

## **BAB II**

### **KERJASAMA UNI EROPA DALAM MENANGANI PENGUNGS DI EROPA**

Bab ini akan menjelaskan tentang Uni Eropa sebagai Organisasi regional yang memiliki pengaruh besar di dunia Internasional. Di dalam bab ini akan menjelaskan secara singkat Uni Eropa tentang sejarah terbentuknya Uni Eropa, kemudian lembaga-lembaga yang ada di dalamnya dan kerjasama Uni Eropa dalam mengambil suatu kebijakan di berbagai bidang. Lebih spesifik lagi dalam bab ini akan menjelaskan tentang skema pengambilan keputusan di dalam Uni Eropa dan bentuk-bentuk usaha Uni Eropa dalam kerjasama menanggapi para pengungsi yang ada di Eropa.

#### **A. Profil Uni Eropa**

Uni Eropa merupakan organisasi antar pemerintah yang beranggotakan 28 negara independen di Eropa yang dihuni kurang lebih 507,4 juta jiwa pada tahun 2013 (Delegasi Uni Eropa, 2017). Uni Eropa didirikan pada akhir masa perang dunia kedua dengan tujuan untuk mencegah konflik terjadi lagi seperti perang dunia dengan bekerjasama untuk membangun dan memulihkan perekonomian di Eropa. Pendiri Uni Eropa terdiri dari enam negara, yaitu Prancis, Italia, Luksemburg, Belgia dan Belanda yang kemudian negara anggota tersebut terikat dalam serangkaian traktat yang telah mereka tanda tangani dan diratifikasi oleh parlemen nasional atau melalui referendum.

Uni Eropa bukan sebuah negara federal ataupun organisasi internasional dalam pengertian tradisional pada umumnya, melainkan badan otonom di antara

keduanya. Dalam hukum, istilah yang digunakan untuk organisasi ini adalah “organisasi supranasional”. Uni Eropa unik karena negara-negara anggotanya tetap menjadi negara berdaulat yang merdeka, namun mereka menggabungkan kedaulatan mereka demi memperoleh kekuatan dan pengaruh kolektif yang lebih besar. Dalam praktiknya, penggabungan kedaulatan berarti bahwa negara-negara anggota mendelegasikan sebagian kuasa mereka dalam pengambilan keputusan kepada lembaga yang telah didirikan. Keputusan untuk masalah tertentu yang melibatkan kepentingan bersama dapat diambil secara demokratis di tingkat Eropa.

Kerjasama Uni Eropa diawali dengan mengelola secara bersama produksi batubara dan baja untuk keperluan industri. Negara-negara awal yang tergabung dalam Uni Eropa semakin maju dan berkembang sehingga menarik negara lain di Eropa untuk bergabung dalam keanggotaan di Uni Eropa. Namun Untuk menjadi anggota Uni Eropa, sebuah negara harus dapat menjalankan sistem demokrasi stabil yang menjamin supremasi hukum, hak-hak asasi manusia, dan perlindungan kaum minoritas. Negara tersebut juga harus memiliki ekonomi pasar yang berfungsi baik serta administrasi publik yang dapat menerapkan dan mengelola undang-undang Uni Eropa. Sampai saat ini Uni Eropa beranggotakan 28 negara anggota dan kemungkinan akan bertambah karena negara-negara lain seperti, Albania, Eslandia, Republik Makedonia Bekas Yugoslavia, Montenegro, Serbia dan Turki merupakan negara-negara kandidat untuk menjadi anggota Uni Eropa.

Uni Eropa telah menjalin hubungan diplomatik dengan hampir semua negara di dunia. Uni Eropa memiliki kemitraan strategis dengan para pelaku utama di kancah internasional, memiliki hubungan baik dengan negara-negara berkembang di seluruh dunia, dan sudah banyak menandatangani Perjanjian Kerjasama bilateral dengan sejumlah negara di sekitarnya. Di luar negeri, Uni Eropa diwakili oleh suatu jaringan yang terdiri dari 136 Delegasi Uni Eropa, yang memiliki fungsi yang serupa dengan kedutaan besar. Organisasi internasional ini bekerja melalui gabungan sistem supranasional dan antar pemerintahan.

Tujuan utama dari Uni Eropa adalah meningkatkan kemajuan ekonomi dan sosial, terutama dengan penciptaan pasar bebas, pemerataan ekonomi dan sosial serta melalui pendirian integrasi ekonomi dan moneter termasuk mata uang tunggal yang sudah dibangun yaitu Euro (Hallean, 2017). Untuk hubungan eksternal keluar, tujuan utama Uni Eropa adalah untuk lebih menonjolkan identitas ataupun peranan Uni Eropa dalam percaturan internasional, khususnya kebijakan bersama di bidang keamanan dan hubungan luar negeri termasuk pembangunan kebijakan pertahanan bersama.

## **B. Struktur Kerjasama Uni Eropa**

Uni Eropa memiliki struktur organisasi yang unik karena negara anggota tetap menjadi negara yang berdaulat tetapi bersedia mengabdikan kedaulatan nya demi mendapatkan pengaruh yang cukup besar maka dari itu Uni Eropa lebih dikenal dengan Organisasi Supranasional. Struktur organisasi Uni Eropa dipayungi

oleh tiga pilar kerjasama yang dikenal dengan istilah The Three Pillars, yaitu (Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 1999, p. 66);

1. **European Communities**, merupakan pilar yang bertugas dalam mengatasi masalah ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup. Pilar ini merupakan kerangka hukum yang mewadahi kebijakan yang berhubungan dengan pasar tunggal, perdagangan, internasional, bantuan pembangunan, kebijakan moneter, pertaniann, perikanan, lingkungan, pembangunan daerah, energi dan seterusnya. Uni Eropa berkewajiban menetapkan dan menerapkan secara bersama kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pilar ini bagi negara-negara anggotanya.
2. **Common Foreign and Security Policy (CFSP)** adalah pilar yang berkonsentrasi dalam bidang pengambilan kebijakan/hubungan luar negeri. Uni Eropa memiliki kewenangan dalam menentukan/menyatukan kebijakan politik luar negeri dari negara-negara anggotanya dan kebijakan yang dikeluarkan/ditetapkan merupakan kebijakan bersama atas nama Uni Eropa. Pilar ini mempunyai dua fungsi yaitu, pertama berfungsi untuk mewujudkan kepentingan Uni Eropa sebagai organisasi internasional, dan fungsi kedua adalah menjadi perwakilan dari negara-negara anggotanya sebagai sebuah komunitas internasional. CSFP juga mengatur masalah-masalah yang berhubungan dengan kemiliteran.
3. **Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs (JHA)**, sebagai bagian yang memfokuskan diri pada hubungan kerjasama dalam mengatasi

kasus-kasus kriminal. Pilar ketiga ini sekarang dikenal dengan istilah baru yaitu *police and Judicial co-operation Criminal Matter (PJCC)* sesuai dengan kesepakatan yang tercantum dalam Amsterdam Treaty dan The Treaty of Nice. Pilar ini menangani masalah kerjasama dibidang hukum perdata dan pidana, pengawasan perbatasan, pengawasan lalu lintas obat terlarang, kerjasama kepolisian, pertukaran informasi, dan kebijakan keimigrasian dan asylum. Pilar ini berfokus pada bidang keamanan negara-negara anggota.

Ketiga pilar tersebut diarahkan pada tujuan-tujuan utama dan diatur menurut prinsip-prinsip dasar dan sebagian dengan satu kerangka institusi. Adapun prinsip-prinsip dasar yang dianut Uni Eropa adalah menghargai identitas nasional anggota, demokrasi, dan menjunjung hak asasi manusia.

Uni Eropa memiliki struktur organisasi yang cukup lengkap guna menyokong tiga pilar kerjasama diatas uni Eropa memiliki beberapa institusi khusus dengan memiliki fungsi yang lebih spesifik sehingga membantu memperlancar dan mendukung kinerja organisasi Uni Eropa. Setiap institusi yang ada di dalam Uni Eropa didasarkan pada traktat/perjanjian yang disepakati oleh semua negara anggota dan traktat tersebutlah yang menjadi dasar semua kebijakan/tindakan yang akan dilakukan oleh Uni Eropa.

Berikut adalah Institusi dan Lembaga Uni Eropa demi mendukung tiga pilar kerjasama diatas dengan tugas dan kewenangannya sebagai berikut:

**a. Parlemen Eropa (The European Parliament)**

Institusi ini merupakan satu-satunya institusi yang anggota di dalamnya dipilih langsung oleh penduduk negara anggota setiap 5 tahun sekali sebagai lembaga yang mewakili warga Eropa. Parlemen ini memiliki jumlah 785 anggota yang terdiri dari perwakilan setiap negara anggota Uni Eropa. Keputusan tentang Undang-Undang UE dibuat oleh parlemen dengan bekerjasama dengan dewan setingkat menteri (council of ministers). Parlemen Eropa juga terlibat dalam membuat draft peraturan-peraturan di bidang Perdagangan, jasa, perlindungan lingkungan, transportasi dan HAM. Dengan kata lain European parliament ini diharapkan dapat mewakili kepentingan dari seluruh penduduk dari negara-negara di Uni Eropa.

Selain tugas diatas institusi ini memiliki 3 fungsi utama seperti (European Union, 2003), mengesahkan hukum/perundang-undangan Uni Eropa, fungsi pengawasan terhadap institusi lain dan fungsi pengawasan anggaran.

**b. Dewan Eropa (The European Council)**

Pada prinsipnya dewan ini terdiri dari menteri-menteri yang sedang menjabat di negara-negara anggota. Pengiriman menteri sebagai wakil dari suatu negara anggota tergantung pada agenda yang akan dibicarakan seperti menlu, menkeu, menteri pertanian dan seterusnya. Pemilihan presiden pada dewan ini dipilih secara rotasional dalam 6 bulan sekali. Dewan menteri

merupakan institusi utama Uni Eropa dalam hal pengambilan keputusan dan mengkoordinasikan pelaksanaannya di masing-masing negara anggota.

Dewan Eropa memiliki tugas bersama Parlemen Eropa dalam membuat dan mengesahkan Undang-undang, melakukan koordinasi kebijakan ekonomi negara anggota, menentukan dan melaksanakan politik luar negeri dan keamanan bersama berdasarkan pedoman yang dibuat dewan, dewan juga merundingkan perjanjian bilateral antara Uni Eropa dengan pihak ketiga termasuk kawasan, negara atau negara atau organisasi internasional, mengkoordinir pelaksanaan program di bidang kepolisian dan kerjasama di bidang peradilan dan tindak kriminal dan seperti yang sudah dijelaskan tadi ikut bersama parlemen membuat anggaran tahunan. Dalam pengambilan keputusan untuk membuat kebijakan, diambil dengan pengambilan suara dari jumlah suara yang dimiliki tiap negara didalam pengambilan keputusan di Dewan Eropa yang ditetapkan berdasarkan traktat-traktat yang diputuskan bersama.

**c. Komisi Eropa (The European Commision)**

Komisi Eropa merupakan lembaga eksekutif Independen Uni Eropa. Komisi Eropa memiliki tugas utama yaitu mempresentasikan dan menjaga kepentingan Uni Eropa secara keseluruhan. Komisi Eropa bertanggung jawab dalam menyiapkan rancangan-rancangan perundang-undangan bagi Uni Eropa, mengatur urusan-urusan/permasalahan penerapan kebijakan Uni Eropa dan pengelolaan pemanfaatan anggaran, membuat draft proposal untuk hukum-hukum Eropa yang harus dipresentasikan ke parlemen Eropa

dan Dewan Menteri. Sebagai lembaga eksekutif Komisi Eropa menjalankan segala keputusan yang terapkan oleh parlemen Uni Eropa dan Dewan Menteri. Lembaga ini menjalankan tugas harian Uni Eropa, menerapkan kebijakan, menjalankan program-program dan mendistribusikan dana serta mewakili Uni Eropa di forum-forum Internasional.

Komisi Eropa dibentuk bersamaan dengan Parlemen Eropa dan Dewan Menteri berdasarkan traktat Roma pada tahun 1957. Komisi ini berkedudukan di Brussels dan Luxemburg. Anggota Komisi Eropa sebanyak 28 komisioner yang berasal dari 28 negara anggota dan dipimpin oleh seorang presiden yang dipilih oleh Dewan Uni Eropa setiap lima tahun sekali dengan disahkan oleh parlemen Eropa.

Komisi Eropa memiliki kewenangan atau tindakan yang dapat dilakukan oleh Komisi Eropa, seperti mengajukan usulan-usulan hukum dan perundang-undangan, mengatur anggaran belanja Uni Eropa dan pengalokasian dana, melakukan pengawasan terhadap penerapan hukum yang berlaku, dan mewakili Uni Eropa dalam kancah dunia Internasional.

**d. Dewan Uni Eropa ( The Council of European Union)**

Dewan Uni Eropa adalah forum pertemuan para menteri negara-negara anggota dan merupakan badan pengambil keputusan utama di Uni Eropa (Siahaan, 2013). Institusi ini berdiri berdasarkan traktat Paris pada tahun 1952. Dewan Uni Eropa dapat mengambil keputusan melalui prosedur pengambilan suara dan dalam sektor-sektor dimana keputusan Parlemen Eropa dibutuhkan. Dewan Uni Eropa, pada prakteknya terdapat 16 formasi

Dewan, antara lain: masalah umum, pertanian, lingkungan, ekonomi dan keuangan, sosial. Perangkat hukum yang ditetapkan, atas usulan Komisi, dapat berbentuk Regulasi, Perintah, dan Keputusan. Selain ketiga hal tersebut yang sifatnya mengikat secara hukum, Dewan dan Komisi juga dapat mengeluarkan rekomendasi dan pendapat yang tidak bersifat mengikat secara hukum.

Institusi Ini memiliki tugas utama seperti, menjalankan fungsi legislatif bersama Parlemen Eropa, mengkoordinasi kebijakan Ekonomi, menandatangani perjanjian-perjanjian Internasional, menyetujui/mengesahkan anggaran belanja Uni Eropa, menyusun kebijakan luar negeri serta kebijakan pertahanan/keamanan, dan mengawasi dan mengkoordinasi peradilan/hukum (European Union: Council of EU Overview, 2017).

**e. Mahkamah Uni Eropa (The European Court of Justice)**

Mahkamah Uni Eropa (The European Court of Justice) adalah lembaga yudikatif yang merupakan mahkamah tertinggi dalam menangani masalah hukum di Uni Eropa. Lembaga ini berfungsi untuk memastikan perwujudan interpretasi hukum Uni Eropa diterapkan secara sama/adil bagi seluruh negara anggota Uni Eropa dan memiliki kekuasaan untuk mengatasi sengketa hukum antara anggota Uni Eropa, institusi-institusi Uni Eropa, individu-individu dan kelompok profesi. Selain itu, masyarakat Uni Eropa entah sebagai individu, kelompok/organisasi, maupun perusahaan dapat mengajukan permohonan gugatan melalui lembaga ini apabila merasa

bahwa hak-hak mereka dilanggar oleh institusi Uni Eropa. Mahkamah ini memastikan negara-negara dan institusi-institusi anggota Uni Eropa melakukan apa yang diperlukan untuk penyelesaian hukum.

**f. Mahkamah Auditor (The European Court of Auditors)**

Mahkamah Auditor merupakan sebuah badan Audit Independen, pengawas keuangan Uni Eropa dan tidak memiliki fungsi yudisial seperti mahkamah pada umumnya. Institusi ini memiliki peran menjaga dan memperbaiki manajemen finansial dan memberikan laporan mengenai pemanfaatan dana publik Uni Eropa. Salah satu tugas penting dari Mahkamah Auditor adalah memberikan laporan keuangan tahunan kepada Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa. Parlemen melakukan pemeriksaan secara seksama sebelum menentukan untuk menerima atau tidak laporan tersebut.

Dalam rangka untuk memenuhi segala tugas-tugasnya, institusi ini memiliki kekuatan investigasi yang kuat, yaitu dapat menyelidiki dokumen dari setiap orang atau organisasi yang menangani pendapatan atau pengeluaran Uni Eropa. Namun Mahkamah Auditor tidak memiliki kekuatan untuk mengadili mereka yang melakukan penyimpangan. Jika terdapat penyimpangan, CoA akan menyiapkan sebuah laporan tertulis dan laporan tersebut akan diserahkan baik kepada Komisi atau ke negara anggota yang bersangkutan. Jika Mahkamah Auditor mencurigai adanya tindakan penipuan, korupsi atau tindakan illegal lainnya, kasus tersebut

diserahkan kepada Kantor Anti Penipuan Eropa (European Anti Fraud Office).

**g. Komite Ekonomi dan Sosial Eropa (EESC)**

Komite Ekonomi dan Sosial Eropa didirikan melalui Perjanjian Roma 1957 dalam rangka untuk melibatkan kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan ekonomi dan sosial dalam pembentukan pasar internal, untuk menyediakan perlengkapan kelembagaan untuk memberikan instruksi kepada Komisi dan Dewan Eropa mengenai masalah sosial dan ekonomi yang terjadi di Eropa secara lebih detail.

**h. Komite Daerah (Committe of Regions)**

Komite Daerah diciptakan untuk memungkinkan daerah atau otoritas lokal mempengaruhi dan berpartisipasi dalam proses legislatif Komunitas. Komite daerah terdiri dari perwakilan badan-badan regional dan lokal dari Negara Anggota. Masa dalam menduduki jabatan, kantor dan hak istimewa dan seterusnya adalah sama dengan EESC. Di bawah Traktat Lisbon, Komisi-komisi yang ada harus berkonsultasi dengan Komite Daerah di banyak bidang termasuk semua konsultasi bidang untuk EESC yaitu hal-hal yang melibatkan perlindungan lingkungan, dana sosial, pelatihan kejuruan kerjasama dan bidang transportasi jalan lintas-batas.

**i. The European Ombudsman (Ombudsman Eropa)**

Ombudsman Eropa merupakan institusi independen yang menyelidiki keluhan-keluhan mengenai kesalahan birokrasi oleh institusi-institusi dan badan-badan Uni Eropa. Anggota dari institusi ini dipilih

langsung oleh Parlemen Eropa. Institusi ini menyelidiki tentang laporan atas tindakan yang dilakukan oleh Lembaga-lembaga yang ada di Uni Eropa seperti, Melakukan tindak kecurangan, Diskriminasi, Menyalahgunakan kekuasaan, Kurangnya informasi atau penolakan untuk memberikan informasi, Penundaan yang tidak perlu, Prosedur yang salah

Ombudsman Eropa melakukan penyelidikan berdasarkan inisiatif sendiri atau merespons dari keluhan yang ada. Institusi ini selalu membuat laporan kegiatan tahunan untuk diberikan kepada Parlemen Eropa.

**j. The European External Action Service (Dinas Luar Negeri Eropa)**

Dibawah traktat Lisbon, pada tahun 2011 Institusi ini diresmikan dan berfungsi untuk membantu the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (Perwakilan Tinggi Uni Eropa untuk Urusan Luar Negeri dan Kebijakan Keamanan) atau disebut dengan “Menlu” Uni Eropa.

Institusi ini juga bertugas memastikan konsistensi dan koordinasi kebijakan luar negeri Uni Eropa dan menangani urusan diplomatik dengan negara-negara di luar Uni Eropa. Skema pembuatan kebijakan di Uni Eropa didasarkan pada aturan dan prosedur yang sudah tertera pada traktat-traktat yang disepakati bersama antar negara anggota Uni Eropa. Hal ini dikarenakan dasar hukum Uni Eropa adalah traktat-traktat yang sudah disepakati bersama sejak pada awal organisasi ini terbentuk sampai sekarang. Secara umum Komisi Eropa mengajukan rancangan perundang-

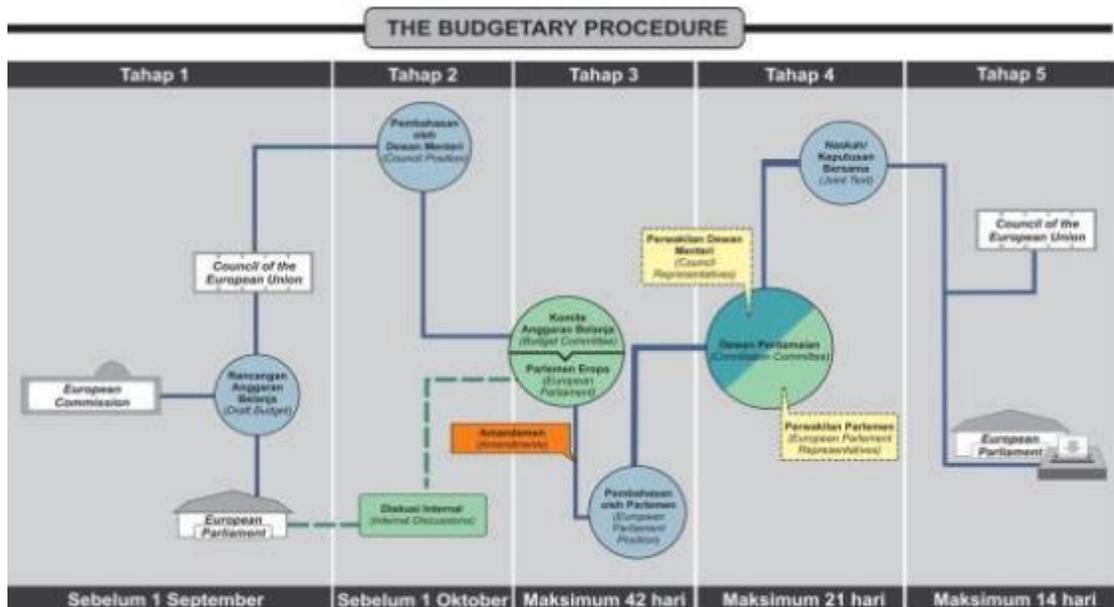
undangan yang kemudian disepakati/disahkan oleh Dewan Uni Eropa bersama dengan Parlemen Eropa.

Dalam proses pembuatan kebijakan, ada dua prosedur yang digunakan yaitu “The Budgetary Procedure” dan “The Legislative Procedures”. The Budgetary Procedure adalah prosedur pembuatan kebijakan yang dikhususkan kepada pengaturan budget atau dana Uni Eropa, sedangkan The Legislative Procedures digunakan dalam pembuatan kebijakan perundang-undangan. Berdasarkan pada “The Treaty on the Functioning of the European Union” pasal 289 dan 294, terdapat dua tipe prosedur legislatif yaitu “The Ordinary Legislative Procedure” dan “The Special Legislative Procedure” (European Union: Legislative Procedures, 2017).

## **C. Skema Pengambilan Keputusan Dalam Uni Eropa**

### **1. The Budgetary Procedure**

Anggaran belanja digunakan untuk memenuhi kebutuhan pendanaan berbagai program atau proyek dalam beragam lingkup kebijakan. Anggaran belanja Uni Eropa berasal dari Bea-cukai, pajak pertanahan dan pertanian, Value Added Tax (VAT) / Pajak Pertambahan Nilai, dan sumber-sumber yang didasarkan pada Gross National **Revenue**(European Union: Financial Regulation Procedures, 2017).



Gambar 2.1 Alur The Budgetary

Penyusunan dan pengelolaan anggaran belanja ini dilakukan oleh Komisi Eropa dengan persetujuan Dewan Uni Eropa dan Parlemen Eropa. Alur dari pengajuan anggaran belanja Uni Eropa tergambar pada diagram di atas. Berikut ini penjelasan dari tiap tahapan pada diagram tersebut (European Union: The Budgetary Procedure, 2017):

*Tahap 1: Draft budget*

Seluruh institusi Uni Eropa mengajukan rancangan estimasi anggaran belanjanya masing-masing sebelum 1 Juli dalam setiap tahunnya. Komisi Eropa melakukan konsolidasi dari estimasi-estimasi tersebut dan mempersiapkan rancangan anggaran belanja tahunan yang harus diserahkan kepada Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa paling lambat tanggal 1 September dalam tahun yang sama.

### *Tahap 2: Council position*

Dewan Uni Eropa mengambil posisi untuk melakukan pembahasan rancangan anggaran dasar tersebut dan kemudian diteruskan kepada Parlemen Eropa sebelum 1 Oktober di tahun yang sama. Diwaktu yang sama komite-komite dari Parlemen Eropa melakukan pembahasan terkait dengan rancangan anggaran belanja tersebut dan kemudian menyerahkan opini mereka kepada the Budgets Committee (Komite Anggaran Belanja).

### *Tahap 3: Parliament's position*

Parlement memiliki 42 hari untuk memutuskan apakah akan menyetujui hasil dari pembahasan pada tahap “Council position”, melakukan amandemen dengan memanfaatkan suara absolute majority dari anggota-anggota parlemen. Apabila parlemen mensepakati hasil dari “Council position” atau menyatakan tidak keberatan, maka rancangan anggaran dasar dianggap telah disetujui. Akan tetapi biasanya parlemen memberikan sebuah amandemen yang kemudian diserahkan kepada Dewan Uni Eropa. Dalam kondisi ini, presiden dari parlemen akan segera mengadakan rapat dengan Conciliation Committee (Dewan Konsultasi). Rapat tersebut tidak akan dilakukan apabila dalam 10 hari Dewan Uni Eropa menyatakan kepada Parlemen atas persetujuannya terhadap seluruh amandemen yang diajukan.

#### *Tahap 4: Conciliation*

Dewan Konsultasi (The Conciliation Committee) yang terdiri dari perwakilan dari Dewan Uni Eropa dan perwakilan dari Parlemen, memiliki waktu 21 hari untuk memperoleh kesepakatan yang dituangkan dalam naskah bersama (joint text).

#### *Tahap 5: Adoption*

Apabila the Conciliation Committee memperoleh kesepakatan dalam naskah bersama (joint text), Parlemen dan Dewan Uni Eropa memiliki batas waktu 14 hari untuk mengesahkan rancangan anggaran belanja tersebut. Untuk selanjutnya, Presiden Parlemen Eropa kemudian menandatangani rancangan anggaran belanja tersebut dan menyatakan pengesahannya menjadi anggaran belanja. Apabila tahap Conciliation dianggap gagal, atau naskah bersama ditolak oleh Parlemen, maka Komisi Eropa akan menyusun rancangan anggaran belanja yang baru. Akan tetapi apabila naskah bersama tersebut ditolak oleh Dewan Uni Eropa, maka Parlemen masih memiliki kewenangan untuk mengesahkannya.

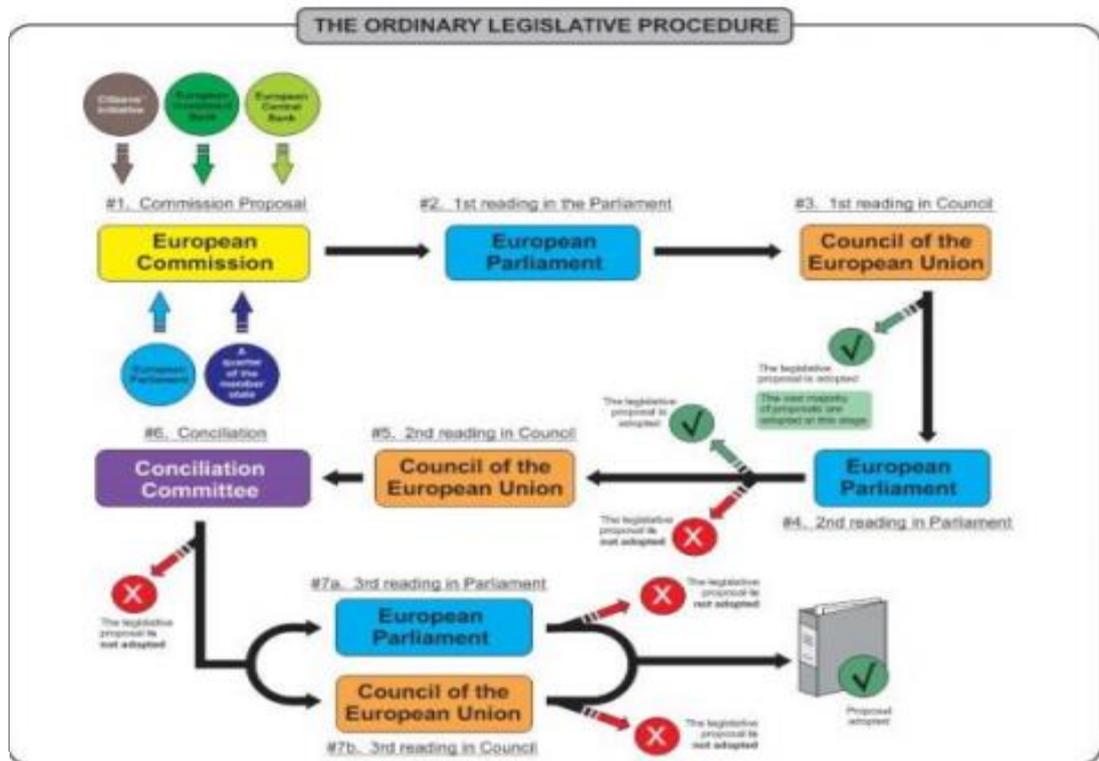
## **2. The Legislative Procedures**

### **a. The Ordinary Legislative Procedures.**

The Ordinary Legislative Procedure adalah prosedur standar dalam proses pembuatan kebijakan di Uni Eropa. Parlemen Eropa yang merupakan refleksi dari warga Uni Eropa bekerjasama dengan Dewan Uni Eropa yang merupakan wakil

dari pemerintah negara-negara anggota Uni Eropa dalam menyetujui atau mengesahkan hukum/kebijakan perundang-undangan untuk Uni Eropa. Prosedur ini memberikan otoritas yang sama kuat antara Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa dalam cakupan/jangkauan yang luas (misalnya : ekonomi, imigrasi, energy, transportasi, lingkungan hidup, dan tentang perlindungan konsumen). Dalam prosedur ini Parlemen diposisikan sebagai “co-legislator” yang berdampingan dengan Dewan Uni Eropa.

Di dalam Uni Eropa, proses agar sebuah draft kebijakan bisa di sahkan menjadi sebuah undang-undang akan melalui proses yang tidak mudah. Terdapat Lembaga-lembaga yang berperan penting dalam pembuatan kebijakan di Uni Eropa. Lembaga tersebut adalah Dewan Eropa, Komisi Eropa, Dewan Uni Eropa, dan Parlemen Eropa. Lembaga-lembaga inilah yang berwenang dalam merumuskan seluruh kebijakan-kebijakan yang ada di Uni Eropa. Namun, tiga lembaga yang benar-benar memiliki peranan penting dalam proses pembuatan kebijakan di Uni Eropa adalah Komisi Eropa, Dewan Uni Eropa, dan Parlemen Uni Eropa (European Union: How Decisions EU Are Made, 2017).



Gambar 2.2 Alur The Ordinary Legislative Procedure

Alur dari The Ordinary Legislative Procedure tergambar pada diagram di atas.

Berikut ini adalah penjelasan dari alur diagram tersebut:

*Tahap 1: Commission proposal*

Komisi Eropa mengajukan proposal legislatif (rancangan perundang-undangan, dimana didalamnya terdapat masukan/usulan dari berbagai pihak, yaitu: inisiatif dari warga Uni Eropa, Bank Sentral Eropa, Bank Investasi Eropa, maupun masukan/usulan dari Parlemen Eropa kepada Parlemen Eropa, serta masukan/usulan dari sebagian negara anggota.

### *Tahap 2: 1st reading in the Parliament*

Dalam tahap ini, Parlemen Eropa akan memeriksa dan mempelajari proposal yang diajukan oleh Komisi Eropa dengan dua macam kemungkinan tindakan dari Parlemen, yaitu menerima atau melakukan amandemen terhadap proposal tersebut.

### *Tahap 3: 1st reading in Council*

Pada tahap ini, Dewan Uni Eropa dapat menerima keputusan Parlemen pada Tahap 1st reading in the Parliament, atau melakukan amandemen terhadap keputusan Parlemen pada Tahap 1st reading in the Parliament, dan kemudian mengembalikan proposal tersebut kepada Parlemen untuk dilakukan 2nd reading.

### *Tahap 4: 2nd reading in Parliament*

Parlemen mempelajari hasil keputusan 1st reading dari Dewan Uni Eropa dan dapat langsung menyetujuinya (semisal kasus yang terjadi adalah Parlemen langsung setuju dengan hasil 1st reading dari Dewan Uni Eropa), atau dapat pula melakukan penolakan atas hasil 1st reading dari Dewan Uni Eropa. Apabila terjadi kasus penolakan seperti ini, maka kebijakan dalam proposal yang diajukan tidak dapat disahkan dan diterapkan, dengan demikian prosedur ini dapat berakhir, atau Parlemen kembali melakukan amandemen terhadap hasil 1st reading dari Dewan Uni Eropa, dan menyerahkannya kepada Dewan Uni Eropa untuk dilakukan 2nd reading.

#### *Tahap 5: 2nd reading in Council*

Dewan Uni Eropa memeriksa hasil 2nd reading dari Parlemen. Dalam tahapan ini Dewan Uni Eropa dapat memilih untuk menyetujui amandemen yang diajukan oleh Parlemen yang berarti bahwa proposal kebijakan yang dibahas tersebut telah disepakati bersama, atau juga dapat menolak seluruh amandemen dari Parlemen, dimana hal ini akan mengarahkan kedua-belah pihak untuk membentuk dan berunding dalam apa yang disebut sebagai “The Conciliation Committee”.

#### *Tahap 6: Conciliation*

The Conciliation Committee, yang terdiri dari perwakilan dari Parlemen dan juga perwakilan dari Dewan Uni Eropa dalam jumlah komposisi yang seimbang, akan berusaha untuk memperoleh kesepakatan bersama melalui sebuah naskah bersama (joint text). Apabila hal ini gagal, maka proposal legislatif yang dibahas ini tidak akan diterbitkan/disahkan dan prosedur ini akan berakhir. Tetapi apabila naskah bersama atau joint text ini disetujui oleh kedua perwakilan, maka naskah bersama ini akan diajukan ke Parlemen Eropa dan juga Dewan Uni Eropa untuk dilakukan 3rd reading.

#### *Tahap 7a : 3rd reading in Parliament*

Parlemen Eropa memeriksa naskah bersama (joint text) dan kemudian melakukan pemungutan suara pada sidang paripurna. Sidang tersebut tidak dapat atau tidak memiliki kewenangan untuk merubah isi dari joint text

tersebut. Apabila joint text ini mengalami penolakan, maka proposal legislatif yang dibahas tersebut tidak akan disahkan dan prosedur ini berakhir. Tetapi apabila joint text ini disetujui oleh Parlemen dan Dewan Uni Eropa, maka proposal legislatif tersebut dapat disahkan dan diberlakukan.

#### Tahap 7b: 3rd reading in the Council

Dewan Uni Eropa memeriksa dan mempelajari joint text hasil dari tahapan Conciliation. Sama seperti Parlemen, Dewan Uni Eropa juga tidak memiliki kewenangan untuk merubah isi dari joint text tersebut. Apabila Dewan Uni Eropa menolak ataupun memilih bersikap diam/tidak menerbitkan keputusan, maka proposal legislatif yang dibahas tidak akan disahkan dan diberlakukan, dan prosedur ini berakhir. Tetapi apabila Dewan Uni Eropa bersikap menerima dan pihak Parlemen juga bersikap menerima terhadap joint text ini, maka proposal legislatif yang dibahas dapat disahkan dan diberlakukan.

Setelah Parlemen Eropa dan Council of the European Union menyetujui hasil akhir dari proposal legislatif ini, maka proposal ini kemudian ditandatangani oleh Presiden dan Sekretaris Jenderal dari kedua institusi. Setelah resmi ditandatangani maka hasil dari ketetapan perundang-undangan yang baru ini kemudian diterbitkan dalam jurnal resmi dan telah resmi diberlakukan. Regulasi/peraturan yang diterbitkan ini secara langsung berlaku di Uni Eropa sejak hari dimana regulasi tersebut diterbitkan di jurnal resmi Uni Eropa. Petunjuk-petunjuk pelaksanaan mengarahkan pada hasil-hasil akhir yang ingin dicapai

di setiap negara anggota, tetapi menyerahkan kepada pemerintah masing-masing negara untuk memutuskan bagaimana cara menyesuaikan hukum/peraturan nasional mereka untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Setiap petunjuk secara rinci memaparkan kapan waktu dimana hukum-hukum nasional harus sudah disesuaikan dengan regulasi yang baru tersebut.

Apabila proposal legislatif yang diajukan mengalami penolakan pada tahapan manapun dari prosedur ini, atau Parlemen dan Dewan Uni Eropa tidak dapat memperoleh kesepakatan, maka proposal tersebut tidak dapat disahkan dan prosedur ini secara otomatis berakhir. Tindakan prosedural ini dapat kembali digunakan apabila proposal baru diajukan kembali oleh Komisi Eropa.

#### **b. The Special Legislative Procedure**

Special Legislative Procedure ini menggantikan prosedur lama yaitu : consultative, cooperation, dan assent (European Union: Legislative Procedures, 2017). Tujuannya adalah untuk mempermudah proses pembuatan kebijakan Uni Eropa dengan membuatnya lebih jelas dan lebih efektif. Prosedur ini digunakan untuk menangani urusan yang lebih spesifik jika dibandingkan dengan the Ordinary Legislative Procedure, dan oleh karena itu prosedur ini memiliki pengecualian-pengecualian tertentu.

Berbeda dengan the Ordinary Legislative Procedure, the Treaty on the Functioning of the European Union tidak memberikan deskripsi lengkap mengenai Special Legislative Procedure. Oleh karena itu aturan-aturan dari prosedur ini dijabarkan secara khusus dan mendasar pada pasal-pasal dari the Treaty on

European Union dan the Treaty on the Functioning of the European Union yang menyediakan dasar hukum bagi pelaksanaan prosedur ini.

Pada Special Legislative Procedure, Dewan Uni Eropa menjadi satu-satunya legislator/pembuat undang-undang. Sedangkan Parlemen diposisikan sebagai konsultan/penasehat ataupun berperan untuk memberikan persetujuan, tergantung pada konteks permasalahan yang dihadapi. Parlemen Eropa tidak dapat mengubah proposal yang diajukan dan diterima oleh Dewan Uni Eropa, Parlemen Eropa hanya dapat memberikan pendapatnya untuk dipertimbangkan kembali oleh Dewan Uni Eropa dalam proposal yang diajukan tersebut.

#### **D. Bentuk-bentuk kerjasama Uni Eropa dalam menghadapi para pengungsi di Eropa**

Uni Eropa sebagai induk organisasi yang ada di Eropa berkewajiban untuk mengurus wilayah Eropa dalam berbagai isu atau permasalahan yang ada di wilayah tersebut. Uni Eropa menyelesaikan permasalahan yang ada sesuai dengan tiga pilar utama dari Uni Eropa tersebut dimulai dari sektor ekonomi, sosial budaya, dan keamanan. Uni Eropa juga berkewajiban untuk membuat suatu kebijakan dengan tujuan untuk kebaikan sesama negara anggota yang ada di Uni Eropa. Permasalahan yang dibahas di Eropa dari dahulu hingga sekarang yang sulit diselesaikan adalah masalah pengungsi yang ada di Eropa. Permasalahan ini timbul karena pergerakan manusia yang dinamis terlebih di era globalisasi seperti saat ini. Dengan adanya permasalahan ini membuat Uni Eropa sebagai induk organisasi di Eropa bertanggung

jawab untuk menyelesaikan masalah tersebut dengan membuat suatu kebijakan dalam bentuk Traktat atau pakta dengan kesepakatan bersama dengan anggota Uni Eropa.

Uni Eropa mempunyai kewajiban dalam menerima setiap para pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa dan tidak diperbolehkan memulangkan kembali para pengungsi tersebut sebelum memproses permintaan para pengungsi tersebut dikarenakan para anggota Uni Eropa telah ikut meratifikasi konvensi jenewa tahun 1951 tentang perlindungan pengungsi (European Commission, 2017). Hal tersebut diwujudkan dengan membuat *Common European Asylum System* (CEAS) pada tahun 1999 yang berkewajiban mengawasi implementasi Konvensi 1951 di negara-negara anggota Uni Eropa sekaligus menjadi satu pintu kebijakan bersama terhadap pengungsi yang mencari suaka di Eropa (ECRE : European Council of Refugees and Exiles “History of CEAS” , 2017). Common European Asylum System (CEAS) mengatur standar dan prosedur yang harus dilalui pencari suaka dalam mengajukan permintaan suakanya. Terdapat pula standar dan prosedur pemberian fasilitas bagi pencari suaka dan pengungsi. Common European Asylum System (CEAS) merupakan hasil rancangan legislatif dalam penanganan masalah pengungsi. Pada tahun 1999 hingga 2005 pengaturan ini menghasilkan beberapa ketentuan dalam penanganan masalah pengungsi. Pengaturan mengenai solidaritas finansial yaitu European Refugee Fund, perlindungan pengungsi dalam Temporary Protection Directive, dan Family Reunification Directive merupakan hasil pengaturan yang dirancang CEAS (European Commission , 2017), berikut adalah penjelasannya:

- a. *European Refugee Fund* diaplikasikan dengan cara Uni Eropa membantu negara-negara anggota yang menghadapi masalah pengungsi agar konsistensi akses, keadilan, dan keefektifan prosedur pemberian suaka dapat terjamin.
- b. *Temporary Protection Directive* adalah sebuah tindakan perlindungan sementara yang diberikan kepada pengungsi dari negara-negara diluar Uni Eropa yang tidak dapat kembali ke negara asalnya. Tindakan ini dilakukan untuk mengurangi disparitas kebijakan Uni Eropa dengan situasi gelombang pengungsi yang tinggi, serta mempromosikan solidaritas dan pembagian beban di antara negara Uni Eropa sebagai negara penerima pengungsi.
- c. *Family Reunification Directive* adalah sebuah kebijakan yang memungkinkan bagi keluarga pengungsi untuk disatukan kembali dengan beberapa syarat yang ada dan memungkinkan untuk dipertemukan. Pengaturan-pengaturan tersebut kemudian dijadikan rujukan bagi negara-negara Uni Eropa yang menghadapi masalah pengungsi baik yang berasal dari dalam kawasan maupun dari luar kawasan Eropa.

Uni Eropa memiliki nilai yang tinggi terhadap penanganan pengungsi baik dari segi finansial, perlakuan, hingga penyatuan keluarga pengungsi yang terpisah terlihat dari pengaturan-pengaturan yang ada diatas. Namun standar yang ada di dalam CEAS belum dapat diterapkan secara optimal oleh negara-negara anggota di Uni Eropa karena sifat dari CEAS tersebut yang hanya berbentuk rujukan awal dan negara-negara anggota masih memiliki wewenang untuk membuat kebijakan didalam negara mereka sendiri.

Kebijakan Uni Eropa dalam menangani para pengungsi yang mencari suaka tertuang dalam undang-undang dalam Konvensi Dublin yang ditandatangani pada 1990 dan baru berlaku pada tahun 1997 (Wijaya, 2017). Dalam Undang-undang tersebut bagi para pengungsi yang datang ke wilayah Uni Eropa harus mengajukan suaka di negara pertama dia menginjakkan kakinya dan melindunginya sesuai dengan Konvensi Jenewa tahun 1951 (ECRE: Dublin Regulation, 2017). Tujuannya supaya mereka tidak berpindah-pindah dan tidak menyulitkan negara Eropa yang lainnya. **Konvensi Dublin** ini bertujuan agar pemeriksaan suaka akan menjadi lebih efisien dan menghindarkan imigran ilegal masuk ke Uni Eropa.

Pada tanggal 17 Juni 1997 Uni Eropa mengadakan pertemuan di Amsterdam dengan dihadiri oleh para Kepala Negara dan pemerintah dari 15 anggota Uni Eropa Uni Eropa (*European Council*). Adapun dalam pertemuan tersebut bertujuan untuk merevisi Traktat Maastricht atau Traktat Uni Eropa pada tahun 1992. Kemudian dalam pertemuan tersebut menghasilkan sebuah traktat baru yaitu **Traktat Amsterdam**. Dalam traktat ini isu migrasi yang dibahas adalah (Perutusan Republik Indonesia ke Masyarakat Eropa, 2017):

- a. Menambahkan *Schengen Agreement* ke dalam Traktat Maastricht (dengan pilihan *opt-out* bagi Inggris, Denmark dan Irlandia).
- b. Menjadikan suaka, visa dan imigrasi sebagai kebijakan bersama (kecuali bagi Inggris dan Irlandia). Dalam waktu lima tahun, negara-negara anggota dapat memutuskan untuk penggunaan *qualified majority voting*.

Sejak diberlakukannya perjanjian Amsterdam yang mulai diberlakukan pada tahun 1999 Uni Eropa berusaha mengembangkan kompetensinya di bidang kebijakan pengungsi dan migrasi. Adapun kebijakan tersebut diimplementasikan melalui *Tempere Programme* (1999-2004) dan *Hague Programme* (2004-2009). Kedua program tersebut masih merupakan bagian dari Common European Asylum System (CEAS) yang dibuat untuk membangun dan mengimplementasikan kebijakan pengungsi dan migrasi di Uni Eropa. *Tempere Programme* (1999) merupakan program yang dibentuk untuk kebutuhan akan kebijakan migrasi dan pengungsi di Uni Eropa dengan melibatkan partnership dengan negara-negara asal terkait sistem pengungsi, termasuk perlakuan yang adil terhadap warga Negara Dunia Ketiga dan adanya manajemen arus migrasi bersama. Setelah terbentuk *Tempere Programme* pada tahun 2005 dibuatlah *Hague Programme* yang mengatur tentang tindakan Uni Eropa terhadap terorisme, pengelolaan migrasi, kebijakan visa, pengungsi, privasi dan keamanan, serta perlawanan terhadap tidak kejahatan yang terorganisasi (European Union , 2017).

Pada tahun 2008 diberlakukan kebijakan terkait migrasi di Eropa yang disebut sebagai *Strengthening the Global Approach to Migration* yang hal ini juga merujuk pada *A Common Immigration Policy for Europe dan The Pact on Immigration and Asylum*, hal ini digagas oleh presiden Perancis yaitu Nikola Sarkozy dan diadopsi oleh Dewan Menteri pada Oktober 2008 (European Union, 2017). Inti perjanjian ini adalah untuk mengatur lima prioritas: imigrasi legal dan integrasi, pengaturan imigrasi ilegal, pengaturan batas wilayah yang lebih efektif, sistem pemberian suaka Eropa, serta migrasi dan

pembangunan (Elizabeth Collett, 2017). Pakta tersebut menentukan standar umum sekaligus dasar dalam membentuk kebijakan nasional setiap negara anggota Uni Eropa untuk migrasi. Pembentukan pakta ini didasari oleh kepentingan Uni Eropa dan perkembangan negara asal para imigran, sehingga keduanya dapat memberikan kontribusi masing-masing dan mendukung satu sama lain. Isi dari undang-undang tersebut adalah:

- 1) Imigrasi legal: mengatur imigrasi legal yang di proses penerimaannya diatur sejajar dengan kemampuan atau kebutuhan negara-negara anggota Uni Eropa untuk menerima imigran, dan pemberlakuan kebijakan Blue Card yang diberikan kepada tenaga kerja yang ahli dan diberikan fasilitas yang sangat baik dari Uni Eropa.
- 2) Imigrasi ilegal: mengurus para imigran yang melakukan imigrasi ilegal dengan cara mengembalikan mereka ke negara asal dengan melakukan program Return Directives. Serta meningkatkan kerjasama antara negara-negara anggota Uni Eropa dalam hal melawan perdagangan manusia (human trafficking), penerbangan bersama untuk repatriasi dan proses penerimaan kembali para imigran.
- 3) Meningkatkan keamanan perbatasan yang di kelola oleh Frontex (Pasukan keamanan Uni Eropa khusus menangani imigran gelap)
- 4) Membentuk Badan Suaka Eropa

5) Melakukan pendekatan kerjasama dengan negara-negara dunia ketiga yang merupakan asal dari para imigran.

Dalam meningkatkan keamanan Uni Eropa menghadapi imigran yang semakin banyak dibentuklah **Frontex**. Frontex merupakan Pasukan keamanan Uni Eropa khusus menangani imigran gelap sesuai dengan isi poin ke 3 diatas. Frontex merupakan pasukan khusus yang diharapkan dapat membendung laju imigran ilegal yang berdatangan ke Eropa. Frontex akan memberi latihan khusus kepada penjaga keamanan lain di negara-negara anggota yang paling banyak dilanda imigran gelap. Frontex dilengkapi dengan perlengkapan canggih di perbatasan dan sistem intelijensi yang bisa mengidentifikasi imigran ilegal. Uni Eropa juga bekerjasama dengan kepolisian setiap negara anggota Uni Eropa dalam menangani kasus imigran ini. Program ini disebut dengan **Thematic Programme for Cooperation on Migration**(European Commision , 2017).

Ketidakmerataan pembagian kuota imigran di Eropa akhirnya pada tahun 2011 Uni Eropa membentuk Uni Eropa membentuk **European Asylum Support Office** (EASO), organisasi ini dibentuk untuk melindungi dan menangani masalah pengungsi di kawasan Eropa dan memperkuat implementasi Common European Asylum System (CEAS) (European Union, 2017). Ketidakmerataan jumlah pengungsi disetiap negara Eropa akan menjadi tugas dari EASO agar pembagian Kuota Imigran dibagi secara proposional. EASO bekerjasama dengan negara asal dan negara pihak ketiga untuk merelokasi pengungsi yang ada. Hal ini dilakukan agar pengungsi mendapatkan penanganan yang tepat. Selain itu juga permasalahan

finansial negara penerima menjadikan alasan dilakukannya relokasi pengungsi agar tidak memberikan beban yang lebih banyak ke negara penerima imigran.

Selain mengangani permasalahan pengungsi secara Internal dengan negara-negara yang ada di Eropa, Uni Eropa juga bekerjasama dengan negara-negara yang berdekatan dengan wilayah Eropa untuk menanggulangi dan mengurangi dampak dari pengungsi yang masuk ke Eropa. Program ini disebut dengan ***European Neighbourhood Policy*** (ENP) (EEAS “European Neighbourhood Policy”, 2017). Kebijakan ENP ini dimaksudkan untuk membantu Negara-negara tetangga Uni Eropa agar mencapai kemakmuran. Hal tersebut dilakukan oleh Uni Eropa untuk membatasi masuknya pengungsi ke kawasan Eropa setelah banyaknya konflik yang terjadi dan perekonomian yang buruk di negara-negara tetangga Uni Eropa. Dalam program European Neighbourhood Policy (ENP), bukan hanya memperkuat kerjasama di bidang politik dan ekonomi saja, UE juga membuat kerjasama untuk meningkatkan sumber daya manusia agar negara-negara sekitar Uni Eropa dapat menghasilkan lebih banyak *skilled worker*.

Kemudian pada tahun 2015, Uni Eropa beserta negara-negara di Afrika mengelat suatu konferensi di Valletta, Malta untuk membahas krisis migrasi yang terjadi. Konferensi ini dinamakan dengan ***Valletta Summit on Migration***.

Konferensi ini bertujuan untuk meminta kerjasama dari negara-negara Afrika untuk ikut membantu menangani krisis imigran di Laut Tengah dan hasil dari konferensi ini adalah adanya kebijakan Emergency Trust Fund dari Uni Eropa untuk memajukan negara-negara Afrika dan negara-negara Afrika diminta untuk dapat menarik kembali para pengungsi ke negara asalnya. Afrika juga diminta Uni Eropa untuk bekerjasama melawan perdagangan dan penyelundupan manusia yang semakin sering terjadi pada tahun 2015 di Laut Tengah (European Council “Valletta Summit on Migration” , 2017).

Pada tahun 2015 Uni Eropa menghadapi krisis pengungsi yang semakin meningkat terutama negara-negara penerima pengungsi awal yang kewalahan dalam menangani para pengungsi tersebut. Kegagalan EASO dalam membagi kuota para penerima imigran yang masuk membuat Uni Eropa selaku Organisasi di Eropa untuk membuat alternatif lain untuk menghambat para pengungsi yang datang langsung ke Eropa agar keamanan di Eropa tetap stabil. Akhirnya pada 7 Maret 2016 diadakanlah *Konferensi Brussel* yang dihadiri para 28 negara anggota Uni Eropa termasuk negara Turki. Menurut Komisaris Uni Eropa untuk urusan imigrasi, Dimitris Avramopoulos, kerjasama dengan Turki adalah tema kunci—sebuah kalimat yang bisa menjadi motto untuk pertemuan kali ini. Pertemuan ini bertujuan untuk mengandeng Turki dalam kerjasama dalam membantu menangani krisis pengungsi di Eropa. Namun, Turki tidak langsung menyepakati kesepakatan kerjasama dengan Uni Eropa. Salah satu alasannya karena kompensasi yang dijanjikan Uni Eropa terlalu rendah yakni sebanyak 2,7 miliar pounsterling (Kesepakatan Uni Eropa dan Turki soal migran resmi berlaku, 2016), padahal

Turki sudah menghabiskan 7.3 miliar poundsterling. Akhirnya pada 20 Maret 2016 Uni Eropa dan Turki mencapai kesepakatan kerjasama tentang penanganan para pengungsi di Eropa.