

seluruh UE. Beberapa anggota Parlemen Eropa sudah memproyeksikan kemungkinan itu dalam suatu rencana yang dibahas pada 13 Januari 2006. Laporan Duff-Voggenhuber meramalkan suatu "periode refleksi" yang intensif, yang memuncak dalam suatu referendum Eropa atas dasar Traktat Konstitusi yang direvisi di tahun 2009, bersama-sama dengan masa pemilihan Parlemen Eropa. Meski demikian, pertanyaan bagaimana mengorganisasikan suatu referendum pada tingkat Eropa, apabila konstitusi beberapa negara anggota melarang diadakannya suatu referendum, seperti misalnya di Jerman, harus dijawab. Suatu referendum Eropa yang tidak mengikat dapat merupakan suatu pilihan, tetapi pertanyaannya ialah apakah orang akan menganggap pemungutan suara semacam itu cukup serius. Walaupun demikian, ide untuk melakukan suatu referendum kolektif akan menghindari UE menjadi tawanan dari satu atau dua negara yang tidak menyetujui Traktat itu. Tetapi, lalu masalahnya ialah bagaimana penduduk UE harus bertindak dalam menghadapi demikian banyak kesukaran dalam membangun suatu identitas kolektif.

Masih ada banyak lagi saran-saran untuk mempertahankan Traktat Konstitusi itu dan karena itu proses ratifikasi harus dilanjutkan. Tapi kendatipun kesempatan bagi ratifikasi cukup baik di Finlandia, Swedia, dan Portugal, nasibnya di Denmark, Inggris, Irlandia, Polandia, Republik Cheko,

dan —tentu saja— Prancis dan Belanda, tidak pasti. Saran yang lain ialah merevisi Traktat Konstitusi atau hanya mempertahankan Bagian I dan II dari Traktat itu (yang mencakup pelebagaan dan hak-hak dasar). Tetapi tidak banyak yang percaya bahwa akan tercapai suatu hasil — melalui Konvensi yang baru atau Konferensi Antarpemerintah— yang dapat memperoleh dukungan dari semua negara atau suatu mayoritas dari warganya.

Sementara itu ada persetujuan yang makin meluas supaya kebijakan-kebijakan UE lebih banyak mencakup atau merangkum keinginan dan keprihatinan warganya. Dilema utama bagi UE ialah mencari pertimbangan antara kehendak warga untuk mendapatkan “*more Europe*”, pada satu pihak, dan keprihatinan mereka atas kesempatan kerja dan “kepemilikan” atas kebijakan luar negeri dan keamanan, pada pihak lain, atau dengan kata lain bagaimana mengharmonisasikan kedua tuntutan itu.¹²

Kesimpulan

Eropa telah melangkah jauh sekali dari integrasi sektoral di bidang batubara dan besibaja sampai kepada suatu Uni Ekonomi dan Moneter Eropa, kepada suatu kebijakan bersama luar negeri dan keamanan yang akhirnya dituangkan ke dalam Traktat Konstitusi Eropa. Traktat ini

bermaksud untuk meningkatkan tahap integrasi Eropa menuju atau mendekati suatu Uni Politik Eropa.

Permasalahan yang sangat serius timbul ketika Traktat Konstitusi Eropa, yang sudah ditandatangani duapuluh delapan Kepala Negara dan Pemerintah pada 29 Oktober 2004 harus disahkan di masing-masing negara anggota. Tigabelas negara anggota dan Parlemen Eropa sudah mensahkannya sampai Januari 2006. Tetapi dua negara, Prancis dan Belanda, justru negara-negara pendiri Masyarakat Eropa, yang memilih jalur referendum untuk mensahkannya ternyata tidak berhasil mengikuti langkah 13 negara anggota lainnya yang sudah meratifikasinya. Finlandia, Swedia, dan Portugal dianggap tidak akan membuat masalah dalam pengesahannya, tetapi para analis tidak pasti tentang Denmark, Inggris, Irlandia, Polandia dan Republik Cheko.¹³

Penolakan Perancis dan Nederland menimbulkan berbagai pandangan mengenai nasib Traktat Konstitusi Eropa, sehingga berbagai pilihan dikemukakan berbagai pihak untuk menyelamatkan Traktat Konstitusi Eropa atau bahkan bagian-bagian dari Traktat itu. Akhirnya, pada 15-16 Juni 2006 Dewan Eropa memutuskan untuk memasuki masa “istirahat” dalam proses ratifikasi itu dan “membuka masa refleksi”, yang mungkin akan berlanjut sampai dengan tahun 2008. □

¹² EurActive.com, Constitutional Treaty: the “reflection period”. Updated 12 Oktober 2006

¹³ Ibid.