

BAB IV

RESPON UNI EROPA TERHADAP GELOMBANG PENGUNGSI

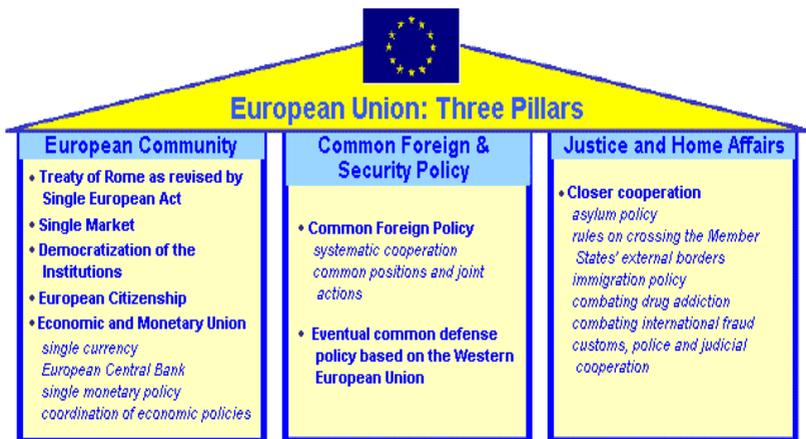
Fenomena krisis pengungsi yang terjadi di wilayah Eropa, khususnya dimulai pada tahun 2011 sampai dengan puncak krisis migrant pada tahun 2015 membuat Uni Eropa harus merespon hal sebagai badan integrasi dan menjunjung tinggi prinsip hak asasi manusia berlandaskan Konvensi Janewa 1951 yang mengatur tentang perlindungan terhadap para pengungsi. Bentuk respon untuk menangani krisis migran yang ada di wilayahnya, Uni Eropa membuat kebijakan bagi para migrant, pengungsi, dan pencari suaka. Kebijakan tersebut adalah Common European Asylum System (CEAS) yang memiliki seperangkat aturan mengenai migran, pengungsi dan pencari suaka.

A. Implementasi HAM dalam sudut pandang kebijakan Uni Eropa

Sebagai badan integrasi, Uni Eropa sangat mengedepankan keamanan di wilayahnya yang merupakan *area of freedom, security, and justice*. Membantu pengungsi dan imigran yang memasuki wilayah Uni Eropa merupakan bentuk respon Uni Eropa sebagai badan integrasi yang berlandaskan hak asasi manusia. Prinsip-prinsip dasar yang di junjung tinggi Uni Eropa yaitu menjaga kewanitaan, perdamaian, dan keamanan internasional, meningkatkan kerjasama internasional, memperkuat aturan hukum dan demokrasi serta mengedepankan hak asasi manusia. Dengan menjunjung tinggi prinsip HAM, para pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa telah di lindungi oleh hukum internasional yang disepakati oleh beberapa Negara dalam Konvensi Janewa 1951 yang menetapkan hak-hak berupa perlindungan dan keamanan terhadap setiap orang, baik itu adalah seorang pengungsi ataupun tidak hak-hak tersebut telah dijamin oleh hukum perlindungan internasional. Pengungsi adalah individu yang tidak ingin kembali negara asalnya atau tidak dapat kembali ke negaranya karena mereka merasa takut terjadinya kekerasan atau penganiayaan yang terjadi akibat konflik peperangan, kejahatan transnasional, kebangsaan dan

agama merupakan definisi dari Konvensi Janewa 1951. Orang-orang yang termasuk dalam kategori kekerasan, konflik serta hal-hal kekerasan lainnya sehingga individu tersebut menjadi pengungsi maka, dia berhak atas hak-hak perlindungan dan keamanan internasional yang telah di sepakati bersama oleh negara-negara pada saat Konvensi Janewa 1951 (Bache, 2006).

Terkait permasalahan imigrasi, Uni Eropa memiliki tiga pilar yang menjadi sebuah integrasi berdirinya Uni Eropa pada Treaty of Maastricht 1993 yang terdiri dari *European Communities, Common Foreign and Security Policy, Justice Home Affairs*. Salah satu pilar yang mengatur imigrasi adalah Justice Home Affairs (JHA) yang merupakan pondasi utama berdirinya Uni Eropa pada tahun 1993. JHA adalah pilar kerjasama yang dibentuk sesuai dengan standar internasional Konvensi Janewa 1951 menangani kerjasama di bidang hukum, kebijakan imigrasi dan pencari suaka, pengawasan perbatasan terkait narkoba dan obat terlarang, kerjasama kepolisian dan kerjasama pertukaran informasi (Hudson, 2006).



Gambar 8. Tiga pilar kerjasama Uni Eropa
 Sumber <http://www.xanthi.ilsp.gr/kemeseu/ch1/treaties.htm>

Diatas adalah gambar yang menjelaskan ketiga pilar kerjasama Uni Eropa, salah satu pilarnya menangani

permasalahan imigrasi adalah JHA yang menjadi sebuah strategi keamanan dan perlindungan internasional sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Dengan adanya krisis migran yang terjadi di wilayah Uni Eropa. Kebijakan-kebijakan di Uni Eropa yang mengatur permasalahan terkait migran harus berlandaskan JHA sebagai pedoman kerjasama negara-negara anggota. Menjaga prinsip-prinsip dasar yang salah satunya terkait HAM, dan melalui JHA membuat Uni Eropa memiliki kewajiban serta tanggung jawab untuk melindungi para pengungsi baik itu perlindungan hukum, serta menyediakan fasilitas berupa tempat tinggal, kesehatan dan konsumsi.

B. Dinamika Uni Eropa sebelum mengkonstruksi *Common European Asylum System (CEAS)*

Fenomena krisis migran yang dialami oleh Uni Eropa telah menjadi hal yang umum untuk dibahas, berbagai kebijakan yang di buat oleh Uni Eropa untuk mengatasi krisis tersebut selalu mengalami perdebatan dan pertentangan dari Negara-negara anggotanya. Hal ini di karenakan perbedaan Negara anggota yang menerapkan kebijakan yang telah di ratifikasi namun dalam hal pelaksanaannya berbeda-beda. Pada tahun 1985, Uni Eropa memberlakukan Visa Schengen untuk membantu pelaksanaan free movement di wilayah Eropa dengan maksud tujuan mempermudah mobilisasi terhadap warga Uni Eropa. Dengan berlakunya Visa Schengen tersebut memudahkan mobilisasi di wilayah Eropa dan menjadi lebih efisien karena tidak terdapat pemeriksaan yang dilakukan pihak berwenang di area perbatasan-perbatasan Negara Eropa saat individu tersebut sedang melakukan sebuah perjalanan ke beberapa Negara-negara Eropa (The International Economy, 2015).

Setelah beberapa tahun penerapan Visa Schengen di wilayah Eropa membuat dampak yang positif bagi warga Eropa sendiri. Namun, dengan kemudahan mobilisasi untuk dapat menuju ke wilayah-wilayah Negara Eropa juga akhirnya memberi dampak negative terhadap meningkatnya arus imigran yang berdatangan ke wilayah Eropa karena tidak adanya pengontrolan di area perbatasan. Akibat dari tidak adanya control di area perbatasan mengakibatkan Negara-negara anggota melakukan aksi secara

sepihak untuk mengontrol perbatasannya masing-masing. Seperti Negara-negara Eropa di bagian timur yang menolak imigran untuk masuk ke wilayahnya dengan cara membangun pagar pembatas di sepanjang perbatasan negaranya. Sebagian Negara-negara Eropa ada yang merasakan dampak positif dan juga negative akibat dari masuknya para imigran ke Negara mereka. Runtuhnya Tembok Berlin pada tahun 1990 membuat Jerman banyak menerima para imigran yang ingin masuk ke negaranya dan membuat gelombang arus migrasi meningkat. Jerman melakukan hal tersebut untuk meningkatkan perekonomian negaranya, karena pada saat itu Jerman membutuhkan para imigran tersebut sebagai tenaga kerja untuk memperkuat perekonomiannya. Karena terbukanya pintu bagi para migrant, Jerman menjadi Negara tujuan utama untuk mendapatkan kesejahteraan.

Berbeda dengan Jerman, Slovakia menanggapi para imigran yang berdatangan ke negaranya merupakan sebuah ancaman dan beban bagi kesejahteraan warga negaranya. Xenophobia menjadi alasan mengapa Slovakia menolak kehadiran para imigran yang berasal dari Negara-negara Islam. Hal tersebut dapat menggambarkan bahwa Slovakia secara tegas menolak kehadiran mereka dan lebih memperketat kontrol di wilayah perbatasannya. Oleh karena itu Negara-negara anggota Uni Eropa menginginkan sebuah kebijakan yang dapat mengintegrasikan dan meningkatkan solidaritas untuk menerima para imigran yang ingin masuk ke wilayah Eropa (The Government of the Slovak Republic, 2011). Uni Eropa di tuntut untuk melakukan reformasi terhadap kebijakan-kebijakan terkait para imigrasi, keamanan dan kesejahteraan bagi Negara anggotanya. Melihat perdebatan dari Negara-negara anggotanya Uni Eropa membuat kebijakan *Common European Asylum System* untuk dapat lebih meningkatkan solidaritas bagi Negara anggotanya dan kebijakan tersebut memiliki regulasi-regulasi yang harus dilalui oleh para imigran untuk dapat masuk ke wilayah Eropa.

C. *Common European Asylum System (CEAS) Sebagai Standar Kebijakan Imigrasi, Pengungsi, dan Pencari Suaka*

Perkembangan kebijakan migrasi di Eropa terlihat cukup signifikan karena dapat meningkatkan integrasi negara-negara anggota Uni Eropa di bawah payung JHA yang di perkenalkan oleh Treaty Of Masstricht dan Area of Freedom, Security and Justice (AFJS) melalui Treaty of Amsterdam sebagai pelengkap dalam perkembangan kebijakan migrasi. AFJS terlibat dalam isu-isu lintas batas seperti kebebasan perpindahan warga, menjamin hak asasi manusia, memerangi terorisme dan kejahatan terorganisir, serta masalah imigrasi dan suaka.

Justice Home Affair berperan untuk menghadapi permasalahan keamanan, di dalam JHA memiliki kerangka kerja untuk mengetahui permasalahan keamanan sebagai prioritas politik Uni Eropa yang fokusnya terhadap permasalahan-permasalahan eksternal JHA mendukung hak asasi manusia (HAM) bagi negara ketiga, mengembangkan institusi (good governance), meningkatkan kapasitas untuk mengelola migrasi dan pencari suaka, mengelola perbatasan, serta memberikan dukungan terhadap negara-negara ketiga sebagai upaya melawan kejahatan terorganisir dan teroris (Longo, 2013).

JHA yang salah satu fokusnya dalam permasalahan eksternal, khususnya migrasi dan pencari suaka menjadi sebuah permasalahan penting untuk diatasi oleh Uni Eropa. Maka dari itu, Uni Eropa membuat sebuah kebijakan terkait permasalahan imigrasi. Sepanjang tahun 2011-2016 isu krisis pengungsi menjadi tantangan yang rumit bagi Uni Eropa, untuk itu Uni Eropa membuat sebuah kerangka kebijakan Common European Asylum System (CEAS) untuk merespon permasalahan imigran dan pencari suaka. CEAS kemudian akan di terapkan kepada negara-negara anggotanya, karena setiap negara anggota memiliki tanggung jawab yang sama untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi para pengungsi yang datang ke wilayah Uni Eropa. Hasil ini merupakan sebuah dorongan pada saat Treaty of Amsterdam yang mengatur tiap negara-negara anggota untuk melaksanakan kebijakan imigrasi dan suaka yang terikat secara hukum, sehingga Komisi Eropa memiliki peran untuk melegislasi CEAS (ECRE, 2016).

Pada tahun 1999 CEAS mulai diterapkan, Uni Eropa yang pada saat itu menginginkan sebuah sistem suaka yang dapat mengatasi masalah penerimaan aplikasi suaka di wilayah Eropa sehingga, Uni Eropa menyelaraskan sebuah sistem suaka yang didasari oleh sebuah legislasi. Di bawah Hague Program fase pertama CEAS diselesaikan pada tahun 2006, kebijakan ini terdiri dari tiga arahan dan satu regulasi. Fase pertama CEAS berdiri di bawah Treaty of Amsterdam. Pada tahun 2009 CEAS di amandemen dikarenakan berlakunya Lisbon Treaty atas dasar memperkuat hukum kebijakan yang mengatur tentang suaka dan di kategorikan menjadi sebuah kebijakan yang secara hukum mengikat dalam Uni Eropa.

Di dalam Lisbon Treaty secara tegas menyatakan bahwa Uni Eropa membutuhkan perubahan dari CEAS, yaitu fase kedua. Dibutuhkannya fase kedua dari CEAS karena standar kewajiban yang terdapat dalam CEAS di bawah Treaty of Amsterdam yang terbatas (Toscano, 2013). Pasal 78 di dalam Treaty of Lisbon menyatakan Uni Eropa harus mendorong negara-negara anggota untuk menyetujui kriteria yang terdapat di CEAS (Bonde, 2009). Pada saat terjadinya amandemen di dalam CEAS menjadi sebuah bentuk evaluasi yang diterapkan oleh lembaga Komisi Eropa dengan tujuan meningkatkan kinerja CEAS agar menjadi sebuah kebijakan. Pada fase kedua CEAS ini di kenal sebagai Stockholm Program yang bertujuan membangun sebuah tempat perlindungan bagi orang-orang membutuhkan yang berlandaskan oleh sebuah standard perlindungan efektif dan adil (ECRE, 2016). Program yang terdapat di dalam Stockholm Program juga menegaskan setiap orang yang mencari suaka di negara-negara anggota Uni Eropa, harus mendapatkan perlakuan yang adil. Di bawah Stockholm Program, CEAS mulai dilaksanakan pada tahun 2013. dan di dalamnya terdapat beberapa aturan yang meliputi *Asylum Procedure Directive*, *Reception Condition Directive*, *Qualification Directive*, *Dublin Regulation* dan *Eurodac Regulation*.

1. Asylum Procedure Directive

Aturan yang tertuang di dalamnya merupakan sebuah aturan yang mengatur keseluruhan proses klaim suaka yang di

dalamnya terdapat pemeriksaan aplikasi, memberikan pertolongan terhadap pencari suaka, cara mengajukan banding dan apakah banding tersebut dapat memungkinkan individu tersebut dapat tinggal di sebuah wilayah, apa yang harus dilakukan apabila pemohon suaka melarikan diri serta bagaimana cara menangani pemohon suaka yang berulang. (Beches, 2017). Tujuan utama dari aturan ini untuk lebih mengembangkan standard yang ada di dalam prosedur penerimaan yang diterapkan oleh negara-negara anggota untuk memberikan dan mencabut perlindungan internasional dengan maksud membangun prosedur suaka umum di Uni Eropa. Selain itu, memastikan keputusan-keputusan terhadap permintaan suaka dapat dibuat secara adil dan efisien sehingga semua negara-negara anggota dapat memeriksa permohonan suaka dengan standar yang lebih tinggi (European Union, 2013).

2. *Reception Condition Directive*

Merupakan sebuah instrument legislasi utama yang membahas tentang standard penerimaan yang di berikan kepada negara-negara anggota terhadap pencari suaka yang telah mengajukan aplikasi suaka. Kondisi yang dimaksud adalah untuk memenuhi hak-hak dasar mereka selagi menunggu aplikasi suaka mereka di periksa. Di dalam arahan terbaru tetap menggunakan prinsip utama yang memastikan setiap negara-negara anggota dapat menerapkan standar umum penerimaan untuk pemohon suaka, standar tersebut lebih diperjelas dengan memastikan bahwa setiap pemohon suaka mendapatkan standar hidup yang lebih layak dan harus sebanding dengan semua standar yang digunakan oleh seluruh negara-negara anggota sehingga perlakuan yang didapatkan oleh pemohon di wilayah Uni Eropa merata dan adil (European Union, 2013).

3. *Qualification Directive*

Dalam CEAS, Aturan ini berperan penting, fungsinya adalah membuat standar kualifikasi yang ditujukan kepada warga negara ketiga, setiap orang yang tidak memiliki

kewarganegaraan yang membutuhkan perlindungan internasional untuk mendapatkan status pengungsi atau sebagai individu yang berhak mendapatkan sebuah perlindungan sementara. Uni Eropa memberikan kualifikasi status yakni, penerimaan perlindungan anak dan penerima perlindungan sementara serta pemohon dan pengungsi. Menurut Uni Eropa definisi pemohon adalah individu yang mengajukan permohonan perlindungan internasional yang berstatus pengungsi dan penerimaan perlindungan sementara.

Status penerimaan perlindungan sementara juga menjadi bagian dari kualifikasi untuk meningkatkan sistem perlindungan terhadap orang-orang yang tidak termasuk bagian kualifikasi sebagai pengungsi, lain halnya dengan orang yang memiliki sebuah alasan substansial yang mampu membuktikan bahwa mereka dikembalikan ke negara asalnya, ia akan menghadapi situasi yang dapat membahayakan dirinya dan tidak mampu mendapatkan perlindungan bagi dirinya sendiri (Toscano, 2013, p. 16). Hal ini mewajibkan setiap negara anggota untuk memberikan status kepada pemohon yang telah memenuhi syarat sesuai dengan kualifikasi yang ditetapkan oleh Uni Eropa sebagai rangkaian perlindungan hak dari tindakan *refoulement* (pengembalian pengungsi atau penolakan dan pencari suaka yang pergi ke suatu wilayah dan dapat membahayakan hidup). Setelah terjadi amandemen terhadap CEAS pada tahun 2013, diharapkan dengan perubahan tersebut dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam menentukan kualifikasi dari status para pencari suaka yang akan masuk ke wilayah Uni Eropa (European Commission, 2011).

4. *Dublin Regulation*

Dublin Regulation adalah aturan yang menetapkan negara mana yang bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka yang diajukan di salah satu negara anggota. aturan ini pertama kali disepakati sebagai bagian pertemuan Uni Eropa di Dublin, Republik Irlandia pada tahun 1990 dan lebih di kenal sebagai Dublin Convention. Tahun 1997, Dublin Convention menggantikan perjanjian Schengen sebagai

bagaian dari hukum Eropa yang mengatur dan menetapkan negara Uni Eropa mana yang memeriksa klaim suaka seseorang (REFUGEE COUNCIL, 2002). Karena tidak efektifnya Dublin Convention, Komisi Eropa mengeluarkan kertas kerja yang berjudul “Meninjau Kembali Konvensi” pada tahun 2001 dan akhirnya pada tahun 2003, Dublin Regulation II diadopsi untuk menggantikan Dublin Convention 1990. Sebagaimana pendahulunya, Dublin Regulation II menetapkan kriteria dan mekanisme untuk mengalokasikan tanggung jawab kepada negara anggota untuk memproses klaim suaka. Untuk membantu proses ini, sistem Eurodac database dibuat agar mengetahui para pencari suaka yang illegal dan untuk mengidentifikasi para pelamar yang telah mengajukan permohonan suaka di negara anggota lainnya mulai di terapkan pada tahun 2003 (ECRE, 2006).

Pada tahun 2006 laporan Dewan Eropa tentang penerapan Dublin Regulation II dalam pelaksanaannya dianggap tidak adil mendistribusikan aplikasi suaka sehingga kembali terjadi amandemen terhadap Dublin Regulation II dan di gantikan Dublin Regulation III. Aturan terbaru ini diadopsi pada tahun 2013 dan mulai berlaku pada tahun 2014, tujuan utama regulasi ini adalah untuk membuat akses perlindungan yang cepat terhadap pencari suaka dan mengurangi biaya bagi setiap negara anggota dengan cara menghalangi pencari suaka yang memasukkan lebih dari satu aplikasi pengajuan serta meningkatkan prosedur suakanya (EASO, 2016).

Uni Eropa dalam setiap kebijakannya selalu membuat perubahan, tujuannya adalah untuk meningkatkan kembali aturan-aturan yang sebelumnya agar menjadi lebih efisien dan adil. Merasa penerapan Dublin Regulation III masih harus ditingkatkan lagi, maka proposal Dublin Regulation IV diajukan pada tahun 2016 sebagai respon Uni Eropa terhadap krisis migran dan pencari suaka dengan jumlah yang sangat besar dan tidak terkendali telah menimbulkan tekanan tidak hanya pada sistem suaka negara anggota, tetapi juga kepada Asylum System Eropa secara keseluruhan. Jumlah datangnya para imigran yang sangat besar secara tidak langsung membuat sistem Dublin menjadi lemah. Untuk itu, Komisi

Eropa mengusulkan untuk merevisi dan mengganti instrument suaka saat ini untuk mengelola aliran migrasi dengan lebih baik dan menawarkan perlindungan yang memadai bagi mereka yang membutuhkan. Proposal Dublin Regulation IV bertujuan untuk meningkatkan kapasitas sistem untuk menentukan satu negara anggota yang bertanggung jawab untuk memeriksa aplikasi perlindungan internasional, memastikan pembagian tanggung jawab yang adil antara negara anggota dengan melengkapi sistem yang saat ini berlaku, mencegah terjadinya pelanggaran serta gerakan sekunder jika terjadi ketidakpatuhan bagi negara anggota, dan melindungi para pencari suaka dengan jaminan yang lebih kuat untuk anak dibawah umur yang tidak memiliki pendamping. Sistem baru ini secara otomatis akan terbentuk ketika sebuah negara anggota yang menangani jumlah aplikasi suaka yang tidak proposional (European Commission, 2018).

5. *Eurodac Regulation*

Regulasi ini mempermudah negara-negara Uni Eropa untuk menentukan tanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka dengan membandingkan data sidik jari. Eurodac menetapkan database sidik jari para pencari suaka, ketika individu mengajukan permohonan suaka di berbagai negara anggota Uni Eropa, secara otomatis sidik jari mereka telah masuk ke dalam sistem database. Eurodac didirikan pada tahun 2003 telah terbukti menjadi alat yang begitu penting dengan menyediakan bukti perbandingan sidik jari dan membantu menentukan negara anggota yang bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka yang di buat di wilayah Eropa. Tujuan utama dari sistem ini untuk memfasilitasi Dublin System.

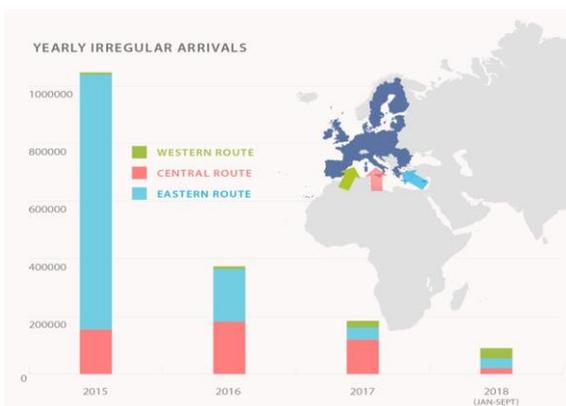
Dengan berlandaskan prinsip hak asasi manusia, CEAS yang berada di bawah JHA dibentuk agar dapat melindungi hak setiap individu atau pengungsi. Aturan-aturan yang terdapat di dalam CEAS di buat sesuai hukum internasional Konvensi Janewa 1951 mengenai perlindungan terhadap pengungsi.

D. Keberhasilan Uni Eropa Mengatasi Krisis Pengungsi

Sejak puncak krisis pengungsi pada tahun 2015, Uni Eropa menerapkan langkah-langkah untuk lebih mengontrol perbatasan eksternal dan aliran migrasi. Dengan menerapkan hal tersebut, kedatangan para migran yang tidak teratur di wilayah Uni Eropa berkurang lebih dari 90%. Uni Eropa beserta negara-negara anggotanya mengintensifkan respon untuk kebijakan migrasi Eropa yang lebih efektif, humanitarian dan aman. Dewan Uni Eropa berperan penting dalam upaya ini dengan menetapkan kerangka kerja yang strategis. Berdasarkan kerangka kerja tersebut, Dewan Uni Eropa berkerjasama dengan negara-negara ketiga yang mengadopsi undang-undang dan mendefinisikan program-program khusus (Council of the EU, 2018).

Pada bulan Mei 2015, Komisi Eropa melakukan pertemuan membahas agenda terkait migrasi. Untuk merespon krisis yang terjadi Komisi Eropa menetapkan perlunya manajemen migrasi yang lebih baik dan menekankan kepada seluruh negara anggota bahwa krisis yang terjadi di wilayah Uni Eropa adalah tanggung jawab bersama. Agenda tersebut meliputi semua aspek manajemen migrasi secara internal dan eksternal. Dalam agenda tersebut Komisi Eropa mengharapkan tindakan bagi negara-negara anggota untuk mengurangi kedatangan migrasi yang tidak teratur, memberikan pertolongan dan memperkuat perbatasan eksternal, membuat kebijakan suaka yang lebih kuat, dan kebijakan baru terkait migrasi legal (Commission E. , 2015).

Dengan mengurangi kedatangan yang tidak teratur maka Uni Eropa berupaya memperketat pengontrolan perbatasan eksternal serta memberikan pertolongan di daerah perbatasan. Lautan Mediterania menjadi jalur utama bagi para pengungsi untuk mencapai ke dataran Eropa yang menjadi pengawasan Uni Eropa terhadap perbatasannya.



Gambar 9. Arus migrasi rute Mediterania

Sumber: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/>

Grafik diatas memperlihatkan bahwa jalur laut Mediterania menjadi penghasil terbanyak masuknya pengungsi dari negara-negara timur tengah dan sub sahara. Tepatnya pada puncak krisis di tahun 2015 pengungsi yang menuju ke dataran Eropa mencapai lebih dari 1 juta orang, sekitar 4.000.00 orang tercatat di tahun 2016 dan akhirnya mengalami penurunan yang sangat signifikan pada tahun 2018. Hal ini memperlihatkan dengan pengontrolan dan memperketat perbatasan eksternal, khususnya di wilayah laut Mediterania sangat efektif dan menjadi salah satu faktor keberhasilan Uni Eropa menangani krisis pengungsi.

1. Penataan Alur Migrasi Oleh Uni Eropa

Untuk memastikan para migran mendapatkan perlakuan sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah disepakati bersama, Uni Eropa telah mengadopsi berbagai aturan dan kerangka kerja untuk mengelola arus migrasi dengan membedakan kualifikasi terhadap para migran yang terdiri dari Asylum Seekers, Highly Skilled Workers, Student and Researchers, Seasonal Workers dan Family Reunification. Selain menetapkan kualifikasi terhadap para migran, Uni

Eropa juga menata arus migrasi dengan membuat aturan umum yaitu, merelokasi ribuan pencari suaka dari Yunani dan Italia, perjanjian penerimaan kembali terhadap imigran gelap, dan proses permintaan suaka (Council of the EU, 2018).

a. Pemukiman Kembali

Skema penataan alur migrasi melalui pemukiman kembali memungkinkan para pengungsi yang membutuhkan perlindungan untuk masuk ke wilayah Uni Eropa dengan secara sah dan aman tanpa harus membahayakan nyawa mereka dalam perjalanan menuju negara-negara Eropa. Skema pemukiman kembali dilaksanakan pada Juli 2015, pada saat itu Uni Eropa ingin memukimkan sebanyak 22.504 pengungsi dalam dua tahun. Skema yang pemukiman kembali pada tahun 2015 akhirnya memukimkan kembali sebanyak 18.400 orang. Sebagian besar dari mereka berasal dari Turki, Yordania dan Lebanon. Untuk meningkatkan perlindungan terhadap para pengungsi, Uni Eropa membuat kembali skema pemukiman kembali untuk pengungsi Suriah di Turki. Kesepakatan pemukiman ini terbentuk pada tahun 2016 antara Uni Eropa dan Turki. Hasil dari kesepakatan ini memukimkan kembali lebih dari 11.000 warga Suriah melalui skema ini. Dengan skema pemukiman kembali, Uni Eropa kembali meningkatkan kerangka kerja ini dengan mengajak negara-negara anggota untuk membentuk skema pemukiman kembali ini menjadi permanen pada bulan Juli 2016. Skema baru ini akan memiliki prosedur dan kriteria umum di seluruh negara anggota (Council, 2015).

b. Relokasi Untuk Mendukung Yunani dan Italia

Berdasarkan aturan kebijakan migrasi, negara-negara Uni Eropa di mana pendatang pertama kali tiba diminta untuk memproses permintaan suaka. Hal ini menyebabkan beban bagi negara Yunani dan Italia menjadi negara tujuan pertama karena letak geografisnya.

Allocations from Greece

	Allocation per Member State (50 400 applicants relocated)
Austria	1 491
Belgium	1 869
Bulgaria	651
Croatia	434
Cyprus	112
Czech Republic	1 215
Estonia	152
Finland	982
France	9 898
Germany	13 009
Hungary	988
Latvia	215
Lithuania	318
Luxembourg	181
Malta	54
Netherlands	2 978
Poland	3 881
Portugal	1 254
Romania	1 890
Slovakia	612
Slovenia	257
Spain	6 127
Sweden	1 830

Allocations from Italy

	Allocation per Member State (15 600 applicants relocated)
Austria	462
Belgium	579
Bulgaria	201
Croatia	134
Cyprus	35
Czech Republic	376
Estonia	47
Finland	304
France	3 064
Germany	4 027
Hungary	306
Latvia	66
Lithuania	98
Luxembourg	56
Malta	17
Netherlands	922
Poland	1 201
Portugal	388
Romania	585
Slovakia	190
Slovenia	80
Spain	1 896
Sweden	567

Gambar 10. Relokasi Terhadap Yunani dan Italia Tahun 2015-2016

Sumber <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/>

Data diatas memperlihatkan respon Uni Eropa untuk merelokasi pegungsi saat krisis pada tahun 2015, dengan membagi pengungsi tersebut ke seluruh negara anggota Uni Eropa. Ini menjadi salah satu upaya untuk mengintegrasikan solidaritas antara sesama negara anggota dengan tidak menutup mata melihat Yunani dan Italia menjadi tempat tujuan utama bagin para migran dikarenakan letak geografisnya. Dengan relokasi tersebut dapat meringankan kinerja negara-negara anggota (Council, 2015).

c. Kebijakan Pengembalian dan Pendaftaran Kembali

Kebijakan pengembalian Uni Eropa yang lebih dikenal Return Directive menetapkan aturan yang jelas, transparan dan adil untuk mengembalikan individu yang secara ilegal tinggal di wilayah Uni Eropa. Untuk memperkuat kebijakan ini Uni Eropa juga membuat aturan pendaftaran kembali bagi warga negara ketiga yang secara ilegal. Aturan ini sangat penting untuk mengimplementasikan kebijakan Return Directive. Kebijakan pengembalian ini adalah bagian untuk mengelola alur migrasi dengan lebih baik dan mengurangi arus migrasi yang tidak teratur. Uni Eropa terus menunjukkan solidaritas terhadap mereka yang benar-benar membutuhkan perlindungan.



Gambar 11. Grafik Implementasi Kebijakan Pengembalian

Sumber : European Commission

Pada grafik diatas terlihat bahwa penerapan kebijakan ini sangat efektif, arus migrasi yang tidak teratur terutama pada tahun 2015 dapat berkurang di tahun 2016 dengan memulangkan kembali individu non UE yang secara ilegal menetap di wilayah Uni Eropa sebanyak 493.785 orang ke negara asalnya dan mengembalikan kembali individu non UE sebanyak 226.150 orang (SOTEU, 2018). Kefektifan

dari penerapan tersebut membuat Uni Eropa terus melakukan pembenahan agar menjadi sebuah kebijakan yang lebih baik lagi dalam penerapan kedepannya. Pada bulan September 2018 Komisi Eropa mengusulkan reformasi peraturan umum UE tentang kebijakan pengembalian. Perubahan yang diusulkan bertujuan untuk membuat peraturan yang ada menjadi lebih efektif.

d. Reformasi Terhadap Common European Asylum System (CEAS)

Common European Asylum System (CEAS) merupakan standard minimum umum bagi para pencari suaka yang mengajukan permohonan aplikasi suaka di wilayah Eropa. Kebijakan CEAS telah di terapkan sejak tahun 1999 yang pada saat itu membutuhkan sistem suaka yang dapat permasalahan permohonan suaka di wilayah Uni Eropa. CEAS menjadi salah satu kebijakan utama bagi negara-negara anggota untuk merealisasikan semua aturan-aturan yang terdapat di dalamnya. Krisis yang terjadi sepanjang tahun 2011-2016 dimana pada tahun 2015 menjadi puncak krisis menjadikan CEAS sebagai pedoman utama untuk merespon hal tersebut.



Gambar 12. Grafik Pemohon Suaka Tahun 1990-2018

Sumber : Eurostat

Info grafik pada tahun 2015 pemohon suaka yang mengajukan aplikasi mencapai 1.322.845 orang. CEAS yang berkerja untuk menetapkan aturan-aturan terhadap pencari suaka terlihat efektif dalam menangani hal tersebut. Terbukti dari grafik diatas pada tahun 2016 sampai dengan 2018 mengalami penurunan dan tercatat sebanyak 591.120 orang pemohon.

Dalam penerapannya CEAS sejak tahun 1999 sampai tahun 2013 selalu mengalami perubahan, hal ini terjadi untuk meningkatkan kualitas terhadap aturan-aturannya. Berdasarkan aturan saat ini, pencari suaka tidak di perlakukan secara seragam di Uni Eropa dan pembagian suaka yang juga berbeda di tiap negara anggota. akibatnya, para pencari suaka berkeliling di berbagai negara Eropa untuk mengajukan permohonan suaka di negara-negara yang dipercaya memiliki perlindungan internasional yang lebih aman. Dari permasalahan tersebut akhirnya Komisi Eropa membenahi aturan yang terdapat di CEAS dengan tujuan membuat sistem yang lebih efisien dan tahan terhadap tekanan migrasi, melawan gerakan sekunder dan mendukung negara-negara anggota yang paling terkena dampak. Komisi Eropa mengusulkan tujuh proposal yang meliputi *Dublin System*, *Eurodac Regulation*, *Asylum Agency*, *Asylum Procedure Directive*, *Qualification Directive*, *Reception Conditions Directive*, *EU Resettlement Framework* (Council of the EU, 2018).

- 1) Mereformasi ***Dublin System*** dengan tujuan untuk mengalokasikan aplikasi suaka dengan lebih baik di antara negara-negara anggota dan menjamin pemrosesan aplikasi yang tepat waktu serta memastikan pembagian tanggung jawab yang adil antara negara-negara anggota.
- 2) Memperkuat ***Eurodac Regulation*** untuk meningkatkan database sidik jari para pencari suaka dengan mengumpulkan lebih banyak data seperti gambar wajah dan mempermudah akses bagi penegak hukum.
- 3) Mendirikan ***Asylum Agency*** atau lembaga suaka secara permanen dengan tujuan untuk menetapkan European

Asylum Support Office (EASO) sebagai lembaga suaka sepenuhnya permanen. EASO bertanggung jawab untuk memberikan bantuan operasional dan teknis kepada negara-negara anggota.

- 4) Mengubah *Asylum Procedure Directive* dengan sebuah peraturan untuk menetapkan prosedur umum untuk perlindungan internasional yang akan membantu mengurangi Asylum Shopping (fenomena dimana para pencari suaka mengajukan permohonan suaka lebih dari satu negara di wilayah Uni Eropa).
- 5) Mengganti *Qualification Directive* dengan peraturan untuk memastikan bahwa semua pemohon suaka diperlakukan dengan adil di seluruh negara anggota Uni Eropa. Aturan tersebut mendefinisikan kriteria umum untuk identifikasi orang yang benar-benar membutuhkan perlindungan internasional.
- 6) Mereformasi *Reception Conditions Directive* untuk menyediakan kondisi penerimaan standar bagi semua pencari suaka dan mengurangi gerakan sekunder dari para pencari suaka dengan menetapkan batasan geografis.
- 7) Membuat kerangka kerja pemukiman kembali menjadi permanen (*EU Resettlement Framework*) yang bertujuan untuk menyediakan jalur hukum yang aman dan mengurangi kedatangan migrasi yang tidak teratur, memberikan aturan umum pemukiman kembali, dan mendukung negara ketiga yang menampung banyak orang yang membutuhkan perlindungan internasional.

Dari tujuh proposal yang diajukan oleh Komisi Eropa untuk mereformasi sistem suaka Eropa (CEAS), saat ini masih dalam bentuk pemeriksaan oleh Dewan Uni Eropa yang akhirnya akan ditetapkan menjadi sebuah kebijakan yang permanen.

2. Integrasi Warga Negara Ketiga

Peningkatan pertumbuhan migran yang terjadi di Eropa merupakan permasalahan serius yang telah menimbulkan krisis terbesar di Uni Eropa, sebesar 20 juta jiwa warga yang

tercatat di Eropa merupakan warga negara asing (non-European Union Member states), banyaknya warga negara asing yang ada di wilayah negara-negara Eropa sebanding dengan 4% dari total populasi Uni Eropa, dengan banyaknya jumlah penduduk asing yang masuk ke wilayah negara-negara Eropa merupakan ancaman besar Uni Eropa yang turut harus memikirkan permasalahan kesejahteraan masyarakatnya, khususnya dalam bidang pertumbuhan perekonomian masyarakat setempat, oleh karena itu Uni Eropa membutuhkan solusi kongkret untuk mengatasi permasalahan krisis pengungsi hingga akhirnya mampu membawakan kesejahteraan untuk masyarakat EU terkhusus dalam pertumbuhan ekonomi. Langkah-langkah yang ditawarkan oleh EU untuk menyelesaikan permasalahan krisis yang dihadapi negara-negara anggota EU ialah dengan diadakan relokasi serta pemukiman ulang, kebijakan tersebut merupakan langkah kongkret EU dalam mengatasi krisis, namun dalam penerapan kebijakan tersebut EU harus mendapat dukungan penuh dari negara-negara anggota, sehingga mampu mengatasi permasalahan krisis secara bersama-sama (European Council, 2016).

Pada tahun 2016, Komisi Uni Eropa mempersentasikan rancangan rencana aksi integrasi pendukung negara-negara anggota dalam integrasi warganegara ketiga dalam hal kontribusi perekonomian, serta sosial terhadap Uni Eropa, dan pada bulan Desember Dewan dan juga representative negara-negara anggota mengadopsi “Integration of third-country nationals” sebagai sebuah hukum yang harus dijalankan oleh negara-negara anggota Uni Eropa (European Council, 2016). Ada tiga pokok penting yang turut diatur dalam “integration of third-country” diantaranya ialah:

- a. Turut berpartisipasi aktif dalam pertukaran praktis di bidang integrasi warga negara ketiga, dengan cara berbagi pengetahuan dan pengalaman melalui kunjungan studi, seminar tematik, jaringan online, dan kegiatan-kegiatan kelompok belajar melalui jaringan integrasi Uni Eropa.

- b. Meningkatkan pemantauan dan penilaian kebijakan integrasi dengan cara mempromosikan penggunaan yang lebih baik dan berkembang.
- c. Serta melakukan kualifikasi warga negara ketiga berdasarkan ketrampilan dalam “integration of third-country” merupakan strategi Uni Eropa dalam menjalin integritas negara-negara anggota, sehingga mampu mengatasi permasalahan krisis secara bersama-sama. Dalam hal ini komisi juga menetapkan prioritas kebijakan serta tindakan-tindakan konkret yang turut mendukung integrasi negara-negara anggota, sehingga mampu membangun masyarakat Uni Eropa yang tangguh, kohensif dan serta menjadi masyarakat Uni Eropa yang kuat hingga mampu menghadapi setiap permasalahan yang dihadapi (Commission, 2016).

Segala upaya yang telah dilakukan Uni Eropa bersama negara-negara anggota merupakan respon serius Uni Eropa dalam mengatasi permasalahan krisis Uni Eropa yang dihadapi dari tahun 2011 hingga 2016, menurut penulis melalui pandangan Rezim Internasional Krasner, *Common European Asylum System* (CEAS) merupakan rangkaian norma, nilai dan aturan yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan krisis yang dihadapi Uni Eropa, norma ini diaktualisasikan dalam bentuk kebijakan yang dibentuk sebagai sebuah rezim untuk turut mengatur setiap negara anggota, sehingga menjadi patukan bersama setiap negara untuk turut menyelesaikan sebuah permasalahan, khususnya permasalahan krisis yang dihadapi Uni Eropa pada tahun 2011 hingga 2017. Keberhasilan Uni Eropa dalam mengatasi krisis pengungsi pada tahun 2011-2017 tidak lepas dari keseriusan Uni Eropa dalam mengawasi serta terus memperbarui setiap kebijakannya, khususnya dalam setiap kebijakan yang mengatur permasalahan migran (CEAS).