

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Uni Eropa telah banyak mengalami emigrasi maupun migrasi, paska perang dunia kedua banyak penduduk dari berbagai belahan dunia melakukan migrasi ke Eropa untuk menetap dan mencari pekerjaan karena melihat majunya industri di Eropa.

Jika kita menoleh ke sejarah, masyarakat Eropa itu sendiri telah lama melakukan perpindahan atau bermigrasi yang pada awalnya mereka memilih benua lain seperti Amerika atau Australia untuk mencari wilayah baru dengan harapan akan memiliki kehidupan yang lebih layak (Hansen, 2007). Namun pada saat industri di Eropa semakin maju, masyarakat dari negara Eropa lain justru berlomba-lomba untuk memasuki wilayah industri.

Paska 1945 jenis imigran mulai banyak berdatangan di Eropa, salah satunya imigran tenaga kerja yang mencari pekerjaan, imigran karena perang seperti yang dilakukan masyarakat Indochina, hingga imigran yang datang karena berkeluarga. Selain itu Hansen juga menambahkan satu jenis imigran yang masuk ke Eropa paska 1945 adalah imigran pencari suaka, imigran tersebut mulai banyak berdatangan ke wilayah Eropa dimulai pada tahun 1990 hingga sekarang.

Seiring berkembangnya industri di wilayah Eropa, dengan semakin banyaknya migran yang berdatangan masuk ke negara-negara Eropa. Badan Uni Eropa membentuk regulasi untuk mengatur imigrasi. Hal ini terangkum dalam Traktat Maastricht tahun 1993 yang sekaligus menjadi dasar hukum berdirinya Uni Eropa . Salah satu pilar kerjasama baru yang muncul dari traktat tersebut adalah kerjasama dalam mengatasi permasalahan suaka dan imigrasi yang terangkum dalam pilar perjanjian kerjasama Justice and Home Affairs.

Pada awalnya, kehadiran para migran ke Eropa memberi keuntungan bagi negara-negara Eropa itu sendiri karena banyaknya migran yang masuk sedikit banyak membantu memulihkan isu demografi yang sempat terjadi di Eropa yang mana hal tersebut menyebabkan Eropa kekurangan tenaga kerja.

Namun karena hal ini pula jumlah migran yang masuk terus meningkat karena mudahnya akses keluar-masuk bagi para pendatang. Oleh karena itu, Eropa kemudian mempertimbangkan kebijakan mereka terkait dengan perihal imigrasi.

Kebijakan Uni Eropa terkait isu migran yaitu; *return directive* atau *pengembalian migran secara langsung oleh negara Eropa ke negara asalnya*(European Commission). Yang kedua yaitu *pemberlakuan skilled worker bagi para migran yang akan bermigrasi ke Eropa*(Boswell, 2015). Selain kebijakan-kebijakan tersebut, adanya sebuah partai di Eropa yaitu Far Right Parties juga membuat mobilisasi migran ke Eropa semakin minim. Far Right Parties secara terang-terangan menolak arus migrasi yang dinilai terbuka terlalu bebas untuk para

migran yang hendak masuk ke wilayah Eropa (The New York Times , 2016). Far Right Parties menilai bahwa para migran merupakan parasit yang mengambil keuntungan dari sistem *welfare state* di Eropa dan hanya akan membawa masalah baru bagi Eropa.

Pada tahun 1999 Uni Eropa merancang sebuah kebijakan umum terkait imigrasi dan sekaligus untuk menjaga stabilitas domestik. Pada tahun 2004 diimplementasikan melalui program Hague dengan tujuan menegakkan keadilan, kebebasan, serta keamanan kawasan Uni Eropa . Program tersebut memiliki tujuh konsentrasi isu yaitu keadilan terhadap masyarakat lokal dan imigran, sistem bagi pengungsi umum Eropa, perkembangan hubungan kerjasama antar negara asal atau negara transit imigran, pendekatan analisis terhadap manajemen laju migrasi, kerangka kerja Eropa untuk kontribusi terhadap integrasi yang lebih baik bagi bangsa di negara yang ditempati oleh migran, kebijakan untuk memulangkan imigran ilegal ke wilayah asalnya, serta aturan visa secara umum dan batasan bagi warga asing yang secara legal bekerja di Eropa (european immigration network , 2006).

Common Europe Asylum System (CEAS) merupakan salah satu regulasi yang dihasilkan oleh program Hague dan disusun dengan tujuan untuk menangani langsung bagaimana prosedural pengajuan suaka di wilayah Eropa. Dengan adanya sistem tersebut, Uni Eropa memberikan hak penuh kepada siapapun yang mengajukan suaka berdasarkan apa yang telah disepakati dalam Konvensi Jenewa, memastikan

tidak akan ada satu orang pun yang akan diserahkan (atau dikembalikan) ke kondisi awal.

CEAS juga mengatur bagaimana tanggung jawab setiap negara Uni Eropa terhadap prosedural aplikasi suaka yang adil dan efisien serta bertanggung jawab untuk mengeluarkan status pengungsi yang pantas kepada setiap orang yang membutuhkan perlindungan. Selain itu, sistem ini mengharuskan setiap negara anggota Uni Eropa menyelesaikan aplikasi suaka dalam kurun waktu satu tahun. (tampere european council 15 and 16 october 1999).

Selain itu, dalam program ini Uni Eropa juga berupaya agar dengan adanya migrasi di Uni Eropa, dapat dijalin kerjasama yang baik dengan setiap negara asal imigran yang datang ke Uni Eropa. Kerjasama ini diharapkan akan menghindari terjadinya kemiskinan, menghindari konflik, serta meningkatkan kesejahteraan sosial dan kesempatan kerja, serta memastikan pemenuhan hak asasi manusia terutama bagi kaum minoritas, perempuan, dan anak-anak.

Sejak tahun 1997 Uni Eropa telah mengimplementasikan poin integrasi migran sebagai pedoman dalam sektor ketenagakerjaan. Regulasi ini dikeluarkan oleh Uni Eropa dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan Uni Eropa di pasar tenaga kerja. Menurut komisi Eropa, kebijakan ini juga harus didukung dengan lebih banyak merangkul negara-negara asal para imigran untuk bekerjasama.

Pada tahun 2006 komisi Eropa mengeluarkan kebijakan untuk menerima dan mengintegrasikan migran ke Uni Eropa terutama bagi para buruh. Kebijakan tersebut dituangkan kedalam policy paper. Penerimaan migran terutama para buruh tersebut harus disertai dengan upaya mengintegrasikan imigran tersebut ke negara tujuan Uni Eropa , apalagi ketika para buruh migran dianggap mencuri pekerjaan masyarakat Uni Eropa -nya sendiri dan menimbulkan ketidakstabilan sosial.

Pada tahun 2008, Uni Eropa mengesahkan European Pact on Immigration and Asylum yang didasari oleh kepentingan Uni Eropa dan perkembangan negara asal imigran. Melalui pakta tersebut diharapkan akan tumbuh simbiosis mutualisme bagi Uni Eropa dan negara yang bersangkutan dimana para migran yang memasuki Uni Eropa akan memberikan kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi Uni Eropa dan juga memberi kontribusi bagi negara asalnya berupa emiten hasil bekerjanya di Uni Eropa . Selain itu pakta tersebut juga mengatur aspek dalam kebijakan migrasi di Eropa yang berupa kebijakan visa yang mengatur arus keluar masuk imigran.

Memasuki tahun 2011 hingga tahun 2015 isu migrasi di Uni Eropa menjadi sebuah krisis dengan jumlah 220 juta jiwa imigran pertahun yang berdatangan ke Eropa dan mengajukan suaka. Negara-negara di wilayah Eropa yang menjadi tempat tujuan berlindung bagi para pengungsi pun menjadi penuh kekisruhan dan hal tersebut menyulut berbagai perdebatan antar negara Eropa itu sendiri. Hal ini terjadi karena adanya pertentangan diantara negara-negara Eropa dalam menyikapi

gelombang migran tersebut (Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts, 2016).

Pertentangan tersebut terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh komisi Eropa pada September 2015 berupa pemberlakuan kuota pengungsi yang dikeluarkan namun belum sepenuhnya dapat diimplementasikan, ditambah dengan gagalnya Dublin regulation yang merupakan instrumen dari sistem CEAS yang awal disusunnya regulasi tersebut bertujuan untuk mencegah tidak terkontrolnya mobilisasi pencari suaka dengan mengatur mereka untuk mengajukan aplikasi suaka di negara Uni Eropa yang pertama mereka datangi. Namun ternyata regulasi tersebut dinilai memberatkan negara-negara tersebut, serta terkait dengan beberapa penolakan oleh negara anggota seperti Hungaria dan Republik Ceko yang disebabkan oleh berbagai hal.

Penolakan sebagian besar negara Eropa Timur disebabkan oleh berbagai hal, salah satunya yaitu Republik Ceko yang mengatakan bahwa negaranya tengah menghadapi masalah domestik yaitu tingginya tingkat pengangguran sehingga pemberlakuan kuota wajib untuk menampung pengungsi yang dicetuskan oleh komisi Eropa tidak mungkin mereka penuhi. Selain itu, Republik Ceko pun mengklaim bahwa mereka telah banyak menerima pengungsi dari Ukraina.

Penolakan lainnya yang dilakukan oleh Hungaria dan Slovakia ialah karena xenophobia atau ketakutannya pada orang asing yang dalam hal ini adalah orang-orang muslim. Mereka menilai bahwa imigran muslim memiliki adat dan budaya

yang bertolak belakang dengan budaya penduduk Eropa. Selain itu, terdapat kekhawatiran akan meningkatnya penganut agama Islam di Eropa. Meski faktanya penduduk mereka berkurang, dan akan terus berkurang, Hungaria dan Slovakia dengan tegas menolak pengungsi yang tidak menggunakan Alkitab sebagai kitab suci mereka.

Hungaria memandang pengungsi beragama muslim sebagai ancaman bagi negara mereka yang didominasi oleh agama Kristen, meski diprediksi pada tahun 2030 populasi Hungaria akan menyusut 5,8% dari populasi sekarang. Negara tersebut termasuk ke dalam salah satu negara dengan penyusutan tercepat di Eropa Timur tanpa adanya pengungsi (TARKI social research and institute , 2016).

Selain itu, Yunani juga sempat melakukan penolakan terhadap datangnya imigran pada maret 2011 yang mana hal tersebut bertentangan dengan nilai-nilai dalam CEAS sebagai standard yang dipakai oleh negara Uni Eropa dalam memperlakukan pencari suaka.

Negara-negara di Eropa Timur yang menolak kedatangan para imigran menganggap bahwa pemberlakuan kuota wajib yang ditetapkan oleh komisi Eropa bukanlah sebuah solusi efektif namun justru akan semakin mendorong imigran untuk terus berdatangan ke Eropa.

Berbeda dengan Eropa Timur yang cenderung menolak keberadaan imigran, negara-negara di Eropa Barat justru membuka pintu masuk bagi datangnya para imigran. Jerman, Perancis, dan Inggris, ialah beberapa contoh negara Eropa yang

memiliki komitmen untuk menjaga nilai-nilai kemanusiaan dengan menerima para imigran yang datang. Bahkan negara-negara tersebut juga melakukan penguatan militer demi mencegah terjadinya perdagangan manusia yang marak terjadi sebagaimana derasnya gelombang imigran yang datang.

Krisis migran yang terjadi selama periode 2011 hingga 2015 tersebut ialah krisis pertama yang dihadapi oleh Eropa. Urgensi yang timbul dari krisis tersebut menyebabkan Uni Eropa harus bekerja ekstra dalam menangani krisis tersebut karena pada kenyataannya, serangkaian kebijakan maupun regulasi mengenai imigrasi dan suaka yang telah dimiliki oleh Uni Eropa belum mampu menyelesaikan krisis migran karena banyak hal yang dinilai kurang relevan dengan yang krisis yang terjadi di lapangan.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan melihat kegagalan Uni Eropa dalam mengimplementasikan berbagai regulasi imigrasi yang dimiliki, maka penulis merasa tertarik untuk menganalisa bagaimana Uni Eropa berupaya menyelesaikan perbedaan respon negara-negara anggota terhadap krisis migran yang terjadi.

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk menganalisa bagaimana sikap Uni Eropa sebagai badan integrasi menghadapi perbedaan respon negara anggota terkait krisis migran.

### **D. Kerangka Pemikiran**

#### **1. Konsep Migrasi Internasional menurut Uni Eropa**

Migrasi adalah perpindahan penduduk dengan tujuan untuk menetap dari suatu tempat ke tempat lain melampaui batas politik negara ataupun batas administratif atau batas bagian dalam suatu negara. Ada dua dimensi yang harus diperhatikan dalam menelaah migrasi, yaitu dimensi waktu dan dimensi daerah(European Commission).

Uni Eropa yang diwakili oleh European Union Commission mendefinisikan migrasi internasional dan dilandaskan dengan European Union Regulation on International Migration and International Protection sebagai tindakan seseorang yang tinggal dan menetap di wilayah negara anggota Uni Eropa dalam jangka waktu setidaknya dua belas bulan setelah sebelumnya pernah menjadi penduduk di negara anggota Uni Eropa lain atau diluar Uni Eropa (Hansen, 2007).

Berbagai jenis migrasi yang ada di Eropa dapat dibagi kedalam beberapa jenis yaitu labour, family, students, refugees, dan asylum. Dalam kategori labour, terdapat berbagai jenis yaitu highly skilled, low skilled,

permanent labour, dan temporary labour. Selain itu, dalam kategori family, terdapat beberapa jenis yaitu formation, reunification, elderly, dan young. Dalam kategori students, terdapat berbagai jenis yang lebih spesifik pula yaitu education, trainees, dan apprentices. Dalam kategori asylum, terdiri dari pencari suaka, pengungsi, dan temporary protection (salt, 2005).

Migrasi merupakan suatu proses yang rumit dan heterogen sehingga dapat dipahami dari berbagai perspektif dan dengan berbagai macam kerangka konseptual serta paradigma. Pembahasan terhadap proses dan akibat migrasi internasional dapat dilihat dari berbagai perspektif yakni ekonomi, sosiologi, politik, demografi, dan geopolitik.

Selain Uni Eropa , berdasarkan konteks pelaku atau yang lebih dikenal dengan migran, PBB mendefinisikan bahwa migran internasional adalah seseorang yang tinggal di luar negara asal tempat tinggalnya selama periode sekurang-kurangnya satu tahun. Definisi migran menurut Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) ”A *migrant is a person who change his place of residence from one political or administrative area to another*”(office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2010).

Menurut Susan Nello dalam bukunya The European Union, beberapa alasan seseorang bermigrasi ialah karena adanya kekacauan politik dalam

suatu negara dan karena faktor kedekatan geografis antar dua negara (Nello, 2005).

Sementara, pencari suaka didefinisikan oleh Uni Eropa sebagai orang-orang yang melarikan diri dari penganiayaan atau bahaya serius di negara mereka sendiri dan oleh karena itu memerlukan perlindungan internasional. Suaka adalah hak fundamental; Pemberiannya merupakan kewajiban internasional, yang pertama kali diakui dalam Konvensi Jenewa 1951 tentang perlindungan pengungsi(European Commission ).

## **2. TEORI LIBERAL *INTERGOVERNMENTALISM***

Intergovernmentalism dalam skema integrasi Eropa lahir sebagai kritik terhadap neo-fungsionalisme. Dengan fokus utama pada sikap yang diambil oleh Presiden Prancis Charles De Gaulle pada tahun 1960, Stanley Hoffmann berpendapat bahwa integrasi mungkin bekerja optimal di ranah *low politics*(integrasi ekonomi) tetapi akan mengalami hambatan jika mencoba mempertanyakan hal-hal yang mempengaruhi kepentingan nasional (Hoffmann, 1966).

Intergovernmentalism memperlakukan negara dan pemerintah nasional sebagai aktor utama dalam proses berintegrasi. Dalam skema integrasi Uni Eropa , pendekatan Intergovernmentalist mengklaim mampu menjelaskan dua

periode perubahan radikal di Uni Eropa karena menyatukan preferensi atau keputusan pemerintah dan periode inersia (yaitu ketika adanya perbedaan kepentingan nasional)(Schimmelfennig, 2009).

Terminologi Intergovernmentalis pertama kali dicetuskan oleh Stanley Hoffman pada tahun 1966, ia mengemukakan bahwa negara anggota tetap berperan sebagai aktor utama dalam mengendalikan integrasi Eropa.

Menurut perspektif realis, Intergovernmentalisme muncul sebagai hasil dari interdependensi para aktor rasional dan negosiasi antar pemerintah dalam konteks anarki. Hal tersebut berbeda dengan perspektif liberalis yang berpendapat bahwa munculnya Intergovernmentalisme merupakan sebuah pilihan yang diambil oleh negara-negara atau aktor internasional yang merasa diuntungkan dari adanya sebuah integrasi dimana mereka tergabung.

Muncul sebagai reaksi terhadap Intergovernmentalis, Liberal Intergovernmentalisme dicetuskan oleh Andrew Moravcsik pada tahun 1990an. Pada tahun 1999 Moravcsik menulis terminologi intergovernmental dalam kerangka institusional Uni Eropa yang menggambarkan teori umum dalam negosiasi dan tawar-menawar. Dalam teori ini, Moravcsik menggunakan beberapa penjelasan utama, yang pertama yaitu ia menegaskan signifikansi pilihan nasional dan membuktikan bahwa hal tersebut berasal dari rangkaian

kepentingan ekonomi rasional yang kemudian mengarah ke tuntutan kebijakan (Schimmelfennig, 2009).

Kedua, Moravcsik membuktikan bahwa tawar-menawar yang terjadi antar negara lah yang kemudian menjadi masukan kebijakan dan negara-negara yang melakukan tawar-menawar dan negosiasi dalam tingkat Uni Eropa merefleksikan kekuatan relatif dari negara-negara anggota yang mana kemudian akan menjadi berbagai macam hasil distributif. Menurut Moravcsik, strategi pembangunan negara-negara dan tawar-menawar negara satu dengan lainnya untuk mencapai sebuah persetujuan (atau kompromi) dengan sadar akan preferensi nasional nya akan lebih efektif daripada dengan metode unilateral (Schimmelfennig, 2009).

Ketiga, Moravcsik memaparkan tiga sebab pengalihan kedaulatan kedalam institusi supranasional oleh negara-negara anggota, yaitu komitmen terhadap federalisme Eropa, menggunakan dana dalam menganalisa informasi dengan sentralisasi institusi teknokratik, dan harapan pemerintah nasional untuk mengendalikan satu dengan yang lainnya dan meningkatkan keuntungan bersama(Schimmelfennig, 2009).

Dalam liberal intergovernmentalism, kebulatan suara ialah aturan utama bagi pengambilan keputusan dimana hal tersebut memperbolehkan para negara anggota untuk mempertahankan kekuatannya untuk menolak

keputusan apapun yang kontra dengan kepentingan nasionalnya (Schimmelfennig, 2009).

Dengan melihat pemaparan diatas, dalam penanganan isu krisis migran yang terjadi pada Uni Eropa , negara-negara anggota ialah aktor utama dan memiliki peran yang besar dalam menyelesaikan krisis migran tersebut. Transfer atau pengalihan kedaulatan yang telah disebutkan diatas tidak memiliki signifikansi untuk kemudian menjadikan badan integrasi Uni Eropa dapat membuat kebijakan yang sifatnya mengikat negara-negara anggota.

Kuatnya kedaulatan masing-masing negara anggota menyebabkan kebijakan atau regulasi nasional mereka terkait isu migrasi dinyatakan sah untuk mereka terapkan dalam menghadapi krisis ini. Akibatnya, walaupun Uni Eropa memiliki legitimasi untuk membuat kebijakan dalam wilayah regionalnya, hal tersebut tidak mampu membuat Uni Eropa dapat memaksakan regulasinya terhadap negara-negara anggotanya karena negara-negara anggota Uni Eropa lebih memilih untuk bertindak sesuai dengan tujuan dari kepentingan nasional negara masing-masing yang berbeda antara satu dengan yang lainnya.

#### **E. Hipotesa**

Negara-negara Uni Eropa memberikan respon yang berbeda-beda terkait penanganan krisis migran karena berbagai faktor seperti prinsip HAM dan kemanusiaan, adanya sentimen xenophobia, hingga kesulitan ekonomi di negaranya

masing-masing. Untuk itu Uni Eropa harus merangkul negara anggotanya demi menghasilkan respon yang terkoordinasi. Sikap Uni Eropa dalam mengatasi perbedaan respon tersebut adalah dengan memfasilitasi negosiasi berupa sidang darurat yang dilakukan dengan negara-negara anggota dalam wadah integrasi Uni Eropa untuk mencapai solusi bagi masalah imigran yang dapat diterima oleh semua pihak.

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

Penulis menggunakan jenis metode penelitian kualitatif dalam menganalisa bagaimana Uni Eropa sebagai badan integrasi bersikap menghadapi isu migran. Untuk menunjang penelitian tersebut, penulis mencari data berupa pustaka yang berbentuk buku, jurnal, dan berita online yang relevan dengan masalah yang terjadi dan menjelaskannya dengan penjelasan deskriptif.

#### **G. Jangkauan Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis terlebih dahulu menganalisa bagaimana sikap Uni Eropa sekaligus kebijakan apa saja yang telah dikeluarkan oleh Uni Eropa terkait isu migran sejak Uni Eropa masih dikenal dengan nama European Coal and Steel Community di tahun 1952. Kemudian penulis menganalisa lebih lanjut sejauh mana perkembangan Uni Eropa dalam menangani isu krisisimigran yang dewasa ini menjadi problematika besar bagi Uni Eropa selama tahun 2011 hingga tahun 2016.

## **H. Sistematika Penulisan**

### **Bab I Pendahuluan**

Latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **Bab II Pembahasan (Skema Hubungan Kerjasama Uni Eropa dalam Pilar Justice and Home Affairs)**

Uni Eropa sebagai badan integrasi memiliki kewajiban untuk menjamin keamanan regionalnya dengan menyusun berbagai regulasi atau bentuk-bentuk kebijakan terkait penanganan imigran. Sejak tahun 1992 hingga 2016, Uni Eropa terus berupaya menyusun kebijakan atau regulasi melalui berbagai program, diskusi, maupun penerapan mekanisme penanganan migrasi dibawah pilar kerjasama *justice and home affairs*.

### **Bab III Pembahasan (Sikap Negara Anggota Uni Eropa Terhadap Krisis Migran 2011-2016)**

Permasalahan imigran merupakan sebuah problema yang kerap dialami oleh negara-negara di dunia, negara-negara anggota Uni Eropa telah terbiasa menghadapi hal tersebut. namun di tahun 2011 ketika ledakan pengungsi melanda Uni Eropa, Uni

Eropa terkesan tidak siap menghadapinya. Hal tersebut diperumit dengan respon yang diberikan oleh setiap negara anggota dimana setiap negara anggota Uni Eropa memberi respon yang berbeda. Negara Uni Eropa bagian barat cenderung menerima imigran sedangkan negara Uni Eropa bagian timur cenderung menolak kehadiran imigran.

#### **Bab IV Pembahasan (Upaya Uni Eropa Menyelesaikan Perbedaan Respon Negara Anggota Dalam Isu Krisis Migran 2011-2016)**

Uni Eropa sebagai badan integrasi di wilayah Eropa berupaya menjadi pihak yang netral dalam menangani isu migran yang terjadi selama tahun 2011 hingga tahun 2016. Menjadi fasilitator ditengah-tengah perbedaan respon yang dikeluarkan oleh negara-negara anggotanya merupakan jalan yang ditempuh oleh Uni Eropa . Sebuah badan integrasi berupaya menjaga stabilitas regionalnya dengan memfasilitasi diskusi yang terus dilakukan untuk menemukan solusi penanganan isu migran tersebut.

#### **Bab V Penutup (Kesimpulan)**

Krisis migran yang terjadi di Eropa selama tahun 2011 hingga tahun 2016 telah membuktikan bahwa kuatnya peran masing-masing negara anggota Uni Eropa membuat integrasi tidak dapat sepenuhnya mengimplementasikan kebijakan ataupun regulasi nya terkait penanganan isu migran.

