

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat ini Uni Eropa mengalami peningkatan arus imigran yang drastis. Peningkatan arus imigran ini bukanlah yang pertama namun yang terhebat setelah Perang Dunia II. Banyaknya peristiwa kekerasan yang terjadi di Afrika dan Timur Tengah pada tahun 2011 seperti perang sipil, konflik dalam negeri, konflik karena perubahan ekonomi dan perubahan pemerintahan, perubahan ideologi, terorisme, konflik etnis, beserta semua peristiwa yang melanggar hak asasi manusia dan hak individu, membuat gelombang perpindahan penduduk di wilayah Afrika dan Timur Tengah menuju wilayah Eropa yang dirasa lebih aman menjadi tinggi. Mayoritas para imigran berasal dari negara yang dilanda konflik seperti Afghanistan, Iraq, dan Suriah.

Terdapat faktor lain yang ikut mendorong para imigran untuk melakukan perpindahan, seperti faktor ekonomi sehingga mereka meninggalkan negara asalnya dengan harapan mendapatkan penghidupan yang layak. Benua Eropa dapat diibaratkan sebagai “Benua Harapan” bagi para imigran. Benua Eropa yang makmur, aman, nyaman, dan secara jarak relatif dapat dijangkau membuat para imigran datang ke Eropa.

Kedekatan geografis antara Afrika dan Eropa, menyebabkan negara-negara seperti Italia, Yunani, dan Spanyol yang berbatasan langsung dengan Laut Mediterania menampung banyak imigran yang datang dari Afrika Utara. Letaknya yang strategis, membuat negara-negara ini menjadi salah satu negara transit. Libya dan Tunisia merupakan negara di Afrika Utara yang berbatasan dengan pulau Lampedusa, Italia yang berjarak 73 mil dari Tunisia dan 159 mil dari Libya menjadikan pulau ini relatif dekat dari Tunisia dan Libya.

Tunisia maupun Libya menjadi jalur para imigran ilegal dari berbagai negara yang akan menyeberang ke Italia. Negara-negara yang berada di Eropa Selatan seperti Italia, Spanyol, dan Yunani pada awalnya merupakan negara dimana para imigran transit dan kemudian menuju negara di Benua Eropa lain seperti Perancis dan Jerman.

Berdasarkan data yang diperoleh dari IOM, dari tanggal 1 Januari 2015 sampai dengan Desember 2017 terhitung 1.069.499 migran yang datang ke Yunani, 455.041 yang datang ke Italia, 45.819 yang datang ke Spanyol, 432.372 yang datang ke Hungaria, 1.588 yang datang ke Cyprus, 478.651 yang datang ke Republik Makedonia, dan 47.819 yang datang ke Bulgaria (IOM, 2017). Jumlah total keseluruhan imigran yang datang ke Eropa dari bulan Januari 2015 sampai dengan Desember 2017 adalah 2.538.267 migran. Pada tahun 2015 jumlah keseluruhan imigran yang sampai di Eropa berjumlah 1.822.177, kemudian di tahun 2016 berjumlah 511.371 (FRONTEX, 2017), dan di tahun 2017 berjumlah 204.719 (FRONTEX, 2018).

Untuk sampai ke Benua Eropa, para imigran dapat menempuh jalur darat, udara, dan laut. Namun, jalur laut merupakan jalur yang paling diminati oleh para migran untuk sampai ke daratan Eropa. Sebagian besar imigran pergi ke Eropa menggunakan jalur pelayaran melalui Laut Mediterania. Rute pelayaran melalui Laut Mediterania dibagi menjadi 3: rute timur melalui Laut Aegean yang akan berakhir di Yunani, rute tengah melalui Laut Ionia dan Tyrrhenia yang berakhir di Italia, dan rute barat yang melalui laut Balearic (Spanyol, Kepulauan Balears) (Putri, 2016). Rute tengah menjadi medan yang paling berbahaya karena jarak yang jauh antar wilayah dan dibuktikan dengan tingkat kematian yang tinggi. Rute tersebut merupakan rute yang paling diminati terutama yang berasal dari Libya karena letak geografisnya yang strategis dan ketidakstabilan pemerintah yang membuat longgarnya keamanan perbatasan yang memungkinkan bagi jaringan penyelundup manusia untuk memperluas jaringan.

Pada bulan Februari sampai dengan bulan Agustus tahun 2017, IOM (*International Organization for Migration*) melakukan survei perdagangan manusia dan eksploitasi di rute Mediterania Tengah dan rute Mediterania Timur. Hasil dari survei yang dilakukan oleh IOM adalah pada rute Mediterania Tengah survei ini memiliki 4.712 sampling dari 47 negara berbeda para imigran berasal, 77 persen dari semua migran menjawab “ya” untuk praktek perdagangan manusia dan eksploitasi. Hal ini berdasarkan pengalaman langsung para imigran dan 79 persen dari semua responden pada tahun 2017 pernah mengalami kekerasan fisik selama perjalanan mereka (IOM, 2017). Kemudian hasil survei di rute Mediteranian Timur dari 4.771 sampling dari 66 negara berbeda para imigran berasal adalah 10 persen menjawab “ya” untuk praktek perdagangan manusia dan eksploitasi lainnya.

Pada tanggal 22 Juni 2015, Uni Eropa bekerjasama dengan pemerintah Libya membentuk Operasi Med Eunavfor (*Mediterranean European Union Naval Force*). Operasi ini merupakan hasil kelanjutan dari Operasi Mare Nostrum yang sebelumnya dibentuk oleh pemerintah Italia. Operasi Med Eunavfor merupakan salah satu elemen dari upaya Uni Eropa dalam menanggapi isu migrasi, operasi berusaha untuk mengatasi tidak hanya komponen fisiknya, tetapi juga akar masalahnya termasuk konflik, kemiskinan, perubahan iklim dan penganiayaan. Tugas inti dari misi ini adalah melakukan upaya sistematis untuk mengidentifikasi, menangkap, dan membuang kapal yang dicurigai digunakan oleh penyelundup imigran atau pelaku perdagangan manusia, dan operasi ini juga ikut berkontribusi untuk mengantisipasi banyaknya korban jiwa yang berjatuh di Laut Mediterania (Mogherini, 2015).

Dengan demikian, operasi ini diharapkan mampu untuk menurunkan angka kematian di Laut Mediterania khususnya rute mediterania tengah karena salah satu faktor banyaknya nyawa imigran melayang adalah para migran menggunakan jasa penyelundup dengan membayar uang sebesar lebih dari 1.000 USD (L.Bartolini, 2017) perorang untuk mendapatkan kapal agar dapat menyeberangi Laut Mediterania dan sampai ke daratan Eropa. Walaupun mereka

sudah membayar lebih dari 1000 USD perorang, mereka tidak mendapatkan fasilitas yang memadai melainkan fasilitas yang buruk seperti kapal yang bobrok, *over capacity*, dan tidak mendapatkan pelampung. Tidak hanya fasilitas saja yang menjadi faktor utama banyaknya imigran yang hilang atau mati di Laut Mediterania. Faktor lain adalah mereka tidak tahu cara mengendarai kapal, sehingga kebanyakan dari mereka hanya bergantung pada kemana perginya ombak membawa mereka. Faktor-faktor tadi menyebabkan kapal karam dan banyaknya korban jiwa di Laut Mediterania.

Operasi Med Eunavfor biasa juga disebut dengan Operasi Sophia. Sophia merupakan nama seorang bayi yang dilahirkan oleh seorang imigran saat kapal sedang mengevakuasi para imigran di rute mediterania tengah pada tahun 2015. Pada tanggal 20 Juni 2016 Dewan Uni Eropa menambahkan dua tugas tambahan yaitu melatih penjaga pantai Libya dan angkatan laut dan memberikan kontribusi untuk pelaksanaan embargo senjata PBB di lepas pantai Libya sesuai UNSCR. Saat ini Operasi Med Eunavfor memiliki mandat yang berisi 3 poin, yaitu :

1. Membuat mekanisme pemantauan peserta pelatihan untuk memastikan efisiensi jangka panjang pelatihan penjaga pantai Libya,
2. Melakukan kegiatan pengawasan baru dan mengumpulkan informasi tentang perdagangan ilegal ekspor senjata dari Libya sesuai UNSCR,
3. Meningkatkan kemungkinan untuk berbagi informasi tentang perdagangan manusia dengan badan penegak hukum negara anggota, seperti FRONTEX atau EUROPOL.

Frederica Mogherini selaku *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* mengatakan “Dua tahun lalu, negara anggota Uni Eropa memutuskan dengan suara bulat untuk mengatasi salah satu kejahatan paling kejam yaitu perdagangan manusia dengan mendirikan operasi Med Eunavfor atau Operasi Sophia. Banyak penyelundup yang

dicurigai dan telah ditangkap dan banyak nyawa yang diselamatkan di Laut Mediterania dan sejak tahun lalu kami telah melatih penjaga pantai Libya dan memberlakukan embargo senjata di lepas pantai Libya.” (Battu, 2017)

Operasi Med Eunavfor memasuki fase aktifnya pada bulan Oktober 2015. Sejak saat itu, operasi tersebut telah menangkap 87 tersangka penyelundup dan pedagang gelap, dan telah menetralkan 296 kapal dari organisasi kriminal. Selain itu, operasi tersebut telah membantu menyelamatkan 38.051 nyawa dan telah menyelesaikan 178 operasi penyelamatan. Sejak Dewan Uni Eropa menambahkan dua tugas tambahan pada tanggal 20 Juni 2016, operasi tersebut telah memiliki sekitar 1.600 personil dan 27 negara (25 negara anggota Uni Eropa dan 2 negara lain adalah Libya dan Mesir) telah berkontribusi dalam operasi ini (Union, 2016). Komandan Operasi Med Eunavfor adalah Laksamana Credendino, dari Italia. Kantor pusat misi tersebut berada di Roma.

Namun pada tanggal 4 Juli 2017, Uni Eropa dalam sebuah laporan menyatakan bahwa Operasi Med Eunavfor merupakan operasi yang gagal. Operasi Med Eunavfor dinyatakan gagal dalam tujuannya untuk mengurangi jaringan penyelundupan dan perdagangan manusia di Laut Mediterania. Hal itu dinyatakan dalam laporan yang berisi “Menanggapi mandatnya, misi angkatan laut Uni Eropa dalam Operasi Med Eunavfor telah gagal mencapai tujuannya untuk mengurangi jaringan penyelundupan dan perdagangan manusia di Laut Mediterania”. Laporan itu juga menjelaskan bahwa “imigrasi ilegal ke Eropa di Laut Mediterania meningkat 18% pada tahun 2016 dan 19% lainnya dalam enam bulan pertama tahun 2017 dibanding tahun 2016.” (Committee, 2017).

Tabel 1.1 Data imigran ilegal Tahun 2015-2017

Tahun	Imigran ilegal yang datang ke Italia melewati rute mediterania tengah	Jumlah imigran yang tewas (yang tercatat)
-------	---	---

2017	119.369	2.913
2016	181.436	4.581
2015	153.842	2.876

Sumber: (Committee : 2017)

Dari penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa tujuan dari dibentuknya Operasi Med Eunavfor adalah untuk mengurangi jaringan penyelundupan dan perdagangan manusia di Laut Mediterania dan mencegah lebih banyak jatuhnya korban jiwa di rute mediterania tengah. Dengan mengurangi jaringan penyelundupan dan perdagangan manusia di rute mediterania tengah maka akan mengurangi jumlah imigrasi ilegal dan mengurangi jumlah korban yang tewas karena salah satu faktor banyaknya korban tewas di rute mediterania tengah adalah penyelundupan dan perdagangan manusia. Namun tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah migrasi tidak teratur dan korban tewas di Laut Mediterania bukannya semakin menurun justru terus meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa tujuan dari Operasi Med Eunavfor tidak berjalan secara maksimal.

B. Rumusan Masalah

Mengapa Operasi Med Eunavfor gagal dalam menangani peningkatan arus imigran di Eropa?

C. Kerangka Teori

Untuk membahas pokok permasalahan yang telah disampaikan diatas, penulis menggunakan pendekatan Teori Rezim Efektivitas yang dikemukakan oleh Arild Underdal, seorang Ilmuwan politik dibidang analisis pembuatan kebijakan dari Universitas Oslo (1982). Menurut Underdal suatu organisasi internasional (rezim) dianggap efektif bilamana berhasil melakukan fungsinya atau memecahkan permasalahan yang dihadapi, terkhusus permasalahan yang memotivasi berdirinya organisasi tersebut. Dalam mengukur efektifitas dan kinerja suatu organisasi internasional diperlukan beberapa aspek analisis. Ada dua komponen sebagai variabel independen

yang menentukan efektivitas suatu rezim, yakni kegawatan persoalan (*problem malignancy*) dan kapasitas permasalahan (*problem solving capacity*) (Underdal, 2001).

1. Kerumitan atau kegawatan masalah (*Problem Malignancy*)

Efektif tidaknya suatu rezim ditentukan oleh seberapa gawat atau rumitnya suatu masalah yang dihadapi. Munculnya suatu masalah bisa jadi berasal dari berbagai macam faktor yang kompleks, baik penyebabnya dan aktor-aktor yang ikut didalamnya. Kerumitan masalahpun dapat bersifat eksteren atau interen dari suatu rezim sehingga diharapkan kapasitas suatu organisasi internasional bisa menyelesaikan sesuai dengan kapasitasnya.

Semakin rumit atau gawat suatu masalah maka keefektifan suatu rezim akan semakin kecil atau dengan kata lain, dengan konflik yang bersifat semakin *malignancy* (gawat), maka kemungkinan terciptanya kerjasama yang efektif akan semakin kecil. Suatu masalah bersifat *benign* apabila masalah tersebut mudah untuk diatasi dan sebuah masalah bersifat *malign* apabila masalah tersebut susah untuk diatasi.

Malignancy memiliki 3 karakter, yaitu : *Incongruity*, *Asymmetry* dan *Cumulative Cleavages* (Underdal, 2001). *Incongruity* yaitu ketidaksepahaman akibat tidak semua negara anggota dari sebuah rezim menganggap sebuah isu sebagai permasalahan. *Asymmetry* yaitu adanya kepentingan nasional yang berbeda-beda antara negara anggota dari sebuah rezim. *Cumulative Cleavages* yaitu perbedaan yang terakumulasi sehingga menimbulkan perpecahan.

Terkait variabel *Problem Malignancy* terdapat tiga indikator yang membentuknya. Indikator pertama yaitu *Incongruity*, semua negara Uni Eropa merasakan dampak dari peningkatan arus imigran di

Eropa. Maka dari itu, faktor Incongruity tidak terpenuhi.

Indikator kedua yaitu *Asymmetry*, Operasi Med Eunavfor memiliki mandat dari Dewan Uni Eropa untuk memerangi praktik penyelundupan dan perdagangan manusia di rute mediterania tengah. Terdapat 4 fase dalam Operasi Med Eunavfor. Fase ke 3 dan 4 dipastikan tidak dapat berjalan karena adanya kepentingan nasional yang berbeda-beda antar negara yang tergabung dalam Operasi Med Eunavfor. Permasalahan tersebut sangat kompleks dan rumit ditambah lagi dengan pelaku penyelundupan dan perdagangan manusia telah bertransformasi dalam melancarkan aksinya.

Kemudian, indikator ketiga yaitu *Cumulative Cleavages*, Untuk menjalankan operasi ini, Uni Eropa bekerjasama dengan NATO dan Libya. Namun, pada tahun 2016, NATO dan Uni Eropa menghadapi kesulitan dalam hal koordinasi intelijen dengan Libya.

2. Kapasitas Pemecahan Permasalahan (*Problem Solving Capacity*)

Underdal mengatakan bahwa permasalahan dapat diatasi dengan efektif apabila ditangani oleh lembaga atau sistem dengan power yang kuat serta didukung dengan adanya keterampilan atau skill dan energi yang memadai.

Sebelumnya, Uni Eropa pernah mengalami peningkatan arus imigran namun tidak sehebat sekarang. Sehingga, ketika terjadi peningkatan arus imigran yang hebat seperti sekarang, Uni Eropa tidak siap dan mengalami kepanikan, ini membuktikan bahwa Uni Eropa tidak memiliki kapabilitas. Kemudian, kinerja penjaga pantai dan angkatan laut Libya yang tergabung dalam Operasi Med Eunavfor kurang maksimal. Hal ini dibuktikan dengan angka imigran ilegal dan angka kematian imigran yang terus bertambah dari tahun ke tahun. Selain itu, Armada

militer yang digunakan untuk mendukung Operasi Med Eunavfor dirasa kurang cocok untuk menjalankan misi pencarian dan penyelamatan di Laut Mediterania. Akan dirasa lebih tepat apabila armada yang digunakan memang armada atau peralatan yang menunjang untuk misi pencarian dan penyelamatan (Committee, 2017).

Terdapat 6 skala ordinal dalam mengukur tingkat efektivitas suatu rezim :

- Poin 0, yaitu *joint deliberation but no joint action* yang berarti anggota rezim bermusyawarah bersama namun tidak ada aksi bersama
- Poin 1, yaitu *coordination of action on the basis of tacit understanding* yang berarti anggota rezim bertindak berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri
- Poin 2, yaitu *coordination of action on the basis of explicitly formulated rules or standrat but with implementation fully in the hands of national government, no centralized appraisal of effectiveness of measure is undertaken* yang berarti anggota rezim berkoordinasi bertindak berdasarkan aturan yang secara eksplisit telah dirumuskan namun dengan pelaksanaan sepenuhnya berada ditangan pemerintah nasional dan tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas yang telah dilakukan.
- Poin 3, yaitu *same as level 2 but including centralized appraisal* yang berarti bahwa pada poin 3 memiliki arti yang sama dengan poin 2 namun dengan adanya penilaian terpusat akan efektivitas yang dilakukan.
- Poin 4, yaitu *coordinated planning combined with national implementation only includes centralized appraisal of effectiveness* yang berarti anggota rezim dalam perencanaannya terkoordinasi dikombinasikan dengan implementasi nasional
- Poin 5, yaitu *coordination through fully integrated planning and implementation, with centralized*

appraisal of effectiveness yang berarti koordinasi melalui perencanaan dan pelaksanaan yang integrasi, dengan didalamnya penilaian efektivitas yang terpusat.

Berdasarkan pengukuran terhadap kerumitan masalah dan problem solving capacity, Operasi Med Eunavfor dalam menghadapi peningkatan arus imigran di Eropa bernilai 2 (dua) dalam skala ordinal, yaitu anggota rezim berkoordinasi bertindak berdasarkan aturan yang secara eksplisit dirumuskan namun dengan pelaksanaan sepenuhnya berada ditangan pemerintah nasional dan tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas yang dilakukan.

D. Hipotesa

Untuk memberikan jawaban sementara dari latar belakang yang sudah dijelaskan dan dihubungkan dengan permasalahan yang ada serta dikaitkan dengan kerangka dasar teori sebagai acuan, dimana akan dibuktikan lebih jauh pada bagian-bagian selanjutnya pada skripsi ini, maka penulis mengambil hipotesa bahwa kegagalan Operasi Med Eunavfor dalam menangani peningkatan arus imigran di laut mediterania disebabkan oleh beberapa faktor :

1. Peningkatan arus imigran di Eropa merupakan kasus yang memiliki tingkat kerumitan yang tinggi
2. Problem solving capacity lemah karena Uni Eropa belum memiliki kapabilitas dan kinerja penjaga pantai dan angkatan laut Libya kurang maksimal. Selain itu, armada militer kurang cocok untuk menjalankan misi pencarian dan penyelamatan.

Kedua faktor di atas menyebabkan tingkat kolaborasi antar negara partisipan Operasi Med Eunavfor berada di tingkat 2 (dua), dimana para anggota Operasi Med Eunavfor bertindak berdasarkan aturan yang secara eksplisit dirumuskan namun dengan pelaksanaan sepenuhnya berada ditangan pemerintah nasional dan tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas atas tindakan yang telah dilakukan.

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai oleh penulis dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui peningkatan arus imigran di Eropa
2. Menganalisis kegagalan Operasi Mediterranean European Union Naval Force dalam menangani peningkatan arus imigran di rute mediterania tengah

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian diperlukan sebagai langkah untuk menghindari luasnya pembahasan objek yang diteliti. Hal ini dimaksudkan agar objek penelitian lebih jelas dan spesifik. Adapun jangkauan penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah dari tahun 2015-2017. Pada tahun 2015, Operasi Med EUNAVFOR mulai dibentuk. Penelitian ini diakhiri pada tahun 2017.

G. Metode Penelitian

1. Teknik Analisis Data

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif menekankan pada makna, lebih memfokuskan pada kualitas dengan analisis kualitatifnya sehingga didapat suatu hasil akhir yang benar dengan kesimpulan yang tepat.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat kepustakaan (*library research*) yaitu pengumpulan data yang diambil dari sumber tertulis berupa buku, literatur, jurnal, surat kabar, serta dengan memanfaatkan data-data dari situs online berupa jurnal online, berita, dan artikel dari web yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini berarti penelitian dilakukan dengan memanfaatkan data-data sekunder yang terkait dengan permasalahan yang diajukan dalam penelitian. Sumber data harus memiliki validitas.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan yang sistematis adalah salah satu syarat mutlak untuk kaidah penulisan yang ilmiah, karena itu baik-buruknya hasil penelitian akan sangat ditentukan dari bagaimana cara menyajikan hasil penelitian tersebut. Adapun

sistematika yang terdapat dalam skripsi ini yakni sebagai berikut :

Pada bab ke-I berisikan pendahuluan, yang melingkupi: latar belakang, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, batasan dan jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Adapun pada bab ke-II, penulis mengisi dengan bagian pembahasan yang menjelaskan tentang peningkatan arus imigran di Eropa.

Kemudian pada bab ke-III, penulis mengisi dengan bagian pembahasan tentang Operasi Med Eunavfor .

Lalu pada bab ke-IV, berisikan pembahasan tentang analisis faktor-faktor kegagalan Operasi Med Eunavfor dalam menangani peningkatan arus imigran di Eropa.

Pada bab ke-V berisi kesimpulan dari skripsi ini secara singkat dan padat.