



ANALISIS PERBEDAAN PERLAKUAN UNI EROPA TERHADAP CATALONIA DAN KOSOVO BERKAITAN DENGAN PELAKSANAAN REFERENDUM

Muhammad Yazid Athalla*, Elfia Farida, Joko Setiyono
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail: athallayazid@gmail.com

Abstrak

Referendum merupakan salah satu bentuk dari hak menentukan nasib sendiri. Kosovo dan Catalonia merupakan contoh wilayah yang pernah melakukan upaya referendum. Kosovo berhasil memerdekakan diri dari Serbia, sedangkan Catalonia gagal memerdekakan diri dari Spanyol. Kegagalan tersebut membuat masyarakat Catalonia meminta kehadiran Uni Eropa untuk hadir membantu. Namun Uni Eropa menolak untuk membantu Catalonia dan menyerahkan penyelesaian isu referendum ke pemerintah Spanyol. Respon yang diberikan oleh Uni Eropa berbeda dengan konflik referendum yang pernah terjadi di Kosovo. Oleh karena itu dilakukan penelitian untuk menganalisis dan mengetahui bagaimana proses pelaksanaan referendum di kedua wilayah tersebut dan mengapa Uni Eropa memiliki respon yang berbeda terhadap Catalonia. Metode pendekatan yang digunakan ialah metode normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data sekunder yang diperoleh dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menemukan bahwa terdapat beberapa faktor yang membuat adanya perbedaan respon Uni Eropa terhadap konflik referendum di Catalonia, diantaranya ialah dianggap tidak mengancam keamanan internasional.

Kata Kunci: Perjanjian Lisbon; Referendum; Uni Eropa.

Abstract

Referendum is a form of self-determination rights. Kosovo and Catalonia are examples of regions that have tried to do referendum. Kosovo succeeded to separate from Serbia, while Catalonia failed to separate themselves from Spain. This failure made Catalonians ask for the presence of the European Union. But European Union refused to help Catalonia and leave the issue to the Spanish government. The response given by the European Union is different from the referendum issue that occurred in Kosovo. Therefore, the research was conducted to analyze and find out how the process of holding a referendum in the two regions was and why the European Union had a different response to Catalonia. This research uses a normative juridical approach with an analytical descriptive specification. The secondary data obtained were analysed qualitatively. The results show that there were several factors that made the European Union's response to the referendum conflict different in Catalonia, one of which was that it was deemed not to threaten international security.

Keywords: European Union; Lisbon Treaty; Referendum.

I. PENDAHULUAN

Referendum merupakan salah satu cara untuk membuat sebuah keputusan yang dapat mempengaruhi keberlangsungan dari suatu kelompok. Menurut J.C.T Simorangkir¹, Referendum berasal dari bahasa latin yaitu “*Referre*” yang memiliki arti “sesuatu yang dimintai pendapat” dalam hal ini ialah sekelompok masyarakat yang dimintai pendapatnya. Umumnya referendum dilakukan oleh sebuah wilayah

¹ J.C.T Simorangkir, *Hukum Dan Konstitusi Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Gunung Agung, 1983).



di suatu negara guna melepaskan diri dari negara asal (*predecessor state*). Hasil dari suatu referendum akan tercipta sebuah suksesi.

Suksesi memiliki 2 (dua) jenis, suksesi universal, yaitu suatu negara tidak memiliki identitas sebagai sebuah negara lagi menurut dunia internasional dikarenakan seluruh wilayahnya telah hilang. Terdapat suksesi parsial, yaitu negara asal (*predecessor state*), masih tetap ada sebagai sebuah negara, tetapi sebagian wilayahnya memisahkan diri menjadi negara merdeka (*successor state*) ataupun bergabung dengan negara lain.² Akibat hukum dari terjadinya suksesi ialah dapat dimungkinkan terjadinya perpindahan hak dan kewajiban dari negara asal (*predecessor state*) kepada wilayah yang merdeka (*successor state*).³

Beberapa wilayah negara di dunia pernah melakukan referendum dengan berbagai penyebab sebagai pemicunya, seperti perbedaan pendapat, perlakuan diskriminatif hingga represif dari pemerintahnya sendiri. Kosovo dan Catalonia merupakan contoh wilayah yang pernah melakukan pelaksanaan referendum. Namun, terdapat perbedaan pada kedua wilayah tersebut.

Kosovo merupakan bekas wilayah Serbia yang mendapatkan hasil referendum yaitu menjadi negara merdeka dan berdaulat setelah perjuangan selama beberapa tahun. Hal ini merupakan jenis suksesi parsial. Kosovo dalam mendapatkan kemerdekaannya mendapat bantuan dari beberapa organisasi internasional salah satunya ialah Uni Eropa.

Catalonia merupakan salah satu wilayah di Spanyol yang beberapa kali melakukan upaya referendum agar dapat menjadi sebuah negara merdeka dan berdaulat, tetapi selalu digagalkan oleh pemerintah Spanyol. Aksi protes dilakukan oleh masyarakat Catalonia hingga meminta bantuan Uni Eropa. Namun organisasi tersebut menolak untuk membantu.

Hal ini menimbulkan pandangan pada masyarakat Catalonia bahwa Uni Eropa tidak bersikap adil kepada wilayah yang berada di teritorialnya. Masyarakat Catalonia menganggap apa yang terjadi di Catalonia memiliki kesamaan dengan apa yang terjadi di Kosovo beberapa waktu lalu.

Uni Eropa sebagai sebuah organisasi internasional memiliki tujuan dan prinsip yang telah disebutkan di dalam *Common Provisions: Article 2* dan *Article 3* Perjanjian Lisbon yaitu berfokus pada penegakan HAM, mensejahterakan benua Eropa dan berkontribusi dalam menjaga perdamaian dunia. Namun, ketidakhadiran Uni Eropa pada konflik yang terjadi di Catalonia bukan disebabkan oleh ketidakinginan Uni Eropa dalam menjaga perdamaian dunia. Uni Eropa menganggap bahwa terdapat perbedaan yang menjadi faktor dari ketidakhadiran mereka.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang dapat disusun antara lain:

1. Bagaimana proses pelaksanaan referendum di Catalonia dan Kosovo?
2. Mengapa terdapat perbedaan perlakuan dari Uni Eropa terhadap sengketa referendum di Catalonia dan Kosovo?

² Ahmad Khosiin, "Suksesi-Suksesi Negara" (Tegal, 2018), https://www.academia.edu/38099649/SUKSESI_SUKSESI_NEGARA_FAKULTAS_HUKUM_UNIVERSITAS_PANCASAKTI_TEGAL_TAHUN_AKADEMIK_2018.

³ F.Sugeng Istanto, *Hukum Internasional* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1994).



II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku, dalam hal ini adalah Perjanjian Lisbon yang dimiliki oleh Uni Eropa. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁴

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggambarkan, menelaah, dan menjelaskan secara tepat semua data. Data dianalisis untuk dibandingkan berdasarkan kenyataan yang sedang terjadi pada pelaksanaan referendum di Kosovo dan di Catalonia, dan mencoba untuk menemukan pemecahan terhadap permasalahan yang diteliti.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yaitu tidak berupa angka. Data diperoleh dari dokumen-dokumen hukum maupun berasal dari data sekunder yang terdiri atas buku, jurnal hukum, hasil penelitian hukum, bahan kepustakaan, kamus hukum maupun kamus bahasa, serta didukung dari fasilitas internet.⁵

Di dalam penelitian ini, data yang dikumpulkan berasal dari data sekunder berupa perjanjian internasional, yaitu Lisbon Treaty (Uni Eropa), aturan-aturan terkait dan bahan pustaka berupa buku-buku, jurnal ilmiah, artikel dari internet, berita online serta bahan-bahan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

Metode analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yang bersifat preskriptif, yaitu menganalisis data yang terkumpul secara mendalam dan diolah sehingga nantinya terdapat sebuah argumentasi hukum mengenai benar atau salah menurut hukum. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan, bahwa adanya perbedaan perlakuan Uni Eropa tidak mencerminkan penerapan beberapa aturan yang berkaitan dengan permasalahan referendum yang terjadi di wilayah Kosovo dan Catalonia.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Proses Pelaksanaan Referendum di Catalonia dan Kosovo

1. Pelaksanaan Referendum di Kosovo

a. Kronologi Konflik Etnis Albania-Kosovo dengan Serbia

Upaya Kosovo untuk melepaskan diri dari pemerintahan Serbia bermula pada saat Serbia dipimpin oleh Slobodan Milosevic. Sebelum dipimpin oleh Milosevic, Kosovo memiliki kekuasaan otonomi, tetapi saat Milosevic memimpin Serbia di tahun 1989, hak otonomi yang dimiliki oleh Kosovo dihilangkan.

Pada bulan Juli 1990, Majelis Kosovo melakukan deklarasi kemerdekaan Kosovo dari Serbia secara sepihak. Milosevic tidak mengakui deklarasi tersebut dan membubarkan Majelis Kosovo.

⁴ MH Prof. Dr. Irwansyah, SH. and MH Ahsan Yunus, SH., *PENELITIAN HUKUM: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020).

⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 1st ed. (Mataram: Mataram University Press, 2019).

Milosevic menggunakan kekuasaannya untuk mengesahkan undang-undang mengenai pemecatan terhadap seluruh pegawai pemerintahan Serbia yang beretnis Albania. Hal tersebut menyebabkan pegawai beretnis Albania di seluruh Kosovo kehilangan pekerjaannya dan perusahaan yang statusnya dimiliki oleh etnis Albania-Kosovo di-*merger* dengan perusahaan milik Serbia. Selain itu, penggunaan bahasa Albania dilarang dan dari sektor pendidikan, pelajar yang beretnis Albania dilarang untuk mendapatkan hak pendidikannya secara akademis serta Pemerintah Serbia memotong dana bantuan pendidikan.⁶

Warga etnis Albania tentu tidak terima dengan perlakuan diskriminasi yang dilakukan oleh Pemerintahan Milosevic. Oleh karena itu etnis Albania melakukan perlawanan secara damai ke pemerintahan Milosevic. Pada tahun 1997, muncul gerakan Kosovo *Liberation Army* (KLA). KLA bertujuan untuk mengamankan kemerdekaan Kosovo yang telah dideklarasikan di tahun 1990.

Perlawanan yang dilakukan oleh KLA ini merupakan perlawanan secara gerilya, bukan lagi perlawanan secara damai. Hal ini membuat Milosevic mengerahkan kekuatan polisi dan militernya untuk bergerak melawan KLA yang mengakibatkan banyaknya korban.

b. Intervensi dari Dunia Internasional

1) Intervensi dari NATO

Timbulnya korban yang tidak sedikit, membuat dunia internasional mulai melakukan upaya untuk mencegah konflik antara etnis Kosovo-Albania dengan pemerintah Serbia agar tidak meluas dan mengakibatkan jatuhnya lebih banyak korban, yaitu dengan melakukan upaya mediasi. Pada tanggal 29 Januari 1999, sebuah forum internasional bernama “*Contact Group*” mengadakan pertemuan untuk merencanakan mediasi antara pihak Albania-Kosovo dengan Serbia. Forum ini terdiri dari beberapa negara yaitu Amerika Serikat, Inggris, Prancis, Jerman, Italia dan Rusia.

Hasil dari pertemuan ini adalah pemanggilan perwakilan Albania-Kosovo dan perwakilan Pemerintah Serbia untuk hadir ke *Chateau de Rambouillet*, Prancis pada tanggal 6 Februari 1999.⁷ Forum ini juga meminta pihak Serbia menjelang terjadinya proses mediasi di Prancis, untuk menghentikan segala tindakan represif dan ofensif di Kosovo.

North Atlantic Treaty Organization (NATO) hadir untuk membantu dalam mengawasi wilayah Kosovo agar tidak terjadi tindakan represif di Kosovo. NATO juga memperingatkan apabila pertemuan pada tanggal 6

⁶ Donny Taufiq, “*Kemerdekaan Negara Kosovo*,” *Digilib.Ul.Ac.Id* (Universitas Indonesia, 2009), http://www.digilib.ui.ac.id/file?file=digital/123644-PK_VI_633.8274-Kemerdekaan_negara-Analisis.pdf.

⁷ Marc Weller, “The Rambouillet Conference on Kosovo,” *International Affairs* 75, no. 2 (1999): h.222, doi:10.1111/1468-2346.00069.



Februari 1999 tersebut tidak menemui kesepakatan untuk kedua belah pihak, NATO siap untuk melakukan tindakan apapun yang diperlukan.⁸

Proses dari mediasi di Rambouillet terjadi selama beberapa minggu, tetapi selalu tidak menemukan jalan tengah untuk kedua belah pihak. Upaya diskusi bersama delegasi dari Serbia selalu mendapatkan jalan buntu/*deadlock*, sehingga akhirnya negosiator membuka proses penandatanganan pada tanggal 18 Maret 1999 yang dilakukan oleh Kosovo dengan disaksikan 2 (dua) dari 3 (tiga) negosiator. Dikarenakan pihak Serbia tetap tidak ingin menyetujui Rambouillet *Accords*, NATO pun menepati janjinya perihal akan melakukan tindakan apapun yang diperlukan guna menghindari korban yang lebih banyak.⁹

Pada tanggal 24 Maret 1999, NATO melakukan serangan udara ke wilayah Serbia dan diarahkan ke gedung-gedung pemerintahan Serbia serta beberapa infrastruktur penting bagi Serbia. Setelah mendapatkan serang tersebut, Milosevic memutuskan untuk menyerah pada tanggal 10 Juni 1999 ditandai dengan menyetujui perjanjian damai sehingga pasukan Serbia harus menarik diri dari wilayah Kosovo dan pasukan NATO bertahan di wilayah Kosovo untuk menjaga keamanan di Kosovo.

2) Intervensi dari PBB

Dewan Keamanan PBB menjatuhkan Resolusi DK-PBB No. 1244 Tahun 1999 yang membuat Kosovo berada berada dalam pengawasan secara langsung di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Hal ini ditandai dengan dibentuknya *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) yang diberi mandat untuk membantu Kosovo dalam hal membentuk pemerintahannya secara utuh berdasarkan Article 11 dari Resolusi tersebut.

UNMIK memiliki wewenang yang cukup luas tetapi bersifat sementara karena wewenang UNMIK hanya berlaku hingga Kosovo mendapatkan statusnya sebagai sebuah negara yang utuh dengan struktur pemerintahan yang lengkap. Dengan adanya Resolusi DK-PBB No. 1244, proses demokrasi di Kosovo mulai tumbuh. Pada bulan Mei 2001, UNMIK membuat kerangka konstitusi sementara untuk Kosovo (*Constitutional Framework for Provisional Self-Government*) bahwa sistem pemerintahan Kosovo akan berbentuk demokratis dengan adanya legislatif, eksekutif, dan lembaga peradilan bersama Pemerintahan Sementara.¹⁰

Pada tahun 2005, Sekretaris Jenderal PBB mulai melakukan pembahasan terkait dengan status Kosovo apakah sudah dapat ditetapkan sebuah negara atau belum dan menunjuk Martti Ahtisaari sebagai utusan khusus untuk memimpin jalannya pembahasan status Kosovo. Ahtisaari

⁸ Ibid, h.222-223.

⁹ Ibid, h.236.

¹⁰ Rezki Amelya, "Kebijakan United Nations Interim Administration Mission In Kosovo (UNMIK) Dalam Memulihkan Kosovo Pasca Konflik Etnis (1999-2006)," *JOM Fisip* 3, no. 1 (2016): h.9, <https://www.neliti.com/publications/33121/kebijakan-united-nations-interim-administration-mission-in-kosovo-unmik-dalam-me>.



memberikan usulan yang dianggap sesuai dengan keadaan yaitu akan memberikan status kemerdekaan kepada Kosovo dengan catatan kemerdekaan tersebut diawasi pada periode awal oleh komunitas internasional karena dianggap kemampuan Kosovo sebagai sebuah negara masih terbatas.

3) Rekonsiliasi dari Uni Eropa

Pengawasan dari komunitas internasional yang diusulkan oleh Ahtisaari disambut oleh NATO dan Uni Eropa. NATO berkomitmen untuk tetap membantu pasukan Kosovo, sedangkan Uni Eropa siap membantu terkait dengan administrasi sipil dengan membentuk *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX-Kosovo).

EULEX merupakan badan khusus yang bertugas untuk menjadi pengawas dan membimbing segala kebijakan di Kosovo guna mencapai standar yang sesuai dengan hak asasi manusia. EULEX mulai beroperasi sejak tahun 2008 hingga 2023 dan masih ada kemungkinan mendapatkan perpanjangan waktu beroperasi. Fokus utama dari EULEX ialah terkait dengan bidang hukum seperti peradilan dan kebijakan yang ada di Kosovo, sehingga terdapat juga kerja sama antara EULEX dengan pemerintah Kosovo.

2. Pelaksanaan Referendum di Catalonia

a. Kronologi Catalonia Menginginkan Kemerdekaan dari Spanyol

Keinginan masyarakat Catalonia untuk merdeka tumbuh sejak masa kepemimpinan Jendral Fransiscus Franco (1939-1975). Selama 36 tahun masyarakat Catalan mengalami penindasan serta kebijakan bersifat diskriminatif seperti memberlakukan pelarangan penggunaan bahasa Catalonia, tidak memberi upah serta jaminan keselamatan dan kesehatan bagi para pekerja dan serikat pekerja dilarang untuk melakukan aksi protes, lalu menghapus hak otonomi dari Catalonia.

Kebijakan yang dibuat oleh Jendral Franco tersebut membuat masyarakat Catalonia mencoba melakukan aksi protes dan seruan untuk memerdekakan diri tetapi tidak memiliki keberanian untuk bertindak lebih lanjut karena sanksi yang akan diberikan oleh Jendral Franco.¹¹

b. Penyeruan Kembali Semangat Referendum oleh Beberapa Kelompok di Catalonia

Jendral Franco wafat pada tahun 1975, sejak saat itu pemerintahan di Spanyol berubah menjadi demokrasi. Pemerintah Spanyol yang baru, memberikan hak otonomi Catalonia kembali yang tercantum di UU Otonomi Catalonia 1979. Namun, sekelompok kecil masyarakat Catalonia justru

¹¹ Made Bayu Permana Adhinata, "Separatisme Catalan: Symbolization of FC Barcelona, Nationalism and Political Identity," *SINTESA: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 9, no. 1 (2018): h.9, <https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/sintesa>.



kembali mencoba untuk menyerukan kemerdekaan Catalonia, tetapi tidak mendapat dukungan dari mayoritas masyarakat Catalonia.

Hal ini didasari dengan alasan bahwa apabila Catalonia memisahkan diri dari Spanyol selepas wafatnya Jendral Franco, maka Catalonia tidak akan dapat bertahan sebagai sebuah negara terutama di benua Eropa, karena pertumbuhan perekonomian Catalonia tidak terlalu besar bila dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya pada saat itu.

Parlemen Catalonia mulai melakukan beberapa perubahan untuk menunjukkan kembali identitas Catalonia setelah wilayah tersebut mendapatkan kembali hak otonominya. Mereka menganggap bahwa dengan adanya hak otonomi yang telah diberikan tersebut membuat mereka dapat mengatur wilayahnya sendiri, termasuk mengenai kebahasaan yang berlaku di wilayah Catalonia. Oleh karena itu, Catalonia memberlakukan sistem pembelajaran dwibahasa.¹²

c. Permasalahan Draft Revisi UU Otonomi Catalonia

Pada tahun 2004, 3 (tiga) partai besar di Catalonia, *Catalan Socialist Party*, *Catalan Republican Left* dan *Catalan Green Party*, mencoba untuk merevisi UU Otonomi Catalonia. Salah satu pembahasannya ialah membuat Catalonia memiliki status sebagai sebuah “bangsa”.¹³ Pada tahun 2006, draft sudah selesai direvisi dan diberikan kepada parlemen Spanyol.

Pada tahun 2010, salah satu petinggi partai Spanyol, *People's Party*, mengajukan permohonan untuk memeriksa kembali draft terbaru UU Otonomi Catalonia ke Mahkamah Konstitusi Spanyol. Hal ini dilakukan karena terdapat indikasi bahwa pembaharuan UU Otonomi Catalonia ialah inkonstitusional. Setelah diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi Spanyol, terdapat beberapa pasal di dalam draft revisi UU Otonomi Catalonia sehingga memutuskan bahwa draft revisi tersebut adalah inkonstitusional, termasuk di dalam pembukaan teks revisi UU Otonomi Catalonia yang menyatakan bahwa Catalonia merupakan sebuah “bangsa”.

Mahkamah Konstitusi Spanyol menyatakan bahwa Konstitusi mereka tercipta atas dasar dari persatuan dan solidaritas seluruh bangsa Spanyol, dan tidak dapat dipisahkan. Hal ini tercantum di dalam *Article 2* Konstitusi Spanyol. Akibat dari putusan tersebut, masyarakat Catalonia mulai melakukan aksi protes.

¹² Christos Anastasios Tzagkas, “The Internal Conflict in Spain: The Case of Catalonia,” *International Journal of Latest Research in Humanities and Social Science* 01, no. 08 (2017): h.61, https://www.researchgate.net/publication/325595527_The_Internal_Conflict_in_Spain_The_case_of_Catalonia.

¹³ Eyes on Europe, “Catalonia: The Right to Self-Determination and The Rule of Law,” *Eyes-on-Europe.Eu*, 2017, <https://www.eyes-on-europe.eu/catalonia-the-right-to-self-determination-and-the-rule-of-law/>.



d. Upaya Referendum hingga Deklarasi Kemerdekaan Secara Sepihak oleh Bangsa Catalonia

Aksi protes yang dilakukan oleh masyarakat Catalonia semakin meningkat tiap tahunnya. Pengibaran bendera Catalonia di jalanan Catalonia dilakukan. Hal ini dilakukan karena masyarakat Catalonia menganggap bahwa mereka memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri setelah munculnya indikasi ketidakadilan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Spanyol.

Selain itu, terdapat kebijakan dari pemerintah Spanyol yang dianggap memberatkan wilayah Catalonia, seperti kebijakan pembayaran pajak untuk wilayah Catalonia lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah lainnya. Pada tanggal 9 November 2014, parlemen Catalonia melakukan proses referendum pertama kalinya dengan mayoritas masyarakat Catalonia menyetujui untuk menjadi sebuah negara merdeka. Namun, hasil dari referendum tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi Spanyol. Alasan penolakan ialah hanya 50% voters yang memenuhi syarat, sisanya tidak memenuhi syarat untuk melakukan voting.

Akibatnya, parlemen Spanyol memberi sanksi kepada Artur Mas untuk tidak dapat memegang jabatan publik dalam kurun waktu tertentu beserta denda sejumlah uang. Kepemimpinan wilayah Catalonia berpindah ke Carles Puigdemont di tahun 2016 yang juga merupakan tokoh pro-kemerdekaan Catalonia.

Melihat keinginan masyarakat Catalonia yang masih tetap ingin melepaskan diri dari Spanyol, Puigdemont mengagendakan di tanggal 1 Oktober 2017 untuk kembali melakukan proses referendum. Puigdemont berpandangan bahwa tiap warga memiliki haknya untuk menentukan nasibnya sendiri, salah satunya ialah memerdekakan diri. Pada tanggal 1 Oktober 2017 tersebut, kembali dilaksanakan referendum yang kedua kalinya dengan hasil mayoritas Catalonia tetap ingin menjadi wilayah yang merdeka.

Parlemen Spanyol tetap tidak menerima hasil referendum tersebut dan kembali melakukan penangkapan terhadap beberapa otoritas parlemen Catalonia. Akibat kembali digagalkannya hasil referendum tersebut, masyarakat Catalonia memanas dan mulai melakukan kerusuhan di wilayah Spanyol yang berimbas ke berbagai sektor hingga munculnya korban terluka. Walaupun hasil referendum tidak diterima, Puigdemont tetap melakukan deklarasi secara sepihak dan mengatakan bahwa Catalonia telah memerdekakan diri dari Spanyol pada tanggal 27 Oktober 2017. Deklarasi yang dilakukan oleh Puigdemont sudah dianggap tindakan separatis dan dapat mengancam pemerintahan Spanyol.

Oleh karena itu langkah yang diambil oleh pemerintah Spanyol ialah mengambil alih pemerintahan otonomi yang ada di Catalonia untuk sementara waktu. Hal ini didasarkan pada Article 155 paragraph (1) Konstitusi Spanyol:

“If an Autonomous Community does not fulfil the obligations imposed upon it by the Constitution or other laws, or acts in a way seriously prejudicing the general interests of Spain, the Government, after

lodging a complaint with the President of the Autonomous Community and failing to receive satisfaction therefore, may, following approval granted by an absolute majority of the Senate, take the measures necessary in order to compel the latter forcibly to meet said obligations, or in order to protect the above-mentioned general interests.”

Pada tanggal 30 Oktober 2017, Puigdemont dan beberapa pejabat publik Catalonia pergi ke Belgia untuk meminta bantuan Uni Eropa. Selain pejabat Catalonia, sejumlah masyarakat Catalonia juga melakukan aksi protes di kantor pusat Uni Eropa di Belgia. Aksi ini sekaligus menyerukan kalimat “*Catalunya, nou estat d'Europa*” sebagai penegasan bahwa Catalonia baru saja menjadi bagian dari negara di benua Eropa.¹⁴ Namun, Uni Eropa bersikap untuk tidak akan mencampuri isu tersebut dan menyerahkan penyelesaian sepenuhnya kepada pemerintah Spanyol.

B. Penyebab Perbedaan Perlakuan Uni Eropa terhadap Sengketa Referendum di Catalonia dan Kosovo

1. Respon Uni Eropa terhadap Konflik di Kosovo dan Catalonia

Dalam sengketa referendum di Kosovo, Uni Eropa bersama dengan PBB dan NATO membantu etnis Kosovo-Albania yang ingin melepaskan diri dari negara Serbia. Peran Uni Eropa dalam membantu isu di Kosovo ialah dengan membentuk *European Union Law of Rule Mission in Kosovo* atau Misi Khusus Aturan Hukum Uni Eropa di Kosovo (EULEX) yang didasari pada Resolusi DK-PBB No. 1244 Tahun 1999.

Hal ini tercantum dalam *Council Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo* yang berbunyi:

“The Kosovo organs, institutions and authorities referred to in this Joint Action are the institutions (hereinafter the Kosovo institutions) created on the basis of Resolution 1244. They include, inter alia, the Kosovo Police Service, the judiciary and the associated Ministries of the Interior and of Justice.”

Dalam menjalankan mandatnya, EULEX terbagi kedalam 2 (dua) pilar, Pilar *Pengawasan (Monitoring Pillars)* dan Pilar *Operasi (Operation Pillars)*. EULEX juga memfasilitasi kepolisian Kosovo agar dapat terhubung dengan Interpol dan Europol terkait pertukaran informasi.¹⁵

Lain halnya dalam isu referendum yang terjadi di wilayah Catalonia. Uni Eropa tidak menunjukkan keberadaannya untuk membantu menyelesaikan permasalahan *referendum* di Catalonia.

2. Wewenang Uni Eropa dalam Menjaga Perdamaian dan Keamanan Eropa dan Dunia

¹⁴ BBC, “Catalan Protest in Brussels over Independence,” *BBC*, 2017, <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-42269276>.

¹⁵ European Union, “About EULEX,” *Eulex-Kosovo*, accessed April 7, 2022, <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,60>.

Uni Eropa memiliki kemampuan untuk mendukung dan mengkoordinasikan hal-hal yang dilakukan oleh negara anggota, salah satunya adalah perlindungan sipil. Namun, kemampuan ini berlaku untuk negara anggota dari Uni Eropa saja, sesuai dengan bunyi dari *Article 6 (f)* pada bagian “*Categories and Areas of Union Competence*”. Wewenang Uni Eropa juga memiliki jangkauan lebih luas, bukan hanya dalam lingkup negara anggotanya, dapat dilihat *Article 21 paragraph 2(c)* Perjanjian Lisbon. Hal ini diimplementasikan dengan adanya *Common Foreign and Security Policy (CFSP)* dan Kebijakan Keamanan dan Pertahanan Bersama atau *Common Security and Defence Policy (CSDP)* yang memiliki tujuan untuk menjaga perdamaian dan memperkuat keamanan internasional sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam Piagam PBB. Terbentuknya EULEX di Kosovo merupakan salah satu bentuk implementasi dari CFSP dan CSDP.

Walaupun Uni Eropa dapat ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia, terdapat batasan dalam hal tersebut. Organisasi ini tidak dapat begitu saja hadir dalam menangani sebuah isu apabila tidak mengancam keamanan dunia internasional. Hal ini tercantum dalam *Article 28 Paragraph 1* Perjanjian Lisbon:

“Where the international situation requires operational action by the Union, the Council shall adopt the necessary decisions. They shall lay down their objectives, scope, the means to be made available to the Union, if necessary their duration, and the conditions for their implementation.”

3. Faktor-faktor yang Dapat Menjadi Dasar Atas Perbedaan Respon Uni Eropa terhadap Konflik Referendum di Kosovo dan Catalonia

Terdapat kemiripan antara konflik yang terjadi di Catalonia dengan Kosovo. Diantaranya ialah, kedua wilayah mengalami beberapa kebijakan yang bersifat diskriminatif dan sempat terjadi tindakan represif yang dilakukan masing-masing pemimpin pada masanya. Hal tersebut yang membuat Uni Eropa hadir di Kosovo, tetapi tidak berkeinginan hadir di Catalonia.

Namun, bila dicermati lagi, bahwa terdapat faktor-faktor dasar yang menjadi penyebab mengapa Uni Eropa lebih memilih untuk menyerahkan penyelesaian isu di Catalonia kepada pemerintah Spanyol. *Pertama*, isu yang terjadi di Kosovo sudah dianggap dapat mengancam keamanan dunia internasional. Kehadiran dari beberapa organisasi internasional menandakan bahwa terdapat keadaan darurat di wilayah Kosovo. Sedangkan isu di Catalonia, tidak ada satu organisasi internasional manapun yang hadir karena isu di Catalonia belum dapat dikatakan dapat mengancam keamanan dunia internasional.

Kedua, referendum yang dilakukan oleh Catalonia sudah dilakukan lebih dari 1 (satu) kali. Hal ini sudah tidak sesuai dengan hukum kebiasaan internasional. Menurut Eddy Pratomo¹⁶ bahwa referendum hanya dapat

¹⁶ M.A. Prof. Dr Eddy Pratomo S.H., “Referendum Dalam Persepektif Hukum Internasional,” *Media Indonesia*, 2019, <https://mediaindonesia.com/opini/256927/referendum-dalam-persepektif-hukum-internasional>.



dilaksanakan sekali saja dan hasil dari referendum tersebut yang akan diambil dan tidak dapat diulang di kemudian hari. Sehingga Uni Eropa menganggap bahwa tidak perlu ikut campur di dalam konflik yang terjadi di Catalonia.

Ketiga, proses referendum di Catalonia tidak sesuai dengan konstitusi yang ada di Spanyol. Dalam *Article 92 paragraph (2)* Konstitusi Spanyol bahwa referendum harus dilaksanakan oleh Raja atas usulan dari Kepala Pemerintahan/Perdana Menteri Spanyol setelah mendapat persetujuan dari Kongres Deputi (*Congress of Deputies*):

“The referendum shall be called by the King at the proposal of the President of the Government, following authorisation by the Congress of Deputies.”

Sehingga, Mahkamah Konstitusi Spanyol memutuskan bahwa proses referendum di Catalonia ialah inkonstitusional. Uni Eropa memiliki kebijakan di dalam Perjanjian Lisbon, bahwa sebagai organisasi regional Eropa, mereka harus menghormati konstitusi dari tiap negara anggotanya. Hal ini disebutkan di dalam *Article 4 Paragraph 2*:

“The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.”

Oleh karena itu Uni Eropa harus menghormati keputusan dari Mahkamah Konstitusi Spanyol yang menganggap bahwa proses referendum di Catalonia ialah inkonstitusional.

IV. SIMPULAN

Proses pelaksanaan referendum di Kosovo dimulai setelah Serbia menghentikan serangan di Kosovo. Hal ini dapat terjadi karena terdapat intervensi oleh dunia internasional seperti PBB, NATO, dan Uni Eropa. Oleh karena itu Kosovo dapat mendeklarasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Februari 2008. Proses pelaksanaan referendum di Catalonia dimulai setelah terjadinya penolakan draft revisi UU Otonomi Catalonia oleh Mahkamah Konstitusi Spanyol pada tahun 2006. Parlemen Catalonia berupaya untuk melakukan referendum hingga melakukan deklarasi sepihak, tetapi dianggap inkonstitusional dan dianggap sudah berupa separatisme oleh pemerintah Spanyol serta Mahkamah Konstitusi Spanyol. Akibat digagalkannya upaya referendum, masyarakat Catalonia melakukan aksi protes secara masif. Masyarakat Catalonia juga meminta bantuan kepada Uni Eropa, tetapi Uni Eropa menolak untuk membantu.

Perbedaan perlakuan yang dilakukan oleh Uni Eropa terhadap sengketa di Kosovo dan Catalonia disebabkan oleh beberapa faktor. Diantaranya ialah sengketa di Kosovo dianggap dapat mengancam keamanan internasional karena telah terjadi pembantaian massal etnis Albania-Kosovo. Sedangkan di Catalonia tidak dianggap dapat mengancam keamanan internasional. Selain itu, Uni Eropa memiliki prinsip



menghormati kedaulatan dan integritas negara anggotanya yang tercantum di dalam Lisbon *Treaty*. Sehingga Uni Eropa harus menghormati Spanyol yang merupakan negara anggotanya sebagai negara yang berdaulat tanpa harus mengintervensi urusan dalam negeri Spanyol. Sedangkan Kosovo maupun Serbia bukan merupakan anggota Uni Eropa, sehingga Uni Eropa tidak terikat dengan aturan apapun untuk melakukan intervensi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhinata, Made Bayu Permana, 2018, "Separatisme Catalan : Symbolization of FC Barcelona, Nationalism and Political Identity." *SINTESA: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, Vol. 9, No. 1.
- Amelya, Rezki, 2016, "Kebijakan United Nations Interim Administration Mission In Kosovo (UNMIK) Dalam Memulihkan Kosovo Pasca Konflik Etnis (1999-2006)." *JOM Fisip* Vol. 3, No. 1.
- BBC. "Catalan Protest in Brussels over Independence." *BBC*, 2017, tersedia <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-42269276>.
- Europe, Eyes on. "Catalonia: The Right to Self-Determination and The Rule of Law." *Eyes-on-Europe.Eu*, 2017, tersedia <https://www.eyes-on-europe.eu/catalonia-the-right-to-self-determination-and-the-rule-of-law/>.
- Istanto, F.Sugeng, 1994, *Hukum Internasional*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Khosiin, Ahmad. "Suksesi-Suksesi Negara." *Academia*, 2018, tersedia https://www.academia.edu/38099649/SUKSESI_SUKSESI_NEGARA_FA_KULTAS_HUKUM_UNIVERSITAS_PANCASAKTI_TEGAL_TAHUN_AKADEMIK_2018.
- Muhaimin, 2019, *Metode Penelitian Hukum*. 1st ed. Mataram: Mataram University Press.
- Irwansyah, Ahsan Yunus, 2020, *PENELITIAN HUKUM: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Eddy Pratomo, 2019, "Referendum Dalam Persepektif Hukum Internasional." *Media Indonesia*, tersedia <https://mediaindonesia.com/opini/256927/referendum-dalam-persepektif-hukum-internasional>.
- Simorangkir, J.C.T., 1983, *Hukum Dan Konstitusi Indonesia*. 1st ed. Jakarta: Gunung Agung.
- Taufiq, Donny, 2009, "Kemerdekaan Negara Kosovo.", Universitas Indonesia.
- Tzagkas, Christos Anastasios, 2017, "The Internal Conflict in Spain : The Case of Catalonia." *International Journal of Latest Research in Humanities and*



DIPONEGORO LAW JOURNAL

Volume 11, Nomor 3, Tahun 2022

Website : <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/>

Social Science Vol 01, No. 08.

Union, European. "About EULEX." *Eulex-Kosovo*. Accessed April 7, 2022, tersedia <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,60>.

Weller, Marc, 1999, "The Rambouillet Conference on Kosovo." *International Affairs* Vol. 75, No. 2 (1999).