

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Skripsi ini akan membahas bagaimana respon Uni Eropa terhadap gelombang pengungsi yang masuk ke wilayah Negara-negara anggotanya pada tahun 2011 – 2017 yang akan memberikan kesejahteraan terhadap para pengungsi. Penanganan pengungsi yang masuk ke Negara Eropa tersebut sebagai peran Uni Eropa dalam melaksanakan kewajiban internasionalnya tentang perlindungan pengungsi.

Uni Eropa adalah sebuah organisasi kerjasama regional yang paling maju di dunia. Berbeda dengan organisasi regional yang lain, Uni Eropa memiliki karakter supranasionalisme. Bagi warga Eropa, organisasi ini juga berhasil merubah tingkat kehidupan lebih dari 500 juta warga Eropa dan berdampak langsung bagi kehidupan masyarakat dan negara yang memiliki ekonomi dan perdagangan dengannya. Uni Eropa pada saat ini semakin diakui sebagai aktor penting di panggung internasional (Muhammad, 2017).

Maksud dari karakter supranasionalisme yang dimiliki oleh Uni Eropa adalah dimana pemerintahan nasional yang menyerahkan kedaulatannya kepada sebuah badan pemerintahan internasional. Sehingga badan pemerintahan internasional tersebut menjadi badan yang kedudukannya lebih tinggi dan diakui (Pollack, 2001). Sebagai badan integrasi yang memiliki karakter supranasionalisme, Uni Eropa memiliki kewajiban atas keamanan bagi negara – negara anggotanya. Permasalahan imigran yang dilanda oleh negara Eropa sebenarnya adalah permasalahan yang sudah terbiasa bagi negara Eropa. Namun di saat tahun 2011 permasalahan krisis imigran menjadi sebuah fenomena internasional yang membuat Uni Eropa sebagai badan integrasi harus berkerja keras agar penanganan krisis tersebut dapat terselesaikan dan juga dapat mensejahterahkan baik dari negara anggota Uni Eropa maupun pada imigran.

Pada akhir tahun 2016, hampir 5,2 juta pengungsi dan migran melakukan perjalanan yang sangat berbahaya untuk sampai ke dataran Eropa (UNHCR, 2017). Isu migran yang berdatangan dari negara timur tengah telah lama diributkan oleh Eropa. Semenjak Perang Dunia ke 2 baru kali ini Eropa dihadapkan dengan krisis pengungsi terburuk sepanjang masa. Laporan dari organisasi internasional untuk migrasi (IOM), eksodus ini pada praktiknya menggunakan dua jalur yaitu jalur laut dan jalur darat. Para pengungsi menggunakan jalur laut untuk dapat sampai di daratan Yunani. Jalur yang sama juga mereka gunakan untuk mencapai daratan Italia. Selanjutnya mereka melanjutkan perjalanan menuju negara yang mereka inginkan dengan menggunakan jalur darat yaitu long march. Selama proses penyeberangan, ratusan dari mereka kehilangan nyawa yang disebabkan oleh tenggelamnya perahu pada saat perjalanan maupun pada saat mereka tiba di daratan. Perjalanan yang sangat jauh dan berbahaya itu menyebabkan mereka mengalami dehidrasi dan kelaparan. Jumlah pengungsi yang meninggal bertambah pada saat mereka berlayar di cuaca yang buruk seperti musim dingin (Tasch, 2015).

Negara seperti Suriah, Irak, dan Afghanistan sendiri saat ini tengah menghadapi perang sipil. Adanya kelompok transnasional seperti Negara Islam Irak dan Suriah (ISIS) dan Al-Qaeda yang menguasai teritori serta menyebarkan ideologi mereka secara ekstrim telah menjadi aksi teror yang bergerak secara sporadis hingga ke negara sekitarnya seperti Pakistan dan Suriah. Afghanistan sejak tahun 1990-an dan Irak sejak tahun 2003 telah diinkubasi oleh Taliban, Al-Qaeda dan ISIS. Mereka dijuluki failed states atau negara gagal sebab dipenuhidengan jihadis ekstrim, warlords, dan intervensi tentara asing yang berusaha mengendalikan negara tersebut. Menurut UNHCR selama tiga dekade terakhir Afghanistan telah menghasilkan jumlah terbesar pengungsi tapi dalam satu tahun terakhir Suriah telah menggantikan posisi Afghanistan. Lebih lanjut lagi di dalam krisis Suriah belum ada satu pihak pun yang menunjukkan upaya dalam mencoba untuk mengakhirinya (Cockburn, 2015).

Kondisi pengungsi yang dialami oleh warga dari timur tengah menyebabkan mereka tidak bisa memiliki pilihan selain

menyelamatkan diri mereka sehingga migrasi yang terjadi di Eropa tidak dapat terelakkan. Orang-orang yang berdatangan ke daratan Eropa dinyatakan merupakan korban dari peperangan, konflik berkepanjangan, kekerasan dalam negerinya, serta kemiskinan, sehingga mereka mengharapkan kesejahteraan dengan datang ke tempat lain. Tidak dipungkiri bahwa perlindungan internasional di Eropa tercatat lebih kompleks. Sebelum situasi seperti ini hadir di Eropa, Uni Eropa cenderung melihat hal ini sebagai ancaman bagi kedaulatan nasional, ekonomi, serta masyarakatnya. Kebanyakan negara anggota telah bereaksi dengan memperketat kontrol perbatasan agar tidak terlampau banyak pengungsi yang berdatangan. Pun demikian peningkatan larangan tersebut dirasa tidak efektif dalam mengupayakan menyediakan tempat bagi para pengungsi, sehingga para pengungsi memilih jalur ilegal yang justru membahayakan keselamatannya (Proborini, 2016).

Pengungsi memilih Eropa sebagai jujukannya karena di Timur Tengah sendiri tidak memiliki jaminan keamanan yang memadai bagi para pengungsi. Di Eropa sendiri, hak pencari suaka pun terjamin. Contohnya pada kasus pengungsi Suriah, pemerintah penerima pengungsi di Timur Tengah sendiri mengalami kewalahan dengan jumlah volume kedatangan para pengungsi yang begitu banyaknya, sehingga tidak sedikit pemerintahan negara-negara Timur Tengah yang memutuskan untuk memperketat pemasukan pengungsi yang biasa dilakukan dengan meningkatkan larangan tinggal. Situasi keamanan di negara-negara Timur Tengah juga tidak seaman di Eropa. Pasalnya ditengarai terdapat tragedi pengeboman di Turki, dan minimnya keamanan di Libanon. Sementara respon terkait dengan situasi yang demikian dirasa kurang tanggap. Bantuan dana yang diberikan tidak dialirkan secara cepat oleh pemerintah yang bersangkutan. UNHCR mengestimasi setidaknya terdapat 86% pengungsi Suriah di Jordan dan 70% di Libanon hidup dalam kemiskinan (Metcalf-Hough, 2015).

Sebelum terjadinya krisis pengungsi yang ada di Eropa, sebenarnya para imigran yang berdatangan memberikan sedikit dampak positif karena kehadiran mereka yang membantu permasalahan tenaga kerjasi di negara-negara Eropa. Namun,

pertumbuhan migran yang masuk ke negara-negara Eropa juga memberi dampak negatif baik dari segi ekonomi, keamanan negara dan agama (BBC, 2016).

Dari permasalahan-permasalahan terkait pengungsi, relokasi menjadi sebuah alternative solusi yang di sorot oleh Uni Eropa. Negara-negara yang berada di garis depan diantaranya adalah seperti Hungaria, Italia dan Yunani yang dimana para imigran datang menggunakan jalur laut dan darat. Menteri Uni Eropa memutuskan untuk merelokasi para pengungsi yang ada di ketiga Negara tersebut karena jumlahnya yang sangat banyak. Relokasi tersebut dilakukan agar pembagian pengungsi yang ada di Negara-negara Eropa merata dan adil sesuai dengan kapasitas negara penampung. Untuk menjamin agar terlaksananya solusi terkait permasalahan krisis pengungsi di wilayah Eropa di butuhkan sebuah komitmen terhadap pemberian perlindungan seutuhnya bagi para imigran, khususnya terhadap anak-anak, wanita dan orang-orang yang berkebutuhan khusus dan lainnya agar dapat tiba di tempat relokasi tersebut. Untuk dapat memberikan perlindungan terhadap para imigran, pemerintah Uni Eropa harus dapat mengidentifikasi siapa saja individu-individu yang layak dan membutuhkan sebuah perlindungan internasional, individu yang klaim suakanya di tolak atau di terima, serta memastikan perlakuan yang berprikemanusiaan sesuai dengan HAM, hingga harus memastikan perlindungan atas keselamatan perjalanan kembali para imigran ke Negara asalnya. Untuk merespon relokasi tersebut, Uni Eropa menyediakan bantuan dan perlindungan tempat tinggal, makanan, sanitasi, perlindungan keamanan terhadap korban konflik dan kekerasan serta informasi yang jelas terkait dengan prosedur keamanan (Metcalf-Hough V. , 2015).

Untuk menjamin kesuksesan dari upaya tersebut, Negara-negara Uni Eropa sebaiknya menggunakan strategi yang dapat menangani akar penyebab serta konsekuensi dari masuknya para imigran tersebut. Hal ini menjadi sebuah bagian dari upaya internasional Uni Eropa sebagai badan integrasi untuk merespon krisis migran yang ada di negaranya. Diplomasi politik terhadap Negara asal pengungsi dalam kasus ini juga sangat penting, karena melalui diplomasi tersebut diharapkan dapat membantu

untuk mengurangi jumlah imigran yang masuk ke wilayah Uni Eropa

Untuk mengatasi persoalan krisis pengungsi yang ada di wilayah Eropa, Uni Eropa membentuk kebijakan terkait migrasi. Dimana dalam kebijakan tersebut terdapat beberapa regulasi yang harus di penuhi oleh para imigran untuk dapat masuk ke wilayah Eropa sehingga terbentuknya kerjasama antara negara-negara anggota yang akan mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan dan di ratifikasi secara bersama.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan melihat latar belakang diatas, maka penulis akan mengajukan pokok permasalahan yang akan diteliti dalam penyusunan skripsi ini adalah: “Bagaimana respon Uni Eropa dalam mengatasi permasalahan krisis pengungsi yang masuk kedalam wilayah negara-negara anggota Uni Eropa tahun 2011-2017?”

## **C. Kerangka Teori**

Landasan teori merupakan kerangka pemikiran yang akan diteliti dan sebagai dasar untuk menjelaskan tentang variable yang akan diteliti dan sebagai dasar untuk memberi jawaban sementara terhadap rumusan masalah yang diajukan (hipotesis), dan penyusunan instrument penelitian. Di dalam penelitian, landasan teori yang bisa digunakan adalah berupa teori, konsep, adagium atau pribahas, doktrin atau kebijakan luar negeri, paradigma, dan pendekatan. Oleh karena itu, di dalam penelitian ini, penulis menggunakan *Teori rezim internasional*.

### **I. Teori Rezim Internasional**

Teori rezim membantu menjelaskan munculnya interaksi kompleks antara negara, organisasi, perusahaan, dan lembaga lain serta potensi ide atau perilaku untuk membentuk sistem internasional. Menurut Stephen D. Krasner (1983), rezim internasional merupakan tatanan berupa prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan baik implisit maupun eksplisit yang fokus pada harapan dan ekspektasi mengenai perilaku internasional. (W. Carlsnaes, 2004). Jadi,

rezim dapat dikatakan sebagai perilaku aktor-aktor dalam hubungan internasional yang memuat kepentingan di dalamnya. Perilaku ini dapat menghasilkan kerjasama dan melalui institusi rezim bisa berjalan. Rezim internasional dianggap memiliki kemampuan mengkoordinasikan perilaku Negara dan Rezim harus dipahami sebagai sesuatu yang lebih dari sekedar "perjanjian sementara" (temporary agreement) yang mengalami perubahan setiap kali terjadi perpindahan atau pergeseran dalam "power" atau "interest". Ada 4 hal yang mutlak di rezim internasional sekaligus menjadi cirinya :

- a. **Principles** yaitu kepercayaan atas Fact, Causation, dan Rectitude.
- b. **Norms** adalah standar perilaku yang dituangkan dalam hak dan kewajiban.
- c. **Rules** adalah bentuk ketentuan dan larangan yang spesifik berkenaan dengan perilaku.
- d. **Decision Making Procedures** yaitu praktek umum untuk membuat dan mengimplementasikan keputusan bersama (Collective Choices).

Dengan begitu, dalam rezim internasional norma, aturan, dan prosedur akan menyatu dalam sebuah konsep aturan yang akan membantu negara untuk membuat kerjasama (Andreas Hasenclever, 1997).

Berbagai bentuk rezim yang berkembang hingga saat ini pada faktanya juga mengalami sebuah perubahan atau sering disebut dengan transformasi (Haggard, 1987). Dalam memahami transformasi yang terjadi pada suatu rezim, terdapat paling tidak empat pendekatan studi yang meliputi pendekatan struktural (*hegemonic stability*), game-theories, fungsional dan pendekatan kognitif yang memadukan ketiga pendekatan sebelumnya. Pendekatan struktural menyatakan kemungkinan munculnya aktor dominan dalam suatu rezim internasional yang akan leluasa menentukan pola dalam sistem tersebut. Sementara pendekatan game-theory menyatakan kurang mampunya kewenangan supranasional dalam rezim untuk mengakkan kepatuhan dan justru kemunculan kerjasama antar aktor hingga muncul kondisi anarki. Selanjutnya, pendekatan fungsionalis lebih menjelaskan dampak dari dari

perilaku pemfasilitasan suatu rezim untuk mencapai *common interest*. Sedangkan pendekatan kognitiv memandang kerjasama tidak dapat dijelaskan secara rinci tanpa mengacu pada ideologi, pandangan para aktor, kepercayaan yang dipegang, dan pengetahuan yang dimiliki secara kolektif untuk mewujudkan kepentingan bersama (Haggard, 1987).

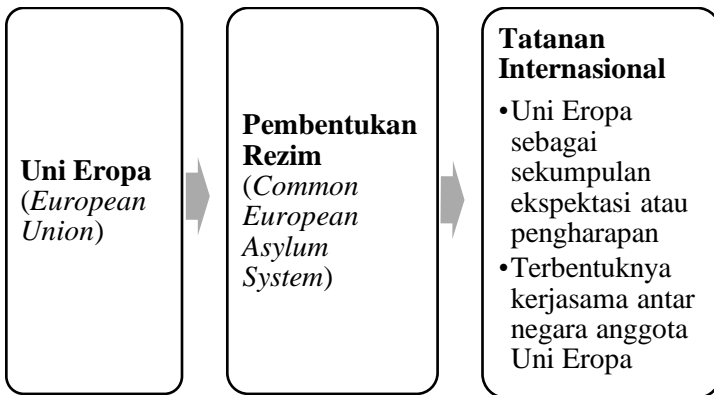
Menurut Oran Young (1982) ada tiga katagori dalam pembentukan rezim. Yang pertama adalah spontaneous order yaitu rezim yang terbentuk secara spontan dan dikarenakan adanya kesadaran dan kepentingan yang sama dari aktor. Adanya kesamaan kepentingan dan tujuan membuat sistem atau tatanan baru. Pengaruh dari spontaneous order tergantung kepada aktor-aktor yang terlibat dalam rezim. Yang kedua adalah negotiated order. Rezim ini di bentuk sesuai dengan negoisasi dari para aktor. Kesepakatan dari para aktor dituangkan dalam aturan-aturan yang telah disetujui untuk mencapai kepentingan bersama. Yang terakhir adalah imposed order. Rezim ini terbentuk secara tidak sengaja dan terbentuk karena adanya aktor yang dominan. Jadi, pembentukan rezim tergantung dari kepentingan aktor yang dominan (hegemon aktor) (Young, 1982).

Berdasarkan teori ini, aktor utama dalam hubungan internasional adalah negara yang memiliki peran dalam mempengaruhi politik internasional. Pengaruh tersebut dapat dilihat pada perilaku negara yang mempengaruhi norma serta aturan yang dianut oleh organisasi internasional yang pada akhirnya menciptakan suatu perilaku pada organisasi tersebut. Norma, aturan dan prosedur dalam pembuatan keputusan itu berhubungan dengan ekspektasi dan perilaku dari Negara (Barkin, 2006). Hasil dari perilaku tersebut yang ditimbulkan dari organisasi internasional diharapkan juga mempengaruhi aktor-aktor yang lainnya, terutama aktor negara.

Dalam hal ini, Uni Eropa sebagai organisasi supranasional mengupayakan respon seperti apa dalam permasalahan krisis pengungsi yang masuk kedalam wilayah anggotanya. Menurut John Ruggie, rezim internasional adalah sekumpulan ekspektasi atau pengharapan, peraturan, rencana,

komitmen organisasi yang telah diterima dan disepakati oleh sekelompok negara (Ruggie, 1975).

Pengaplikasian teori rezim internasional dalam studi kasus yang telah dijelaskan, Uni Eropa berperan sebagai aktor utama (sekumpulan ekspektasi atau pengharapan) yang memiliki tatanan berupa prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi perilaku sebuah negara yang telah diterima dan disepakati oleh sekelompok Negara. CEAS berperan sebagai rezim internasional yang terdiri dari Negara-negara anggota Uni Eropa dimana dalam proses menjalankannya bertindak sebagai landasan demi mencapai tatanan internasional yang baru.



**Gambar 1. Penerapan Teori Rezim Internasional pada studi kasus.**

Dari pengertian diatas dapat dilihat bahwa Uni Eropa membentuk sebuah rezim, yang dimana rezim tersebut berusaha diterapkan ke Negara-negara anggotanya dalam merespon gelombang punggusi yang masuk ke wilayahnya.kebijakan CEAS (*Common European Asylum System*) merupakan bentuk rezim yang dibuat oleh Uni Eropa untuk menangani masalah-masalah yang dihadapi oleh Uni Eropa untuk mencapai kemakmuran serta menjadi langkah-



langkah yang menunjukkan dukungan terhadap penerimaan pengungsi di Eropa.

#### **D. Hipotesa**

Dalam mengatasi permasalahan krisis pengungsi yang masuk kedalam wilayah negara-negara anggota Uni Eropa tahun 2011-2017, Uni Eropa menciptakan standar minimal yang harus dipenuhi bagi para pengungsi, yang disebut dengan CEAS (*Common European Asylum System*) merupakan program yang menjelaskan secara detail poin-poin yang harus dipertimbangkan suatu negara dalam memproses aplikasi suaka yang meliputi kepemilikan visa atau izin tinggal, latar belakang keluarga yang berada di Negara Eropa, dan sejauh mana aktivitas para pencari suaka di Eropa apakah regular atau irregular dan tugas pemrosesan akan diserahkan kepada Negara yang pertama kali disinggahi oleh para pencari suaka, pembatasan waktu bagi para pemohon suaka “Asylum Seekers” yang meminta pertolongan ketika harus dipindahkan ke negara lain.

#### **E. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menjelaskan dan mengetahui fenomena internasional.
2. Menganalisa bagaimana Respon Uni Eropa sebagai badan integrasi dalam menangani krisis pengungsi yang masuk ke dalam wilayahnya tahun 2011 – 2017.

#### **F. Metode Penelitian**

Dalam skripsi ini, penulis menggunakan jenis metode penelitian yang bersifat kualitatif dengan tujuan untuk menganalisa bagaimana Uni Eropa sebagai badan integrasi merespon gelombang pengungsi di kawasannya. Untuk menunjang penelitian tersebut, penulis mencari data berupa pustaka yang berbentuk buku, jurnal, dan berita online yang relevan dengan masalah yang terjadi dan menjelaskannya dengan penjelasan deskriptif.

## G. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penulisan dalam sebuah penelitian sangat diperlukan. Hal ini untuk menghindari adanya penyimpangan pembahasan yang dimaksudkan agar obyek penelitian menjadi lebih spesifik, agar permasalahan dan kajian tidak melebar dari wacana yang telah ditetapkan. Untuk mencapai suatu hasil yang spesifik dan terarah, jangkauan penelitian mengenai bagaimana sikap Uni Eropa serta kebijakan apa saja yang dikeluarkan oleh Uni Eropa dalam merespon gelombang pengungsi yang masuk kedalam wilayah negara anggotanya. Kemudian penulis akan menganalisa lebih lanjut sejauh mana perkembangan Uni Eropa dalam merespon gelombang pengungsi yang sekarang ini menjadi problematika bagi Uni Eropa.

## H. Sistematika Penulisan

Didalam penulisan skripsi ini penulis membuat suatu sistematika penulisan agar dapat dengan mudah dipahami oleh pembaca, adapun sistematika penulisan terdiri dari :

**Bab I** : Latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

**Bab II** : Uni Eropa sistem dan kebijakan terhadap migran sebelum krisis. Dalam Bab ini penulis akan membahas mengenai Uni Eropa meliputi, sejarah, dasar pendirian Uni Eropa, institusi penting yang ada di Uni Eropa serta kebijakan mengenai pengungsi sebelum krisis.

**Bab III** : Krisis pengungsi di Eropa. Dalam Bab ini akan menjelaskan krisis pengungsi yang masuk ke beberapa wilayah negara Eropa. Meliputi gambaran krisis pengungsi di Eropa, asal pengungsi, jalur mana saja yang di lewati dan data-data jumlah pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa, faktor penyebab terjadinya gelombang pengungsi.

**Bab IV** : Respon Uni Eropa terhadap krisis pengungsi. Dalam Bab ini menjelaskan respon Uni Eropa sebagai aktor utama (sekumpulan ekspektasi atau pengharapan) bagi para pencari suka yang masuk kedalam wilayah Negara Eropa. Uni Eropa menjaga stabilitas regionalnya dengan terus berupaya

menemukan solusi atas krisis pengungsi yang dihadapinya dengan menerapkan kebijakan-kebijakan yang akan direalisasikan oleh Negara-negara anggotanya.

**Bab V** :Bab ini berisikan rangkuman atau kesimpulan yang didapatkan dari bab-bab pembahasan diatas.