



## DEFISIT DEMOKRASI PARLEMEN EROPA

Ahmad Munaruzaman <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universitas Pamulang

[Dosen02028@unpam.ac.id](mailto:Dosen02028@unpam.ac.id)

### Kata kunci:

Defisit demokrasi,  
legitimasi, *co-decision*,  
*bikameral*

### Abstrak

Penelitian “Defisit demokrasi Parlemen Eropa” pada awalnya hanya di latar belakang oleh studi penulis dan keingintahuan bagaimana fungsi dan kedudukan parlemen Eropa. Pada perkembangannya, lebih spesifik melihat defisit demokrasi dalam parlemen Eropa. Lalu terdorong menganalisisnya dalam tinjauan hukum dan politik, dimana parlemen biasanya full power malah harus berbagi power, tidak mandiri atau tidak independen. Tesis ini bertujuan membahas Defisit Demokrasi Parlemen dalam tinjauan hukum yang diukur oleh sejauh mana eksistensi parlemen dalam traktat terutama lisabon, dan dalam tinjauan politik yang diukur oleh relasi kuasa parlemen dengan dewan menteri. Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka. Untuk menunjang analisa menggunakan teori yaitu institusionalisme, intergovernmentalisme dan pendapat yang mendukung. Hasil penelitian tinjauan hukum parlemen tidak berkorelasi terhadap parlemen secara politis. Secara hukum parlemen kuat namun secara politik mengalami defisit demorasi.

## Pendahuluan

Dalam struktur kelembagaan Uni Eropa, Parlemen dibentuk untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Menteri untuk mewakili negara. Keduanya sama-sama mewakili, keduanya memiliki fungsi dan kedudukan yang sama. Dengan demikian, Parlemen dan Dewan Menteri adalah dua lembaga berbeda namun punya fungsi yang sama yaitu legislatif. Bedanya, Parlemen merupakan lembaga yang mendapat legitimasi langsung dari masyarakat, sementara Dewan Menteri tidak mendapat legitimasi masyarakat secara langsung.

Kerja-kerja politik Parlemen Eropa berjalan secara tidak mandiri. Dalam fungsi kontrol misalnya, Parlemen tidak bisa langsung ke Komisi, tetapi harus bersama Dewan Menteri. Dalam hal ini, Parlemen malah dikontrol oleh Dewan Menteri. Sementara Dewan Menteri, berperan sebagai legislatif dan juga eksekutif. Parlemen Eropa memang seumpama memancing tanpa diberi kail; didapuk untuk melakukan demokratisasi, namun ketika itu juga dikebiri. Hingga nyatalah apa yang disebut sebagai defisit demokrasi.

Dewan Menteri yang merupakan wakil negara telah mengorbankan parlemen yang mendapat legitimasi dari wakil rakyat karena dipilih secara langsung (adanya defisit demokrasi). Sementara Dewan Menteri sebagai perwakilan negara lebih mendominasi dibanding Parlemen (surplus demokrasi).

## Metode

Penulisan ini menggunakan metode kualitatif. Menurut Strauss dan Corbin (2003) penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui

prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Menurut Denzin dan Lincoln (1994 dalam Agus Salim, 2006) secara umum penelitian kualitatif sebagai suatu proses dari berbagai langkah yang melibatkan peneliti, paradigma teoritis dan interpretatif, desain penelitian, metode pengumpulan data dan analisis data, maupun pengembangan interpretasi dan pemaparan. Penulis akan melakukan penelitian tentang “Defisit Demokrasi Parlemen Eropa.”

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah pendekatan studi pustaka, yaitu mengumpulkan data-data yang tertulis dan mengandung keterangan, penjelasan serta pemikiran dalam buku, jurnal dan situs.

Dalam mengolah data, beberapa tahapan yang dilalui adalah pemeriksaan data dengan mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar dan sudah sesuai masalah, rekonstruksi data dengan menyusun ulang data secara teratur, berurutan dan logis sehingga mudah difahami dan diinterpretasikan. Sistematisasi data dengan menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah, lalu menganalisa antara teori dan fakta.

Teknik analisis yang digunakan adalah konten analisis dengan menyajikan data lalu mensinergikan antara fakta, teori dan analisa yang bertujuan melihat defisit demokrasi Parlemen Uni Eropa dalam Traktat Lisabon guna memahami masalah yang ada dalam Parlemen Eropa dan menghasilkan analisa. Untuk menganalisis permasalahan Defisit Demokrasi penulis menggunakan teori institusionalisme, teori ini akan menguji defisit demokrasi Parlemen Eropa dalam aspek institusi dan dalam traktat, perubahan apa yang terjadi, lalu bagaimana pengaruhnya terhadap masalah defisit demokrasi Parlemen Eropa.

## **Hasil dan Pembahasan**

Defisit demokrasi secara politik dapat diukur oleh relasi kuasa, proses dan gaya pengambilan keputusan. Di bawah ini akan diuraikan relasi kuasa antar institusi

### **Parlemen – Dewan Menteri**

Dengan meningkatnya peran Parlemen Eropa, sesuai dengan pengalaman *co-decision*, tidak mengakibatkan parlemen Eropa menurunkan kontrol politik mereka sendiri. Dewan Menteri, Badan Legislatif lain di Uni Eropa, yang terdiri dari menteri-menteri dari negara-negara anggota. Dewan Menteri ikut ambil bagian dalam pekerjaan Parlemen Eropa.

Dewan Menteri memiliki kekuatan legislatif yang sama dengan Parlemen. Di bawah prosedur konsultasi, Parlemen Eropa diminta pendapatnya tentang proposal yang dibuat oleh Komisi Eropa, tetapi tidak dipertimbangkan oleh Dewan. Ini adalah prosedur legislatif Uni Eropa yang sebenarnya, walaupun ruang lingkup telah banyak dikurangi. Prosedur hukum ini terdapat dalam *Single Eropaan Parliamentary Act* yang memberikan kekuatan kepada Parlemen untuk memveto proposal, jika tidak puas dengan keputusan Dewan Menteri, tetapi tidak ada kekuatan untuk mengubah proposal.

Parlemen dan Dewan Menteri sekarang sering digambarkan sebagai *co-legislator* dan dianggap setara dalam penyusunan kebijakan. Parlemen adalah satu pihak dari Uni-bikameral mengenai otoritas anggaran, pihak lainnya adalah Dewan. Dengan demikian, Parlemen bersama dengan Dewan Menteri memiliki hak untuk memutuskan bagaimana anggaran Uni Eropa harus dibagi dan dibelanjakan.

Dialog antara Dewan dan Parlemen telah bergeser secara signifikan dari ketentuan *co-operation* menjadi *co-decision*. *Co-decision* mengakibatkan perubahan dalam persepsi Dewan dan Parlemen.

*Co-decision* diperkirakan akan berlaku untuk sekitar 70% dari legislasi Uni Eropa (Maurer 1999:43). Ini memberikan kekuatan kepada Parlemen Eropa untuk mengubah dan memveto perundang-undangan sehingga menyebabkan sebuah hubungan yang rumit dan kompleks dengan Dewan. Negara-negara yang bertindak sebagai anggota Dewan telah bersedia menanganinya.

Peran utama Dewan adalah untuk mengambil keputusan akhir tentang semua proposal legislatif menjadi undang-undang Uni Eropa, baik dalam konsultasi dengan lembaga-lembaga Uni Eropa lainnya atau dengan membagi kekuasaan legislatif dengan Parlemen Eropa di

bawah prosedur *co-decision*. Keputusan Dewan, berdasarkan proposal Komisi, harus mendapatkan 62 dari 87 suara (*qualified majority vote*).

Parlemen diberikan hak untuk menolak posisi umum Dewan, namun Komite Konsiliasi berdasarkan prosedur anggaran yang digunakan Dewan dan Komisi Eropa ditempatkan untuk menghindari penolakan proposal.

Parlemen Eropa dan Dewan membutuhkan kewaspadaan terhadap akuisisi sekutu dalam institusi lain Uni Eropa (pemerintahan nasional atau bahkan kadang-kadang pemerintah subnasional). Sangat penting untuk memastikan keberhasilan dalam langkah ini tidak dibatalkan oleh kesalahan atau akan terpinggirkan oleh kepentingan lain yang lebih kuat.

Dewan Menteri diwakilkan oleh Presidennya, dapat ikut serta pada setiap debat dalam sidang. Pada awal setiap presidensi, Presiden Dewan Eropa memaparkan programnya kepada Parlemen di sidang pleno dan memprakarsai debat dengan anggota. Di akhir masa jabatannya, Presiden memberikan laporan akhir kepada Parlemen Eropa.

Pertemuan Dewan Menteri diadakan hingga empat kali dalam setahun. Pertemuan ini adalah pertemuan kepala-kepala negara dan pemerintah dari negara-negara anggota, yang juga dihadiri oleh Presiden Komisi Eropa. Pertemuan ini menetapkan pedoman politik umum Uni Eropa. Setiap selesai pertemuan, Presiden Dewan Eropa memberikan laporan hasil kegiatannya kepada Parlemen.

### **Parlemen – Komisi Eropa**

Komisi Eropa, penjaga traktat-traktat dan Badan Eksekutif Uni Eropa bekerja sama dengan Parlemen. Komisi Eropa menyajikan, menjelaskan dan mempertahankan proposal-proposal legislatifnya kepada Komite-Komite Parlemen dan harus memperhatikan perubahan yang dibuat oleh Parlemen. Pada semua sidang pleno Parlemen Eropa terdapat wakil Komisi Eropa, dan wakil tersebut harus memberikan penjelasan terhadap kebijakan-kebijakannya ketika dipanggil oleh anggota. Komisi Eropa diperlukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tulisan dan lisan yang diajukan oleh anggota.

Parlemen juga memiliki hak untuk menyetujui anggaran yang dikeluarkan dalam Komisi. Parlemen memiliki kekuasaan pengangkatan dalam sejumlah institusi termasuk Komisi. Parlemen adalah satu-satunya institusi yang memiliki hak untuk membubarkan Komisi, Eropa atau kekuasaan yang disebut *the right of censure*.

### **Parlemen Eropa – Dewan Menteri - Komisi Eropa**

- Komisi Eropa merumuskan rekomendasi dan pendapat mengenai masalah traktat, memiliki kekuatan untuk melakukan keputusan, sehingga memungkinkannya untuk berpartisipasi dalam membentuk langkah-langkah yang disepakati oleh Dewan Menteri dan Parlemen Eropa dan perancangan peraturan untuk memastikan bahwa undang-undang Eropa dapat diterapkan.
- Komisi membuat draft proposal legislatif, berkonsultasi dengan partai-partai tentang isi dan implikasi, kemudian mempresentasikan draft tersebut pada Dewan Menteri dan Parlemen Eropa.
- Ketika prosedur *co-decision* diterapkan, Komisi Eropa harus memastikan dukungan dari Parlemen Eropa. Komisi harus memastikan bahwa Parlemen akan mengembalikan proposal. Sementara Parlemen mengharuskan Komisi untuk menerima amandemen dan meneruskannya ke Dewan.
- Komisi Eropa bertindak sebagai salah satu wakil eksternal Uni Eropa. Fungsi ini dibuat berdasarkan mandat dari Dewan Menteri. Dengan demikian Komisi Eropa hanya memiliki kebebasan yang sangat terbatas dalam proses negosiasi, sedangkan di wilayah yang terbatas ini Komisi bertindak sebagai wajah eksternal Uni Eropa.
- Parlemen memiliki kekuasaan untuk mengajukan pertanyaan pada Komisi dan Dewan, menyelidiki mal-administrasi dalam pelaksanaan hukum masyarakat (Shackleton 1998).
- Parlemen Eropa bersama-sama dengan Dewan Menteri melaksanakan fungsi legislasi dan anggaran. Parlemen Eropa juga melaksanakan fungsi kontrol politik, konsultasi dan juga bertugas memilih Presiden dari Komisi Eropa (pasal 9A)

- Dewan Menteri, bersama dengan Parlemen Eropa melakukan fungsi legislasi dan anggaran. Dewan Menteri juga melakukan fungsi pembuatan kebijakan dan koordinasi (pasal 9c)
- Legislasi Uni Eropa hanya akan diadopsi apabila diusulkan oleh Komisi Eropa, kecuali ditentukan lain oleh traktat (pasal 9D)
- Pertemuan reguler antara Presiden Parlemen Eropa, Presiden Dewan Menteri, Presiden Komisi Eropa dilakukan atas inisiatif Komisi Eropa. Semua Presiden dapat mengambil langkah yang diperlukan untuk lebih meningkatkan konsultasi dan rekonsiliasi posisi dari masing-masing institusi (pasal 279b)
- Dewan Menteri, dengan persetujuan Presiden Dewan Menteri terpilih, akan mengadopsi daftar orang-orang yang diusulkan untuk menjadi Komisioner, yang selanjutnya akan dipilih oleh negara-negara yang mengusulkannya.
- Komisi Eropa bertanggung jawab kepada Parlemen Eropa. Parlemen Eropa dapat menyampaikan mosi pemberhentian seorang Komisioner.
- High Representative of Foreign Affairs and Security Policy juga merupakan salah satu dari Wakil Presiden Komisi Eropa, untuk menjaga konsistensi Uni Eropa di dalam kerjasama luar negerinya.

Dengan demikian, Parlemen Eropa, Dewan Menteri dan Komisi Eropa merupakan institusi yang saling terkait dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dalam prosedur *co-decision*.

Relasi kuasa di atas menjadi gambaran bagaimana kemitraan antara Parlemen dengan Komisi dan Dewan Menteri menunjukkan hak, kewajiban dan tanggung jawab di antara ketiganya. Defisit demokrasi terjadi pada hal dimana Parlemen memang punya hak menjalankan fungsi legislasinya, namun harus bersama-sama dengan Dewan Menteri ketika mau menjalankan fungsinya. Defisit demokrasi bagi Parlemen dalam hubungannya dengan Dewan menteri, adalah walaupun terlibat dalam proses legislasi namun keputusan akhir ada pada dewan menteri. Dalam beberapa hal, Parlemen bersifat konsultatif dan hanya bisa memodifikasi. Artinya, relasi kuasa Dewan Menteri masih lebih berperan dibanding Parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat.

### **Proses Pengambilan Keputusan**

Dalam sidang, biasanya Parlemen Eropa mengambil keputusan dengan *absolut majority of votes cast*. Quorum dicapai jika sepertiga anggota Parlemen Eropa hadir dalam sidang (jumlah minimum anggota Parlemen Eropa tersebut harus hadir agar pemungutan suara yang dihasilkan sah).

Jika Presiden sesuai dengan permintaan paling sedikit 40 anggota, menyatakan quorum tidak tercapai, maka pemungutan suara akan dilakukan pada sidang berikutnya. (Bomberg peterson and A Stubb, 2008, p.135) Di bawah ini adalah tiga teks yang berbeda tergantung dari subjek pertimbangan dan prosedur legislatif:

- Legislative report: *Co-decision*, persetujuan, konsultasi
- Budgetary procedure: pengeluaran dan pendapatan Uni Eropa
- Non-legislative report: fokus pada hal-hal tertentu (perrsoalan/isu terbaru yang sedang terjadi) di luar aspek legislatif.

### **Proses Pengambilan Keputusan pada Dewan Menteri**

Dewan Menteri melakukan pemungutan suara dengan tiga metode, yaitu:

- a. Konsensus (*unanimity*) untuk masalah politik luar negeri, pertahanan, kerjasama kepolisian dan kehakiman serta perpajakan
- b. Mayoritas sederhana (*simple majority*) untuk kesepakatan-kesepakatan prosedural), dan
- c. Mayoritas terbatas (*qualified majority voting* [QMV]) dimana hampir semua keputusan Dewan Menteri ditentukan dengan formulasi ini. QMV artinya harus terdapat minimal 255 (73.9 %) suara dari total 345, dan dukungan mayoritas negara anggota (minimal 2/3 negara anggota). Dukungan mayoritas yang mewakili 62% dari total penduduk Uni Eropa juga dapat dijadikan patokan. Beberapa isu yang ditentukan melalui QMV antara lain: perubahan iklim, ketahanan energi, bantuan kemanusiaan, dll.

Dengan sistem *qualified majority voting* (QMV), setiap negara memiliki besaran suara yang berbeda, tergantung dari jumlah penduduk yang dimiliki.

Adapun penentuan besaran suara yang telah disepakati adalah:

- 29 votes: Perancis, Jerman, Italia dan Inggris
- 27 votes: Spanyol dan Polandia
- 14 votes: Rumania
- 13 votes: Belanda
- 12 votes: Belgia, Rep. Cheko, Yunani, Hongaria, dan Portugal
- 10 votes: Austria, Bulgaria, and Swedia
- 7 votes: Denmark, Finlandia, Lithuania, dan Slovakia,
- 4 votes: Siprus, Estonia, Latvia, Luxembourg, dan Slovenia
- 3 votes: Malta.

Perkembangan terakhir mengenai QMV: Traktat Lisabon, menyebutkan bahwa terhitung sejak tanggal 1 November 2014, akan diberlakukan “double QMV” yang artinya persetujuan harus memenuhi minimal 55% suara anggota Dewan, yang terdiri dari sekurangnya 15 negara anggota dan mewakili setidaknya 65% dari total penduduk Uni Eropa.

Pengambilan keputusan dalam Uni Eropa membutuhkan koalisi besar baik di Parlemen Eropa maupun di Dewan Menteri. Di Parlemen adanya kerjasama antara fraksi partai dan di Dewan Menteri adanya kerjasama antar perwakilan negara. Memang terkesan pengambilan keputusan tidak efisien, belum lagi pengambilan keputusan itu dilakukan oleh dua lembaga tersebut.

Terkait proses pengambilan keputusan tersebut, Parlemen dan Dewan Menteri masing-masing memiliki proses pengambilan keputusan sendiri. Parlemen ditentukan oleh quorum dan Dewan Menteri oleh besaran populasi negara yang berbeda-beda, masing-masing mengambil keputusan.

### **Gaya pengambilan keputusan**

Parlemen Eropa aktif dalam gaya pengambilan keputusan, misal saja dalam tabel di bawah ini, dijelaskan gaya pengambilan keputusan disesuaikan oleh pilar, bidang dan tanggung jawab.

Dalam pilar Uni Eropa, pengambilan keputusan mencerminkan kekuatan Komisi dengan gaya supranasionalnya dan Dewan Menteri dengan gaya intergovernmentalnya. Parlemen sebagai lembaga yang mendapat legitimasi langsung dari rakyat harusnya mempunyai power seperti Dewan Menteri, atau ada keseimbangan antara 2 lembaga tersebut.

Di tataran praktis, dalam pilar tersebut, gaya pengambilan keputusan mencerminkan power Komisi dengan gaya supranasionalnya dan Dewan Menteri dengan gaya intergovernmentalnya. Artinya besaran pengambil keputusan berada pada lembaga yang tidak mendapat legitimasi langsung dari rakyat.

Tabel 1 Pilar Uni Eropa

<b>PILAR I Masyarakat Eropa</b>	<b>PILAR 2 Politik Luar Negeri dan Keamanan bersama</b>	<b>Pilar 3 Peradilan dalam Negeri (Polisi, kerjasama Yudisial dan kriminal)</b>
<b>Tanggung Jawab Kebijakan</b> Pasar internal (termasuk persaingan dan perdagangan luar negeri) kebijakan yang berkaitan (lingkungan, kohesi sosial, pertanian) Uni ekonomi dan moneter Imigrasi, suaka, dan visa (schengen)	<b>Tanggung Jawab Kebijakan</b> Tindakan bersama untuk memperkuat keamanan UE, menjamin perdamaian, mendorong kerjasama internasional	<b>Tanggung Jawab Kebijakan</b> Kejahatan lintas batas, hukum kriminal, kerjasama antar polisi



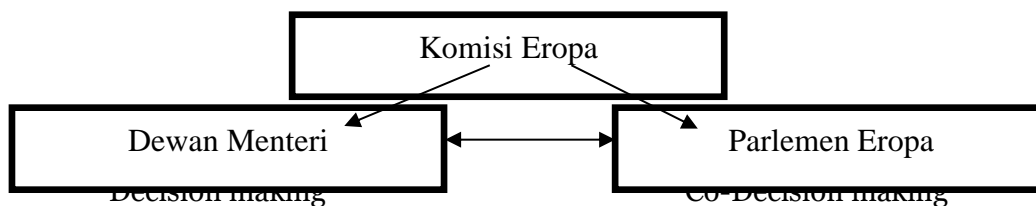
<b>Pengambilan Keputusan Supranasional</b>	<b>Pengambilan Keputusan Intergovernmental</b>	<b>Pengambilan Keputusan Intergovernmental</b>
--	--	--

### Pilihan dan Upaya dalam Mengatasi Defisit Demokrasi

Pilihan dan upaya dalam mengatasi defisit demokrasi bisa ditempuh melalui double legislatif, sebagai reformasi institusi menuju keseimbangan institusi.

### Reformasi Institusi

Tabel 2 Pilar Uni Eropa



Gambar struktur Uni Eropa di atas menjelaskan fungsi dan tanggung jawab masing-masing institusi. Fungsi legislasi dijalankan oleh Parlemen dan Dewan Menteri. Antara Dewan Menteri dan Parlemen memang ada yang ganjil, misal saja penamaan Dewan Menteri yang lebih berasumsi sebagai eksekutif, justru legislatif malah lebih berperan dengan fungsi decision makingnya. Parlemen yang harusnya sebagai lembaga legislasi penuh malah hanya co-legislator. Dari keganjilan itu muncul masalah defisit demokrasi yang menuntut upaya dan reformasi institusi yang pada gilirannya terjadi keseimbangan institusi terutama antara Dewan Menteri dan Parlemen Eropa. (Jurnal kajian wilayah Eropa, 2009 p. 5-9)

Lalu apakah Uni Eropa memiliki legitimasi demokratis? Dalam perspektif legitimasi, legitimasi Uni Eropa sebagai sebuah institusi supranasional diperoleh melalui sejauhmana apresiasi publik Eropa yang memenuhi persyaratan terhadap sebuah pemerintahan yang stabil dan identitas bersama yang mendalam untuk memberikan justifikasi terhadap struktur supranasional Uni Eropa. (S. Hix, 2008. p. 156) Inti dari legitimasi politik ini didasarkan pada Parlemen Eropa sebagai satu-satunya institusi supranasional yang anggotanya dipilih langsung oleh warga Eropa.

Masalah legitimasi demokrasi Uni Eropa terletak pada sejauhmana kompetensi Parlemen yang menjadi satu-satunya perwakilan rakyat yang secara politik defisit dengan Komisi sebagai peran supranasional dan Dewan Menteri perwakilan negara yang dalam pengambilan keputusannya melalui konsensus.

Analisa demokratis intergovernmental melihat dua cerminan antara Parlemen Eropa dan Dewan Menteri. Parlemen sebagai simbol demokrasi Uni Eropa, karena dipilih langsung oleh rakyat, dan Dewan Menteri adalah perwakilan negara sebagai simbol bahwa Uni Eropa adalah bersifat intergovernmentalis. Sehingga lahir asumsi bahwa dua simbol akan sama kuat; Parlemen Eropa karena faktor legitimasi rakyat dan Dewan Menteri karena faktor intergovernmental Uni Eropa.

Analisa institusional intergovernmental melihat, disatu sisi traktat-traktat Uni Eropa semakin memperkuat Parlemen, di sisi lain tetap hanya mitra Dewan Menteri. Selama Uni Eropa masih bersifat intergovernmental, maka posisi Parlemen sebagai mitra tidak seimbang dengan Dewan Menteri, dan defisit demokrasi tetap ada. Karena itu, fungsi legislasi dijalankan bersama oleh kedua lembaga ini, tapi mungkin mengabaikan *check and balances*.

Inti dari intergovernmentalisme terletak pada konsep pemerintahan mandiri dari beberapa negara. Mereka percaya bahwa pemerintahan yang mandiri tersebut berada di tangan negara-negara anggota Uni Eropa meskipun terdapat beberapa kepentingan yang hendak dicapai dalam pemerintahan yang mandiri tersebut dan mengajukannya ke lembaga-lembaga negara Eropa. Pemerintahan mandiri yang terdiri dari Negara anggota, yang lalu di cerminkan oleh kekuasaan dewan menteri.

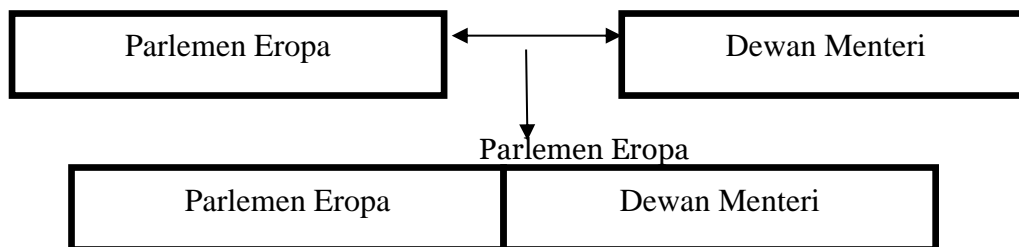
Pilihan *double legislative* sebagai upaya mengatasi defisit demokrasi bukan perkara mudah, dan merupakan pilihan yang sulit. hal ini karena berbenturan dengan bentuk *intergovernmental* Uni Eropa yang juga penerimaan Dewan Menteri terhadap eksistensi Parlemen.

Intergovernmentalisme merupakan sebuah teori bersatunya negara-negara di Eropa, atau lebih tepatnya sebuah konsep pendekatan yang menjelaskan proses bersatunya negara-negara Eropa. Intergovernmentalisme juga bisa dikatakan yang berperan dalam proses bersatunya negara-negara Eropa. Teori ini yang menguatkan posisi dan peran Dewan Menteri, dan menjadi beban dan persoalan. Sehingga memang ada beban untuk membuat parlemen *double legislative*, karena Uni Eropa bersifat intergovernmentalis. (Cini, Michelle, 2003.p. 93-94)

### Pilihan Double Legislatif

Fakta bahwa proses legislasi dilaksanakan oleh dua lembaga yaitu Parlemen Eropa dan Dewan Menteri, secara tidak langsung seolah konsep *bikameral*. Pilihannya adalah secara formal bentuk Parlemen Eropa yang di dalamnya terdiri dari Parlemen Eropa dan Dewan Menteri, dengan sama-sama sebagai decision making dan sama-sama legislator. Parlemen 2 kamar ini nantinya masing-masing melaksanakan proses legislasi, namun pada akhirnya hanya menghasilkan 1 keputusan, yaitu keputusan Parlemen Eropa sebagaimana gambar di bawah ini:

Tabel 3 Parlemen Double legislatif



Untuk itu, pilihannya adalah *double legislative*, bahwa Parlemen Eropa adalah Parlemen dan Dewan Menteri memiliki posisi sejajar dalam fungsi dan tanggung jawabnya. Namun pertanyaan besarnya adalah, apakah Uni Eropa akan ke arah sana? Lebih spesifik Dewan Menteri dituntut bisa menerima konsekuensi yang harus diterima oleh kedua institusi tersebut. Ini dipengaruhi oleh masa depan dan bentuk Uni Eropa itu sendiri sebagai organisasi *supranasional* dan *intergovernmental*.

Langkah yang bisa dilakukan untuk mengatasi defisit demokrasi adalah konsep *double legislative* dengan model dua kamar atau *bikameral*, yaitu Parlemen dan Dewan Menteri. Jadi ketika bicara Parlemen Eropa itu adalah Parlemen dan Dewan menteri. Sebagaimana 3 konsep yang ditawarkan oleh politisi Jerman yaitu Parlemen 2 kamar antara Deputi Nasional dan Senat atau model Bundesrat (Fischer, May 2000), dan Parlemen Simetris 2 ruang yaitu ruang negara dan warga negara (Rau, april 2001). Peningkatan Parlemen dalam hal co-decision dan anggaran (SPD Draft april 2001) (lampiran 9). (Andreas Busch, 2003 p.3-6), Relasi kuasa antara Parlemen dan Dewan Menteri, kalau konsep *bikameral* (2 kamar) dijalankan maka 2 lembaga itu bersama-sama membuat, menerima atau menolak sebuah kebijakan.

Inti dari ketiga usulan tersebut menawarkan beberapa hal, yaitu mengarah pada bentuk Uni Eropa menjadi federal dan sistem parliamentary. Sementara kerangka institusinya adalah Parlemen 2 kamar/double legislatif. (Andreas Busch, 2003 p.3-6),

Namun Uni Eropa bukanlah negara federal, yang meniscayakan adanya pemisahan tingkatan pemerintahan dan perbedaan peran aktor. Beda dengan Uni Eropa, kekuasaan

tersebar di seluruh institusi. Komisi Eropa, Dewan Menteri dan Parlemen Eropa harus bersama-sama menjalankan tugas sesuai fungsinya dalam tiap tahap dan tingkat pengambilan keputusan. Komisi Eropa mempunyai kewenangan inisiatif membuat undang-undang. Parlemen bersama-sama Dewan Menteri menjalankan fungsi legislasinya. Komisi Eropa mengajukan rancangan undang-undang ke Parlemen dan Dewan Menteri, dalam mengambil keputusan Parlemen dan Dewan Menteri memiliki hak menerima atau menolak rancangan undang-undang tersebut, lalu Komisi melaksanakan undang-undang tersebut.

Justru ketika kekuasaan itu bercampur di antara institusi Uni Eropa, maka dalam setiap perannya harus berinteraksi. Yang terlihat menonjol adalah peran supranasional Komisi dan intergovernmental Dewan Menteri. Dengan begitu, kewenangannya melemahkan Parlemen, maka federal menjadi tawaran solusi agar Parlemen EROPA tidak mengalami defisit.

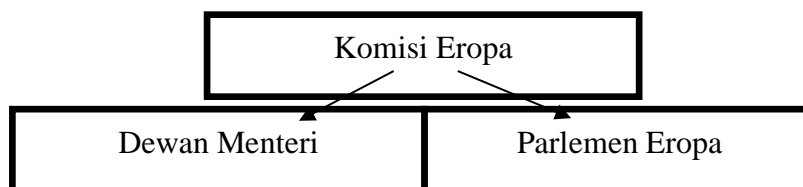
Dengan membentuk Uni Eropa menjadi federal, sehingga peran Dewan Menteri dalam posisi sebagai perwakilan negara tidak terlalu dominan. Dan Uni Eropa tidak punya beban intergovernmental dan institusional sejarah untuk memperkuat posisi Parlemen. Hall dan Taylor menyebutkan tiga jenis institusionalisme; pilihan rasional, sejarah, dan sosiologis (Ben Rossamond, 2003 p. 114)

. Institusional sosiologis menekankan pelibatan rakyat dalam Uni Eropa melalui Parlemen sebagai representasinya, sedangkan rasional dalam aspek penguatan Uni Eropa melalui penguatan Parlemen.

Traktat Lisabon yang salah satu arahnya adalah membentuk Uni Eropa menjadi model federal, membuat gayung bersambut dengan konsep Parlemen yang diusulkan Dewan Menteri dan Parlemen. Dan ini menggeser Dewan Menteri tidak lagi aktor utama, Uni Eropa bukan lagi intergovernmentalis dan kesetaraan dengan Parlemen dapat terwujud.

### **Keseimbangan Institusi**

Tabel 4 Pilar Uni Eropa



Tujuan dari reformasi institusi dengan pilihannya membentuk Parlemen menjadi 2 kamar (double legislatif) adalah keseimbangan institusi. Walaupun posisinya sebagai mitra Dewan Menteri, Parlemen harus diberi kekuatan menjalankan fungsi legislasinya secara penuh, sebagai pilihan dalam mengatasi defisit demokrasi. Wujudnya adalah meningkatkan Parlemen dari co-decision menjadi decision making dan dengan Dewan Menteri sama-sama sebagai legislator. (CPF Luhulima, 2009)

Tujuan dari keseimbangan itu adalah kedaulatan institusi, kedaulatan yang dimaksud adalah keseimbangan institusi antara fungsi dan tanggung jawab dimana parlemen dan dewan menteri menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya dengan baik.

### **Kesimpulan**

1. Bentuk Parlemen Eropa double legislatif yang di dalamnya terdiri dari Parlemen Eropa dan Dewan Menteri, dengan sama-sama sebagai decision making dan sama-sama legislator.
2. Parlemen 2 kamar ini nantinya masing-masing melaksanakan proses legislasi, namun pada akhirnya hanya menghasilkan 1 keputusan, yaitu keputusan Parlemen Eropa.
3. Dewan Menteri dituntut untuk bisa menerima termasuk atas konsekuensi yang harus diterima oleh kedua institusi tersebut.



**Daftar Pustaka**

- Allen, D. (1998), "Who speaks For Europe?" (London: Routledge)
- Alter, K. (2001), *Establishing the supremacy of European Law in Europe* (Oxford University press)
- Amin, A., and Tomaney, J. (1995), *Beyond the Myth of European Union: prospect for cohesion* (London: Routledge)
- Andrew Moravcsik (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Cornell studies in political and economy, Cornell University press
- Arblaster, A. (1987), *Democracy* (Minneapolis: University of Minnesota press)
- Biscop Sven, (2005) "The European Security Strategy; a global agenda positive power", Asghate Publishing Limited. USA
- Chrysochoou, Dimitris, Tsinisizelis, Michael, Stavridis, Stelios, dan ifantis Kostas. (2003). *Theory and Reform in the European Union*. Manchester: Manchester University press.
- Cini, Michelle, (2003) *European Union Politics*, Oxford University Press, New York,
- European Commission, (2007) *How The European Union Works: Your Guide To The EU Institutions*", Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg,
- McCormick, John, (2008) *The European Union, Fourth Edition*, Westview Press, United States, 2008,
- Nugent, Neil, (2003) *The Government and Politics of The European Union* (5<sup>th</sup> edition)", Palgrave Macmillan : London
- Pinder, John dan Simon Usherwood, (2007) *The European Union: A Very Short Introduction*", Oxford University Press, United States,.
- Richard Corbet, (2005) *The European Parliament and The European Constitution*" Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg,
- The Ever-Changing (2011) *An Introduction To The History, Institution And Decision – Making Processes Of The European Union*". Center For European Studies (CEPS) Brussels.
- Warleigh, Alex, (2002) *Understanding European Union Institution*", Routledge : London