

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Uni Eropa merupakan sebuah organisasi ekonomi dan politik antar pemerintahan dan supra-nasional yang kini terdiri dari 27 negara Eropa. Organisasi ini berdiri setelah terjadinya Perang Dunia Kedua sebagai langkah awal untuk mendorong kerjasama ekonomi. Gagasan utama berdirinya organisasi ini adalah menciptakan kemitraan ekonomi yang kuat untuk mengurangi kemungkinan terjadinya konflik. Maka terbentuklah Masyarakat Ekonomi Eropa yang dibentuk pada tahun 1958. Pada awal berdirinya hanya beranggotakan enam negara, yaitu Belgia, Jerman, Perancis, Italia, Luksemburg, dan Belanda.<sup>1</sup>

Sejak saat itu, pasar tunggal yang besar terus berkembang. Perkembangan dari Masyarakat Ekonomi Eropa atau European Economic Community ini ditunjukkan dengan tidak lagi terbatas menangani masalah ekonomi saja namun mulai mencakup semua bidang kebijakan, mulai dari bantuan pembangunan hingga masalah lingkungan. Dengan perkembangan inilah terjadi perubahan nama organisasi dari EEC menjadi European Union atau Uni Eropa pada tahun 1993.<sup>2</sup>

Dari pergantian namanya dari Masyarakat Ekonomi Eropa menjadi Masyarakat Eropa hingga ke Uni Eropa menandakan bahwa organisasi ini telah

---

<sup>1</sup> About European Union dalam [http://europa.eu/about-eu/basic-information/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_en.htm) diakses pada 20 Januari 2013

<sup>2</sup> Ibid

berubah dari sebuah kesatuan ekonomi menjadi sebuah kesatuan politik. Kecenderungan ini ditandai dengan meningkatnya jumlah kebijakan dalam UE. Beberapa negara anggota memiliki beberapa tradisi domestik pemerintahan regional yang kuat. Hal ini menyebabkan peningkatan fokus tentang kebijakan regional dan wilayah Eropa. Sebuah *Committee of the Regions* didirikan sebagai bagian dari Perjanjian Maastricht.

Semua negara calon anggota harus memberlakukan undang-undang agar selaras dengan kerangka hukum Eropa bersama, yang dikenal sebagai *Acquis Communautaire*. Secara politik, Uni Eropa memiliki kompetensi yang didasarkan pada perjanjian-perjanjian Uni Eropa dan prinsip subsidiaritas yang menyatakan bahwa aksi Uni Eropa hanya bisa diambil saat suatu tujuan tidak dapat diraih secara memadai oleh hanya sebuah negara anggota. Hukum yang dicanangkan oleh institusi Uni Eropa dikeluarkan dalam beberapa cara, secara umum hukum tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok: hukum yang mulai berlaku tanpa kebutuhan untuk mengukur implementasi skala nasional, dan hukum yang berlaku dengan kebutuhan tersebut.<sup>3</sup>

Uni Eropa memiliki tujuh institusi, yaitu Parlemen Eropa, Dewan Uni Eropa, Komisi Eropa, Dewan Eropa, Bank Sentral Eropa, Mahkamah Eropa, dan Mahkamah Audit Eropa. Wewenang untuk meneliti dan mengamandemen legislasi dibagi antara Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa, sementara tugas eksekutif ditangani oleh

---

<sup>3</sup> About European Union dalam [http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc135\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc135_en.htm) diakses pada 20 Januari 2013

Komisi Eropa dan secara terbatas oleh Dewan Eropa. Kebijakan moneter eurozone diatur oleh Bank Sentral Eropa. Penafsiran dan penerapan hukum Uni Eropa dan perjanjian-perjanjian dipastikan oleh Mahkamah Eropa. Disamping itu, terdapat juga badan-badan tambahan yang bertugas untuk memberikan saran bagi Uni Eropa atau beroperasi dalam area yang spesifik.<sup>4</sup>

Hingga kini Uni Eropa beranggotakan 27 negara yaitu Austria, Belgia, Bulgaria, Siprus Yunani, Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Irlandia, Italia, Latvia, Lituania, Luksemburg, Malta, Belanda, Polandia, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Inggris.

Secara teori, syarat untuk dapat menjadi anggota Uni Eropa sebenarnya sangat mudah. Sesuai Copenhagen Criteria, hanya ada tiga syarat yakni, negara demokratis, menerapkan konsep pasar bebas, dan mampu serta bersedia menerapkan semua hukum yang ada di Uni Eropa.

Turki sebagai negara yang berdekatan dengan Benua Eropa berkeinginan untuk menjadi anggota negara anggota Uni Eropa sejak Turki mendirikan sistem politiknya pada tahun 1923 di bawah pimpinan Mustafa Kemal Atatürk setelah kejatuhan Kerajaan Ottoman, akibat Perang Dunia I. Langkah awal yang dijalankan oleh Turki adalah menjadi anggota European Council pada tahun 1949. Kemudian pada tahun 1963 Turki menjadi kandidat anggota Uni Eropa. Turki juga merupakan salah satu pendiri *Organization for Economic Co-operation and Development*. Pada tahun 1964 Turki menjalin hubungan asosiasi dengan Uni Eropa yang dikenal dengan

---

<sup>4</sup> Ibid

*Ankara Association Agreement*. Dengan terus meningkatnya kekuatan ekonomi Turki dan banyak dilibatkan dalam berbagai forum di Uni Eropa, Turki merasa lebih percaya diri hingga mengajukan lamaran menjadi anggota Uni Eropa pada tanggal 14 April 1987.

Meskipun Turki telah menjadi anggota resmi NATO<sup>5</sup> dan menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, namun Uni Eropa menolak lamaran yang diajukan oleh Turki pada tanggal 20 Desember 1989 dengan alasan masih terjadi kesenjangan sosio-politik dan ekonomi antara Turki dan Uni Eropa. Penolakan dari Uni Eropa tidak serta-merta membuat Turki menyerah untuk dapat diterima sebagai anggota Uni Eropa.

Pada tahun 1992, Turki menjadi anggota *Western European Union* dan juga aktif di *Western Union and Others Groups* (WEOG) di PBB. Keaktifan Turki dalam dunia internasional ini menghasilkan diundangnya Turki oleh Uni Eropa untuk menandatangani *Customs Union Agreement and Helsinki Summit of the European Council* pada tanggal 12 Desember 1999.

Lamaran yang diajukan Turki tidak pernah ditanggapi secara serius oleh Uni Eropa. Uni Eropa tidak pernah menolak secara tegas dan tidak pula langsung menerima Turki. Uni Eropa hanya memberikan janji-janji untuk segera menetapkan tanggal untuk menerima Turki dan memasukan Turki ke dalam daftar anggota yang

---

<sup>5</sup> Kapanjangan dari *North Atlantic Treaty Organization* atau Pakta Pertahanan Atlantik Utara, merupakan sebuah organisasi internasional untuk keamanan bersama yang didirikan pada tahun 1949 sebagai bentuk dukungan terhadap Persetujuan Atlantik Utara yang ditandatangani di Washington pada 4 April 1949

paling potensial. Sejak status tersebut dikeluarkan pada 1987 hingga sekarang Turki belum mengalami kemajuan di mata Uni Eropa dan selalu menjadi kandidat dari setiap pertemuan Uni Eropa. Meskipun begitu, Turki terus memperbaiki kondisi negaranya agar dapat menyesuaikan diri dengan kerangka Uni Eropa yang dijadikan standar oleh Uni Eropa.

Hingga kini upaya dari Turki untuk diterima menjadi anggota Uni Eropa masih dalam tahap *lobbying*. Usaha Turki yang dimulai sejak tahun 2005 untuk menjadi anggota Uni Eropa selalu mendapatkan jalan buntu dan penolakan dari anggota Uni Eropa lainnya. Padahal jika dilihat dari ekonomi, Turki layak menjadi anggota Uni Eropa. Namun, para pemimpin negara Uni Eropa selalu menolak untuk menerima keanggotaan Turki di Uni Eropa.

Penolakan yang tidak hanya sekali tersebut diartikan bahwa Turki tidak melakukan perbaikan dalam kedua hal tersebut, namun sebaliknya Turki selalu melakukan perubahan sesuai yang diinginkan Uni Eropa. RUU pezinaan telah dibatalkan, siaran bahasa Kurdi mulai diperbolehkan di beberapa radio bahkan kaum sekuler Turki mengeluarkan pernyataan dan melarang istri kepala negara untuk menggunakan jilbab. Dalam hal militer masih kuat pengaruhnya, namun masih dapat dikontrol oleh kekuatan masyarakat madani.

Turki telah melakukan segala cara untuk dapat menjadi anggota Uni Eropa, bahkan Turki telah membuktikan dirinya menjadi satu-satunya negara Islam yang demokrasiya telah memasuki tahap yang relatif matang. Selain hambatan yang

selalu dikemukakan Uni Eropa untuk menolak keanggotaan Turki selama ini, masih ada faktor lain yang lebih disebabkan ketidaksukaan Uni Eropa terhadap Turki dan tidak pernah diakui secara resmi oleh lembaga Uni Eropa.

Presiden pertama Turki memutuskan untuk berkiblat pada Barat khususnya masyarakat Eropa dan bergabung dengan NATO dengan bantuan Amerika Serikat yang mempunyai kepentingan terhadap Turki. Keputusan ini didukung oleh letak geografis Turki yang sangat strategis, dimana pada saat itu terdapat dua Blok (Barat dan Timur) yang sama-sama menginginkan Turki bergabung bersama mereka.

Keinginan Turki untuk disejajarkan dengan bangsa-bangsa Eropa lainnya dengan bergabung menjadi anggota Uni Eropa memang mendapat suatu kesulitan, bahkan hal ini diperparah setelah Perang Dingin berakhir dimana fungsi dan posisi politik Turki bagi bangsa-bangsa Eropa anggota NATO sudah tidak lagi terlalu penting. Bubar dan berakhirnya Pakta Warsawa sebagai akibat kekalahan pihak Soviet dan sekutu, telah memandai bahwa fungsi utama Turki sebagai ujung tombak NATO telah berakhir pula.

Masih banyak pertentangan pendapat diantara sesama anggota Uni Eropa terkait peluang masuknya Turki ke dalam organisasi tersebut. Perdana Menteri Inggris, David Cameron sangat mendukung masuknya Turki ke dalam Uni Eropa karena Turki telah memiliki banyak jasa terhadap Uni Eropa. Ia mengatakan bahwa Uni Eropa tanpa Turki ibarat hati yang “not stronger but weaker, not more secure but less, not richer but poorer.” Pendapat Cameron ini didukung pula oleh Perdana

Menteri Spanyol Jose Luiz Rodriguez Zapatero yang juga sangat mendukung masuknya Turki ke dalam Uni Eropa dan menegaskan bahwa “we must ‘open the door’ for Turkey to enter ‘the EU peace and cooperation project.’” Dia juga menambahkan bahwa masuknya Turki ke dalam Uni Eropa akan menguntungkan kedua pihak.<sup>6</sup>

Berbeda dengan Presiden Perancis, Nicholas Sarkozy yang cenderung menolak masuknya Turki karena menganggap Turki bukan Eropa tetapi lebih cenderung ke Asia. Turki hanya cocok untuk dijadikan sebagai partner Uni Eropa tetapi bukan sebagai anggota Uni Eropa. Pendapat Sarkozy ini didukung pula oleh Angela Merkel, Kanselor Jerman yang mengatakan bahwa “Turkey could be in deep, deep trouble when it comes to its aspirations to join the European Union.”<sup>7</sup>

Padahal Kroasia dan Turki secara bersamaan diterima Uni Eropa untuk dikaji terkait keanggotaan kedua negara ini pada tahun 1999. Ada kemungkinan, Kroasia akan diterima sebagai anggota Uni Eropa tahun depan. Dengan demikian, Kroasia akan menjadi anggota ke 28 di Uni Eropa.

Kini Perdana Menteri Turki, Recep Tayyip Erdogan menandakan, meski adanya penolakan terkait keanggotaan Ankara di Uni Eropa, namun Turki menjadi anggota organisasi ini. Saat ini tercatat lebih dari 9 juta warga Turki berdomisili di Eropa dan hal ini menunjukkan bahwa meski adanya penolakan Uni Eropa, Ankara

---

<sup>6</sup> Dukungan Terhadap Turki dalam <http://turquieeuropeenne.eu/article2371.html> diakses pada 18 Januari 2013

<sup>7</sup> Pendapat Presiden Perancis dalam <http://www.spiegel.de/international/0,1518,446747,00.html> diakses pada 20 Januari 2013

dengan sendirinya tetap menjadi anggota organisasi ini. Ada upaya pengancaman dari Endorgan jika proses penolakan keanggotaan Turki di Uni Eropa tetap berlanjut maka Ankara mungkin akan membatalkan rencana keanggotaannya di organisasi Eropa ini.<sup>8</sup>

Dari sinilah timbul pertanyaan, mengapa Turki yang sudah banyak melakukan integrasi di berbagai bidang untuk memenuhi persyaratan menjadi anggota Uni Eropa, masih ditolak untuk bergabung dengan Uni Eropa? Serta faktor apa saja yang menjadi penghambat bagi Turki untuk bergabung dengan Uni Eropa?

### **B. Rumusan Masalah**

Pokok permasalahan yang penulis ajukan dalam skripsi ini adalah “Mengapa Uni Eropa menunda keanggotaan Turki di Uni Eropa (Tahun 2007-2012)?”

### **C. Kerangka Pemikiran**

Penjelasan mengenai penolakan Uni Eropa terhadap keinginan Turki untuk menjadi anggotanya akan menggunakan Teori Pembuatan Keputusan.

#### **Teori Pembuatan Keputusan**

Dalam istilah David Easton, keputusan adalah “output” (keluaran) sistem politik, yang dengan sistem itu nilai-nilai dialokasikan dalam masyarakat secara otoritatif dengan penggunaan kekuasaan. Dari sisi psikologis, pembuatan keputusan

---

<sup>8</sup> Pendapat Perdana Menteri Turki, 2012, dalam [http://indonesian.irib.ir/asia-pasifik/-/asset\\_publisher/o5ZK/content/id/5243154](http://indonesian.irib.ir/asia-pasifik/-/asset_publisher/o5ZK/content/id/5243154) diakses pada 20 Januari 2013

oleh suatu negara dalam berbagai kombinasinya dipengaruhi oleh perasaan ketakutan, kehormatan, dan kepentingan.

Pembahasan tentang teori pembuatan keputusan terlebih dahulu akan menggunakan definisi kebijakan luar negeri menurut Coplin dan dengan menggunakan penjelasan Richard Snyder. Kebijakan luar negeri menurut Coplin adalah :

“To be interested in why states behave as they do in international arena, we have to be interested in why their leaders make decisions, they however it would be a mistake to think that foreign policy decisions maker act in a vacuum on country, any given foreign policy act maybe viewed as the result of the three abroad categories of considerations affecting the foreign policy decision maker state. The first is domestic politics, within the foreign politics decision maker state, the third is the international context, particular positions in which his state finds itself specifically in relations to the other state in the system”<sup>9</sup>

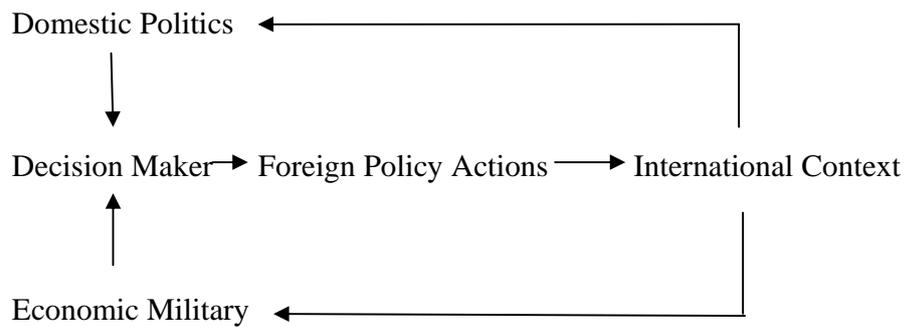
Teori ini dipandang relevan karena terjadinya penundaan Uni Eropa terhadap aplikasi status keanggotaan Turki merupakan sebuah praktek pelaksanaan kebijakan yang berdasarkan pada kebijakan yang terbentuk dengan melalui proses pengambilan keputusan.

---

<sup>9</sup> William D Coplin & Charles E Kegley Jr, *A Multi Methode Introductions to International Politics*, Chicago, Marcaham Publishing Co, 1971, P. 10.

**Diagram 1**

**Proses Pengambilan Keputusan**



Sumber : William D Coplin & Charles E Kegley Jr, A Multi Methode Introduction to International Politics, Chicago, Marcaham Publishing Co, 1971, hal. 10.

Ilustrasi bagan diatas tentang interaksi ketiga faktor, kemudian menghasilkan kebijakan luar negeri yang dapat dikategorikan dalam :

1. Situasi politik negara tersebut, termasuk faktor budaya yang mendasari tingkah laku politik manusianya.
2. Situasi ekonomi dan militer di negara tersebut termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahanan keamanan.
3. Konteks internasional termasuk situasi di negara yang menjadi tujuan politik luar negeri serta situasi dari negara lain yang relevan dengan masalah yang dihadapi.

Adanya keterkaitan antara ketiga faktor tersebut kemudian akan menghasilkan kebijakan melalui proses tertentu yang kemudian diimplementasikan dalam politik luar negerinya.

Uni Eropa yang memandang dirinya sebagai yang memiliki konstitusi serta berbagai institusi dan kebijakan kuat, memomorsatukan argumen dan menghormati adanya perbedaan, sehingga sehubungan dengan adanya pencitraan diri ini menyebabkan Uni Eropa mengambil keputusan untuk tidak dengan segera menerima aplikasi keanggotaan Turki dalam Uni Eropa. Hal ini disebabkan karena Uni Eropa merasa memiliki standar yang tinggi dalam segi-segi kehidupannya dan Uni Eropa memandang Turki belum mampu untuk memenuhi standar tersebut. Secara demografis Turki memiliki populasi yang besar, akan tetapi Turki belum mampu meningkatkan dana yang cukup besar untuk menampung dan membiayai lebih dari 9 juta imigran Turki per tahun 2012.

Adanya kepentingan Uni Eropa mewujudkan kesejahteraan negara-negara anggotanya kemudian menjadi pertimbangan tersendiri dalam proses pengambilan keputusan ini. Karena jika Turki diputuskan untuk menjadi anggota Uni Eropa, sementara kehidupan dalam negerinya masih belum layak untuk hal ini, maka kredibilitas Uni Eropa akan dipertanyakan oleh anggota-anggota Uni Eropa yang lain dan hal ini akan berdampak buruk terhadap kelangsungan Uni Eropa. Ketakutan Uni Eropa akan hal ini tentunya juga harus menjadi pertimbangan, sebagai tindakan

preventif untuk menjaga agar Uni Eropa dapat mewujudkan cita-citanya sebagai organisasi integrasi Eropa.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan latar belakang masalah serta kerangka dasar teori yang sudah dipaparkan sebelumnya, dapat diperoleh suatu hipotesa bahwa proses pengambilan keputusan Uni Eropa perlu mempertimbangkan:

- Situasi politik di Uni Eropa sendiri dimana masih terdapat penentangan dari Jerman dan Perancis terhadap keanggotaan tetap Turki
- Situasi ekonomi Uni Eropa yang kini mengalami krisis memunculkan kekhawatiran akan menambah beban ekonomi Uni Eropa karena demografis Turki yang besar. Situasi militer Uni Eropa mengkhawatirkan akan muncul konflik internal Uni Eropa jika Turki bergabung.
- Konteks internasional dimana perlu mempertimbangkan proses demokratisasi dan perlindungan minoritas di Turki.

#### **E. Jangkauan Penelitian**

Penelitian dalam skripsi ini akan difokuskan pada kurun waktu 2007 sampai dengan tahun 2012 setelah Uni Eropa menetapkan Bulgaria dan Rumania sebagai anggota baru Uni Eropa, tetapi tidak menutup kemungkinan akan adanya penelitian

pada kurun waktu sebelumnya selama masih berhubungan dengan tema yang dibahas dalam penelitian ini.

#### **F. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian data pada skripsi ini adalah dengan menggunakan metode empiris-analisis dimana dalam pengumpulan data digunakan pendekatan metode pendekatan kualitatif. Data yang akan diolah adalah data sekunder yang bersumber dari literatur-literatur, majalah-majalah, surat kabar, dokumen-dokumen resmi yang diterbitkan maupun tidak, internet, dan sumber-sumber lain yang dianggap masih relevan. Data yang diperoleh nantinya akan dianalisa dengan menggunakan kerangka dasar teori yang telah ditetapkan. Meskipun menganalisa dengan data sekunder, penulis merasa yakin bahwa penelitian ini tidak akan mengurangi kebenaran ilmiahnya.

## **G. Sistematika Penulisan**

- Bab I* : Pendahuluan berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan
- Bab II* : Memberikan uraian mengenai sejarah terbentuknya Uni Eropa dan proses perluasan keanggotaan Uni Eropa
- Bab III* : Memberikan uraian mengenai motivasi Turki, *Copenhagen Criteria*, dan kronologis usaha Turki serta respon Uni Eropa terhadap usaha Turki untuk bergabung menjadi anggota Uni Eropa (Tahun 2007-2012)
- Bab IV* : Akan menjelaskan pertimbangan Uni Eropa menunda keanggotaan Turki
- Bab V* : Berisi mengenai kesimpulan dari apa yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya.