

## BAB IV

### FAKTOR-FAKTOR KEGAGALAN OPERASI MEDITERRANEAN EUROPEAN UNION NAVAL FORCE

Bab ini akan menjelaskan mengenai faktor-faktor kegagalan Operasi Med Eunavfor dalam menangani peningkatan arus imigran di Eropa. Kegagalan Operasi Med Eunavfor dijelaskan menggunakan Teori Efektivitas Rezim menurut Arild Underdal. Menurut Arild Underdal, suatu organisasi internasional (rezim) dianggap efektif bilamana berhasil melakukan fungsinya atau memecahkan masalah yang dihadapi, terkhusus permasalahan yang memotivasi berdirinya organisasi tersebut (Underdal, 2001). Dalam mengukur efektivitas dan kinerja suatu organisasi internasional diperlukan beberapa aspek analisis. Terdapat dua komponen sebagai variabel independen yang menentukan efektifitas suatu rezim, yakni kegawatan permasalahan (*problem malignancy*) dan kapasitas pemecahan permasalahan (*problem solving capacity*) (Underdal, 2001).

#### **A. Peningkatan arus imigran di Eropa memiliki tingkat kerumitan yang tinggi**

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 ketidaksepehaman 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. Operasi Med Eunavfor memiliki 3 mandat, yaitu :

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

Kemudian Operasi Med Eunavfor memiliki 4 fase dalam melaksanakan misinya, yaitu :

1. Mendukung deteksi dan pemantauan jaringan imigrasi melalui pengumpulan informasi dan patroli di laut lepas;
2. Melakukan boarding, pencarian, penyitaan, dan pengalihan kapal yang dicurigai digunakan oleh penyelundup manusia di perairan Internasional;
3. Melakukan hal yang sama seperti fase 2 di perairan teritorial dan internal Libya, dengan catatan Uni Eropa memperoleh mandat dari Dewan Keamanan PBB atau persetujuan dari pihak berwenang Libya (idealnya dengan keduanya);
4. Mengambil semua tindakan yang diperlukan terhadap kapal dan aset terkait, termasuk membuangnya atau membuat mereka tidak dapat beroperasi di wilayah Libya (sekali lagi dengan mandat dari Dewan Keamanan PBB atau dengan persetujuan Pemerintah Libya dan idealnya dengan keduanya) (Mogherini, 2015).

Fase pertama selesai pada akhir September 2015, yang memungkinkan operasi untuk pindah ke fase 2 pada bulan Oktober ditahun yang sama. Meskipun mandat operasi itu pada mulanya cukup ambisius, masalah politik dan hukum telah mengganggu penerapan dari fase Operasi Med Eunavfor. Dapat dikatakan bahwa fase 3 dan 4 tidak mungkin terjadi. Hal ini dikarenakan 2 faktor. Faktor pertama, situasi di Libya yang tidak memungkinkan. Pemerintah Libya telah menghambat pemberian persetujuan resmi untuk kehadiran Uni Eropa di wilayah perairan Libya.

Komandan Operasi Sophia menekankan bahwa pindah dari operasi di laut lepas (Fase 2) ke operasi di perairan teritorial Libya (Fase 3), mungkin memiliki implikasi politik dan hukum, karena tidak hanya

perjuangan melawan penyelundupan yang membutuhkan kontribusi dari Otoritas Libya, tetapi mungkin juga menyiratkan kekuasaan untuk menangkap, menahan, dan mengadili para penyelundup.

Ada laporan bahwa Libya tidak memberikan izin kepada Operasi Med Eunavfor untuk melakukan penyelidikan di wilayah mereka meskipun masih ada imigran yang menunggu untuk memulai perjalanannya ke Eropa (Ventrella, 2016). Komandan Operasi Med Eunavfor mengatakan bahwa jika Operasi Med Eunavfor tetap berada di luar wilayah Libya, penyelundup tidak akan ditangkap.

Faktor kedua, ketika penyelundup tertangkap di perairan internasional, tersangka penyelundup dapat dituntut di negara anggota Uni Eropa (terutama Italia), tetapi ini tidak akan berlaku untuk perairan teritorial Libya. Selanjutnya, jika tersangka penyelundup ditangkap oleh Operasi Med Eunavfor di perairan Libya, prinsip non-refoulement - dimana transfer orang ke negara ketiga tidak dapat terjadi - dan tersangka akan mudah dibebaskan. Jika Uni Eropa dan negara-negara anggotanya mencoba membuat kesepakatan dengan Libya yang akan memungkinkan penuntutan tersangka di negara-negara anggota Uni Eropa tertentu, tetapi ini merupakan masalah sensitif karena melanggar hak prerogatif pemerintah Libya (Tardy, 2017).

Selain itu, pada pasal 4 konvensi PBB menetapkan untuk tidak ikut campur tangan dalam urusan domestik negara lain. Investigasi atas penyelundupan migran, yang merupakan kejahatan trans-nasional, membutuhkan kerjasama investigasi dengan negara asal dan negara transit yang mungkin berisiko melanggar kedaulatan nasional. Dalam kasus pidana yang melibatkan negara anggota Uni Eropa, Surat Perintah Penangkapan Eropa (EAW) dapat berfungsi sebagai alat yang berguna untuk kerjasama investigasi. Beberapa wawancara pribadi menunjukkan

bahwa jaksa penuntut umum Italia telah mengeluarkan Surat Perintah Penangkapan Eropa (EAW) pada beberapa kesempatan, dan ini akan memudahkan interogasi dan penuntutan kepada para penjahat.

Namun, jika penjahat berbasis di negara-negara di luar Uni Eropa, jaksa penuntut umum perlu untuk menyimpulkan perjanjian dengan negara ketiga dan banyak dari mereka tidak mau berkontribusi dalam penyelidikan (Tardy, 2017).

Operasi pencarian dan penyelamatan yang dilakukan oleh Operasi Med Eunavfor juga mendapat kritikan karena kehadiran Operasi Med Eunavfor dapat menjadikan operasi tersebut sebagai “faktor penarik” untuk para imigran dan para penyelundup akan berfikir bahwa dengan adanya Operasi Med Eunavfor maka proses penyelundupan imigran akan lebih “aman” karena para penyelundup bisa dengan sengaja menggunakan kapal bobrok untuk memfasilitasi para imigran agar setelah para imigran sampai di Perairan Internasional mereka dapat segera menghubungi daftar kontak yang telah diberikan oleh para penyelundup dengan memberitahukan titik koordinat dimana mereka berada dan dapat segera ditolong oleh pihak Maltese atau Italia (Tardy, 2017).

Permasalahan ini bertambah rumit dan kompleks karena para penyelundup bertransformasi dalam melancarkan aksinya. Sabratha, Libya dulunya menjadi titik awal keberangkatan para imigran ilegal yang menggunakan jasa penyelundup. Namun, sejak tahun 2013, Sabratha tidak lagi menjadi titik awal keberangkatan para imigran ilegal karena adanya intensifikasi pengawasan pemerintah Libya. Jumlah kapal penyelundup yang berangkat melalui Sabratha mengalami penurunan drastis (Consulting, 2013). Sejak adanya intensifikasi pengawasan dari pemerintah Libya, sebagian besar kapal saat ini berangkat dari daerah pesisir Tripoli atau Zuwarah.

Saat ini para pelaku penyelundupan dan perdagangan manusia lebih teratur dalam menjalankan bisnisnya. Mereka bekerjasama dengan agen perjalanan bahkan para penyelundup juga telah bekerjasama dengan petugas keamanan Libya (Ventrella, 2016). Mereka menyelundupkan para imigran ilegal dengan cara memalsukan data atau dokumen para imigran dan saat para imigran sudah naik ke kapal, mereka membekali para imigran dengan peta, telepon satelit, GPS, serta daftar kontak yang memungkinkan mereka untuk menghubungi pihak Malta atau Italia untuk diselamatkan ketika mereka sudah sampai di perairan internasional (Ventrella, 2016).

Rute mediterania tengah telah menjadi rute dominan bagi para imigran yang memang sengaja ingin memanfaatkan jasa penyelundup manusia. rute mediterania tengah merupakan rute yang sangat berbahaya karena apabila dibandingkan dengan rute-rute lain, rute mediterania tengah merupakan rute yang paling jauh jarak antar wilayahnya. Ditambah dengan para imigran ilegal menggunakan jasa penyelundup yang tidak dapat memfasilitasi para imigran dengan baik seperti kapal yang overload, kapal yang bobrok, dan para imigran tidak mendapatkan pelampung atau berlayar dalam kondisi cuaca yang tidak memungkinkan. Hal ini akan menyebabkan banyaknya kapal karam di rute mediterania tengah dan menambah banyaknya korban tewas.

Dari penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa terdapat kepentingan yang berbeda-beda dari negara-negara yang tergabung dalam Operasi Med Eunavfor. Hal ini berarti, faktor *asymmetry* terpenuhi.

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.

Pertukaran informasi rahasia antara negara yang tergabung dengan NATO dan Uni Eropa sangat dibatasi (Schleich, 2014). Ini artinya, hanya negara yang tergabung dalam NATO dan Uni Eropa saja yang mengetahui informasi rahasia ini.

Masalah ini membuat sulitnya membangun kemitraan yang efektif, karena ketidakmampuan untuk berbagi informasi penting yang dapat menjadi aset dalam melawan penyelundupan imigran dan penyeberangan perbatasan ilegal di mediterania khususnya Mediterania Tengah.

Berbeda halnya dengan apa yang terjadi di Mediterania Timur, terdapat keuntungan pada operasi NATO di rute mediterania timur yaitu NATO dapat bertindak di perairan teritorial Turki karena Turki merupakan anggota NATO, walaupun Uni Eropa tidak memiliki wewenang untuk bertindak di pantai Turki (Tazzioli, 2017). Sehingga NATO dapat mentransfer informasi tentang kapal pengungsi ke penjaga pantai Turki (Jacobs, 2016). Tanpa operasi NATO, akan sangat sulit untuk membangun kemitraan yang efektif antara penjaga pantai Turki, yang merupakan hal penting untuk menghalangi jaringan penyelundup manusia. Ini menunjukkan bahwa NATO juga dapat dilihat sebagai perantara antara Turki dan Frontex, dalam meningkatkan kemitraan (Weintraub, 2016).

Sedangkan di rute mediterania tengah, Libya bukanlah anggota dari Uni Eropa dan NATO sehingga NATO tidak dapat mentransfer informasi penting tentang kapal pengungsi atau kapal penyelundup migran kepada penjaga pantai dan angkatan laut Libya. Disamping itu, NATO dan Uni Eropa tidak dapat bertindak di perairan teritorial Libya karena Libya tidak memberikan ijin kepada Uni Eropa dan NATO untuk berada di perairan teritorial Libya. Hal ini mengakibatkan komunikasi diantara mereka tidak dapat berjalan secara maksimal yaitu NATO tetap tidak dapat memberikan informasi kepada Libya karena

Libya bukanlah negara anggotanya dan Libya tetap tidak dapat memberikan izin kepada Uni Eropa untuk memasuki wilayah teritorialnya karena masalah kedaulatan. Dengan demikian, hambatan utama dalam kerjasama Uni Eropa, NATO, dan Libya terletak pada struktur kelembagaan, dan ketidakmampuan untuk berbagi informasi penting.

Dari penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa perbedaan yang terakumulasi menimbulkan perpecahan. Hal ini berarti, faktor *cumulative cleavages* terpenuhi.

## **B. Problem Solving Capacity Lemah**

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. Terdapat kelemahan pada problem solving capacity dalam Operasi Med Eunavfor, yaitu :

1. Uni Eropa belum memiliki pengalaman dalam menghadapi peningkatan arus imigran

Peningkatan arus imigran sebelumnya pernah dialami oleh Eropa. Pada tahun 1933 sampai dengan tahun 1945 saat Nazi menguasai Jerman dan mulai melebarkan sayapnya ke beberapa negara Eropa, menyebabkan sekitar 340.000 yahudi pergi meninggalkan Jerman dan Austria yang pergi dan bermigrasi ke negara-negara di Eropa lain.

Kemudian, peningkatan arus imigran ke Eropa kembali meningkat pada tahun 1955 saat terjadinya Perang Vietnam. Hal ini menyebabkan lebih dari 150.000 warga Vietnam pergi meninggalkan negara asalnya dan bermigrasi ke Eropa. Setelah Perang Vietnam berakhir, sebagian warga Vietnam memilih untuk meninggalkan Eropa dan kembali ke negara asalnya dan sebagian lainnya memilih untuk menetap di Eropa.

Pada tahun 1991, Eropa kembali banjir imigran. Hal ini disebabkan oleh Perang Yugoslavia yang menyebabkan lebih dari 1,1 juta warga Bosnia dan Herzegovina kehilangan tempat tinggal dan menungsi ke beberapa negara Eropa lain (Sari, 2015). Sedangkan untuk peningkatan arus imigran yang saat ini terjadi di Eropa, dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 berjumlah lebih dari 2 juta imigran.

Apabila dibandingkan dengan peningkatan arus imigran yang sebelumnya dihadapi oleh Eropa, peningkatan saat ini merupakan peningkatan arus imigran yang terhebat. 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 dalam menghadapi peningkatan arus imigran di Eropa.

## 2. Kinerja penjaga pantai dan angkatan laut Libya kurang maksimal

Pada tanggal 20 Juni 2016, Dewan Uni Eropa secara resmi menambahkan dua tugas tambahan bagi Operasi Med Eunavfor yaitu melatih penjaga pantai dan angkatan laut Libya dan memberikan kontribusi untuk pelaksanaan embargo senjata di lepas pantai Libya sesuai dengan UNSCR (Battu, 2017). Pada 26 Oktober 2016, telah terpilih 78 penjaga pantai dan angkatan laut Libya yang akan bergabung dalam Operasi Med Eunavfor (Action, 2017).

Hingga akhir tahun 2017, personil penjaga pantai dan angkatan laut Libya berjumlah 188 personil (Lewis, 2018). Namun penjaga pantai Libya dan angkatan laut Libya baru aktif bekerja untuk mengamankan perairan Libya di pertengahan tahun 2017 setelah Operasi Med Eunavfor baru mulai memantau penjaga pantai dan angkatan laut Libya di pertengahan tahun 2017. Operasi Med Eunavfor

mulai menyediakan fasilitas yang berfungsi sebagai alat pemantauan seperti kamera Go-Pro, pesawat terbang dan kapal yang digunakan untuk mengamati kinerja para personil penjaga pantai dan angkatan laut Libya. Akibat kinerja yang buruk, penjaga pantai dan angkatan laut Libya terus mendapat tuduhan dari badan amal Eropa yang mengatakan bahwa penjaga pantai dan angkatan laut Libya bertindak dengan ceroboh selama menyelamatkan nyawa para imigran (Ventrella, 2016).

Lemahnya kinerja personil penjaga pantai dan angkatan laut Libya menjadi salah satu faktor yang mendasari tingkat imigrasi tidak teratur di rute laut mediterania tengah. Angka kematian migran bukannya menurun justru semakin meningkat di tahun 2016. Setelah adanya pemantauan dari Operasi Med Eunavfor atas kinerja penjaga pantai dan angkatan laut Libya serta adanya kerjasama dengan pemerintah Mesir (Commission, 2017), jumlah imigran berkurang dengan drastis di tahun 2017 yaitu 119.369 migran. Jumlah ini bisa dikatakan dratis karena pada tahun 2016 jumlah migran ilegal yang datang ke Italia sebanyak 181.436 migran.

Kemudian, beberapa ahli inteligen dari PBB mencurigai adanya kerjasama antara penjaga pantai Libya dengan penyelundup manusia di Libya (Tardy, 2017). Namun, hal ini masih diselidiki dan Operasi Med Eunvfor masih berusaha untuk menggambarkan jaringan penyelundupan di Libya. Banyaknya militan bersenjata di perairan laut Libya yang juga mengenakan seragam yang sama dan perahu yang sama dengan penjaga pantai dan angkatan laut Libya membuat sulitnya penyelidikan (Ventrella, 2016).

Hingga saat ini total personil yang tergabung dalam Operasi Med Eunavfor berjumlah sekitar 1600 personil. Personil ini terdiri dari personil yang menjaga Markas Besar Operasi Med Eunavfor di Roma, Italia berjumlah sebanyak 166 personil, 113

personil berasal dari Italia dan 53 personil lainnya berasal dari negara anggota lain seperti Belgia, Bulgaria, Siprus, Rep. Ceko, Estonia, Swedia, Prancis, Jerman, Finlandia, Yunani, Lithuania Malta, Belanda, Hongaria, Latvia, Polandia, Slovenia, Slovakia, dan Inggris. Lalu, 84 personil ditugaskan untuk terjun langsung dengan para migran, seperti mendata para migran, dll. Kemudian, sekitar 1300 personil berada di detasemen udara, air, dan logistik, 1300 personil ini termasuk para penjaga pantai dan angkatan laut Libya yang berjumlah sebanyak 188 personil. Serta 54 personil ditugaskan untuk markas besar angkatan darat di Italia (EEAS, 2016).

### 3. Armada militer kurang cocok untuk menjalankan misi pencarian dan penyelamatan

Untuk menjalankan misi pencarian dan penyelamatan, dan mengurangi jaringan penyelundup manusia dan perdagangan manusia Operasi Med Eunavfor didukung 7 kapal, 4 pesawat, dan 4 helikopter dari negara anggota Uni Eropa. Semua armada ini merupakan armada perang. Armada perang dirasa kurang tepat karena biaya perawatan yang lebih mahal, dan akan lebih tepat apabila armada yang digunakan memang armada atau peralatan yang menunjang untuk misi penyelamatan (Committee, 2017) karena selain biaya perawatan yang lebih murah, kapal khusus penyelamatan akan lebih *safety*. Selain itu, dana yang seharusnya digunakan untuk biaya perawatan armada perang dapat digunakan untuk membeli kapal yang khusus digunakan untuk misi penyelamatan sehingga armada yang ada akan bertambah banyak.

Selain itu, Operasi Sophia yang merupakan operasi militer yang menangani penyelundupan yang dilakukan di wilayah antara Libya dan Italia. Sedangkan penyelundupan imigran dilakukan di berbagai negara dan di berbagai wilayah termasuk

Afrika, Eropa dan Kanada. Oleh karena itu, operasi militer tidak dapat mengatasi masalah dengan tepat karena kekuatan militer tidak memiliki yurisdiksi atas investigasi penyelundupan. Investigasi yang memadai tentang penyelundupan dan perdagangan manusia dapat dilakukan hanya jika ada kerja sama penyelidikan internasional antara polisi dan pihak berwenang peradilan dari berbagai daerah dalam hal ini adalah negara asal dan negara transit. Ini karena investigasi tentang kejahatan lintas batas pada umumnya rumit.

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 di tangan pemerintah nasional dan tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas yang dilakukan.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, kendala koordinasi antara NATO, Uni Eropa, dan Libya karena mereka sama-sama melaksanakan berdasarkan aturan yang dirumuskan dan pelaksanaannya berada di tangan pemerintah nasional. Hal ini dibuktikan dengan, NATO dan Uni Eropa tidak dapat mentransfer informasi penting kepada Libya karena Libya bukanlah negara anggota mereka. Kemudian, Libya juga tidak dapat memberikan ijin kepada NATO dan Uni Eropa berada diperairan teritori Libya karena masalah kedaulatan. Dengan demikian, hambatan utama dalam kerjasama Uni Eropa, NATO, dan Libya terletak pada struktur kelembagaan.