

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *COMMON EUROPEAN ASYLUM*
SYSTEM**

UNI EROPA TERHADAP KRISIS PENGUNGI EROPA



Oleh:

FITRIA NURUL R

E 131 12 257

Skripsi ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2016

ABSTRAKSI

Fitria Nurul R, Implementasi Kebijakan *Common European Asylum System Uni Eropa* terhadap Krisis Pengungsi Eropa, dibawah bimbingan Muh. Nasir Badu selaku pembimbing I dan Munjin Syafik selaku pembimbing II, jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan *Common European Asylum System Uni Eropa* terhadap krisis pengungsi Eropa. Untuk mencapai tujuan yang dimaksud di atas, maka metode penelitian yang penulis gunakan adalah tipe penelitian deskriptif analitis. Teknik pengumpulan yang digunakan penulis adalah studi pustaka. Penulis menganalisis data menggunakan teknik analisis kualitatif yang didukung oleh data kuantitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan *Common European Asylum System* yang dimiliki oleh Uni Eropa ternyata tidak diimplementasikan oleh semua negara anggota Uni Eropa. Hal ini menyulitkan Uni Eropa dalam menanggulangi krisis pengungsi yang dialami saat ini. Uni Eropa juga harus menghadapi tantangan dalam mengimplementasi kebijakan CEAS. Tantangan pertama adalah kritikan terhadap salah satu poin CEAS, kedua negara anggota masih mengedepankan kepentingan nasionalnya, ketiga masalah keamanan yang diperkuat dengan adanya serangan teroris di Paris.

Kata Kunci: Uni Eropa, Common European Asylum System, Krisis pengungsi, pengungsi, Asylum

ABSTRACT

Fitria Nurul R. The Implementation of Common European Asylum System Policy of European Union upon Europe's Refugee Crisis, under the guidance of Muh. Nasir Badu as the first advisor and Munjin Syafik as the second advisor, Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University.

This research aims to know the implementation of the Common European Asylum System policy of European Union towards Europe's Refugee Crisis. The method of this research is analytical descriptive. The technique of data collection that used in this research is library research. To analyze the data, the author used qualitative analysis technique with support of some quantitative datas.

This research shows that this Common European Asylum System policy of the European Union is not fully implemented by all of the European Union Member States. This can be an obstacle for European Union to tackle its refugee crisis. European Union also faces some challenges to implement this policy towards the crisis. First, criticizes to one of the policy's point. Second, some of the Member States still accentuate their own interests. Third, issue about security that arose after terrorist attack in Paris.

Key Words: European Union, Common European Asylum System, Refugee Crisis, Refugee, AsylumSeeker.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dampak dari fenomena globalisasi sekarang ini memiliki pengaruh tidak hanya dalam aspek kehidupan manusia, namun juga ke beberapa aspek lainnya. Globalisasi juga berpengaruh terhadap ilmu hubungan internasional, dimana pengaruhnya dapat kita lihat pada pergeseran isu dalam hubungan internasional itu sendiri pasca perang dingin. Pada masa perang dingin, kajian hubungan internasional dipengaruhi oleh tatanan sistem internasional yang bersifat bipolar dan erat kaitannya dengan isu yang bersifat militer. Namun usainya perang dingin yang ditandai dengan berakhirnya persaingan ideologi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet telah mempengaruhi isu di dalam hubungan internasional yang sebelumnya lebih fokus pada isu-isu *high politics* (politik dan keamanan) sekarang menjadi ke isu yang bersifat *low politics* (seperti ekonomi, hak asasi manusia, kemanusiaan, lingkungan hidup, terorisme) yang dianggap sudah sama pentingnya dengan isu *high politics*.¹

Perubahan isu yang dialami oleh hubungan internasional juga diikuti oleh pergeseran aktor-aktor utama di dalamnya. Interaksi dalam hubungan internasional bukan hanya dilakukan oleh negara saja. Namun juga aktor-aktor non-negara seperti organisasi internasional, perusahaan multinasional, dan bahkan individu pun turut ambil peran di dalamnya.

¹Anak Agung Banyu Perwita & Yanyan Mochamad Yani., *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, 2011, Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal 5

Isu kemanusiaan dewasa ini menjadi salah satu isu penting dalam tatanan dunia internasional. Hal ini disebabkan oleh banyaknya konflik ataupun peperangan yang terjadi di berbagai belahan dunia. Berbagai macam konflik etnis, agama, maupun perang saudara berakibat banyaknya manusia yang menjadi korban dari konflik tersebut. Dampak nyata dari konflik-konflik yang terjadi adalah munculnya fenomena perpindahan manusia yang terpaksa meninggalkan daerah ataupun negara asal mereka yang karena situasinya yang tidak lagi aman dan kondusif. Perpindahan manusia tersebut dipicu adanya keinginan untuk mengungsi ke tempat yang dianggap lebih aman daripada negaranya. Masalah mengenai pengungsi ini telah menjadi fokus perhatian dunia internasional sejak lama. Begitupula dengan Uni Eropa sebagai salah satu organisasi regional, menjadikan masalah pengungsi sebagai salah satu fokusnya saat ini.

Uni Eropa telah menerima gelombang pengungsi dan imigran masuk ke wilayahnya sejak lama. Pada tahun 2013, Uni Eropa telah menerima 43,5% keseluruhan permohonan suaka di seluruh dunia.² Hal ini dilakukan karena Uni Eropa merasa memiliki tanggung jawab untuk melindungi siapapun yang membutuhkan perlindungan seperti yang tercantum dalam *Charter of Fundamental Rights European Union*³, serta kewajiban internasional sebagai hasil dari Konvensi Geneva terhadap Status Pengungsi 1951.⁴ Uni Eropa sebagai pihak yang menerima pengungsi ternyata tidak lepas dari permasalahan di dalamnya. Jumlah pengungsi yang mengajukan permintaan suaka ternyata tidak

²The EU Explained: Migration and Asylum. European Commission Directorate-general for Communication. November 2014.

³Ibid.

⁴Ibid.

tersebar secara merata ke seluruh negara-negara anggotanya. Beberapa negara menerima permintaan suaka lebih banyak dari negara-negara lainnya. Hal ini menjadi dasar bagi Uni Eropa membentuk sebuah kebijakan yang khusus mengatur masalah penerimaan imigran dan suaka di negara-negara anggota Uni Eropa yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS). Kebijakan ini dibentuk oleh Komisi Eropa sebagai badan eksekutif Eropa dalam kerangka pilar *Justice and Home Affairs* dengan tujuan agar semua negara anggota ikut bertanggung jawab dalam perlindungan pengungsi.

Pada tahun 2015, Uni Eropa dihadapkan pada permasalahan krisis pengungsi. Hal ini ditandai dengan besarnya gelombang pengungsi yang datang ke Eropa akibat konflik yang terjadi di Timur Tengah, terutama di Suriah demi mencari suaka. Hal ini dapat dilihat dari jumlah pengungsi yang datang ke Eropa dimana sedikitnya 350.000 pengungsi melewati perbatasan Eropa sejak Januari sampai Agustus 2015, dibandingkan dengan jumlah pengungsi sepanjang tahun 2014 yang hanya mencapai 280.000.⁵ Masuknya gelombang pengungsi di wilayah Eropa dipermudah oleh letak geografis Timur Tengah dan region Eropa yang sangat dekat. Melihat keadaan ini, krisis pengungsi kemudian menjadi fokus utama dari Uni Eropa, terutama dalam kerangka kebijakan CEAS yang diterapkan oleh Uni Eropa terhadap negara-negara anggotanya dimana kebijakan tersebut sangat erat kaitannya dengan masalah pengungsi ini.

Untuk mengatasi krisis pengungsi ini, Presiden Komisi Eropa Jean-Claude Juncker mengumumkan rencana untuk menampung 160.000 pengungsi ke seluruh

⁵BBC . "Why is EU Struggling with Migrants and Asylum". <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>, diakses pada tanggal 22 November 2015

negara anggota Uni Eropa.⁶Rencana ini juga termasuk pembagian kuota pengungsi ke setiap negara.⁷Namun, rencana ini menimbulkan pro dan kontra diantara negara-negara anggota Uni Eropa itu sendiri.Negara anggota seperti Perancis dan Jerman bersedia menerima pengungsi yang masuk ke Eropa dengan mengajak negara-negara anggota lainnya untuk bersama mengatur dan memperkuat kebijakan Uni Eropa terhadap krisis pengungsi tersebut.⁸Berbeda dengan negara-negara di Eropa Timur yang menolak keras relokasi pengungsi yang diusulkan oleh Komisi Eropa.Hungaria bahkan memasang pagar kawat di perbatasannya demi menahan arus pengungsi masuk ke negaranya.⁹

Isu mengenai krisis pengungsi yang dihadapi Uni Eropa tahun ini merupakan tantangan besar bagi Uni Eropa, terutama dalam kerangka kebijakan CEAS yang memang dibuat untuk menangani masalah imigran dan pencari suaka.Rencana relokasi dan sistem pembagian kuota pengungsi ke seluruh negara-negara anggota diajukan oleh Komisi Eropa demi menyelesaikan masalah ini. Namun, respon yang diberikan oleh negara-negara anggota terhadap rencana tersebut ternyata berbeda-beda. Beberapa negara anggota setuju dengan rencana tersebut, dan beberapa menolak dengan keras.Dengan memperhatikan hal-hal ini,

⁶ Business Insider. “Map of Europe refugee Crisis 2015”.<http://www.businessinsider.co.id/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9/?r=US&IR=T#.VlMoRN8rKRs>, diakses pada tanggal 23 November 2015

⁷ Ibid.

⁸ EEAS. “France and Germany urge unified EU response to refugee crisis”.http://eeas.europa.eu/delegations/new_zealand/press_corner/all_news/news/2015/27august_france_germany_migration_en.htm, diakses pada tanggal 23 Npvenber 2015

⁹ Business Insider. “Hungary paves the way to deploy the army at the border to stop immigrants”.<http://www.businessinsider.com/hungary-paves-the-way-to-deploy-the-army-at-the-border-to-stop-migrants-2015-9?IR=T&ga=1.103448384.1551899612.1448290381?r=US&IR=T>, diakses pada tanggal 23 November 2015

maka penulis merasa penting untuk membahas mengenai implementasi kebijakan CEAS Uni Eropa terhadap krisis pengungsi di Eropa tahun 2015.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Sepanjang tahun 2015, Uni Eropa dihadapkan pada masalah krisis pengungsi dimana jumlah pengungsi yang masuk sangat jauh melampaui angka pengungsi di tahun sebelumnya. Selama itu pula, negara-negara di Uni Eropa telah berusaha menerima gelombang pengungsi yang masuk ke Eropa. Jerman merupakan negara penerima pengungsi terbesar di Eropa¹⁰, begitu juga dengan Perancis yang bersedia menerima permintaan suaka dari pengungsi tersebut, terlepas dari adanya serangan di Paris yang terjadi November lalu.¹¹ Pemerintah Inggris juga bersedia untuk menerima perminta suaka, namun Inggris hanya bersedia untuk menerima 20.000 pengungsi hingga 2020.¹² Sedangkan negara-negara Eropa Timur dan Hungaria menolak untuk menerima pengungsi masuk ke negaranya. Hungaria bahkan memasang pagar kawat di perbatasannya dengan Serbia dan Kroasia untuk membendung arus pengungsi.¹³ Maka dari itu penelitian ini nantinya akan difokuskan pada kelima negara anggota tersebut yaitu Jerman,

¹⁰Eurostat News Release. "Asylum in the EU: Over 210.000 first time asylum seekers in the EU in the second quarter of 2015". September 2015.

¹¹VOA News. "After Terrorist Attacks Support in France for Refugees Fades". <http://www.voanews.com/content/after-terrorist-attacks-support-in-france-for-refugees-fades/3077233.html>, diakses pada tanggal 2 Desember 2015.

¹²BBC. "Migrant Crisis: UK's Syria refugee plan 'not enough', says Labour". <http://www.bbc.com/news/uk-politics-34183150>, diakses pada tanggal 23 November 2015

¹³Economist. "Fight between two Eastern European Union Members may be more about politics about". <http://www.economist.com/news/europe/21664902-fight-between-two-eastern-european-union-members-may-be-more-about-politics-about>, diakses pada tanggal 23 November 2015

Perancis, Inggris dan Hungaria. Penulis juga akan membatasi data yang akan digunakan dari tahun 2014 sampai akhir 2015.

Penelitian ini nantinya akan menjelaskan bagaimana sebenarnya penerapan kebijakan *Common European Asylum System* terhadap negara-negara anggota Uni Eropa dan bagaimana respon negara-negara tersebut terhadap kebijakan ini. berdasarkan hal tersebut, penulis merumuskan dua rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan *Common European Asylum System* dalam mengatasi krisis pengungsi di Eropa?
2. Bagaimana tantangan implementasi kebijakan *Common European Asylum System* dalam mengatasi krisis pengungsi di Eropa?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi *Common European Asylum System* terhadap masalah pengungsi di Eropa diterapkan oleh Uni Eropa ke negara-negara anggotanya.
2. Untuk mengetahui tantangan Uni Eropa dalam implementasi kebijakan *Common European Asylum System* untuk mengatasi krisis pengungsi di Eropa.

b. Kegunaan

1. Untuk memberikan sumbangan pengetahuan dan informasi mengenai masalah krisis pengungsi di Eropa dan bagaimana Uni Eropa menerapkan sebuah kebijakan untuk menanggulangnya.
2. Untuk memberikan informasi bagi pengkaji hubungan internasional khususnya yang tertarik pada kajian kawasan Eropa.

D. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian.

Tipe penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, dimana penelitian ini nantinya akan menjelaskan bagaimana implementasi dari *Common European Asylum System* Uni Eropa terhadap krisis pengungsi di Eropa. Metode ini nantinya akan membantu penulis menjelaskan sejauh mana Uni Eropa menerapkan kebijakan tersebut ke negara-negara anggotanya demi menanggulangi krisis pengungsi serta apa saja respon negara-negara anggota dalam penerapan kebijakan tersebut.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan metode *Library Research*. *Library research* sendiri merupakan metode dengan cara mengumpulkan data dari beberapa literatur yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Literatur yang akan digunakan oleh penulis berupa buku, jurnal, dokumen, surat kabar, situs-situs internet ataupun laporan

yang berkaitan dengan masalah yang akan penulis teliti. Bahan-bahan tersebut akan diperoleh melalui:

- a. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
- b. Perpustakaan Universitas Indonesia
- c. Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin

3. Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dimana data sekunder sendiri adalah data yang diperoleh dari beberapa literatur yang berhubungan dengan objek penelitian ini. data tersebut bersumber dari buku, jurnal, surat kabar, portal berita online, beserta situs-situs resmi yang berkaitan dengan penelitian ini

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang akan digunakan penulis dalam menganalisis data penelitian adalah kualitatif. Untuk menganalisa permasalahan, penulis akan menggambarannya berdasarkan fakta-fakta yang ada, kemudian menghubungkan fakta tersebut dengan fakta lainnya sehingga menghasilkan sebuah argumen yang tepat. Penulis juga akan menambahkan data kuantitatif untuk memperkuat analisis kualitatif.

E. Kerangka Konseptual

Dalam studi hubungan internasional, konsep mengenai penyatuan wilayah dikenal sebagai konsep regionalisme. Munculnya konsep regionalisme ini tidak lepas dari perubahan-perubahan mendasar yang terjadi dalam ilmu hubungan internasional yang diakibatkan oleh fenomena globalisasi. Fenomena globalisasi di

satu sisi menjadikan dunia menjadi lebih kecil dan memungkinkan terjadinya penyatuan wilayah baik dari segi geografi, ekonomi, politik, dan budaya.¹⁴

Menurut R. Stubbs dan G. Underhill, ada tiga elemen utama dalam konsep regionalisme. Elemen pertama adalah kelompok negara dalam sebuah lingkungan geografis memiliki pengalaman sejarah yang sama, dimana semakin tinggi kesamaan sejarahnya, maka akan semakin pula derajat interaksi antar negara-negara dalam kawasan tersebut. Elemen kedua, adanya keterkaitan yang erat di antara negara-negara tersebut terhadap suatu batas kawasan atau dimensi ruang (*spatial dimension of regionalism*) dalam interaksi mereka. Elemen ketiga adalah adanya kebutuhan bagi kelompok negara dalam suatu kawasan untuk menciptakan organisasi yang dapat membentuk kerangka legal dan institusional untuk mengatur interaksi diantara mereka dan menyediakan 'aturan main' dalam kawasan. Dari ketiga elemen tersebut, kita dapat melihat gejala yang sama dengan apa yang terjadi pada Uni Eropa sebagai sebuah organisasi regional.

Di dalam regionalisme itu sendiri, adanya integrasi merupakan faktor pokok yang menentukan tumbuh atau tidaknya regionalisme. Integrasi sendiri menurut Martin Griffiths¹⁵ dapat didefinisikan dalam empat hal yaitu:

1. Pergerakan menuju pergerakan kerja sama antar negara;
2. Transfer otoritas kepada institusional supranasional;
3. Peningkatan penyamaan nilai-nilai; dan

¹⁴Anak Agung Banyu Perwita & Yanyan Mochamad Yani, *Op. cit.*, hal.103

¹⁵Martin Griffiths, dalam Nuraeni, Silvy, Sudirman. 2010. *Regionalisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta.

4. Perubahan menuju masyarakat global, pembentukan komunitas masyarakat politik yang baru.

Untuk menjelaskan integrasi, digunakan empat teori utama yang semuanya menekankan aspek kepentingan bersama.

Dalam konsep integrasi, terdapat empat teori yang menjelaskan tentang bagaimana proses dari integrasi itu sendiri. Keempat teori tersebut adalah teori federalisme, teori komunikasi, teori fungsionalisme dan teori neo-fungsionalisme. Untuk menggambarkan proses integrasi Uni Eropa sendiri, teori yang relevan adalah teori neofungsionalisme. Neofungsionalis sendiri hakikatnya sama dengan teori fungsionalis yang menekankan pada kegiatan organisasi yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan negara-negara anggota. Namun, neofungsionalis merevisi pandangan fungsionalis mengenai integrasi yang memandang bahwa asumsi kaum fungsionalis menjelaskan awal berdirinya sebuah organisasi supranasional dimulai dari hal-hal yang bersifat *low politics*¹⁶, namun kurang mampu menjelaskan bagaimana organisasi tersebut memelihara dirinya.

Menurut neofungsionalis, awal berdirinya sebuah organisasi karena adanya kebutuhan yang sama mengenai sesuatu hal dan pertimbangannya. Pada proses selanjutnya ternyata hal-hal yang bersifat high politics tetap diperlukan untuk memelihara organisasi tersebut terutama dalam hal membuat keputusan. Peran elit politik, komitmen para aktor pada perjanjian-perjanjian yang mereka

¹⁶Ibid. hal 122

buat merupakan hal yang penting dalam eksistensi sebuah organisasi, terlebih organisasi supranasional.¹⁷

Sebagai organisasi supranasional, Uni Eropa memiliki kebijakan-kebijakan untuk menangani masalah-masalah yang dihadapi Uni Eropa, dimana kebijakan tersebut tentu saja berusaha diterapkan ke negara-negara anggotanya. Masalah krisis pengungsi yang dialami Uni Eropa pun juga berusaha ditangani melalui kerangka kebijakan *Common European Asylum System*, dimana CEAS ini merupakan kebijakan yang dibuat untuk mengatur sistem penerimaan suaka dimana setiap negara anggota memiliki tanggung jawab yang sama untuk melindungi pengungsi yang datang mencari suaka ke Eropa. Penerapan kebijakan CEAS ke negara-negara anggota Uni Eropa tersebut dapat dilihat melalui konsep rezim internasional.

Menurut Stephen D. Krasner, rezim internasional adalah suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan, baik yang bersifat eksplisit maupun implisit, yang berkaitan dengan ekspektasi aktor-aktor dan memuat kepentingan aktor tersebut dalam hubungan internasional.¹⁸ Lebih lanjut menurut John Ruggie, rezim internasional adalah sekumpulan ekspektasi atau pengharapan, peraturan, rencana, komitmen organisasi yang telah diterima dan disepakati oleh sekelompok negara.¹⁹ Dilihat dari kedua pengertian tersebut, gejala yang sama juga diperlihatkan oleh kebijakan CEAS dimana CEAS seperti sebuah bentuk kerjasama yang berisikan harapan, peraturan, komitmen,

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid, hal 28.

¹⁹ Ibid.

dan kepentingan dari negara-negara Uni Eropa untuk dapat mengatur sistem penerimaan suaka di Eropa.

Sikap atau respon dari negara-negara anggota terhadap kebijakan yang diterapkan oleh Uni Eropa sendiri dapat dilihat melalui klasifikasi rezim itu sendiri, yaitu:

1. *No regime*, keadaan dimana tidak ada perjanjian dan tidak aturan yang akan ditaati.
2. *Tacit regime*, keadaan dimana tidak ada peraturan yang bersifat formal, namun ada kemungkinan munculnya peraturan-peraturan bersifat informal yang harus ditaati.
3. *Dead-letter regime*, keadaan dimana ada aturan formal yang dibuat, namun tidak diterapkan atau ditaati.
4. *Full-blown regime*, keadaan dimana ada aturan formal yang diterapkan, ditaati, maupun dijalankan dengan komitmen penuh.²⁰

Kemudian konsep mengenai pengungsi sendiri, dimana sangat penting untuk mengetahui definisi pengungsi untuk menganalisa yang mana dan bagaimana seseorang dapat dikategorikan sebagai pengungsi. Menurut Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai status pengungsi tahun 1951, pengungsi adalah orang yang berada di luar tempat tinggal atau negara asalnya. Hal ini didasari oleh ketakutan akan diganggu keselamatannya yang dialami akibat faktor kesukuan, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya dan orang tersebut tidak dapat ataupun tidak

²⁰Richard Little, "International Regimes" dalam *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2009, hal. 303.

mau untuk kembali ke negara asalnya.²¹Seorang pengungsi biasanya pergi ke negara-negara yang dianggap lebih aman dan mereka mempunyai hak untuk meminta perlindungan suaka ke negara tersebut.negara-negara yang biasanya menerima pengungsi merupakan negara-negara yang dianggap aman dan tergolong maju seperti negara-negara anggota Uni Eropa.

Seringkali definisi mengenai pengungsi dikaitkan dengan pencari suaka (*Asylum Seeker*). Pengungsi sendiri merupakan sebuah tahap dari proses untuk mencari suaka di negara lain. Seorang pengungsi merupakan sebuah pencari suaka, namun pencari suaka belum tentu adalah seorang pengungsi.

²¹Richard W Mansbach & Kirsten L. Rafferty. *Pengantar Politik Global*, terj. Amat Asnawi, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2012, hal 748.

BAB III

KEBIJAKAN *COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM* UNI EROPA DAN KRISIS PENGUNGGI DI EROPA

A. Uni Eropa

Uni Eropa adalah sebuah organisasi regional yang membawahi negara-negara yang secara geografis terletak di kawasan Eropa. Uni Eropa sebagai sebuah organisasi sering dijadikan sebagai contoh keberhasilan dari regionalisme saat ini. Uni Eropa yang merupakan organisasi bersifat supranasional memiliki seperangkat aturan yang kuat untuk mengatur setiap negara anggotanya. Saat ini Uni Eropa telah beranggotakan 28 negara.

Dalam sejarah pembentukannya, Uni Eropa telah melalui proses panjang. Pembentukan kerjasama di kawasan Eropa dilatarbelakangi oleh trauma bangsa Eropa terhadap kehancuran Eropa pasca Perang Dunia II. Atas dasar tersebut, dibentuklah *European Coal and Steel Community*, *European Economic Community* dan *European Atomic Community* yang menjadi cikal bakal terbentuknya Uni Eropa yang kita kenal saat ini. Berikut adalah peristiwa-peristiwa bersejarah dalam pembentukan Uni Eropa:

Tabel 3.1. Timeline Sejarah Uni Eropa

NO	Tahun	Peristiwa
1.	1952	<i>European Coal and Steel Community</i> dibentuk dalam <i>The Paris Treaty</i> oleh <i>The Inner Six</i> (Belanda, Luxembourg, Jerman, Belgia, Italia, dan Perancis).
2.	1958	<i>The Treaties of Rome</i> ditandatangani yang juga mengesahkan terbentuknya <i>European Economic Community</i> dan <i>European Atomic Energy Community</i> (EUROATOM).
3.	1967	EEC, EEC, dan EURATOM digabung berdasarkan Brussels Treaty menjadi European Communities.
4.	1973	Inggris, Denmark dan Irlandia bergabung dalam <i>European Communities</i> .
5.	1979	<i>The European Monetary System</i> dibentuk bersamaan dengan Parlemen Eropa. Pada tahun ini juga pertama kali diadakan pemilihan langsung terhadap anggota Parlemen Eropa.
6.	1981	Yunani bergabung dalam EC
7.	1986	Spanyol dan Portugal bergabung dalam EC. Tahun ini juga menjadi tahun dimana istilah Identitas Eropa dipublikasikan dengan mengibarkan bendera Eropa di depan gedung Komisi Eropa.
8.	1987	Terbentuknya <i>Single European Act</i> sebagai revisi dari Treaty of Rome yang bertujuan untuk melengkapi pasar tunggal Eropa.
9.	1989	Runtuhnya Tembok Berlin, sehingga Jerman Barat dan Jerman Timur bersatu.
10.	1991	Ditandatanganinya <i>Treaty of Maastricht</i> dan secara resmi merubah <i>European Community</i> menjadi <i>European Union</i> .
11.	1997	Amsterdam Treaty ditangani yang merupakan amandemen terhadap Treaty of Maastricht
11.	1993	Pasar tunggal Eropa secara resmi diberlakukan.
12.	1995	Austria, Finlandia, dan Swedia bergabung dengan EU. <i>The Schengen Agreement</i> diberlakukan.
13.	1999	Diberlakukannya mata uang tunggal Euro di negara-negara anggota, kecuali Denmark,

		Swedia, dan Inggris.
No	Tahun	Peristiwa
14.	2003	Pertemuan kepala negara Eropa di Nice yang melahirkan <i>Treaty of Nice</i>
15.	2007	Dua negara dari Eropa Timur, Bulgaria dan Romania bergabung dalam EU.
16.	2009	Mulai berlakunya <i>Treaty of Lisbon</i> yang merupakan amandemen dari Treaty of Maastricht dan Treaty of Rome, dimana EU berusaha untuk memperkuat legislasinya, dan juga mulai untuk berperan aktif pada permasalahan global.

Sumber diolah dari The EU and Me. EU's History Timeline

Sebagai sebuah organisasi supranasional, Uni Eropa memiliki beberapa lembaga atau badan utama yang memiliki fungsi dan perannya masing-masing.

Lembaga tersebut yaitu:

a. *European Commission* (Komisi Eropa)

Presiden: Jean Claude Juncker

Peran: sebagai pendorong kepentingan umum Uni Eropa dengan cara mengusulkan, merancang, dan menimplementasikan hukum atau undang-undang serta menerapkan kebijakan-kebijakan dan anggaran belanja Uni Eropa. Selain itu Komisi Eropa juga berperan sebagai representasi Uni Eropa dalam negosiasi internasional.²²

b. *European Council* (Dewan Eropa)

Presiden: Donald Tusk

²²European Union. European Commission. Diakses melalui http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_en.htm tanggal 29 Februari 2016.

Peran: Menentukan arah dan prioritas politik Uni Eropa. Selain itu, Dewan Eropa juga mengatur permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri dan keamanan Uni Eropa.²³

c. *European Parliament* (Parlemen Eropa)

Presiden: Martin Schulz

Peran: merupakan badan yang membuat hukum di dalam Uni Eropa.

Parlemen Eropa memiliki tiga peran penting, yaitu:

1) *Legislative*

Parlemen Eropa mengusulkan rancangan undang-undang atau kebijakan bersama dengan Dewan Eropa ke Komisi Eropa beserta dengan petunjuk dan arahan-arahannya.

2) *Supervisory*

Melakukan pengawasan demokratis terhadap semua institusi Uni Eropa.

3) *Budgetary*

Memiliki kekuatan untuk mengatur anggaran belanja uni Eropa, bersama dengan Dewan eropa.²⁴

d. *Court of Justice of the European Union* (CJEU)

Peran: Untuk memastikan hukum atau aturan dalam Uni Eropa diterapkan di setiap negara anggota Uni Eropa serta memastikan

²³European Union. European Council. Diakses melalui http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_en.htm tanggal 29 Februari 2016.

²⁴European Union. European Parliament. Diakses melalui http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm#goto_3 tanggal 29 Februari 2016.

negara-negara anggota dan institusi-institusi dalam Uni Eropa patuh terhadap hukum tersebut.

e. *European Central Bank*

Peran: merupakan institusi yang mengelola Euro sebagai mata uang tunggal Uni Eropa, memastikan nilainya stabil serta mengadakan kebijakan ekonomi dan moneter Uni Eropa.

Uni Eropa sebagai institusi memiliki seperangkat aturan formal dan non-formal dan memiliki prosedur dalam pengambilan keputusan yang stabil. EU telah mengembangkan istilah “*the habit of working together*”, membatasi otonomi negara-negara anggota, dan mempromosikan keadaan dimana kepentingan-kepentingan negara anggota dipertemukan.

Sistem pengambilan keputusan di dalam Uni Eropa sendiri harus melewati standar yang disebut *codecision progress*.²⁵ Tahap ini dimulai dari penyusunan proposal oleh Komisi, kemudian Parlemen bersama Dewan bersama-sama mendiskusikan dan menyetujui rancangan undang-undang atau kebijakan tersebut. Komisi harus menyelidiki adanya kemungkinan munculnya konsekuensi dari kebijakan yang akan diambil, baik itu untung rugi dari pilihan kebijakan tersebut serta berkonsultasi dengan pihak lain yang berkaitan. Ini dilakukan agar usulan legislatif sesuai dengan kebutuhan mereka dan menghindarkan birokrasi yang dirasa tidak perlu.

²⁵Resvia-a-fisip11. 2015. Uni Eropa sebagai Identitas Kawasan. Diakses melalui http://resvia-a-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-134781-Organisasi%20Internasional-Uni%20Eropa%20sebagai%20Identitas%20Kawasan.html, pada tanggal 1 Maret 2016.

Parlemen dan Dewan masing-masing akan mendiskusikan usulan kebijakan tersebut dalam komite masing-masing. Parlemen akan mengusulkan amandemen dan melakukan voting terhadap amandemen tersebut. Dewan akan memeriksa kebijakan secara mendetail dan akan menyetujui kesepakatan politik tentang kebijakan tersebut, ini bisa dilakukan sebelum atau sesudah pelaksanaan *voting* oleh parlemen. Setelah parlemen melaksanakan voting, maka kesepakatan politik akan diubah menjadi formal common position. Dalam proses ini, proposal tersebut dapat disetujui, ditolak, ataupun dikembalikan untuk diperbaiki. Tahap ini disebut *first reading*.

Apabila hasil voting parlemen dan *common position* dewan tidak mencapai persetujuan, maka akan diadakan *second reading*. Dalam situasi ini, parlemen dan dewan dapat mengusulkan amandemen untuk kedua kalinya. Apabila tidak setuju, parlemen berhak untuk memblokir undang-undang yang diusulkan. Namun jika keduanya telah sepakat, maka undang-undang tersebut akan diadopsi.²⁶

Undang-undang atau kebijakan yang telah mendapat persetujuan nantinya akan dipublikasikan di jurnal official Uni Eropa yang selanjutnya nanti siap diimplementasikan di hukum nasional negara anggota. Ada tiga tipe utama legislasi Uni Eropa yaitu *regulations, decisions, dan directives*.²⁷

Regulations mengikat semua negara anggota, dan otomatis menjadi hukum yang berlaku di negara anggota setelah dipublikasikan oleh Komisi

²⁶ European Union. How EU decisions are made. http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index_en.htm, diakses pada tanggal 1 Maret 2016.

²⁷ The Scottish Government. EU Legislation in Scotland. Diakses melalui <http://www.gov.scot/Topics/International/Europe/Legislation>, pada tanggal 3 Maret 2016.

Eropa. *Decisions* mengikat secara keseluruhan, namun tipe kebijakan ini hanya mengikat negara-negara yang ditunjuk oleh Uni Eropa. Apabila kebijakan ini ditujukan ke negara anggota tertentu, maka otomatis kebijakan tersebut akan menjadi hukum di negara tersebut. *Directives* sifatnya berbeda, legislasi ini merincikan hasil akhir yang harus dicapai oleh negara anggota. Artinya, negara anggota dapat memiliki hukum yang berbeda dengan negara anggota lain tetapi tujuan dari hukum tersebut sama, sesuai dengan arahan yang diberikan. Jadi legislasi ini bersifat fleksibel.²⁸

Setiap negara anggota memiliki tanggung jawab untuk mengaplikasikan semua traktat dan undang-undang Uni Eropa secara benar dan tepat waktu. Komisi nantinya akan memantau aplikasinya di setiap negara anggota. Apabila negara anggota gagal dalam mengimplementasikan arahan EU dalam hukum nasionalnya atau dicurigai melanggar hukum EU, maka Komisi berhak untuk mengambil tindakan. Tindakan tersebut dilakukan dalam bentuk *Infringement Procedure*. Prosedur ini bersifat formal dan terdiri atas beberapa tahap sebagai berikut:

a. *Letter of formal notice*

Komisi meminta pemerintah nasional untuk memberi tanggapan terhadap ketidakpatuhan yang dilakukan dalam waktu dua bulan.

b. *Reasoned opinion*

Apabila tidak ada tanggapan atau tanggapan yang diberikan tidak memuaskan, maka komisi berhak menyatakan alasan mengapa negara

²⁸*Ibid.*

anggota tersebut melanggar hukum EU. Negara anggota tersebut memiliki waktu dua bulan untuk menanggapi hal tersebut.

c. *Referral to Court of Justice*

Apabila pada tahap *reasoned opinion* komisi tidak mendapatkan jawaban dari negara anggota terkait, maka komisi dapat mengajukan proses pengadilan ke *Court of Justice*.²⁹

Jika tidak terdapat solusi, maka komisi akan memproses negara anggota tersebut di *European Court of Justice*. Hal tersebut tertera dalam *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) Artikel 260 ayat (1), yang berbunyi:

“(1)... *If the Court of Justice of the European Union finds that a Member State has failed to fulfill an obligation under the Treaties, the State shall be required to take the necessary measures to comply with the judgement of the Court.*”

Uni Eropa dibentuk dengan tujuan untuk membawa perdamaian ke wilayah Eropa dengan cara membangun ketergantungan ekonomi diantara negara-negara di Eropa.³⁰ Namun seiring dengan berjalannya waktu, fokus Uni Eropa tidak hanya pada isu ekonomi saja. Uni Eropa mulai mengembangkan fokusnya ke masalah-masalah lain yang seperti politik dan keamanan. Awalnya, kerjasama yang dilakukan oleh Uni Eropa sebagai sebuah organisasi berdasar pada tiga pilar kerja sama Uni Eropa yang merupakan hasil dari *Maastricht Treaty*, yaitu:

²⁹European Commission at Work. *Infringement Procedure*. Diakses melalui http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_en.htm pada tanggal 6 April 2016.

³⁰Francesca Longo. 2012. “*Justice and Home Affairs as a New Tool of European Foreign Policy: The case of Mediterranean Countries*” dalam *The Foreign Policy of The European Union*. Brookings:Massachussets.

1. Pilar Ekonomi: Pasar Tunggal Eropa
2. Pilar Politik: berdasarkan pada kebijakan luar negeri dan keamanan bersama
3. Pilar sosial-hukum: menyangkut peradilan dan masalah dalam negeri.³¹

Ketiga pilar ini kemudian digabungkan dalam *Lisbon Treaty* yang merupakan perjanjian yang disetujui oleh kepala negara dan pemerintahan di Eropa di ibukota Portugal pada 18-19 Oktober 2007, dimana perjanjian ini merupakan amandemen terhadap *Maastricht Treaty* yang menjadi *Treaty of European Union (TEU)* dan *Treaty of Rome* menjadi *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*.³²

Lisbon treaty menghasilkan beberapa pasal antara lain:

- *the Union becomes a legal entity;*
- *the three pillars are merged together;*
- *a new rule of double majority is introduced;*
- *affirmation of the codecision rule between the European Parliament and the Council of Ministers as the ordinary legislative procedure;*
- *a stable presidency of the European Council (for a duration of 2 and a half years), renewable once;*
- *creation of one position: "High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy";*
- *right of citizens' initiative;*
- *enhancement of democratic participation, etc.*

Lisbon Treaty sendiri merupakan salah satu dari *primary law* di dalam EU. *Primary law* dalam EU bertindak sebagai dasar hukum dari semua tindakan EU. EU yang pada awalnya berangkat dari kerjasama ekonomi, mengembangkan fokusnya ke isu-isu global seperti isu lingkungan, energy, suaka, dan sebagainya.

³¹Nuraeni S, et al. Op. Cit., hal.

³²Robert Schuman. 2009. The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets. Hal 3

Uni Eropa sebagai sebuah institusi sangat mengedepankan demokrasi dan hak-hak dasar manusia. Terlihat dalam *European Union Charter of Fundamental Rights*, dimana piagam ini berisi tentang hak-hak dan kebebasan menurut Uni Eropa dalam *dignity, freedoms, equality, solidarity, citizens' rights, and justice*.³³

Dalam TFEU dicantumkan bahwa Uni Eropa merupakan '*Area of Freedom, Security, and Justice*'.³⁴ Dimana dikatakan bahwa:

“(1)... The Union shall constitute an area of freedom, security, and justice, with respect for fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States.”

Hal ini membuktikan bahwa Uni Eropa sebagai sebuah institusi sangat mengedepankan kebebasan, keamanan dan keadilan di dalamnya. Sehingga semua aktivitas yang dilakukan oleh Uni Eropa, harus berdasar pada nilai-nilai yang dianutnya tersebut.

B. Common European Asylum System

Sebagai sebuah institusi, EU menganggap bahwa wilayahnya merupakan *area of freedom, security and justice*. Sebagai wilayah yang mengedepankan keamanan, Uni Eropa membentuk kebijakan *Justice and Home Affairs* (JHA) sebagai bagian dari strategi keamanan yang didasari oleh proyek pengembangan stabilitas regional.

³³ European Commission. EU Charter of Fundamental Rights. Diakses melalui http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm, tanggal 29 Februari 2016.

³⁴ Official Journal of the European Union. 2012. *Consolidation Version of Treaty on the Functioning of the European Union. Title V: Area of Freedom, Security, and Justice*. Hal. 27

JHA diperkenalkan dalam *Treaty of Maastricht* sebagai pembuat kebijakan utama dalam EU dengan tujuan untuk mengembangkan kerjasama antar negara anggota dalam kebijakan keamanan domestik.³⁵ Didalam *Treaty of Amsterdam* JHA diikutkan ke dalam proyek yang lebih luas dengan membentuk “*area of freedom, security and justice*” (AFSJ). AFSJ inilah yang mencakup semua kebijakan-kebijakan yang terkait bukan hanya masalah keamanan saja, namun juga kebebasan dan keadilan.

JHA sebagai sebuah kebijakan memiliki tujuan untuk menghadapi tantangan keamanan baru. Strategi dalam JHA sendiri mengidentifikasi tantangan tersebut sebagai prioritas politik EU, yang harus berorientasi ke dimensi eksternal JHA, yaitu: mendukung hak asasi manusia di negara ketiga,³⁶ memperkuat institusi dan *good governance*, meningkatkan kapasitas untuk mengelola migrasi, asylum, dan pengelolaan perbatasan, dan menyediakan dukungan kepada negara-negara ketiga untuk melawan terorisme dan kejahatan terorganisasi.³⁷

Sebagai salah satu dimensi eksternal dalam JHA, masalah mengenai suaka merupakan salah satu isu penting yang dibahas di dalam EU itu sendiri. Untuk itu, EU khusus membuat kebijakan yang dengan bentuk *common approach* terhadap masalah suaka yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS) yang berada di bawah JHA. Hal ini juga merupakan dorongan ketika *Treaty of Amsterdam* dilaksanakan dimana semua negara anggota mengadopsi instrumen kebijakan suaka dan imigrasi yang mengikat secara hukum, sehingga komisi

³⁵Francesca Longo.Op. Cit., hal 89.

³⁶Negara ketiga atau third countries adalah istilah untuk negara-negara di luar Uni Eropa.

³⁷Fransesca Longo. Op. Cit.

memiliki peran yang kuat untuk menginisiasi legislasi dari CEAS ini.³⁸EU secara keseluruhan telah menerima kira-kira 43.5% permintaan suaka dari pengungsi seluruh dunia.Tugas EU untuk melindungi siapapun yang membutuhkan tertera dalam *Charter of Fundamental Right* dan *Treaty on the Functioning of the European Union*.Tindakan EU ini juga sebagai salah satu tanggung jawab internasional sebagai hasil dari Konvensi Jenewa terkait dengan status pengungsi tahun 1951.³⁹

Permasalahan mengenai pencari suaka yang datang ke EU setiap tahunnya adalah penyebarannya yang tidak merata di seluruh negara anggota.Pada tahun 2013, 90% klaim suaka hanya ditangani oleh 10 negara anggota.Swednia dan Malta merupakan negara-negara yang memiliki jumlah aplikasi tertinggi.Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu lokasi negara, kesejahteraan, serta negara mana yang memiliki kebijakan suaka yang lebih menguntungkan.⁴⁰Atas dasar inilah, EU harus melakukan tindakan solidaritas untuk membagi tanggung jawab untuk melindungi pengungsi dengan cara yang bermartabat, dan memastikan mereka diperlakukan secara adil.

CEAS mulai diterapkan pada tahun 1999, EU pada saat itu menginginkan sistem suaka yang dapat mengatasi masalah-masalah dalam penerimaan suaka di wilayah Eropa.Maka dari itu, EU memutuskan untuk menyelaraskan sistem suaka mereka yang didasari oleh legislasi yang mengikat.Fase pertama CEAS

³⁸European Council on Refugees and Exiles.From Schengen to Stockholm, a history of the CEAS.Diakses melalui <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/introduction/194.html> pada tanggal 16 Maret 2016.

³⁹European Commission. 2014. The EU explained: Migration and Asylum. European Commission Directorate-General for Communication: Brussels. Hal. 9

⁴⁰Ibid.

diselesaikan tahun 2006 dibawah Hague Program, dimana kebijakan ini terdiri dari tiga arahan dan satu regulasi.CEAS fase pertama ini berdiri di bawah *Treaty of Amsterdam*.Kemudian CEAS di amandemen pada tahun 2009.Hal ini didorong oleh berlakunya *Lisbon Treaty* yang memperkuat dasar hukum kebijakan mengenai suaka dan mengkategorikannya sebagai kebijakan yang mengikat secara hukum dalam EU.

Artikel 78 di dalam *Lisbon Treaty* secara tegas menyatakan bahwa EU membutuhkan fase kedua dari CEAS.Hal ini dapat dikarenakan standar kewajiban di dalam CEAS di bawah *Amsterdam Treaty*sangat terbatas.⁴¹Di dalam Artikel 78 *Lisbon Treaty* dinyatakan bahwa TEU mengharuskan negara-negara anggota untuk menyetujui kriteria di dalam CEAS.⁴²

Amandemen terhadap CEAS ini juga dilihat sebagai bentuk evaluasi yang dilakukan oleh Komisi Eropa untuk meningkatkan kinerja CEAS sebagai sebuah kebijakan.Fase kedua ini dikenal sebagai Stockholm Program.Stockholm Program bertujuan untuk mendirikan sebuah area perlindungan bagi orang yang membutuhkan perlindungan internasional, didasari oleh prosedur standar perlindungan yang tinggi, adil, dan efektif.⁴³Di dalam Stockholm Program juga dinyatakan bahwa setiap individu yang mencari suaka di negara anggota manapun di dalam EU, wajib untuk mendapatkan perlakuan setara.CEAS di bawah Stockholm Program mulai dilaksanakan pada tahun 2013, dan terdiri dari

⁴¹Frederica Toscano. 2013. *The Second Phase of The Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*. Institute of European Studies: Brusselshal 12.

⁴²Jens-Peter Bonde. 2008. *The Lisbon Treaty (The Readable Version)*. Foundation for EU Democracy: Notat Grafisk. Hal 74

⁴³European Council on Refugees and Exiles. Op. Cit.

beberapa aturan di dalamnya. Aturan tersebut meliputi *Asylum Procedure Directive*, *Reception Condition Directive*, *Qualification Directive*, *Dublin Regulation*, *Eurodac Regulation*.

Asylum Procedure Directive merupakan seperangkat aturan yang mengatur seluruh proses klaim suaka, termasuk di dalamnya: cara untuk menerapkan, bagaimana aplikasinya diperiksa, pertolongan apa yang akan diberikan kepada pencari suaka, bagaimana mengajukan banding dan apakah permohonan banding tersebut memungkinkan orang tersebut untuk tinggal di suatu wilayah, dan apa yang dilakukan apabila pemohon melarikan diri dan bagaimana menangani pemohon yang berulang.⁴⁴

Tujuan utama dari *Asylum Procedure Directives* adalah untuk lebih mengembangkan standar prosedur penerimaan yang diterapkan negara anggota untuk memberikan dan mencabut perlindungan internasional untuk dengan maksud untuk membangun prosedur suaka umum di EU, serta memastikan keputusan-keputusan terhadap permintaan suaka dapat dibuat secara efisien dan adil sehingga semua negara anggota dapat memeriksa semua permohonan dengan standar tinggi.⁴⁵

Reception Condition Directives merupakan instrument legislasi utama yang membahas tentang standar penerimaan yang diberikan negara anggota ke pencari suaka yang telah mengajukan aplikasi suaka. Kondisi yang dimaksud adalah akses

⁴⁴European Commission. 2014. Common European Asylum System. European Union: Brussels.

⁴⁵Official Journal of the European Union. Directive 2013/32/EU Of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast). Preamble part. 12

untuk memenuhi hak-hak dasar mereka selagi menunggu aplikasi suaka mereka diperiksa.

Reception Condition Directive ini memastikan pemohon memiliki akses untuk mendapatkan tempat tinggal, makanan, pelayanan kesehatan, pekerjaan, serta perawatan medis dan psikologi.⁴⁶ Sebelumnya penerapan standar penerimaan yang ditetapkan oleh EU ini ternyata dilakukan secara berbeda-beda oleh negara anggota, bahkan banyak negara anggota yang gagal mematuhi standar-standar tersebut.

Arahan yang baru tetap menggunakan prinsip utama yang memastikan setiap negara anggota menerapkan standar umum penerimaan bagi pemohon suaka, namun standar tersebut lebih diperjelas dengan memastikan bahwa setiap pemohon suaka mendapatkan standar hidup yang layak dan harus sebanding dengan semua standar yang digunakan oleh seluruh negara anggota sehingga perlakuan yang didapatkan oleh pemohon di seluruh EU adil dan merata tanpa pengecualian. Dengan adanya standar ini, diharapkan dapat membatasi ‘*secondary movement*’ dari pemohon.⁴⁷

Qualification Directive memiliki peran penting dalam CEAS. Fungsi dari *Qualification Directive* adalah untuk menetapkan standar kualifikasi yang ditujukan kepada warga negara ketiga⁴⁸, individu yang tidak memiliki kewarganegaraan yang membutuhkan perlindungan internasional, untuk

⁴⁶European Commission. Op, Cit.

⁴⁷Official Journal of The European Union. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast). Preamble part 11 dan 12

⁴⁸*Third Country Nationals* atau warga negara ketiga merupakan istilah yang sering digunakan oleh EU yang mengacu pada individu yang berasal negara-negara di luar EU.

mendapatkan status pengungsi atau sebagai individu yang berhak untuk mendapatkan perlindungan sementara.⁴⁹ Kualifikasi status yang diberikan oleh EU adalah pemohon, pengungsi, penerima perlindungan anak dan penerima perlindungan sementara.

Definisi pemohon menurut EU disini adalah orang yang ingin mengajukan permohonan perlindungan internasional yang berstatus pengungsi dan penerima perlindungan sementara. Pencari suaka yang statusnya diluar kedua status tersebut tidak tergolong sebagai pemohon menurut EU. Status pengungsi yang digunakan EU untuk memperjelas aturan kualifikasi berdasar pada definisi dari konvensi Jenewa tentang status pengungsi. Namun, di dalam QD, definisinya dibatasi menjadi “warga negara di luar EU” dan “orang yang tidak memiliki kewarganegaraan”,⁵⁰ tidak seperti teks asli dalam konvensi Jenewa yang menyebutkan “setiap orang”.

Kualifikasi status penerima perlindungan sementara juga dimasukkan sebagai kualifikasi untuk meningkatkan sistem perlindungan terhadap orang-orang yang tidak dikualifikasikan sebagai pengungsi, melainkan orang yang memiliki alasan substansial yang membuktikan bahwa apabila mereka dikembalikan ke negara asalnya, ia akan menghadapi situasi yang dapat

⁴⁹Official Journal of the European Union. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011, on standards for the qualification of third-country nationals or stateless person as beneficiaries of international protection (recast). Article 1 (purpose)

⁵⁰Ibid. Article 2 part e dan g

membahayakan dirinya dan tidak dapat atau tidak mampu mendapatkan perlindungan untuk dirinya sendiri.⁵¹

Arahan ini mewajibkan negara anggota untuk memberikan status kepada pemohon yang memenuhi syarat sesuai dengan kualifikasi yang diterapkan oleh EU dengan melihat serangkaian perlindungan hak dari tindakan *refoulement* (penolakan atau pengembalian pengungsi atau pencari suaka ke wilayah yang dapat membahayakan hidup mereka), izin tinggal, dokumen perjalanan, akses pekerjaan, akses pendidikan, kesejahteraan sosial, pelayanan kesehatan, serta ketentuan-ketentuan spesifik untuk anak-anak dan orang yang rentan. Setelah CEAS dirombak tahun 2013, arahan diharapkan dapat berkontribusi untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam menentukan kualifikasi dari status pencari suaka yang masuk ke EU.⁵²

Dublin Regulation merupakan sistem yang awalnya muncul sebagai *Dublin Convention*. *Dublin Convention* diadopsi setelah diimplementasikannya *Schengen Agreement* yang menghilangkan batas-batas negara di wilayah Eropa. Keadaan dimana tidak adanya batas diantara negara anggota inilah yang membuat munculnya kebutuhan untuk membuat harmonisasi yang kuat di seluruh aspek kebijakan di dalam EU, termasuk masalah suaka. Schengen memungkinkan pencari suaka yang masuk untuk bergerak secara bebas ke seluruh wilayah Eropa,

⁵¹Federica Toscano. Op. Cit. Hal 16.

⁵²European Commission. *Op, Cit.*

dan inilah yang menjadi alasan bagi negara-negara anggota untuk memiliki tanggung jawab bersama dalam memeriksa klaim suaka.⁵³

Dublin Convention kemudian digantikan oleh *Dublin regulation II* pada tahun 2003. *Dublin II* tetap mempertahankan prinsip dasar dari *Dublin Convention*, namun di dalamnya ia lebih memperjelas kriteria tanggung jawab seluruh negara anggota. Kriteria yang dimaksud adalah memastikan semua klaim suaka yang masuk diperiksa secara substantif untuk menghindari klaim suaka yang berulang (*Asylum Shopping*), dimana pencari suaka memasukkan aplikasi ke beberapa negara anggota yang dianggap paling mungkin menerima mereka atau yang paling banyak menawarkan *reception benefit*, kemudian negara yang menjadi tempat masuk pertama memiliki tanggung jawab penuh untuk menangani klaim suaka secara keseluruhan. Kriteria lainnya adalah untuk mencegah adanya negara anggota yang tidak menerima atau menolak untuk memberi perlindungan kepada pencari suaka, keadaan ini disebut '*asylum seekers in orbit*'.⁵⁴ Semua negara anggota selain Denmark menyetujui *Dublin II*, begitupula dengan negara non-anggota yang masuk dalam zona Schengen seperti Norwegia, Islandia, Swiss, dan Luxembourg.

Dublin Regulation II ini kemudian diganti menjadi *Dublin regulation III* pada tahun 2013. Hal ini disebabkan munculnya kritikan terhadap praktek *Dublin Regulation II* yang dianggap tidak adil mendistribusikan tanggung jawab penanganan aplikasi suaka. *Dublin regulation III* resmi dijalankan pada tahun

⁵³Suzan Fratzke. 2015. *The Fading Promise of Europe's Dublin System*. Brussels: Migration Policy Institute. Hal 4

⁵⁴*Ibid.*

2013 dengan dua tujuan utama, yaitu (1) memastikan akses perlindungan yang cepat kepada siapapun yang membutuhkan, dan (2) untuk meningkatkan efisiensi prosedur suaka dan mengurangi biaya yang dikeluarkan negara anggota dengan cara menghalangi pencari suaka memasukkan beberapa aplikasi pengajuan. Dublin regulation III menetapkan kriteria untuk menentukan tanggung jawab negara anggota dalam menangani aplikasi suaka yang harus diterapkan dalam kriteria hirarki yaitu:

- Pertimbangan keluarga. Memprioritaskan penyatuan keluarga dan kesejahteraan anak-anak yang tidak memiliki pendamping. Pencari suaka yang memiliki anggota keluarga dengan status pengungsi atau yang masih dalam proses pengajuan suaka akan mendapatkan klaim mereka di negara tempat negara inti mereka berada. Apabila seorang anak tanpa pendamping memiliki anggota keluarga di negara anggota lain, maka negara anggota tersebut bertanggung jawab dalam menangani klaim anak tersebut.
- Ijin tinggal atau visa legal. Dalam kasus pencari suaka yang tidak memiliki keluarga, apabila ia memiliki dokumen ijin tinggal atau visa yang valid, maka klaim mereka akan ditangani oleh negara anggota yang mengeluarkan dokumen tersebut.
- Illegal Entry. Jika pemohon tidak termasuk dalam kriteria diatas, maka pemohon yang tidak memiliki keluarga dan dokumen ijin tinggal yang secara illegal transit melalui beberapa negara anggota ketika memasuki

wilayah Uni Eropa merupakan tanggung jawab dari negara anggota tempat dia pertama kali datang.

- Tempat aplikasi. Terakhir, ketika seseorang tidak memenuhi kriteria diatas, maka tanggung jawab berada pada negara anggota pertama dimana pemohon mengajukan klaim suaka.⁵⁵

Kemudian yang terakhir adalah *Eurodac regulation*. Eurodac merupakan mekanisme yang dibuat untuk membantu jalannya *Dublin Regulation II*, dengan mendirikan sentralisasi sistem dan *database* untuk menngambil dan menyimpan sidik jari pemohon suaka dan individu yang ditangkap ketika melewati batas terluar Uni Eropa. Melalui unit sentral Eurodac, otoritas yang berkepentingan dapat memeriksa apakah sidik jari pemohon sudah direkam di database atau tidak, sehingga diketahui apakah orang tersebut telah mengajukan permohonan suaka atau transit melewati negara anggota lainnya setelah memasuki wilayah EU.⁵⁶

C. Krisis Pengungsi Eropa

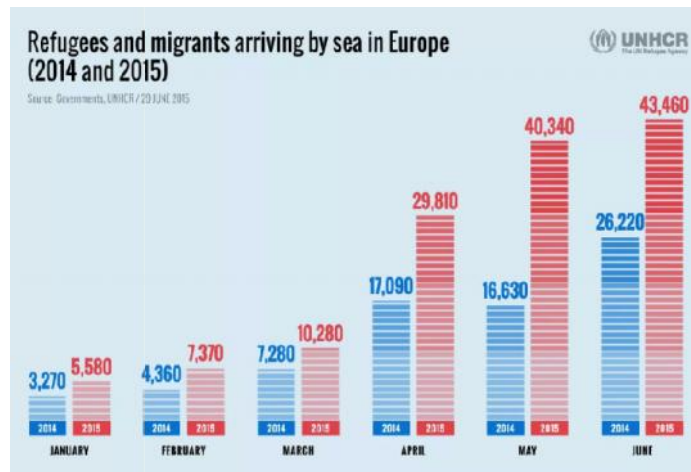
Dalam sejarahnya, Eropa telah menerima pengungsi datang ke wilayah mereka sejak Perang Dunia ke II berakhir. Perang dunia ke II mengakibatkan perpindahan masal terbesar di abad ke-20, dimana jutaan etnis Jerman diusir dari Uni Soviet dan jutaan lainnya melarikan diri dari kerasnya rezim Joseph Stalin ke

⁵⁵Council of the European Union, 'Council Regulation (EC) No. 343/2003'; European Union, 'Regulation (EU) No. 604/2013'.

⁵⁶ Suzan Fratzke. Op.Cit.,hal 5

wilayah Eropa barat.⁵⁷ Hal ini merupakan krisis pengungsi terparah yang pernah dialami Eropa sepanjang sejarah. Tahun 1989, runtuhnya Uni Soviet juga menjadi penyebab krisis pengungsi di Eropa, walaupun pada saat itu pergerakannya dikontrol secara ketat oleh negara-negara anggota *European Communities*.⁵⁸

Diagram 3.1 Pengungsi dan Migran yang datang melalui Jalur Laut



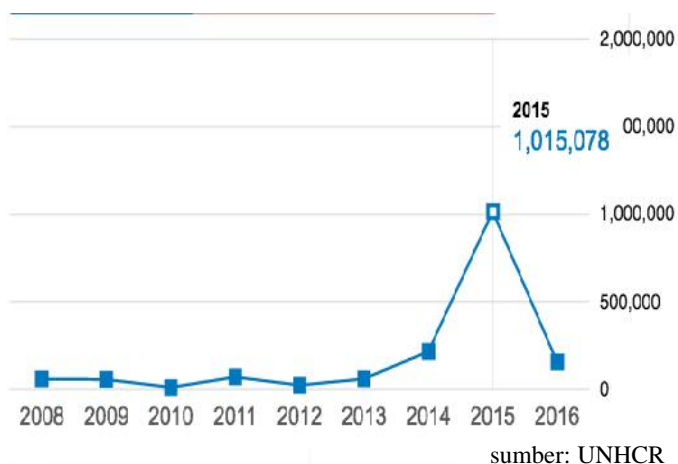
Sumber : UNHCR

Gambar diatas memperlihatkan bahwa sepanjang tahun 2015, EU dihadapkan pada krisis pengungsi terbesar setelah Perang Dunia ke II. Dibandingkan dengan tahun 2014, jumlah pengungsi yang masuk ke daratan Eropa pada tahun 2015 meningkat drastis. Angka pengungsi yang masuk ke Eropa periode Januari – Juni melalui jalur laut pada tahun 2014 adalah 74.850, sedangkan tahun 2015 pada periode yang sama, angka pengungsi yang masuk mencapai 136.840.

⁵⁷The Washington Post. A Visual Guide to 75 Years of Major Refugee Crises Around the World. Diakses melalui <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>, pada tanggal 19 Maret 2016.

⁵⁸Nuala Mole. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. AIRE Centre: London. Hal.7

Diagram 3.2 Jumlah pengungsi yang masuk melalui Laut Mediterrania



Data di atas memperlihatkan jumlah pengungsi dan migran secara keseluruhan yang sampai di Eropa pada tahun 2015 sendiri via laut menurut UNHCR mencapai angka 1.015.078 orang. Apabila dibandingkan dengan angka pengungsi yang masuk ke Eropa pada tahun 2014 secara keseluruhan yang hanya mencapai 280.000 orang⁵⁹, maka hal ini membuktikan bahwa jumlah pengungsi tahun 2015 merupakan jumlah arus pengungsi tertinggi sejak Perang Dunia II.

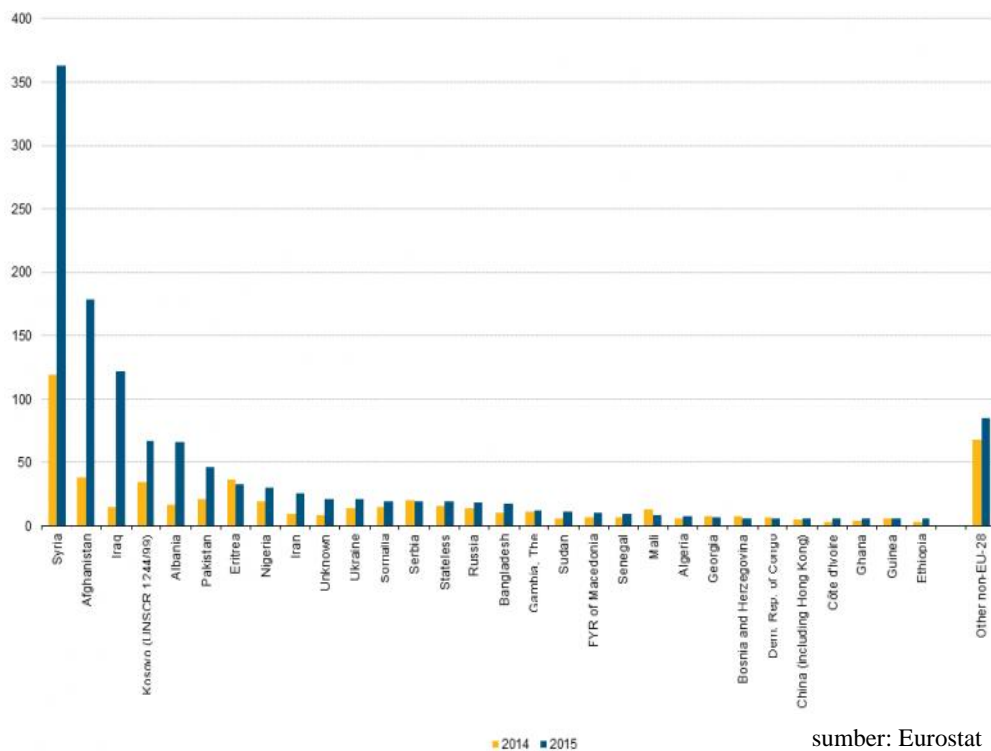
Salah satu faktor meningkatnya pengungsi ke Eropa adalah perang sipil di Suriah yang berlangsung selama kurang lebih lima tahun lamanya. Perang sipil yang terjadi akibat protes kelompok pro-demokrasi yang ingin menggulingkan rezim diktator Bashar Al-Assad ini mengakibatkan ketidakstabilan di wilayah tersebut.⁶⁰ Hal inilah yang mendorong warga Suriah untuk mencari perlindungan ke wilayah yang lebih aman, terutama ke daratan Eropa. Hal ini dapat dilihat dari

⁵⁹International Organization for Migration. *Irregular Migrant, refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015: IOM*. Diakses melalui <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>, pada tanggal 19 Maret 2016.

⁶⁰BBC. *Syria: The Story of the Conflict*. Diakses melalui <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868> pada tanggal 19 Maret 2016.

data statistik jumlah permohonan suaka yang masuk di EU berdasarkan asal negara pemohon sepanjang tahun 2014 dan 2015.

Diagram 3.3 Negara Asal (Non-EU) pemohon suaka di 28 negara anggota EU, 2014 dan 2015.



sumber: Eurostat

Dapat dilihat di diagram 3.3 bahwa pemohon suaka yang berasal dari Suriah merupakan pemohon suaka terbanyak yang masuk ke EU sepanjang tahun 2015. Kemudian diikuti dengan Afghanistan dan Iraq. Kedua negara ini juga tengah menghadapi konflik berkepanjangan yang mengakibatkan warganya terpaksa untuk meninggalkan negara asal. Alasan mereka datang ke Eropa,

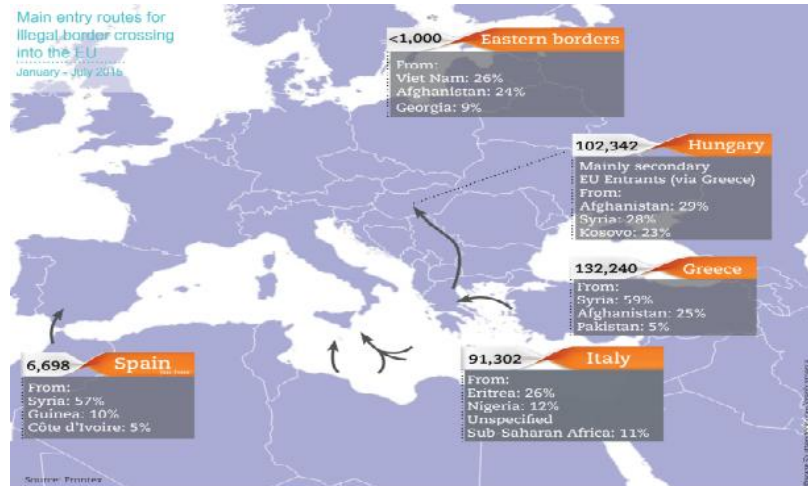
menurut Charles Kirchofer, seorang kandidat PhD dari King's College London⁶¹, karena negara-negara di Timur Tengah yang menjadi tujuan utama pengungsi ternyata tidak mampu untuk menyediakan pelayanan yang layak bagi pengungsi yang datang. Hal ini yang memaksa pengungsi tersebut memutuskan untuk mencari kehidupan yang lebih layak ke negara-negara kaya, seperti di Eropa. Mereka melihat Eropa seperti sebuah tempat yang menawarkan ketentraman dan kesejahteraan, jika dibandingkan dengan negara asal mereka.

Penanggulangan krisis pengungsi di Eropa saat ini menjadi fokus penting bagi EU, terutama negara-negara anggota yang menjadi jalur masuk utama pengungsi di wilayah Balkan barat, seperti Yunani dan Hungaria. Yunani sendiri merupakan rute utama bagi pengungsi yang melewati jalur Balkan barat yang kemudian nantinya mereka akan menuju Hungaria. Hungaria sendiri posisinya adalah sebagai tempat transit utama bagi pengungsi yang akan menuju ke Eropa Barat, khususnya Jerman.⁶²

⁶¹The Telegraph. Why do refugees and migrants come to Europe, and what must be done to ease the crisis. Diakses melalui <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/11845205/Why-do-refugees-and-migrants-come-to-Europe-and-what-must-be-done-to-ease-the-crisis.html>, pada tanggal 19 Maret 2016.

⁶²Independent. 6 charts and a map that show where Europe's refugees are coming from- and the perilous journeys they are taking. Diakses melalui <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-charts-that-show-where-refugees-are-coming-from-where-they-are-going-and-how-they-10482415.html>, pada tanggal 19 Maret 2016.

Gambar 3.1 Rute Utama Pengungsi dan Migran ke Eropa per Januari-Juli 2015



sumber: Frontex yang diolah oleh oecd.org

Gambar 3.2 Rute Utama Pengungsi ke Eropa tahun 2015



sumber: The Washington Post

Pada gambar 3.1 dapat dilihat bahwa Hungaria dan Yunani merupakan rute utama yang paling banyak dilewati oleh pengungsi. Banyaknya pengungsi yang berusaha masuk wilayahnya, membuat Hungaria akhirnya memutuskan untuk membangun pagar kawat di perbatasannya dengan Serbia pada Juni

2015.⁶³ Kemudian dilanjutkan dengan menutup perbatasannya dengan Kroasia pada Oktober 2015. Hal ini dilakukan setelah rencana pengiriman pasukan untuk menghalau pengungsi masuk ke Yunani, yang didukung penuh oleh Hungaria gagal disepakati oleh pemimpin-pemimpin EU.⁶⁴

Perdana Menteri Hungaria, Viktor Orban dalam wawancaranya dengan media cetak liberal-konservatif Jerman, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* atau FAZ, menyatakan bahwa:

*“... Any European Politicians is irresponsible that makes immigrants hope for a better life and encouraged them to leave everything behind, risking their lives in the direction of Europe. That is why the fence, we build in Hungary, is important. We do this not for fun, but because it is necessary. It is pretty depressing that except of us (Hungary), no one wants to protect the borders of Europe..”*⁶⁵

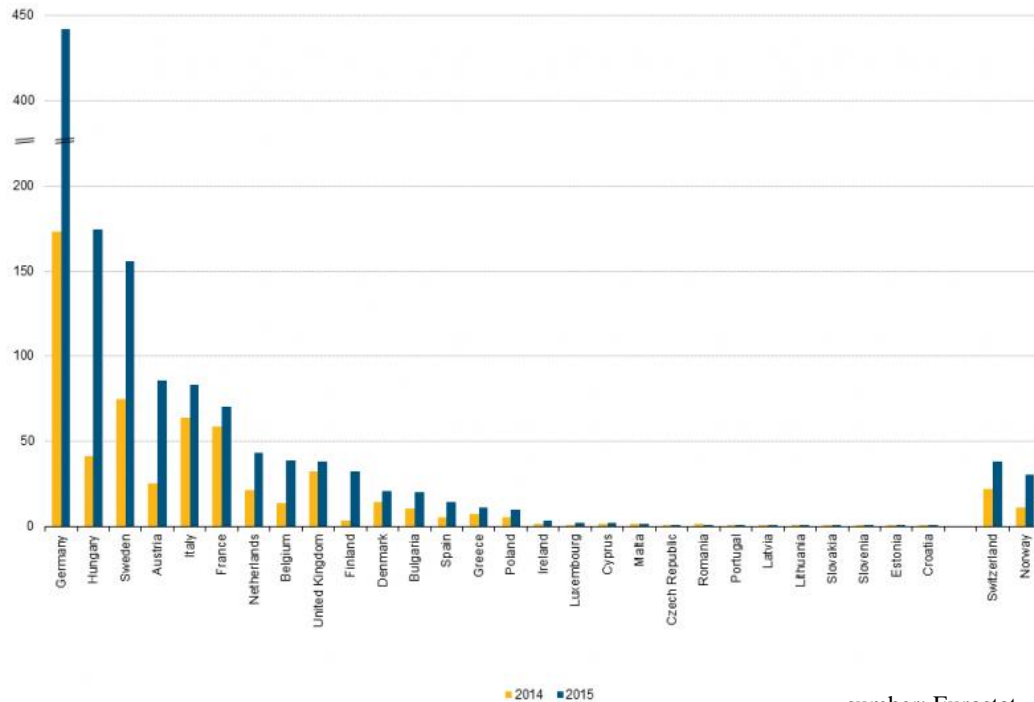
Dalam pernyataannya tersebut, Orban menganggap bahwa respon para pemimpin Eropa seperti Kanselir Merkel dan Presiden Hollande yang menyambut pengungsi untuk datang ke Eropa sangat tidak bertanggung jawab. Dengan keadaan Hungaria yang dibanjiri pengungsi, Orban menyatakan mustahil menampung semua pengungsi di wilayahnya.

⁶³The Guardian. *Migrants on Hungary's Border fence: 'This wall, we will not accept it'*. Diakses melalui <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/22/migrants-hungary-border-fence-wall-serbia>, pada tanggal 19 Maret 2016.

⁶⁴BBC. *Migrant Crisis: Hungary Closes Border with Croasia*. Diakses melalui <http://www.bbc.com/news/world-europe-34556682>, pada tanggal 19 Maret 2016.

⁶⁵Frankfurter Allgemeine Zeitung. *Viktor Orban: "Wer überrannt wird, kann niemanden aufnehmen"*. Dikutip dan diakses melalui <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/viktor-orban-wer-ueberrannt-wird-kann-niemanden-aufnehmen-13782061.html>, pada tanggal 20 Maret 2016.

Diagram 3.4 Jumlah pencari suaka di negara anggota EU dan EFTA tahun 2014 dan 2015 (dalam ribuan)



sumber: Eurostat.

Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Pada diagram 3.4, dapat dilihat bahwa negara dengan angka pemohon suaka terbanyak adalah Jerman, Hungaria, dan Swedia. Banyaknya pemohon suaka yang harus diproses di negaranya, tentu saja membuat Hungaria kewalahan. Dalam pertemuannya dengan pemimpin EU di Brussels pada 3 September 2015, Orban menyatakan:

“...The German Chancellor said clearly that nobody can leave Hungary without being registered. We have to registers everybody, We can not leave anybody from Hungary to go to Austria and Germany without being registered. So it is not a strategy, it is law enforcement. That is going on. The problem is not European’s problem, it is Germany’s problem. Nobody would like to stay in Hungary, we don’t have difficulties with who would stay in Hungary, Nobody would like to stay

*in Hungary, nor Slovakia, nor Poland. All of them would like to go to Germany, Our job is only to register them..”*⁶⁶

Pernyataan tersebut menggambarkan pandangan Orban yang merasa bahwa pengungsi yang transit di Hungaria untuk masuk ke Jerman sebagai beban bagi Hungaria. Orban menyatakan bahwa masalah ini bukan masalah Eropa, tetapi masalah Jerman. Hungaria hanya bertugas untuk mendaftarkan para pengungsi yang masuk. Tanggung jawab untuk menangani permohonan inilah yang juga dianggap sebagai beban bagi Hungaria dan Hungaria merasa kebijakan suaka yang dimiliki oleh EU gagal dalam memikul tanggung jawab dalam situasi krisis ini.⁶⁷

Jerman dibawah kepemimpinan Kanselir Angela Merkel memiliki sikap berbeda dengan Hungaria dalam menghadapi krisis pengungsi di Eropa. Merkel menerima pengungsi masuk ke Jerman dengan tangan terbuka, dan menyatakan bahwa setiap pemohon suaka terutama yang berasal dari Suriah berhak untuk diperlakukan secara terhormat dan bermartabat.⁶⁸ Pada Agustus 2015, menteri dalam negeri Jerman, Thomas de Maiziere secara resmi menyatakan akan menerima setidaknya 800.000 pemohon suaka dan pengungsi masuk ke

⁶⁶Dikutip dari video pernyataan Victor Orban yang dirilis oleh The Guardian. Diakses melalui <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/migration-crisis-hungary-pm-victor-orban-europe-response-madness>. Pada tanggal 20 Maret 2016.

⁶⁷Hungary Today. Border protection must be the priority.: PM Viktor Orban; s Frankfurter Allgemeine Zeitung Article in full. Diakses melalui <http://hungarytoday.hu/news/border-protection-must-priority-pm-viktor-orban-frankfurter-allgemeine-zeitung-article-full-18798>, pada tanggal 20 Maret 2016.

⁶⁸Independent. Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain urged to make a ‘similar statement’. Diakses melalui <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html> pada tanggal 20 maret 2016.

wilayahnya.⁶⁹Jumlah ini setara dengan empat kali jumlah pemohon suaka yang diterima Jerman tahun 2014.

Kebijakan Merkel yang menerima pengungsi datang ke Jerman mengundang protes kelompok ekstrimis sayap kanan Jerman dan neo-Nazi. Protes dilakukan di kota Heudenau yang merupakan tempat dimana pengungsi ditampung untuk sementara, sebagai bentuk penolakan atas kedatangan pengungsi tersebut.⁷⁰Aksi protes tersebut ternyata tidak mengurungkan niat Merkel untuk tetap menerima pengungsi.Setelah protes tersebut terjadi, Merkel justru mengunjungi tempat penampungan pengungsi tersebut. Dalam pidatonya di depan para demonstran yang menuduhnya sebagai ‘pengkhianat’, Merkel menyatakan:

*“There can be no tolerance of those who question the dignity of other people, There is no tolerance of those who are not ready to help, where, for legal and humanitarian reasons, help is due.”*⁷¹

Merkel juga menyatakan bahwa menjadi negara yang menjadi tujuan orang-orang bermigrasi merupakan sebuah kebanggaan. Ia juga berkeinginan untuk tetap membuka Jerman dan Eropa terbuka untuk menerima suaka atas nama kemanusiaan.

Dalam pertemuannya dengan Presiden Perancis Francois Hollande di Berlin Jerman, Merkel dan Hollande mendesak EU untuk segera mewajibkan

⁶⁹The Guardian. Germany raises estimate on refugee arrivals to 800.000 this year. <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/20/germany-raises-estimate-refugee-arrivals-800000>, pada tanggal 20 Maret 2016.

⁷⁰Euroactiv. <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/merkel-condemns-disgusting-violence-against-refugees/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2016

⁷¹The Guardian. Immigration and asylum opinion: Angela Merkel’s humane stance on immigration is a lesson to us all..diakses melalui <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/aug/30/immigration-asylumseekers-refugees-migrants-angela-merkel>, pada tanggal 20 Maret 2015.

pembagian kuota pencari suaka. Pernyataan Francois Hollande dalam pertemuan tersebut:

*“We must put in place a unified system for the right to asylum. Rather than wait, we should organize and reinforce our policies, and that is what France and Germany are proposing.”*⁷²*What is happening today is not enough and there are countries that are not fulfilling their moral obligations, this initiative involves asking the president of the commission and the president of the council and all our partners, so that we can put in place immigration policies worthy of what we represent”*⁷³Merkel juga menjelaskan bahwa posisi Jerman dan Perancis disini mewakili *“sharing of duty...the principle of solidarity”* diantara negara-negara anggota terkait masalah pengungsi.⁷⁴

Pada tanggal 9 September, Presiden Komisi Eropa Jean-Claude Juncker berpidato di Strasbourg, Perancis untuk mengumumkan rencana mekanisme relokasi darurat terhadap pengungsi yang berada di Hungaria, Yunani dan Italia. Dalam pidatonya, Juncker menyatakan bahwa:

“...European Union is not in a good state..”
“We European should remember well that Europe is a continent where nearly everyone has at one time been a refugee. Our common history is marked by millions of Europeans fleeing from religious or political persecution, from war, dictatorship, or oppression. We European should know and should never forget why giving refugee and complying with the fundamental right to asylum is so important. So it is high time to act to manage the refugee crisis. There is no alternative to this.
*It is clear that the Member States where most refugees first arrive cannot be left alone to cope with this challenge. So I call on Member States to adopt the Commission proposals on the emergency relocation of altogether 160.000 refugees at the Extraordinary Council of Interior Ministers on 14 September..”*⁷⁵

⁷²Euractiv. Merkel, Hollande urge unified EU response to refugee crisis. Diakses melalui <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/merkel-hollande-urge-unified-eu-response-to-refugee-crisis/>, pada tanggal 20 Maret 2016.

⁷³The Guardian. Germany and France demand binding refugee quota for EU members. Diakses melalui <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-france-eu-refugee-quotas-migration-crisis>, pada tanggal 20 maret 2016.

⁷⁴Ibid.

⁷⁵European Commission Press Release Database. State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity, and Solidarity. Diakses melalui http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm pada tanggal 21 Maret 2015.

Dalam proposalnya tersebut Juncker berencana merelokasi pengungsi tersebut ke semua negara anggota EU dengan kuota yang mengikat. Sistem tersebut juga diharapkan dapat dilaksanakan secara permanen untuk menanggulangi situasi krisis secara cepat di masa mendatang. Di proposal juga disebutkan bahwa EU akan berusaha memperkuat sistem suakanya dan akan meninjau *Dublin System*, yang berisi tentang aturan bahwa setiap pencari suaka harus mengajukan klaim ke negara dimana mereka pertama kali masuk.

Sebelum proposal tersebut diumumkan oleh presiden Juncker, Presiden Perancis Francois Hollande telah berjanji akan menerima 24.000 pencari suaka untuk masuk ke Perancis dalam dua tahun kedepan.⁷⁶ Dalam konferensi pers yang dilaksanakan pada tanggal 7 September 2015 tersebut, Hollande menyatakan:

“...It was a fundamental principle of France to accept asylum seekers. It is the duty for France, the right of asylum is an integral part of our body and soul. Our history demands this responsibility. The France are great people forged over generations of people who sometimes have come from far away. We cannot leave Germany alone to take on tis responsibility. If there is not a united policy, this mechanism will not work, it will collapse and it will undoubtedly be the end of the Schengen, the return of national borders.”⁷⁷

Rencana presiden Hollande untuk menerima 24.000 pengungsi tersebut juga diikuti oleh rencana Perancis untuk memulai operasi militer di Suriah sebagai bentuk responnya terhadap krisis pengungsi di Eropa.

Inggris sendiri dibawah kepemimpinan Perdana Menteri David Cameron akhirnya menanggapi krisis pengungsi di Eropa dengan menambah kuota pengungsi dari Suriah sebanyak 20.000 orang dalam jangka waktu lima tahun.

⁷⁶The Local. France to take in 24.000 refugees over two years. Diakses melalui <http://www.thelocal.fr/20150907/france-agrees-to-take-in-24000-refugees>, pada tanggal 21 Maret 2016

⁷⁷Ibid.

Dalam pernyataannya selama dua jam dihadapan anggota parlemen Inggris, Perdana Menteri Cameron mengatakan bahwa:

*“Turning to the question of refugees, Britain already work with UN to deliver resettlement programs, and we will accept thousand more under the existed schemes (Vulnerable persons relocation scheme for Syrian nationals).. By given the scale of this crisis and the suffering of the Syrian people, **it is right we should do much more.** So we are proposing that **Britain should resettle up to 20.000 refugees** over the rest of this parliament. In doing so we continue to show the world that this country is the country of extraordinary compassion, always standing up for our values and helping those in need. Britain would play its part alongside our other European partners, but because we are not part of the EU’s borderless Schengen Agreement, Britain is able to decide its own approach. we will continue with our own approach of taking refugees from the camps and from elsewhere in Turkey, Jordan, and Lebanon”⁷⁸*

Rencana tersebut secara resmi dikeluarkan Inggris dimana sebelumnya Perdana Menteri Cameron menyatakan untuk memenuhi tanggung jawab moral terhadap krisis pengungsi yang terjadi di Eropa.⁷⁹ Hal ini juga sebagai tanggapan Perdana Menteri Cameron terhadap peristiwa terdamparnya seorang anak pengungsi Suriah di pantai Bodrum, Turki. Anak yang diketahui bernama Aylan Kurdi tenggelam bersama dengan pengungsi Suriah lainnya yang berusaha untuk mencapai Pulau Kos di Yunani.⁸⁰

Sebelumnya, respon pemerintah Inggris terhadap krisis di Suriah awalnya adalah dengan memberikan bantuan kemanusiaan dengan jumlah yang besar. Akan tetapi Inggris tidak menawarkan relokasi terhadap pengungsi di Suriah ke

⁷⁸ Dikutip dari video pernyataan David Cameron di depan Parlemen Inggris yang dirilis oleh BBC. Diakses melalui <http://www.bbc.com/news/uk-34171148> pada tanggal 21 Maret 2016.

⁷⁹ The Guardian. David Cameron says UK will fulfill moral responsibility over migration crisis. Diakses melalui <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/03/david-cameron-says-uk-will-fulfil-moral-responsibility-over-migration-crisis>, pada tanggal 21 Maret 2016.

⁸⁰ The Guardian. Shocking images of drowned Syrian boy show tragic plight of refugees. Diakses melalui <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/shocking-image-of-drowned-syrian-boy-shows-tragic-plight-of-refugees>.

Inggris. Inggris justru menolak bekerjasama dengan UNHCR untuk merelokasi pengungsi tersebut karena menganggap bahwa pendekatan yang tepat untuk krisis tersebut adalah dengan memberi bantuan kemanusiaan.⁸¹ Kemudian pada Januari 2009, pemerintah Inggris akhirnya memutuskan untuk menawarkan relokasi terhadap pengungsi Suriah, program yang direncanakan tersebut bernama “*Syrian Vulnerable Person Resettlement Programme*” (VPR). Namun di dalam program VPR ini, Inggris hanya menerima ratusan pengungsi selama tiga tahun, tetapi tidak menetapkan kuota.⁸²

Untuk mengatasi krisis pengungsi ini, selain merencanakan relokasi darurat, EU juga mengadakan KTT keempat terhadap krisis pengungsi. KTT ini bertujuan mendapatkan kerjasama Turki untuk membendung ratusan ribu pengungsi dan menyetujui paket kebijakan represif untuk menjaga perbatasan terluar EU dan membatasi pengungsi yang masuk. Dalam KTT ini, para pemimpin EU menyetujui untuk memberikan bantuan politik terhadap rencana tindakan terhadap Turki, dengan menawarkan bantuan hingga tiga juta poundsterling, bebas visa perjalanan untuk warga negara Turki, kelanjutan negosiasi keanggotaan EU yang diajukan Turki, dan janji-janji lainnya sebagai usaha untuk mendapatkan kerjasama Turki. Hal ini dilakukan untuk menahan lebih dari dua juta pengungsi Suriah di Turki dan mencegah mereka untuk datang ke Eropa.⁸³

⁸¹ Melanie Gower and Hannah Cromarty. 2016. Syrian refugees and the UK. House of Commons Library. Hal 6

⁸² Ibid.

⁸³ The Guardian. European Leaders offset Turkey ‘action plan’ on migrant crisis. Diakses melalui <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/15/big-decisions-unlikely-migration-summit-eu-leaders>, pada tanggal 21 Maret 2016.

Pada tanggal 13 November, terjadi serangan di Paris yang dilakukan oleh kelompok teroris, dimana ISIS mengaku bertanggung jawab atas serangan tersebut. Serangan yang memakan setidaknya 129 korban⁸⁴ tersebut menimbulkan perdebatan terhadap krisis pengungsi yang dialami Eropa. Horst Seehofer, menteri kesehatan dan perlindungan sosial Jerman yang berasal dari partai konservatif Jerman mengatakan bahwa serangan ini merupakan bukti bahwa Eropa tidak hanya membutuhkan control perbatasan eksternal yang lebih kuat, tetapi juga perbatasan nasional. Para pemimpin partai konservatif di Jerman juga menekan Kanselir Merkel untuk memperlambat masuknya pengungsi dan imigran dari Timur tengah.⁸⁵

Pemimpin Partai National Front Perancis yang beraliran sayap kanan, Marie Le Pen juga menyatakan bahwa pemerintah Perancis harus membatasi jumlah pengungsi yang masuk dan menindak masjid-mesjid radikal dan melarang kelompok-kelompok Islam di Perancis. Pemerintah Republik Ceko dan Polandia juga menyatakan bahwa adanya hubungan langsung antara masuknya pengungsi Suriah dan serangan di Paris, hal ini mendorong munculnya asumsi bahwa setidaknya salah satu teroris dalam serangan tersebut menyamar sebagai pengungsi dari Suriah.⁸⁶

⁸⁴ The Economist. <http://www.economist.com/news/europe/21678508-least-forty-are-dead-others-are-held-hostage-french-security-services-had-warned-attack-might-be>, diakses pada tanggal 22 Maret 2016

⁸⁵ The Economist. <http://www.economist.com/news/europe/21678514-je-suis-charlie-was-about-free-speech-time-issue-migrants-europe-sees-paris-attacks>, diakses pada tanggal 22 Maret 2016

⁸⁶ Huffington Post. http://www.huffingtonpost.com/european-horizons/paris-attacks-and-europes_b_8684636.html, diakses pada tanggal 22 Maret 2016

Presiden Juncker sendiri dalam KTT G-20 di Turki menyatakan bahwa kebijakan Eropa terhadap pengungsi tidak perlu ditinjau kembali secara menyeluruh. Pernyataan ini merespon serangan teroris di Paris yang menyebabkan kritikan terhadap kebijakan suaka di Eropa. Juncker menambahkan bahwa yang bertanggung jawab dalam serangan di Paris tidak bisa disamakan dengan pengungsi, dan pencari suaka. Orang tersebut adalah kriminal, bukan pengungsi. Sedangkan Kanselir Angela Merkel membuat pernyataan terkait dengan serangan Paris yang mengatakan bahwa:

*“We believe in the rights of every individual to seek fortune, in respect for others and in tolerance, let us reply to the terrorists by resolutely living our values and by redoubling those values across all of Europe. Now more than ever”*⁸⁷

Pernyataan tersebut merupakan respon Merkel terhadap tekanan yang diterimanya. Tekanan tersebut datang dari partai *Christian Social Union* (CSU) Jerman yang mendesak Merkel untuk segera meningkatkan control perbatasan Jerman dan batas terluar Eropa.⁸⁸

Presiden Hollande sendiri pada tanggal 18 November 2015 menyatakan bahwa Perancis akan kembali menerima 30.000 pengungsi dalam jangka waktu dua tahun ke depan. Hollande membuat pernyataan sebagai berikut:

“30.000 refugees will be welcomed over the next two years. Our country has the duty to respect this commitment. Some people say the tragic events of the last few days have shown doubts in their minds. It was France’s humanitarian duty to honor its commitments to refugees even in the wake of the chilling terror attacks

⁸⁷Business Insider. <http://www.businessinsider.co.id/how-paris-attacks-affect-refugee-policy-2015-11/?r=US&IR=T#.VvKDMRJ96Rs>, diakses pada tanggal 22 Maret 2016

⁸⁸Business Insider. http://www.businessinsider.com/r-paris-changes-everything-bavarian-allies-pressure-merkel-on-refugees-2015-11?IR=T&_ga=1.122492171.1872760244.1458452246?r=UK&IR=T, diakses pada tanggal 22 Maret 2016

on Friday. We have to reinforce our borders while remaining true to our values."⁸⁹

Di tanggal yang sama, negara-negara anggota EU juga telah melewati batas waktu yang telah ditentukan untuk menunjuk *liaison officer*. *Liaison officer* ini dibutuhkan untuk mengkoordinasi relokasi pengungsi dari Yunani dan Italia. Dalam pernyataan yang dikeluarkan dewan Eropa tersebut, seharusnya batas waktu untuk para negara anggota memilih *liaison officer* tersebut adalah 16 November 2015.⁹⁰ Enam negara yaitu Bulgaria, Kroasia, Republik Ceko, Hungaria, Latvia dan Slovakia sama sekali tidak menyediakan *liaison officer* yang dibutuhkan. Hal ini menyebabkan relokasi pengungsi dari negara-negara yang paling terpengaruh berjalan dengan lambat. Sejauh ini hanya 128 pengungsi dari Italia dan 30 pengungsi dari Italia yang telah direlokasi.⁹¹

Hal tersebut membuat Menteri luar negeri Jerman, Frank-Walter Steinmeier mengancam negara-negara anggota EU yang menolak pembagian kuota secara hukum. Negara yang dimaksud adalah Hungaria dan Slovakia, dimana Hungaria menolak pengungsi dengan cara menutup perbatasannya. Sedangkan Slovakia sendiri complain terhadap rencana EU untuk mendistribusikan 160.000 pengungsi ke semua negara-negara anggota EU. Dalam pernyataannya Steinmer mengatakan bahwa:

⁸⁹ Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/11/18/france-says-it-will-take-30000-syrian-refugees-while-u-s-republicans-would-turn-them-away/>, diakses pada tanggal 22 Maret 2016

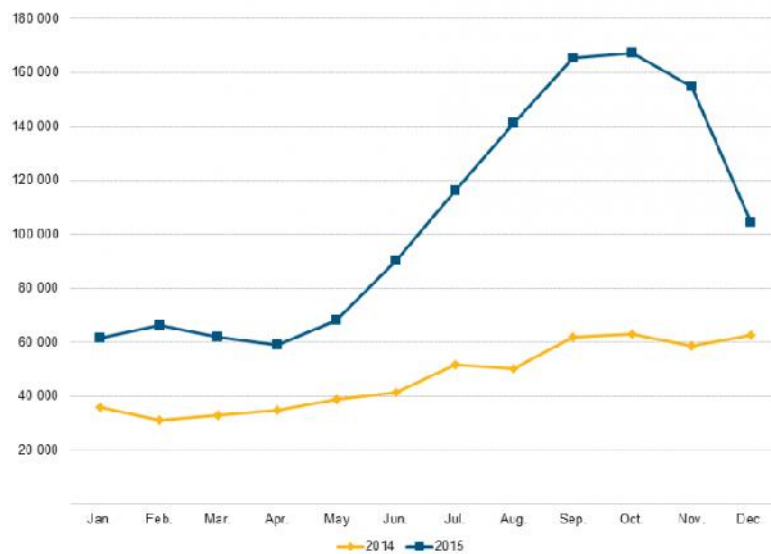
⁹⁰ European Council. Council Conclusion on Measures to handle the refugee and migration crisis. Diakses melalui <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/09-jha-council-conclusions-on-measures-to-handle-refugee-and-migration-crisis/> pada tanggal 22 Maret 2016.

⁹¹ The Guardian. <http://www.theguardian.com/news/datablog/2015/nov/18/eu-nations-miss-deadline-to-appoint-officers-for-refugee-relocations>, diakses pada tanggal 22 Maret 2016.

*“European solidarity is not a one –way street, those who refuse (to welcome refugees) must know what is at stake for them: open borders in Europe”.*⁹²

Sepanjang tahun 2015, EU setidaknya telah menerima sekitar satu juta pencari suaka yang telah mengajukan permohonannya. Hal tersebut dapat dilihat di gambar berikut:

Diagram 3.5 Jumlah Pemohon Suaka di seluruh negara anggota periode Januari 2014-Desember 2015.



Source: Eurostat (online data code migr_asyappctzm)

sumber: eurostat

Dapat dilihat dari diagram di atas, bahwa perbandingan antara jumlah pencari suaka yang mengajukan permohonan di tahun 2014 lebih sedikit jika dibandingkan dengan tahun 2015. Permohonan yang paling banyak masuk di bulan Oktober 2015. Mulai akhir tahun 2015, permohonan suaka yang masuk ke

⁹² The Guardian. <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/20/refugee-crisis-germany-warns-of-legal-action-against-eu-countries-ignoring-quota>, diakses pada tanggal 22 Maret 2016.

seluruh EU dapat dilihat mulai menurun, dan pada bulan Desember 2015 hanya mencapai lebih dari 100.000 pemohon.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Uni Eropa yang merupakan organisasi regional yang membawahi negara-negara di kawasan Eropa sekarang ini tengah dihadapkan pada krisis pengungsi. Krisis pengungsi ini ditandai dengan banyaknya pengungsi yang datang ke Eropa untuk mencari perlindungan suaka, akibat kondisi negaranya yang kacau karena konflik dan perang sipil. Uni Eropa sendiri telah memiliki kebijakan yang mengatur tentang masalah suaka untuk diberikan kepada orang yang mencari perlindungan di wilayahnya. Kebijakan yang dikenal sebagai *Common European Asylum System* ini mengatur semua sistem penerimaan suaka yang dilakukan oleh EU. Dalam krisis pengungsi ini, implementasi CEAS ternyata tidak dijalankan oleh semua negara anggota, seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa poin legislasi yang bersifat *directive* ternyata tidak diimplementasikan oleh semua negara anggota. Sedangkan implementasi dari *Dublin regulation* ternyata tidak sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan di dalam *Dublin regulation* itu sendiri. Hal ini tentu saja menyulitkan Uni Eropa dalam menanggulangi krisis pengungsi yang dialami sekarang ini.
2. Implementasi CEAS dalam menanggulangi krisis pengungsi juga menghadapi beberapa tantangan. Pertama, poin dalam CEAS itu sendiri, yaitu *Dublin Regulation* mendapat kritikan karena dianggap membebani negara-negara yang berada di perbatasan terluar EU dalam memproses suaka. Kedua, negara-

negara anggota ternyata masih mengedepankan kepentingan nasionalnya daripada kepentingan bersama. Hal ini dapat dilihat dari sikap Hungaria yang menolak pengungsi masuk ke negaranya dengan membangun pagar kawat untuk menghalau pengungsi tersebut. Sedangkan Inggris memilih untuk menerima pengungsi tapi tidak sejalan dengan EU. Ketiga, masuknya pengungsi ke wilayah Eropa dianggap dapat mengancam keamanan kawasan tersebut. Hal ini dipicu oleh serangan yang terjadi di Paris pada November 2013, dimana pelaku teroris yang merupakan anggota ISIS tersebut diduga masuk ke Eropa bersama dengan pengungsi-pengungsi yang berusaha mencari perlindungan di kawasan tersebut.

B. Saran

1. Implementasi CEAS ke semua negara anggota EU seharusnya diawasi dengan ketat oleh EU, terutama elemen-elemen yang ada di dalamnya. Hal ini untuk memastikan setiap elemen-elemen yang berupa arahan dan aturan dalam kebijakan tersebut benar-benar diterapkan dan dijalankan dengan baik dan selaras di seluruh negara anggota EU, sehingga kebijakan ini benar-benar dapat membantu EU dalam menanggulangi krisis pengungsi ini. Hal ini juga sebenarnya didukung statusnya yang bersifat mengikat ke semua negara anggota, sehingga EU memiliki kekuatan penuh untuk memaksa negara anggotanya mengimplementasikan kebijakan tersebut.
2. Dengan memperhatikan tantangan-tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan ini, EU seharusnya segera mengambil tindakan.

Mengenai kritikan yang diarahkan ke *Dublin Regulation*, EU seharusnya mengambil langkah cepat untuk segera mengevaluasi dan merevisi kembali aturan tersebut. EU sebagai sebuah organisasi yang memiliki otoritas terhadap negara anggotanya, harus mulai menindak tegas negara-negara anggota yang terkesan enggan bekerja sama dalam menanggulangi krisis pengungsi ini. EU sendiri sebenarnya memiliki hak untuk menindak negara-negara anggota yang gagal dalam mengimplementasikan legislasi EU, hak ini seharusnya digunakan dengan sebaik-baiknya. Masalah keamanan sendiri tentu saja menjadi pekerjaan rumah bagi EU. EU sebaiknya segera menemukan jalan bagaimana meningkatkan keamanan kawasan terutama di perbatasan terluarnya, akan tetapi peningkatan keamanan tersebut harus sejalan dengan implementasi CEAS itu sendiri.

