

BAB IV

TRANSFER NORMA MELALUI FORUM DISKUSI DAN JARINGAN ADVOKASI SEBAGAI SOLUSI PEMECAHAN MASALAH SUAKA

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. Kebijakan yang kemudian diambil juga disesuaikan dengan kepentingan publik, kerangka hukum internasional dan kerangka institusi yang ada. 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. Dalam bab ini akan dipaparkan bagaimana upaya komunitas epistemik membangun kembali kepentingan bersama dan keselarasan sistem yang negara-negara Uni Eropa miliki dengan norma internasional dalam masalah suaka yang ada. Selain itu juga akan dipaparkan mengenai bagaimana komunitas epistemik membangun jaringannya melalui kerjasama praktis dengan kelompok kepentingan lain yang juga terlibat dalam proses perumusan kebijakan suaka yang baru.

A. Upaya EASO dalam Menegakkan Norma-Norma Penanganan Pengungsi

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.

Melalui pertemuan yang diadakan, mereka berinteraksi dan menghasilkan suatu konstruksi bersama sebagai suatu proses pembelajaran karena kesamaan identitas dan kepentingan yang mereka miliki. Seperti yang dijelaskan dalam bab 2 bahwa anggota dari EASO berasal dari pakar yang telah diakui dan ditunjuk oleh negara anggota Uni Eropa, beberapa perwakilan dari negara yang memiliki kerjasama serta perwakilan dari organisasi non pemerintah, tentu mereka memiliki latar belakang yang bermacam-macam. Meskipun dengan latar belakang tersebut, mereka dapat bekerjasama dan mencari solusi untuk kebijakan yang lebih baik dan koheren sebagai bahan pertimbangan para pembuat keputusan.

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. Kemudian bagaimana mereka dapat membentuk satu kepentingan bersama di negara-negara anggota Uni Eropa dengan banyak perbedaan dari satu negara dengan negara lain melalui satu proses sosial. 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 (Ruggie, 1998).

Studi kebijakan saat ini menunjukkan adanya ketertarikan yang berkembang dengan pesat mengenai peran ide, nilai dan pemahaman teknis dalam membentuk hasil politik (Haas, 2001). Apabila menelaah lebih jauh, mereka yang mendapat mandat dari negara masing-masing, tentunya membawa ide, gagasan serta norma yang telah mereka miliki dalam kesehariannya sebagai warga negara. Mereka juga menjadi perwakilan dari kepentingan tiap-tiap negara yang ikut serta dalam setiap forum. Melalui EASO sebagai agensi yang mewadahi para pakar dan praktisi yang ada, mereka kemudian melakukan proses pertukaran yang menuntut mereka untuk memiliki identitas bersama dalam membentuk dan mendefinisikan kepentingan bersama yang mereka miliki.

Dalam mereformasi kebijakan CEAS, mereka tentu bertindak sesuai dengan dasar hukum dibentuknya kebijakan itu sendiri. 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.

A.1 Penyelarasan Norma Hukum Internasional dengan Prinsip Uni Eropa

Tidak seperti pemikiran realisme yang menekankan hubungan antar bangsa yang dibentuk oleh kebutuhan untuk memenuhi kepentingan semata, 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).

Sesuai dengan perkembangan kebijakan migrasi di Uni Eropa, CEAS tidak terlepas dari serangkaian unsur tersebut. Pembentukan CEAS yang dipengaruhi oleh komunitas epistemik terikat kuat dengan serangkaian norma internasional dan juga norma institusi yang mencerminkan setiap tindakan dan keputusan mereka. 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.1.1 Non-Refoulement

Seperti yang telah dijelaskan dalam bab 3, kebijakan CEAS didasarkan kepada Konvensi 1951 sebagai dasar hukum pembentukannya. Dalam Konvensi tersebut menekankan pada satu instrument yang menjadi norma bersama yaitu *non-refoulement*. *Non-refoulement* ditempatkan sebagai salah satu norma dari *Jus Cogens* atau biasa disebut *Parempory Norms* yang merupakan prinsip dasar dalam hukum internasional yang diterima oleh masyarakat internasional sebagai norma yang tidak boleh dilanggar (Allain, 2001, hal. 533). Rozakis mengatakan bahwa "...walaupun negara-negara memiliki kebebasan untuk membentuk hukum, bebas untuk mengatur tingkah laku mereka sendiri, kebebasan itu ada batasnya, terdapat kaidah hukum yang membatasi kehendak negara, kaidah hukum yang mengancam dengan invaliditas setiap persetujuan-persetujuan yang dibuat oleh negara-negara yang bertentangan dengannya. kaidah

hukum ini disebut dengan *jus cogens*." (Multazam, 2011)

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 seperti yang dijelaskan dalam bab 3. Dalam CEAS *new package* yang diajukan pada tahun 2016, terdapat 4 kriteria utama dan salah satunya adalah "apabila pencari suaka tidak memenuhi 3 kriteria terkait, mereka dapat dipindahkan ke negara dengan jumlah populasi dan permohonan suaka terendah". Instrumen ini dibentuk dan diusulkan untuk menghindari adanya pelanggaran terhadap norma *non-refoulement* itu sendiri.

Dengan pengalaman dan pengetahuan dari praktisi dan ahli suaka, prinsip ini telah menjadi dasar tindakan mereka dalam merumuskan kebijakan. Ini juga merupakan bentuk pemecahan masalah bagi penghormatan hak-hak asasi manusia yang seharusnya di dapatkan oleh para pencari suaka. Disisi lain juga membawa Uni Eropa untuk terus mentaati peraturan sesuai hukum internasional yang berlaku.

A.1.2 Prinsip Burden Sharing

Burden-sharing atau pembagian beban dapat dilihat dari dua sisi, *cost-benefit logic* maupun *norms-based logic*. Apabila melihat pada *norms-based logic*, memiliki pengertian bahwatindakan yang dilakukan oleh suatu komunitas memiliki dasar peraturan, praktik dan norma yang terkonstruksi secara sosial, diketahui secara publik dan mengantisipasi. Sisi normatif dari pembagian beban menekankan bahwa motivasi, pilihan dan perhitungan strategis aktor politik dibingkai oleh konteks kelembagaan, yang membentuk peluang untuk bertindak (Thielemann, 2003).

Sejak Negara di Uni Eropa memutuskan untuk bekerjasama, *Burden-Sharing* telah menjadi prinsip yang mendasari setiap tindakan dalam memutuskan kebijakan bersama. Motivasinya tentu adalah solidaritas diantara negara-negara anggotanya. Hal ini juga mendasari tindakan dari komunitas epistemik dalam membantu pemerintah merumuskan suatu kebijakan. Terlebih kebijakan tersebut memang berupa sistem bersama yang memerlukan dukungan setiap negara anggota. Solidaritas dalam hal ini merupakan komitmen kepada anggota kelompok lain untuk mematuhi hasil keputusan kolektif serta kepedulian terhadap anggota kelompok lain yang dinyatakan dengan keengganan menerima keuntungan apabila berdampak akan merugikan mereka. Prinsip ini sangat dipengaruhi oleh norma-norma solidaritas dan juga keadilan.

Ketidakefektivan CEAS pada masa saat arus pengungsi besar-besaran dimungkinkan terjadi karena negara-negara anggota tidak memiliki perasaan sepenanggungan untuk menerima pengungsi. Negara anggota di daerah perbatasan cenderung bertindak sesuai dengan keuntungan negaranya saja. Hal ini menyebabkan prinsip *burden-sharing* tidak dapat diterapkan dengan baik.

Melalui komunitas epistemik, prinsip *burden-sharing* kemudian kembali di angkat sebagai satu prinsip dalam penerimaan pencari suaka di Uni Eropa. Mereka mengangkat prinsip ini agar tetap sesuai dengan *Amsterdam Treaty* pada pasal 63 dimana menegaskan bahwa *European Council* harus mengambil tindakan “*mempromosikan upaya keseimbangan antar negara anggota dalam menerima dan menyikapi konsekuensi dalam menerima pengungsi*”(Thielemann, 2003, hal. 261).

Mereka mengusahakan setiap negara menerapkan prinsip tersebut melalui amandemen pada mekanisme alokasi pencari suaka, yang semula membebankan penerimaan pengungsi pada negara pertama dimana pencari suaka tersebut tiba, menjadi mekanisme keadilan “*fairness mechanism*” yang kemudian membebankan pengalokasian pencari suaka kepada seluruh negara anggota. Hal ini memiliki tujuan agar setiap negara anggota tidak berada pada tekanan karena jumlah pencari suaka yang berlebih seperti yang terjadi di Italia dan Yunani.

A.1.3 Prinsip Family Re-unification

Salah satu hal penting yang ada dan di bawa oleh komunitas epistemik adalah penghormatan pada prinsip *family reunification*, mengingat prinsip tersebut merupakan pertimbangan dalam hal kemanusiaan. Pengungsi ataupun orang yang membutuhkan perlindungan internasional tidaklah memiliki negara tempat tinggal untuk menjalani kehidupan normal mereka sebagaimana mestinya. Prinsip ini kemudian menekankan pada pemberian hak kepada pengungsi untuk dapat melakukan reuni dengan keluarga baik dimana suaka diberikan maupun di area *resettlement*.

Meskipun dalam Konvensi 1951 tidak secara spesifik disebutkan bahwa ini merupakan prinsip yang harus ditegakkan, masalah ini tetap dianggap penting mengingat hal ini relevan dengan instrumen internasional. Konvensi *The Final Conference of Plenipotentiaries* tahun 1951 mencerminkan prinsip ini sebagai “hak esensial pengungsi” dimana dalam konvensi tersebut mendesak pemeintah 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). *Family reunification* juga telah menjadi prinsip yang diatur dalam hukum internasional yang kemudian diterapkan dalam beberapa peraturan dan kebijakan yang dibawa oleh UNHCR, mengingat UNHCR juga merupakan organisasi yang memiliki keterikatan kuat dengan EASO.

Prinsip-prinsip diantaranya yang telah disebutkan tersebut kemudian menjadi acuan kode etik EASO dalam setiap kegiatannya. Kode etik EASO sendiri memiliki tujuan untuk mempromosikan nilai-nilai profesional berdasarkan asas-asas aturan hukum dan penghormatan hak-hak dasar serta menetapkan standar perilaku etis yang dapat membimbing semua orang yang berpartisipasi dalam kegiatan dukungan operasional EASO (EASO, Code of Conduct for Person Participating in EASO Operational Support Activities, 2016).

Peserta yang tergabung dalam aktivitas dukungan operasional EASO melayani kepentingan publik dan harus memenuhi aturan yang sebelumnya telah ada baik dalam hukum internasional, hukum Uni Eropa, dan hukum nasional negara anggota.

A.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. Pengetahuan telah menjadi tujuan kunci dari koordinasi kebijakan terkait suaka. Pengetahuan diperlukan terutama dalam diskusi terkait COI, mengingat banyaknya pencari suaka yang masuk dari negara-negara di Timur Tengah dan mengajukan permohonan suaka di negara anggota Uni Eropa. Para pembuat kebijakan sangat membutuhkan pembelajaran mengenai situasi di negara asal dan juga pengetahuan mengenai bagaimana menghadapi para pencari suaka tersebut.

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.2.1 Fact-Finding Mission

Tugas EASO mencakup dukungan ke semua negara anggota untuk mendapatkan kesamaan informasi yang mendukung proses penerimaan suaka. *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 tersebut dapat digunakan pula untuk merujuk pada faktor-faktor pemberian status pengungsi individual maupun membentuk kebijakan spesifik Uni Eropa seperti *safe country of origin*.

Pengetahuan yang para ahli dapatkan tersebut kemudian dibagikan melalui pertemuan yang diadakan secara khusus diantara negara-negara yang terlibat. Sebagai contoh adalah *Task Force Meeting* yang dilaksanakan di Malta pada bulan Oktober 2011 (EASO, 2012). Melalui pertemuan tersebut, setelah melakukan *fact finding mission*, para pakar dan praktisi EASO melakukan riset dan menulis laporan untuk di kemudian di publikasikan ke semua negara anggota dan masyarakat luas. Pendekatan bersama mengenai COI adalah aspek penting dari aktivitas kerjasama para ahli dalam EASO. Dengan tujuan utama meningkatkan konvergensi/pemusatan dan memastikan kualitas pembuatan kebijakan negara anggota secara terus menerus.

A.2.2 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. Workshop ini diadakan untuk membahas topik spesifik terkait pencari suaka yang masuk ke negara-negara anggota. Topik yang paling sering di usung adalah mengenai tren suaka dari negara-negara asal yang mengajukan permohonan. Sebagai contoh adalah workshop yang diadakan tahun 2010 dimana para pakar suaka membahas mengenai pencari suaka yang berasal dari Suriah, Iran, Sri Lanka dan Kosovo (Engelmann, 2015).

Para pakar yang ada bertemu dan berinteraksi melakukan pertukaran informasi baik secara langsung maupun secara digital. 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.

A.2.3 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.

A.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 ini melibatkan banyak organisasi non pemerintah yang bergerak pada bidang suaka dimana mereka juga memiliki keahlian masing masing, pengalaman dan sudut pandang yang dapat menambahkan nilai pada EASO.

Forum konsultatif dilaksanakan di bulan akhir setiap tahunnya. Yang paling penting adalah rapat pleno yang dilaksanakan dengan sekitar 200 partisipan yang berasal dari masyarakat sipil. 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.

Norma tersebut mereka masukkan dalam setiap kegiatan interaksi yang mereka lakukan seperti yang telah disebutkan di atas, dengan sesama anggota lain yang memiliki kesamaan pemahaman dalam menangani pengungsi. Dalam *Fact-finding mission* mereka mencari dan bertukar informasi antara anggota guna menentukan bagaimana sikap mereka terhadap pencari suaka, dan hal tersebut akan diberlakukan secara