

## **BAB IV**

### **PENYEBAB KERJASAMA UNI EROPA DENGAN TURKI MASALAH PENGUNGGSI DI EROPA**

Pada bab ini penulis akan memaparkan analisis penyebab kerjasama Uni Eropa dengan Turki tentang penanganan para pengungsi yang masuk ke kawasan Uni Eropa. Bab ini juga akan menjelaskan latar belakang Uni Eropa memilih bekerjasama dengan Turki dalam menangani masalah krisis pengungsi yang terjadi di Eropa.

#### **A. Kesepakatan Kerjasama antara Uni Eropa dengan Turki**

Latar belakang kerjasama antara Uni Eropa dengan Turki ini dilakukan karena adanya peningkatan jumlah pengungsi yang mencari suaka ke Eropa yang bermula pada tahun 2014. Para pengungsi yang datang ke Eropa datang melalui jalur laut dengan menyebrangi laut Mediterania maupun melalui jalur wilayah Turki. Peningkatan jumlah pengungsi yang datang ke Eropa dapat dilihat dari laporan UNHCR yang mencatat bahwa para pencari suaka ke Eropa yang masuk melalui Laut Mediterania hingga tahun 2015 mencapai 1.000.573 jiwa yang terdiri dari 49% warga Suriah, 21% warga Afghanistan, 8% warga Irak, dan sisanya dari negara-negara yang mengalami kondisi politik yang tidak stabil di kawasan Timur Tengah dan Afrika. Perhatian serius dari Uni Eropa terhadap krisis pengungsi yang terjadi di Eropa ketika April 2015 adanya kapal pengungsi yang tenggelam saat akan memasuki Eropa dengan menggunakan jalur laut Mediterania dan menewaskan 1.200 orang (BBC Indonesia, 2017). Peristiwa tersebut membuat perhatian Uni Eropa untuk mengatasi krisis pengungsi dengan berbagai cara seperti meningkatkan alokasi dana untuk memperketat perbatasan

menuju Eropa, mencegah imigran gelap, peluncuran Operasi Sophia, dan mengajukan kuota pencari suaka baru di Eropa yang menimbulkan pro dan kontra antar sesama negara anggota Uni Eropa yang setuju dan menolak menerima pencari suaka. Kebijakan Uni Eropa tersebut belum sepenuhnya dapat berjalan secara maksimal karena laju pengungsi yang semakin hari semakin meningkat. Tahun 2015 Frontex mencatat bahwa mencapai 1,83 juta orang pengungsi yang memasuki Eropa. Negara yang sangat merasakan lonjakan jumlah pengungsi tersebut adalah negara yang berada di garis depan seperti Yunani, Hungaria, Kroasia, Spanyol, Siprus, Malta dan Italia (Frontex, 2017).

Penanggulangan krisis pengungsi di Eropa saat ini menjadi fokus penting bagi EU, terutama negara-negara anggota yang menjadi jalur masuk utama pengungsi di wilayah Balkan barat, seperti Yunani dan Hungaria. Yunani sendiri merupakan rute utama bagi pengungsi yang melewati jalur Balkan barat yang kemudian nantinya mereka akan menuju Hungaria. Hungaria sendiri posisinya adalah sebagai tempat transit utama bagi pengungsi yang akan menuju ke Eropa Barat, khususnya Jerman (Independent, 2017). Dampak tersebut yang membuat Hungaria kewalahan dalam menerima para pengungsi yang datang. Negara penerima pemohon terbanyak adalah Jerman, Hungaria dan Swedia. Jerman merupakan tujuan utama para pencari suaka karena Jerman dibawah kepemimpinan kanselir Angela Merkel Jerman mau menerima pengungsi yang masuk ke Jerman dengan tangan terbuka dan menyatakan bahwa setiap pemohon suaka terutama yang berasal dari suriah berhak untuk diperlakukan secara terhormat dan bermartabat (Independent, 2017). Pada Agustus 2015,

menteri dalam negeri Jerman, Thomas de Maiziere secara resmi menyatakan akan menerima setidaknya 800.000 pemohon suaka dan pengungsi masuk ke wilayahnya. Jumlah ini meningkat dari jumlah pemohon suaka yang diterima tahun 2014 (The Guardian, 2017). Kalangan kiri Jerman menunjukkan solidaritasnya kepada Jerman karena menerima para pengungsi juga memiliki manfaat pragmatis. Jerman adalah negara yang makin menua dengan jumlah penduduk yang makin sedikit dan mungkin bisa mengambil manfaat dari pekerja yang masih muda, berbakat dan bermotivasi tinggi dari para pencari suaka tersebut.

Kebijakan Merkel yang menerima pengungsi datang ke Jerman mengundang protes kelompok ekstrimis sayap kanan Jerman dan neo-Nazi. Protes dilakukan di kota Heudenau yang merupakan tempat dimana pengungsi ditampung untuk sementara, sebagai bentuk penolakan atas kedatangan pengungsi tersebut. Aksi protes tersebut ternyata tidak mengurungkan niat Merkel untuk tetap menerima pengungsi. Setelah protes tersebut terjadi, Merkel justru mengunjungi tempat penampungan pengungsi tersebut. Dalam pidatonya di depan para demonstran yang menuduhnya sebagai ‘pengkhianat’, Merkel menyatakan:

*“There can be no tolerance of those who question the dignity of other people, There is no tolerance of those who are not ready to help, where, for legal and humanitarian reasons, help is due.”*

Merkel juga menyatakan bahwa menjadi negara yang menjadi tujuan orang-orang bermigrasi merupakan sebuah kebanggaan. Ia juga berkeinginan untuk tetap membuka Jerman dan Eropa terbuka untuk menerima suaka atas nama kemanusiaan (The Guardian; Immigration and asylum opinion, 2017).

Pertemuan Angela Merkel dengan Presiden Prancis Francois Hollande di Berlin Jerman mendesak Uni Eropa untuk segera mewajibkan pembagian kuota pencari suaka. Pernyataan Francois Hollande dalam pertemuan tersebut:

*“We must put in place a unified system for the right to asylum. Rather than wait, we should organize and reinforce our policies, and that is what France and Germany are proposing. What is happening today is not enough and there are countries that are not fulfilling their moral obligations, this initiative involves asking the president of the commission and the presiden of the council and all our partners, so that we can put in place immigration policies worthy of what we represent”* Merkel juga menjelaskan bahwa posisi Jerman dan Perancis disini mewakili *“sharing of duty...the principle of solidarity”* diantara negara-negara anggota terkait masalah pengungsi (The Guardian. Germany and France demand binding refugee quota for EU members. , 2017).

Pada tanggal 9 September, Presiden Komisi Eropa Jean-Claude Juncker berpidato di Strasbourg, Perancis untuk mengumumkan rencana mekanisme relokasi darurat terhadap pengungsi yang berada di Hungaria,

Yunani dan Italia (European Commission Press Release Database, 2017). Dalam pidatonya, Juncker menyatakan bahwa:

*“...European Union is not in a good state..”*

*“We European should remember well that Europe is a continent where nearly everyone has at one time been a refugee. Our common history is marked by millions of Europeans fleeing from religious or political persecution, from war, dictatorship, or oppression. We European should know and should never forget why giving refugee and complying with the fundamental right to asylum is so important. So it is high time to act to manage the refugee crisis. There is no alternative to this. It is clear that the Member States where most refugees first arrive cannot be left alone to cope with this challenge. **So I call on Member States to adopt the Commission proposals on the emergency relocation of altogether 160.000 refugees at the Extraordinary Council of Interior Ministers on 14 September..”***

Dalam proposalnya tersebut Juncker berencana merelokasi pengungsi tersebut ke semua negara anggota EU dengan kuota yang mengikat. Sistem tersebut juga diharapkan dapat dilaksanakan secara permanen untuk menanggulangi situasi krisis secara cepat di masa mendatang. Di proposal juga disebutkan bahwa EU akan berusaha memperkuat sistem suakanya dan akan meninjau Dublin System, yang berisi tentang aturan bahwa setiap pencari suaka harus mengajukan klaim ke negara dimana mereka pertama kali masuk.

Sebelum proposal tersebut diumumkan oleh presiden Juncker, Presiden Perancis Francois Hollande telah berjanji akan menerima 24.000 pencari suaka untuk masuk ke Perancis dalam dua tahun kedepan (The Local. France to take in 24.000 refugees over two years. , 2017). Selain itu Inggris dibawah kepemimpinan Menteri David Cameron juga menambah kuota dari pengungsi suriah sebanyak 20.000 orang dalam jangka lima tahun.

Melihat dari lonjakan pengungsi yang semakin meningkat tersebut Uni Eropa sebagai organisasi induk di Eropa mempunyai tanggungjawab untuk mengatasi hal tersebut akhirnya Uni Eropa selain merencanakan relokasi darurat, Uni Eropa juga mengadakan KTT keempat terhadap krisis pengungsi. KTT ini bertujuan mendapatkan kerjasama Turki untuk membendung ratusan ribu pengungsi dan menyetujui paket kebijakan represif untuk menjaga perbatasan terluar EU dan membatasi pengungsi yang masuk. Dalam KTT ini, para pemimpin EU menyetujui untuk memberikan bantuan politik terhadap rencana tindakan terhadap Turki, dengan menawarkan bantuan hingga tiga juta poundsterling, bebas visa perjalanan untuk warga negara Turki, kelanjutan negosiasi keanggotaan EU yang diajukan Turki, dan janji-janji lainnya sebagai usaha untuk mendapatkan kerjasama Turki. Hal ini dilakukan untuk menahan lebih dari dua juta pengungsi Suriah di Turki dan mencegah mereka untuk datang ke Eropa.

Kerjasama antara Uni Eropa dengan Turki mulai dibicarakan pada tanggal 12 November 2015 saat ada pertemuan di Malta. Pada saat itu Uni Eropa menawarkan kepada Turki dana sekitar 3 milyar euro selama lebih dari dua tahun

untuk mengelola lebih dari 2 juta pengungsi dari Suriah yang berlindung di sana, sebagai imbalan membatasi migrasi melalui Turki ke Uni Eropa. Pada Jumat 19 Februari setelah berlangsungnya hari pertama Konferensi Tingkat Tinggi KTT Uni Eropa di Brussels, Presiden Dewan Uni Eropa Donald Tusk mengumumkan rencana pertemuan khusus dengan pemerintahan di Ankara untuk mengatasi gelombang migrasi besar-besaran yang melanda Eropa. Sistem relokasi berbasis kuota pengungsi yang ditujukan untuk mengurangi tekanan pada negara-negara garis depan, seperti Italia dan Yunani terbukti tidak efektif, dimana negara-negara bekas Uni Soviet menolak menerima pelaksanaan rencana Uni Eropa. Ketua Komisi Eropa Jean-Claude Juncker mengatakan, kerjasama dengan Turki sangatlah penting untuk dapat mengatasi gelombang migrasi yang telah menyebabkan krisis politik di Uni Eropa. Juncker juga menyebut bahwa ini adalah alternatif yang cerdas (ap/hp, 2016). Rencana kerja sama dengan Turki ini disambut baik oleh banyak pihak. Pembicaraan kerjasama tersebut dilanjutkan lagi pada pertemuan di Brussel pada tanggal 7 Maret 2016 guna membahas solusi dari krisis pengungsi di Eropa. Pada rencana awal penanganan pengungsi di Eropa dengan cara menutup rute pengungsi yang melalui jalur Balkan Barat. Namun rencana tersebut di tolak oleh Angela Merkel sebagai kanselir Jerman yang mempunyai andil besar di Dewan Uni Eropa. Akhirnya Uni Eropa memberikan usulan untuk Turki untuk mengambil pengungsi dari setiap pengungsi ilegal yang masuk ke wilayah Eropa melalui Yunani. Sebagai imbalannya, Uni Eropa akan menerima satu orang yang terdaftar sebagai pengungsi Suriah di Turki untuk masuk ke wilayah

Uni Eropa untuk setiap pengungsi Suriah yang kembali dari Yunani dengan jumlah pengungsi yang diterima Eropa paling banyak 72.000 orang. Namun usulan tersebut tidak sepenuhnya diterima oleh Turki. Turki baru akan menerima tawaran tersebut apabila Uni Eropa memberikan dana 3 miliar euro lagi untuk membantu mereka dalam menangani 2,7 juta pengungsi Turki dan Turki juga meminta Uni Eropa untuk memberikan bebas visa bagi warganya untuk wilayah Schengen yang akan dimulai pada akhir Juni 2016. Selain itu Turki juga menginginkan untuk pembicaraan lebih lanjut mengenai keanggotaan Turki di Eropa. Akhirnya pada 20 Maret 2016 perjanjian Uni Eropa dengan Turki dalam mengatasi para pengungsi di Eropa mulai diberlakukan. Berikut adalah isi dari Kesepakatan perjanjian antara Uni Eropa – Turki terdiri dari 9 poin pokok utama (Internasional Summit, 2016) yaitu:

- 1) Semua migran gelap baru yang menyeberang dari Turki ke pulau-pulau Yunani sejak 20 Maret 2016 akan dikembalikan ke Turki. Ini akan berlangsung dengan berkoordinasi Uni Eropa dan hukum internasional, sehingga tidak termasuk jenis pengusiran kolektif. Semua migran akan dilindungi sesuai dengan standar internasional yang relevan dan berkaitan dengan prinsip non-refoulement. Ini akan menjadi langkah sementara dan tidak biasa yang diperlukan untuk mengakhiri penderitaan manusia dan memulihkan ketertiban umum. Migran yang tiba di pulau-pulau Yunani akan sepatutnya didaftar dan aplikasi suaka akan diproses secara individual oleh otoritas Yunani sesuai dengan Asylum Prosedur Directive, bekerjasama dengan UNHCR. Bagi migran yang



tidak mengajukan permohonan suaka atau yang aplikasi telah ditemukan tidak berdasar atau tidak dapat diterima sesuai dengan direktif akan dikembalikan ke Turki. Turki dan Yunani, dibantu oleh lembaga dan lembaga Uni Eropa, akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dan setuju setiap pengaturan bilateral yang diperlukan, termasuk kehadiran para pejabat Turki di pulau-pulau Yunani dan pejabat Yunani di Turki dari 20 Maret 2016, untuk memastikan penghubung dan dengan demikian memfasilitasi kelancaran fungsi pengaturan ini. Biaya operasi pengembalian migran gelap akan ditanggung oleh Uni Eropa.

- 2) Untuk setiap pengungsi Suriah kembali ke Turki dari Yunani, pengungsi Suriah lain akan dipindahkan dari Turki ke Uni Eropa dengan mempertimbangkan Vulnerability Criteria PBB. Sebuah mekanisme akan dibentuk, dengan bantuan dari Komisi, lembaga Uni Eropa dan negara-negara anggota lainnya, serta UNHCR, untuk memastikan bahwa prinsip ini akan dilaksanakan sejak hari yang sama kembali mulai. Prioritas akan diberikan kepada para migran yang sebelumnya tidak masuk atau mencoba memasuki Uni Eropa tidak teratur. Di sisi Uni Eropa, mekanisme resettlement ini akan berlangsung untuk pertama kalinya dengan menghormati komitmen yang diambil oleh negara-negara anggota dalam kesimpulan Perwakilan Rakyat Pemerintah pertemuan negara-negara anggota dalam Dewan pada tanggal 20 Juli 2015, yang 18.000 tempat untuk pemukiman tetap. Kebutuhan lebih lanjut untuk resettlement akan dilakukan melalui

serupa pengaturan sukarela hingga batas tambahan 54.000 orang. Para Anggota Dewan Eropa menyambut niat Komisi untuk mengusulkan amandemen keputusan relokasi 22 September 2015 untuk memungkinkan untuk setiap komitmen pemukiman kembali yang dilakukan dalam rangka pengaturan ini harus diimbangi dari tempat non-dialokasikan di bawah keputusan. Jika pengaturan ini tidak memenuhi tujuan mengakhiri migrasi tidak teratur dan jumlah pengembalian datang dengan jumlah yang disediakan untuk di atas, mekanisme ini akan ditinjau. Jika jumlah pengembalian melebihi angka yang disediakan untuk di atas, mekanisme ini akan dihehtikan.

- 3) Turki akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah rute baru laut maupun darat oleh migrasi ilegal dari Turki ke Uni Eropa, dan akan bekerja sama dengan negara-negara tetangga serta Uni Eropa untuk hal ini.
- 4) Satu kali penyeberangan tidak teratur antara Turki dan Uni Eropa berakhir atau paling tidak telah secara substansial dan berkelanjutan berkurang, Skema Pendaftaran Kemanusiaan Sukarela akan diaktifkan. Negara anggota Uni Eropa akan memberikan kontribusi secara sukarela untuk skema ini.
- 5) Pemenuhan visa liberalisasi roadmap akan dipercepat vis-à-vis semua Negara Anggota yang berpartisipasi dengan maksud untuk mengangkat persyaratan visa bagi warga negara Turki paling lambat akhir Juni 2016, asalkan semua kondisi telah dipenuhi. Untuk tujuan ini Turki

akan mengambil langkah yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan yang tersisa untuk memungkinkan Komisi untuk membuat, berikut penilaian yang diperlukan sesuai dengan kondisi proposal yang sesuai pada akhir April agar Parlemen Eropa dan Dewan dapat membuat keputusan akhir

- 6) Uni Eropa dalam kerjasama yang erat dengan Turki, akan lebih mempercepat pencairan alokasi € 3 Milyar di bawah Fasilitas untuk Pengungsi di Turki dan memastikan pendanaan proyek lebih lanjut untuk orang di bawah perlindungan sementara diidentifikasi dengan masukan cepat dari Turki sebelum akhir Maret. Sebuah daftar pertama dari proyek untuk pengungsi, terutama di bidang kesehatan, pendidikan, infrastruktur, makanan dan biaya hidup lainnya, yang dapat dengan cepat dibiayai dari fasilitas ini, akan bersama-sama diidentifikasi dalam waktu seminggu. Sekali sumber daya ini digunakan sampai penuh, dan memberikan komitmen atas terpenuhinya, Uni Eropa akan memobilisasi dana tambahan untuk Fasilitas dari tambahan € 3 Milyar sampai dengan akhir 2018.
- 7) Uni Eropa dan Turki menyambut pekerjaan yang sedang berlangsung pada peningkatan Uni Bea Cukai.
- 8) Uni Eropa dan Turki menegaskan kembali komitmen mereka untuk re-negosiasi proses akses sebagaimana ditetapkan dalam pernyataan bersama mereka pada 29 November 2015. Uni Eropa menyambut pembukaan Bab 17 pada tanggal 14 Desember 2015 dan memutuskan, sebagai langkah

berikutnya, untuk membuka Bab 33 selama kepresidenan Belanda. Komisi akan mengajukan proposal untuk ini pada bulan April. pekerjaan persiapan untuk pembukaan Bab lainnya akan terus dengan kecepatan dipercepat tanpa mengurangi posisi Negara Anggota sesuai dengan aturan yang ada.

- 9) Uni Eropa dan negara-negara anggota akan bekerja dengan Turki dalam upaya bersama untuk memperbaiki kondisi kemanusiaan di dalam wilayah Suriah, khususnya di daerah-daerah tertentu di dekat perbatasan Turki yang akan memungkinkan bagi penduduk lokal dan pengungsi untuk tinggal di daerah yang akan lebih aman.

Kerjasama antara Uni Eropa dengan Turki dalam mengatasi para pengungsi Eropa dilakukan oleh Turki sebagai salah satu upaya untuk menahan laju para pengungsi yang akan masuk ke Eropa.

#### **B. Uni Eropa tidak mampu menyelesaikan masalah pengungsi dengan negara anggota Uni Eropa**

Masalah pengungsi yang dialami Uni Eropa saat ini bukanlah permasalahan baru yang dihadapi Uni Eropa. Permasalahan ini sudah terjadi sejak lama dan menimbulkan permasalahan yang semakin kompleks. Uni Eropa sebagai organisasi induk yang ada di kawasan Eropa sebenarnya sudah melakukan berbagai usaha untuk dapat menyelesaikan permasalahan para pengungsi di Eropa namun pengaplikasian dari kebijakan yang dibuat oleh Uni Eropa belum bisa berjalan secara efektif dan maksimal.

Dalam mengatasi masalah para pengungsi yang datang ke Eropa sebenarnya Uni Eropa telah membuat sebuah kebijakan untuk penanganan para pengungsi tersebut. Kebijakan Uni Eropa untuk menangani para pengungsi ini adalah dengan membuat Common European Asylum System (CEAS). CEAS ini dibuat untuk mengawasi dari implementasi dari Konvensi Jenewa tahun 1951 yang telah diratifikasi oleh anggota-anggota Uni Eropa. Common European Asylum System (CEAS) juga mengatur standar dan prosedur yang harus dilalui pencari suaka dalam mengajukan permintaan suakanya. Namun kebijakan CEAS yang dibuat oleh Uni Eropa memiliki kelemahan yaitu kebijakan yang ada di CEAS sifatnya tidak mengikat para anggota Uni Eropa dalam menangani masalah pengungsi karena CEAS hanya berbentuk rujukan awal dan negara-negara anggota masih memiliki wewenang untuk membuat kebijakan didalam negara mereka sendiri. Akhirnya pada saat pengaplikasian CEAS ini dalam mengatasi masalah pengungsi di Eropa memiliki kesulitan karena banyak dari anggota Uni Eropa yang tidak melaksanakan standar dari CEAS dan negara anggota Uni Eropa cenderung untuk membuat kebijakan sendiri untuk kepentingan negara mereka masing-masing. Kesulitan dalam pengaplikasian CEAS ini dapat dilihat dari hasil voting negara anggota Uni Eropa dalam pemutusan rencana pembagian kuota imigran dalam Uni Eropa. Dari hasil voting tersebut negara anggota Uni Eropa yang menolak kebanyakan dari negara-negara Eropa Timur seperti Polandia, Republik Ceko, dan Slovakia yang merupakan negara yang menjadi anggota pasca

CEAS diberlakukan (The Guardian: "EU migrant Quotes Hits Rockers After France And Spain Objects", 2017).

Negara anggota Uni Eropa yang menolak kebijakan yang dirancang oleh Uni Eropa dalam menerima para imigran yang datang ke Uni Eropa membuat penyelesaian permasalahan tentang imigran ini semakin sulit untuk diselesaikan. Negara anggota Uni Eropa yang menolak kedatangan para pengungsi tersebut lebih memilih untuk mengambil tindakan sendiri untuk mengatasi krisis imigran untuk menahan laju para pengungsi yang akan masuk bahkan banyak dari negara tersebut tidak segan menggunakan opsi militer untuk mengatasi masalah tersebut. Akhirnya hal tersebut telah membuat para negara-negara penerima pengungsi mengalami kerugian karena negara tersebut harus menanggung sendiri beban dari masalah krisis tersebut karena negara yang menolak tidak membantu negara anggota Uni Eropa yang lain. Hal ini telah menyimpang dari prinsip Common European Asylum System (CEAS) yang menekankan pada aspek solidaritas, seharusnya menurut CEAS permasalahan imigran ini harus diselesaikan bersama para anggota Uni Eropa.

Terkait dengan pembagian kuota imigran di Uni Eropa negara besar Eropa seperti Prancis, Italia dan Jerman mengusulkan kepada Uni Eropa untuk menyusun kembali kuota imigran baru yang lebih adil agar para imigran dapat dibagi secara adil di seluruh anggota Uni Eropa. Uni Eropa juga dituntut untuk memperbaiki kesiapan terkait penerimaan para imigran dengan menyediakan tempat pendaftaran dan penyaringan pencari suaka di

negara antara, pusat kolektif di mana kebutuhan pencari suaka akan tempat tinggal dan makan dapat dipenuhi, dan mempersiapkan daftar negara asal yang aman pengajuan suaka agar warga negara-negara yang aman tersebut dapat secara otomatis ditolak dan dikembalikan ke negaranya. Usulan tersebut masih belum bisa diterima oleh para negara-negara anggota Uni Eropa yang menolak kebijakan terkait dengan pembagian kuota para imigran yang masuk ke Eropa. Negara yang menolak tersebut menganggap bahwa kebijakan tentang pembagian kuota imigran tersebut memiliki sifat mengikat dan para anggota Uni Eropa yang menolak lebih memilih untuk melaksanakan pembagian kuota dengan sistem sukarela (Pujayanti, 2017).

Sistem pembagian kuota imigran yang belum menemukan titik temu dengan para negara anggota Uni Eropa ini mengakibatkan kerugian bagi negara-negara Uni Eropa yang berada di garis depan dengan negara asal para pengungsi karena menghadapi para imigran yang semakin hari semakin banyak. Tujuan para imigran tersebut adalah negara-negara besar yang ada di Eropa namun mereka tertahan di negara-negara seperti Yunani, Italia, Malta, dan Spanyol dikarenakan peraturan yang ada di Konvensi Dublin. Konvensi Dublin tersebut berisi tentang negara yang dimasuki imigran pertama kali harus memproses permintaan suaka mereka dan mendapat persetujuan dari negara yang menjadi tujuan para imigran tersebut sampai tuntas, yang tujuan utamanya adalah penyaringan. Hanya pencari suaka yang selesai diproses dan telah berstatus pengungsi yang berhak melanjutkan perjalanan ke negara tujuan. Sementara mereka yang berstatus

non-pengungsi atau imigran ekonomi akan langsung dideportasi (return directive).

Negara pelabuhan awal para imigran yang akan masuk ke Eropa tidak sanggup lagi menanggapi para imigran yang semakin hari semakin bertambah banyak. Selain itu masalah pengungsi ini harus ditangani sendiri oleh negara-negara penerima awal tanpa adanya bantuan dari negara-negara Uni Eropa lain. Negara-negara penerima awal para pengungsi ini merasa bahwa aturan yang ada di konvensi Dublin menguntungkan negara-negara anggota Uni Eropa yang tidak berada di garis depan dengan negara para imigran. Selain itu konvensi Dublin terkesan melimpahkan tanggungjawab kepada negara penerima awal untuk mengurus para imigran tersebut. Dengan ketidaksanggupan tersebut akhirnya negara-negara penerima awal pengungsi seperti Italia dan Yunani membiarkan para pencari suaka tersebut menuju ke negara tujuan para imigran di Eropa Barat tanpa prosedur registrasi dan tidak berpedoman pada konvensi Dublin.

Permasalahan pengungsi yang datang ke Eropa ini disikapi serius oleh para negara-negara anggota Uni Eropa dengan membuat aturan sendiri untuk kepentingan negara mereka. Contoh aturan yang diterapkan oleh negara anggota Uni Eropa dalam masalah pengungsi ini dapat dilihat dari kebijakan negara-negara Eropa Timur seperti Slovakia, Polandia dan Hungaria dengan membuat kebijakan akan lebih mengutamakan pencari suaka yang beragama Nasrani selain agama nasrani maka para pencari suaka tersebut tidak akan diproses dan akan dideportasi (Republika Internasional,



2017). Kebijakan ini diberlakukan karena negara-negara tersebut mengantisipasi imigran dari golongan yang berbeda dengan rakyat mereka dan mencegah terjadinya ketidakseimbangan antara penduduk pribumi dan para pendatang. Namun kebijakan hanya menerima pencari suaka Nasrani ini mendapat kritikan dari pemimpin umat Katolik sedunia, Paus Franciscus sebagai tindakan kekerasan dan rasisme.

Ketidaksolidan antara para anggota Uni Eropa dalam menghadapi masalah pengungsi ini telah menimbulkan perselisihan dan perbedaan dalam mengatasi krisis pengungsi menjadikan krisis ini adalah krisis besar yang dihadapi oleh Eropa. Pengaruh situasi politik di masing-masing negara anggota Uni Eropa membuat perbedaan kebijakan yang dikeluarkan oleh negara-negara anggota Uni Eropa dalam menghadapi pengungsi tersebut. Kebijakan yang dikeluarkan oleh para negara anggota Uni Eropa ini dikarenakan adanya desakan dari rakyat yang menuntut untuk menolak kedatangan para pengungsi ke Eropa karena dianggap akan menambah masalah bagi Eropa jika penentuan pembagian kuota dibagi secara proporsional kepada anggota Uni Eropa.

### **C. Turki memiliki nilai strategis bagi Uni Eropa**

#### **1. Turki memiliki letak geografis yang strategis sebagai salah satu pintu masuk para pengungsi ke Eropa**

Kesepakatan kerjasama antara Uni Eropa dengan Turki yang telah disepakati pada 20 Maret 2016 yang terdiri dari 9 poin kerjasama. Turki adalah negara yang terletak diantara dua benua yang berada di titik pertemuan antara benua Asia dan Eropa. Secara keseluruhan Turki memiliki luas wilayah 814.578 km<sup>3</sup> dengan pembagian wilayah 97 persen berada di benua Asia dan 3 persen berada di kawasan benua Eropa. Turki memiliki posisi yang sangat strategis karena menjadi jembatan antara wilayah Timur dan Barat. Turki memiliki panjang pesisir sekitar 8.333 km dan panjang daratan sekitar 2.875 km (the Turkish News Agency , 1998, p. 13). Wilayah pesisir Turki diantaranya dibagian selatan berbatasan dengan Samudra Mediterania, di bagian Utara berbatasan dengan Laut Hitam, dan dibagian Barat berbatasan dengan Laut Aegean. Dengan posisi Turki yang sangat strategis membuat Turki menjadi dekat dengan negara-negara di dunia. Dengan panjang pesisir yang dimiliki Turki membuat Turki sebagai pusat perdagangan dan digunakan sebagai rute migrasi pengungsi yang akan ke Turki maupun ke negara-negara Eropa.

Dengan letak geografis Turki yang berada di benua Asia dan Eropa membuat posisi Turki menjadi penting dalam mempengaruhi

politik dan ekonomi di negara-negara tersebut. Dalam masalah pengungsi Turki adalah negara yang berbatasan langsung dengan Suriah artinya ketika konflik yang berada di suriah pertama kali meletus Turki harus siap menerima dampak langsung dari perang tersebut. Konflik yang terus berlarut-larut yang membuat para penduduk sipil di Suriah memutuskan untuk pergi untuk mencari tempat perlindungan. Akhirnya Turki menjadi pilihan alternatif menjadi salah satu tujuan para pengungsi yang kebanyakan dari daerah konflik di timur tengah. Para pengungsi juga memilih Turki sebagai salah satu tujuannya karena Turki sangat terbuka pada para pengungsi dengan kebijakan *Open Door Policy*. Turki juga dipilih sebagai tujuan para pengungsi karena memiliki peluang untuk dapat masuk ke Eropa karena Turki merupakan salah pintu masuk ke kawasan Eropa (Nugraha, 2017).

Pada April 2011 Turki memberlakukan *unconditional "open Door Policy"* namun pada oktober 2011 Turki memberikan status proteksi "sementara". Hal ini dilakukan agar tidak ada pengembalian paksa dan tidak ada batasan waktu tinggal untuk para pengungsi di Turki. Hingga Oktober 2013 Turki telah menerima para pengungsi hampir dua juta pengungsi. Hal ini membuat Turki sebagai salah satu negara penerima pengungsi terbanyak dibandingkan dengan negara-negara lain.

Dengan letak geografis ini Turki memiliki peranan penting dalam mengatur pengungsi yang akan masuk ke Eropa karena para pengungsi yang terus berdatangan ini tidak semuanya ingin menetap di Turki melainkan mereka ingin melanjutkan ke wilayah Eropa. Wilayah Eropa dipilih para pengungsi bukan tanpa sebab mereka menganggap bahwa Eropa lebih stabil dalam ekonomi dan politik yang cocok untuk menetap disana. Terlebih lagi kebijakan negara-negara anggota Uni Eropa yang mau menerima para pengungsi akhirnya menguatkan tekad mereka untuk datang ke kawasan Eropa. Dengan kedatangan para pengungsi yang semakin tidak terbendung untuk ke kawasan Eropa membuat Eropa kewalahan dalam menangani para pengungsi tersebut. Tercatat bahwa pada tahun 2015, lebih dari 1,26 juta migran termasuk pengungsi masuk ke Eropa.

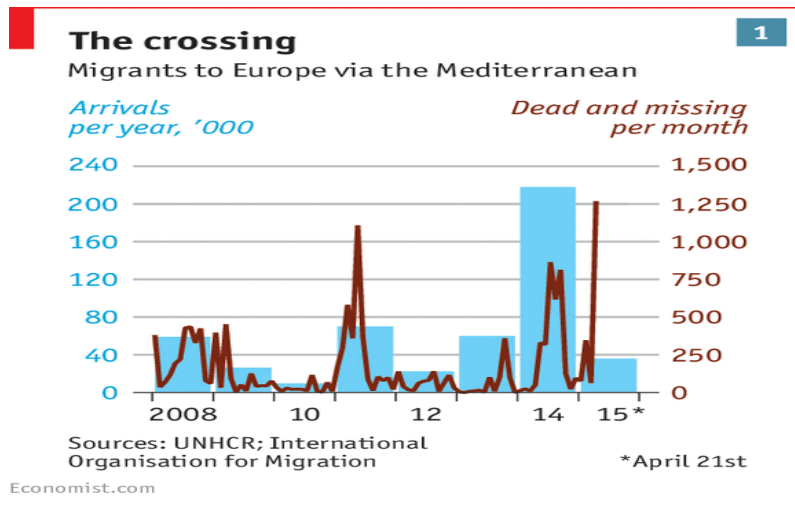
Uni Eropa terus mencari jalan keluar untuk membendung arus para imigran ilegal yang membanjiri kawasan Eropa namun Uni Eropa gagal dalam menangani masalah tersebut dengan para anggota Uni Eropa. Kegagalan Uni Eropa disebabkan karena para anggota Uni Eropa tidak sepakat dengan pembagian kuota yang dibuat oleh Uni Eropa. Akhirnya Uni Eropa selaku induk organisasi yang ada di Eropa berusaha mencari solusi atas permasalahan tersebut. Solusi yang dipilih oleh Uni Eropa adalah dengan bekerjasama dengan Turki. Kerjasama tersebut terdiri dari 9 poin kerjasama. Dalam kerjasama tersebut Uni Eropa menemukan solusi

untuk penganganan masalah pengungsi yang ada di Eropa. Solusi tersebut terlihat dari poin pertama dalam kerjasama tersebut yang menjelaskan bahwa semua migran gelap baru yang menyebrang dari Turki ke pulau-pulau Yunani sejak 20 maret 2016 akan dikembalikan ke Turki. Semua migran akan dilindungi sesuai dengan standar internasional yang relevan dan berkaitan dengan prinsip non-refoulement. Ini akan menjadi langkah sementara dan tidak biasa yang diperlukan untuk mengakhiri penderitaan manusia dan memulihkan ketertiban umum. Migran yang tiba di pulau-pulau Yunani akan sepatutnya didaftar dan aplikasi suaka akan diproses secara individual oleh otoritas Yunani sesuai dengan Asylum Prosedur Directive, bekerjasama dengan UNHCR. Bagi migran yang tidak mengajukan permohonan suaka atau yang aplikasi telah ditemukan tidak berdasar atau tidak dapat diterima sesuai dengan direktif akan dikembalikan ke Turki. Poin pertama tersebut menjadi angin segar bagi Eropa karena pada saat ini Yunani sebagai negara tujuan awal pengungsi telah kewalahan dalam menerima pengungsi yang masuk ke Eropa.

Dengan dikembalikannya para pengungsi ke Turki maka Turki memiliki keuntungan dari kerjasama tersebut karena Turki dapat menghambat arus masuk para pengungsi yang akan masuk ke Eropa. Para pengungsi yang masuk ke Eropa sebenarnya menggunakan 2 jalur penyebrangan. Jalur pertama para pengungsi

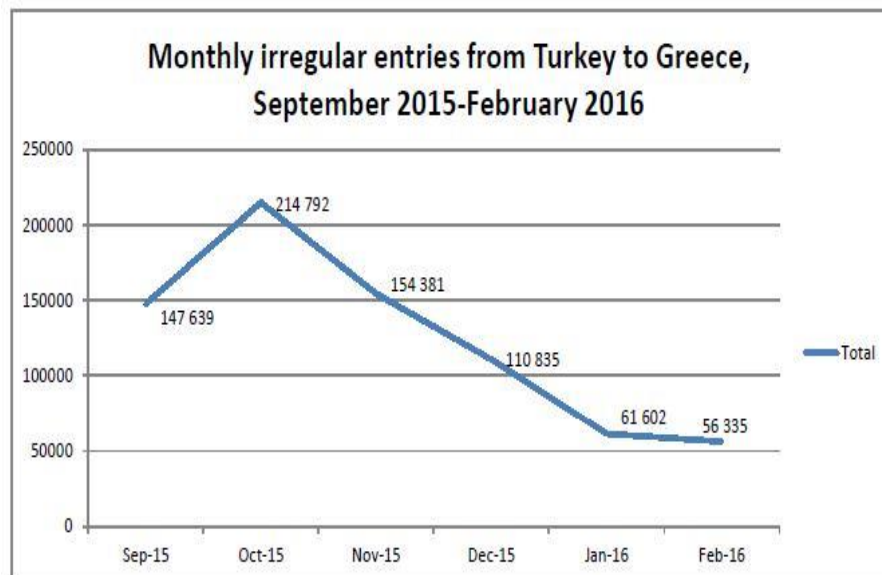
adalah menggunakan jalur melalui laut medeterania yang langsung masuk ke Yunani. Sedangkan jalu yang kedua adalah menggunakan jalur darat, jalur darat ini para pengungsi yang akan masuk ke Eropa harus melewati Turki sebelum sampai di Eropa.

Semenjak konflik berkecamuk di Timur Tengah, Turki menjadi salah satu negara pertama yang merasakan konflik vertikal dari negara tetangga yang sedang di landa perang saudara, Suriah adalah salah satu negara tetangga Turki yang menghasilkan gelombang pengungsi pertama sebanyak 137.756 pada tahun 2012. Kemudian bertambah hingga mencapai 380.000 di pertengahan tahun 2013. Data tersebut adalah data bagi mereka yang melakukan registrasi resmi dengan menyerahkan dokumen dokumen negara seperti kartu kependudukan, kartu keluarga dan passpor. Di perkirakan terdapat 60.000-70.000 orang memasuki Turki secara ilegal (tidak membawa dokumen resmi). Angka tersebut bertambah hingga mencapai 2.715.789 jiwa di tahun 2016. Kelompok pengungsi ini kebanyakan berhasil memasuki Turki melalui wilayah bagian selatan karena wilayah territorial Turki begitu sangat strategis di tinjau dari penilaian pengungsi selain itu berbatasan langsung dengan negara asal mereka, kelompok pengungsi ini dapat menuju Eropa dengan selamat melalui Turki terlebih dahulu.



Gambar 4.1 Jumlah pengungsi yang masuk ke Eropa melalui Laut Mediterania

Data di atas dapat memperlihatkan bahwa jumlah pengungsi dan Imigran secara keseluruhan yang sampai di Eropa pada tahun 2015 sendiri via laut menurut UNHRC mencapai 1.015.078 orang. Apabila dibandingkan dengan angka pengungsi yang masuk ke Eropa pada tahun 2014 secara keseluruhan yang hanya mencapai 280.000 orang, maka hal ini dapat membuktikan bahwa jumlah pengungsi pada tahun 2015 merupakan jumlah arus pengungsi tertinggi.



*Gambar 4.2 Jumlah Pengungsi Setiap Bulan yang Akan Menuju Yunani melalui Turki*

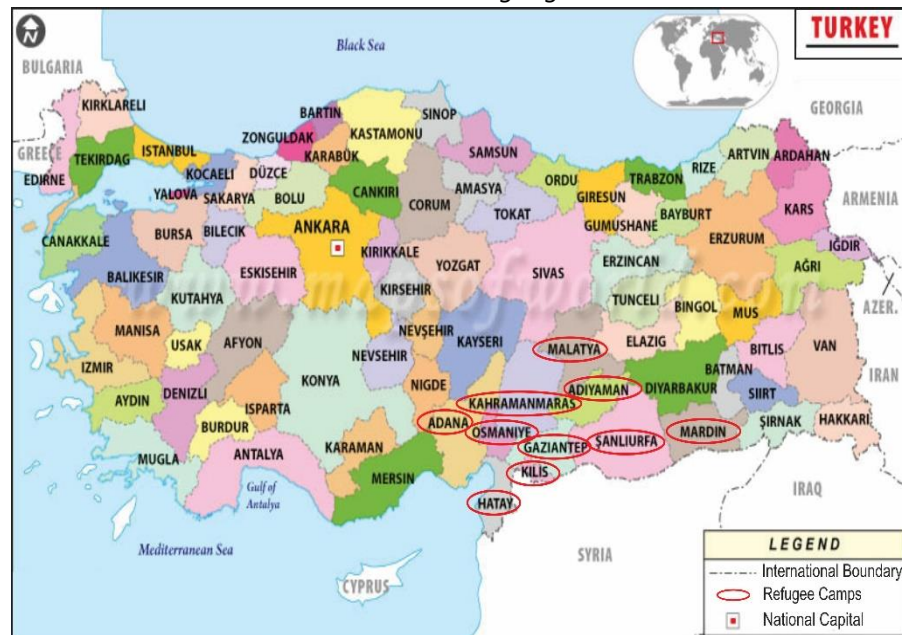
Tabel diagram diatas adalah data para pengungsi yang masuk ke Eropa dengan menggunakan jalur Turki. Dari diagram di atas terjadi peningkatan jumlah gelombang pengungsi pertama dari negara Timur Tengah pada bulan september 2015 kemudian pada bulan oktober 2015 merupakan puncak dari gelombang kedua pengungsi terbesar yang masuk ke Turki sebelum melanjutkan perjalanan ke Yunani yang merupakan salah satu negara Eropa yang memiliki rute terdekat dengan beberapa negara Eropa yang sudah maju. Namun terjadi penurunan gelombang pada pertengahan 2015 sampai februari 2016 yang akan menuju ke Yunani. Penurunan jumlah pengungsi yang masuk ke Eropa ini disebabkan karena usaha Turki untuk memberikan fasilitas-fasilitas yang layak kepada para pengungsi yang akhirnya meminimalisir munculnya gelombang



pengungsi terbesar ketiga yang akan masuk ke kawasan Eropa melalui Yunani dari Turki. Hal tersebut lah yang membuat Uni Eropa penting untuk bekerjasama dengan Turki dalam mengatasi para pengungsi di Eropa karena Uni Eropa tidak berhasil dalam menangani masalah pengungsi yang masuk menggunakan jalur laut mediteria.

Para pengungsi yang berada di Turki di tempatkan di kemp-kemp yang telah di bagi di beberapa provinsi yang ada di Turki. Kemp para pengungsi tersebut dibagi di sepuluh provinsi selatan dan Tenggara Turki yaitu: Adiyaman, Adana, Hatay, Gaziantep, Kahramanmaras, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye dan Sanliuifa.

Gambar 4.3 Peta Pengungsi di Turki



Sumber: Map of World (modifikasi)

Kebijakan yang di tempuh Uni Eropa dan Turki terhadap penanganan pengungsi menjadikan Turki sebagai negara yang harus menampung para pengungsi Timur Tengah dikarenakan faktor kondisi geografis Turki yang sangat dekat dengan Timur Tengah, kemudian dari sisi Agama Turki merupakan negara yang mayoritas penduduk negaranya beragama Islam tak dapat menolak para pengungsi untuk datang dan kemudian menuju ke negara-negara Eropa, Eropa menyuntikkan dana ke Turki untuk mendirikan tempat tinggal yang layak untuk pengungsi ini kemudian menutup pintu perbatasannya dengan Eropa seperti yang dilakukan Hungary agar potensi munculnya pengungsi ke Eropa dapat terhenti di Turki.

## **2. Turki Memiliki legal hukum tentang penanganan para pengungsi dari Eropa**

Konflik yang terjadi di Timur Tengah yang belum menemukan titik terang akhirnya membuat permasalahan baru terhadap penduduk yang ada di wilayah tersebut. Dampak konflik tersebut telah membuat penduduk sipil yang menjadi korban perang memilih untuk keluar dari wilayah negaranya. Alasan mereka pertama adalah sederhana ingin menyelamatkan diri mereka karena negara mereka sendiri tidak ada lagi daerah yang *safe zone* dan *non-fly zone*. Pilihan para pengungsi adalah ke negara-negara yang secara letak geografis berdekatan dengan negara awal mereka. Para

pengungsi akhirnya memilih negara seperti Turki, Libanon, Mesir dan Yordania karena dianggap mudah ditempuh melalui jalur darat.

Diantara negara-negara tujuan para pengungsi tersebut negara yang paling banyak didatangi adalah negara Turki hal terbukti dengan meningkatnya jumlah pengungsi yang datang hampir lebih dari dua juta pengungsi pada oktober 2013. Mereka lebih memilih Turki karena Turki memiliki letak geografis yang dekat dan memiliki peluang untuk menerobos ke wilayah Eropa dan Turki memiliki kebijakan *Open Door Policy*.

Turki untuk pertama kalinya memberlakukan Open Door Policy pada April 2011 terhadap warga sipil suriah yang melarikan diri dari konflik di negaranya. Turki membuat kebijakan ini karena Turki berbatasan langsung dengan negara suriah yang saat ini sedang berkonflik dan sebagai bentuk dari bantuan kemanusiaan. Sebelum di berlakukannya kebijakan ini Turki menerima para pengungsi hanya sebagai tamu daripada pengungsi legal namun setelah kebijakan Open Door Policy ini berjalan Turki memberikan proteksi “sementara”. Ini memberikan kepastian agar tidak adanya pengembalian paksa dan tidak ada batasan waktu tinggal untuk para pengungsi Turki (Ahmadoun, 2014)

Turki telah memberlakukan kebijakan tersebut untuk membantu para pengungsi namun Turki belum memiliki legal hukum yang jelas terkait dengan penanganan para pengungsi di

Turki. Dengan belum memiliki perundangan yang komperhensif dalam bidang migrasi dan suaka maka sebenarnya Turki tidak diperbolehkan menjadi negara tujuan imigrasi secara legal hukum meskipun Turki telah menandatangani Konvensi Genewa 1951. Dengan belum adanya legal hukum yang jelas tentang penanganan untuk para pengungsi mengancam keamanan wilayah Eropa karena Turki yang berbatasan langsung dengan Eropa yang hanya dijadikan tempat transit oleh para pengungsi yang tujuan akhir mereka adalah negara-negara di Eropa. Turki sebagai salah satu kandidat anggota Uni Eropa akhirnya melakukan perundingan dengan Uni Eropa untuk membantu Uni Eropa terhadap para imigran gelap yang masuk ke Eropa.

Dalam merespon tuntutan dari Uni Eropa harus adanya ketentuan atau legal hukum yang jelas dalam menangani para pengungsi akhirnya pada April 2014 Turki membuat kebijakan *Law on Foreigner and International Protection* sebagai legal hukum pertama Turki dalam menangani para pengungsi yang diresmikan oleh *General Directoral of Migration Management* di bawah persetujuan Kementerian Dalam Negeri. *Law on Foreigner and Interntional Protection* merupakan legal hukum imigrasi dan suaka yang mengatur terkait dengan kewajiban dan hak yang wajib dipenuhi oleh Turki dan Uni Eropa sebagai mitra akses, selanjutnya kebijakan tersebut mengatur terkait dengan kewajiban mereka

sebagai negara ketiga dan perlindungan terhadap *stateless person*. Kebijakan ini mencakup pengembangan keamanan perbatasan bersama yang diatur bersama Frontex (Icduygu, 2016).

Turki merupakan negara yang menandatangani Konvensi Genewa 1951 dan *Protocol status of Refugees 1967* dengan mengadopsi prinsip Geographic Limitation. Turki merupakan negara dengan geografi yang terdampak konflik. Isu Refugee menjadi salah satu masalah dan juga menjadi kepentingan Turki dalam dunia internasional. Dalam menangani isu Refugee pemerintah mengeluarkan *Law on Foreigner and International Protection* yang digunakan sebagai legal hukum di negaranya. Dalam legal hukum tersebut Turki menjelaskan yang diakui sebagai refugee adalah “Person who as result of evens occurring in European countries and owing to well founded fear of being persecuted for reason of race, religion, nationality, membership of particular sosial group or political opnion, is outside the country of his or her nationality.... (Topunova, 2017)

Secara legal hukum dalam masalah tersebut, Turki dalam pemberian status pengungsi hanya berlaku untuk mereka yang berasal dari Eropa dengan otoritas perbatasan geografi dengan mengedepankan prinsip non-refoulement (Kirisci, 2017), sehingga status refugee akibat kondisi yang berlaku namun berada diluar wilayah Eropa secara legal hukum bukan menjadi tanggung jawab

Turki dan masih akan menanti keputusan dari UNHCR terkait dengan penempatan mereka baik ke negara ketiga atau dikembalikan ke negara asal.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka secara jelas Turki hanya mengakui pengungsi yang berasal dari Eropa. Dengan telah dibuatnya legal hukum ini membuat perubahan status Turki yang dari pertamanya hanya negara emigrasi menjadi negara imigrasi. Perubahan ini erat kaitanya dengan negara ketiga yang siap menerima pengungsi yang memenuhi persyaratan sebagai pemohon suaka dan tetap dipertahankannya ketentuan *geographic limitation* terhadap pengungsi non eropa. Bagi para pengungsi yang non eropa Turki telah memberikan opsi berupa status *conditional refugee* dengan mengedepankan prinsip non-refoulement. Sehingga para pengungsi non eropa seperti pengungsi suriah tetap mendapatkan perlindungan sementara melalui mekanisme *temporary protection* (Norman, 2017).

Sesuai dengan ketentuan dari *Law on Foreigner and International Protection* pengungsi Suriah yang mendapatkan *temporary protection* memiliki ketentuan sebagai berikut:

- Secara umum perijinan tinggal diberikan kepada pengungsi yang ingin tinggal lebih dari 90 hari dan kurang dari 180 hari dengan melakukan perijinan terlebih dahulu.

- Dalam proses pengurusan perijinan paspor yang dipergunakan harus memiliki validitas tanggal berakhir 60 hari dari tanggal permohonan ijin.
- Hukum ini memberikan 6 tipe perijinan yaitu ijin tinggal terbatas, ijin tinggal keluarga, ijin tinggal pelajar, ijin tinggal jangka panjang, humanitarian resident permits dan ijin tinggal bagi korban *human trafficking*.
- Nantinya jika pemohon menginginkan akan menetap kembali di Turki maka pemohon dapat melakukan pengurusan di kantor Konsulat Turki di negara masing-masing. Hal ini jelas lebih mempermudah proses dan memperpendek waktu tunggu di Turki.
- Jika telah sampai pada jangka waktu 120 hari maka ijin tinggal jangka pendek otomatis tidak berlaku.
- Setelah bertempat tinggal di Turki dengan perijinan jangka pendek, maka keluarga ataupun pelajar yang ingin tinggal lebih dari 8 tahun memiliki hak untuk mengajukan ijin tinggal jangka panjang dengan ketentuan pemohon dalam 364 hari dalam 5 tahun tidak berada diluar Turki dengan akumulasi mencapai 120 hari.
- Apabila pemohon perijinan jangka panjang menginginkan mendapatkan pekerjaan di Turki maka pemohon diwajibkan untuk mengajukan perijinan bekerja.

- Pemeriksaan kelengkapan dokumen pernikahan yang sesuai dengan standart internasional tidak dapat diganggu gugat.
- Pemegang ijin tinggal tidak perlu mengajukan ijin tinggal kembali. Ijin bekerja dikeluarkan oleh *Ministry of labor and Sosial Security* (Pusch, 2015)

Dengan ketentuan legal hukum Turki tersebut yang lebih mengutamakan pengungsi yang berasal dari Eropa hal tersebut lah yang menguatkan alasan dasar Uni Eropa untuk mejalin kerjasama dengan Turki dalam mengangani krisis pengungsi yang terjadi di Eropa.

Dari kerjasama ini Uni Eropa memiliki keuntungan yaitu Uni Eropa mampu mengatasi krisis pengungsi yang terjadi di Eropa dan dapat menghambat arus para pengungsi yang akan ke Eropa. Keuntungan Uni Eropa dengan kerjasama ini dapat dilihat dari isi perjanjian kerjasama tersebut pertama, Turki akan menampung seluruh para pengungsi dan pencari suaka sebelum mereka dinyatakan legal untuk masuk ke Eropa. Artinya dengan hanya menerima para pengungsi dan para pencari suaka yang telah dinyatakan legal oleh Turki maka keamanan wilayah Uni Eropa dapat terkendali karena tidak ada lagi para pengungsi ilegal yang masuk ke Eropa yang dapat mengancam keamanan kawasan Eropa.



Dari kerjasama ini selain memiliki keuntungan Uni Eropa juga memiliki kerugian. Dimana kerugian ini adalah keuntungan yang didapat oleh Turki melalui kerjasama ini. Dalam kerjasama ini Turki mendapatkan keuntungan berupa janji Ekonomi dengan fasilitas perjalanan tanpa visa ke Uni Eropa dan Turki juga akan di pertimbangkan lagi untuk menjadi anggota Uni Eropa sesuai dengan isi dari kesepakatan kerjasama tersebut. Dengan dibebaskannya visa ke Eropa maka ditakutkan akan mengancam zona Schengen yang ada di Eropa selain itu dengan bebasnya masyarakat Turki dapat keluar masuk ke Eropa dengan mudah ditakutkan akan menimbulkan gesekan di masyarakat Eropa karena secara latar belakang Turki memiliki perbedaan dari segi Sosial, Budaya dan Agama.