

Upaya Komunitas Epistemik Dalam Mendorong Perubahan Kebijakan *Common European Asylum System* Tahun 2016

Wilma Istikasari

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Email: wilma.istikasari.2014@fisipol.umy.ac.id

Abstract

The purpose of this research is to provide insight into the involvement of the epistemic community in policy making and changing in the EU. The Common European Asylum System policy is deemed incapable of handling the refugee crisis in 2015, resulting the European Commission propose to changes the policy. The Epistemic Community as an agent with the expertise and authority to propose a policy certainly has some efforts to make the existing system work effectively and efficiently. This paper will review what efforts they are doing so as to make the government proposed changes to the Common European Asylum System in 2016.

Keywords : Epistemic Community, Common European Asylum System, European Union

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan pandangan mengenai keterlibatan komunitas epistemik dalam pembuatan ataupun perubahan kebijakan di Uni Eropa. Kebijakan *Common European Asylum System* dirasa tidak mampu menangani krisis pengungsi di tahun 2015, mengakibatkan European Commision mengajukan proposal perubahan terhadap kebijakan tersebut. Komunitas Epistemik sebagai agen yang memiliki keahlian dan otoritas untuk mengusulkan suatu kebijakan tentu memiliki beberapa upaya agar sistem yang ada dapat bekerja secara efektif dan efisien. Tulisan ini akan mengulas upaya apa saja yang mereka lakukan sehingga mampu membuat pemerintah mengajukan perubahan terhadap Common European Asylum System pada tahun 2016.

Keywords : Komunitas Epistemik, Common European Asylum System, Uni Eropa

Pendahuluan

Dalam tata kelola pemerintahan Uni Eropa, setiap perumusan kebijakan tidak mutlak dilakukan oleh komisi Eropa, namun dalam prosesnya tentu melibatkan banyak pihak, termasuk dalam merumuskan kebijakan migrasi tersebut. Pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan migrasi antara lain adalah *European Parliament (EP)*, *the European Court of Justice (ECJ)* dan juga mempertimbangkan pendapat dari komunitas epistemik (Niemann, 2006, hal. 280). Komunitas epistemik merupakan jaringan profesional dengan keahlian yang diakui dan memiliki otoritas untuk mengusulkan atau membuat kebijakan pada masalah tertentu yang relevan dengan ilmu pengetahuan yang dimiliki. Mereka dapat berasal dari latar belakang maupun negara yang berbeda, tetapi memiliki serangkaian norma yang memotivasi tindakan bersama, kesamaan keyakinan mengenai masalah utama dalam bidang yang dikuasai, berbagi kriteria untuk mengevaluasi pengetahuan dan merumuskan kebijakan bersama (Clunan, 2007).

Kebijakan suaka dan migrasi di Uni Eropa juga tak lepas dari adanya campur tangan para ahli baik yang merupakan ekspertis hak asasi manusia maupun para ahli di bidang hukum pengungsi. Upaya penanganan pencari suaka dan migrasi di Uni Eropa terus dilakukan hingga pada tahun 1999, negara anggota Uni Eropa mengumumkan *Common European Asylum System* (Kaunert & Leonard, 2012, hal. 2)

Pada tahun 2013 Uni Eropa menerima 43,5% dari jumlah keseluruhan pencari suaka dari seluruh dunia. Hal ini didasari oleh kewajiban Uni Eropa untuk melindungi siapapun yang membutuhkan pertolongan seperti yang tercantum dalam *Charter of Fundamental Right* dan *Treaty on the Functioning of The European Union*. Namun dalam praktiknya penerimaan pencari suaka yang datang ke Uni Eropa dianggap masih belum maksimal. Dalam tahun 2013 saja hampir 90% dari total pencari suaka mengklaim bahwa mereka hanya bisa masuk ke 10 negara dari keseluruhan negara yang tergabung Uni Eropa. Disisi lain, meskipun Uni Eropa telah memiliki *Common European Asylum System* masih ada negara yang belum sepenuhnya menerapkan sistem ini seperti Norwegia, Islandia, Swiss dan Liechtenstein (Takle & Seeberg, 2015).

George Soros yang merupakan ketua dari *Open Society Institute* berpendapat bahwa Uni Eropa dirasa perlu bertanggung jawab terhadap kekurangan dari kebijakan suaka bersama yang dimiliki, yang mana telah mengubah pertumbuhan angka pengungsi yang seharusnya dapat dikelola menjadi permasalahan politik yang lain. Setiap negara anggota selama ini masih

bertindak egois dan lebih berfokus pada kepentingan domestik (Soros, 2015). Pendapat yang sama diberikan oleh praktisi hukum pengungsi dari negara-negara Visegrad bahwa kebijakan migrasi yang ada saat ini, baik dalam Dublin Regulation maupun skema relokasi pengungsi, terbukti tidak berfungsi secara baik dan cenderung buruk atau tidak dapat diterima secara politik. Hal tersebut dikarenakan sistem yang ada tidak dihormati oleh seluruh negara yang merupakan anggota Uni Eropa (Stevulova & Rozumek, 2016).

Dengan adanya ketidakefektifan *Common European Asylum System*, maka muncul kekhawatiran dari berbagai pihak termasuk komunitas epistemik yang selama ini membantu proses pembuatan atau perumusan kebijakan tersebut. Mereka menilai bahwa perlu adanya peninjauan ulang dalam penerapan kebijakan tersebut sesuai dengan norma dan prinsip dalam hukum pengungsi dan hak asasi manusia. hal itu kemudian menjadi dasar untuk mendorong mereka untuk mengajukan perubahan dalam kebijakan yang saat ini diterapkan. Pada 6 April 2016 *European Commission* memutuskan untuk mengumumkan reformasi pada *Common European Asylum System*.

Table 1 Perubahan yang diajukan European Commission

CEAS (2013)	CEAS New Package (2016)
Proses penerimaan permohonan dibebankan pada negara pertama dimana pencari suaka tersebut (<i>irregular entry</i>)	Aturan diperketat dengan menambahkan 4 kriteria bagi pencari suaka agar dapat di terima di negara anggota Dublin yaitu (eppgroup.eu, 2017) : <ol style="list-style-type: none"> 1. Ada keluarga yang tinggal di negara anggota. 2. Visa/ijin tinggal yang terdahulu. 3. Diploma dari negara anggota yang berlaku. 4. Apabila pencari suaka tidak memenuhi ketiga kriteria, akan dipindahkan ke negara dengan jumlah populasi dan pemohon suaka terendah.
Mekanisme alokasi pencari suaka yang menjadi tanggung jawab semua negara anggota Uni Eropa	Mekanisme alokasi korektif yang memiliki unsur utama meliputi (European Union, 2017): <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistem otomatis yang memantau jumlah pencari suaka yang diterima dan di kembalikan oleh masing-masing negara 2. Kunci referensi yang menetapkan kapan suatu negara berada pada ambang batas penerimaan pencari suaka 3. “<i>Fairness Mechanism</i>” yang merupakan mekanisme alokasi yang dibebankan pada seluruh negara anggota agar tidak ada negara yang berada pada tekanan karena jumlah pencari suaka yang tidak proporsional.
Badan yang mengatur mekanisme teknis pelaksanaan CEAS adalah European Asylum	Badan yang mengatur mekanisme teknis pelaksanaan CEAS diubah menjadi Common European Asylum Service

Supporting Office	
Sistem <i>Eurodac</i> (database yang berisi sidik jari pemohon suaka)	Penambahan data berupa biometric wajah, nama, data kelahiran, kebangsaan, dokumen perjalanan yang mendukung proses identifikasi pemohon suaka

Perubahan ini merupakan tindak lanjut dari *far reaching strategy* yang diajukan oleh *European Commission* melalui *European Agenda on Migration* untuk menangani permasalahan migrasi yang saat ini menjadi masalah serius di negara-negara Eropa.

Upaya EASO dalam Menegakkan Norma-Norma Penanganan Pengungsi

Adanya perubahan kebijakan Common European Asylum System yang diusulkan oleh European commission tahun 2016 tidak terlepas dari upaya komunitas epistemik dalam mengemas kebijakan agar bersifat kredibel dan efisien. Alexander Wendt melalui pemikirannya menjelaskan bahwa saat ini terjadi transformasi sistem dari sistem Hobbesian yang bernuansa peperangan/konflik, menuju sistem Kantian yang bernuansa persahabatan/kerjasama (Hadiwinata, 2017). Melalui komunitas epistemik, negara-negara anggota Uni Eropa bekerja sama untuk menangani masalah suaka yang kembali memanas pasca krisis pengungsi yang masuk di tahun 2015.

European Asylum Supporting Office (EASO) kini memegang peran penting sebagai agensi yang berisikan para pakar / ekspertis dalam bidang suaka dengan mandat resmi dari European Commission. Dalam melaksanakan tugasnya, mereka melakukan berbagai macam kegiatan yang mendukung proses penerimaan pencari suaka internasional di negara-negara anggota. Mereka memfasilitasi pertukaran informasi diantara para ahli, praktisi dan perwakilan yang ditunjuk oleh negara anggota dalam pertemuan rutin yang mereka laksanakan tiap tahunnya.

Komunitas epistemik selalu bertindak dengan dasar pengetahuan melalui ide dan gagasan yang mereka bawa untuk membentuk preferensi negara guna menyelesaikan konflik kepentingan negara yang ada. Melalui pengetahuan bersama yang mereka miliki mereka mencoba mentransformasikan pengetahuan dari forum akademik ke ranah politik. Studi kebijakan saat ini menunjukkan adanya ketertarikan yang berkembang dengan pesat mengenai peran ide, nilai dan pemahaman teknis dalam membentuk hasil politik (Haas, 2001).

Melalui EASO sebagai agensi yang mewadahi para pakar dan praktisi yang ada, mereka kemudian melakukan proses pertukaran yang menuntut mereka untuk memiliki identitas

berasama dalam membentuk dan mendefinisikan kepentingan bersama yang mereka miliki. Dalam masalah suaka, mereka tidak bisa kemudian hanya mementingkan kepentingan nasional dari tiap negara yang ada. Apabila melihat pada gagalnya sistem bersama yang disebabkan oleh ketidakpatuhan negara dalam menjalankan kebijakan itu, tentu ada serangkaian norma dan prinsip yang tidak dijalankan dengan baik. Beberapa tindakan dilakukan antara lain adalah :

1. Penyelarasan Norma Hukum Internasional dengan Prinsip Uni Eropa

Konstruktivisme melihat pada pola interaksi yang dibentuk oleh beberapa unsur seperti norma, identitas, intensi dan bahasa yang menjadi bagian penting dari historis hubungan antar subjek (Kratochwil, 2017, hal. 260). Kebijakan CEAS dibentuk dengan menjalankan serangkaian norma dan prinsip yang telah lama terbentuk sebagai acuan dan pertimbangan dalam memberikan perlindungan pada para pengungsi. Prinsip dan norma tersebut antara lain adalah *non-refoulement*, *burden sharing* dan *family reunification*.

- a. *Non-Refoulement*

Non-refoulement ditempatkan sebagai salah satu norma dari *Jus Cogens* atau biasa disebut *Parempatory Norms* yang merupakan prinsip dasar dalam hukum internasional yang diterima oleh masyarakat internasional sebagai norma yang tidak boleh dilanggar (Allain, 2001, hal. 533). Komunitas epistemik dalam membantu pemerintah merumuskan perubahan kebijakan CEAS tidaklah terlepas dari norma ini. Justru dengan adanya norma *non-refoulement* kebijakan yang kemudian diajukan adalah dengan memberikan kesempatan kepada pencari suaka yang tidak lolos kualifikasi pengajuan di tingkat pertama, dapat mengajukan banding di pengadilan tinggi negara dimana mereka mengajukan permohonan tersebut

- b. *burden sharing*

Melihat pada *norms-based logic*, memiliki pengertian bahwa tindakan yang dilakukan oleh suatu komunitas memiliki dasar peraturan, praktik dan norma yang terkonstruksi secara sosial, diketahui secara publik dan mengantisipasi. Sisi normatif dari *burden sharing* menekankan bahwa motivasi, pilihan dan perhitungan strategis aktor politik dibingkai oleh konteks kelembagaan, yang membentuk peluang untuk bertindak (Thielemann, 2003). Melalui komunitas epistemik, prinsip *burden-sharing* kemudian kembali di angkat sebagai satu prinsip dalam penerimaan pencari suaka di Uni Eropa. CEAS semula membebaskan penerimaan pengungsi pada negara pertama

dimana pencari suaka tersebut tiba, menjadi mekanisme keadilan “*fairness mechanism*” yang kemudian membebaskan pengalokasian pencari suaka kepada seluruh negara anggota.

c. *family reunification*

Salah satu hal penting yang di bawa oleh komunitas epistemik adalah penghormatan pada prinsip *family reunification*, mengingat prinsip tersebut merupakan pertimbangan dalam hal kemanusiaan. Prinsip ini kemudian menekankan pada pemberian hak kepada pengungsi untuk dapat melakukan reuni dengan keluarga baik dimana suaka diberikan maupun di area *resettlement*. Konvensi *The Final Conference of Plenipotentiaries* tahun 1951 mencerminkan prinsip ini sebagai “hak esensial pengungsi” dimana dalam konvensi tersebut mendesak pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada anggota keluarga pengungsi begitu kepala keluarga diberikan izin masuk ke suatu negara anggota (UNHCR, 2001). Melalui prinsip ini, kebijakan CEAS yang diusulkan komunitas epistemik melalui European Commission menekankan pada *family reunification* sebagai salah satu kriteria paling penting dalam penerimaan pencari suaka di Uni Eropa (eppgroup.eu, 2017).

2. Media EASO dalam Menyalurkan Norma-Norma Penanganan Pengungsi

Dengan dasar prinsip yang telah disebutkan sebelumnya, komunitas epistemik kemudian berusaha menekan pemerintah dengan berbagai macam kegiatannya, terutama yang menyangkut pengetahuan. Dalam praktiknya, komunitas epistemik yang ada secara bersama mengembangkan sebuah pendekatan umum untuk mendapatkan informasi terkait negara asal. Mereka melakukan beberapa koordinasi untuk membentuk pengetahuan bersama terkait suaka yang masuk. Beberapa cara tersebut antara lain adalah *fact-finding mission*, workshop rutin, konferensi.

a. *Fact-Finding Mission*

Fact finding mission memiliki tujuan untuk membentuk pengetahuan bersama mengenai negara asal pencari suka. Untuk beberapa negara seperti Iran, Afghanistan dan Somalia, informasi semacam ini sulit untuk di akses mengingat situasi kemanan yang tidak stabil (Engelmann, 2015, hal. 190). Dengan menyelenggarakan *Fact finding mission*, unit COI dari beberapa negara yang tergabung dalam EASO bersama-sama mengumpulkan informasi yang digunakan dalam konteks institusi.

Pengetahuan yang para ahli dapatkan tersebut kemudian dibagikan melalui pertemuan yang diadakan secara khusus diantara negara-negara yang terlibat.

b. Workshop Rutin

Kegiatan lain yang dilakukan oleh EASO dalam membentuk pengetahuan bersama adalah melalui workshop rutin yang diadakan sekitar delapan hingga sepuluh kali dalam setahun. Topik yang paling sering di usung adalah mengenai tren suaka dari negara-negara asal yang mengajukan permohonan. Interaksi yang sering terjadi selama masa workshop tersebut dapat membentuk kesamaan pemahaman mengenai tren suaka yang masuk. Hal tersebut memungkinkan pembuat kebijakan mendapatkan informasi mengenai negara mana saja yang dapat menjadi fokus perhatian dalam proses pembuatan kebijakan baru.

c. Konferensi

Konferensi merupakan agenda tahunan para pakar yang ada dalam EASO dimana mereka mempublikasikan hasil diskusi maupun hasil riset mengenai pencari suaka. Dalam konferensi juga dilaksanakan pertemuan bertema serta menentukan kurikulum pelatihan EASO guna meningkatkan dukungan pada negara anggota CEAS, terlebih kepada negara yang belum sepenuhnya melaksanakan sistem bersama tersebut.

3. Forum konsultatif dengan masyarakat sipil

Selain melakukan diskusi dan pertemuan dengan sesama anggota terpilih, EASO juga melaksanakan forum konsultatif dengan masyarakat yang menitik beratkan pada pandangan dari masyarakat luas mengenai pelaksanaan CEAS. Tujuan dari forum ini adalah membentuk mekanisme pertukaran ide antara EASO dan pemegang kepentingan dari masyarakat. Forum konsultatif dilaksanakan di bulan akhir setiap tahunnya.

Dalam kasus perubahan kebijakan CEAS 2016, rapat pleno dari forum konsultatif ini dilaksanakan pada 28-29 November 2016 di Athena, dimana dalam rapat ini membahas mengenai pembentukan hotspot di negara Yunani dan Itali yang paling banyak menerima pencari suaka. Tak hanya itu, dalam forum juga membahas mengenai bagaimana sudut pandang masyarakat luas tentang skema relokasi,

aktifitas EASO, informasi dan analisis, kebutuhan akan kelompok advokasi, integrasi, dimensi eksternal dan hak-hak fundamental (EASO, 2016).

Forum konsultatif menghasilkan beberapa laporan serta umpan balik dari banyak organisasi non pemerintah mengenai kinerja pemerintah Uni Eropa melalui kebijakan CEAS selama menangani gelombang pengungsi tahun 2015. Tak hanya itu, forum juga menghasilkan ide ataupun gagasan dari akumulasi pengetahuan yang dibawa oleh masyarakat sipil ke dalam pemerintahan.

Dengan beberapa kegiatan tersebut dapat dikatakan bahwa dalam perubahan kebijakan CEAS sangatlah menekankan pada pentingnya dimensi sosial yang mengacu pada norma, nilai, aturan, identitas budaya sebagai penentu dalam proses kebijakan. Seperti yang dikatakan Christian Reussmith yang meyakini bahwa agen (aktor/tokoh) dan struktur bersifat saling memperkuat. Norma, nilai budaya dan simbol linguistik membentuk identitas, kepentingan dan intensi aktor/tokoh, namun struktur (kekuasaan, ketertiban, rivalitas, dan persahabatan) tidak akan bekerja dengan baik tanpa adanya upaya dari para tokoh untuk mewujudkannya (Reus-smit, 2005). Komunitas epistemik sebagai aktor yang memiliki pengaruh kuat berupaya membentuk kepentingan bersama dari negara anggota Uni Eropa sebagaimana didasarkan kepada Norma dan Pinsip yang mereka bawa berdasarkan aturan Internasional, hukum Uni Eropa dan juga aturan dari negara anggota.

Upaya EASO dalam membangun jaringan dengan aktor lain dalam pemerintah maupun non pemerintah

Kebijakan CEAS yang mendapat pertentangan dari beberapa negara anggota membuat banyak organisasi internasional non pemerintahan turut memperhatikan hal ini. Margareth E. Keck dan Kathryn Sikkink menyebutkan bahwa jaringan advokasi berpengaruh secara signifikan baik secara transnasional maupun domestik dengan membangun *link* baru diantara aktor dalam masyarakat sipil, negara dan organisasi internasional. Aktor yang terlibat didalamnya memiliki relevansi dalam bekerja secara internasional pada isu yang sama dimana mereka saling berbagi nilai, gagasan bersama dan saling bertukar informasi (Keck & Sikkink, 1998).

EASO sebagai agensi pemerintahan memiliki poin tersebut dimana mereka selalu melibatkan aktor lain –masyarakat sipil dan organisasi internasional- di setiap kegiatannya. EASO harus melibatkan beberapa aktor non pemerintahan guna meningkatkan keefektifan dari

kebijakan yang ada. Keterlibatan aktor non pemerintah tersebut dapat memberikan kontribusi yang besar mengingat bahwa mereka adalah aktor yang juga menjunjung dan menghormati hak-hak para pencari suaka.

Selain itu, penekanan pada jaringan advokasi sendiri terletak pada kekuatan yang tidak lagi berada dalam konteks aktor tradisional, namun justru kepada produksi dan penyebaran informasi yang cepat, akurat dan efektif. EASO sendiri memiliki *Information and Documentation System (IDS)* yang memberikan gambaran mengenai bagaimana sistem suaka yang dimiliki yang memungkinkan pengguna mengakses ke dalam instrumen CEAS. Dengan EASO sebagai pusat pengelolaan sistem ini, anggota jaringan dapat memvalidasi dan memperbarui informasi suaka nasional dari negara-negara anggota secara reguler. Kemudian secara paralel, EASO mengkoordinasikan dan memperbarui konten dan meningkatkan fungsionalitas sistem. Dengan adanya persebaran informasi yang cepat dan akurat ini, dapat memberikan gambaran kepada para pakar yang terlibat dalam jaringan untuk menentukan bagaimana sistem bersama yang seharusnya dimiliki.

EASO melakukan kerjasama dalam kerangka *practical co-operation*. Tujuan dari *practical co-operation* juga tidak hanya itu, tetapi juga memiliki tujuan untuk menangani masalah pada pemohon dengan isu tertentu, seperti anak-anak dan perdagangan bebas. *Practical co-operation* yang dilakukan EASO sendiri melibatkan European Commission, Negara Anggota, dan pemangku kepentingan lain dimana kerjasama ini meliputi lokakarya, konferensi, pertemuan khusus, dan lain-lain. Berikut merupakan pola kerjasama EASO dengan aktor lain :



Gambar 1: pola kerjasama EASO

1. Kerjasama EASO dengan UNHCR dan Organisasi Internasional lain

Dalam menjalankan tugasnya, EASO memiliki kedekatan kerjasama dengan United Nation High Commissioner for Refugee (UNHCR) dan dengan organisasi baik Internasional maupun intergovernmental yang relevan. EASO dan UNHCR juga telah memiliki *working arrangement* dimana mereka akan bekerja sama memperkuat bidang pelatihan, proses kualitas, perlakuan terhadap *unaccompanied minors*, resettlement, dan dimensi eksternal EASO dalam bidang khusus dan dukungan keadaan darurat (EASO, 2014). Dalam *working arrangement* yang dilakukan oleh EASO dan UNHCR terdapat beberapa pertimbangan yang menjadi dasar adanya kerjasama ini. UNHCR diberikan mandat untuk memimpin dan mengkoordinasi aksi internasional untuk memastikan perlindungan pengungsi dan membantu pemerintah untuk mengidentifikasi dan mengimplemantasikan solusi jangka panjang (EASO, 2013).

Tak hanya UNHCR, EASO juga melakukan kerjasama dengan organisasi Internasional dan intergovernmental lain yang relevan dalam bidang suaka seperti the General Directors of Immigration Services Conference (GDISC), the Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugee (ICG), dan juga International

Organization on Migration (IOM). Kerjasama tersebut dilakukan untuk mendapatkan informasi relevan terkait suaka dari berbagai macam sudut pandang organisasi yang terlibat. Dengan informasi dan dukungan dari mereka, kebijakan yang kemudian diambil dapat sesuai dengan kepentingan masyarakat umum.

2. Kerjasama dengan Agensi Uni Eropa dan Agensi JHA

EASO juga bekerja sama dengan agensi-agensinya yang ada di Uni Eropa sebagai anggota dalam jaringan koordinasi antar agensi. Kerjasama ini dimaksudkan untuk membantu dalam meningkatkan kinerja praktik, manajemen dan juga menyelesaikan konflik kepentingan. Kerjasama dengan agensi Justice and Home Affairs (JHA) bersama Frontex, the FRA, Europol, Eurojust, CEPOL, European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), dan agensi lain juga dilakukan guna meningkatkan kinerja dan memperkaya informasi untuk para pakar yang terlibat di dalamnya. Beberapa *working arrangement* dengan agensi tersebut juga sudah ditandatangani dan diperbarui setiap dua tahun sekali.

Working arrangement antara EASO dan Frontex dilaksanakan untuk membangun mekanisme kerjasama antar agensi Uni Eropa dan membangun kemampuan dalam perspektif kebijakan suaka dan manajemen batas Uni Eropa, termasuk kerjasama dengan negara ketiga yang sejalan dengan dasar hukum masing-masing dan peran European Commission. Kerjasama serupa juga dilakukan dengan FRA, yang mana menekankan kepada sinergi di area *freedom, security and justice* dengan menghormati hak-hak dasar pencari suaka. Kerjasama EASO dan FRA juga dibangun untuk bertukar keahlian, informasi, dan praktik terbaik baik dalam dukungan operasional, kerjasama dengan organisasi dan negara ketiga serta dukungan informasi dan analisis (EASO, 2013).

Tak kalah penting, kerjasama EASO dengan eu-LISA yang lebih menekankan kepada kerjasama dalam sistem informasi yang merupakan hal krusial terkait riset dan analisis. Kerjasama ini juga sebagai bentuk dukungan terhadap sistem Eurodac dan sistem informasi terkait kebijakan CEAS yang akan diperbarui. Berdasarkan Regulasi (EU) 1077/2011 dan 439/2010 (EASO, 2014). Kedua belah pihak melakukan pertukaran informasi yang terkumpul dan terproses, statistik, analisis dan laporan dalam memenuhi tugasnya sesuai dengan ketentuan yang relevan guna kepentingan dukungan untuk CEAS.

3. Kerjasama dengan Akademia dan anggota Majelis dan Pengadilan

EASO mencurahkan perhatian khusus terhadap dunia akademisi dan juga anggota majelis pengadilan di negara-negara anggota Uni Eropa. Kerjasama dengan anggota majelis pengadilan juga ditunjukkan melalui kerjasama dengan the International Association of Refugee Law Judges (IARLJ) dan the Association of European Administrative Judges (AEAJ). Posisi dan kedudukan yang dimiliki oleh akademisi dan anggota majelis pengadilan dapat memberikan pengaruh besar terhadap pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang telah disesuaikan dengan aspek hukum baik internasional, institusi maupun dalam masyarakat.

Melihat pada langkah sebelum menentukan kebijakan apa yang akan diambil, komunitas epistemik memiliki tempat dalam proses “*impact assesment*”. *Impact assesment* sendiri merupakan analisis dampak jangka panjang atas kebijakan yang akan di usulkan kepada pemerintah (EASO, 2015). *Impact assesment* merupakan sarana pembelajaran yang dilakukan oleh *European Commision* bersama dengan pihak lain yang memiliki keterlibatan guna mendapatkan informasi yang relevan terkait kasus ataupun masalah yang dihadapi, agar menghasilkan kebijakan yang memenuhi tiga aspek utama yaitu dimensi ekonomi, lingkungan dan sosial (EEAC, 2006).

Setelah melalui tahap tersebut, proposal kebijakan dalam *impact assesment* perlu dilakukan pengkajian oleh *Regulatory Scrutiny Board*. *Regulatory Scrutiny Board* adalah dewan pengurus yang melakukan kajian terhadap usulan kebijakan baru sebelum dapat di publikasikan ke masyarakat umum. Apabila usulan yang diberikan lolos kajian, kemudian kebijakan tersebut akan di publikasikan melalui Konsultasi Publik. Laporan *impact assesment* dipublikasikan bersama proposal ataupun ketetapan *European Commision*. Laporan tersebut juga dikirimkan ke pembuat hukum Uni Eropa, Parlemen dan Dewan Uni Eropa. Dalam konsultasi publik ini, masyarakat sipil dan organisasi internasional yang memiliki kepentingan dapat memberikan komentarnya dan kontribusinya melalui “*call for respons*” yang dibuka untuk beberapa waktu. Hal ini juga berlaku ketika proposal legislatif diselesaikan dan dipublikasikan oleh *European Commission*, warga negara dan pemegang kepentingan memiliki kesempatan lain untuk memberikan timbal balik dalam proposal tersebut ketika sudah masuk ke pembuatan undang-undang (ec.europa.eu, *Impact Assesment*, 2018).

Dalam titik Konsultasi Publik inilah jaringan advokasi dibutuhkan guna mendapatkan respon positif atas usulan kebijakan yang telah dikaji sebelumnya. Dengan semakin banyak

kerjasama yang terjalin antara para pakar dalam EASO dengan organisasi dan agensi internasional, akan semakin banyak dukungan dan masukan yang didapatkan.

Kesimpulan

Pemikiran konstruktif menganalisa proses sosial dimana aktor yang mengkonstruksi pemahaman mengenai dunia melalui pengaplikasian ide-ide secara luas dan juga melalui pola-pola penalaran. Dengan demikian, konstruktif menentukan bagaimana aktor datang untuk mengenali kepentingan dan membuat pilihan. Selain itu menurut Wendt, saat ini terjadi transformasi sistem dari sistem Hobbesian yang bernuansa peperangan/konflik, menuju sistem Kantian yang bernuansa persahabatan/kerjasama. Hal tersebut menjadi dasar dari upaya komunitas epistemik dalam mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan pada kebijakannya. Komunitas epistemik melakukan transfer norma melalui beberapa kegiatan yang mereka lakukan.

Pertama, mereka berupaya untuk menengakkan norma-norma yang menjadi acuan dalam penanganan pengungsi. Melalui EASO yang memfasilitasi pertukaran informasi diantara para ahli, praktisi dan perwakilan yang ditunjuk oleh negara anggota, mereka menyelaraskan norma yang terdapat dalam hukum internasional dengan prinsip yang ada di Uni Eropa sebagai dasar pengusulan kebijakan baru. Prinsip *Non-refoulement*, *Burden Sharing* dan *Family Reunification* coba diusung oleh komunitas epistemik ke dalam kebijakan baru yang diusulkan. Upaya tersebut kemudian ditindak lanjut dengan menyalurkan norma melalui beberapa media yang digunakan. Untuk mendapat informasi yang akurat dan efisien bagi pemerintah, mereka melakukan *fact-finding mission*, workshop rutin dan konferensi. EASO menggunakan kegiatan tersebut sebagai media interaksi dimana para ahli yang tergabung dapat bertukar informasi dan mempublikasikannya sesuai dengan topik yang dibahas yang masih terkait dengan masalah pencari suaka.

Selain itu terdapat forum konsultasi dengan masyarakat sipil dimana membahas mengenai bagaimana sudut pandang masyarakat luas tentang skema relokasi, aktifitas EASO, informasi dan analisis, kebutuhan akan kelompok advokasi, integrasi, dimensi eksternal dan hak-hak fundamental. Pentingnya norma yang dibungkus oleh ide dan gagasan yang saling dibagikan sesama anggota menunjukkan sisi perubahan kebijakan CEAS yang dipengaruhi oleh komunitas

epistemik menekankan pada pentingnya dimensi sosial yang mengacu pada norma, nilai, aturan, identitas budaya sebagai penentu dalam proses kebijakan.

Upaya lain yang dilakukan oleh EASO sebagai agensi yang memayungi para ahli adalah dengan melakukan kerjasama dalam suatu jaringan advokasi dengan aktor lain baik dalam pemerintah maupun non pemerintah. Beberapa kerjasama tersebut adalah, yang pertama, kerjasama EASO dengan UNHCR dan organisasi Internasional lain seperti IOM, General Directors of Immigration Services Conference (GDISC), Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugee (ICG). Kedua, kerjasama EASO dengan agensi lain di Uni Eropa yang termasuk dalam agensi dibawah *Justice and Home Affair (JHA)*. Agensi tersebut antaralain Frontex, the FRA, Europol, Eurojust, CEPOL, European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA). Ketiga, EASO juga bekerjasama dengan akademia dan anggota majelis dan pengadilan seperti International Association of Refugee Law Judges (IARLJ) dan the Association of European Administrative Judges (AEAJ).

Dengan upaya yang komunitas epistemik tersebut, memberikan dampak pada pengajuan proposal perubahan kebijakan Common European Asylum System pada tanggal 6 April 2016 oleh European Commission. Perubahan kebijakan meliputi proses penerimaan yang semula dibebankan pada negara pertama, kini melibatkan semua negara yang tergabung dalam sistem Dublin. Mekanisme alokasi pencari suaka korektif kini berubah menggunakan "*fairness mechanism*" yang mengalokasikan pencari suaka ke seluruh negara anggota agar tidak ada negara yang kelebihan dan tidak proporsional. Perubahan lain adalah *upgrade European Asylum Supporting Office* menjadi *Common European Asylum Service* agar sistem menjadi lebih efektif. Perubahan terakhir terkait penambahan data dalam sistem Eurodac agar negara anggota lebih mudah mengidentifikasi pencari suaka dan menekan pergerakan "*secondary*".

Daftar Pustaka

- Allain, J. (2001). The Jus Cogens Nature of Non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, 533.
- Clunan, A. L. (2007). *Epistemic Community International Relation*. Dipetik Maret 20, 2017, dari Encyclopedia Britannica Inc.: <https://www.britannica.com>
- EASO. (2012). *EASO Country of Origin Information Report Methodology*. European Union. Luxembourg: European Asylum Supporting Office.
- EASO. (2012). *Working Arrangement between EASO and The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of Member State of the European Union*. Warsaw: European Asylum Support Office.
- EASO. (2013). *Working Arrangement between EASO and European Union Agency for Fundamental Right*. Strasbourg: European Asylum Support Office.
- EASO. (2013). *Working Arrangement between EASO and UNHCR*. Geneva: European Asylum Support Office.
- EASO. (2014). *EASO Work Programme*. Malta: European Asylum Support Office.
- EASO. (2014). *Working Arrangement between EASO and eu-LISA*. Malta: European Asylum Support Office.
- EASO. (2015). *European Asylum Support Office Newsletter*. Malta: European Asylum Support Office.
- EASO. (2016, November). *EASO Consultative Forum*. Dipetik Februari 8, 2018, dari EASO: <https://www.easo.europa.eu/2016-consultative-forum>
- EASO. (2016). *Press Release: EASO Consultative Forum in Athens attracts over 200 members of Civil Society Organization and Individual*. European Union. Malta: European Asylum Supporting Office.
- ec.europa.eu. (2016). *Common European Asylum System*. Dipetik Januari 1, 2018, dari Migration and Home Affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en
- ec.europa.eu. (2018, Januari 1). *Impact Assesment*. Dipetik Februari 22, 2018, dari Planning and Proposing Law: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en#subsidiarity-and-proportionality
- EEAC. (2006). *Impact Assesment of European Commision Policies : Achievemnet and Prospect*. Brussels: European Environment and Sustainable Development Advisory Council.

- emnbelgium.be. (2011, Desember 20). *New Asylum "Qualification Directive"*. Dipetik November 8, 2017, dari European Migration Network: <https://emnbelgium.be/news/new-asylum-qualification-directive>
- Engelmann, C. (2015). *Common Standards via the Backdoor the Domestic Impact of Asylum Policies Coordination in the European Union*. Maastricht: Maastricht University.
- eppgroup.eu. (2017, Oktober 19). *New, stricter asylum rules: country of entry principle gives way to true solidarity mechanism*. Retrieved Oktober 20, 2017, from EPP Group in the European Parliament: <http://www.eppgroup.eu/press-release/Stricter-asylum-rules%3A-fair-distribution-of-responsibility?usebuid=11435>
- European Union. (2017). *Reform of the Dublin system*. European Parliamentary Research Service.
- Haas, P. M. (2001). Policy Knowledge : Epistemic Community. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 11578-11579.
- Hadiwinata, B. S. (2017). *Studi dan Teori Hubungan Internasional Arus Utama, Alternatif dan Reflektif*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Kaunert, C., & Leonard, S. (2012, December 10). The European Asylum Policy After The Treaty Of Lisbon And The Stockholm Programme : Towards Supranational Governance In A Common Area of Protection. *Oxford University Press*, 31, 2.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activist Beyond Borders Advocacy Network In International Politics*. New York, United States: Cornell University Press.
- Kratochwil, F. (2017). Rules, Norms, and Decision: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs. Dalam B. S. Hadiwinata, *Studi dan Teori Hubungan Internasional Arus Utama, Alternatif, dan Reflektif* (hal. 260). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Niemann, A. (2006). *Explaining Decision in the European Union*. New York: Cambridge University Press.
- Reus-smit, C. (2005). Constructivism. In S. Burchill, *Theories of International Relation* (p. 197). London: Palgrave.
- Soros, G. (2015, September 29). *Rebuilding The Asylum System*. Diambil kembali dari Social Europe: www.socialeurope.eu
- Spijkerboer, T. (2016, Februari 10). *Europe's Refugee Crisis: A Perfect Storm*. Dipetik Januari 1, 2018, dari University of Oxford: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/>

- Stevulova, Z., & Rozumek, M. (2016, November 14). *How To Reform The Common European Asylum System : A View From East-Central Europe*. Retrieved Maret 21, 2017, from Social Europe: <https://www.socialeurope.eu>
- Takle, M., & Seeberg, M. L. (2015). *The Dublin Regulation and Onward Migration in Europe*. Norwegian Social Research. Oslo: NOVA Report.
- TFEU. (2007). Declaration concerning the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal*.
- Thielemann, E. R. (2003). Between Interest and Norms: Explaining Burden-sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3), 254.
- UNHCR. (2001, Juni 20-21). Family Reunification in the Context of Resettlement and Integration. *ANNUAL TRIPARTITE CONSULTATIONS ON RESETTLEMENT*, hal. 2-3.