

BAB IV

PERAN PERANCIS DALAM PEMBENTUKAN KEBIJAKAN IMIGRASI DI UNI EROPA

Pada bab keempat ini penulis akan membahas tentang peran Perancis melalui kepemimpinan Presiden Nicolas Sarkozy dalam pembentukan kebijakan imigrasi Uni Eropa. Posisi-posisi Perancis dalam Uni Eropa dimanfaatkan sebaik mungkin oleh Presiden Nicolas Sarkozy dalam upaya beliau untuk merealisasikan pembentukan kebijakan imigrasi yang restriktif di Uni Eropa. Karena dalam proses pembentukan sebuah kebijakan pada organisasi sebesar Uni Eropa tidak berdasarkan pada keputusan perseorangan saja, namun atas keputusan bersama seluruh negara-negara anggota Uni Eropa.

Berikut ini adalah peran-peran dari Perancis melalui kepemimpinan Presiden Nicolas Sarkozy dalam pembentukan kebijakan imigrasi yang restriktif di Uni Eropa:

A. Program Kebijakan Imigrasi di Uni Eropa

Seperti yang telah di bahas pada bab sebelumnya, permasalahan imigrasi adalah permasalahan yang sedang menjadi fokus perhatian Perancis di tahun 2007. Masalah imigrasi tersebut telah berlangsung sejak lama, namun Perancis memulai langkahnya untuk benar-benar menekan jumlah imigran yang jumlah

indonesia tahun 2007. Perancis memulai langkah konkritnya untuk

mengurangi jumlah imigran diawali dengan terpilihnya Nicolas Sarkozy sebagai Presiden Perancis di tahun 2007 mengalahkan kompetitor nya Segolene Royal. Kemenangan mutlak Presiden Nicolas Sarkozy tersebut dikarenakan program-program yang beliau tawarkan pada masa kampanye telah merebut perhatian warga Perancis. Salah satu program yang di tawarkan oleh Presiden Nicolas Sarkozy adalah penanggulangan peningkatan jumlah imigran di Perancis yang telah sekian tahun menjadi permasalahan yang pelik di Perancis.

Tertulis dalam program yang di tawarkan Presiden Nicolas Sarkozy bersama partai nya UMP pada poin ke 10 bahwa untuk mewujudkan Perancis agar memainkan peran penting di dunia dan ekonomi global. Daripada menolak globalisasi, Perancis harus beradaptasi dengan tantangan global saat ini dalam rangka melindungi warga nya, dan bukan hanya warga nya saja, tetapi juga lingkungan dan budaya keragaman, dan memungkinkan Perancis untuk bertindak di tingkat internasional. Dan salah satu upaya yang akan di lakukan oleh pemerintahan Presiden Nicolas Sarkozy adalah dengan menghadapi tantangan arus migrasi dan menegakkan kuota imigrasi tahunan, tergantung pada kemampuan Perancis untuk mengizinkan jumlah imigran yang akan masuk setiap tahun nya.⁷³

Dalam program yang beliau tawarkan dalam menghadapi kepemimpinan nya di Uni Eropa jika dia terpilih sebagai Presiden Perancis, Nicolas Sarkozy menyebutkan bahwa untuk menghidupkan Eropa kembali, Eropa yang menyatukan bangsa-bangsa Eropa yang berbeda dengan tetap menghormati batas-

⁷³ M&C, "Nicolas Sarkozy Biography", diakses dari <http://www.mandarin.com/encyclopedia/Nicolas-Sarkozy/biography/> pada tanggal 3 Mei 2012

batas dan identitas mereka, memastikan pertumbuhan dan lapangan kerja, dan memerangi persaingan yang tidak sehat, maka pemerintahan Nicolas Sarkozy akan memfokus tindakan Eropa untuk mengatur arah kebijakan Uni Eropa yang realistis dan mengambil keputusan umum mengenai imigrasi yang harus dikontrol, energi, isu lingkungan, penelitian ilmiah, produksi pangan dan keamanan.⁷⁴

Dua program yang di tawarkan Nicolas Sarkozy tersebut menarik warga Perancis untuk memilih beliau menjadi Presiden Perancis mereka dan memimpin Uni Eropa pada rotasi kepemimpinan yang jatuh pada Perancis di tahun 2008. Warga Perancis yang memang telah lama dirisaukan oleh isu imigrasi yang semakin parah setiap tahun nya, berharap agar Presiden Nicolas Sarkozy dapat mengatasi permasalahan tersebut melalui program-program yang beliau susun. Harapan warga Perancis ini terlihat dari kemenangan telak Presiden Nicolas Sarkozy atas Segolene Royal pada pemilihan presiden di Perancis tahun 2007 yang lalu.

Setelah resmi menjabat sebagai Presiden Perancis di tahun 2007, Presiden Nicolas Sarkozy memenuhi harapan dari masyarakat dengan menjalankan semua program-program yang beliau susun dengan baik. Beliau mulai menyusun undang-undang imigrasi di Perancis yang restriktif untuk mengurangi jumlah imigran yang ada di Perancis dan mengurangi jumlah imigran yang akan masuk ke Perancis. Kebijakan imigrasi yang ketat tersebut adalah:

1. Kebijakan Pemulangan Imigran (*return directives*).

2. Diberlakukannya serangkaian tes untuk bisa berimigrasi di Perancis
3. Lebih ketatnya aturan pemberian status kewarganegaraan bagi para imigran

Kebijakan imigrasi yang dirancang oleh Nicolas Sarkozy tersebut diatas sukses memulangkan 26.000 imigran ilegal yang ada di Perancis ke negara asal imigran tersebut pada tahun pertama kepemimpinan Presiden Nicolas Sarkozy. Namun langkah Presiden Nicolas Sarkozy dalam memerangi imigran tidak sampai di situ saja. Pada kepemimpinannya di Uni Eropa di tahun 2008, Presiden Nicolas Sarkozy kembali berupaya untuk menekan jumlah laju imigrasi di Uni Eropa. Upaya ini sangat penting dilakukan oleh Perancis dikarenakan apabila jumlah imigran di Uni Eropa tidak segera dikendalikan, maka akan berdampak negatif bagi program pengendalian imigran yang telah berhasil diterapkan Perancis.⁷⁵

Masalah imigrasi juga telah mendera di Uni Eropa sejak lama. Uni Eropa adalah sebuah kesatuan regional yang memiliki sektor ekonomi yang pertumbuhan setiap tahunnya semakin mantap sehingga menarik calon-calon imigran di seluruh dunia untuk bermigrasi di Uni Eropa. setiap tahunnya jumlah imigran tersebut bertambah dan kemudian menimbulkan berbagai macam gangguan di berbagai sektor kehidupan di Uni Eropa yang dapat mengancam kesatuan Uni Eropa sebagai sebuah regional.

Hal inilah yang kemudian menjadi perhatian Perancis dan Nicolas Sarkozy. Beliau bertekad untuk mengatasi permasalahan imigrasi tersebut, seperti yang tertulis dalam program yang beliau janjikan untuk Uni Eropa. Upaya yang akan di

tempuh oleh Nicolas Sarkozy dalam mengurangi jumlah imigran di Uni Eropa adalah dengan menerapkan sebuah undang-undang imigrasi yang restriktif di Uni Eropa, seperti yang telah beliau sukses terapkan di Perancis.

Namun, karena Uni Eropa adalah sebuah kesatuan regional yang terdiri dari 27 negara-negara Eropa dan tidak semua negara-negara anggota Uni Eropa ini menginginkan untuk menerapkan kebijakan imigrasi yang restriktif, maka Perancis menggunakan kesempatan nya untuk memimpin Uni Eropa pada kepemimpinan nya di Dewan Eropa melalui Presiden Nicolas Sarkozy sebagai Presiden Dewan Eropa yang dipilih melalui sistem rotasi sejak tanggal 1 Juli 2008, untuk mendorong negara-negara Uni Eropa memakai kebijakan imigrasi yang restriktif tersebut.

Sebagai Presiden Dewan Eropa, tugas Presiden Nicolas Sarkozy adalah memimpin setiap sidang yang diadakan oleh Dewan Eropa atau *European Summit*. Dalam sidang Dewan Eropa atau *European Summit* tersebut membahas isu-isu apa saja yang sedang melanda Uni Eropa, yang kemudian di pilih isu-isu utama yang akan menjadi fokus pemerintahan Uni Eropa pada masa pemerintahannya. Setelah itu, isu tersebut di komunikasikan kepada Komisi Uni Eropa, agar Komisi Uni Eropa dapat segera mengeluarkan proposal kebijakannya.

Dalam periode pemerintahan kepemimpinan Perancis di Uni Eropa, *European Summit* yang di pimpin oleh Presiden Nicolas Sarkozy membahas tentang empat permasalahan atau isu-isu penting yang ada di Uni Eropa, yaitu isu pertahanan Eropa, energi dan musim, pertanian dan imigrasi. Namun, diantara keempat isu-

imigrasi. Isu imigrasi juga merupakan isu yang paling menonjol dan populer pada pemerintahan Perancis di Uni Eropa.⁷⁶ Hal ini disebabkan oleh permasalahan imigrasi di Uni Eropa yang semakin buruk dan butuh penyelesaian. Sedangkan Perancis juga memiliki permasalahan yang sama dan keinginan yang kuat untuk mengurangi jumlah imigran di negara nya sendiri dan juga di Uni Eropa. Karena, jika jumlah imigran yang masuk di Uni Eropa tidak dikendalikan maka jumlah imigran di Perancis juga tidak akan pernah bisa berkurang. Mengingat Uni Eropa telah menghapuskan pemeriksaan di perbatasan-perbatasan dan menggunakan visa Schengen, dimana dengan satu visa tersebut maka penduduk Uni Eropa dapat berpindah dari satu negara ke negara lain dengan sangat mudah.

Keputusan *European Summit* untuk memfokuskan Uni Eropa pada isu imigrasi tersebut kemudian di komunikasikan kepada Komisi Uni Eropa, agar Komisi Uni Eropa dapat segera mengeluarkan proposal nya untuk kemudian di periksa oleh Dewan Uni Eropa dan Parlemen Uni Eropa, untuk di sahkan sebagai undang-undang. Keberhasilan Perancis melalui Presiden Nicolas Sarkozy dalam mendorong anggota Uni Eropa untuk fokus terhadap isu imigrasi tidak terlepas dari kesiapan beliau dalam menjalankan tugas beliau sebagai Presiden Dewan Eropa.

Presiden Nicolas Sarkozy melakukan persiapan yang sangat matang bahkan sebelum beliau menjabat sebagai Presiden Dewan Eropa. Presiden Nicolas Sarkozy membaca keresahan yang di rasakan oleh negara-negara anggota Uni Eropa berkaitan dengan terus meningkatnya jumlah imigran di Uni Eropa. Oleh

⁷⁶ New Europe, "EU Summit To Discuss Immigration",

karena itu, beliau bertekad untuk menyelesaikan permasalahan tersebut dengan cara mengurangi jumlah imigran yang ada di Uni Eropa, seperti yang di harapkan oleh masyarakat negara-negara anggota Uni Eropa.

Upaya untuk menyelesaikan permasalahan imigrasi ini tidak hanya disebabkan oleh harapan masyarakat Uni Eropa saja, namun juga karena ambisi Presiden Nicolas Sarkozy untuk memerangi imigrasi. Presiden Nicolas Sarkozy sangat di kenal sebagai pribadi yang tegas, keras dan ambisius. Ketidaksukaannya pada kaum imigran sudah menjadi rahasia publik. Bagi beliau, kaum imigran hanyalah pembawa masalah bagi Perancis dan Uni Eropa. Oleh karena itu Presiden Nicolas Sarkozy harus bisa memfokuskan negara-negara anggota Uni Eropa pada isu imigrasi, agar harapan dari masyarakat Uni Eropa bisa terpenuhi, serta ambisi nya untuk memerangi kaum imigran dan kepentingan Perancis bisa terlaksana.

B. Peran Presiden Nicolas Sarkozy

Keberhasilan Perancis dalam memimpin Uni Eropa pada rotasi kepemimpinan yang dimulai dari 1 Juli 2008 hingga akhir Desember tidak terlepas dari sosok presiden Perancis yang ambisius ini. Dapat dikatakan bahwa Nicolas Sarkozy adalah aktor dibalik kebijakan-kebijakan imigrasi yang restriktif di Perancis dan kebijakan-kebijakan dari Perancis untuk Uni Eropa.

Nicolas Sarkozy lahir pada tanggal 28 Januari 1955. Beliau adalah anak dari seorang ibu warga negara Perancis dan ayah yang seorang imigran asal Hungaria, yang memutuskan untuk berimigrasi ke Perancis ketika negara asalnya sedang di invasi oleh komunis Uni Soviet. Presiden Nicolas Sarkozy lahir dan tumbuh besar di Paris, lalu kemudian berpindah ke daerah di pinggiran Paris yaitu Neuilly-sur-

Seine hingga sekarang. Sejak masa kanak-kanak nya, orang tua Presiden Nicolas Sarkozy telah mengajarkan kepada beliau nilai-nilai *Gaullism*. Ajaran tersebut berisi tentang nilai-nilai yang mengajarkan kecintaan terhadap Perancis dan menolak segala bentuk kekalahan.⁷⁷

Ideologi *Gaullism* yang ditanamkan sejak kecil kemudian menjadikan Nicolas Sarkozy sebagai sosok *Gaullist* sejati ketika beliau dewasa. Kecintaannya terhadap Perancis beliau tunjukkan dengan cara mengejar karir politik secara ambisius demi memajukan negaranya. Beliau terpilih sebagai anggota Dewan Kota Neully-sur-Sienna ketika beliau baru berusia 22 tahun, enam tahun kemudian dia terpilih sebagai Walikota dan selalu terpilih kembali selama sembilan belas tahun. Nicolas Sarkozy memasuki pemerintahan Perancis untuk pertama kalinya pada tahun 1993 sebagai Menteri Anggaran dan Juru Bicara Perdana Menteri Edouard Balladur. Setelah kemenangan Jacques Chirac pada pemilihan presiden tahun 2002, beliau kembali menduduki posisi di pemerintahan sebagai Menteri Dalam Negeri dan kemudian Menteri Keuangan ditahun 2004. Dalam dua posisi tersebut, beliau berusaha untuk menunjukkan bahwa dengan tekad dan ambisi yang kuat, hal-hal yang sepertinya berada diluar jangkauannya adalah hal yang masih mungkin untuk beliau lakukan.⁷⁸

Segera setelah itu beliau mulai menerapkan kebijakan-kebijakan yang beliau klaim sebagai kebijakan yang melindungi Perancis. Beliau meningkatkan kehadiran polisi di jalan-jalan Perancis sehingga mengurangi angka kriminalitas dan kerusuhan, membantu EDF dan GDF untuk memprivatisasi bagian dari modal

⁷⁷ BBC, "Profile: Nicolas Sarkozy", diakses dari <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11576712> pada tanggal 3 Mei 2012 pukul 22.08

⁷⁸ Ibid

mereka.⁷⁹

Beliau terpilih menjadi ketua partai militan UMP pada November 2004, kemudian meninggalkan kursinya di pemerintahan Perancis. Kemudian beliau kembali lagi ke kursi pemerintahan atas permintaan Presiden Jacques Chirac sebagai Menteri Dalam Negeri Perancis. Kemudian tahun 2007 beliau terpilih menjadi Presiden Perancis. Kunci kemenangan beliau dalam pemilihan presiden tersebut adalah program kerja yang beliau tawarkan, dimana didalam nya terdapat program penanganan masalah imigrasi, yang memang telah menjadi masalah yang urgent di Perancis. Beliau menawarkan strategi kebijakan untuk mengurangi jumlah imigran yang kian hari kian bertambah di Perancis. Kebijakan-kebijakan tersebut adalah:

1. Kebijakan *Return Directives*, yaitu kebijakan untuk mengembalikan imigran ke negara asal mereka.
2. Kebijakan memberlakukan serangkaian tes kepada calon imigran
3. Kebijakan pencabutan kewarganegaraan terhadap imigran yang melanggar hukum

Kebijakan-kebijakan yang beliau terapkan secara ketat di Perancis tersebut kemudian membawa kesuksesan bagi Perancis dan Nicolas Sarkozy, ketika beliau berhasil memulangkan 26.000 imigran ilegal ke negara asalnya dan membubarkan perkampungan-perkampungan gipsy yang tersebar di seluruh penjuru Perancis. Selain menuai kesuksesan, kebijakan restriktif Presiden Nicolas Sarkozy juga

kebijakan tersebut telah melanggar hak asasi manusia. Namun dengan keahlian melobi dan presentasinya Presiden Nicolas Sarkozy menegaskan bahwa kebijakan inilah yang dibutuhkan oleh Perancis.⁸⁰

Kontroversi yang dihasilkan oleh beliau tidak hanya itu saja. Beliau juga dikenal sebagai pribadi yang tegas dalam mengutarakan pendapatnya. Beliau dengan terang-terangan menyebut pemuda-pemuda imigran yang ada di pinggiran kota Perancis dengan sebutan pengacau dan berandalan. Selain kontroversi, Nicolas Sarkozy juga dikenal dengan prestasinya hingga ke seluruh dunia. Beliau dikenal atas sikapnya menentang perang di Irak, responnya yang cepat kepada krisis keamanan di Libya, dan peran beliau sebagai perantara dalam krisis antara Rusia dan Georgia ketika beliau menduduki posisi kepemimpinan sebagai presiden Uni Eropa dengan sangat ambisius dan tegas. Selain itu, dunia mengenalnya sebagai sosok dibalik kesuksesan dibalik G20 dan reaksi beliau yang menjadi orang terdepan ketika mengatasi krisis keuangan di Eropa.⁸¹

Terkait dengan kepemimpinannya di Uni Eropa, Nicolas Sarkozy memanfaatkan posisi Perancis yang sedang menduduki kepemimpinan di Uni Eropa sebagai Presiden Dewan Eropa sekaligus Presiden Dewan Uni Eropa. Beliau bertekad untuk menerapkan kebijakan imigrasi yang restriktif di Uni Eropa, sesuai dengan harapan masyarakat Uni Eropa karena Uni Eropa sedang mengalami permasalahan yang sama dengan Perancis menyangkut imigrasi. Melalui posisi yang beliau jalankan, Nicolas Sarkozy mempergunakan

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Reuters, "Timeline: Nicolas Sarkozy's Presidency", diakses dari <http://www.reuters.com/article/2012/02/15/us-france-election-sarkozy-timeline->

keahliannya dalam melobi dan presentasi pengetahuan beliau tentang seluk-beluk kebijakan imigrasi yang telah beliau terapkan terlebih dulu di Perancis, serta kepribadian beliau yang ambisius dan tegas untuk mewujudkan kebijakan imigrasi tersebut. Beliau adalah inisiator kebijakan imigrasi di Dewan Eropa, sekaligus pembuat draft kebijakan imigrasi yang restriktif. Agar draft tersebut bisa disahkan menjadi sebuah kebijakan, beliau memanfaatkan posisinya di Dewan Uni Eropa dengan cara mengutus Menteri Imigrasi Perancis Brice Hortefeux untuk mempromosikan draft tersebut ke seluruh negara Uni Eropa dengan tujuan menggalang dukungan dari seluruh negara anggota Uni Eropa dan membawa masuk draft tersebut ke Dewan Uni Eropa untuk dijadikan usulan proposal bagi Komisi Uni Eropa. Beliau menginginkan agar supaya kebijakan imigrasi yang nantinya akan diresmikan di Uni Eropa sebagian besar berisi tentang poin-poin yang beliau usulkan, yang pada akhirnya poin-poin kebijakan tersebut sangat menguntungkan bagi Perancis.

Beliau menjalankan perannya sebagai Presiden Perancis dan Presiden Uni Eropa sesuai dengan harapan masyarakat dalam upaya penyelesaian masalah imigrasi. Namun, beliau juga mempunyai gagasan tersendiri dalam upaya penyelesaian permasalahan imigrasi tersebut dengan cara membuat kebijakan imigrasi yang restriktif. Hal ini disebabkan oleh ideologi Gaullistnya, sifatnya yang ambisius, sikapnya yang sangat anti imigran dan pengetahuan yang beliau

...miliki tentang bagaimana cara menyelesaikan permasalahan peningkatan jumlah

Perancis dan Presiden Nicolas Sarkozy adalah kombinasi kekuatan yang luar biasa. Perancis yang memiliki sejarah dan peranan penting di Uni Eropa serta Nicolas Sarkozy yang mempunyai kemampuan untuk menjalankan kepemimpinannya dengan ambisius telah mempengaruhi Uni Eropa untuk menerapkan sebuah kebijakan imigrasi yang restriktif sesuai dengan keinginan Presiden Nicolas Sarkozy demi kepentingan Perancis.

C. Usulan Draft Proposal Kebijakan Imigrasi Yang Restriktif

Untuk mendukung upaya pemerintahan Perancis dalam program kebijakan imigrasi Uni Eropa, Nicolas Sarkozy menyusun sebuah draft proposal kebijakan imigrasi yang beliau buat jauh sebelum beliau disahkan menjadi Presiden Uni Eropa.⁸² Isi draft proposal kebijakan imigrasi tersebut adalah:

1. Kebijakan imigrasi Uni Eropa tersebut akan di berlakukan secara merata di seluruh 27 negara anggota Uni Eropa.

Presiden Nicolas Sarkozy mengharapkan, adalah ketika salah satu negara di Eropa memutuskan untuk berkata tidak kepada para calon imigran ataupun pencari suaka tersebut, negara-negara lain nya juga berkata tidak. Dan jika salah satu negara di Eropa mengiyakan, maka negara-negara lain nya juga harus mengiyakan. Jika tidak, mengapa harus bersusah payah membangun undang-undang tentang keimigrasian apabila negara-negara anggota Uni Eropa tidak bisa bersatu-padu dalam nilai-nilai yang sama, undang-undang yang sama dalam naungan undang-undang imigrasi Uni Eropa. Lebih lanjut Presiden Nicolas Sarkozy mengatakan bahwa kebijakan ini akan membutuhkan keseimbangan dari

⁸² Euractive, "The European Pact on Immigration and Asylum", diakses dari <http://www.euractiv.com/social/europe/european-pact-immigration-asylum/article-175489> pada

perbedaan budaya dan pendekatan-pendekatan negara-negara anggota Uni Eropa dalam pembentukan kebijakan imigrasi tersebut.

2. Memerangi imigran ilegal

Negara-negara anggota Uni Eropa harus meningkatkan kerjasama diantara mereka dalam hal memerangi imigran ilegal. Kerjasama diantara 27 negara anggota Uni Eropa mutlak harus di laksanakan, karena apabila salah satu negara anggota Uni Eropa menerapkan kebijakan yang longgar dalam memerangi imigran ilegal, maka penyebaran imigran ilegal di Uni Eropa tidak akan pernah bisa berkurang, mengingat Uni Eropa telah memberlakukan perjanjian Schengen yang menghapuskan pemeriksaan di perbatasan-perbatasan negara-negara Uni Eropa dan mengakibatkan imigran bisa bebas berpindah kemana saja di seluruh penjuru Uni Eropa. Apabila hal tersebut terjadi, maka jumlah imigran ilegal yang ada di Uni Eropa juga tidak akan pernah berkurang

3. Meningkatkan keamanan di perbatasan-perbatasan Uni Eropa dan meningkatkan solidaritas dengan negara-negara Mediterania

Sebagian imigran-imigran gelap yang menyusup ke Uni Eropa berasal dari negara-negara yang berbatasan dengan Laut Mediterania, seperti Aljazair, Tunisia, Libya, Suriah, Maroko, Israel dan Palestina. Mereka menggunakan Laut Mediterania sebagai jalur untuk menyusup ke negara-negara Eropa selatan seperti Spanyol. Banyak sekali contoh imigrasi ilegal melalui jalur ini. Misalnya, di tahun 2010 yang lalu, sebanyak 30ribu pengungsi dari benua Afrika bermigrasi secara besar-besaran melalui penyusupan ke Kepulauan Canary di Spanyol. Imigrasi

telah merencanakan segala upaya beliau untuk merealisasikan kebijakan imigrasi yang restriktif tersebut dengan sangat baik. Beliau memanfaatkan posisi nya sebagai Presiden Uni Eropa dengan sebaik-baiknya.

D. Proses Pembuatan Kebijakan Imigrasi Uni Eropa atau European Immigration Pact and Asylum

Proses pembuatan kebijakan imigrasi Uni Eropa ini, diawali dengan adanya permasalahan peningkatan jumlah imigran baik legal maupun ilegal yang masuk ke Uni Eropa. Peningkatan jumlah imigran tersebut kemudian menimbulkan berbagai macam dampak negatif pada hampir semua sektor kehidupan di Uni Eropa. Keadaan yang telah berlangsung lama tersebut akhirnya menimbulkan keresahan warga Eropa. Perancis dalam kepemimpinannya di Uni Eropa sejak tanggal 1 Juli 2008, berupaya untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Presiden Perancis Nicolas Sarkozy berpendapat bahwa untuk mengurangi jumlah arus imigrasi, maka Uni Eropa harus mempunyai sebuah kebijakan imigrasi yang restriktif yang di berlakukan di seluruh Uni Eropa. Kemudian beliau membuat sebuah usulan draf proposal kebijakan imigrasi yang restriktif yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan imigrasi yang ada di Uni Eropa. Pada posisi nya sebagai Presiden Dewan Eropa, Presiden Nicolas Sarkozy berperan dalam menjadikan program kebijakan imigrasi sebagai salah satu fokus pemerintahan Perancis pada kepemimpinannya di Dewan Eropa, bersama dengan permasalahan lain seperti isu pertahanan, iklim dan cuaca dan pertanian.

Draft proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa tersebut kemudian di bawa ke berbagai negara anggota Uni Eropa pada musim semi oleh

menteri imigrasi Perancis Brice Hortefeux yang sekaligus menjabat sebagai ketua Justice and Home Affairs untuk mendapatkan dukungan mereka.

1. Dukungan Komisi Uni Eropa Terhadap Draft Proposal Kebijakan Imigrasi Uni Eropa

Segera setelah Dewan Eropa menentukan isu imigrasi sebagai salah satu fokus pemerintahan Uni Eropa, Komisi Uni Eropa segera mengeluarkan proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa. Komisi Uni Eropa terlebih dahulu berkonsultasi dengan Dewan Uni Eropa dalam penyusunan garis besar proposal kebijakan imigrasi tersebut. Dewan Uni Eropa kemudian mengusulkan draft proposal kebijakan yang disusun oleh Presiden Nicolas Sarkozy, yang mendapatkan dukungan dari seluruh negara-negara anggota Uni Eropa. Peran Komisi Uni Eropa disini adalah sebagai satu-satunya lembaga yang memutuskan apakah draft proposal kebijakan imigrasi yang disusun Presiden Nicolas Sarkozy tersebut dapat disetujui untuk menjadi sebuah proposal kebijakan yang nantinya bisa disahkan sebagai sebuah kebijakan setelah melewati proses *co-decision* antara Dewan Uni Eropa dan Parlemen Uni Eropa. Komisi Uni Eropa yang di ketuai oleh Komisioner Jose Manuel Barosso memutuskan untuk mendukung usulan draft proposal kebijakan imigrasi di Uni Eropa dari Presiden Nicolas Sarkozy dan resmi mengeluarkan proposal kebijakannya pada awal Juni 2008. Wakil Komisioner Uni Eropa Jacques Barrot menyatakan bahwa proposal kebijakan imigrasi tersebut

penghormatan penuh terhadap kebebasan hak-hak dan prinsip-prinsip yang diabadikan dalam Piagam Fundamental Uni Eropa.⁸⁴

Pada tanggal 17 Juni 2008, Komisi Uni Eropa juga pun mengeluarkan “*Communication*” yakni sebuah misi dari Komisi Uni Eropa yang memberitahukan kepada masyarakat negara-negara anggota Uni Eropa tentang seluruh kegiatan Uni Eropa, termasuk tentang kebijakan-keijakan yang akan di berlakukan di Uni Eropa. Komunikasi ini juga berfungsi memonitor opini masyarakat tentang pandangan mereka terhadap kebijakan-kebijakan Uni Eropa yang mempengaruhi kehidupan sehari-hari mereka. Komunikasi tersebut berjudul “*A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools*” dan “*Asylum – an Integrated Approach to Protection Across the EU*” yang berisi tentang informasi seluk-beluk kebijakan imigrasi yang nanti nya akan di berlakukan di Uni Eropa.

Setelah Komisi Uni Eropa resmi menyatakan dukungannya terhadap draft proposal kebijakan imigrasi, maka proposal kebijakan imigrasi kemudian di keluarkan oleh Komisi Uni Eropa, proposal tersebut kemudian di periksa oleh Dewan Uni Eropa dan Parlemen Uni Eropa. Karena hanya dua lembaga inilah yang berhak memutuskan apakah proposal ini bisa di jadikan sebuah kebijakan atau tidak. Pengambilan keputusan ini menggunakan proses *co-decision* antara Dewan Uni Eropa dan Parlemen Uni Eropa. Jika salah satu menolak untuk mendukung, maka proposal imigrasi tersebut tidak akan pernah menjadi sebuah kebijakan. Namun, karena isu imigrasi termasuk dalam *Foreign Affairs*, maka

⁸⁴ Euractive, “Sarkozy’s EU Immigration Agenda ‘Plan Sailing’”, <http://www.euractiv.com/priorities/sarkozy-eu-immigration-agenda-plain-sailing/article-173057>

nanti nya Dewan Uni Eropa akan di bantu oleh lembaga yang khusus mengurus isu tersebut yaitu CFSP yang di ketuai oleh *High Representative of Common Foreign and Security Policy* Javier Solana, yang juga sedang menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Komisi Uni Eropa.

Dipergunakan nya draft proposal kebijakan yang disusun oleh Presiden Nicolas Sarkozy merupakan salah satu dari rencana yang telah beliau persiapkan dalam upaya pengesahan kebijakan imigrasi yang restriktif di Uni Eropa. dengan memanfaatkan posisi beliau sebagai Presiden Dewan Uni Eropa, Presiden Nicolas Sarkozy menggunakan pengaruhnya untuk memasukkan draft kebijakan imigrasi nya ke Uni Eropa dan bersama anggota dewan lain nya mengusulkannya kepada Komisi Uni Eropa untuk dijadikan sebagai proposal kebijakan imigrasi.

2. Dukungan Parlemen Uni Eropa Terhadap Proposal Kebijakan Imigrasi Uni Eropa

Setelah proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa resmi di keluarkan oleh Komisi Uni Eropa, kemudian proposal tersebut di serahkan kepada Parlemen Uni Eropa untuk di periksa. Pada pemeriksaan awal proposal kebijakan tersebut, Parlemen Uni Eropa sepakat untuk menyetujui draft kebijakan *Return Directives* yakni kebijakan untuk memulangkan imigran ke negara asal mereka. Usulan mengenai kebijakan *Return Directives* ini sebenarnya telah ada sejak tahun 2005. Persetujuan ini didapat melalui proses co-decision dengan Dewan Uni Eropa dengan perolehan suara sebanyak 369 suara yang menyatakan dukungannya, 197 suara menyatakan tidak dan 106 suara menyatakan abstain. Secara keseluruhan terdapat 70 amandemen dari Parlemen Uni Eropa untuk menyetujui kebijakan

ini.⁸⁵ Namun kebijakan *Return Directives* ini tidak di dukung oleh Inggris dan Irlandia. Kedua negara tersebut beranggapan bahwa proses dari *Return Directives* dirasa sangat sulit dan memakan banyak waktu untuk dilakukan.

Selain itu Parlemen Uni Eropa juga memberikan pendapat mengenai perlu adanya kerjasama dengan negara-negara dunia ketiga yang menjadi negara asal para imigran gelap tersebut. Kerjasama itu meliputi memerangi imigran ilegal dan mendorong imigrasi yang efektif, dimana sumber daya manusia dari negara-negara dunia ketiga yang memiliki keahlian tertentu atau *skilled worker* dapat diterima bekerja di Uni Eropa. Parlemen Uni Eropa mendukung imigrasi yang terkontrol dan secara keseluruhan mendukung draft kebijakan imigrasi tersebut.

Wakil Komisioner Jacques Barrot yang juga merupakan Komisioner untuk badan *Justice and Home Affairs* menyatakan bahwa beliau mendukung kesepakatan yang telah diraih oleh Parlemen Uni Eropa dalam mendukung pasal *Return Directives*. Beliau menyatakan bahwa pasal *Return Directives* memberikan prioritas kepada para imigran yang ingin kembali ke negara asalnya secara sukarela serta melindungi hak-hak anak dan keluarganya. Beliau menambahkan bahwa Komisi akan mengawasi pelaksanaan kebijakan untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak melanggar standar Konvensi Uni Eropa dan Deklarasi PBB tentang Hak Asasi Manusia.⁸⁶

Setelah parlemen memberikan pendapatnya, maka Komisi Uni Eropa merubah isi proposal kebijakan imigrasi sesuai dengan pendapat dari Parlemen Uni Eropa

⁸⁵ Euractiv, "Fighting Illegal Immigration: The Return Directives", diakses dari <http://www.euractiv.com/social/europe/fighting-illegal-immigration-return-directive/article->

tersebut. Kemudian proposal kebijakan imigrasi tersebut diserahkan kepada Dewan Uni Eropa untuk di periksa oleh Dewan Uni Eropa.

3. Dukungan Dewan Uni Eropa Terhadap Proposal Kebijakan Imigrasi Uni Eropa

Setelah proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa di setuju oleh Parlemen Uni Eropa, kemudian proposal tersebut di periksa oleh Dewan Uni Eropa. Dalam menentukan apakah Dewan Uni Eropa akan mendukung proposal kebijakan yang di berikan Komisi Uni Eropa atau tidak, Dewan Uni Eropa di bantu oleh seorang *High Representative of Common Foreign and Security Policy* Javier Solana yang membawahi *Committee of Permanent Representative* atau COREPER. *Common Foreign and Security Policy* di bantu oleh COREPER II *Justice and Home Affairs*, lembaga yang bernaung di bawahnya, yang memang mengurus tentang imigrasi, dalam mengumpulkan segala macam informasi tentang kebijakan imigrasi tersebut. Lembaga-lembaga tersebut memastikan bahwa proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa tersebut sesuai dengan poin-poin usulan Presiden Nicolas Sarkozy. Apalagi pada pemeriksaan di Parlemen Uni Eropa, poin *Return Directives* yang diusulkan oleh Presiden Nicolas Sarkozy tidak mendapatkan dukungan dari Inggris dan Irlandia.⁸⁷ Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut bertugas untuk memastikan *Return Directives* tetap menjadi bagian dari kebijakan imigrasi Uni Eropa, karena poin tersebut sangat penting bagi Perancis, apabila pengembalian imigran ilegal tidak dilakukan, maka jumlah imigran Uni Eropa tidak akan berkurang dan hal tersebut berdampak buruk bagi Perancis. Salah satu

⁸⁷ Euractive, "The European Pact on Immigration and Asylum", diakses dari <http://www.euractiv.com/socialeurope/european-pact-immigration-asylum/article-175489>, pada tanggal 3 Mei 2012 pukul 22.49

keuntungan Perancis adalah bahwa Presiden Nicolas Sarkozy menyetujui COREPER.

Lembaga *Justice and Home Affairs* di ketuai oleh Menteri Imigrasi Perancis, Brice Hortefeux juga membawa keuntungan tersendiri bagi Perancis, karena beliau adalah orang kepercayaan Presiden Nicolas Sarkozy yang sejak dari awal proses pembuatan kebijakan imigrasi Uni Eropa menjadi tangan kanan Presiden Nicolas Sarkozy. Beliau kemudian segera memimpin sidang internal di Brussels pada tanggal 25 September 2008 yang di hadiri oleh seluruh menteri imigrasi dari seluruh anggota negara Uni Eropa dan Komisioner Uni Eropa Jose Manuel Barroso. Menurut *press release* dari Dewan Uni Eropa nomor 1293/08 (Presse 250) (OR.fr), sidang *Justice and Home Affairs* ke 2980 yang dipimpin oleh menteri imigrasi Brice Hortefeux tersebut, agenda yang di bahas adalah antara lain mengenai kebijakan imigrasi Uni Eropa, kebijakan *Blue Card* dan kebijakan suaka.⁸⁸

Dewan Uni Eropa menyepakati untuk mendukung proposal Presiden Nicolas Sarkozy mengenai kebijakan *Blue Card* untuk menyaring tenaga kerja yang memiliki skill atau kemampuan serta mendukung kebijakan *Return Directives*. Dewan Uni Eropa juga meraih kesepakatan untuk mendukung seluruh isi dari proposal kebijakan Uni Eropa dan akan di serahkan kepada Dewan Eropa untuk kemudian disahkan di bulan Oktober.⁸⁹

Dewan Uni Eropa mencapai kesepakatan yang kemudian menghasilkan keputusan bulat dari negara-negara anggota Uni Eropa atau *unanimity vote*, untuk

mendukung proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa tersebut. Namun agar draft tersebut bisa di sahkan menjadi sebuah undang-undang, maka harus dilakukan pengambilan suara berdasarkan *qualified majority voting* (QMV).

Presiden Nicolas Sarkozy telah melakukan upaya untuk mengantisipasi proses pengambilan suara tersebut. Beliau telah melakukan lobbying terlebih dahulu dengan cara mengutus Menteri Imigrasi Perancis Brice Hortefeux untuk mempromosikan draft proposal kebijakan imigrasi tersebut ke seluruh negara anggota Uni Eropa, untuk mengumpulkan dukungan dari seluruh anggota negara Uni Eropa. Penugasan Menteri Imigrasi Perancis Brice Hortefeux oleh Presiden Nicolas Sarkozy juga bermaksud untuk membawa masuk draft kebijakan imigrasi yang di susun beliau ke Dewan Uni Eropa, serta memudahkan Perancis dalam proses pengambilan keputusan di Dewan Uni Eropa, karena posisi Brice Hortefeux juga menjabat sebagai Ketua *Justice and Home Affairs*, yaitu lembaga di dalam Dewan Uni Eropa yang bertugas untuk menyelenggarakan sidang kebijakan imigrasi Uni Eropa tersebut.

Kemudian dalam proses pengambilan suara berdasarkan *qualified majority voting* (QMV), *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) yang diketuai oleh *High Representative of Common Foreign and Security Policy* Javier Solana menetapkan common position untuk mendukung proposal kebijakan yang telah di ubah oleh Komisi Uni Eropa berdasarkan saran Parlemen Uni Eropa, serta mendukung kebijakan *Return Directives*. Seluruh negara-negara anggota Uni

Eropa wajib untuk mendukung dan melaksanakan isi proposal kebijakan imigrasi

Uni Eropa tersebut.⁹⁰ Berikut ini adalah daftar negara-negara anggota Uni Eropa yang mendukung proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa beserta jumlahnya.

Tabel 4.1 Daftar Negara Anggota Uni Eropa Yang Mendukung Proposal Kebijakan Imigrasi Uni Eropa Beserta Jumlah Suaranya

NO	NEGARA	JUMLAH SUARA
1.	Jerman, Perancis, Italia dan Inggris	29
2.	Spanyol dan Polandia	27
3.	Rumania	14
4.	Belanda	13
5.	Belgia, Republik Ceko, Yunani, Hungaria, dan Portugal	12
6.	Austria, Bulgaria, Swedia	10
7.	Denmark, Irlandia, Lithuania, Slovakia, dan Finlandia	7
8.	Siprus, Estonia, Latvia, Luxemburg, dan Slovenia	4
9.	Malta	3
	JUMLAH	345

Sumber: Euractive : The European Pact on Immigration and Asylum⁹¹

Keputusan Dewan Uni Eropa melalui *qualified majority voting* yang menghasilkan total suara 345 suara, dari 27 negara dan mewakili 100% populasi penduduk negara-negara anggota Uni Eropa. Keputusan tersebut kemudian di

⁹⁰ Ibid

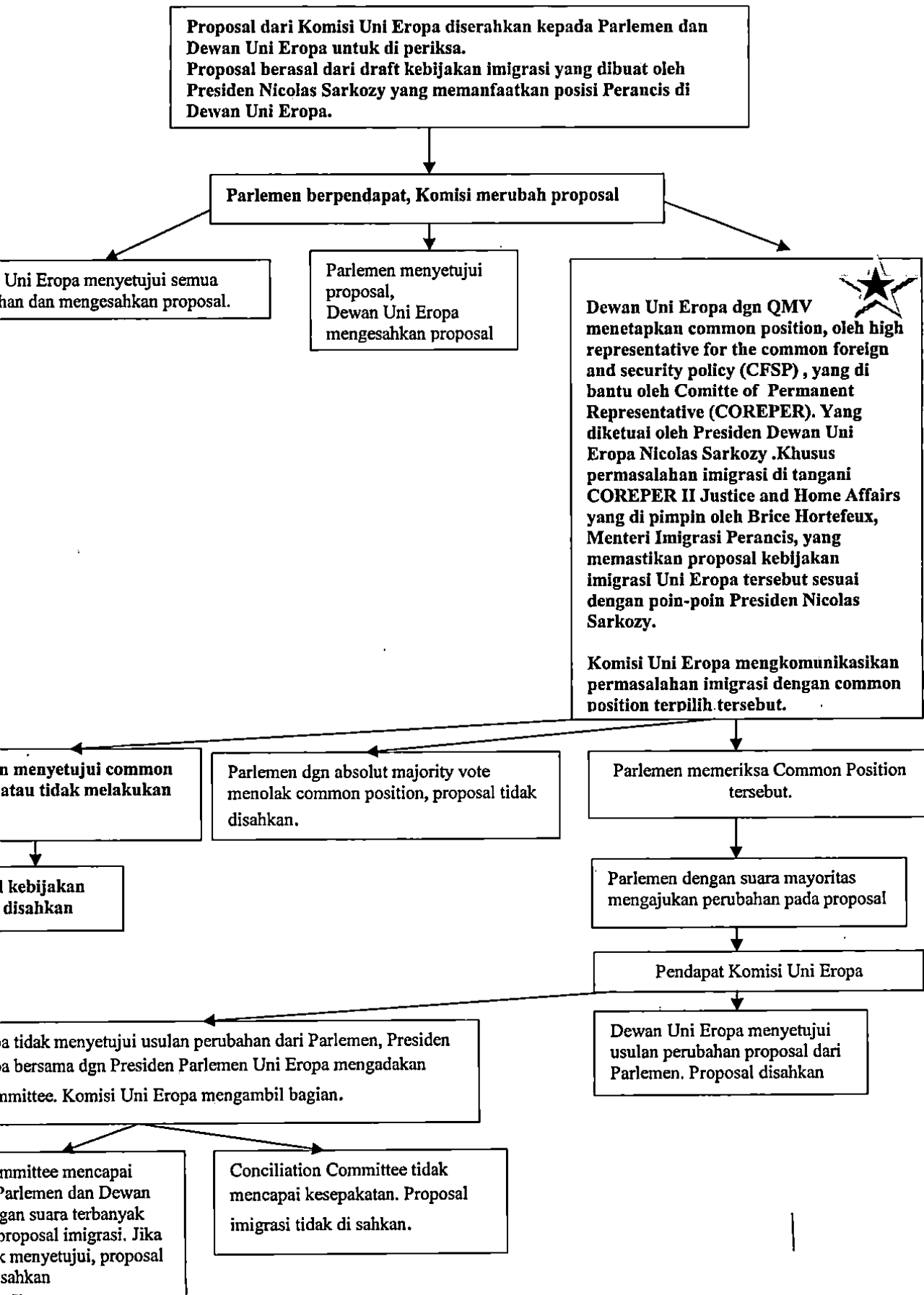
⁹¹ Euractive, "The European Pact on Immigration and Asylum", diakses dari <https://www.euractiv.com/section/europe/european-pact-immigration-asylum/article-175489> pada

komunikasikan kepada Komisi Uni Eropa dan Parlemen Uni Eropa. Kedua lembaga tersebut menyetujui keputusan Dewan Uni Eropa melalui common position nya, kemudian proposal kebijakan imigrasi Uni Eropa resmi disahkan menjadi sebuah kebijakan.⁹²

Seluruh proses pembuatan kebijakan imigrasi Uni Eropa diatas dapat dilihat pada skema implementasi berikut ini :

⁹²Ibid

Skema Implementasi Proses Pembuatan Kebijakan Imigrasi Uni Eropa



Dari uraian diatas, kita bisa melihat Perancis melalui Nicolas Sarkozy sangat berperan dalam proses pembuatan kebijakan imigrasi di Uni Eropa. Sebagai sebuah negara yang sedang menghadapi peningkatan jumlah imigran, Perancis berupaya untuk memaksimalkan perannya di Uni Eropa agar dapat meminimalisir masuknya imigran ke negara nya. Dan sebagai sesosok pemimpin yang ambisius, Nicolas Sarkozy mempergunakan kesempatan dan jabatannya sebaik mungkin berdasarkan pengalaman yang beliau dapatkan sebelum nya pada kesuksesan beliau menekan jumlah imigran di Perancis, sebelum beliau resmi menduduki posisi kepemimpinan Uni Eropa, berdasarkan target yang beliau ingin capai.

Presiden Nicolas Sarkozy menjalani posisinya dalam kepemimpinannya di Uni Eropa sesuai dengan harapan masyarakat. Beliau merespon keresahan masyarakat Uni Eropa akan adanya peningkatan jumlah arus imigrasi setiap tahun nya. Beliau berupaya untuk menekan jumlah arus imigrasi tersebut dengan menerapkan sebuah kebijakan imigrasi yang mengatur segala bentuk migrasi di Uni Eropa.

Namun Presiden Nicolas Sarkozy memiliki gagasan sendiri dalam menjani peran nya sebagai pemimpin yang akan mengatur permasalahan imigrasi di Uni Eropa. Presiden Nicolas Sarkozy beranggapan bahwa untuk menekan jumlah arus imigran, Uni Eropa harus memiliki sebuah kebijakan imigrasi yang restriktif yang di berlakukan di seluruh negara-negara anggota Uni Eropa. jika tidak, maka arus imigran tersebut tidak akan pernah berkurang karena Uni Eropa telah

perbatasan negara-negara Uni Eropa. Hal tersebut dapat memudahkan para imigran berpindah dan menyebar di seluruh penjuru Eropa. Jika hal tersebut terjadi, maka usaha Presiden Nicolas Sarkozy untuk memerangi imigran di Perancis akan menjadi sia-sia, karena Perancis adalah salah satu tujuan utama imigran yang ingin berpindah ke Eropa. Presiden Nicolas Sarkozy tidak menghendaki hal tersebut terjadi.

Selain itu, Presiden Nicolas Sarkozy menyatakan bahwa Uni Eropa harus tegas dalam menghadapi para imigran tersebut. Beliau bahkan mengkritik Spanyol dan Italia karena telah bersikap lunak terhadap ribuan imigran yang menyusup secara ilegal di wilayahnya. Gagasan tersebut sangat mencerminkan sikap Presiden Nicolas Sarkozy yang memang anti dengan imigran dan ambisi beliau untuk memerangi dan mengusir para imigran yang beliau anggap sebagai sumber kekacauan di Eropa, seperti yang telah beliau sukses lakukan di Perancis sebelumnya.

Oleh karena itu, Presiden Nicolas Sarkozy mempersiapkan segalanya dengan sebaik mungkin demi tercapainya harapan masyarakat Uni Eropa dan ambisinya tersebut. Dalam menghadapi masa kepemimpinannya di Uni Eropa, Presiden Nicolas Sarkozy menyusun sebuah draft kebijakan imigrasi yang restriktif untuk dipromosikan kepada negara-negara anggota Uni Eropa. Beliau mengutus Menteri Imigrasi Perancis, Brice Hortefeux untuk mempromosikan dan mencari dukungan agar negara-negara Eropa mendukung draft kebijakan imigrasi tersebut.

Dengan demikian, diharapkan dukungan dari mayoritas negara-negara Uni

Pada sidang Dewan Eropa atau *European Summit* yang beliau pimpin, Presiden Nicolas Sarkozy berhasil menggunakan posisinya untuk mempengaruhi para anggota dewan untuk memfokuskan pemerintahan Uni Eropa terhadap isu imigrasi. Setelah itu, Komisi Uni Eropa mengeluarkan proposal imigrasi yang kemudian diserahkan pada Parlemen Uni Eropa dan Dewan Uni Eropa untuk diperiksa dan disahkan menjadi kebijakan imigrasi. Sekali lagi, peran Presiden Nicolas Sarkozy kembali ditunjukkan pada kepemimpinannya sebagai Dewan Uni Eropa.

Beliau memimpin COREPER, yang tugasnya membantu mempersiapkan materi para menteri sebelum bersidang. Dalam kesempatan ini, Presiden Nicolas Sarkozy dapat memaksimalkan pengaruhnya berupa segala informasi mengenai kebijakan imigrasi yang beliau usulkan pada dewan menteri. Pada sidang Justice and Home Affairs yang dipimpin oleh Menteri Imigrasi Perancis, Brice Hortefeux pun, Presiden Nicolas Sarkozy masih bisa memaksimalkan kepentingannya dan Perancis, karena peran Brice Hortefeux di dalam sidang tersebut adalah untuk mempengaruhi negara-negara anggota Eropa yang lain untuk menyetujui kebijakan imigrasi yang beliau usulkan, terlebih pada pasal *Return Directives*.

Dalam pengambilan keputusan di Dewan Uni Eropa, Presiden Nicolas Sarkozy juga terbantu dengan jumlah suara yang dimiliki oleh Perancis yaitu 29 suara, dimana jumlah tersebut adalah jumlah suara terbesar diantara negara-negara lain. Dengan upaya loby yang telah beliau lakukan ketika mempromosikan draft kebijakan imigrasi ke seluruh Uni Eropa, Perancis mendapatkan dukungan dari

Maka tidak heran jika akhirnya Uni Eropa mengesahkan European Immigration Pact and Asylum yang isinya berupa sebagian besar poin-poin draft kebijakan imigrasi restriktif yang disusun oleh Nicolas Sarkozy