

### **BAB III**

## **PENERAPAN KEBIJAKAN *COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM* DALAM MENANGANI PEGUNGS**

Uni Eropa sendiri telah sejak dulu menerima para migran, termasuk diantaranya adalah para pencari suaka yang datang untuk perlindungan. Dalam hal ini, Uni Eropa telah memberlakukan beberapa kebijakan terkait penerimaan pencari suaka. Kebijakan tersebut telah disepakati oleh negara-negara anggotanya dan sebagai peraturan acuan dalam penerimaan pencari suaka. Sebelum Uni Eropa membentuk dan memberlakukan satu sistem regional, negara-negara anggotanya telah lebih dahulu memiliki sistem suaka nasional. Hal tersebut dikarenakan telah banyak negara di Uni Eropa yang berpartisipasi dalam *Refugee Convention* tahun 1951. Konvensi ini merupakan landasan adanya rezim internasional untuk perlindungan pengungsi yang tercatat dalam pasal 63 *Treaty Establishing the European Community/ TEC* (European Council, 2004).

#### **A. Sejarah pembentukan kebijakan *Common European Asylum System***

##### **A.1 Dasar Hukum**

##### **A.1.1 Kerangka Hukum Internasional**

Dalam kerangka Hukum Internasional yang mengatur mengenai kebijakan suaka tidak terlepas dari *The Convention Relating to the status of refugee* yang diadakan pada tahun 1951 dan Protokol 1967. Lahirnya konvensi tersebut sebagai bentuk perpanjangan dari pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (UDHR) tahun 1948. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) kemudian mengadakan konferensi yang dilaksanakan pada tanggal 28 Juli 1951, dimana dalam konferensi tersebut sepakat untuk menyetujui konvensi yang berkaitan dengan status pengungsi. Konvensi

tersebut kemudian dikenal dengan 1951 *Refugee Convention*(newsdeeply.com, 2017).

Dasar pembentukan konvensi tersebut didorong oleh perpindahan 60 juta orang paska perang dunia ke-2. Konvensi ini merupakan fondasi yang digunakan untuk perlindungan pengungsi internasional, termasuk didalamnya orang-orang yang diberi suaka dan tanggung jawab dari negara-negara yang memberikan suaka. Konvensi tersebut mulai diberlakukan secara resmi pada tanggal 22 April 1954 dan mengalami satu kali amandemen yang kemudian melahirkan Protokol 1967. Dalam Protokol tersebut menghapuskan batasan wilayah geografis dan waktu dalam Konvensi 1951. Awalmulanya dalam Konvensi 1951 yang merupakan instrumen hukum setelah Perang Dunia ke-2, hanya membatasi pada orang-orang yang meninggalkan wilayahnya / negaranya dikarenakan peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan terbatas diwilayah Eropa. Protokol 1967 dibentuk untuk menghapuskan batasan-batasan yang sebelumnya ada dan menjadikan Konvensi 1951 memiliki cakupan yang lebih universal (UNHCR, 2015, hal. 5).

Dalam pasal 1 konvensi ini menekankan kepada definisi ‘pengungsi’ secara tunggal sebagai “seseorang yang tidak dapat atau tidak bersedia pulang kembali ke negara asalnya karena memiliki ketakutan yang mendasar karena adanya presekusi yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, kenaggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik” (UNHCR, 2015, hal. 6). Dalam Konvensi 1951 juga melibatkan instrument yang disebut dengan *non-refoulment*. Instrumen ini mengharuskan negara untuk tidak melakukan pengembalian pengungsi ke daerah perbatasan atau daerah teritori dimana kehidupannya dan kebebasannya terancam. Meskipun demikian, *non-refoulment* memiliki batasan dikarenakan seorang pengungsi tidak dapat diakui apabila terdapat alasan

yang masuk akal untuk menganggapnya sebagai ancaman atau bahaya bagi keamanan suatu negara tempat dia berada, atau jika dia mendapatkan pidana dari penilaian akhir yang membahayakan masyarakat negara tersebut<sup>5</sup>.

Selain Konvensi 1951, yang tak kalah penting untuk pengungsi adalah *Convention for the Protection of Human Right and Fundamental Freedom*, yang kemudian dikenal dengan *European Convention of Human Righ (ECHR)* dan protokolnya. Dalam pasal 19 ECHR menyatakan pembentukan *European Court of Human Rights / Pengadilan HAM Eropa*. Hal ini memungkinkan setiap orang, baik itu organisasi non pemerintah ataupun kelompok individu yang merupakan korban pelanggaran oleh salah satu negara yang terlibat kontrak dalam ECHR, dapat mengajukan permohonan ke pengadilan HAM Eropa.

Dalam ECHR atau Protokolnya tidak tercantum suaka politik, tetapi mencakup tentang kepentingan bagi para pengungsi didalam pasal 3 nya (melarang adanya penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi dan atau merendahkan martabat manusia. Hal tersebut membuktikan adanya penghormatan terhadap prinsip *non-refoulment* yang ada dalam Konvensi 1951, namun secara teknis diperluas dalam ECHR.

### **A.1.2 Kerangka Institusional**

Sebagai bagian dari tindak lanjut kerangka hukum internasional dalam menangani pengungsi, negara-negara anggota Uni Eropa membuat kesepakatan untuk bekerja sama menangani permasalahan suaka. Hal tersebut diwujudkan dalam Perjanjian Maastritch yang berada dibawah pilar *Justice and Home Affair (JHA)*. Tak hanya itu, bahkan sebelum adanya Perjanjian Maastritch, negara-negara di Uni Eropa telah lebih dulu melakukan kerjasama dalam menagani suaka seperti

---

<sup>5</sup>Lebih lanjut lihat pasal 33(2) Konvensi 1951

dalam Konvensi Dublin tahun 1990 yang bertanggung jawab dalam masalah permohonan suaka di Uni Eropa. Konvensi tersebut kemudian ditindak lanjuti oleh 'Resolusi London' dalam isu procedural mengenai negara-negara ketiga yang aman, negara asal yang aman dan pengajuan yang tidak berdasar (refworld.com, 1992).

Konvensi Dublin ini ditujukan untuk mencegah adanya *secondary movement* yang muncul akibat runtuhnya tembok Berlin yang menyebabkan banyak sekali migran yang masuk baik secara illegal maupun sesuai prosedur. Isu *secondary movement* perlu dicegah karena memungkinkan para pencari suaka mungkin berpindah dari satu negara ke negara lain, atas dasar alasan pribadi dan atau memilih negara tujuan yang dirasa memiliki aturan/kebijakan yang tidak ketat. Situasi tersebut, kemudian mendorong negara-negara anggota Uni Eropa untuk setuju memasukan suatu perjanjian dalam pilar yang ketiga sebagai bentuk kerjasama dan penghormatan atas *Justice and Home Affair*.

Meskipun demikian, dalam Perjanjian Maastricht menimbulkan terjadinya tumpang tindih antara pilar European Community (EC) dan pilar JHA dan hal ini menyebabkan adanya Perjanjian Amsterdam sebagai tindak lanjut untuk memindahkan bagian-bagian yang ada dalam pilar JHA ke pilar EC yang berfokus pada permasalahan *freedom of movement*, meliputi suaka, imigrasi dan melewati batas eksternal. Dalam perjanjian ini juga memasukan akuisisi Schengen ke dalam kerangka kelembagaan Uni Eropa (TEU) namun juga memberikan *opt-out* bagi Inggris dan Irlandia (Hisyam, 2010). Hal ini dikarenakan Inggris dan Irlandia adalah negara yang tidak meratifikasi perjanjian Schengen.

Perjanjian lain yang mengatur mengenai permasalahan suaka Uni Eropa adalah "Lisbon Treaty" yang mana memberikan beberapa perbaikan mengenai kebijakan Area of Freedom, Security and Justice

(ASFJ). Hal ini dikarenakan adanya penambahan aturan yang mencakup pemeriksaan perbatasan, suaka dan imigrasi, kerjasama peradilan dalam masalah perdata, kerjasama peradilan dalam masalah pidana dan kerjasama polisi (Nadela, Towards a Common European Asylum System, 2011, hal. 29). Dalam protokol nomor 24 yang dilampirkan dalam Perjanjian Lisbon menetapkan ketentuan mengenai suaka untuk warga negara dari negara-negara anggota Uni Eropa. Hal ini didasarkan kepada asumsi bahwa meskipun setiap negara anggota Uni Eropa dianggap sebagai ‘negara asal yang aman’ protokol ini menyediakan situasi permohonan suaka dari negara anggota dapat diterima apabila memenuhi beberapa persyaratan (European Union, 2007) antara lain yaitu negara anggota tidak menghormati martabat manusia, kebebasan, demokrasi, persamaan, peraturan hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang terdapat dalam pasal 7 (1) TEU.

Beberapa perjanjian yang telah dipaparkan diatas membuktikan bahwa adanya komitmen Uni Eropa untuk membentuk kerangka kerja secara institusional di dalam area ASFJ sebagai bagian dalam kebijakan yang mengatur mengenai suaka dan imigrasi di kawasan Uni Eropa. Meskipun demikian, adanya fleksibilitas dalam penerapan perjanjian terutama kelonggaran bagi Inggris dan Irland belum seutuhnya membuat Uni Eropa memiliki suatu sistem bersama yang diterapkan di semua negara anggotanya.

### **A.1.3 Kerangka Kerja Legislatif**

Sebagai bagian dari tindak lanjut penanganan suaka di Uni Eropa, *European Council* menetapkan pedoman untuk legislatif dan perencanaan operasi didalam AFSJ. Hal tersebut diwujudkan dengan diadakannya beberapa pertemuan yang diantaranya menghasilkan “*The Tampere Programme*” , “*The Hague Programme*” , dan “*The Stockholm Programme*”.

Dalam ‘*The Tampere Programme*’ European Council menyetujui dibentuknya kebijakan suaka dan migran bersama Uni Eropa yang didasarkan pada empat elemen (Parliament, 1999) yaitu :

**A.1.3.1 *Kerjasama dengan negara asal***

Hal ini meliputi kebutuhan akan pendekatan komprehensif pada migrasi meliputi politik, hak asasi dan isu pembangunan di wilayah negara asal dan transit. Kerjasama dengan negara asal ini dibutuhkan sebagai bentuk pemberantasan kemiskinan, perbaikan kondisi kehidupan, mencegah terjadinya konflik, mengkonsolidasikan negara-negara demokratik dan memastikan adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia, khususnya hak-hak minoritas, perempuan dan anak-anak. Dalam hal ini pula, European Council memberikan kesempatan kepada kelompok kerja yang berada dalam ranah suaka dan migrasi untuk membantu pembentukan langkah kerja selanjutnya. Kelompok kerja tersebut juga meliputi komunitas epistemik yang ditunjuk oleh European Council untuk ikut berkontribusi dalam membuat rencana kerja.

**A.1.3.2 *Pembentukan sistem bersama yaitu Common European Asylum System.***

European Council menegaskan kembali tentang betapa pentingnya Uni Eropa dan negara-negara anggotanya untuk secara mutlak menghormati hak-hak pencari suaka. Inilah yang mendasari terbentuknya *Common European Asylum System* yang didasarkan pada penerapan Konvensi Jenewa dimana menjamin tidak adanya penganiayaan, dalam artian menjaga prinsip *non-refoulment*. CEAS mengatur dan menetapkan standar bersama dalam bidang proteksi internasional dengan pandangan untuk membangun konsep dan kriteria bersama dan

menyeimbangkan interpretasi dan aplikasi hukum suaka diantara negara-negara anggota. Perlindungan internasional ini mengacu pada status *refugee* dan status perlindungan tambahan yang ada dalam aturan yang ditetapkan Uni Eropa (EASO, 2016, hal. 13).

#### **A.1.3.3 *Perlakuan yang adil warga negara ketiga***

Uni Eropa harus memastikan perlakuan yang adil terhadap warga negara negara ketiga yang tinggal secara legal di wilayah negara-negara anggotanya. Dengan adanya integrasi dalam hal penanganan ini, diharapkan dapat memberi para pencari suaka hak dan kewajiban yang sebanding dengan warga negara Uni Eropa. Hal ini juga berlaku untuk menegah diskriminasi dalam berbagai bidang seperti ekonomi, sosial budaya dan mencegah terjadinya *rasisme* dan *xenophobia*.

#### **A.1.3.4 *Manajemen arus migrasi***

European Council menekankan pada perlunya pengelolaan arus migrasi yang lebih efisien di semua tahapan yang mana membutuhkan kerjasama yang erat antara negara asal dan transit, guna mencegah adanya perdagangan manusia dan penyalahgunaan hak suaka. Pengelolaan ini juga didasari pada keinginan untuk menekan dan menangani adanya imigrasi ilegal di wilayah Uni Eropa (Parliament, 1999).

Tak cukup dengan “*the Tampere Programme*”, Uni Eropa kemudian mengadakan “*the Hague Programme*” yang diadopsi pada bulan November tahun 2004 dikarenakan adanya urgensi mengingat peristiwa 11 September 2001 di Amerika dan 11 Maret 2004 di Madrid. Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan kemampuan bersama Uni Eropa untuk

menjamin hak-hak dasar, pengamanan prosedural dan akses terhadap keadilan untuk memberikan perlindungan yang sesuai dengan yang ada dalam Konvensi Jenewa dan perjanjian-perjanjian lain terkait orang-orang yang membutuhkan, arus migrasi, untuk menetapkan standar pengakuan bersama atas keputusan peradilan baik dalam perdata maupun pidana lintas batas wilayah (European Union, 2005). Program ini juga dilengkapi dengan implemetasi *Action plan* untuk mengidentifikasi prioritas mana yang harus dilakukan oleh Komisi (Euroepan Union, 2005).

Program lanjutan yang dilakukan oleh pemerintah Uni Eropa adalah "*the Stockholm Programme*". Program ini diadopsi selama periode 2010-2014 dan ditujukan untuk masyarakat dan orang-orang yang dimana Uni Eropa memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang mencakup pada enam bidang prioritas. Pertama, mempromosikan kewarganegaraan dan hak-hak fundamental. Kedua, Eropa yang melindungi. Ketiga, hukum dan keadilan Eropa. Keempat, akses kepada Eropa dalam dunia globalisasi. Kelima, Eropa yang bertanggung jawab, memiliki solidaritas dan kerjasama dalam permasalahan migrasi dan suaka. Dan yang terakhir adalah peran Euro dalam dimensi eksternal dunia global (COM, 2009).

## **B. Instrumen Common European Asylum System**

Dasar hukum yang telah dipaparkan diatas merupakan landasan bagi Uni Eropa untuk kemudian menetapkan satu aturan bersama diantara negara-negara anggotanya dalam satu sistem kebijakan yaitu *Common European Asylum System (CEAS)*. Ruang lingkup CEAS dinilai lebih luas dibandingkan dengan *Refugee Convention* dan *Protocol 1967* karena tidak hanya mengenai status para pencari suaka, namun juga mencakup aturan yang berkenaan dengan suaka secara keseluruhan. Kebijakan CEAS mengandung beberapa aturan diantaranya adalah kondisi penerimaan pencari perlindungan,



status sebagaimana terdapat dalam kriteria kualifikasi untuk mendapatkan perlindungan internasional, serta sistem Dublin yang merupakan landasan dasar dari CEAS itu sendiri.

Secara singkat, aturan didalamnya mengatur tentang ketentuan yang jelas yang dapat dilaksanakan oleh negara anggota akan penerimaan permohonan suaka, standar bersama untuk prosedur suaka yang adil dan efisien, kondisi minimal penerimaan pencari suaka bersama, serta peraturan daya tampung dan pengakuan status pengungsi di Uni Eropa. Terhitung sejak awal diberlakukan kebijakan ini, CEAS telah mengalami beberapa kali perubahan yang dinilai semakin baik dalam menangani pencari suaka. Sesuai yang tertulis dalam pasal 63 TEC, tahap ini berlangsung dalam kurun waktu tahun 2000 hingga 2005 dan memuat beberapa instrument diantaranya disajikan dalam tabel berikut (EASO, 2016) :

**Tabel 3. 1 Instrumen CEAS tahap pertama**

No	Instrumen Tahap Pertama	Tanggal Diberlakukan
1	<i>Eurodac Regulation</i>	15 Desember 2000
2	<i>The Temporary Protection Directive</i>	7 Agustus 2001
3	<i>The Dublin II Regulation</i>	17 Maret 2003
4	<i>The Regulation lying down detailed rules for the application of the Dublin Regulation</i>	6 September 2003
5	<i>The Reception Conditions Directive (RCD)</i>	6 Februari 2003
6	<i>The Qualification Directive (QD)</i>	20 Oktober 2004
7	<i>The Asylum Procedures Directive (APD)</i>	2 Januari 2006

Sumber : easo.europa.eu

Tahapan awal aturan dalam CEAS tersebut bertujuan sebagai titik permulaan yang menetapkan standar minimum penerimaan suaka di negara-negara anggota Uni Eropa.

Penerapan ini juga ditujukan untuk menangani berbagai macam masalah yang masih sering terjadi dalam proses penerimaan suaka. Permasalahan yang ingin diatasi tersebut antara lain adalah *'Asylum Shopping'* dimana praktik ini memungkinkan pencari suaka yang di tolak masuk ke salah satu negara, dapat mengajukan permohonan suaka ke negara lain anggota Uni Eropa. Permasalahan lain adalah adanya ketimpangan kuota penerimaan pencari suaka yang dimiliki tiap negara. Sebelumnya, hal ini menyebabkan pencari suaka hanya condong pada satu negara yang memberikan peluang lebih besar kemungkinan permohonannya diterima. Masalah lain yang ingin diselesaikan adalah perbedaan fasilitas sosial di antara negara-negara Uni Eropa, dimana hal ini menyebabkan para pencari suaka cenderung mengajukan permohonan suaka mereka, ke negara yang memiliki fasilitas sosial terbaik untuk mendapatkan banyak manfaat (Raithel, 2016).

Pada saat penerapan aturan ini, tentu masih banyak kekurangan yang dihadapi, baik dari sisi pemerintah Uni Eropa maupun dari sisi pencari suaka. Permasalahan terbesar saat awal penerapannya adalah pelaksanaan yang belum efektif dan juga mengenai aplikasi suaka. Pelaksanaannya menjadi tidak efektif dikarenakan adanya ketimpangan antara satu negara dengan negara lainnya. Belum semua negara mau menerima permohonan suaka yang masuk melalui negara lain. Terlebih para pencari suaka biasanya datang menggunakan jalur laut. Tentu hal ini menyebabkan negara di dekat pesisir secara otomatis menerima lebih banyak pencari suaka dibandingkan dengan negara lain.

Memasuki tahap kedua CEAS guna melangkapi dan memperbaiki masalah pada tahap pertama, terdapat beberapa aturan tambahan yang memungkinkan adanya penerapan kebijakan dengan lebih seimbang. Tahapan ini dimulai beriringan dengan *European Pact on Asylum* yang dilaksanakan oleh *European Commission* pada September 2008 (European Council, 2008). Selanjutnya, sebagai tindak lanjut, Justice and Home Affair membuat program yang disebut

“Program Stockholm” tahun 2009. Dalam “Program Stockholm” dinyatakan bahwa :

*The European Council remains committed to the objective of establishing a common area of protection and solidarity based on a common asylum procedure and a uniform status for those granted international protection. While [the] CEAS should be based on high protection standards, due regard should also be given to fair and effective procedures capable of preventing abuse. It is crucial that individuals, regardless of the Member State in which their application for asylum is lodged, are offered an equivalent level of treatment as regards reception conditions, and the same level as regards procedural arrangements and status determination. The objective should be that similar cases should be treated alike and result in the same outcome*(Peers, 2013, hal. 2).

Lebih lanjut :

*There are still significant differences between national provisions and their application. In order to achieve a higher degree of harmonisation, the establishment of CEAS, should remain a key policy objective for the Union. Common rules, as well as a better and more coherent application of them, should prevent or reduce secondary movements within the Union, and increase mutual trust between Member States* (Peers, 2013, hal. 2).

Seperti yang dinyatakan diatas, “*Stockholm Programme*” ini memiliki tujuan utamanya untuk menciptakan keselarasan dan keadilan diantara negara-negara anggota Uni Eropa dengan membangun suatu area bersama dalam perlindungan dan solidaritas berdasarkan kepada prosedur

suaka dan keseragaman status bagi mereka yang mendapatkan perlindungan internasional (European Council, 2009).

Selanjutnya, aturan mengenai tahap kedua CEAS secara rinci dapat ditemukan dalam *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) tahun 2007 yang kemudian diberlakukan pada 1 Desember 2009 (TFEU, 2007). Dasar hukum pembentukan CEAS tahap kedua ini terdapat dalam pasal 78 TFEU sedang pada pasal 78(1) menjelaskan mengenai dasar hukum kebijakan suaka bersama Uni Eropa, perlindungan anak dan perlindungan sementara yang harus sesuai dengan *Refugee Convention* dan perjanjian lain yang relevan. Dalam pasal 78(2) ditetapkan bahwa *European Parliament* dan *European Council* akan mengadopsi langkah-langkah untuk CEAS, dan perlu dicatat bahwa langkah ini adalah langkah pertama dalam hukum Uni Eropa yang kemudian digunakan untuk membuat rujukan-rujukan selanjutnya dalam CEAS (EASO, 2016).

Pada Juni 2013, tahap kedua CEAS diberlakukan secara resmi dengan beberapa amandemen atau yang disebut dengan *recast secondary legislation*. “*Recast*” ini berimbas pada pencabutan peraturan atau perintah sebelumnya namun masih dalam subjek yang sama. Tahap kedua memuat instrumen sebagai berikut:

**Tabel 3. 2 Instrumen CEAS tahap kedua**

No	Instrumen CEAS	Tanggal Diberlakukan
1	<i>The Temporary Protection Directive</i>	7 Agustus 2001
2	<i>The Commission Regulation lying down detailed rules for the application of the Dublin Regulation</i>	6 September 2003
3	<i>The Qualification Directive (recast) (QD, recast)</i>	9 January 2012
4	<i>The Eurodac Regulation (recast)</i>	19 July 2013
5	<i>The Dublin III Regulation</i>	19 July 2013

6	<i>The Reception Conditions Directive (recast) (RCD, recast)</i>	19 July 2013
7	<i>The Asylum Procedures Directive (recast) (APD, recast)</i>	19 July 2013

Sumber : easo.europa.eu

### **B.1. Qualification Directive**

Petunjuk yang berkenaan dengan standar minimum untuk mengkualifikasikan status warga negara ketiga dan orang tanpa status kewarganegaraan sebagai pengungsi atau sebagai orang-orang yang memerlukan perlindungan intenasional dan isi dari perlindungan yang diberikan. *Qualification Directive* ini memiliki tujuan untuk menyamakan atau menyetarakan kriteria di setiap negara anggota mengenai siapa yang berhak mendapatkan status sebagai pengungsi dan perlindungan untuk siapa saja yang menghadapi resiko serius dari negara asalnya (UNHCR & ECRE, 2012, hal. 1).

*Qualification Directive* ini memiliki beberapa elemen utama yang berupa klasifikasi konsep hukum dari aktor perlindungan, perlindungan internal dan anggota kelompok sosial tertentu, yang memungkinkan setiap negara anggota melakukan identifikasi orang-orang yang membutuhkan perlindungan dengan sesegera mungkin serta meminimalisir penyalahgunaan sistem suaka yang ada. Elemen selanjutnya adalah pelebaran definisi keluarga yang tidak hanya mencakup pasangan ataupun pasangan yang belum menikah serta anak-anak, namun juga mencakup status lain yang secara hukum memiliki tanggung jawab terhadap anak dibawah umur yang mengajukan permohonan suaka. Kemudian petunjuk kualifikasi juga mencakup hak-hak dan manfaat perlindungan tambahan yang berkenaan dengan relasi keluarga, akses pekerjaan, fasilitas kesehatan sementara dan fasilitas sosial lainnya. Elemen lain juga menyangkut izin tinggal yang diberikan oleh

negara anggota sehingga dapat membedakan antara pengungsi dan yang mendapat perlindungan tambahan serta standar khusus yang diberikan bagi orang-orang yang rentan dengan kebutuhan khusus seperti anak tanpa pendamping (emnbelgium.be, 2011).

*Qualification Directive(recast)* sendiri terbagi menjadi sembilan bab dimana enam bab pertama memuat status pengakuan terhadap para pencari suaka. Tiga bab selanjutnya memuat hukum penilaian berdasarkan bukti yang ada menjadi latar belakang seseorang dinyatakan sesuai dengan kriteria untuk mendapatkan perlindungan internasional.

**Tabel 3. 3 Bab dalam qualification directive**

Bab 1	Ketentuan umum, termasuk definisi pada pasal 2 dan penjelasan lebih mengenai standar lain pada pasal 3
Bab 2	Penilaian pengajuan untuk perlindungan internasional
Bab 3	Kualifikasi status pengungsi
Bab 4	Rincian status pengungsi termasuk didalamnya kriteria mencabut, mengakhiri atau menolak status tersebut.
Bab 5	Kualifikasi perlindungan tambahan
Bab 6	Rincian status perlindungan tambahan termasuk didalamnya kriteria mencabut, mengakhiri atau menolak status tersebut.
Bab 7	Berisi proteksi internasional akan hak dan manfaat yang diberikan kepada pengungsi dan manfaat perlindungan tambahan
Bab 8	Kerjasama Administratif
Bab 9	Ketentuan akhir

Sumber : easo.europa.eu

## **B.2. Eurodac Regulation**

*Eurodac regulation* merupakan instrumen dimana bertujuan untuk memfasilitasi permohonan dari *Dublin Regulation*. Eurodac merupakan sistem komputerisasi

yang dioperasikan sebagai database pusat dari data rekam sidik jari pemohon suaka. Sistem ini merupakan infrastruktur komunikasi diantara semua negara anggota karena dimanapun terdapat permohonan suaka, secara otomatis data tersebut masuk dan dapat di akses oleh negara-negara anggotanya.

Peraturan ini juga dimaksudkan sebagai bentuk pencegahan, deteksi dan investigas terhadap pelaku terorisme dan segala bentuk kasus kriminal lain yang kemungkinan dilakukan oleh para pencari suaka. Dalam peraturan ini mengharuskan setiap negara dimana terdapat permohonan suaka untuk melakukan rekam sidik jari semua pemohon yang tidak kurang dari 14 tahun dan diharuskan mentransmisikan data tersebut ke sistem pusat tidak kurang dari 72 jam paska penerimaan permohonan suaka (European Council, 2000).

### **B.3. Dublin Regulation**

Konvensi Schengen tahun 1990 telah memuat peraturan mengenai tanggung jawab untuk penerimaan suaka diantara negara anggota Schengen, yang kemudian digantikan dengan Konvensi Dublin. Hal tersebut kemudian menimbulkan banyak kritikan yang membuat *European Commision* mengajukan peraturan baru untuk menggantikannya. Kemudian pada Februari 2003, *European Council* mengadopsi peraturan baru yang termuat dalam peraturan 341/2003 atau disebut dengan Dublin II Regulation (Nadela, 2011).

Urgensi dari peraturan ini adalah kekhawatiran penghapusan batas internal dari negara-negara anggota penerima suaka akan menyebabkan adanya permohonan ganda. Bagaimanapun, tanpa adanya peraturan yang sama yang mengharuskan negara anggota untuk bertanggung jawab atas penerimaan permohonan suaka, akan menimbulkan adanya perbedaan aturan yang menyebabkan permohonan suaka jatuh dibawah yurisdiksi satu negara anggota.

*Dublin Regulation* telah mengalami beberapa amandemen dan pada tahun 2013, *European Council* mengadopsi *Dublin III Regulation* sebagai pembaharuan atas aturan yang sudah ada sebelumnya dalam kerangka CEAS tahap kedua. Fitur kunci yang terdapat pada peraturan baru ini adalah permohonan suaka internasional harus diperiksa atau di proses oleh satu negara anggota. Sesuai yang tertulis dalam pasal 18, peraturan ini membebankan kewajiban kepada negara-negara anggota yang berada dibawah aturan ini untuk mengambil alih pemohon yang mengajukan permohonan di negara anggota lainnya, antara lain, pemohon yang permintaannya dibawah pemeriksaan dan siapa saja yang membuat permohonan di negara anggota lainnya atau siapa saja yang berada dalam wilayah negara lain tanpa dokumen kependudukan (EASO, 2016).

Sistem Dublin ini tidak hanya diaplikasikan di negara-negara anggota Uni Eropa saja, tetapi juga negara-negara Eropa lainnya sesuai dengan perjanjian resmi yang dibuat oleh kedua belah pihak. Negara-negara tersebut antara lain adalah Islandia, Lichtenstein, Norwegia dan Swiss.

#### **B.4. Reception Condition Directive (recast)**

RCD (recast) merupakan salah satu instrumen dalam CEAS, yang bertujuan untuk membangun “standar kehidupan yang bermartabat dan sebanding untuk pemohon suaka internasional di semua negara anggota Uni Eropa (recital (11)) dengan pandangan untuk membatasi “*secondary movement*” [...] yang dipengaruhi oleh kondisi penerimaan mereka” (European Parliament, 2013).

RCD (recast) memiliki perbedaan dengan dengan versi sebelumnya yang meliputi perluasan jangkauan personal dan diterapkan kepada “semua masyarakat negara ketiga dan orang tanpa kewarganegaraan yang mengajukan permohonan suaka internasional [...]”



mereka diijinkan untuk tinggal di kawasan negara anggota sebagai pemohon, termasuk permohonan yang mencakup untuk anggota keluarga. Ketentuan ini dapat di aplikasikan sesegera mungkin saat seorang pemohon mengajukan permohonan suaka internasional sampai adanya keputusan akhir<sup>6</sup>, atau jika peraturan Dublin III sudah diterapkan, hingga para pemohon benar-benar di pindahkan ke negara yang bertanggung jawab (EASO, 2016, hal. 52-53).

### **B.5. Asylum Procedure Directive (recast)**

APD (recast) diatur dalam Directive 2013/32/EU (European Parliament, 2013) bersamaan dengan pasal 4 dalam *Qualification Directive* dan peraturan Dublin III, menyediakan mekanisme yang diterapkan dalam memproses permohonan status pengungsi dan status perlindungan tambahan didalam CEAS. APD (recast) ini memiliki tujuan untuk membangun prosedur yang sama untuk mengabulkan maupun menarik permohonan suaka internasional yang berdasarkan pada *QD*. Dalam hal ini, meskipun tujuan Directive ini adalah untuk membuat satu prosedur standar yang seragam, tidak semua ketentuannya adalah suatu keharusan.

APD ini diberlakukan untuk semua permohonan perlindungan suaka internasional yang ada dalam wilayah Uni Eropa termasuk perbatasan, teritori perairan maupun zona transit di negara-negara anggota sesuai yang tercantum dalam pasal 3(1). Pengecualian untuk permohonan suaka yang diajukan melalui representasi negara anggota yang meliputi suaka daerah atau diplomatik yang tertuang dalam pasal 3(2) (European Parliament, 2013). Negara-negara anggota juga dapat menerapkan APD(recast) pada jenis perlindungan lain yang mereka miliki sehingga dapat menciptakan '*One-stop Procedure*'. Lebih lanjut aturan ini memungkinkan setiap negara anggota menerapkan standar yang lebih menguntungkan selama masih sesuai

---

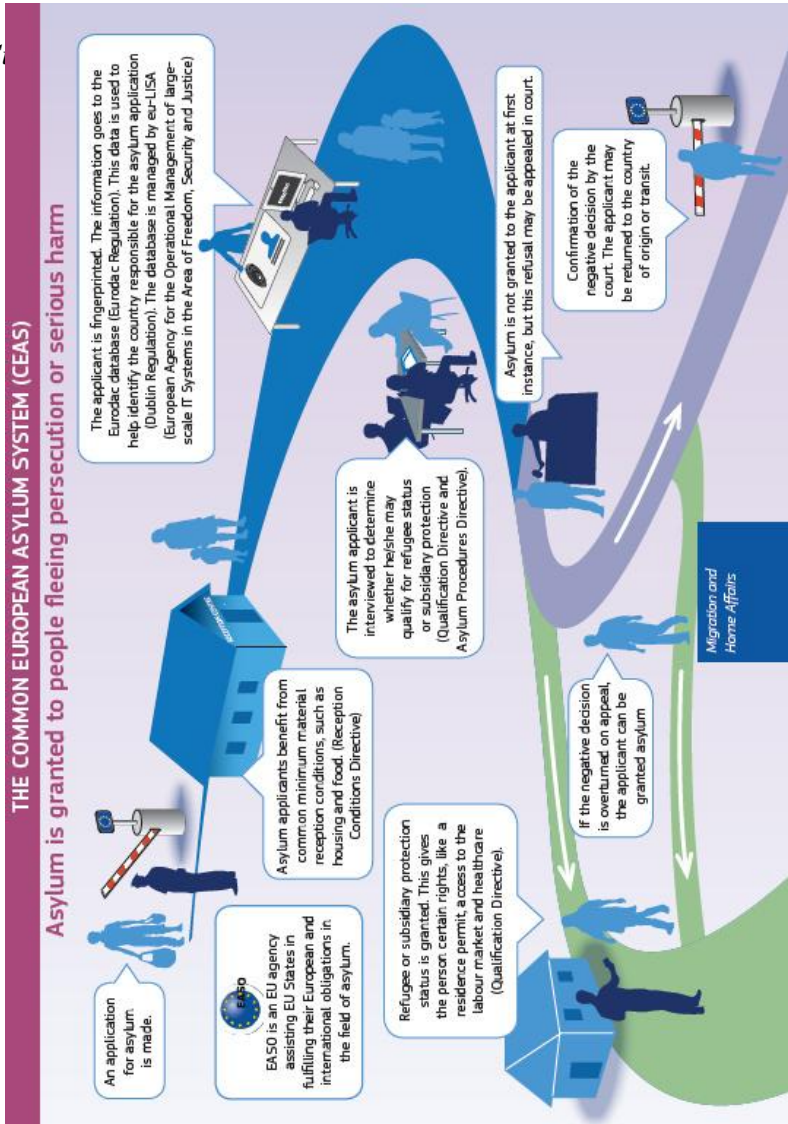
<sup>6</sup>Lihat pada definisi '*applicant*' dalam pasal 2(b) RCD (recast)

dengan APD(recast) yang ada. Selain itu, dalam APD(recast) pasal 24 dan 25 menekankan pada pemantapan kebutuhan pelamar dan juga anak-anak dibawah umur yang tidak memiliki pendamping. APD(recast) memberikan ketentuan terperinci tentang prosedur yang harus diikuti dalam membuat keputusan mengenai aplikasi yang relevan dengan peradilan sejauh berkaitan dengan keabsahan prosedural keputusan otoritas penentu pada tahap pertama.

APD (recast) memiliki skema yang sederhana, Pada awalnya, ini menyediakan 'otoritas penentu' yang ditunjuk sesuai dengan pasal 2 (f) dan Pasal 4, personil yang kompeten dan terlatih dengan tepat sesuai dalam pasal 4 (3) dan Pasal 10 (3c). Selain itu, akses terhadap informasi asal negara asal dari berbagai sumber harus dipastikan, dan juga kemungkinan untuk meminta saran ahli apabila diperlukan. Otoritas penentu harus memeriksa setiap aplikasi 'secara individu, obyektif dan tidak memihak'. Komponen inti dari proses ini adalah melakukan wawancara pribadi dalam keadaan yang kondusif untuk presentasi kasus pemohon secara komprehensif. Keputusannya harus secara tertulis (Pasal 11 (1)), dan jika negatif terhadap bentuk status, alasan hukum dan hukum untuk keputusan tersebut harus ditetapkan bersamaan dengan informasi tertulis tentang bagaimana menantang keputusan negatif sesuai yang tertuang dalam pasal 11 (3) (EASO, 2016, hal. 48-49).

Berdasarkan penjelasan mengenai instrument dalam kebijakan *Common European Asylum System*. Proses seorang pemohon suaka ke Uni Eropa hingga mereka berhak mendapatkan perlindungan internasional sangatlah panjang. Berikut merupakan bagan yang menerangkan proses penerimaan pengungsi yang diterapkan di seluruh Negara anggota Uni Eropa.

Gambar 3. 1 Alur penerimaan pengungsi dalam CEAS



masukkan ke dalam Eurodac sesuai dengan (Eurodac Regulation). Hal ini dimaksudkan agar negara-negara

anggota Uni Eropa dapat mengakses dan mengidentifikasi data diri pencari suaka dan dapat bertanggung jawab menerimanya sesuai dengan Regulasi Dublin.

Langkah selanjutnya adalah wawancara antara pemohon dengan petugas yang sebelumnya telah mengikuti pelatihan sesuai dengan hukum di Uni Eropa, serta penerjemah bahasa untuk menentukan apakah seseorang pemohon tersebut memenuhi syarat dan layak untuk mendapatkan perlindungan internasional. Pada tahap pemrosesan ini dilakukan sesuai dengan *Qualification Directive* dan juga *Asylum Procedure Directive*. Apabila seseorang dinyatakan layak untuk mendapat perlindungan, maka orang tersebut langsung mendapatkan status pengungsi maupun status perlindungan tambahan yang memungkinkan mereka mendapatkan hak-hak tertentu seperti akses untuk ijin tinggal, masuk ke pasar tenaga kerja, dan fasilitas kesehatan berdasar *Qualification Directive*.

Hal berbeda terjadi apabila pemohon dinyatakan tidak lolos atau tidak mendapat perlindungan berdasar *Qualification Directive*, maka mereka berhak mengajukan banding ke pengadilan di negara dimana mereka mengajukan permohonan. Pengadilan akan mengkonfirmasi keputusan negatif yang sebelumnya diberikan oleh petugas atas status pemohon. Apabila pemohon dapat dipertimbangkan untuk mendapatkan perlindungan, maka orang tersebut akan mendapatkan status pengungsi dan berhak mendapat hak-haknya. Namun apabila pengadilan menyatakan bahwa seseorang tersebut tidak layak dikarenakan rekam jejak dan beberapa aspek lain sesuai *Qualification Directive*, maka pemohon akan dikembalikan ke negara asal maupun di area transit.

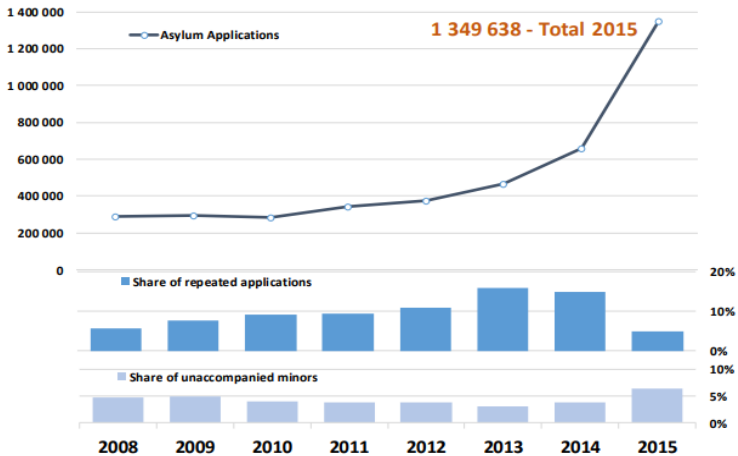
**C. Penerapan CEAS dalam menangani pengungsi di Uni Eropa**

**C.1. Dinamika Pengungsi di Uni Eropa**

Pada tahun 2015, negara-negara Uni Eropa+ (termasuk Norwegia dan Swiss) mencatat adanya 1.349.638 permohonan suaka internasional (EASO, 2015). Jumlah permohonan ini meningkat dua kali lipat dibanding jumlah permohonan yang masuk di tahun 2014, dan merupakan jumlah permohonan tertinggi di negara-negara Uni Eropa sejak *EU-wide* mengeluarkan data yang dimulai tahun 2008.

Banyak faktor yang mempengaruhi kenaikan jumlah permohonan suaka, namun faktor yang paling dominan adalah adanya kemerosotan keamanan di lingkungan negara asal pemohon.

**Gambar 3. 2 Jumlah permohonan suaka dari tahun 2008-2015**



Peningkatan jumlah permohonan suaka yang belum pernah terjadi di negara-negara Uni Eropa terjadi terutama pada pertengahan tahun 2015, ketika jumlah permohonan tiap bulan melebihi 100.000 pemohon dan mencapai rekor di bulan Oktober sejumlah 176.430 pemohon. Setelah enam bulan berturut-turut, pada bulan November dan Desember terjadi penurunan jumlah permohonan suaka, namun tetap berada pada puncak apabila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Suriyah berada dalam peringkat pertama jumlah permohonan suaka yang masuk di Uni Eropa dan tercatat berjumlah 27% dari total permohonan yang masuk ke seluruh negara anggota. Jumlah tersebut diikuti permohonan dari Balkan Barat, Afghanistan, Irak dan negara lain seperti Pakistan, Eritrea, Nigeria, Iran, Somalia dan Federasi Rusia.

Dalam tahun 2015, jumlah permohonan suaka yang masuk di negara-negara Uni Eropa terdaftar sebesar 369.871 dan jumlah ini meningkat tiga kali lipat sejak 2014. Jumlah ini meningkat secara signifikan sejak bulan Mei dan mencapai angka tertinggi di bulan September dengan hampir 63.000 pelamar. Permohonan ini paling banyak diajukan ke negara Jerman. Hungaria

dan Swedia juga merupakan negara tujuan utama, bersama-sama terdiri dari lebih dari 30% dari semua aplikasi oleh warga Suriah. Namun bagaimanapun di Hungaria, hampir semua orang yang mengajukan permohonan suaka kemudian melarikan diri dan diterapkan lagi di negara-negara Uni Eropa lainnya. Sejak perubahan legislatif di bulan Oktober, jumlah pemohon Suriah turun mendekati nol, sedangkan di Swedia tetap tinggi sampai November sebelum kemudian menurun tajam di bulan Desember.

Negara lain yang juga merupakan pemohon terbesar adalah negara-negara di Balkan Barat, yang tercatat sebesar 15% dari semua permohonan. Jumlah permohonan dari Balkan Barat ini mencapai puncak pada bulan Februari dengan jumlah 32.502 permohonan dan 23.728 diantaranya dilakukan oleh warga Kosovo. Guna menanggapi jumlah permohonan yang masuk dari wilayah Balkan Barat, terdapat beberapa langkah yang diimplementasikan oleh negara tujuan (terutama Jerman) seperti menambahkan Balkan Barat ke daftar nasional negara asal yang aman dan memprioritaskan pengambilan keputusan dan juga mempercepat prosedur pengembalian. Aplikasi oleh warga negara Balkan Barat sebagian besar diajukan di Jerman (lebih dari 70% dari total seluruh negara EU+).

Afghanistan tercatat sebagai negara ketiga yang mengajukan permohonan suaka internasional dan tercatat sebanyak 190.013 warga negara yang masuk mengajukan permohonan di negara-negara Uni Eropa. Jumlah ini meningkat empat kali lipat dibandingkan dengan tahun 2014. Serupa dengan Suriah, jumlah permohonan dari warga negara Afghanistan mencapai puncak di bulan November sebesar 38.434 permohonan yang diajukan di negara-negara terutama Hungaria, Swedia, Jerman dan Austria. Keempat negara tersebut kemudian menerima lebih dari 70% dari seluruh permohonan yang masuk dari negara tersebut.

Irak menjadi negara ke empat yang masuk dan mengajukan permohonan suaka di negara-negara Uni Eropa dengan jumlah 125.529 permohonan di tahun 2015. Apabila dibandingkan dengan tahun 2014, jumlah ini mengalami peningkatan sebesar lima kali lipat. Negara utama yang menjadi tujuan permohonan dari warga negara Irak adalah Jerman, Swedia, Finland dan Austria. Masuknya pemohon Irak bervariasi secara signifikan di seluruh tahun. Pada bulan Januari, 2.522 warga Irak mengajukan permohonan mereka, namun pada bulan September dan Oktober jumlahnya meningkat sepuluh kali lipat menjadi sekitar 26.000 aplikasi di masing-masing bulan ini. Berad di urutan ke lima adalah negara Pakistan dengan jumlah 46.809 permohonan yang masuk, diikuti Eritrea dengan jumlah 46.640 permohonan yang diajukan, kemudian Nigeria dengan 31.532 permohonan dan terakhir adalah Iran dengan 28.043 permohonan yang masuk ke Uni Eropa. Jumlah ini merupakan jumlah terbanyak apabila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Jumlah permohonan suaka yang masuk ke negara-negara Uni Eropa tersebut menyebabkan pemerintah kewalahan menghadapi krisis pengungsi yang terjadi. Kurangnya persiapan akan kedatangan para pengungsi, tidak mencukupinya fasilitas penerimaan yang dimiliki, petugas imigrasi yang jumlahnya tidak mencukupi, menciptakan gagasan bahwa jumlahnya lebih banyak daripada yang dapat ditangani oleh UE. Hal tersebut kemudian memaksa pemerintah untuk melakukan pertemuan dalam satu agenda yaitu "*European Agenda on Migration*" pada bulan Mei 2015. Agenda tersebut memiliki tujuan menetapkan pendekatan komprehensif untuk memperbaiki manajemen migrasi di semua aspeknya.

### **C.2. Kesalahan implementasi Sistem bersama**

Kehidupan sulit yang dialami para pengungsi karena dengan terpaksa meninggalkan rumah,



mengalami penganiayaan serta tidak disambut di manapun adalah hal yang sulit untuk dibayangkan. Terlebih hal itu menyebabkan adanya keputusan orang-orang yang bahkan menyebabkan kematian mereka hanya untuk bisa masuk ke negara yang mereka anggap aman. Di Uni Eropa, banyaknya kematian para pengungsi muncul sejak gelombang yang diawali tahun 2013 September dimana lebih dari 300 pengungsi yang berusaha masuk pulau Lampedusa Italia mengalami kematian. Jumlah ini terus bertambah seiring dengan meningkatnya jumlah pengungsi hingga pada tahun 2015 mencapai puncaknya (Linxweiler, 2015). Disaat yang sama, sistem suaka yang dimiliki Uni Eropa gagal dalam menyediakan perlindungan dan penerimaan yang memadai bagi para pengungsi, dan mengakibatkan adanya perlakuan yang tidak manusiawi dan bahkan berujung kematian. Kesalahan-kesalahan tersebut dapat dilihat melalui penerapan tiap-tiap instrument yang dirasa belum maksimal atau bahkan tidak sesuai yang semestinya.

### ***C.2.1 Dublin III Regulation***

Peraturan Dublin difungsikan untuk mendistribusikan tanggung jawab penerimaan permohonan suaka internasional di antara negara anggota Uni Eropa. Tetapi dalam penerapannya peraturan ini memiliki beberapa kekurangan. Penyebabnya adalah Peraturan Dublin sangat bergantung kepada implementasi yang benar dari instrumen lain dalam CEAS. Oleh karena itu Dublin menjadi sangat terkait dengan hal-hal mengenai solidaritas, pembagian beban, dukungan finansial dari AMIF, kerjasama praktis dan keterlibatan EASO, yang tujuannya memperbaiki suspensinya (Mouzourakis, 2014, hal. 13).

Sejak diterapkan sebagai salah satu instrumen CEAS, peraturan ini dinilai tidak

mampu untuk menangani pengungsi. Peraturan ini tidak dirancang untuk menawarkan mekanisme alokasi pengungsi secara adil. Sistem ini justru menempatkan tekanan yang tidak proporsional terhadap negara anggota di perbatasan terluar Uni Eropa. Kondisi ini juga berlaku saat tidak adanya krisis pengungsi yang masuk (Wagner, et al., 2016). Apabila pendistribusian permohonan suaka mengikuti sistem Dublin yang ada, maka muncul kecenderungan negara-negara yang berdekatan dengan pesisir atau negara di perbatasan akan menerima permohonan suaka dengan jumlah yang banyak. Sebagai contoh yaitu Yunani dan Italia, selama terjadinya krisis pengungsi di Uni Eropa, negara tersebut menerima sebagian besar karena dalam Peraturan Dublin mengharuskan negara pertama di mana pencari suaka tersebut tiba, memproses permohonan tersebut.

Selama krisis terjadi, kedua negara ini telah berusaha untuk melakukan negosiasi dengan negara-negara lain anggota Uni Eropa, namun yang terjadi adalah respon negara-negara tersebut yang enggan menerima para pencari suaka tersebut. Imbasnya adalah penutupan jalur Balkan pada Maret 2016 yang menyebabkan pencari suaka terjebak di perbatasan. Sikap yang mereka tunjukkan adalah bukti ketidakseragaman penerapan CEAS di negara anggota dikarenakan banyak negara yang letak geografisnya memungkinkan mereka sebagai negara yang terhindar dari proses pengajuan permohonan suaka. Masing-masing negara cenderung melebih-lebihkan kontribusi mereka sendiri terhadap penerimaan pengungsi dan mereka semua tampaknya memiliki ketakutan untuk terlalu banyak berbagi pencari suaka jika

dibandingkan dengan negara-negara lain di Eropa (Bocker & Havinga, 1998, hal. 246).

Kelebihan permohonan suaka yang masuk ke Yunani dan Italia juga semakin parah dengan banyaknya *irregular entry*, atau banyaknya pencari suaka yang tidak memiliki kelengkapan berkas-berkas imigrasi yang dapat membantu mempermudah proses identifikasi pengungsi dan mempermudah melakukan relokasi. Pemerintah Uni Eropa sebenarnya menetapkan skema relokasi dengan menerima sebesar 160.000 pencari suaka melalui Hungaria, Italia dan Yunani. Namun Hungaria pada 23 Juni 2015 menolak skema ini dengan tegas sehingga membebaskan semua penerimaan pencari suaka kepada dua negara lainya saja. Masalah ini disebabkan kekurangan stuktural dari peraturan Dublin dan juga kurangnya tanggapan negara anggota Uni Eropa, sebagai hasilnya adalah negara anggota yang kondisi negaranya terpengaruh oleh kedatangan pencari suaka mulai mengabaikannya (Gimmel & Giang, 2017).

Peraturan Dublin juga dianggap tidak bekerja dengan baik dikarenakan hanya bisa menerima permintaan dengan jumlah sedikit untuk transfer ke negara lain dibandingkan jumlah permohonan yang diterima. Bahkan jumlah transfer fisik berjumlah lebih sedikit. Ini menunjukkan bahwa peraturan ini tidak efisien, tidak efektif dan cenderung mahal dalam pembiayaannya. Peraturan ini terbukti merupakan alat yang tidak mampu dan sangat tidak memadai untuk menangani situasi krisis pengungsi berskala besar. Banyak kritik muncul atas dasar ketidakefisienan peraturan ini karena hanya menetapkan tanggung jawab Negara Anggota untuk memproses permohonan suaka tanpa

menunjukkan kebaikan dengan adanya prosedur yang panjang, membosankan dan sering kali gagal (Fratzke, 2015).

Ketidakadilan lain adalah dari sisi pencari suaka. Meskipun Uni Eropa memiliki sistem yang seharusnya menelaraskan penerimaan permohonan suaka internasional, namun dalam praktiknya yang terjadi adalah, adanya ketimpangan di satu negara dan negara lain. Hal ini menyebabkan adanya kemungkinan penerimaan permohonan suaka di beberapa negara dapat dilakukan secara baik dan kuota penerimaan dapat berjumlah dua kali lipat, sedang di negara lain ada yang tidak menerapkan dengan baik, atau justru dengan tegas enggan menerima permohonan suaka tersebut. Perlakuan yang seperti ini menimbulkan kecenderungan bagi pencari suaka untuk mempertaruhkan nyawa mereka agar dapat sampai ke negara yang memberikan mereka fasilitas dan mau menerima mereka dengan tangan terbuka.

Kontras dengan negara yang mengabaikan CEAS, hak-hak yang seharusnya diberikan kepada pencari suaka justru memberikan penderitaan berlebih kepada mereka dengan buruknya fasilitas penerimaan, proses identifikasi pengungsi yang memakan waktu lama, serta ketidakpastian perlindungan yang diberikan oleh negara-negara tertentu yang menolak secara tegas penerapan CEAS.

Pengungsi tidak hanya memiliki hak formal atas perlindungan internasional, mereka juga sangat membutuhkannya. Namun disisi lain, Peraturan Dublin memunculkan dilema diantara negara anggota Uni Eropa. Meskipun mereka telah bersama-sama menyepakati CEAS dan apabila negara anggota tidak mematuhi peraturan,

mereka harus dipaksa melakukannya. Mereka menyadari bahwa kebijakan mereka gagal mencapai efek dan tujuan yang diinginkan (Spijkerboer, 2016). Tetapi dalam praktiknya, untuk membuat sistem tersebut berhasil adalah hal yang sangat sulit dilakukan mengingat masih kentalnya kepentingan-kepentingan nasional tiap-tiap negara anggota.

### ***C.2.2 Mekanisme Relokasi Darurat***

Peraturan Dublin yang dalam pelaksanaannya dinilai gagal kemudian membuat pemerintah mengadopsi aturan sementara / darurat untuk menanggulangi permasalahan suaka di negara-negara yang terbebani pencari suaka. Peraturan tersebut adalah mekanisme relokasi darurat (*Emergency Relocation Mechanism*). Agenda Migrasi Eropa mendefinisikan relokasi sebagai pendistribusian orang-orang secara jelas membutuhkan perlindungan internasional di antara negara-negara anggota (European Commission, Refugee Crisis , 2015). Ini adalah proses intra Uni Eropa, sebagai praktik "pembagian beban" dengan tujuan untuk berbagi tanggung jawab untuk menerima pencari suaka dan pengungsi di antara negara-negara anggota Uni Eropa (European Commission, 2009). Relokasi dengan demikian merupakan ungkapan intra-Solidaritas Uni Eropa dengan negara anggota di perbatasan luar Uni Eropa karena mereka menerima jumlah yang tinggi pengungsi karena posisi geografis mereka.

Namun dalam pelaksanaannya masih saja tidak bisa berjalan dengan baik dikarenakan hanya mendapat sedikit sekali dukungan dari negara anggota lainnya. Aturan ini juga memiliki ambang kelayakan untuk relokasi pengungsi dengan tingkat pengakuan sebesar 75%. Hal ini

menghasilkan sistem kelas pengungsi tergantung kepada negara asal mereka, terlepas dari klaim individual mereka. Mekanisme relokasi darurat cenderung lambat dalam menangani masalah, sehingga yang terjadi adalah hilangnya kepercayaan pada sistem yang memicu pelarian dan penarikan permohonan relokasi. Seperti peraturan Dublin, mekanisme relokasi ini dibangun atas dasar paksaan terhadap negara-negara anggota dan menimbulkan masalah yang serupa dengan peraturan Dublin yang ada.

Skema relokasi ini bersifat sementara dan bukan merupakan skema distribusi yang permanen skema ini juga didasarkan pada anggapan "kepercayaan" bahwa negara anggota Uni Eropa memastikan kondisi penerimaan yang tepat dan sesuai. Jika Pengadilan memutuskan untuk kembali negara yang bertanggung jawab tidak tepat karena 'kekurangan sistemik' di tingkat nasional sistem suaka di bawah sistem Dublin, ini juga dapat menyebabkan masalah yang sama mekanisme lain untuk menentukan tanggung jawab klaim suaka.

Sejauh ini, mekanisme relokasi tidak terbukti memadai untuk meringankan tekanan secara efektif di Yunani dan Italia. Sementara di kedua negara, kedatangan dengan jumlah tinggi terus dilaporkan, relokasi darurat tidak sesuai dengan kecepatannya. Jika prosesnya terus berlanjut, pencari suaka yang memenuhi syarat cenderung mengendalikan situasi dan melanjutkan perjalanan mereka ke negara tujuan, sementara yang tidak memenuhi syarat masih cenderung berusaha mengelak pendaftaran untuk menghindari pengembalian. Sejak penutupan rute Balkan Barat pada awalnya dari Maret 2016, Komisi melaporkan peningkatan yang signifikan

dari jumlah suaka pelamar di Yunani (300 orang per hari), menunjukkan bahwa jumlah orang yang memenuhi syarat untuk relokasi dapat dengan cepat meningkat (European Commission, 2016).

Mekanisme ini telah diterapkan selama 8 bulan (hingga 18 Mei 2016) dan European Commission melaporkan bahwa 1.568 permohonan suaka telah di relokasi. Jumlah ini tidak sebanding dengan jumlah kuota yang ditetapkan pemerintah yaitu 160.000 pencari suaka (ec.europa.eu, 2016). Evaluasi Komisi sendiri sejauh ini menunjukkan bahwa tingginya tingkat ketidakpastian seputar prosedur relokasi dan kurangnya informasi untuk pencari suaka di antara alasan mengapa sejumlah besar pemohon relokasi belum menunjukkan ketertarikan, melarikan diri dari prosedur relokasi atau menarik aplikasi mereka pada tahap awal.

### ***C.2.3 Penyediaan Hotspot terkait kondisi penerimaan (RCD (recast))***

Menindak lanjuti RCD (recast) dalam masalah krisis pengungsi, komisi Eropa mengajukan pembentukan hotspot yang bekerja sama dengan EASO, Frontex, Europol dan Eurojust untuk mendukung pelaksanaannya di negara perbatasan. Fungsi dari hotspot adalah memenuhi kewajiban dibawah hukum Uni Eropa dan dengan bergantian melakukan identifikasi, registrasi dan merekam sidik jari migran yang datang. Hotspot juga akan berkontribusi terhadap pelaksanaan mekanisme relokasi sementara dimana orang yang membutuhkan perlindungan internasional akan diidentifikasi di negara perbatasan untuk kemudian di relokasi ke negara anggota Uni Eropa lainnya untuk proses permohonan suaka selanjutnya (ec.europa.eu, Common European Asylum System, 2016).

Permasalahan kemudian muncul dikarenakan pembangunan hotspot di negara-negara perbatasan bisa dikatakan berjalan dengan lambat. Tak hanya itu, hotspot tak punya dasar hukum dan tujuan yang jelas. Hotspot sebagai fasilitas fisik penerimaan pencari suaka memaksa mereka untuk tinggal di area dan bahkan larangan untuk meninggalkan hotspot berlaku terhadap migran (Wagner, et al., 2016).

Sementara kebutuhan untuk pendaftaran menyeluruh dari semua migran yang datang tetap tak terbendung lagi, registrasi, penyaringan, penerimaan dan pemrosesan kelompok besar pendatang seperti yang terjadi pada tahun 2015 di Yunani, dan pada tingkat yang lebih rendah di Italia, tidak hanya akan menimbulkan tantangan signifikan untuk negara-negara perbatasan tetapi untuk setiap negara. Padahal, negara-negara yang memiliki sistem suaka dan sistem penerimaan yang baik seperti Jerman, melaporkan kesulitan besar dalam mengorganisir penerimaan pelamar secara teratur dalam konteks kedatangan massal selama tahun 2015. Dari Januari sampai 20 Mei 2016, UNHCR melaporkan 155.989 pendatang di Yunani, 211 yang berarti perlu mendaftar, menyaring dan menampung rata-rata 1.106 orang per hari di lima hotspot yang tersedia (d'Angelo, Baldwin, Kofman, & Montagna, 2017).

Masalah itu memicu beberapa asosiasi hak asasi manusia untuk mengadakan proses tersebut karena yang terjadi adalah tidak adanya pemisahan antara pencari suaka yang sesungguhnya dengan migran ekonomi yang akan masuk Uni Eropa dan mengambil ambang batas 75% yang digunakan untuk penilaian. Jelas praktik ini merupakan suatu pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana di deskripsikan



dalam. *Charter of Fundamental Right*. Laporan tersebut melaporkan bahwa hotspot yang digunakan dapat membuat kekurangan akses yang sesuai dengan waktu yang ditentukan untuk pengajuan suaka internasional, adanya perbedaan yang sewenang-wenang antara pencari suaka dan migran ekonomi berdasarkan kewarganegaraan yang menyebabkan penolakan akses terhadap prosedur suaka untuk warga negara tertentu (Wagner, et al., 2016).

Kesalahan-kesalahan yang terjadi pada penerapan CEAS saat menghadapi arus pengungsi yang masuk tersebut kemudian memicu pemerintah untuk melakukan tindakan penanggulangan. Tindakan tersebut berupa pengajuan perubahan atau reformasi beberapa instrument yang ada dalam CEAS sebelumnya. perubahan ini ditujukan agar setiap Negara di Uni Eropa lebih patuh terhadap aturan yang ada dan dapat bersinergi mengatasi masalah pengungsi.

#### **D. Perubahan Kebijakan Common European Asylum System Oleh Komisi Eropa**

Pengalaman terakhir menunjukkan bahwa kedatangan pencari suaka berskala besar memberikan tekanan berlebih pada system suaka Negara-negara anggota. Penerapan yang tidak sesuai dengan harapan pemerintah dalam memecahkan permasalahan pengungsi juga menyebabkan tekanan dari berbagai pihak. Melalui Komisi Eropa kemudian mengajukan perubahan beberapa instrument dalam kebijakan CEAS. Perubahan ini bertujuan agar pemerintah kembali memiliki kendali atas situasi kacau yang disebabkan tidak efektifnya system yang ada.

Pada 6 April 2016, Komisi memberikan perhatian lebih terhadap sistem suaka eropa dengan mengumumkan akan mengubah sistem yang ada. Perubahan tersebut meliputi proses penerimaan pencari suaka, skema alokasi pencari

suaka, penambahan data dalam aturan EURODAC, serta pembaharuan badan yang berwenang untuk menangani penerimaan pencari suaka. Perubahan ini juga merupakan bentuk lanjutan dari pencegahan pergerakan sekunder (*secondary movement*). Perubahan yang diajukan tersebut juga telah diakui secara luas termasuk oleh Parlemen dan juga Dewan Uni Eropa.

Proposal pertama yang diajukan oleh Komisi Eropa adalah reformasi peraturan Dublin III yang merupakan aturan pokok dalam CEAS. Dalam proposal ini juga mencakup perubahan instrument penunjang yaitu pembaharuan badan yang menangani masalah pencari suaka bersama serta proposal Eurodac yang mencakup penambahan data diri pemohon suaka yang masuk Uni Eropa sebagai penunjang peraturan Dublin yang diusulkan. Eurodac akan menjadi basis data untuk memperluas tujuan migrasi, memfasilitasi pengembalian pencari suaka dan menghentikan arus migrasi yang tidak teratur.

Masih dalam satu paket, proposal untuk memperbaiki badan yang menangani masalah pencari suaka memiliki tujuan untuk memperbaiki pelaksanaan dan fungsi CEAS. Badan ini juga memastikan penilaian permohonan suaka di seluruh Negara anggota Uni Eropa menjadi terpusat dan menjadi badan yang dapat memantau pelaksanaan dan penerapan teknis sesuai hukum Union.

Proposal tahap kedua yang diajukan meliputi reformasi pada *Asylum Procedure Directive* dan *Qualification Directive* yang kemudian diikuti oleh *Reception Condition Directive*. Perubahan ini untuk memastikan reformasi pada semua bagian dalam sistem suaka Uni Eropa, termasuk untuk menghindari gangguan pada sistem Dublin disebabkan oleh pelanggaran yang dilakukan para pencari suaka. Secara khusus, prosedur penerimaan pencari suaka harus dipercepat dan menjadi lebih terpusat. Aturan yang semakin seragam diperlukan dalam prosedur dan hak yang diberikan kepada penerima perlindungan internasional. *Reception condition* harus

diadopsi untuk meningkatkan sebanyak mungkin harmonisasi yang tercipta di seluruh Negara anggota.

Lebih lanjut, perubahan dalam kondisi penerimaan dalam aturan baru yang diajukan menjadi lebih spesifik dan mengharuskan setiap Negara ikut bertanggung jawab. Aturan penerimaan pencari suaka diperketat dengan menambahkan beberapa kriteria dalam proses penerimaannya (eppgroup.eu, 2017). Dalam peraturan Dublin sebelumnya, permohonan suaka dibebankan kepada Negara pertama tempat para pencari suaka mengajukan permohonannya. Hal ini menyebabkan banyaknya *irregular entry* di negara negara perbatasan, sehingga yang terjadi adalah melonjaknya jumlah permohonan hanya di beberapa negara. Untuk menghindari masalah tersebut, kemudian aturan ditambah dengan kriteria yaitu adanya keluarga yang tinggal di Negara anggota. Kriteria ini memungkinkan seorang pencari suaka di terima di Negara anggota karena memiliki penjamin atau keluarga yang telah lebih dahulu tinggal menetap di Negara anggota. Kriteria lain adalah adanya visa/ijin tinggal yang terdahulu. Pencari suaka memiliki kemungkinan di terima apabila sebelumnya sudah atau pernah mendapatkan visa untuk masuk ke salah satu Negara anggota. Kriteria selanjutnya adalah adanya diploma dari Negara anggota yang berlaku, dan kriteria yang terakhir adalah apabila ketiga kriteria sebelumnya tidak dimiliki, maka mereka berhak dipindahkan ke Negara yang memiliki jumlah populasi rendah, tentunya dengan mempertimbangkan jumlah pebcaari suaka yang masuk di Negara tersebut.

Perubahan lain adalah mengenai skema atau mekanisme alokasi pencari suaka. Dalam reformasi yang diajukan, mekanisme alokasi yang ada di perbarui menjadi suatu mekanisme alokasi korektif dengan memasukkan beberapa unsur utama yaitu sistem otomatis yang memantau jumlah pencari suaka yang diterima dan di kembalikan oleh masing-masing Negara. Hal ini dimungkinkan karena sistem basis data dalam Eurodac telah diperbarui dan di tingkatkan sehingga meminimalisir lonjakan permohonan di suatu Negara. Unsur lain adalah kunci referensi yang menetapkan kapan suatu

negara berada pada ambang batas penerimaan pencari suaka yang didasarkan pada data yang ada dalam basis data. Unsur selanjutnya adalah "*Fairness Mechanism*" 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 (European Union, Protocol Nr. 24, 2007).

Badan yang mengatur pelaksanaan CEAS yang sebelumnya adalah EASO (European Asylum Supporting Office) juga akan di reormasi dan ditingkatkan menjadi Common European Asylum Service. Hal ini bertujuan agar pelaksanaan terkait penerimaan pencari suaka lebih terpusat dan terkoordinir, serta adanya keselarasan dalam pemecahan masalah terkait suaka di antara Negara-negara anggotanya.

Sistem Eurodac yang semula hanya meliputi sidik jari dan identitas pencari suaka juga tidak luput dari pembaruan. Sistem yang ada telah di tingkatkan dan mengalami penambahan data seperti biometric wajah, data personal, dokumen perjalanan yang mendukung guna proses pengambilan data. Pembaruan ini bertujuan untuk meminimalisir *secondary movement* yang dilakukan oleh para pencari suaka yang tidak sabar untuk mengikuti serangkaian proses permohonan tersebut. Secara garis besar, penerimaan pencari suaka diharapkan dapat lebih seragam di seluruh Negara anggota Uni Eropa.