

BAB IV

UPAYA UNI EROPA MENYELESAIKAN PERBEDAAN RESPON NEGARA ANGGOTA DALAM ISU KRISIS MIGRAN 2011-2016

Memenuhi setiap hak asasi manusia merupakan prinsip yang dijunjung tinggi oleh Uni Eropa . Oleh karena itu, Uni Eropa bertanggung jawab atas nasib pengungsi yang berada di wilayah teritorialnya. Dengan terjadinya krisis migran, Uni Eropa berupaya untuk selalu memberi bantuan kepada pengungsi dalam berbagai bentuk. Meskipun banyak negara-negara anggota Uni Eropa yang menolak kehadiran imigran, Uni Eropa terus berupaya untuk mendorong setiap negara anggotanya agar turut serta membantu para pengungsi dan bekerjasama dalam menangani krisis migran yang terjadi.

A. Pandangan Uni Eropa Terhadap Imigrasi Sesuai Dengan Prinsip HAM

Uni Eropa memiliki beberapa prinsip dasar yaitu melindungi nilai-nilai bersama, menjaga keamanan integrasi, menjaga perdamaian dan keamanan internasional, memajukan kerjasama internasional, memperkuat demokrasi dan aturan hukum, dan mempertahankan hak asasi manusia ataupun hak-hak dasar lainnya. Menerima dan membantu para pengungsi atau imigran yang datang ke Uni Eropa merupakan salah satu contoh bagaimana Uni Eropa menjaga prinsipnya sebagai badan integrasi terkait dengan mempertahankan hak asasi manusia (Bache, 2006).

Pengungsi telah dilindungi oleh hukum internasional yang mana hal tersebut telah disepakati bersama oleh berbagai negara dalam konvensi 1951. Hak-hak berupa perlindungan merupakan hal yang melekat pada setiap individu baik ia adalah pengungsi ataupun tidak dan hak tersebut dijamin oleh hukum internasional. Konvensi 1951 tersebut mendefinisikan pengungsi sebagai seseorang yang tidak dapat atau tidak ingin kembali ke negara asalnya karena rasa takut akan penganiayaan yang terjadi dengan alasan RAS, agama, kebangsaan, pandangan politik, ataupun karena keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu (office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2010).

Dengan demikian, setiap orang yang termasuk kedalam kategori tersebut kemudian disebut sebagai pengungsi dan ia memiliki hak perlindungan yang diatur oleh hukum internasional dan disepakati oleh berbagai negara, termasuk Uni Eropa . Untuk itu, maka Uni Eropa memiliki kewajiban untuk turut serta melindungi para pengungsi yang berada di Uni Eropa (The United Nations Human Rights Treaties, 2003).

Berbicara mengenai pengungsi tentu tidak terlepas dari imigrasi. Imigrasi yang dilakukan oleh para imigran baik kedalam maupun keluar Eropa telah lama menjadi fenomena tersendiri bagi Eropa, baik itu migrasi nasional maupun migrasi internasional. 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).

Terkait dengan imigrasi, Uni Eropa memiliki berbagai kebijakan dan regulasi yang mengatur keimigrasian. Kebijakan dan regulasi tersebut didasari oleh prinsip hak asasi manusia yang dijunjung tinggi oleh Uni Eropa serta diatur dibawah pilar perjanjian kerjasama *Justice and Home Affairs*.

Uni Eropa merupakan integrasi yang kerap dijadikan contoh sebagai badan integrasi yang sukses bagi integrasi lain di dunia. Hal tersebut karena Uni Eropa merupakan integrasi besar yang telah lama berdiri dan banyak mencapai kesuksesannya. Selain itu, integritas Uni Eropa dalam menjalankan prinsip dasarnya juga merupakan hal yang patut dicontoh. Dalam menjalankan skema integrasinya, Uni Eropa berpaku pada berbagai traktat yang telah disepakati dan sejumlah prinsip dasar yang dimiliki. Salah satu contoh prinsip dasar yang dijunjung tinggi oleh Uni Eropa yaitu prinsip hak asasi manusia dimana Uni Eropa berusaha untuk selalu menjamin setiap hak-hak dasar manusia bagi setiap individu masyarakat Uni Eropa maupun masyarakat non Uni Eropa .

Menjaga prinsip hak asasi manusia berarti Uni Eropa memiliki kewajiban untuk ikut serta melindungi hak-hak dasar pengungsi dengan memberikan perlindungan seperti tempat penampungan yang layak, konsumsi, dan layanan kesehatan. Selain itu Uni Eropa juga memberi hak-hak imigran yang memang memiliki keinginan untuk menetap di Uni Eropa baik secara temporari maupun

permanen, dengan menerapkan prosedural yang objektif dan efektif bagi imigran dan tidak melakukan diskriminasi bagi imigran yang telah diterima di Uni Eropa . Prinsip itulah yang selama ini telah diterapkan oleh Uni Eropa dan karena itu pula Uni Eropa menerima imigran yang datang dan terus berupaya mengajak dan mendorong negara anggotanya untuk menerima imigran selama krisis imigran terjadi sepanjang tahun 2011 hingga tahun 2016.

B. Bentuk-bentuk Fasilitas Uni Eropa Berupa Usulan Kebijakan Imigrasi, Pengungsi, dan Asylum

Krisis migran yang menimpa Eropa di tahun 2011 adalah krisis terbesar yang dialami oleh Uni Eropa sejak sebelumnya pernah terjadi ledakan pengungsi yang cukup besar di waktu berakhirnya perang dunia kedua pada tahun 1945. Namun jumlah pengungsi di Eropa paska perang dunia kedua tersebut tidak seberapa jika dibandingkan dengan jumlah pengungsi yang berdatangan ke Eropa sepanjang tahun 2011 hingga tahun 2016 yang jumlahnya mencapai satu juta jiwa pengungsi.

Uni Eropa sebagai badan integrasi yang telah berdiri sejak tahun 1993 yang ditandai dengan disepakatinya traktat Maastricht, memiliki berbagai kebijakan ataupun regulasi yang mengatur imigrasi Eropa. Namun, dengan datangnya ledakan pengungsi yang menimpa Uni Eropa , Uni Eropa kemudian harus dihadapkan dengan kenyataan bahwa serangkaian kebijakan maupun regulasi yang telah dimilikinya ternyata belum mampu menyelesaikan krisis

migran yang terjadi. Untuk itu, Uni Eropa memfasilitasi negara anggotanya dalam wadah Uni Eropa dengan mengeluarkan beberapa kebijakan imigrasi baru yang diharapkan akan mampu menyelesaikan krisis dengan cara yang lebih terkoordinasi dan efektif. Beberapa upaya tersebut ialah;

1. Pembentukan European Asylum Support Office (EASO)

Uni Eropa dalam menerapkan prinsipnya terkait dengan hak asasi manusia dilakukan dengan berbagai bentuk, salah satunya yang berkaitan dengan pengungsi dan asilum ialah penanganan dan pelayanan yang diberikan oleh Uni Eropa kepada setiap pengungsi maupun pemohon suaka yang datang ke Uni Eropa. Ditengah permasalahan krisis pengungsi yang menimpa Uni Eropa, Uni Eropa bertanggung jawab untuk memberikan tempat penampungan pengungsi sekaligus memproses mereka yang mengajukan permohonan suaka.

Seperti FRONTEX, EASO (European asylum support office) juga merupakan salah satu agensi yang dimiliki oleh Uni Eropa, namun EASO memiliki peran dan tugas yang berbeda dengan FRONTEX, EASO bertugas untuk meningkatkan kerjasama antara pemerintah Uni Eropa, negara-negara anggota Uni Eropa, serta negara ketiga atau negara asal imigran, serta negara yang menjadi lokasi transit para imigran. EASO yang berdiri dibawah pilar

kerjasama *justice and home affairs* tersebut didirikan pada tahun 2010 dan resmi menjalankan tugasnya pada tahun 2011. Dengan berdirinya EASO Uni Eropa berharap kerjasama dapat ditingkatkan dalam menangani persoalan asylum dalam berbagai tekanan sekalipun (EASO History, 2017).

Hal ini merupakan salah satu contoh upaya Uni Eropa untuk terus memberikan pelayanan terbaik bagi para pemohon suaka sekalipun Uni Eropa tengah dihadapkan oleh ledakan pengungsi. Dibentuknya EASO tersebut merupakan salah satu contoh dari upaya Uni Eropa dalam menyikapi ledakan pengungsi yang terjadi.

Tugas EASO itu sendiri adalah memberikan kontribusi terhadap penerapan Sistem Suaka Eropa (CEAS) secara koheren dengan memfasilitasi, mengkoordinasikan, dan memperkuat kerja sama praktis antara Negara-negara Anggota mengenai banyak aspek suaka. EASO menyediakan dukungan praktis dan teknis kepada negara-negara anggota dan Komisi Eropa berupa Dukungan operasional kepada negara-negara anggota dengan kebutuhan khusus dan kepada negara-negara anggota pada tekanan khusus pada sistem suaka dan penerimaan mereka, termasuk koordinasi tim dukungan suaka yang terdiri dari para ahli suaka nasional; Dan masukan berbasis bukti untuk pembuatan kebijakan dan perundang-undangan Uni Eropa di semua wilayah yang memiliki dampak langsung atau tidak langsung terhadap suaka (European Union, 2014).

2. Usulan Kebijakan Kuota Pengungsi

Insiden yang banyak terjadi di Laut Mediterania dan menimpa para pengungsi yang sedang dalam perjalanan menuju negara-negara Eropa merupakan salah satu alasan mengapa komisi Eropa kemudian memikirkan cara penanggulangan krisis migran ini dengan cepat dan efektif. Kecelakaan yang telah menimpa sejumlah pengungsi baik itu tenggelamnya kapal yang mereka tumpangi maupun masalah perdagangan manusia yang banyak terjadi akibat arus imigran tersebut membuat Uni Eropa tidak dapat mentolerir hal tersebut. insiden yang terjadi tersebut telah melanggar prinsip-prinsip dasar Uni Eropa dan tidak dapat diterima karena telah melanggar nilai-nilai kemanusiaan yang selama ini dijunjung tinggi oleh Uni Eropa (krisis pengungsi: hari ini uni eropa akan bagi-bagi kuota pengungsi , 2015).

Memasuki tahun 2015, dimana jumlah pengungsi yang masuk ke Uni Eropa telah mencapai satu juta pengungsi, komisi Uni Eropa mengajukan proposal kebijakan yang berupa pemberlakuan kuota pengungsi bagi negara anggota Uni Eropa . Hal tersebut ditandai dengan diselenggarakannya KTT darurat yang diadakan di Brussel untuk merencanakan sistem kuota penampungan pengungsi. Dalam rencana tersebut, sekitar 120.000 pengungsi harus didistribusikan ke setiap negara anggota dengan kuota yang telah ditentukan oleh komisi Uni Eropa . Dalam sidang darurat yang dilakukan oleh Uni Eropa pada september 2015 tersebut, juga dibahas mengenai sanksi

terhadap negara-negara yang melanggar aturan suaka. Dalam proposal ini juga dijelaskan mengenai pembagian kuota yang akan didistribusikan kepada 22 negara Uni Eropa berdasarkan tingkat ekonomi dan tingkat populasi penduduk (uni eropa diusulkan tampung pengungsi sesuai kuota, 2015).

Namun meskipun telah dilakukan sidang darurat yang membahas usulan kebijakan kuota pengungsi tersebut, masih terdapat beberapa negara yang menolak usulan tersebut. negara-negara yang menolak usulan tersebut menilai bahwa usulan pemberlakuan kuota pengungsi yang diusulkan oleh komisi Eropa tersebut hanya akan memicu bertambahnya jumlah imigran yang datang ke Eropa.

Negara-negara tersebut menganggap bahwa kebijakan tersebut tidak efektif untuk menyelesaikan krisis imigran yang terjadi. Oleh karena itu, negara-negara yang menolak usulan kebijakan tersebut tetap menyikapi krisis migran dengan kebijakan nasionalnya masing-masing.

3. Proposal Dublin Regulation IV

Dublin regulation adalah salah satu instrumen dari sistem umum suaka yang dimiliki oleh Uni Eropa atau lebih dikenal dengan CEAS. Awal disusunnya *Dublin regulation* adalah untuk mencegah tidak terkontrolnya mobilisasi pencari suaka dengan menetapkan mereka untuk mengajukan aplikasi suaka di negara yang pertama mereka datang.

Dublin regulation tersebut disusun berdasarkan sebuah prinsip yang mengatakan bahwa seharusnya, hanya terdapat satu negara anggota Uni Eropa yang bertanggungjawab untuk menangani permohonan suaka yang diajukan oleh pengungsi di Uni Eropa . Regulasi tersebut menetapkan kriteria dan mekanisme yang menentukan negara mana yang akan bertanggungjawab di setiap situasi atau kasus.

Untuk menyelesaikan isu krisis migran Uni Eropa , selain usulan kebijakan kuota, komisi Uni Eropa juga mengeluarkan proposal amandemen *Dublin regulation IV* pada Mei 2016, yang diharapkan akan memberi implikasi yang lebih efektif untuk memenuhi hak-hak para pencari suaka di Uni Eropa . Kemudian Uni Eropa dibawah sistem CEAS kembali menyusun proposal *Dublin regulation IV* yang memiliki tiga fokus utama yaitu *right to an effective remedy, principle of non-refoulement*, dan *economic and social rights*(International Commission of Jurists, 2016).

Proposal Dublin IV yang diajukan pada tanggal 4 Mei 2016 diajukan sebagai respon dari Uni Eropa terhadap meningkatnya jumlah pengungsi yang datang ke Eropa selama tahun 2015 yang telah didefinisikan oleh komisi Eropa sebagai ‘krisis pengungsi bagi Uni Eropa ’ (International Commission of Jurists, 2016). Pada 2015, lebih dari satu juta orang, pengungsi, tunawisma, dan imigran lainnya menempuh perjalanannya ke negara-negara Uni Eropa . Organisasi internasional untuk imigrasi telah memperkirakan bahwa terdapat sekitar 3,771 dari orang-orang tersebut telah meninggal dalam

perjalanannya dan banyak pula yang terdampar di perbatasan negara-negara, khususnya di Italia dan Yunani (uni eropa diusulkan tampung pengungsi sesuai kuota, 2015).

Reaksi dari komisi Eropa terhadap krisis ini berupa beberapa undang-undang dan proposal kebijakan, diantaranya yaitu proposal terkait skema relokasi bagi intra Uni Eropa yang mana sejauh ini juga belum terimplementasikan dengan baik.

Didalam Dublin IV juga terdapat beberapa poin yang diatur, salah satunya yaitu pembatasan waktu bagi para pemohon suaka yang meminta pertolongan ketika harus dipindahkan ke negara lain atau dikenal dengan istilah transfer refugees. Uni Eropa dalam proposal Dublin IV menetapkan akan memberikan waktu selama tujuh hari setelah diberitahukan putusan pemindahan tersebut (International Commission of Jurists, 2016).

Pembentukan EASO, pemberlakuan sistem kuota, hingga proposal Dublin IV yang diajukan oleh komisi Eropa merupakan hasil dari negosiasi yang dilakukan negara-negara anggota Uni Eropa dalam berbagai sidang atau KTT darurat yang diselenggarakan oleh badan struktural Uni Eropa seperti Komisi Eropa, Dewan Eropa, dan Parlemen Eropa. Berbagai sidang tersebut dilakukan untuk mencapai konsensus diantara negara Uni Eropa terkait penanganan krisis migran yang terjadi. KTT darurat yang dilakukan oleh Uni Eropa tersebut merupakan bentuk dari fasilitasi Uni Eropa untuk merangkul negara anggotanya dalam satu wadah Uni Eropa .

Diselenggarakannya KTT darurat oleh Uni Eropa tersebut dapat dilakukan karena segala bentuk kerjasama mengenai imigrasi diatur dalam pilar ketiga Uni Eropa yaitu pilar kerjasama *justice and home affairs* yang mana dalam pilar tersebut bentuk pengambilan keputusannya adalah berbentuk Intergovernmental atau antar pemerintah. Namun dalam pilar tersebut kerap menghadapi kesulitan baik dalam perumusan kebijakan, penekanan, dan penetapan kebijakan, bahkan dalam pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati bersama sekalipun. Hal ini antara lain karena kebijakan berkaitan erat dengan kedaulatan dan kepentingan nasional masing-masing negara anggota (S, Silvy, & Sudirman, 2010).

Oleh karena itu, dalam menyelesaikan krisis migran tersebut Uni Eropa harus menempuh konsensus yang disepakati oleh setiap pemerintah negara anggota Uni Eropa yang mana merupakan hal yang tidak mudah.

Hal tersebut sesuai dengan prinsip dari pandangan Intergovernmentalist yang menganggap bahwa negara anggota Uni Eropa adalah aktor utama dan memiliki peran yang besar dalam menyelesaikan berbagai isu yang terjadi di integrasinya. Selain itu, adanya transfer atau pengalihan kedaulatan tidak memiliki signifikansi untuk kemudian menjadikan badan integrasi Uni Eropa dapat membuat kebijakan yang sifatnya mengikat negara-negara anggota.

Hal tersebut dikarenakan Uni Eropa merupakan sebuah integrasi yang unik dimana Uni Eropa dapat berperan sebagai organisasi supranasional ketika kebijakan disusun dibawah pilar perjanjian European Community yang

mengharuskan seluruh negara anggota mematuhi setiap kebijakan yang disusun oleh Komisi Eropa yang berdampingan dengan parlemen dan dewan Eropa yang merupakan bagian dari badan supranasional, setelah sistem voting dilaksanakan dan hasil mayoritas terpilih maka semua negara anggota harus mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Namun berbeda dengan kebijakan terkait imigrasi yang disusun dibawah pilar kerjasama *Justice and Home Affairs* dimana dalam hal ini integrasi Uni Eropa berperan sebagai organisasi antar pemerintah atau Intergovernmentalism yang lebih menekankan bagaimana pentingnya setiap negara anggota dengan kepentingannya yang berbeda-beda yang dengan demikian Uni Eropa berperan sebagai fasilitator atau sebagai wadah untuk menyatukan kepentingan-kepentingan tersebut kedalam satu suara atas nama Uni Eropa .

Andrew Moravcsik sebagai tokoh yang mencetuskan Liberal Intergovernmentalis mengatakan bahwa negara dapat berperan dalam dua tingkatan sekaligus yaitu pada ranah politik domestik dan negosiasi internasional. Dalam integrasi Uni Eropa , politik domestik yang dimiliki oleh masing-masing negara anggota akan menghasilkan kepentingan nasional, dengan beragamnya kepentingan nasional yang dibawa oleh masing-masing negara anggota tentu kerap berbenturan di tingkat internasional, untuk itulah kemudian dilakukan negosiasi dalam forum menteri untuk mencapai suatu kesepakatan dalam bentuk kebijakan atas nama Uni Eropa sebagai organisasi

internasional, seperti yang dilakukan oleh Uni Eropa dalam bentuk sidang darurat untuk menyelesaikan krisis migran.

Kedaulatan yang dimiliki oleh masing-masing negara anggota juga menyebabkan kebijakan nasional mereka terkait isu migrasi dinyatakan sah untuk mereka terapkan dalam menghadapi krisis tersebut. dalam hal ini, kedaulatan ialah hal yang penting karena kedaulatan merupakan hal yang krusial bagi sebuah negara.

Dalam konteks Intergovernmentalis, kedaulatan memiliki tiga faktor penting; yang pertama adalah kedaulatan memberikan hak bagi sebuah negara atas wilayah teritorialnya (*de jure sovereignty*). Kedua, kedaulatan memberikan kemampuan bagi negara untuk mengontrol langsung apapun yang terjadi dalam wilayah teritorial tersebut (*de facto sovereignty*). Ketiga yaitu kedaulatan memberikan pengakuan bagi hak pemerintah untuk menjadi otoritas utama yang diberikan oleh negara lain (*external recognition*).

Jika sebuah negara telah memiliki kedaulatannya seperti yang telah disebutkan diatas, maka dalam proses berintegrasi (dalam hal ini Uni Eropa), akan terjadi proses penyatuan atau pengelompokan kedaulatan yang ada diantara negara-negara anggota. Ketika proses ini terjadi maka negara-negara anggota Uni Eropa harus dapat memutuskan sesuatu secara kolektif dalam beberapa area kebijakan(Tokar, 2001).

Hal ini sesuai dengan pendapat kaum Intergovernmentalist yang mengatakan bahwa negara adalah aktor kuat karena ia memiliki kedaulatan

secara legal dan legitimasi politik yang dihasilkan oleh proses demokrasi seperti pemilihan umum. 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. Kuatnya kedaulatan masing-masing negara anggota menyebabkan kebijakan atau regulasi nasional mereka terkait isu migrasi dinyatakan sah untuk mereka terapkan dalam menghadapi krisis ini. Karena hal tersebut pula-lah yang menjadi penyebab mengapa tiap negara anggota Uni Eropa memberi respon yang berbeda-beda terhadap krisis imigran di Eropa.