

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan migrasi di Eropa menjadi isu yang terus menimbulkan perdebatan di kalangan pemerintahan Uni Eropa, tak terkecuali oleh para pakar dan praktisi pro-migran yang bekerjasama dengan *European Asylum Support Office* sebagai suatu komunitas epistemik. 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).

Dalam setiap pengambilan kebijakan, Uni Eropa selalu membuka akses bagi kelompok kepentingan, termasuk di dalamnya komunitas epistemik yang ingin memberikan pengaruh dalam kebijakan publik tersebut. 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 menegakan masalah utama dalam bidang yang dikuasai, berbagi kriteria untuk mengevaluasi pengetahuan dan merumuskan kebijakan bersama (Clunan, 2007).

Komunitas Epistemik bertindak sebagai pihak yang dianggap dapat memberikan pengaruh yang sangat kuat dalam setiap pengambilan kebijakan di tiap-tiap negara. Hal tersebut didasarkan kepada kebutuhan para pembuat kebijakan akan informasi yang bersifat rasional dan saling berkaitan secara keseluruhan. Di samping itu, tidak semua pembuat kebijakan

memahami area dari isu yang sedang dihadapi. Oleh karena itu, komunitas epistemik dapat masuk untuk mempengaruhi pola pikir dan cara pandang para pembuat kebijakan yang ada. Di sisi lain keterlibatan kelompok kepentingan dapat memberikan banyak keuntungan bagi pembuat kebijakan. Menurut Mazey dan Richardson, akan sangat sulit untuk membuat kebijakan publik yang efektif tanpa keahlian khusus yang dimiliki kelompok kepentingan. Terlebih, keterlibatan mereka pada pengimplementasian kebijakan publik tersebut mempengaruhi kesuksesan dari implementasi itu sendiri (Bache & George, 2006, hal. 335). Pengetahuan dari para ahli tersebut merupakan hal pokok dalam institusi untuk memahami cara kerja teknis dari masyarakat ke dalam kebijakan yang akan dipengaruhi. Dengan begitu, suatu kebijakan akan dapat sesuai dengan apa yang menjadi tujuannya dan dapat berjalan dengan baik.

Uni Eropa dapat dilihat sebagai salah satu organisasi yang tak lepas dari jasa dari komunitas epistemik untuk merumuskan suatu kebijakan di bidang keamanan, militer, lingkungan serta migrasi. Sebagai contoh, dalam bidang keamanan di Uni Eropa terdapat *The European Union Military Committee* (EUMC) yang dibentuk tahun 1999 dan dapat dengan cepat masuk sebagai organ vital dalam proses pembuatan kebijakan di Uni Eropa. EUMC di desain sebagai forum konsultasi dan kerjasama dalam bidang pencegahan konflik dan manajemen krisis bagi negara-negara anggota Uni Eropa. Para ahli militer di dalamnya memiliki peran yang besar dalam pembentukan kebijakan *The Common Security and Defense Policy* (Biscop & Whitman, 2013, hal. 10-11). Tak hanya EUMC, terdapat beberapa komunitas epistemik lain di Uni Eropa seperti *Politics and Security Committee* dan juga *The EU Intelligence Analysis Centre*.

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. Uni Eropa sendiri telah membangun kerjasama di antara negara anggota untuk menangani

permasalahan migrasi sejak tahun 1993 dalam Traktat Maastricht¹ yang menjadi dasar hukum berdirinya Uni Eropa. Dalam pilar *Justice and Home Affairs* semua negara anggota Uni Eropa harus mengacu pada beberapa area sebagai kepentingan bersama, termasuk mengenai kebijakan suaka, kebijakan imigran dan kebijakan mengenai status kewarganegaraan negara ketiga (Bache & George, 2006, hal. 171).

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). Kebijakan ini dibentuk oleh komisi Eropa yang juga merupakan bagian dari kerangka pilar *Justice And Home Affairs*, dimana memiliki tujuan agar semua negara anggota terlibat dan bertanggung jawab terhadap penerimaan dan perlindungan pengungsi. Di dalam kebijakan tersebut, terdapat serangkaian instrument yang dibuat untuk mewujudkan keterbukaan negara-negara di Eropa terhadap para migran namun tetap membatasi adanya penyalahgunaan kebijakan migrasi. Seperti yang disampaikan oleh Jacques Barrot “Eropa yang terbuka! Tapi juga Eropa yang tidak membiarkan ranah ini tidak diatur. Supaya tidak dimanfaatkan oleh kelompok penyelundup manusia yang menyebabkan orang lain sengsara”. Oleh karena itu diharapkan kebijakan tersebut dapat diterapkan dengan baik (DW.com, 2008).

Kebijakan *Common European Asylum System* kemudian digunakan sebagai acuan negara anggota untuk menangani permasalahan permohonan suaka yang masuk. Sistem ini dinilai dapat berjalan efektif terkait adanya keseragaman konsep dan kriteria penanganan diantara negara anggotanya. Namun yang terjadi justru sebaliknya, sistem yang harusnya berhasil tersebut justru tidak mampu menangani permohonan suaka yang masuk ke Uni Eropa. Isu migrasi tersebut menjadi

¹ Perjanjian yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan baik dalam bidang ekonomi maupun politik yang terbagi dalam tiga pilar yaitu *European Community*, *Common Foreign And Security Policy* dan *Justice And Home Affairs*. Dalam perjanjian ini pula terbentuk Uni Eropa yang menggantikan *European Community*

semakin kompleks seiring dengan terjadinya lonjakan pencari suaka yang berasal dari negara yang sedang mengalami konflik seperti Suriah, Afghanistan dan negara lain di Timor Tengah. Krisis migran tersebut sebenarnya telah terjadi sejak tahun 2014 dan menyebabkan jumlah pencari suaka ke Eropa terus meningkat tiap tahunnya. Tercatat bahwa pada tahun 2015 terdapat 1.392.155 pengungsi yang mengajukan permohonan suaka di negara-negara Uni Eropa dan yang termasuk negara Schengen². Sebagai suatu fenomena global, perpindahan ini menyentuh angka tertinggi sejak perang dunia ke dua. Menurut data dari UNHCR, pada tahun 2016 lebih dari 65 juta orang terpaksa keluar dari negaranya karena konflik, kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia serta adanya bencana alam yang membuat suatu negara mengalami kerusakan (Churches' Commission for Migrants in Europe, 2016).

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*. Di sisi lain itu merupakan kewajiban internasional yang berdasar pada *Geneva Convention Relating to The Status of Refugees* tahun 1951. 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. Jerman dan Prancis merupakan negara yang banyak menerima pencari suaka diikuti oleh Swedia dan Malta (The EU Explained : Migration and Asylum, 2014, hal. 9). Disisi lain, meskipun Uni Eropa telah memiliki *Common European Asylum System* masih ada negara yang belum sepenuhnya menerapkan sistem ini seperti

² Mengacu kepada perjanjian yang dibuat oleh sejumlah negara di Eropa untuk mengupayakan pengawasan perbatasan di antara mereka sehingga masyarakat di negara tersebut bisa berpindah dengan bebas.

Norwegia, Islandia, Swiss dan Liechtenstein (Takle & Seeberg, 2015).

Di samping negara-negara yang belum menerapkan *Common European Asylum System*, ada beberapa negara di Eropa yang dengan tegas menolak untuk menerima para pengungsi. Polandia merupakan salah satu negara yang dengan tegas menolak kedatangan para pengungsi dengan alasan keamanan. Penolakan tersebut disampaikan oleh Jaroslaw Kaczynski yang merupakan pemimpin dari partai yang berkuasa di Polandia. Menurutnya belum ada mekanisme yang jelas yang dapat memastikan keamanan suatu negara apabila menerima para pengungsi tersebut. Kaczynski juga mengatakan bahwa desakan Uni Eropa untuk menerima pengungsi adalah bentuk gangguan terhadap kedaulatan Polandia (Armandanu, 2016).

Selain Polandia, pemerintah Hungaria juga mengecam kedatangan para pengungsi yang masuk secara ilegal ke wilayahnya. Melalui Perdana menteri Victor Orban, Hungaria akan melakukan tindakan yang tegas dengan menangkap, memidanakan dan memenjarakan para pengungsi tersebut sebagai bentuk pertahanan di wilayah perbatasannya (Amanda, 2017). Bahkan sempat terjadi bentrok antara polisi Hungaria dengan para pengungsi dan migran yang akan masuk melalui perbatasan Hungaria dan Serbia. Tak hanya dengan Serbia, Hungaria juga berencana untuk membangun pagar batas dengan Romania di sepanjang sungai Mures (VOA-Islam.com, 2015). Upaya menghentikan arus migran dari negara konflik terus menerus di lakukan sehingga Hungaria terkesan mengabaikan sistem yang dibentuk oleh Uni Eropa. Selain itu, tindakan yang dilakukan oleh Hungaria juga memberikan dampak yang berkepanjangan, karena memicu negara-negara Balkan³ menutup pintu terhadap pengungsi yang ingin masuk ke Jerman.

³ Balkan merupakan nama pegunungan yang merentang dari Serbia hingga laut Hitam dan terletak di Eropa Tenggara dengan luas wilayah 700.000 km². negara-negara yang merupakan bagian dari wilayah Balkan meliputi Albania, Bosnia dan Herzegovina, Bulgaria, Kroasia, Montenegro, Yunani, Republik Makedonia, Serbia dan sebagian Turki

Negara-negara yang berada pada jalur Balkan menganggap bahwa dengan Hungaria menutup akses masuk pengungsi, akan menyebabkan para pengungsi tersebut terjebak di negara mereka disaat kondisi perekonomian mereka tergolong lemah, terutama Yunani yang sempat mengalami krisis ekonomi. Bahkan pemerintah Yunani berusaha untuk menutup perbatasannya tidak hanya dengan cara peningkatan pengawasan perbatasan dan pembangunan pagar berduri, tetapi juga dengan cara yang lebih keras hingga mendapat kecaman dari *Amnesty International* yaitu dengan cara, mendorong pengungsi untuk kembali ke Turki (Kartika, 2015).

Adanya ketidakseragaman penanganan pengungsi dan perlindungan batas wilayah di antara negara-negara anggota Uni Eropa tersebut merupakan permasalahan utama yang membuat respon pemerintah Uni Eropa atas permasalahan migrasi cenderung lambat. Terlebih lagi dari 28 negara yang meratifikasi *Common European Asylum System* juga memiliki perbedaan dalam sistem nasionalnya yang semakin menimbulkan ketidakefektivan dari sistem kebijakan migrasi yang sudah ada. George Soros yang merupakan ketua dari *Open Society Institute* berpendapat bahwa Uni Eropa dirasa perlu bertanggung jawab terhadap kekurangan dari kebijakan suka 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). Uni Eropa membutuhkan rencana komprehensif untuk merespon krisis yang mencerminkan kemampuan Uni Eropa dalam menangani permasalahan pengungsi sesuai dengan kebijakan yang sudah ada.

Pendapat yang sama diberikan oleh praktisi hukum pengungsi dari negara-negara Visgrad⁴ bahwa kebijakan

⁴ Aliansi 4 negara di eropa tengah yang terdiri dari Hungaria, Polandia, Republik Ceko dan Sklovakia dengan tujuan kerjasama dan lebih memperkokoh integrasi di dalam [Eropa](#)

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). Kebijakan ini sebenarnya telah melalui beberapa reformasi diantaranya pada tahun 2011 hingga 2014, namun masih dianggap tidak efektif oleh negara-negara anggota karena bagaimanapun mereka tetap mengutamakan kepentingan nasionalnya.

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.

Berdasarkan pemaparan tersebut, akan menarik untuk mengetahui bagaimana komunitas epistemik bertindak sebagai bagian dari jaringan transnasional yang dapat mempengaruhi terjadinya perubahan kebijakan migrasi di Uni Eropa, hingga pada 6 April 2016 *European Commission* memutuskan untuk mengumumkan reformasi pada *Common European Asylum System*.

Tabel 1. 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) : Ada keluarga yang tinggal di negara

	<p>anggota. Visa/ijin tinggal yang terdahulu. Diploma dari negara anggota yang berlaku. Apabila pencari suaka tidak memenuhi ketiga kriteria, akan dipindahkan ke negara dengan jumlah populasi dan pemohon suaka terendah.</p>
<p>Mekanisme alokasi pencari suaka yang menjadi tanggung jawab semua negara anggota Uni Eropa</p>	<p>Mekanisme alokasi korektif yang memiliki unsur utama meliputi (European Union, Reform of the Dublin system, 2017): Sistem otomatis yang memantau jumlah pencari suaka yang diterima dan di kembalikan oleh masing-masing negara Kunci referensi yang menetapkan kapan suatu negara berada pada ambang batas penerimaan pencari suaka <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.</p>
<p>Badan yang mengatur mekanisme teknis pelaksanaan CEAS adalah European Asylum Supporting Office</p>	<p>Badan yang mengatur mekanisme teknis pelaksanaan CEAS diubah menjadi Common European Asylum Service</p>
<p>Sistem <i>Eurodac</i> (database yang berisi sidik jari pemohon</p>	<p>Penambahan data berupa biometric wajah, nama, data kelahiran, kebangsaan, dokumen perjalanan</p>

suaka)	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.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, *maka* dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian yang akan dibahas dan dijelaskan yaitu :

Bagaimana upaya dari komunitas epistemik dalam mendorong perubahan kebijakan Common European Asylum System?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh komunitas epistemik untuk mendorong pemerintah Uni Eropa melakukan perubahan pada kebijakan migrasinya.

D. Kerangka Pemikiran

Untuk membantu menganalisa upaya yang dilakukan komunitas epistemik dan menjawab rumusan masalah tersebut, penulis menggunakan pendekatan konseptual. Konsep merupakan suatu abstraksi yang mewakili suatu objek, sifat suatu objek, atau suatu fenomena tertentu (Masoed, 1994, hal. 109). Penulis menggunakan satu teori dan satu konsep. Yang pertama adalah teori konstruktivisme dan yang kedua adalah konsep jaringan advokasi transnasional. Penggunaan teori dan konsep tersebut dipilih karena teori konstruktivisme menekankan pada pentingnya struktur ideasional dan norma, yang dalam hal ini dimiliki dan dibawa oleh komunitas epistemik kedalam para pembuat kebijakan. Untuk dapat melakukan proses transfer tersebut maka dalam hal ini

komunitas epistemik menjadi satu dalam jaringan advokasi transnasional dimana mereka bisa memiliki kekuatan lebih untuk menekan pemerintah.

1. Teori Konstruktivisme

Konstruktivisme menjadi salah satu pendekatan dalam ilmu hubungan internasional yang mulai berpengaruh sejak akhir tahun 1990-an dan awal tahun 2000-an. Pemikir dari pendekatan ini diantaranya adalah Alexander Wendt dan Christian Reus-smit. Pendekatan ini muncul sebagai bentuk bantahan atas asumsi kaum neo-realisme. Neo-realisme menganggap bahwa kepentingan suatu negara –dalam hal ini adalah *power*– merupakan sesuatu yang konstan. Setiap kepentingan selalu mengenai bagaimana memaksimalkan *power*. Hal tersebut didasari oleh struktur internasional yang anarki. Terlebih karena kaum neo-realisme memandang bahwa anarki bersifat *given* (Burchill, et al., 2005). Pendekatan konstruktivisme disini menganggap bahwa kepentingan adalah sesuatu hal yang dikonstruksi oleh agen atau negara berdasarkan identitas dan nilai yang mereka anut, bukan sesuatu yang konstan atau tetap. Konstruktivisme juga yakin bahwa anarki bukanlah sesuatu yang *given* melainkan berasal dari konstruksi social yang disepakati oleh para agen (Wendt, 2013).

Konstruktivisme memiliki pendapat bahwa struktur normatif atau yang bersifat ideasional memiliki kedudukan yang sama pentingnya dengan struktur material. Bagi konstruktivisme, struktur internasional tidak hanya berupa struktur material saja, namun ada pola interaksi antar negara yang tidak bisa dijelaskan melalui struktur material, melainkan hanya bias dijelaskan melalui struktur ideasional. Hal tersebut tentu berbeda dengan pandangan neorealisme dimana mereka menekankan bahwa struktur dunia berupa struktur material yang dapat dilihat dari keseimbangan kekuatan militer. Disisi lain ada pendekatan marxisme yang

menekankan struktur material pada kapitalisme dalam perekonomian dunia.

Pendekatan konstruktivisme memiliki pandangan bahwa struktur non-material atau ideasional memiliki pengaruh terhadap identitas aktor. Kemudian identitas tersebut ditransformasikan menjadi suatu kepentingan (*interest*), yang selanjutnya berubah menjadi suatu tindakan nyata (*action*). Bagi konstruktivisme, meneliti aktor internal merupakan hal yang penting untuk melihat perkembangan kepentingan aktor tersebut. Fokus pendekatan ini adalah pada identitas sosial individu atau negara yang mengacu pemikiran Alexander Wendt bahwa identitas adalah dasar pembentukan kepentingan. Tak hanya itu, bagi konstruktivisme terdapat hubungan yang saling membentuk antara agen dan struktur yang ada. Di satu sisi mereka percaya bahwa struktur ide mempengaruhi perilaku aktor, namun disisi lain juga berpendapat bahwa struktur ide ada karena dibentuk dan dipraktikkan dalam jangka waktu tertentu oleh para agen (Burchill, et al., 2005, hal. 197-198).

Pada pada penelitian ini, teori konstruktivisme digunakan karena pada dasarnya komunitas epistemik adalah aktor penting, yang muncul dan memiliki tanggung jawab untuk membangun juga menyebarkan ide kausal dan beberapa keyakinan normative, dengan demikian mereka dapat membantu untuk membentuk kepentingan dan preferensi negara, sebagaimana membantu untuk mengidentifikasi *legitimate participants* dalam proses kebijakan. Mereka juga mempengaruhi hasil (*outcomes*) negosiasi, dengan membentuk bagaimana konflik kepentingan akan di selesaikan (Haas, 2001, hal. 11578-11579).

Ide-ide atau gagasan memiliki peran penting dalam mbingkai diskusi kebijakan, dan dalam mempengaruhi *outcomes* yang disoroti setiap perspektif. Komunitas epistemik diposisikan sebagai pemegang

ranah teori dari analisis konstruktivis dalam politik dan gagasan. Mereka dilibatkan oleh pemikir konstruktivis untuk memusatkan perhatian analisis pada proses, dimana negara memformulasikan kepentingan dan mendamaikan perbedaan kepentingan yang ada. Komunitas epistemik melalui pengetahuan konsensual merupakan saluran utama mengenai hubungan kausal yang diterapkan dalam pembentukan kebijakan dan koordinasi kebijakan. Hal tersebut memungkinkan negara untuk belajar melalui proses dari korporasi internasional yang di mediasi oleh komunitas epistemik.

Komunitas epistemik pada hakekatnya adalah jaringan (transnasional) yang beranggotakan *knowledge based expert* dengan klaim otoritatif terhadap kebijakan yang relevan dengan pengetahuan dalam bidang keahlian mereka. Anggotanya melakukan *sharing* pengetahuan mengenai sebab akibat suatu fenomena sosial maupun fisik di area dimana mereka memiliki kompetensi, reputasi, dan juga seperangkat kepercayaan normatif bersama, mengenai tindakan apa yang akan bermanfaat bagi manusia (Smirnova & Yachin, 2015). Pengetahuan dan kepercayaan tersebut kemudian mereka gunakan untuk membentuk pemahaman aktor-aktor yang terlibat dan untuk memandu jalannya pengambilan keputusan / kebijakan. Mereka adalah agen dimana informasi yang relevan terhadap suatu kebijakan terbentuk dan ditransmisikan. Mereka merupakan inti dalam pembentukan identitas dari suatu negara yang kemudian memunculkan berbagai kepentingan, dimana tentunya sesuai dengan *normative values* yang mereka anut. Barulah kemudian kepentingan yang ada mereka gunakan untuk mendorong pembuat kebijakan mengambil langkah konkret berupa pengimplementasian kebijakan di negaranya.

2. Konsep Jaringan Advokasi Transnasional

Konsep jaringan advokasi transnasional muncul sebagai bagian dari hubungan aktor non negara yang saling berinteraksi satu sama lainnya, dengan negara dan juga organisasi internasional. Interaksi ini berada dalam konteks jaringan. Margareth E. Keck dan Kathryn Sikkink menyebutkan bahwa jaringan advokasi berpengaruh secara signifikan baik secara transnasional maupun secara domestik dengan membangun *link* baru diantara aktor dalam masyarakat sipil, negara, dan organisasi internasional. Jaringan advokasi menjadi hal penting dalam pembahasan mengenai isu-isu yang berdasarkan pada nilai seperti hak asasi manusia, lingkungan, kesehatan dan lain-lain. Suatu jaringan transnasional termasuk didalamnya aktor yang relevan bekerja sama secara internasional pada isu yang sama dimana mereka saling berbagi nilai, gagasan bersama dan saling bertukar informasi (Keck & Sikkink, 1998, hal. 2). Pendekatan dalam jaringan advokasi transnasional sendiri tidaklah menekankan kepada pendekatan kekuatan dalam konteks aktor tradisional, namun lebih kepada produksi dan penyebaran informasi yang cepat, akurat dan efektif.

Masih dalam konteks jaringan transnasional, aktor lain yang turut berkontribusi adalah Robert C. Kohane dimana ia memiliki sejumlah pemikiran serupa. Kohane memfokuskan pada kemunculan aktor-aktor baru yang menggeser konsep *state-centric* menjadi lebih kepada aktor hubungan transnasional. Pandangan transnasionalis yang dibawanya menjelaskan mengenai *international society* yang mengacu pada tumbuhnya kekuatan *nonstate actors* terutama dalam wilayah ekonomi, asosiasi politik, kerjasama kebudayaan, persebaran ideologi yang melampaui batas-batas negara yang kemudian mentransformasikan diri dalam hubungan baru. Inilah yang kemudian membentuk jaringan yang melampaui otoritas negara (Wirasenjaya,

2012). Kohane berpendapat bahwa informasi merupakan elemen dasar dalam sistem internasional, bukan lagi kekuatan secara militer / tradisional. Adanya interaksi secara transnasional juga memunculkan dampak yang berkaitan dengan adanya jaringan advokasi transnasional, dikarenakan interaksi tersebut menyebabkan munculnya *international pluralism* yang mana membuat semakin eratnya link link atau jaringan antar kelompok kepentingan. Kelompok-kelompok tersebut memiliki basis nasional namun berkembang ke dalam ranah transnasional dan mereka melibatkan organisasi-organisasi transnasional untuk pengkoordinasiannya (Mukti, 2013).

Terdapat beberapa aktor penting dalam jaringan advokasi, pertama organisasi advokasi dan riset non pemerintahan baik yang berada dalam skala domestik maupun internasional; kedua, *local social movement*; ketiga yayasan / *foundation*; keempat yaitu media massa; kelima adalah gereja, serikat dagang, organisasi konsumen dan intelektual; keenam yaitu bagian dari organisasi antar negara baik yang bersifat regional maupun internasional; yang terakhir adalah bagian dari badan eksekutif dan atau badan legislatif di pemerintahan (Keck & Sikkink, 1998, hal. 9).

Di era globalisasi, komunitas epistemik tidak hanya sebatas para ilmuwan, namun telah mengalami pergeseran kedalam lingkup yang lebih luas meliputi NGOs, *Think Tank*, dan para pembuat kebijakan (Bloodgood, 2008). Hal tersebut membuktikan bahwa aktor-aktor transnational dapat secara progresif berkembang dan semakin memiliki pengaruh dalam arena pemerintahan. Komunitas epistemik tentu saja merupakan bagian terdepan dari *trend* ini. Pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana mereka terbentuk dan beroperasi dapat menunjukkan dengan jelas bagaimana suatu pengetahuan dapat diterjemahkan ke

dalam suatu kekuasaan melalui kebijakan dimana mereka terlibat (Cross M. , 2013).

Di sisi lain, dalam pengambilan kebijakan di Uni Eropa terdapat beberapa prosedur yang harus dilakukan sebelum mengajukan proposal kebijakan baru. Komisi Eropa sebelumnya harus menaksir atau mempertimbangkan konsekuensi jangka panjang yang akan diterima. Oleh karena itu komisi eropa harus mempersiapkan "*Impact Assesment*" yang mencakup kemungkinan keuntungan dan kerugian yang dari pilihan kebijakan yang ada. Komisi Eropa juga harus berkonsultasi dengan kelompok tertentu seperti organisasi non pemerintah, otoritas lokal dan perwakilan dari masyarakat sipil. Selain itu mengenai permasalahan teknis, Komisi Eropa harus meminta saran kepada kelompok ahli dalam hal ini adalah komunitas epistemik (europa.eu, 2017). Tanpa berkonsultasi dengan para ahli maka kemungkinan yang akan terjadi adalah kebijakan yang tidak sesuai dengan apa yang seharusnya diterapkan. *Impact Assessment* dibuat oleh komisi Eropa untuk memastikan, bahwa proposal legislatif yang diajukan telah sesuai dengan kebutuhan yang paling mendesak serta dapat diterima oleh Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa.

Dalam tulisan ini, penulis akan berfokus kepada komunitas epistemik sebagai bagian dari jaringan advokasi transnasional. Hal tersebut didasarkan kepada jaringan yang terbentuk diantara para aktor yang terlibat di dalam advokasi kebijakan migrasi di Uni Eropa. Meskipun komunitas epistemik memiliki peran penting dalam pengambilan kebijakan, tidak serta merta membuat kebijakan tersebut memiliki *output* yang sesuai dengan apa yang dikehendaki atau yang dipercayai sebagai hal yang benar oleh para pakar tersebut. Komunitas epistemik masih memiliki batasan-batasan sebagai pemberi informasi dan saran pada para pembuat keputusan. Maka dari itu diperlukan adanya

suatu jaringan advokasi dengan pihak lain yang terlibat dalam menekan pemerintahan yang ada sehingga, nilai dan gagasan tersebut akan menciptakan tekanan pada pemerintah

Gagasan komunitas epistemik sendiri merupakan pendekatan yang cocok, dimana menyediakan cara pandang atau pemahaman mengenai bagaimana profesional dapat masuk dan mendominasi dalam pengambilan kebijakan di suatu pemerintah. Sama halnya dengan *advocacy coalition framework* yang merupakan gagasan dari Sabatier. Gagasan tersebut menjelaskan tentang bagaimana suatu kebijakan dapat berubah dengan adanya kerjasama atau koalisi dimana jaringan terbentuk dan dibatasi oleh sistem kepercayaan bersama (Bache & George, 2006, hal. 33).

E. Hipotesa

Komunitas epistemik menegakkan nilai dan prinsip penghormatan terhadap norma penanganan pengungsiserta melakukan kegiatan lobi untuk membawa norma masuk ke pemerintah Uni Eropa melalui peran pentingnya dalam proses pembuatan kebijakan Common European Asylum System.

Komunitas epistemik menekan dan mendorong pemerintah Uni Eropa dengan memperluas kerjasama untuk mengubah sistem melalui "*practical co-operation*", yang melibatkan aktor lain seperti NGO dan UNHCR dalam satu jaringan advokasi.

F. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti akan fokus kepada level analisis kelompok yaitu komunitas epistemic selaku pihak yang terlibat. Penulis akan memfokuskan pada kerja samayang dilakukan oleh *European Asylum Support Office (EASO)* dibawah nanungan *Directorate General Migration And Home Affair* dengan organisasi lain yang relevan dalam bidang suaka dan hak asasi manusia. Penelitian ini akan difokuskan pada tahun 2015-2016 saat terjadinya krisis pengungsi di Uni Eropa

hingga menyebabkan pemerintah harus mengubah kebijakan suaka dan migrasi yang ada.

G. Metodologi Penelitian

Pendekatan Penelitian

Dalam skripsi ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif dikarenakan perlunya pengamatan terhadap subjek penelitian. Pendekatan kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Lexy J. Moleong, 2005, hal. 6).

Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah paling utama karena tujuan penelitian ini adalah mendapatkan jawaban berdasarkan data yang diperoleh. Penulis menggunakan data sekunder yang berupa studi literatur dimana data tersebut bersumber dari buku, jurnal, website resmi, hasil konvensi, laporan-laporan resmi serta penelitian ilmuwan-ilmuwan dan media massa yang relevan dalam penelitian ini.

Teknik analisis

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teknik analisis yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman yang mencakup reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan (Sugiyono, 2009, hal. 91). Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting serta mencari pola. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan penulis untuk menecari data-data selanjutnya. Penyajian data dalam penelitian ini digunakan untuk mempermudah pemahaman akan apa yang terjadi atas suatu fenomena. Penyajian data yang dilakukan akan lebih banyak dituangkan melalui uraian-uraian berdasarkan data. Kesimpulan dalam penelitian ini merupakan hasil dari penelitian yang telah dilaksanakan dalam bentuk pernyataan

singkat dan mudah dipahami serta dapat menyimpulkan bagaimana upaya yang dilakukan komunitas epistemik untuk mendorong terjadinya perubahan kebijakan.

H. Sistematika penulisan

Bab satu yaitu berisi pendahuluan yang menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab dua akan menjelaskan mengenai sejarah komunitas epistemik dalam pembuatan kebijakan dan perannya dalam kebijakan migrasi di Uni Eropa.

Bab tiga akan menjabarkan mengenai kegagalan atau ketidakefektifan dari *Common European Asylum System* dalam penerapannya.

Bab empat akan menjabarkan mengenai upaya yang dilakukan komunitas epistemik untuk mendorong perubahan kebijakan yang ada dengan masuk dan mempengaruhi pemerintah sesuai dengan kepentingannya dan bagaimana mereka membentuk kekuatan dengan aktor lain yang berpengaruh dalam pembentukan kebijakan di Uni Eropa

Bab lima berisi penutup dan kesimpulan dari pemaparan dan eksplanasi pada bab bab sebelumnya sekaligus sebagai penutup penelitian.