

BAB I

PENDAHULUAN

Pada tanggal 15 Oktober 2008, di Uni Eropa telah di sahkan sebuah kebijakan baru, yakni kebijakan yang mengatur tentang keimigrasian di Uni Eropa, yang dikenal dengan *European Immigration Pact and Asylum*. Kebijakan tersebut di bentuk untuk mengatur arus migrasi yang tidak terkontrol di Uni Eropa.

A. Alasan Pemilihan Judul

Menurut keterangan Komisi Uni Eropa setiap tahunnya 220 ribu orang mengajukan permohonan suaka. Sekitar satu setengah hingga dua juta orang bermigrasi secara legal dan diperkirakan ada sekitar satu setengah juta orang juga yang tanpa ijin menetap di Uni Eropa.¹ Masuknya imigran ke negara-negara anggota Uni Eropa tersebut di sebabkan oleh berbagai macam faktor. Mulai dari faktor ekonomi yakni untuk mencari kehidupan yang baru yang lebih layak, hingga faktor keamanan di negara asal mereka.

Sejak adanya *Schengen Agreement*, kesulitan Uni Eropa untuk menekan arus imigrasi bertambah. Hal ini disebabkan karena *Schengen Agreement* adalah perjanjian dimana negara-negara anggota Uni Eropa sepakat untuk secara bertahap menghapuskan pemeriksaan di perbatasan mereka dan menjamin pergerakan bebas manusia, baik warga mereka maupun warga negara lain telah membuat para imigran yang telah masuk ke Uni Eropa tersebut dapat bergerak

¹ DW, "Kebijakan Imigrasi Baru Untuk Eropa?", diakses dari

bebas berpindah dari satu negara ke negara lain dan menyebar ke seluruh penjuru benua Eropa.² Kesulitan Uni Eropa juga semakin bertambah karena tidak semua negara di Uni Eropa menerapkan kebijakan imigrasi yang ketat terhadap imigran yang masuk secara legal maupun illegal.

Kebijakan untuk mengatur permasalahan imigrasi juga sedang gencar dilakukan di Perancis. Sudah sejak lama negara ini berupaya untuk mengurangi jumlah imigran yang ada di negara nya. Hal ini disebabkan karena jumlah imigran yang meningkat tersebut menimbulkan banyak dampak negatif di hampir semua sektor kehidupan Perancis. Akhirnya, dalam kepemimpinan Presiden Nicolas Sarkozy di tahun 2007, Perancis memperbaharui undang-undang keimigrasian mereka. Undang-undang imigrasi Perancis yang dahulu cenderung longgar terhadap imigran menjadi ketat sejak pemerintahan Nicolas Sarkozy. Perancis akhirnya berhasil mengurangi jumlah imigran di Perancis dalam jumlah yang cukup signifikan.

Kebijakan imigrasi di Perancis dan di Uni Eropa dibuat dalam waktu yang hampir bersamaan dan pada kepemimpinan orang yang sama, yakni Presiden Perancis Nicolas Sarkozy. Pada waktu Nicolas Sarkozy tengah memimpin Perancis dan memimpin Uni Eropa selama 6 bulan.

Dalam skripsi ini penulis mencoba untuk mencari tahu apakah permasalahan imigrasi dan undang-undang kebijakan imigrasi yang restriktif di Perancis mempengaruhi pembentukan kebijakan imigrasi Uni Eropa yang restriktif. Serta

² Eropa, "The Schengen Area and Operation", diakses dari http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asyl

apakah Presiden Perancis Nicolas Sarkozy juga ikut berperan dalam membentuk kebijakan imigrasi Uni Eropa yang restriktif tersebut.

B. Latar Belakang Masalah

Uni Eropa adalah persatuan dua puluh tujuh negara yang independen, berdasarkan Masyarakat Eropa dan didirikan untuk meningkatkan politik, ekonomi, dan sosial kerjasama.³ Pembentukan Uni Eropa pada awalnya bertujuan untuk membangun kembali Eropa pasca perang, terutama stabilitas politik dan ekonomi serta menciptakan perdamaian di negara-negara Eropa.⁴ Seiring berjalannya waktu Uni Eropa berhasil menjadi sebuah organisasi internasional yang memiliki sektor ekonomi yang mantap.

Sektor ekonomi Uni Eropa yang berkembang tersebut, kemudian menarik perhatian warga negara di sekitar wilayah Uni Eropa, yaitu negara-negara Eropa yang belum menjadi anggota Uni Eropa untuk bermigrasi ke negara-negara anggota Uni Eropa, untuk mendapatkan penghidupan yang lebih layak. Hal ini kemudian di dukung dengan di keluarkannya Treaty of Rome, yaitu kesepakatan mengenai “*Four Freedoms*” yang di hasilkan oleh *European Economic Community*. Yang di maksud dengan “*Four Freedoms*” adalah adanya kebebasan pergerakan modal, barang jasa dan manusia (*free movement of capital, goods, services and people*)⁵ Ditambah dengan adanya *Schengen Agreement*, dimana

³Eropa, “European Union”, diakses dari <http://userpage.chemie.fu-berlin.de/adressen/eu.html>, pada tanggal 20 Desember 2010 pukul 14.25

⁴Wikipedia, “Uni Eropa”, diakses dari http://id.wikipedia.org/wiki/Uni_Eropa, pada tanggal 20 Desember 2010 pukul 14.26

⁵Erika, “Perancis dan Kebijakan Imigrasi Uni Eropa”, diakses dari <http://www.scribd.com/doc/24674954/Perancis-Dan-Kebijakan-Imigrasi-Uni-Eropa-Analisa-Beran-Perancis-Dalam-Bantuan-EU-Immigration-Pact>, pada tanggal 20 Desember 2010

mereka sepakat untuk secara bertahap menghapuskan pemeriksaan di perbatasan mereka dan menjamin pergerakan bebas manusia, baik warga mereka maupun warga negara lain

Pada awalnya, kebebasan pergerakan manusia (*free movement of people*) tersebut memiliki tujuan yang baik, yaitu untuk meningkatkan perekonomian Eropa. Karena hampir semua negara-negara Eropa memiliki kekurangan dalam hal tenaga kerja, sehingga mereka menarik masuknya buruh-buruh dari sesama negara Eropa. Namun, pada perkembangannya, keputusan ini malah menimbulkan masalah bagi negara-negara Uni Eropa, karena pada kenyataannya imigran-imigran yang bebas berpindah tersebut seringkali tidak hanya datang dari negara-negara Eropa, melainkan juga berasal dari wilayah lain seperti Eropa Timur (yang sebagian besar belum menjadi anggota Uni Eropa), negara-negara dari benua Afrika, Asia, dan berbagai wilayah lain.

Hal ini kemudian mengakibatkan pengangguran yang meningkat di Uni Eropa. Penduduk asli Eropa kini harus berebut lapangan pekerjaan dengan para imigran yang berasal dari luar Eropa tersebut. Padahal jumlah lapangan tersedia tidak sebanding dengan jumlah penduduk asli Eropa dan jumlah imigran tersebut. Rata-rata imigran di Uni Eropa memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Hal tersebut juga meningkatkan jumlah pengemis dan tuna wisma di Eropa.

Peningkatan pengangguran tersebut menjadi bentuk kemiskinan baru di Uni Eropa, dan kemudian menciptakan keresahan sosial dan memicu berbagai macam tindak kejahatan. Angka kemiskinan dan angka kriminalitas berjalan beriringan.

Selain meningkatkan angka kemiskinan, maka meningkat pula angka

kejahatan. Para imigran tersebut juga disinyalir telah menjadi sumber kerusuhan di Perancis dan berbagai wilayah lainnya di negara-negara Uni Eropa.

Selain karena faktor ekonomi, penyebab para imigran tersebut bermigrasi ke Uni Eropa juga karena faktor keamanan di negara asal mereka. Mereka bermigrasi untuk keluar dari negara mereka yang sedang terlibat konflik. Contohnya adalah terjadi peningkatan imigran asal Afghanistan Uni Eropa, setelah terjadi invasi Amerika Serikat pasca peristiwa 9/11 terkait dengan isu terorisme.

Mudahnya para imigran dari berbagai wilayah tersebut untuk memasuki wilayah Uni Eropa terutama disebabkan oleh masih lemahnya peraturan-peraturan dari negara-negara Uni Eropa tentang imigrasi. Tidak semua negara-negara di Uni Eropa mempunyai undang-undang imigrasi yang ketat. Contohnya adalah negara-negara di Eropa Selatan. Mereka lebih mudah menerima imigran daripada negara-negara di Eropa Utara. Negara Spanyol yang paling banyak menerima gelombang pendatang, memiliki undang-undang imigrasi yang sangat liberal. Negara Italia juga memiliki undang-undang imigrasi yang relatif liberal. Karena itulah, pola kecenderungan masuknya imigran sekarang berubah, mereka lebih memilih negara-negara di Eropa Selatan daripada negara-negara di Eropa Utara.⁶

Selain itu, batas-batas wilayah yang relatif lemah dan tidak jelas juga menjadi penyebab mengapa arus imigran di negara-negara Uni Eropa menjadi tidak terkontrol. Oleh karena itulah, dibutuhkan sebuah undang-undang imigrasi yang ketat yang dapat mengatur tentang imigrasi sekaligus mengurangi jumlah imigran di Uni Eropa

⁶ Portal HI, "Imigrasi di Uni Eropa", diakses dari <http://www.portal-hi.net/index.php/eropa->

Selain itu, isu imigrasi merupakan salah satu dari sekian banyak isu yang dapat menjadi ancaman bagi stabilitas keamanan sebuah negara. Dalam hal ini, Uni Eropa sebagai sebuah organisasi internasional yang dalam perkembangannya telah menjadi sebuah region yang solid, harus tetap menjaga kemandirian dan stabilitas identitas mereka sebagai sebuah kawasan.

Oleh karena itulah, dibutuhkan sebuah undang-undang imigrasi yang ketat yang dapat mengatur tentang imigrasi sekaligus mengurangi jumlah imigran di Uni Eropa, yang dapat menjaga stabilitas keamanan mereka, agar tetap menjadi sebuah kawasan yang solid.

Salah satu negara anggota Uni Eropa yang bermasalah dengan isu imigran adalah Perancis. Sama seperti negara Uni Eropa yang lainnya, pada awalnya imigran di Perancis disambut baik, karena berkaitan dengan kondisi demografis Perancis dan tuntutan industrialisasi di Perancis pasca Perang Dunia kedua, Perancis membutuhkan banyak tenaga kerja untuk mendukung sektor-sektor industri nya.⁷ Namun, pada akhirnya terjadi lonjakan jumlah imigran yang masuk ke dalam Perancis. Perancis seolah-olah menjadi “pintu masuk” para imigran yang ingin berpindah ke Uni Eropa.

Terjadinya lonjakan jumlah imigran yang signifikan tersebut menimbulkan keresahan bagi warga negara Perancis. Betapa tidak, warga Perancis kini harus bersaing dengan para imigran untuk mendapatkan pekerjaan. Padahal jumlah lapangan pekerjaan di Perancis tak sebanding dengan jumlah warga negara

⁷ Airin Mirinda, “Masalah Integrasi di Perancis”, diakses dari <http://staff.ui.ac.id/internal/070603003/publikasi/MASALAHINTEGRASIDIPRANCIS->

Perancis dan imigran yang datang mencari pekerjaan. Jumlah lapangan pekerjaan dan pencari pekerjaan yang tidak seimbang itu pun akhirnya menimbulkan angka pengangguran yang besar.

Keresahan warga Perancis inilah yang kemudian benar-benar menjadi perhatian Nicolas Sarkozy, Presiden Perancis yang terpilih tahun 2007 lalu. Sejak masa awal kampanye nya, Nicolas Sarkozy sudah memberikan respon terhadap keresahan warga nya berkaitan dengan jumlah imigran yang jumlahnya meningkat dari tahun ke tahun dan menimbulkan berbagai masalah di Perancis. Nicolas Sarkozy berpendapat bahwa imigran adalah pembawa masalah bagi Perancis⁸. Maka dari itulah penanganan terhadap imigran disebutkan oleh Presiden Perancis terpilih itu sebagai salah satu program utama yang di tawarkan dalam kampanye nya. Dan program tersebut yang menjadi kunci kemenangan Nicolas Sarkozy dalam pemilihan presiden di Perancis tahun 2007 lalu. Program imigrasi ini kemudian benar-benar di buktikan nya ketika dia telah menjadi Presiden Perancis. Pemerintahan Perancis yang di pimpin olehnya telah memperketat peraturan perundangan tentang imigrasi.⁹

Berbagai masalah yang menyangkut tentang imigrasi di negara-negara Uni Eropa tersebut kemudian melahirkan urgensi di kalangan negara-negara Uni Eropa akan adanya sebuah undang-undang yang jelas untuk mengatur masalah

⁸ Ferizal Ramli, " Sarkozy Terpilih, Imigran Perancis Was-was", diakses dari <http://ferizalramli.wordpress.com/2009/01/02/sarkozy-terpilih-imigran-prancis-was-was/>, pada tanggal 20 Desember 2010 pukul 14.50

⁹ Republika, "Proposal Anti-Kejahatan Sarkozy Ditentang Keras Warganya", diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/internasional/10/09/04/133596-proposal->
tindakan-pakem-ditentang-keras-warganya-pada-tanggal-20-Desember-2010-pukul-14-51

imigrasi akhirnya pada bulan Oktober 2008, terwujud lah *European Immigration Pact* (EIP).

Adanya *European Immigration Pact* ini kemudian berdampak pada perubahan-perubahan penting sehubungan dengan pergerakan imigran di wilayah Uni Eropa. Aturan imigrasi yang tadinya longgar kini menjadi lebih ketat. Hal ini tidak terlepas dari Perancis dan Nicolas Sarkozy dalam proses pembentukan kebijakan imigrasi di Uni Eropa .

Setelah sukses menerapkan program kebijakan imigrasi yang ketat di negaranya Perancis, Nicolas Sarkozy juga berperan penting dalam pembentukan kebijakan imigrasi di Uni Eropa. Dalam skripsi ini kemudian akan dibahas mengenai peran Perancis pada kepemimpinan Presiden Nicolas Sarkozy dalam pembentukan kebijakan imigrasi di Uni Eropa tahun 2008.

C. Rumusan Masalah

Permasalahan ini akan mencoba menjawab pertanyaan: Peran apa saja dari Perancis dalam proses pembuatan kebijakan imigrasi di Uni Eropa pada tahun 2008 ?

D. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut, maka penulisan ini akan menggunakan kerangka teori sebagai kerangka pemikiran. Penulis menggunakan Teori Peran untuk menjelaskan peran Perancis pada proses pembentukan kebijakan imigrasi di Uni Eropa pada tahun 2008

Teori Peran (Role Theory)

Peranan (role) adalah perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki suatu posisi. Setiap orang yang menduduki posisi itu, diharapkan berperilaku sesuai dengan sifat posisi itu. Teori Peranan menjelaskan bahwa “ perilaku politik...adalah perilaku dalam menjalankan peranan politik.”¹⁰ Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat tuntutan atau harapan terhadap peran yang kebetulan dipegang oleh seorang aktor politik.

Menurut Alan Isaak, harapan itu bisa muncul dari dua jenis sumber. Pertama, itu bisa berasal dari harapan yang di punyai orang lain terhadap seorang aktor politik. Artinya setiap masyarakat pasti memiliki suatu gagasan tentang apa yang harus dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh seorang aktor politik. Kedua, harapan itu juga bisa muncul dari cara si pemegang peran menafsirkan peranan yang di pegangnya; yaitu harapannya sendiri tentang apa yang harus dan apa yang tidak boleh dilakukan. Dengan kata lain dia memiliki gagasan sendiri tentang peranan yang harus dimainkannya. Gagasan ini sebagian besar mencerminkan sikap, ideologi dan kepribadian yang dikembangkan sebelum ia memegang peranan itu.

Berlandaskan teori peranan, dapat dipahami bahwa Perancis, melalui Presiden nya Nicolas Sarkozy sangat berpengaruh dalam pembentukan kebijakan imigrasi di Uni Eropa. Nicolas Sarkozy sejak dalam masa kampanye pemilihan presiden di Perancis menganggap bahwa permasalahan imigran sangat meresahkan karena sangat merugikan masyarakat baik Perancis maupun Uni

¹⁰ Mohtar Mas' oed, “Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisa dan Teorisasi”, Pusat Antar Universitas Studi Hubungan Internasional, Yogyakarta, 1980, hlm. 44

Eropa dan membahayakan stabilitas keamanan Uni Eropa sebagai sebuah kesatuan regional. Maka dalam program yang beliau tawarkan pada masa kampanye tersebut, imigrasi menjadi salah satu fokus beliau diantara program-program lain yaitu peningkatan ekonomi, menciptakan lapangan kerja dan mengurangi tingkat pengangguran. Kemudian, program imigrasi tersebutlah yang menjadi kunci kemenangan mutlak Presiden Nicolas Sarkozy atas saingannya Segolene Royal. Hal ini dikarenakan adanya keinginan masyarakat Perancis sudah sangat resah menghadapi permasalahan imigrasi di Perancis. Mereka mengharapkan sosok pemimpin yang dapat menyelesaikan permasalahan imigrasi yang meresahkan tersebut.

Setelah resmi menyandang jabatan presiden Perancis di tahun 2007, Nicolas Sarkozy kemudian menjalankan apa yang telah menjadi program-programnya, salah satunya adalah keimigrasian. Nicolas Sarkozy terbukti sukses mengurangi jumlah imigran yang ada di Perancis melalui program pemulangan imigran atau *Return Directives* dan melalui undang-undang imigrasi Perancis yang semakin ketat di bawah kepemimpinannya sehingga mempersulit imigran yang ingin masuk ke Perancis.

Kemudian, pada tanggal 1 Juli 2008, Presiden Nicolas Sarkozy resmi menyandang jabatan Presiden Dewan Uni Eropa, sesuai dengan rotasi kepemimpinan yang di berlakukan di Uni Eropa. Sebagai Presiden Dewan Uni Eropa, Presiden Nicolas Sarkozy di hadapkan pada permasalahan-permasalahan yang ada di Uni Eropa. Salah satunya adalah permasalahan imigrasi, yang pada

Untuk mengatasi permasalahan imigran tersebut, Presiden Nicolas Sarkozy mengusulkan bahwa Uni Eropa harus memiliki sebuah undang-undang imigrasi yang ketat yang dapat mengontrol jumlah imigran baik yang ada di Uni Eropa maupun imigran yang ingin masuk ke Uni Eropa. Beliau berpendapat bahwa seluruh negara anggota Uni Eropa harus sepakat bekerja sama dalam pelaksanaan undang-undang tersebut. Keinginan Presiden Nicolas Sarkozy adalah apabila salah satu negara di Uni Eropa menyatakan tidak untuk para imigran, maka negara-negara lain juga harus menyatakan tidak. Dan apabila salah satu negara di Uni Eropa menyatakan iya, maka dua puluh tujuh anggota lainnya harus mengiyakan pula.

Karena tidak semua negara-negara anggota Uni Eropa memberlakukan undang-undang imigrasi yang ketat, maka Nicolas Sarkozy membuat draft tentang sebuah undang-undang imigrasi Uni Eropa yang baru, yang restriktif, yang di dalamnya disebutkan bahwa kebijakan imigrasi tersebut akan di berlakukan secara merata di seluruh negara Uni Eropa, meningkatkan upaya memerangi imigran ilegal dan meningkatkan keamanan di perbatasan-perbatasan dan solidaritas dengan negara Mediterania, serta pembentukan sebuah prosedur tunggal aplikasi izin tinggal dan bekerja, yang lebih memfasilitasi masuknya pekerja terampil dan tenaga ahli dalam bentuk *Blue Card* yang mengadaptasi *Green Card* milik Amerika Serikat.¹¹

Draft tersebut dibuat bahkan sebelum kepemimpinan Nicolas Sarkozy di Dewan Eropa yang dimulai tanggal 1 Juli 2008. Ini merupakan perwujudan dari

¹¹ Thenewfederalist.eu, "Nicolas Sarkozy at European Parliament: The Beginning of The French Presidency", diakses dari [http://www.thenewfederalist.eu/Nicolas-Sarkozy-at-the-European-](http://www.thenewfederalist.eu/Nicolas-Sarkozy-at-the-European-Parliament)

keseriusan Presiden Nicolas Sarkozy dalam menjalani peran nya sebagai Presiden Dewan Uni Eropa. Setelah draft tersebut di selesaikan, Nicolas Sarkozy mengutus Menteri Imigrasi Perancis Brice Hortefeux untuk berkeliling ke ibukota negara-negara anggota Uni Eropa untuk mensosialisasikan draft kebijakan imigrasi Uni Eropa yang telah di susun nya.

Di dalam Uni Eropa, proses agar sebuah draft kebijakan bisa di sahkan menjadi sebuah undang-undang memiliki proses yang tidak gampang. Keputusan untuk mengesahkan sebuah kebijakan tidak dimiliki oleh perseorangan. Terdapat Lembaga-lembaga yang berperan penting dalam pembuatan kebijakan di Uni Eropa adalah *European Council*, *European Commission*, *Council of Ministers*, dan *European Parliaments*., Lembaga-lembaga inilah yang berwenang dalam merumuskan seluruh kebijakan-kebijakan yang ada di Uni Eropa. Namun, tiga lembaga yang benar-benar memiliki peranan penting dalam proses pembuatan kebijakan di Uni Eropa adalah *European Comission* atau Komisi Uni Eropa, *Council of Minister* atau Dewan Uni Eropa, dan *European Parliament* atau Parlemen Uni Eropa.¹²

Di dalam Uni Eropa, *European Council* merupakan mekanisme tertinggi Uni Eropa yang berupa pertemuan rutin antara seluruh Kepala Negara Anggota Uni Eropa dan Presiden Komisi Eropa, dan bertemu paling tidak empat kali dalam satu tahun dengan tujuan untuk memberikan impetus atas berbagai isu politik terkait degan integrasi UE dan kebijakan lainnya.¹³

¹² Europa.eu, "How Decisions EU Are Made", diakses dari [http://europa.eu/about-eu/basic-](http://europa.eu/about-eu/basic-information/decisions-made/)

Proses pembuatan kebijakannya meliputi serangkaian proses. Yang pertama adalah, European Council memutuskan isu apakah yang akan menjadi fokus dalam setiap rotasi kepemimpinan yang baru. Kemudian, *European Commissions* merupakan satu-satunya badan yang boleh mengeluarkan proposal kebijakan. Hal ini dilakukan untuk memastikan agar tidak adanya kepentingan negara individu di dalam proposal, selain itu karena proposal yang akan dibuat oleh *European Commission* harus dikonsultasikan terlebih dahulu oleh para ahli. Setelah itu, proposal diserahkan kepada *European Parliament* dan *Council of European Union* atau sering disebut dengan *Council Of Ministers*. Untuk dapat dijadikan sebuah kebijakan, proposal tersebut harus mendapatkan persetujuan dari kedua badan tersebut. *Parliament* dan *Council* juga berhak untuk memveto dengan menolak proposal tersebut. Namun jika kedua badan ini telah menyetujuinya, maka proposal tersebut telah berubah menjadi sebuah kebijakan. Kebijakan tersebut nantinya akan diimplementasikan kepada dua puluh tujuh negara anggota Uni Eropa.¹⁴

Dalam rotasi kepemimpinan di *European Council* yang di mulai tanggal 1 Juli 2008, Presiden Nicolas Sarkozy resmi memimpin Uni Eropa selama 6 bulan mendatang. Pemerintahan beliau memfokuskan pada permasalahan-permasalahan yang sedang di hadapi oleh Uni Eropa, salah satunya adalah permasalahan imigrasi yang sedang melanda Uni Eropa. Kemudian, Proposal imigrasi di keluarkan oleh Komisi Uni Eropa, berdasarkan dari permasalahan imigrasi yang

¹⁴ Europa.eu, "How Decisions EU Are Made", diakses dari <http://europa.eu/about-eu/basic->

meresahkan di Uni Eropa. Setelah itu, proposal imigrasi tersebut di serahkan kepada Parlemen Uni Eropa dan Dewan Uni Eropa untuk di periksa.¹⁵

Parlemen Uni Eropa memberikan pendapat tentang draft atau proposal imigrasi tersebut, kemudian Komisi merubah nya. Karena Dewan Uni Eropa dan Parlemen Uni Eropa mempunyai posisi yang sama, maka Dewan Uni Eropa juga berhak memberikan pendapat. Dewan Uni Eropa dengan suara mayoritas menetapkan common position, yaitu *high representative for the common foreign and security policy* (CFSP) , yang di bantu oleh *Comitte of Permanent Representative* (COREPER) yang diketuai oleh Presiden yang sedang menjabat sebagai Presiden Dewan Uni Eropa Nicolas Sarkozy.¹⁶

Dalam pengambilan suara di Dewan Uni Eropa, suara diambil berdasarkan suara jumlah suara. Semakin besar populasi sebuah negara, maka negara tersebut mendapatkan jumlah suara yang lebih banyak dibandingkan kan dengan jumlah negara yang kurang padat penduduknya. Perancis memiliki jumlah penduduk yang lebih banyak diantara negara-negara anggota Uni Eropa yang lain nya, oleh karena itu Perancis memiliki jumlah suara sebanyak 29 suara. Oleh karena itu banyak dari kepentingan Perancis yang di wakili oleh Presiden Nicolas Sarkozy yang dapat masuk kedalam Uni Eropa.¹⁷

Khusus permasalahan imigrasi tidak di tangani oleh *high representative for the common foreign and security policy* (CFSP) karena CFSP hanya menangani tentang permasalahan yang menyangkut keamanan dan hubungan luar negeri Uni

¹⁵ Euractiv, "The European Pact on Immigration and Asylum", diakses dari <http://www.euractiv.com/social/europe/european-pact-immigration-asylum/article-175489> pada

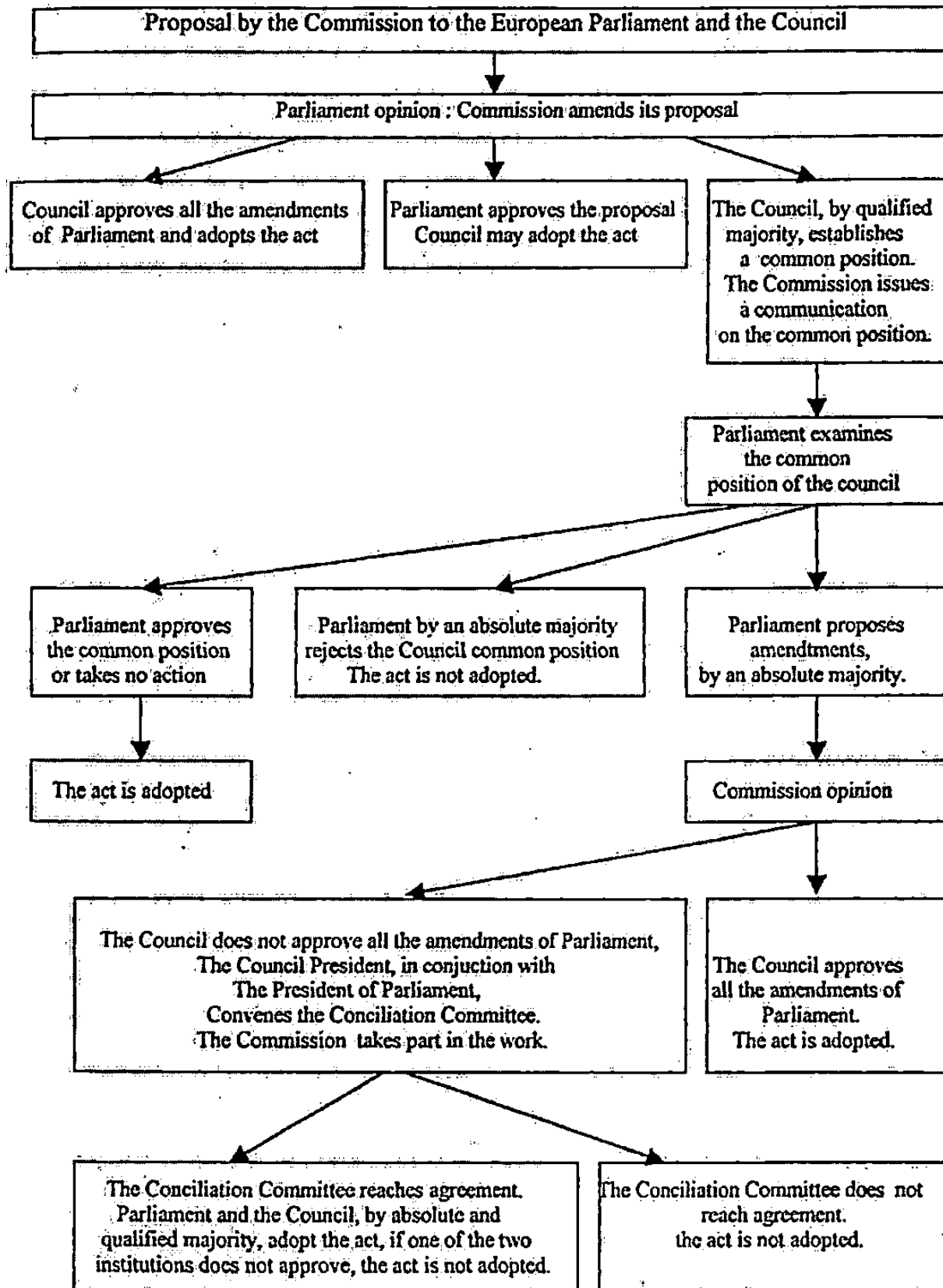
Eropa. Permasalahan imigrasi tersebut di tangani oleh COREPER II *Justice and Home Affairs* yang di pimpin oleh Brice Hortefeux, Menteri Imigrasi Perancis. Pemilihan Brice Hortefeux sebagai Presiden *Justice and Home Affairs* mempermudah Nicolas Sarkozy dalam merealisasikan program imigrasi Uni Eropa yang beliau susun dalam draft tersebut menjadi sebuah undang-undang imigrasi Uni Eropa.¹⁸

Dengan common position yang di tetapkan oleh Dewan Uni Eropa, yang berisi dukungan untuk mengesahkan kebijakan tersebut, kemudian parlemen dan Komisi Uni Eropa menyetujui common position tersebut, maka *European Immigration Pact and Asylum* kemudian di sahkan pada tanggal 15 Oktober 2008, yang isi nya menampung seluruh usulan draft kebijakan imigrasi yang di usulkan oleh Presiden Nicolas Sarkozy.¹⁹

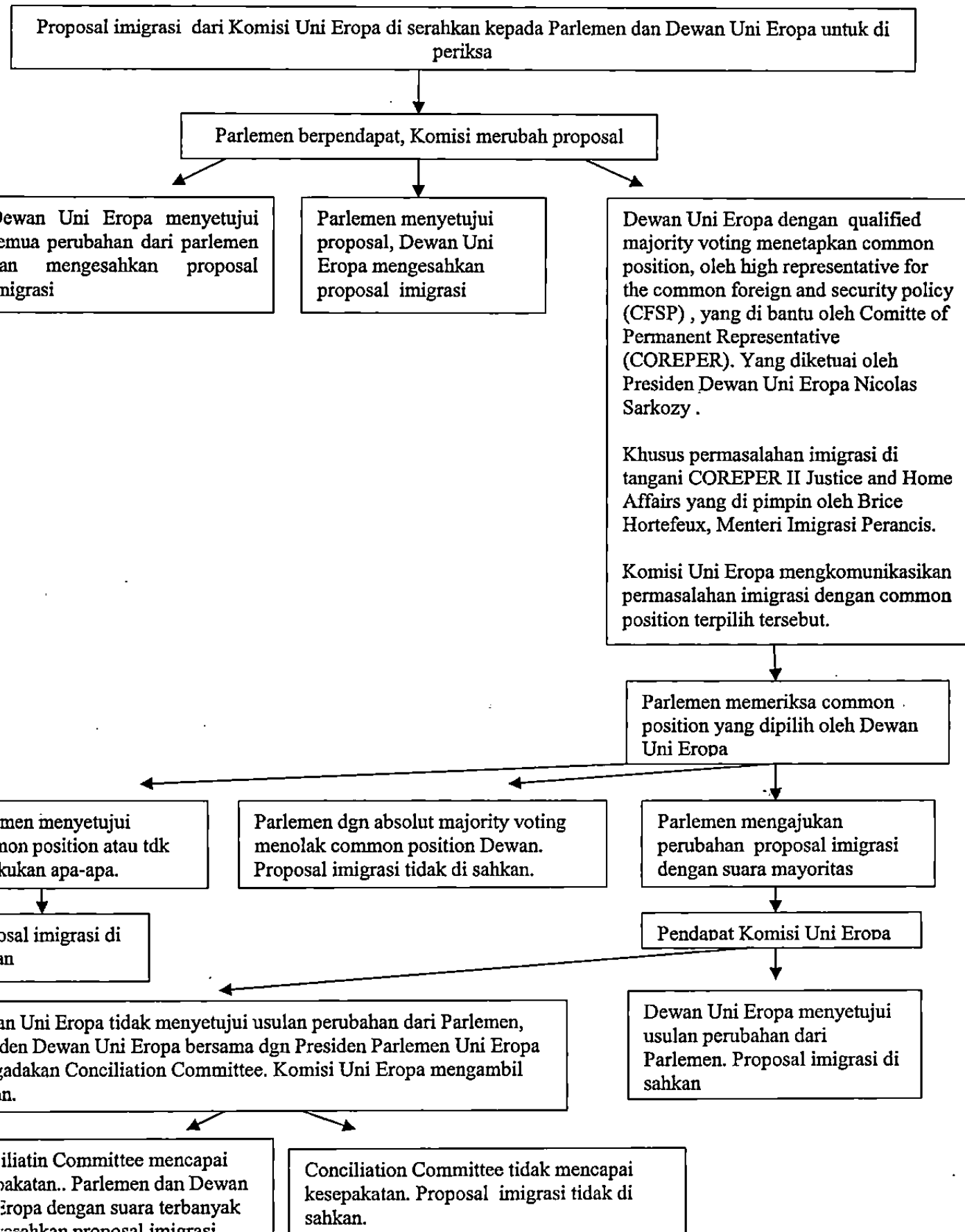
Untuk lebih mempermudah dalam memahami proses pembuatan kebijakan imigrasi di Uni Eropa, penulis melampirkan skema proses pembuatan kebijakan di Uni Eropa bersama dengan skema implementasi nya berikut ini

¹⁸ Euractiv, "The European Pact on Immigration and Asylum", diakses dari <http://www.euractiv.com/social/europe/european-pact-immigration-asylum/article-175489> pada

Skema Proses Pembuatan Keputusan di Uni Eropa



Skema Implementasi Proses Pembuatan Keputusan di Uni Eropa



Akhirnya, setelah mengalami serangkaian perubahan, undang-undang Imigrasi Uni Eropa atau *European Immigration and Asylum* resmi di sahkan. Isi dari undang-undang tersebut adalah:

- 1) Imigrasi legal: mengatur imigrasi legal yang di proses penerimaannya diatur selaras dengan kemampuan atau kebutuhan masing-masing negara anggota Uni Eropa untuk menerima imigran, dan pemberlakuan kebijakan *Blue Card*.
- 2) Imigrasi ilegal: mengurus para imigran yang melakukan imigrasi ilegal dengan cara mengembalikan mereka ke negara asal dengan melakukan program *Return Directives*, serta meningkatkan kerjasama antara negara-negara anggota Uni Eropa dalam hal melawan perdagangan manusia, penerbangan bersama untuk repatriasi dan proses penerimaan kembali.
- 3) Meningkatkan keamanan perbatasan yang di kelola oleh *Frontex*
- 4) Membentuk suaka Eropa atau *European of Asylum*
- 5) Pendekatan kerjasama dengan negara-negara dunia ketiga yang merupakan asal dari para imigran.²⁰

Dalam uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa Nicolas Sarkozy berperan penting dalam proses pembuatan kebijakan imigrasi di Uni Eropa. Beliau telah melakukan perannya sebagai presiden Dewan Uni Eropa dalam menghadapi permasalahan imigrasi yang ada di Uni Eropa sesuai dengan harapan masyarakat dan harapan beliau sendiri akan apa yang harus beliau lakukan menyangkut permasalahan imigrasi di Uni Eropa tersebut.

²⁰ Euractiv, "The European Pact on Immigration and Asylum", diakses dari <http://www.euractiv.com/social/europe/european-pact-immigration-asylum/article-175489>, pada tanggal 5 Mei 2012 pukul 17.38

F. Hipotesa

Berdasarkan kerangka berpikir di atas, maka hipotesa yang diajukan adalah :
”Peran Perancis dalam proses pembentukan kebijakan imigrasi Uni Eropa pada tahun 2008 adalah:

- 1) Program Kebijakan Imigrasi di Uni Eropa
- 2) Usulan Draft Proposal Kebijakan Imigrasi Yang Restriktif.
- 3) Proses Pembuatan Kebijakan Imigrasi Uni Eropa atau *European Immigration Pact and Asylum*.

E. Metodologi Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan ini adalah jenis penelitian dengan teknik analisa deskriptif, yaitu akan menguraikan dan mengulas seputar proses pembuatan kebijakan imigrasi Perancis dan Kebijakan *return directives* dalam *European Union Immigration Pact and Asylum*. Dalam proses pengumpulan data serta penarikan kesimpulan dimana dalam penelitian ini lebih banyak data-data yang bersifat sekunder.

Penelitian ini lebih banyak didukung oleh literasi kepustakaan dalam teknik pengumpulan datanya yang berkaitan dengan judul penelitian, sehingga eksplorasi data bersifat studi kepustakaan (*library research*). Oleh karena itu, penumpulan data akan dilakukan melalui kajian literasi seperti media pustaka, majalah, surat kabar, jurnal dan sumber-sumber data lainnya. Sedangkan untuk mendapatkan data *up to date*, akan banyak didukung melalui persediaan data yang ada di internet maupun sumber lain yang diyakini masih mempunyai relevansi terhadap permasalahan yang dikaji

- a. Mengumpulkan data-data yang diperlukan, penulis menggunakan metode studi kepustakaan. Data yang diperoleh dari berbagai buku atau literatur, dokumen, jurnal, internet, artikel kliping maupun informasi dari media cetak lainnya yang relevan dengan masalah yang akan diamati.
- a. Metode analisis data-data yang diperoleh dari penelitian, selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisa data deskriptif kualitatif, yakni dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh secara rasional dan obyektif, kemudian menggambarkan hubungan antara variabel yang satu dengan variabel lain yang diteliti agar dapat menggambarkan fenomena tertentu secara lebih konkret dan terperinci. Penelitian tidak mengajukan hipotesis karena bersifat deskriptif dan *policy oriented* (analisis kebijakan).

F. Jangkauan Penelitian

Sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari penulisan yang berjangkauan luas maka diperlukan pembatasan masalah. Upaya pembatasan masalah ini dimaksudkan agar di samping penulis dapat tetap terfokuskan perhatiannya, juga agar membantu penulis dalam melakukan pengumpulan data. Dalam penelitian ini adalah memusatkan perhatian sejak terjadinya kebijakan imigrasi Perancis oleh Presiden Nicolas Sarkozy hingga pembentukan kebijakan imigrasi Uni Eropa atau *European Immigration Pact and Asylum* tahun 2007 hingga 2010

G. Sistematika Penulisan

Tulisan ini secara keseluruhan disusun berdasarkan per bab yang selanjutnya akan dibagi ke dalam sub-sub bab. Hal ini yang dimaksudkan untuk membedakan jenis masalah dalam pembagian bab-babnya. Sedangkan dalam sub-nya dimaksudkan untuk menguraikan isi dari tiap-tiap bab secara terperinci, sehingga diharapkan akan memperoleh suatu permasalahan secara menyeluruh.

BAB I PENDAHULUAN, meliputi alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, perumusan masalah, hipotesa, kerangka konseptual, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Elaborasi latar belakang permasalahan dan identifikasi kebijakan imigrasi di Perancis dan Uni Eropa.

BAB III Mengulas tentang lembaga-lembaga penting dalam pembentukan kebijakan di Uni Eropa dan posisi-posisi Perancis pada lembaga tersebut

BAB IV Peran Perancis dalam proses pembuatan kebijakan imigrasi di Uni Eropa.

BAB V Kesimpulan