

## **BAB II**

### **UNI EROPA SISTEM & KEBIJAKAN AWAL TERHADAP MIGRAN SEBELUM KRISIS**

Uni Eropa merupakan organisasi regional yang beranggotakan 28 negara independen dengan sekitar 510,1 juta warga yang tinggal dalam batas wilayahnya. Awal mula berdirinya Uni Eropa dapat ditelusuri pada akhir masa perang dunia kedua ketika para pemrakarsanya memutuskan cara terbaik untuk mencegah konflik adalah dengan mengelola secara bersama produksi batu bara dan baja, dua bahan utama yang di perlukan untuk berperang. Negara-negara anggota Uni Eropa terikat dalam serangkaian traktat yang telah mereka tandatangani. Semua traktat ini harus disepakati oleh masing-masing negara anggota dan kemudian diratifikasi baik oleh parlemen nasional atau melalui referendum.

Pelopor Uni Eropa pada saat itu terdiri dari enam negara. Sejak itu Uni Eropa telah berkembang menjadi 28 anggota dengan serangkaian perluasan. Untuk menjadi anggota Uni Eropa, sebuah negara harus memiliki demokrasi yang stabil yang menjamin supermasi hukum, hak-hak asasi manusia serta perlindungan kaum minoritas. Uni Eropa bukanlah sebuah negara federal ataupun organisasi internasional dalam pengertian tradisional, akan tetapi Uni Eropa merupakan sebuah badan otonom di antara keduanya. Uni Eropa bersifat unik karena setiap negara anggotanya tetap menjadi negara-negara berdaulat yang independen, akan tetapi mereka menggabungkan kedaulatan mereka sehingga memperoleh kekuatan dan pengaruh kolektif yang lebih besar. Dalam praktiknya, penggabungan kedaulatan dengan maksud tujuan negara-negara anggotanya mendelegasikan sebagian kekuasaan mereka dalam hal pengambilan keputusan kepada institusi bersama yang telah didirikan sehingga dalam setiap pengambilan keputusan yang melibatkan kepentingan bersama dapat diambil secara demokratis pada tingkat Eropa (European Union, 2017).

#### **A. INTEGRASI UNI EROPA**

Sejarah integrasi di Eropa dimulai saat Perang Dunia kedua berakhir. Tepatnya pada tahun 1951 dengan pembentukan

organisasi kerjasama regional yang bernama *European Coal and Steel Community* (Masyarakat Batu Bara dan Baja) yang di pemrakarsa oleh enam negara anggota yaitu Jerman, Prancis, Italia, Belanda, Belgia dan Luksemburg. Kemudian pada tahun 1957, kerjasama ini berkembang pesat menjadi *European Economic Community* (Masyarakat Ekonomi Eropa) yang bertujuan untuk menciptakan kerjasama ekonomi dengan tujuan utama yaitu “negara-negara yang saling berinteraksi dapat saling bergantung secara ekonomi dan cenderung menghindari konflik”.

Alasan pertama dibangunnya kerjasama regional di Eropa adalah untuk mencegah terjadinya kembali konflik peperangan besar yang pada saat itu terjadi sebanyak dua kali hanya di paruh pertama abad ke dua puluh. Negara-negara di Eropa pada saat itu berkepentingan untuk menjaga perdamaian, penyediaan kebutuhan hidup dan kesejahteraan bagi warga Eropa. Karena skala tantangan yang dihadapi oleh pemimpin Eropa sangatlah besar sehingga kerjasama antarnegara sangat dibutuhkan. Selanjutnya, alasan kedua dibentuknya kerjasama regional di Eropa adalah dengan membentuk *European Coal and Steel Community* (Masyarakat Batu Bara dan Baja) pada tahun 1952 dengan tujuan untuk mengamankan kepentingan nasional. Alasan ketiga dibentuknya kerjasama regional di Eropa adalah karena pada saat itu tidak ada tuntutan warga Eropa untuk membentuk sebuah Federalisme Eropa. Gagasan federalisme hanya memiliki sedikit pendukung dan kebanyakan yang berada dalam posisi pemerintahan justru menentang gagasan federasi Eropa (Muhammad, 2017, hal. 22-26).

Setelah enam tahun, tepatnya pada tahun 1958 perkembangan integrasi di Eropa melalui *Treaty of Rome* yang membentuk organisasi regional *European Economic Community* (Masyarakat Ekonomi Eropa) dan *Euratom*. Tujuan dari pembentukan *European Economic Community* (Masyarakat Ekonomi Eropa) dan *Euratom* adalah terciptanya pencapaian *Custom Unions*, yang merupakan usaha penghapusan *Custom duties*, *Import quotas*, dan berbagai hambatan perdagangan lainnya antara sesama negara anggota. Di sisi lain diberlakukan *Common Customs Tariff* (CCT) negara ketiga (negara-negara non-anggota) (Korah, 2000).

Pada tahun 1965, kembali digelar perjanjian yang bertempat di Brussel, dalam perjanjian ini negara-negara eropa menemukan gagasan baru antar hubungan negara-negara eropa, yaitu penggabungan antara tiga pilar kerjasama uni eropa yang selama ini menjadi fokus kerjasama negara-negara eropa dalam hal kerjasama peningkatan ekonmi, pada perjanjian ini terdapat tiga hasil utama yang menentukan pola kerjasama negara-negara eropa di masa yang akan datang, hasil utama perjanjian Brussel ialah: pertama, sejak tanggal 1 juli 1965, ketiga pilar komunitas kerjasama uni eropa digabung menjadi Masyarakat Eropa (ME) serta pembentukan satu dewan dan komisi guna mempermudah manajemen kebijakan yang semakin luas dan lebih effective. Kedua, pembentukan dewan menteri Uni Eropa sebagai wujud pergantian Special Council of Ministers di ketiga Communities (ECSC,EEC, dan Atomic Energy Community Euroatom), dan melambangkan Rotating Council presidency untuk masa jabatan selama 6 bulan. Dan yang terakhir, membentuk badan Audit Masyarakat Eropa guna menggantikan badan-badan Audit ECS, ECC dan Euratom.

Pada tahun 1985, tepatnya tanggal 14 juni 1985, Belanda, Jerman, Belgia, Luksemburg dan Perancis turut menandatangani perjanjian Schengen, dalam perjanjian ini para negara anggota menyetujui untuk secara bertahap menjamin kebebasan pergerakan masyarakat, baik masyarakat lokal maupun masyarakat luas yang berasal dari negara lain. Perjanjian ini kemudian terjadi pembiasaan sehingga masuknya Italia pada tahun 1990, portugal dan spanyol pada tahun 1991, yunani 1992, Austria pada tahun 1995 denmark, finlandia, Norwegia dan Swedia pada tahun 1996 sehingga memperluas jaringan kerjasama negara-negara eropa. Tepat pada tahun 1987, yang sebelumnya pada tahun 1987 dibawah kepemimpinan Jacques Delors, Masyarakat Uni Eropa mencanangkan pembentukan sebuah pasar tunggal Eropa atau disebut dengan “Single European Act” yang di retifikasi pada tahn 1987 kemudian diberlakukan pada tanggal 1 Juli 1987 dengan jangkauan pencapaian pada tahun 1992 tepatnya 31 Desember. Dalam pembahasan single act terdapat tiga hasil utama yang menjadi fokus Masyarakat Eropa. Pertama, melembagakan pertemuan

reguler antar kepala negara dan kepala pemerintahan negara anggota Masyarakat Eropa dengan batas pertemuan minimal setahun dua kali dan dihadiri oleh residen komisi Eropa. Kedua, Kerjasama Politik Eropa secara resmi diterima sebagai forum koordinasi dan konsultasi antar pemerintah. Ketiga, seluruh persetujuan asosiasi dan kerjasama serta perluasan Masyarakat Eropa harus melalui persetujuan parlemen eropa. Pada tahun 1993, tanggal 1 November berlaku perjanjian Maastricht, atau dikenal dengan Treaty on European Union (TEU) yang kemudian mengubah konsep Masyarakat Eropa menjadi Uni Eropa. Perjanjian ini menghasilkan banyak perubahan demi perbaikan pola kerjasama negara-negara eropa, tidak hanya membahas akan permasalahan ekonomi akan tetapi dalam perjanjian Treaty on European Union jua membahas permasalahan keamanan bersama serta kerjasama bidang peradilan dan permasalahan-permasalahan internal setiap negara anggota Uni Eropa. Treaty on European Union telah memberi wewenang kepada Parlemen Eropa untuk andil dalam ketentuan hukum Uni Eropa, memperpanjang masa jabatan Komisioner menjadi 5 tahun, memperkenalkan prinsip wewenang institusi Uni Eropa yang disebut dengan prinsip subsidiarity. Pada tahun 1997, dewan Erpa kembali merevisi Treaty on European Union (TEU) yang kemudian menghasilkan The Treaty of Amsterdam yang mempunyai empat tujuan, yaitu:

1. Memprioritaskan hak-hak dan penyediaan lapangan kerja bagi warga negara Uni Eropa
2. Memperkuat keamanan dengan peningkatan kerjasama negara anggota di bidang Justice and Home Affairs
3. Memperkuat hak suara Uni Eropa pada ranah dunia internasional dengan pembuatan struktur institusi Uni Eropa melalui penunjukan High Representative for the CFSP

Perjanjian Treaty of Amsterdam telah memberikan wewenang kepada dewan menteri untuk memberikan hukuman pada negara anggota yang melanggar HAM, sehingga menjadikan Uni Eropa semakin jelas regulasi dalam penegakan HAM didalam berbagai kerjasama antar negara anggota. Hal inilah kemudian yang mendorong Uni Eropa untuk turut

memperhatikan HAM sebagai suatu masalah yang serius untuk diperhatikan.

Pada tahun 2000, Dewan Eropa kembali mengadakan pertemuan di Nice yang kemudian mengadopsi sebuah traktat baru yang berlaku pada tahun 2003, pada Traktat ini negara-negara eropa fokus pada pembahasan internal Uni Eropa, yaitu dengan mempertimbangkan perluasan anggota Uni Eropa dengan pembatasan jumlah anggota Parlemen sebanyak 732 orang serta pembagian jumlah kursi pada tiap negara sehingga merata, tak hanya tentang quota anggota parlemen, Traktat ini juga membahas tentang mekanisme pengambilan keputusan bagi 30 pasal dalam TEU yang sebelumnya menggunakan mekanisme unanimity, dengan menggunakan mekanisme suara mayoritas, serta merubah bobot suara negara-negara anggota dan pembatasan jumlah komisioner, dengan penetapan satu komisioner untuk satu Negara, ketentuan ini akan ditetapkan jika Uni Eropa terjadi perkembangan hingga beranggotakan 27 negara anggota.

Traktat Uni Eropa ini kemudian terjadi beberapa kali amandemen khususnya untuk permasalahan yang berkaitan dengan keanggotaan, perluasan Uni Eropa dengan masuknya Belgia, Jerman, Perancis, Italia, Luksemburg serta Belanda telah memperluas jaringan Uni Eropa serta terdapatnya pembaharuan sistem dalam Uni Eropa, hingga akhirnya terjadi perluasan sampai kepada negara-negara Eropa Tengah, seperti Latvia, Estonia, Lituania, yang secara geografis berbatasan dengan Rusia. Perluasan keanggotaan Uni Eropa sangat mempengaruhi kekuatan Uni Eropa dalam dunia internasional serta melalui perluasan keanggotaan ini akan mempengaruhi kebijakan internal Uni Eropa sendiri, dengan melibatkan anggota-anggota baru dan perluasan wilayah Uni Eropa, akan meningkatkan integrasi ekonomi secara keseluruhan, serta meningkatkan pengaruh Uni Eropa dalam pandangan dunia dalam hal penerapan demokrasi yang stabil diseluruh kawasan Eropa sebagai impian setiap negara-negara pasca perang dunia kedua. Bagi negara-negara anggota Uni Eropa, perluasan wilayah Uni Eropa merupakan kesempatan yang sangat berharga, dikarenakan dengan terjadinya perluasan wilayah Uni Eropa maka akan meningkatkan aktivitas

perdagangan, sehingga meningkatkan sistem jaminan sosial warga Uni Eropa.

## **B. Institusi Uni Eropa**

Uni Eropa memiliki institusi atau lembaga-lembaga yang memiliki tujuan-tujuan, tugas dan prioritas yang berbeda. Mirip dengan pemerintah nasional sebuah negara yang memiliki lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Institusi atau lembaga yang penting dalam pembuatan kebijakan Uni Eropa adalah *European Parliament* (Parlemen Eropa), *Council of the EU* (Dewan Uni Eropa), *European Commission* (Komisi Eropa). Tiga lembaga tersebut di dukung oleh Badan Pemeriksa Keuangan Eropa yang mengawasi anggaran penggunaan Uni Eropa dan Mahkamah Uni Eropa bertugas untuk memastikan setiap negara anggota mematuhi undang-undang yang telah disepakati. Selain itu, terdapat juga beberapa lembaga lain yang juga memiliki peran penting serta instansi-instansi khusus juga dibuat untuk membantu pelaksanaan teknis, ilmiah, atau manajemen tertentu. Negara-negara anggota Uni Eropa medelegasikan sebagian kekuasaan mereka kepada institusi atau lembaga yang didirikan bersama sehingga dalam setiap masalah dapat mengambil keputusan secara bersama.

### **1. Council of the Eu (Dewan Uni Eropa)**

Council of the European Union (Dewan Uni Eropa) dalam Traktat Lisbon secara resmi sebagai sebuah lembaga penting Uni Eropa. Meskipun tidak memiliki kekuasaan legislatif, Dewan Uni Eropa adalah institusi politik utama di Uni Eropa (Muhammad, 2017, hal. 51). Dewan Uni Eropa terdiri dari menteri-menteri pemerintahan nasional dari negara-negara anggota Uni Eropa yang berkerja sama dengan Parlemen Eropa untuk menyetujui pengambilan keputusan serta menyetujui undang-undang. Walaupun tidak dapat membuat undang-undang, Dewan Uni Eropa memberikan arahan atas keseluruhan politik prioritas Uni Eropa. Selain itu, berfungsi untuk menangani permasalahan kompleks yang tidak dapat terselesaikan pada tingkat yang

lebih rendah dari kerja sama antar pemerintahan (European Union , 2007).

## 2. *European Parliament (Parlemen Eropa)*

Parlemen Eropa merupakan sebuah institusi penting dalam pengambilan keputusan pada tingkat Uni Eropa. Institusi ini mempunyai kekuasaan legislatif dan memiliki anggaran yang dapat mengarahkan berjalannya Uni Eropa. Parlemen juga bertugas mengawasi kinerja Komisi Eropa dan badan Uni Eropa lainnya serta berkerja sama dengan parlemen nasional negara-negara anggotanya untuk mendapat masukan dari mereka. Pekerjaan utama Parlemen adalah untuk menyetujui perundang-undangan Eropa. Parlemen Eropa berbagi tanggung jawab dengan Dewan Uni Eropa, dan rancangan undang-undang baru diajukan oleh Komisi Eropa. Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa juga berbagi tanggung jawab dalam memberikan persetujuan atas anggaran tahunan Uni Eropa senilai EUR 100 miliar. Parlemen Eropa memiliki kuasa untuk membubarkan Komisi Eropa. Selain itu, parlemen juga terlibat membuat peraturan-peraturan di berbagai bidang, yakni bidang hak konsumen, transportasi, ketenagakerjaan, perlindungan lingkungan serta jasa dan perdagangan (European Parliament, 2018).

## 3. *European Commission (Komisi Eropa)*

Komisi Uni Eropa merupakan badan eksekutif Uni Eropa yang mewakili dan menegakkan kepentingan Eropa secara keseluruhan. Komisi Uni Eropa bersifat independen dari pemerintah-pemerintah nasional. Tugas utama dari Komisi Uni Eropa adalah mempresentasikan serta menjaga kepentingan Uni Eropa secara keseluruhan, bertanggung jawab untuk membuat proposal perundang-undangan Eropa yang harus dipaparkan ke Parlemen Eropa dan Dewan Eropa. Selain itu, tugas Komisi Eropa memastikan setiap negara-negara anggota mematuhi komitmen yang telah disepakati dalam politik Uni Eropa serta bertindak sebagai perwakilan eksternal Uni Eropa terutama mengenai

permasalahan hubungan perdagangan dengan dunia internasional (European Union , 2007).

### C. Kebijakan Awal Sebelum Krisis

Sebagai badan integrasi, Uni Eropa membuat sebuah kerjasama antara pemerintah negara-negara anggotanya, tidak hanya fokus dalam kerjasama bidang ekonomi, akan tetapi kerjasama negara-negara Eropa juga turut diperuntukan untuk mengatur regulasi para pencari suaka yang turut masuk pada negara-negara anggota Uni Eropa sebagai salah satu wujud implementasi HAM serta menunjang kesejahteraan negara-negara anggota Uni Eropa. Uni Eropa sebagai sebuah institusi yang merupakan *area of freedom, security and justice*, yang mengedepankan serta mejunjung tinggi keamanan setiap negara-negara anggota turut membentuk *Justice and Home Affairs* (JHA) sebagai strategi Uni Eropa untuk mewujudkan stabilitas regional setiap negara-negara anggota Uni Eropa, JHA merupakan pondasi pembuatan kebijakan negara-negara Uni Eropa sebagai acuan setiap negara untuk mencapai kesejahteraan serta implementasi HAM hasil konvensi Jenewa.

Sebagai sebuah kawasan yang sangat strategis, yang merupakan tujuan pencari suaka, Uni Eropa juga turut membuat kebijakan khusus yang mengatur regulasi pencari suaka, yaitu *Common European Asylum System* (CEAS), CEAS merupakan kebijakan yang merupakan turunan dari JHA sebagai dasar pembuatan kebijakan keamanan regional negara-negara anggota Uni Eropa. *Common European Asylum System* (CEAS) mulai diterapkan Uni Eropa pada tahun 1999, *Common European Asylum System* (CEAS) terbentuk sebagai salah satu implementasi dari Konvensi Jenewa 1951 yang mengatur tentang status pengungsi dan telah diratifikasi oleh negara-negara Uni Eropa. CEAS adalah sebuah sistem yang mengatur standar minimum bersama mengenai perlakuan terhadap proses mengabulkan permohonan suaka. Sistem tersebut harus mencakup penentuan yang jelas dan dapat diterapkan oleh negara yang bertanggung jawab untuk pemeriksaan permohonan aplikasi suaka, standar umum untuk prosedur suaka yang adil dan efisien, persyaratan minimum penerimaan pencari suaka dan perkiraan aturan tentang



pengakuan terhadap status pengungsi. Implementasi CEAS direncanakan dalam dua fase, fase pertama yaitu difokuskan kepada harmonisasi peraturan internal tentang standar umum minimum (*minimum common standar*). Fase ke dua, berdasarkan hasil evaluasi efektifitas instrumen hukum yang disepakati, harus meningkatkan efektifitas perlindungan yang diberikan. (Toscano, 2013, hal. 9).

Di dalam *Lisbon Treaty* terdapat pasal 78 yang mengatur dengan tegas bahwa Uni Eropa membutuhkan fase kedua dari CEAS sebagai standar kewajiban di dalam CEAS di bawah *Amsterdam Treaty*, di dalam pasal 78 *Lisbon Treaty* juga dinyatakan bahwa Uni Eropa harus mewajibkan negara-negara anggota untuk menerima kriteria yang telah ditetapkan di dalam CEAS, amandemen yang terjadi terhadap CEAS pada tahun 2009 merupakan bentuk evaluasi yang dilakukan oleh komisi eropa untuk meningkatkan kualitas kinerja CEAS sebagai sebuah kebijakan yang diterapkan di wilayah negara Eropa. Pada fase kedua CEAS disebut sebagai *Stockholm Program* yang bertujuan untuk mendirikan sebuah area perlindungan bagi para imigra yang membutuhkan perlindungan internasional yang didasari oleh prosedur standar perlindungan yang tinggi, adil dan efektif sebagai perwujudan dari hak asasi manusia yang telah dibahas dalam Konvensi Janewa tahun 1951 (Bonde, 2009, hal. 74).

Pada tahun 1997, Uni Eropa mengeluarkan kebijakan integrasi migran, kebijakan ini dikeluarkan oleh Uni Eropa sebagai regulasi pemenuhan kebutuhan tenaga kerja negara-negara anggota Uni Eropa, kebijakan ini juga bertujuan untuk menarik negara-negara asal para imigran untuk turut melakukan kerjasama dengan Uni Eropa, pada tahun 2006, Uni Eropa kembali mengeluarkan kebijakan, kebijakan ini merupakan kebijakan penerimaan dan pengintegrasian imigran ke Uni Eropa khususnya bagi para buruh yang mencari suaka di negara-negara anggota Uni Eropa, kebijakan ini tercantum dalam policy paper, kebijakan ini merupakan satu langkah serius Uni Eropa dalam menyongkong kebutuhan Uni Eropa dalam pemenuhan tenaga kerja yang dibutuhkan oleh negara-negara anggota Uni Eropa untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi serta efektifitas pasar tenaga kerja, kebijakan ini kemudian memicu ketidakstabilan

kondisi regional negara-negara anggota Uni Eropa, dikarenakan beberapa negara anggota Uni Eropa merasa kehadiran para imigran sebagai pencuri pekerjaan masyarakat Uni Eropa.

Pada tahun 2008, Uni Eropa kembali mengeluarkan kebijakan terkait pencari suaka, kebijakan tersebut ialah European Pact on Immigration and Asylum yang didasi oleh kepentingan Uni Eropa serta perkembangan negara asal Imigran, dengan adanya kebijakan tersebut, Uni Eropa berharap munculnya hubungan mutualisme bagi Uni Eropa dan negara-negara asal imigran, sehingga turut mendorong pertumbuhan kondisi ekonomi Uni Eropa dan juga negara-negara asal para imigran, serta memicu perkembangan kerjasama antar negara. Memasuki tahun 2011, imigran di Uni Eropa mulai meningkat, beberapa kebijakan yang telah membuka jalan untuk para imigran masuk ke wilayah Eropa telah memberi efek negative terhadap negara-negara anggota Uni Eropa, peningkatan imigran terus terjadi hingga akhirnya pada tahun 2015 isu imigran menjadi sebuah problematika serius yang harus dihadapi oleh Uni Eropa. (Migration to Europe explained in seven charts, 2016)

Semenjak diterapkannya CEAS pada tahun 1999 hingga 2013 belum memperlihatkan hasil yang signifikan dalam menanggulangi permasalahan imigran yang dihadapi oleh negara-negara anggota Uni Eropa, justru pada tahun 2011 permasalahan imigran menjadi isu yang hangat dalam perbincangan internasional, dikarenakan imigran yang mencari suaka di wilayah negara-negara anggota Uni Eropa mengalami peningkatan yang signifikan hingga mencapai puncak gelombang imigran tertinggi pada tahun 2015. Ketidak mampuan Uni Eropa dalam menanggulangi permasalahan imigran yang masuk dalam wilayah negara-negara anggota Uni Eropa disebabkan oleh berbagai macam persoalan internal negara-negara anggota Uni Eropa sendiri, mulai dari problematika penerapan kebijakan yang telah ditawarkan oleh Uni Eropa serta respon setiap negara anggota yang memiliki kepentingan politik "*interest*" tersendiri terhadap permasalahan imigran yang masuk ke wilayah Eropa.