

DAMPAK PENOLAKAN KONSITUSI UNI EROPA DALAM REFRENDUM DI PERANCIS

Oleh Leonard Hutabarat

Abstrak

Suatu revolusi geopolitik sedang terjadi di kawasan Eropa, yaitu unifikasi Eropa. Apa yang disebut sebagai "United States of Europe" yang baru, memiliki lebih banyak penduduk, perdagangan, kemakmuran, dan lebih banyak suara dalam organisasi internasional. Bahkan konsitusi Eropa yang baru menetapkan motto resmi UE, yaitu "Unity in diversity" berkenaan dengan penolakan publik Perancis dalam refrendum mengenai "European Constitutional Treaty", para politisi nasional dan Eropa harus terlibat dalam sautau dialog terbuka dengan rakyat Eropa untuk menjembatani proses integrasi dengan adanya suatu "sense of ownership". Sementara itu, hasil refremdum di Perancis juga telah mengirimkan simbol yang kuat bagi para pemimpin Eropa" "Brusssels" tidak lagi dapat dijadikan kambing hitam bagi kebijakan-kebijakan dalam negeri yang tidak populer. Artikel ini menjelaskan mengapa Eropa menyatakan "no" bagi konsitusi Eropa bulan Mei 2005 lalu, dimana Perancis juga merupakan salah satu negara "the founding fathers" dari

UE. Dijelaskan juga akar dari krisis yang dialami EU dan kemungkinan-kemungkinan dari "the European dream" pada masa mendatang. Where the European Union go from here?

Pendahuluan

Uni Eropa (UE) adalah entitas regional terbesar ketiga di dunia. Populasinya yang berjumlah 455 juta jiwa tersebar di wilayah yang mencapai setengah wilayah daratan Amerika Serikat. Dalam dua tahun ini, rakyat Eropa juga sedang mengalami proses ratifikasi suatu konsitusi, yang akan menyatakan tujuan pribadi dan kolektif mereka menuju sebuah integrasi politik di kawasan Eropa.

Krisis yang dihadapi UE dinilai sebagai yang terburuk sepanjang sejarah entitas regional itu. Belum lagi menyadari betul apa yang terjadi di balik gagalnya refrendum di Perancis dan Belanda, masyarakatnya juga dibuat heran oleh kegagalan KTT di Brussel, Belgia, 16-17 Juni 2005 lalu, untuk menyetujui anggaran belanja UE. Dua kegagalan itu telah menimbulkan keraguan terhadap masa depan dan relevansi entitas regional itu.

Kepercayaan publik terhadap UE goyah. Bahkan Perdana Menteri Luksemburg, Jean-Claude Juncker, yang ketika itu menjabat Presiden Dewan Eropa, berkomentar pahit bahwa UE sedang dalam krisis luar biasa.

Ketika referendum Konsitusi EU di Perancis Mei lalu hanya mencapai dukungan 45% dan di Belanda d bulan Juni hanya 38%, banyak pihak terkejut. Bagaiman mungkin publik dua negara “*the founding fathers of the Union*”¹ justru menolak konsitusi . Elite UE di Brussel menyalahkan rakyatnya yang tidak memahami isi konsitusi itu. Namun sebaliknya, rakyat menuding para elitnya di Brussel terlalu birokratis dan kurang peka terhadap aspirasi mereka. Telah terjadi *political disconnect* antara para pemimpin uni di Bruseel dan rakyatnya.

Kesan selintas, krisis UE ini terjadi hanya lantaran kesenjangan komunikasi politik antara elite dan rakyatnya. Kesan lain seolah-olah krisis itu disebabkan oleh masalah teknikal ekonomis semata, seperti subsidi pertanian Perancis dan potongan kontribusi Inggris. Namun, sebenarnya jauh lebih serius dari itu. Krisis EU akhir-akhir sudah mengarah ke masalah konsep, idealisme mengenai tatanan sosial

ekonomi masa depa UE. Perdebatan, baik antar pemimpin negara anggota maupun elite UE di Brussel, telah merambah ke isu ideologi.²

Tulisan ini akan membahas latar belakang munculnya organisasi regional di kawasan Eropa, Konsitusi UE, faktor-faktor penyebab kegagalan referendum Konsitusi UE di Perancis, akar dari krisis yang dialami UE dan sekenario pasca penolakan Konsitusi Eropa dalam referendum di Perancis.

Eropa dan “European Dream”

Apakah yang dimaksud dengan Eropa? Perkembangan yang terjadi dalam politik internasional sehubungan dengan apa yang telah terjadi dalam insitusi UE saat ini telah menarik perhatian banyak pengamat hubungan internasional. Arsitektur UE sangatlah unik, apakah UE termasuk dalam definisi negara atau masuk dalam kategori organisasi internasional. Meskipun definisi tersebut menjadi perdebatan, namun fenomena yang ada adalah, belum ada sebelumnya suatu insitusi seperti UE terjadi sebelumnya dalam politik internasional. UE bukanlah sebuah negara, walaupun tindakannya seperti sebuah insitusi negara. Hukum UE berada diatas hukum nasional

¹ Uni Eropa diawali pada tahun 1950-an sebagai “*European Communities*” yang beranggotakan 6 negara, yaitu Belgia, Jerman, Perancis, Italia, Luksemburg, dan Belanda.

² Lihat Darmansjah Djumala “Uni Eropa, Debat Klasik, Kepercayaan Publik”, Sinar Harapan. 16 Juli 20015.

negara anggotanya dan bersifat mengikat (*binding*). UE juga memiliki mata uang tunggal, yaitu Euro yang digunakan oleh banyak negara anggotanya. Organisasi ini juga mengatur dan mengkoordinasikan perdagangan, energi, transportasi, komunikasi dan bahkan sektor pendidikan melewati batas nasional negara anggotanya. Eropa juga memiliki sebuah parlemen dan pengadilan UE, yang keputusannya mengikat warganya. Dalam banyak hal, UE memiliki kualifikasi untuk disebut sebuah negara.

Meskipun UE tidak dibatasi dengan teritorial tertentu, organisasi ini berlanjut dengan menerima masuknya anggota-anggota baru di bawah payung organisasi UE. Sesungguhnya kriteria keanggotaan UE masih didasarkan pada nilai (*values*) daripada kondisi-kondisi geografis. Secara teoretis, setiap negara dapat mengajukan aplikasi keanggotaan apabila memenuhi kualifikasi menjadi anggota UE. Dasar pertimbangan yang bersifat “*open-ended*” dan “*inclusive*” ini telah menjadikan perdebatan diantara anggotanya mengenai calon-calon negara kandidat. Beberapa negara berargumentasi bahwa meskipun keanggotaan didasarkan pada nilai-nilai yang ada, namun tetap harus terbatas pada negara-negara yang mencakup “*historical Europe*” itu. Para ahli geografi menyatakan tidak ada yang disebut sebagai “*European continent*”. Pihak yang lain

menyebutkan bahwa Eropa dimulai dari ujung samudera Atlantik dan melintas ke Eropa hingga Rusia, dan bahkan ke Turki di bagian Tenggara. Apakah Rusia bagian dari Eropa atau Asia? Apakah Turki bagian Eropa atau Timur Tengah? Mengingat *Ottoman Empire* menguasai bagian Eropa dalam beberapa waktu, jadi apakah Eropa juga bagian dari Timur Tengah? Banyak juga pihak yang menyatakan Eropa terikat pada budaya yang berakar dari *Greco-Roman* dan hasil pencerahan pada abad ke-18.

Perdebatan akan definisi ini masih panjang. Termasuk apakah Turki dan Rusia dapat menjadi anggota UE atau tidak. Selain itu juga terdapat kemungkinan ide perluasan untuk memasukkan Afrika Utara dan Timur Tengah. Dengan demikian, dimana akan menjadi batas akhir dari UE? Tidak ada yang tahu. Para pengamat UE menggunakan istilah “*variable geometry*” untuk mencakup semua kombinasi yang memungkinkan dari perluasan UE. Kesulitan untuk mendefinisikan secara pasti adalah karena proses metamorfosis yang berlanjut terus menuju bentuk baru dan penyesuaian terhadap realitas-realitas yang baru dari organisasi ini.

Tidak seperti kekaisaran Eropa pada masa lalu yang diwarnai dengan kemenangan heroik di medan peretempuran, UE adalah insituisi yang terlahir dari debu-debu kekalahan Eropa.

Terdapat suatu keinginan untuk tidak mengulangi kembali apa yang terjadi pada sejarah masa lalu Eropa. Setelah ribuan tahun dalam konflik, perang dan pertembunuhan darah, bangsa-bangsa di Eropa berkembang dari bayang-bayang dua perang dunia kurang dari limapuluh tahun, populasinya terbunuh, monumen dan infrastrukturnya rusak dan kehidupan mereka hancur. Mengingat adanya keinginan mereka untuk tidak bereprang lagi satu sama lain, negara-negara Eropa mencari mekanisme politik yang akan menyatukan mereka dan mencegah mereka kembali pada rivalitas yang lama.³

Pada tahun 1948, dalam *Congress of Europe*, Winston Churchill mengingatkan akan masa depan benua Eropa yang hancur akibat perang dan menyampaikan visinya akan *European Dream*. Chrucill menyatakan

“we hope to see a Europe where men of every country will think of being a European as of be longing to their native land and ... wherever they go in this wide

³ Akar historis dari UE bermula sejak perang dunia ke-2. Gagasan tentang integrasi Eropa dicetuskan untuk mencegah terjadinya kembali pembinasaaan dan kehancuran. Gagasan *ini* pertama kalinya dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri Perancis Robert Schumann dalam sebuah pidato tanggal 9 Mei 1950. Tanggal inilah yang kemudian dijadikan sebagai “hari kelahiran” Uni Eropa dan dirayakan setiap tahunnya sebagai *European Day*.

*domain ... will truly feel, ‘Here I am at home’”.*⁴

Jean Monnet, yang menciptakan ide sebuah *common European Community*, memahami benar betapa sukarnya untuk memenuhi mimpi Churchill tersebut. Masalahnya, menurut Monnet, adalah *“Europe rope has never existed; one has genuinely to create Europe”*.⁵ Hal ini berarti menjadikan masyarakat di Eropa menyadari akan keeropaan mereka.

Pembukaan dari *Treaty of Rome* tahun 1957, yang membentuk *European Community*, menyebutkan dengan jelas tujuan organisasi tersebut, yaitu: *“to lay the foundations for an ever closer union among the peoples of Europe”*.⁶ Harapan besarnya adalah *“to substitue for age-old rivalries the merging of their essential interests; to create, by establishing an aconomic community, the bases of broader and deeper community among peoples long divided by bloody conflicts; and to lay the foundations for institutions which will give direction to a destiny henceorward shared”*.⁷ Ini merupakan

⁴ A.S Byatt, “what is a European”, *The New York Times Magazine*, 31 Oktober 2002.

⁵ Elaine Sciolino, “Visions of a Union: Europe Gropes for an Identity”, *The New York Times*, 15 Desember 2002.

⁶ *Treaty of Rome*, 25 March 1957. www.europa.eu.int.

⁷ *Commission of the European Communities (CEC), Trearties Establishing the European Communities”. Official Publications of the European Communities (OOPEC), Luxembourg, 1983.*

entitas politik pertama dalam sejarah yang alasan dibentuknya adalah untuk “*to build peace*”.⁸

Saat ini dua pertiga masyarakat yang tinggal di negara anggota UE menyatakan bahwa mereka merasakan “*European*”. Enam dari sepuluh warga UE merasa bagian dari Eropa, sementara sepertiga pemuda antara umur 21 hingga 35 tahun menyatakan mereka memandang dirinya lebih Eropa daripada sebagai warga nasional negara asalnya.⁹ Dalam salah satu survei *World Economic Forum* terhadap para pemimpin Eropa ditemukan bahwa 92 persen dari mereka melihat identitas masa yang akan datang lebih kepada Eropa daripada identitas nasionalnya.¹⁰ Perubahan ini merupakan hal yang luar biasa, bagaimana persepsi masyarakat dapat berubah dalam setengah abad.

Konsitusi Uni Eropa

Dalam konsitusi UE, yang menacantumkan *Charter of Fundamental Rights*, UE akan memiliki kekuasaan untuk menandatangani perjanjian internasional atas namanya sendiri, dan bersifat mengikat bagi negara-negara

anggotanya. Hal ini juga pada akhirnya dimungkinkan untuk memperoleh satu kursi dalam Dewan keamanan PBB menggantikan Inggris dan Perancis. UE juga memiliki seseorang presiden yang dipilih oleh European Council yang memiliki masa jabatan lima tahun dan bertanggung jawab terhadap penentuan agenda UE. Saat ini presiden UE berputar setiap enam bulan sekali.

UE juga akan mempunyai seorang menteri luar negeri yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pertahanan dan luar negeri. Konsitusi Eropa menuntut adanya kebijakan pertahanan dan luar negeri yang tunggal, dan negara-negara anggota diminta untuk “*unreservedly support the Union’s foreign and security policy in a spirit of loyalty and mutual solidarity*”.¹¹ Meskipun demikian, negara anggota masih diberikan suatu “*escape clause*”. Negara anggota masih dapat abstain dari voting atau menyatakan “tidak”, yang memungkinkannya untuk memblok sebuah proposal kebijakan luar negeri yang ditetapkan oleh Dewan Eropa.¹²

Selain itu, UE juga menyiapkan sebuah pasukan pemukul reaksi cepat Eropa (*European rapid-reaction strike force*), namun pemerintah nasional masih

⁸ Chris Shore, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, Routledge, London, 2000, hal 15.

⁹ The European Commission, “How European see Themselves September 2000.

¹⁰ Tony Emmerson, “The Power of Europe”, *Newsweek*, 16-23 September 2002.

¹¹ David Helathcoat, “The constitution Is a Sham”, *The wall Street Journal Europe*, 20-22 Juni 2003.

¹² “Special Report: Europe’s Consitution”, *The Economist*, 21 Juni 2003, hal. 22.

mengontrol angkatan bersenjata sendiri. Valery Giscard d'Estaing, mantan presiden Perancis yang memimpin. Proses penyusunan konsitusi UE, menyatakan keyakinan bahwa UE masih membutuhkan waktu 20 tahun lagi untuk memiliki sebuah kebijakan luar negeri yang satu dan terintegrasi dan berbicara dengan satu suara dalam arena internasional.¹³

Negara anggota juga masih memiliki wewenang dalam pemberian kewarganegaraan, walaupun warga dari negara anggota memiliki hak untuk tinggal dan bekerja di negara anggota UE lainnya. Dalam konsitusi, kebijakan keimigrasian diatur untuk mengaharmonisasikan masalah-masalah keimigrasian dengan isu-isu pengungsi dan suaka, dan hal ini akan diputuskan dengan suara mayoritas. Dalam ketentuan yang lama, setiap negara anggota masih dapat melakukan veto dalam hal ini.¹⁴ Parlemen Eropa juga akan memiliki kekuasaan pembuatan keputusan dan anggaran/ budget. Kebanyakan legislasi UE yang ditetapkan dalam *Council of Ministers* akan membutuhkan persetujuan dan parlemen Eropa.

Konsitusi UE merupakan sejenis kompromi bagi setiap orang. Bagi negara seperti Inggris dan Perancis, yang akan

menyakini bahwa UE seharusnya merupakan perpanjangan dan bukan pengganti bagi *native state*, konsitusi memberikan penguatan bagi hak suara negara-negara besar dalam *CoGeouncil of Ministers*.¹⁵ Dalam konsitusi, *council* dapat menetapkan legislasi apabila setengah dari anggota, yang mewakili 60 persen populasi UE, menyetujuinya (*qualified majority voting*). Hal ini memberikan negara-negara besar Jerman, Inggris, Perancis, dan Italia kekuatan yang potensial untuk mengarahkan agenda legislasi. Sementara itu, kekuasaan *Council of Ministers* dikurangi dengan dialihkan kepada komisi Eropa. Bagi negara-negara yang lebih kecil, yang menginginkan sebuah uni federal, konsitusi diharapkan memperkuat *European Commission*. Komisi memiliki monopoli terhadap hak untuk mengajukan legislasi yang baru. Presiden Komisi yang dipilih oleh Parlemen Eropa akan mempunyai kekuasaan eksekutif yang lebih besar.

Kegagalan Refrendum Konsitusi Eropa

Hasil refrendum konsitusi UE di Perancis tanggal 29 Mei 2005 menunjukkan suara penolakan jauh melebihi yang pro. Penolakan 54,85% rakyat Perancis terhadap konsitusi Eropa

¹³ Brandon Mitchener, "UE Backs Initiative on Draft Constitution", *The Wall Street Journal Europe*, 23 Juni 2003.

¹⁴ "Special Report: Europe's Constitution", *The Economist*, 21 June 2003, hal. 22.

¹⁵ George Parker dan Daniel Dombey, "Not Perfect But More Than We Could Have Hoped For. Europe's Draft Constitution", *Financial Times*, 20 Juni 2003.

yang ditandatangani 29 Oktober 2004 di Roma merupakan pukulan berat bagi masa depan UE. Presiden Chirac menyatakan bahwa penolakan warganya akan menimbulkan kesulitan bagi Perancis di dalam UE, dimana negara tersebut merupakan salah satu *the founding fathers* UE. Dukungan yang hanya mencapai 45,1% tersebut telah mengirimkan sinyal negatif ke seluruh Eropa, termasuk dapat berdampak terhadap negara-negara yang sudah bersiap untuk melaksanakan referendum sejenis. Hasil referendum di Perancis juga tidak dapat diabaikan begitu saja, mengingat tingginya tingkat partisipasi yang menunjukkan angka sekitar 705. Hasil ini telah menimbulkan pertanyaan besar akan masa depan UE. Hasil referendum di Perancis sangat penting tidak hanya bagi negara tersebut, namun juga seluruh UE. Jika konsitusi itu ditolak di Perancis, maka akan menimbulkan efek domino di sejumlah negara UE lainnya.

Penolakan di Perancis membuka suatu periode ketidakpastian politik dalam UE, dimana konsitusi tersebut masih perlu diratifikasi oleh 25 negara anggotanya. Akankah konsitusi UE berakhir sampai di sini, sebab konsitusi tersebut baru bisa diberlakukan apabila diratifikasi semua anggota UE. Mengapa gempa bumi politik ini terjadi di Perancis? Akankah Perancis, sebagai salah satu negara pencetus integrasi Eropa, menghentikan

langkahnya? Perancis dan Jerman menjadi pelopor UE dengan Deklarasi Robert Schuman tahun 1950 yang melahirkan *Euorepa Coal and Steel Cooperation* (ECSC). Sejak saat itu Perancis menjadi negara sentral dari tiap proyek UE yang ada, dari pasar bersama hingga Euro, termasuk upaya penyusunan draf konstitusi yang dipimpin oleh mantan Presiden Perancis Valéry Giscard d'Estaing. Semua partai politik utama di Perancis, seperti partai UMP, UDF dan partai Sosialis mendukung Konsitusi Eropa. Jadi mengapa rakyat Perancis tetap menolak Konsitusi Eropa?

Jawaban terhadap referendum itu merupakan introspeksi bagi Perancis. Terdapat setidaknya tiga elemen dalam penolakan rakyat Perancis. Terdapat setidaknya tiga elemen dalam penolakan rakyat Perancis terhadap integrasi politik yang lebih luas tersebut. Pertama, mengenai posisi Perancis di panggung internasional. Kedua, berkaitan dengan kegagalan ekonomi Perancis untuk menciptakan lapangan kerja bagi rakyatnya. Dan ketiga, sehubungan dengan karakteristik elite politik Perancis.¹⁶

Perdebatan Ideologi

Perbedaan pandangan dalam idealisasi model sosial yang pas untuk uni di masa

¹⁶ Loenard Hutabarat, "Qua Vadis Uni Eropa", Kompas, 11 Juni 2003.

depan telah membawanya pada panggung perdebatan klasik yang menyangkut ideologi. Kegandrungan akan debat idealisme ini seolah memutar balik jarum jam sejarah, mengungkit lagi perdebatan klasik soal konsep sosial ekonomi yang dilatarbelakangi ideologi.

Presiden Perancis, Chirac, pernah menyatakan liberalisme sama bahayanya dengan komunisme, dan kedua ideologi tersebut akhirnya akan membentuk tembok. Sikap ini menunjukkan Perancis akan tetap menjalankan politik ekonomi sosialis yang menekankan peran negara yang intervensionis. Dengan idealisme ini, Perancis lebih kohesif, dengan jumlah anggota lebih terbatas. Sementara itu PM Inggris, Blair, cenderung mengusung faham ekonomi Anglo-Saxon yang liberal. Dengan faham ini, UE yang dibayangkan oleh Blair adalah kerjasama regional yang lebih luas, dengan ikatan politik yang longgar. Idealis Blair terhadap format politik uni ini sejalan dengan faham ekonomi neo-liberal yang membutuhkan pasar seluas mungkin.

Lima puluh tahun lalu, setelah terpuruk dalam kenistaan Perang Dunia ke-2, Pemimpin Eropa mendambakan perdamaian dan stabilitas. Kini, proyek perdamaian dan stabilitas. Kini, proyek perdamaian dan stabilitas itu selesai dengan terbentuknya UE. Dari konteks ancaman perang tradisional, UE adalah

kawasan aman-damai. Tapi dunia berubah, begitupun tuntutanannya, yang sialnya, tidak selalu terkait dengan ideologi. Dulu yang didambakan oleh Eropa adalah perdamaian, keamanan negara dari ancaman perang. Sekarang yang dibutuhkan bukan lagi hanya kemandirian negara, tapi juga keamanan perorangan.

Keamanan perorangan merupakan kebutuhan langsung bagi publik UE selama ini isu terorisme hanya menjadi concern Amerika Serikat setelah peristiwa 11 September 2001. Tapi kini terorisme sudah ada di halaman belakang UE, setelah pemboman jaringan transportasi di Madrid dan London. Dan mestinya para pemimpin UE tahu bahwa teroris itu tidak bertanya lebih dahulu apakah Spanyol Inggris itu berfaham Anglo-Saxon atau sosialis, sebelum mereka meledakkan bom. Dalam konteks ini maka, yang dituntut publik Eropa sesungguhnya adalah agar mereka aman. Mereka ingin para pemimpinnya memerangi teroris, bukan berdebat sosial neo-liberalisme atau sosialisme.¹⁷

Dalam banyak kampanye politiknya, Presiden Chirac seringkali mendengungkan perlunya suatu Eropa yang kuat *vis-à-vis* kekuatan *super power* AS, termasuk kebangkitan China. Apa yang disebut *Europe puissance* dengan

¹⁷ Darmasjah Djumala, "Uni Eropa, Debat Klasik, Kepercayaan Publik", Sinar Harapan, 16 Juli 2005.

kapabilitas pertahanannya merupakan inspirasi merupakan inspirasi Perancis yang tidak bercirikan “Anglo Saxon, atlanticist”. Para penentang raitifikasi menyatakan konsitusi baru UE hanya akan makin memoerkuat kekuasaan negara Anglo-Saxon secara ekonomi. Perluasan keanggotaan UE menjadi 25 negara menimbulkan kesan berkurangnya pengaruh dan suara Perancis di UE dan dunia internasional, ancaman terhadap visi yang ada, serta risiko kehilangan pekerjaan. Hal-hal tersebut telah menjadikan ancaman bagi identitas Perancis masalahnya adalah rakyat Perancis tidak melihat UE sebagai suatu etinitas yang dapat membawa kemajuan dan keamanan di dalam dunia yang penuh konflik ini. Selain itu publik Perancis tidak melihat Eropa baru yang disimbolkan dengan suatu konsitusi sebagai penjamin dari pernyataan Chirac akan *Europe Puissance*.

Jatuhnya Kepercayaan Publik

Jika debat ideologi sudah tidak relevan lagi, bagaimana menumbuhkan kembali kepercayaan publik terhadap masa depan UE? Mungkin langkah pragmatis dan prioritas dan prioritas hanya membumi perlu dilakukan untuk mendapatkan dukungan bagi konsitusi Eropa. Selain memerangi teorisme, penanganan imigrasi dan pengangguran akan

menjawab kebutuhan mendesak warga UE. Meluasnya keanggotaan UE hingga mencakup negara-negara di Eropa Timur yang memiliki latar belakang etnik dan agama berbeda dapat saja memicu ketegangan baru.

Masalah pengangguran menjadi salah satu pemicu rakyat Perancis menolak Konsitusi Eropa. Masyarakat UE resah terhadap arus migrasi dari negara anggota baru (bekas negara komunis Eropa Timur) dan dari negara-negara lain (kawasan Afrika Utara) yang umumnya lebih ulet dan tidak memilih-milih jenis pekerjaan. Keresahaan inilah kiranya yang perlu dijawab oleh para pemimpin UE agar para konstituennya menjadi faham bahwa konsitusi Eropa, yang di Bagian III-nya banyak mengatur kebijakan liberalisasi ekonomi, memang betul-betul memberi manfaat kepada mereka.

Benar saja bahwa hasil debat ideologi akan menjadi panduan strategis bagi pembentukan UE dengan identitas yang jelas di masa depan. Tapi, yang lebih dibutuhkan oleh publik Eropa saat ini adalah langkah-langkah pragmatis yang menjawab kebutuhan jangka pendek mereka: aman dari ancaman teror dan mendapat pekerjaan. Apabila para pemimpin uni mampu menjawab ini, kepercayaan publik dapat pulih sehingga mereka akan memberikan dukungan ketika

refrendum Konsitusi UE dibuka kembali tahun depan.

Kekhawatiran akan ekonomi Perancis dan adanya delokasi serta hilangnya lapangan kerja, dengan masuknya negara-negara eks Eropa Timur, sangat mempengaruhi pilihan publik Perancis dalam refrendum lalu. Demikian pula hanya dengan liberalisasi jasa dan kekhawatiran para pekerja murah akan membanjiri Perancis serta memotong penghasilan warga Perancis. Hal inilah yang menyebabkan banyak generasi muda merasa sangat pesimis dan khawatir. Isu pengangguran di Perancis yang telah mencapai 10,2% tahun dalam 20 tahun terakhir ini, dan telah dapat memobilisasi dukungan bagi pihak yang kontra terhadap konsitusi.

Hasil refrendum menunjukkan protes publik terhadap para elite politik yang dipandang tidak jujur terhadap konstituennya. Hasil refrendum juga merupakan protes terhadap kinerja Pemerintah Chirac saat ini. Rakyat janji yang dianggap tidak jujur. Para politisi dan ekonom menyatakan Euro akan menurunkan harga di Perancis, namun kenyataannya tidak seperti yang diharapkan. Kebijakan ekonomi yang diterapkan UE dipandang lebih mementingkan kepentingan bisnis daripada permasalahan sosial yang ada selama ini.

Skenario Pasca-penolakan Konsitusi Eropa

Saat melalui serangkaian debat yang panjang, akhirnya rakyat Perancis menyatakan penolakannya terhadap Konsitusi Eropa. Negara *the founding fathers* lainnya dari *European Community*-Belanda melakukan hal yang sama. *Treaty* tersebut mungkin tidak otomatis mati atau gagal, namun hasilnya benar-benar di luar dugaan birokrat Brussels. Hasil tersebut juga merupakan tantangan bagi KTT UE di Brussels, beberapa saat kemudian, untuk membicarakan krisis yang paling serius yang dihadapi organisasi regional tersebut, serta tantangan yang akan dihadapi dalam proses integrasi Eropa lebih lanjut pada tahun tahun yang akan datang.

Dewan Eropa (*European Council*) harus memutuskan apakah harus mengesampingkan sementara waktu *Treaty* tersebut dari pembahasan, mengingat perkembangan yang terjadi di Perancis dan Belanda. Apabila ini dilakukan, maka proses ratifikasi akan terhenti. Keputusan seperti itu juga akan dipandang oleh negara anggota lainnya sebagai tidak adil. Karena, sejauh ini 9 negara telah memberikan keputusannya baik melalui refrendum maupun proses parlementer- untuk meratifikasi *the Constitutional Treaty* tersebut. Setelah Belanda, 14 negara anggota lainnya belum

memutuskan, dan negara-negara seperti Denmark, Polandia, Irlandia, Inggris dan negara lainnya- juga harus didengar pendapatnya seperti halnya rakyat Perancis dan Belanda.

Hanya setelah proses ratifikasi di seluruh 25 negara anggot UE maka dapat diputuskan penilaian akhir tentang konsitusi Eropa dimaksud. Memang benar bahwa implmentasi bagi konsitusi tersebut membutuhkan ratifikasi dari seluruh anggota, tanpa terkecuali. Namun, terdapat klassual yang menyatakan bahwa *European Councill* dapat mempertimbangkan langkah yang terbaik untuk dilakukan apabila hanya empat perlima dari negara anggota yang meratifikasinya. Apa yang disebut sebagai “*moment of truth*” hanya mungkin diketahui setelah Inggris melaksanakan refrendum in pada pertengahan tahun 2006 yang akan datang. Pada saat pertengahan tahun 2006 yang akan datang. Pada saat itu keputusan akhir akan ditentukan, apakah akan melanjutkan atau menghentikan *treaty* tersebut. Sementara itu, debat tetap akan berlanjut, pilihan terhadap UE akan diklarifikasi kembali- atau apabila diperlukan adanya pemikiran suatu “Plan B” dan kesiapan terhadap keputusan yang akan diambil. Seperti dinyatakan oleh mantan PM Inggris Harold Wilson, bahwa “*A week in Politics is a long time*”.

Penolakan Perancis terhadap *Treaty* juga terjadi 50 tahun yang lalu, setelah *the Messina Conference*, yang akan membuka jalan bagi *Treaty of Rome* dan menghasilkan *Euorpean Community*. Namun, meskipun *Messina Confrence* dilihat sebagai upaya yang dramtis bagi terwujudnya integrasi Eropa, peristiwa itu juga merupakan produk dari krisis yang sama dari *European project* setahun sebelumnya, dimana Perancis menolak rancangan yang dikenal dengan *European Defence Community*. Kadangkala krisis yang terjadi menyebabkan kemajuan-kemajuan yang tidak terduga kemudian.

Apakah terdapat “*Plan B*” untuk menyelamatkan Konsitusi UE? Setelah dua tahun pasca-penandatanganan taraktar bagi Konsitusi Eropa, dan empat perlima negara anggota melah meratifikasinya, dan satu atau lebih negara anggota mengalami kesulitan dalam pelaksanaan raitifikasi, maka masalah tersebut akan diajukan kepada *European Councill*. Demikian pernyataan yang dihasilkan oleh para pemimpin UE sebelumnya dalam *Intergovermental Confrence*. Dengan demikian maka penolakan oleh satu negara anggota UE tidak secara otomatis mengakhiri Konsitusi. Setidaknya proses ratifikasi harus dilakukan di ke-25 anggota UE sebelum diputuskan langkah apa yang akan dilaksanakan selanjutnya.

Dampak penolakan terhadap Konsitusi Eropa di Perancis memunculkan dua skenario. *Pertama*, tetap melanjutkan proses ratifikasi dan meminta negara yang menolak untuk melakukan voting kembali dengan mempertimbangkan alasan-alasan penolakan yang ada. Hal ini pernah dilakukan oleh Denmark terhadap *Masstricht Treaty*. *Kedua*, menghentikan proses ratifikasi dan mempertimbangkan langkah selanjutnya para pemimpin UE akan berupaya menarik beberapa bagian dari konsitusi dengan revisi sesuai kesepakatan di antara para kepala negara/ kepala pemerintah meskipun langkah ini berarti negara anggota tidak memperoleh legitimasi sepenuhnya dari masyarakat. Upaya untuk mendapatkan versi yang baru dari konsitusi dengan mengandung perubahan utama dalam hal proses pengambilan keputusan UE dan pasal-pasal penting lainnya mungkin diharapkan akan menghasilkan teks konsitusi yang tidak terlalu kontroversial untuk diratifikasi. Usulan Perancis kemungkinan besar sukar untuk diterima negara lain, seperti halnya Presiden Komisi Eropa Jose Manuel Barroso yang menyatakan tanggal 18 Mei lalu, bahwa tidak ada *Plan B* apabila Perancis menolak konsitusi dan tidak ada kemungkinan untuk menogoisasikan kembali konsitusi tersebut ataukah kegagalan dalam meratifikasi konsitusi ini akan mengarah kepada

stimulasi bagi perwujudan negara-negara “*core group*”, termasuk Perancis, yang akan melanjutkan integrasi lebih cepat daripada yang lain?

Penolakan Melalui Referendum Akhir dari Konsitusi Eropa?

Terdapat dua hal ekstem yang perlu dihindari setelah hasil refrendum Perancis yang menyatakan “*no*” bagi konsitusi Eropa. *Pertama*, memahami penolakan sebagai awal dari akhir UE secara keseluruhan terutama terhadap euro-mata uang tunggal Eropa. Para pendukung – seperti kelompok *polulist*, *nationalist*, *anti-European righth-* akan melihat hasil refrendum sebagai suatu pertanda dari retaknya UE. Selain itu munculnya sikap yang menolak euro juga dipandang dapat timbul akibat negara anggota berpaling pada arah yang proteksinis sebagai upaya untuk merespon ketidakpuasan publik terhadap tingginya tingkat pengangguran dan stagnasi ekonomi.

Kekhawatiran terhadap UE seperti tersebut di atas tidak akan terjadi. Proses integrasi Eropa- yang telah menyuruh banyak bidang pribadi dan kolektif warga Eropa- telah mencapai suatu titik dimana perjalanan sejarah Eropa pasca Perang Dunia Ke-2 tidak dapat dihentikan lagi. Meskipun mungkin masih terdapat politisi yang menginginkan memutar kembali jarum jam ke belakang, namun terdapat

yang menyakini akan terjadinya *chaos* ekonomi dan politik tidak akan terjadi. Termasuk juga kemungkinan munculnya disintegrasi yang serius. Bahkan akan lebih sulit untuk menegosiasikan apa yang disebut dengan disintegrasi dalam UE saat ini daripada menyepakati suatu proses integrasi yang lebih lanjut lagi.

Dalam kenyataannya, proses integrasi Eropa bukan didasarkan pada agenda politik "*federalist*" semata. Apabila itu masalahnya, proses yang muncul mungkin akan terjadi sebaliknya. Kekuatan yang mendukung politik Eropa jelas menunjukkan, setidaknya untuk sementara ini, hilangnya visi strategik, yang mampu memobilisasi dukungan publik dalam skala massal. Ketika negara anggota UE menyepakati untuk bekerjasama lebih dekat satu sama lain, atau mengambil keputusan bersama berdasarkan "*shared sovereignty*" mereka lakukan hal tersebut karena menyadari adanya tantangan-tantangan yang terlalu besar bagi tiap pemerintah untuk meresponnya secara sendiri-sendiri.

Globalisasi, munculnya Amerika Serikat sebagai satu-satunya "*hyper-power*" dunia, dan ancaman sistemik dari pemanasan global (global warming) serta terorisme internasional, semua itu merupakan tantangan-tantangan yang menyebabkan pemerintha yang ada di dunia untuk memutuskan dan bertindak

secara bersama-sama. UE adalah salah satu contoh yang paling maju dari globalisasi di kawasan, "*a community based on sovereignty sharing, democracy and the rule of law*", yang berkembang secara internasional.

Kemungkinan bahwa "*treaty*" mengenai Konsitusi Eroopa harus dipetieskan untuk sementara waktu akan menimbulkan "*shock*" bagi negara anggota dan insitusi UE. Hal itu tidak akan menyebabkan debat dalam reformasi ekonomi dan modernisasi (*the "Lisbon Process"*) atau bagi masa depan manajemen pemerintah yang menjalankan *euro* menjadi lebih mudah. Tantangan lainnya adalah meremehkan situasi yang terjadi akibat hasil refrendum Perancis. Apabila *Constitutional Treaty* saat ini dalam kondisi yang dapat digambarkan seperti suatu institusi yang "terluka", akan terdapat dampak yang serius bagi berfungsinya UE dan kontraknya dengan rakyat Eropa.

Tidak dapat dilupakan bahwa hampir satu dekade yang lalu, para pemimpin UE memutuskan bahwa prospek perluasan insitusi yang besar dan berlanjut terus akan menyebabkan '*root and branch reform*' dari Ue dalam hal insitusi dan proses pembuatan keputusan. *The Treaty of Amsterdam* dan (khususnya) *the Treaty of Nice* gagal menentukan apa yang diperlukan. Itulah sebabnya mengapa

convention on the Future of Europe dilaksanakan dan dibicarakan selama dua tahun dan mengapa proposalnya didebatkan satu tahun kemudian dalam *Inter-Governmental Conference (IGC)* yang dihari oleh 25 negara anggota.

Apabila *Treaty* mengenai Konsitusi Eropa harus dipertimbangkan untuk dibekukan sementara waktu, mungkin akan membutuhkan proses yang lebih lama dari yang diduga. Adalah sangat sulit untuk membayangkan suatu skenario dimana *Treaty* dapat dinegoisasikan kembali dari atas hingga ke lapis bawah dalam jangka waktu pendek. Sesungguhnya UE memerlukan pemilih kepemimpinan nasional yang baru di beberapa negara anggota UE, dalam 2-3 tahun yang akan datang.

Iklim politik yang tercipta dalam UE dalam mengambil sejumlah keputusan penting pada periode berikutnya akan sangat menentukan. Dapatkah dibayangkan kegagalan dalam meratifikasi *treaty* Konsitusi Eropa akan membantu atmosfer dimana 25 anggota akan memutuskan anggaran dan kerangka finansial bagi upaya perluasan keanggotaan UE hingga tahun 2013? Apakah iklim yang baru dimana negara anggota akan lebih siap mengambil keputusan yang sulit yang dibutuhkan bagi ekonomi Eropa atau menciptakan keseimbangan baru antara daya saing dan solidaritas sosial?

Penundaan *Treaty* juga berarti bahwa UE tidak dapat melangkah ke depan untuk menunjuk seorang Menteri Luar Negeri UE atau rancangan *European Diplomatic Service*. Hal ini juga akan menghambat upaya-upaya UE bagi terciptanya *European Common Foreign Security and Defence Policy (CFSP)*. Bagi pihak yang melihat UE untuk memimpin dunia menuju suatu *global system* yang didasarkan pada *rule of law, democracy* dan *human rights*, hasil referendum negatif akan terlihat sebagai suatu keengganan oleh orang Eropa untuk memainkan peran yang serius di panggung internasional.

Iklim politik yang lebih dingin akan menyulitkan pembahasan mengenai perluasan UE yang akan datang. Akses Bulgaria dan Rumania tahun 2007 tampaknya telah disepakati. Namun, debat tentang aplikasi keanggotaan Turki masih timbul di Perancis dan Belanda. Keputusan akhir akses Turki, negara-negara Balkan dan kemungkinan Ukraina, tampaknya masih akan membutuhkan 10 hingga 15 tahun lagi. Namun, apabila UE kembali pada proses unifikasi karena tidak dapat menyepakati perluasan anggota secara koheren, demokratis, maka kemajuan untuk mewujudkan Eropa menuju demokrasi, perdamaian dan kemakmuran tidak akan dapat tercapai.

Fokus perhatian dalam jangka pendek adalah bagaimana mempertahankan

momentum dari CFSP. Terdapat dukungan bagi penunjukkan *presiden of the Council* dan meninggalkan sistem presiden yang berganti setiap 6 bulan sekali. Namun bagi pihak lain, hal ini hanya dapat diterima apabila ada perubahan seperti mempertahankan “*a proper balance*” antara *Council Commission* dan *European Parliament* dan juga antarnegara besar dan negara kecil.

Terdapat tekanan yang muncul dari ketidakmungkinan ke-25 anggota untuk berfungsi secara efektif berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam *Nice Treaty*. Ini akan semakin terlihat jelas apabila negara-negara anggota UE gagal mencapai kesepakatan dalam hal pembiayaan anggaran UE atau masih belum berjalannya *Lisbon Process* serta ketidakmampuan UE untuk membuktikan dirinya mampu berbicara dan bertindak secara satu dalam panggung internasional. Dampak jangka menengah dari penolakan konsitusi tersebut akan menimbulkan fase baru – “*Euro-sclerosis*.” Harga yang harus dibayar dari stagnasi yang terjadi tidak dapat dikalkulasikan dengan mudah saat ini. Semakin lama hal ini terjadi, semakin besar dan semakin tidak dapat diperkirakan dampak negatifnya bagi Eropa dan dunia.

Akar dari Krisis UE

Dari karakter debat publik yang ada terlihat bahwa banyak dari rakyat Eropa merasa teralienasi antara dirinya dan organisasi UE tersebut. Bahkan ketidakpuasan publik terhadap para pemimpin nasionalnya lebih besar daripada insitusi UE itu sendiri. Refrendum menjadi salah satu kesempatan bagi para pemilih untuk memberikan penilaian atau menyatakan ketidakpuasannya terhadap pemerintah yang tidak populer dalam banyak isu yang mungkin tidak berkaitan dengan Treaty atau bahkan UE secara umum. Dalam konteks ini, UE telah menjadi di sandera dari efek samping yang pada dasarnya diakibatkan oleh suatu drama politik nasional.

Pelajaran dari perkembangan ini adalah bagi para pemimpin politik negara anggota UE. Masalahnya tidaklah sederhana seperti tidaklah mungkin memperlakukan UE dan membicarakannya seperti pertarungan bagi “*national interests*” selama enam hari dalam seminggu, lalu pada hari minggu, meminta publik untuk memberikan suaranya dengan keyakinan dan antusiasme. Namun di sisi lain, perasaan teralienasi antara sektor opini publik yang penting dengan UE itu sendiri telah memiliki akar yang dalam. Terdapat juga penolakan dalam hal sistem pengambilan keputusan yang dianggap

terlalu teknokratil dan elitis. Hal ini disebabkan oleh perasaan publik yang diberikan sedikit kesempatan untuk memahami (hanya diminta menilai), apa yang sedang terjadi atas nama mereka dan oleh insitusi UE.

Terlalu banyak politisi, untuk waktu yang lama, menggunakan “Brussels” sebagai suatu eufemisme bagi sesuatu yang harus dikonfrontasikan, ditentang, diabaikan, atau dilewati, sebagai suatu ancaman bagi kepentingan nasional. UE seringkali digunakan sebagai kambing hitam bagi para politisi nasional ketika kebijakan yang mereka putuskan adalah penting, namun mungkin tidak populer di dalam negeri, yang kemudian kesalahannya ditujukan kepada Brussels. Adalah sah bagi para pemimpin politik untuk “membela kepentingan nasionalnya di Brussels”. Namun sama pentingnya bagi mereka untuk “membela Eropa di dalam negerinya sendiri. “Hal inilah yang tidak konsisten terjadi atau dilakukan oleh banyak para pemimpin politik di negara anggota UE – sehingga konsekuensi dari hal tersebut jelas terlihat oleh banyak orang.

Publik Eropa tidak hanya protes terhadap minimnya informasi atau komunikasi dari UE dan institusinya. Banyak yang dapat dan seharusnya dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan publik dan pemahaman

mereka bagaimana UE tersebut berfungsi dan mengenai pilihan-pilihan kebijakan yang utama. Negara anggota memiliki dan mengambil bagian dalam “ownership” dari pesan-pesan yang disampaikan ke tengah masyarakat tentang Eropa dengan kemitraan penuh dengan insitusi-insitusi UE.

Namun dalam demokrasi Eropa modern, publik juga tidak hanya mengharapkan untuk dikonsultasikan, tapi juga ikut serta membentuk dan terlibat dalam arah massa depan UE dengan menentukan pilihan antara program, partai politik dan para pemimpin yang potensial duduk di lembaga eksekutif. Hal itulah yang menjadi kebiasaan dari para pemilih dalam kehidupan politik secara lokal, regional dan nasional. Pada saat ini tidak ada kesempatan yang nyata bagi masyarakat untuk menjalankan pilihan-pilihan tersebut pada level Eropa – baik mengenai pilihan kebijakan strategis yang dihadapi UE atau siapa yang harus menyiapkan kepemimpinan politik dan insitusinya. Adalah tidak lagi kredibel untuk mengklaim bahwa mandat demokrasi secara tidak langsung dari *President of the Council* dan khususnya *Commission* yang diterima dari negara anggota sudah cukup bagi suatu uni politik dengan skala tanggung jawab yang diemban UE saat ini.

Penutup

Dengan dan tanpa *Constitutional Treaty*, defisit demokrasi yang dialami UE hanya dapat dijumpai dengan aliansi yang aktif dari *European Parliament* (dan khususnya dengan berkembangnya partai politik Eropa) bersama organisasi *civil society* lainnya. Partai politik Eropa harus cepat melakukan transisi menuju “*trans-national political parties*”. Ini artinya, mereka tidak hanya menawarkan program alternatif bagi para pemilihnya, namun juga siap menjadi calon Presiden Komisi Eropa. Apabila ini terjadi, maka pemerintah negara anggota UE terjadi, maka pemerintah negara anggota UE terjadi, maka pemerintah negara anggota UE akan terikat pada “*electorates*”-nya tersebut.

Hanya dengan cara ini perasaan memiliki (*a sense of ownership*) dari proyek-proyek Eropa mendapat tempat di hati publik Eropa. Sejak terjadinya dua perang dunia, setidaknya hanya ikatan implisit dan pasif yang menyatukan antara para pembuat keputusan dan masyarakat terhadap perwujudan konstruksi yang

dikenal dengan nama UE tersebut. Saat ini adalah penting untuk memperkuat kembali ikatan yang ada bagi generasi yang baru dan dunia yang baru yang melihat prestasi terciptanya perdamaian di Eropa, stabilitas, kerjasama, dan persatuan di kawasan Eropa bukan sebagai hal-hal yang “*taken for granted*”.

Masih Uni Eropa masih dapat berjalan terus tanpa konsitusi dengan aturan-aturan yang telah ada selama ini. Meski demikian, tidak dapat di pungkiri bahwa “tsunami politik” di Perancis dapat menyebabkan krisis dan stagnasi di tubuh UE, termasuk penundaan terhadap rencana perluasan keanggotaan UE selanjutnya. Akankah terjadi *snowball effect* akibat hasil referendum Perancis? Masih terlalu dini untuk dipastikan mengingat dinamika yang masih berkembang apabila berbicara mengenai Eropa bersatu. Apabila Presiden Chirac menyatakan “*One cannot be European and vote no. EU Treaty is the daughter of 1789.*”, maka hasil referendum di Perancis merupakan *quo vadis* bagi masa depan Eropa selanjutnya.

Kepustakaan
Buku/ Artikel

- Bomberg, Elizabeth dan Alexander Stubb, *The European Union: How does it Work?* New York: Oxford University Press, 2003.
- Byatt, A.S, “*What Is a European*”, The New York Times Magazine, 31 Oktober 2002.
- Cameron, Fraser, *The Future of Europe: Integration and Enlargement*, London and New York: Routledge, 2004
- Diez, Thomas and Antje Wiener, *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 2nd ed. Boudler, CO: Lynne Reinner, 1999.
- Djumala, Darmansjah, “*UE, Debat Klasik, Kepercayaan Publik*”, Sinar Harapan, 16 Juli 2005.
- Emmerson, Tony, “*The Power of Europe*”, Newsweek, 16-23 September 2002.
- Healthcoat-Amory, David, “*The Consitution Is a Sham*”, The Wall Street Journal Euorpe, 20-22 Juni 2003.
- Hutabarat, Leonard, “*Quo Vadis UE*”, Kompas, 11 Juni 2005.
- Michener, Brandon, “*EU backs Initiative on Draft Consitution*”, The Wall Stret Journal Europe, 23 June 2003
- Parker, George dan Daniel Dombey, “*Not Perfect But More Than We Could Have Hope For: Europe’s Draft Consitution*”, *Financial Times*, 20 Juni 2003
- Rodriguez-Pose, Andrés, *The European Union: Economy, Society, and Polity*, Newe York: Oxford University Press, 2002.
- Sciolino, Elaine, “*Visions of a Union: Europe Gropes for an identity*” The New York Times, 15 Desember 2002.
- Shore, Chris, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, London Routledge, 2000.
- The Economist, “*Special Report: Europe’s Consitution*”, 21 Juni 2003.
- Weiler, J.H.H. dan Marlene Wind, *European Consituionalism Beyond the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Dokumen

Commission of the European Communities (CEC), *Treaties Establishing the European Communities*”, Luxembourg: Official Publications of the European Communities (OOPEC), 1983.

European Commission, “*How Europeans see Themselves*”, September 2000.

Situs Internet

[Hhttp://www.delidn.cec.eu.int](http://www.delidn.cec.eu.int)

<http://www.europa.eu.int>