

BAB III

**ANALISIS SEKURITISASI OLEH UNI EROPA DALAM
PEMBENTUKAN KEBIJAKAN *EU-TURKEY STATEMENT***

Pada bab sebelumnya penulis telah menjelaskan situasi krisis pengungsi di Eropa beserta langkah dan kebijakan Uni Eropa dalam penanganan krisis pengungsi. Krisis pengungsi yang disebabkan oleh konflik sipil pada kasus *Arab Spring* telah memberikan dampak dalam perpolitikan di regional Uni Eropa, mulai dari terbentuknya sentimen anti imigran, pembentukan kontrol perbatasan internal negara anggota, hingga timbulnya friksi antara Yunani dengan negara anggota lainnya. Pada bab sebelumnya memberikan gambaran bagaimana pengaruh krisis pengungsi membuat Uni Eropa akhirnya membentuk kebijakan darurat yang terwujud dalam *EU-Turkey Statement*.

Dalam bab ini penulis akan menganalisis proses pembentukan kebijakan *EU-Turkey Statement* melalui konsep sekuritisasi. Sekuritisasi merupakan suatu langkah politisasi yang membingkai suatu isu menjadi isu keamanan dan disajikan sebagai ancaman eksistensial sehingga memerlukan tindakan darurat dan tindakan di luar batas normal dalam prosedur politik (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 24). Konsep sekuritisasi juga menjelaskan bahwa terdapat tiga komponen analisis yang mencakup di antaranya yaitu ancaman eksistensial (*existential threat*), langkah darurat (*emergency measures*), dan pelanggaran aturan (*breaking free of rules*) (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 26).

Maka pada bab ini penulis akan membagi pembahasan dalam tiga bagian analisis. *Pertama*, menjelaskan upaya Uni Eropa beserta negara anggota dalam

mengkonstruksi ancaman eksistensial pada kasus krisis pengungsi. *Kedua*, memaparkan proses *EU-Turkey Statement* sebagai kebijakan darurat oleh Uni Eropa. *Ketiga*, menjelaskan pelanggaran aturan dari penerapan *EU-Turkey Statement*.

3.1. KONSTRUKSI ISU KRISIS PENGUNGI SEBAGAI ANCAMAN EKSISTENSIAL

Sekuritisasi menjelaskan bahwa keamanan merupakan praktik *self-referential* atau rujukan diri. Dalam proses sekuritisasi, praktik inilah yang mengubah suatu masalah menjadi masalah keamanan yang disebabkan bukan atas dasar terdapat ancaman nyata, namun akibat penekanan masalah yang disajikan sebagai ancaman. *Existential threat* atau ancaman eksistensial merupakan ancaman yang diwacanakan oleh aktor dalam memandang suatu isu. Proses ini dilakukan melalui retorika bahasa yang disebut dengan *speech act*. *Speech act* biasanya juga berbicara soal ‘keberlangsungan hidup’ yang akhirnya tindakan prioritas akan dilakukan karena jika masalah tersebut tidak ditangani sekarang akan berdampak buruk (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 24-26).

Sekuritisasi juga menjelaskan bahwa pendekatan *speech-act* dapat ditandai dengan dua kondisi yaitu internal dan eksternal. Dalam kondisi internal, *speech act* dapat diidentifikasi dengan mengikuti bentuk keamanan, tata bahasa keamanan, dan membangun plot yang mencakup ancaman eksistensial, *point of no return*, dan jalan keluar masalah. Kondisi internal ini bisa dilihat melalui susunan kalimat dengan dialek khusus yang mengaitkan pada sektor-sektor tertentu seperti misalnya membahas identitas dalam sektor sosial, kedaulatan dalam sektor politik,

keberlanjutan dalam sektor lingkungan, dan sebagainya. Kemudian dalam kondisi eksternal, Buzan dkk mengatakan jika *speech act* memiliki dua kondisi utama. *Pertama*, aktor harus memiliki posisi yang memiliki otoritas untuk melakukan *speech act*. *Kedua*, penunjukkan objek yang dianggap sebagai ancaman (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 33).

Dalam penjelasan sekuritisasi, Buzan dkk, berpendapat jika beberapa kasus sekuritisasi telah diinstitutionalisasi. Institutionalisasi ini dapat dilihat melalui para aktor yang membicarakan suatu isu dan menghubungkannya dengan masalah keamanan, maka secara definisi aktor-aktor tersebut telah berbicara suatu urgensi (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 27). Maka dalam diskursus sekuritisasi, *speech act* dapat ditemukan lewat pernyataan publik yang berbicara ancaman atau tindakan prioritas terhadap isu baik oleh negara anggota maupun oleh Uni Eropa.

Sepanjang tahun 2015, masalah krisis pengungsi dipandang oleh elit politik negara anggota maupun oleh Uni Eropa merupakan suatu ancaman. Beberapa politikus dari negara anggota khususnya yang berasal dari golongan partai sayap kanan mengungkapkan berbagai argumen penolakan atas kedatangan imigran maupun pengungsi (Heisbourg, 2015, hal. 10; Borzel, 2016, hal. 20). Upaya ini ditunjukkan melalui pernyataan yang bernada ancaman seperti dalam kalimat Le Pen berupa,

“...undisputedly, after this act that traumatised the whole nation, fear is there. We must not be scared of words, this is a terrorist act committed in the name of radical islamism” (Le Pen, 2015).

Le Pen menjelaskan bahwa tindakan terorisme yang terjadi pada kasus penembakan *Charlie Hebdo* telah membuat trauma ‘seluruh bangsa’. Kalimat ‘seluruh bangsa’ yang diungkapkan oleh Le Pen mencerminkan bahwa kasus

terorisme yang terjadi di Perancis tidak hanya berdampak pada masyarakat Perancis saja. Namun, bisa berdampak terhadap masyarakat di luar Perancis termasuk masyarakat Eropa. Dalam kalimat selanjutnya Le Pen menganggap jika pelaku dilakukan oleh sekelompok Islamis radikal. Meskipun secara spesifik Islamis radikal ditunjuk sebagai pelaku terorisme, akan tetapi konotasi Islam melekat sehingga menimbulkan generalisasi terhadap Muslim (Stokes, 2016).

Generalisasi pelaku sebagai Muslim terlihat secara langsung ditekankan oleh Wilders. Pada waktu yang bersamaan dengan Le Pen dalam merespon kasus *Charlie Hebdo*, Wilders mengatakan,

“We have to close our borders, reinstate border controls, get rid of political correctness, introduce administrative detention, and stop immigration from Islamic countries,” (McDonald-Gibson, 2015).

Dalam kalimat *“immigration from Islamic countries”*, Wilders menunjuk pelaku penembakan *Charlie Hebdo* dilakukan oleh imigran yang berasal dari negara Islam. Kata *“we”* dan *“our”* dalam pernyataannya mengartikan jika Wilders menyerukan kepada seluruh negara anggota dan Uni Eropa untuk menutup dan mengontrol perbatasan, memperkenalkan penahanan administratif, dan menghentikan imigrasi dari negara-negara Islam. Penekanan upaya-upaya Wilders ini yang bersamaan dengan terjadinya arus pengungsi di Eropa justru memperkuat makna terhadap ancaman dari arus migrasi Muslim yang berpotensi akan terjadinya kasus terorisme kembali seperti dalam kasus *Charlie Hebdo* dan harus segera dihentikan kedatangannya ke Eropa (McDonald-Gibson, 2015).

Pada kasus serangan Paris, beberapa politikus partai sayap kanan secara frontal mulai mengatakan jika pelaku teroris berasal dari kalangan imigran ataupun pengungsi. Persoalan kasus penyerangan di Paris ini kemudian direspon oleh Le Pen melalui pernyataannya berupa,

"Fears and warnings of the possible presence of jihadists among the migrants entering our country" (Zalan, 2015).

Penggunaan dua kata "*fears*" dan "*warnings*" pada kalimat Le Pen menguatkan pernyataan adanya ancaman dan memperingatkan jika terorisme masih dapat terjadi akibat arus migrasi yang menuju wilayah Eropa dalam fenomena krisis pengungsi (Zalan, 2015). Upaya merekonstruksi identitas para imigran sebagai teroris ini kemudian diperkuat melalui pernyataan-pernyataan Orbán yang diantaranya berupa,

"Of course it's not accepted, but the factual point is that all the terrorists are basically migrants... overwhelming logical connection between terrorism and the movement of Muslims into Europe is an obvious fact whether you like it or not" (Kaminski, 2015).

Penyebutan kalimat "*all the terrorists are basically migrants*" terlihat bagaimana Orbán berupaya menggeneralisasi jika pelaku teroris sepenuhnya berasal dari para imigran. Dalam kalimat selanjutnya, pernyataan Orbán kemudian merujuk lebih spesifik dengan yang dimaksud para imigran ialah kalangan Muslim yang pergi menuju Eropa. Penggunaan bahasa yang digunakan Orbán tersebut menyimpulkan jika semua teroris yang ada di Eropa merupakan para imigran Muslim.

Tidak berhenti sampai di situ, Orbán menjelaskan bagaimana para imigran Muslim ditunjuk sebagai pelaku terorisme. Orbán juga berbicara tentang *Schengen* sebagai hal yang perlu dilindungi serta cara melindungi hal tersebut dari ancaman terorisme pada kasus krisis pengungsi. Lewat pernyataannya Orbán menyampaikan,

"All of them present a security threat because we don't know who they are. If you allow thousands or millions of unidentified persons into your house, the risk of terrorism will significantly increase. We would like to save Schengen, we would like to save the liberties including the free movement inside the European Union... Number one job after Paris is to defend the borders and to control who is coming in" (Kaminski, 2015).

Dalam pernyataannya tersebut, Orbán secara jelas mengatakan bahwa seluruh para imigran Muslim memberikan ‘ancaman keamanan’ atas dasar identitas mereka tidak diketahui. Orbán kemudian melanjutkan kalimatnya dengan menyertakan ancaman terorisme akan meningkat secara signifikan jika para imigran Muslim dibiarkan masuk ke wilayah Uni Eropa. Oleh sebab itu menurutnya, tugas utama yang perlu dilakukan ialah melindungi perbatasan dan mengontrol siapa pun yang masuk. Selain dapat terbebas dari ancaman terorisme, Orbán juga berpendapat upaya tersebut dapat melindungi *Schengen* atau prinsip kebebasan bergerak di Uni Eropa (Kaminski, 2015).

Pasca tragedi serangan Paris, beberapa negara anggota seperti yang tercantum pada Tabel 1 telah memutuskan untuk membentuk kontrol perbatasan internal. Keputusan ini diambil untuk membatasi arus pengungsi yang masuk dengan memberlakukan pengecekan pada setiap perbatasan sehingga dapat mencegah masuknya imigran ilegal (Frontex, 2016, hal. 33). Pembentukan kontrol perbatasan internal sendiri memang menjadi hak prerogatif bagi negara anggota yang diatur melalui *Schengen Borders Code*.

Secara spesifik, pemberlakuan kontrol perbatasan internal oleh negara anggota diharuskan memenuhi kriteria yang tercantum dalam *Article 23*. Pada *Article 23* berisi “*where there is a serious threat to public policy or internal security, a Member State may exceptionally reintroduce border control at its internal borders*” (European Union, 2006, hal. 12). Dalam prosedurnya, pembentukan kontrol perbatasan internal mewajibkan negara anggota dalam memberitahukan keputusan tersebut kepada negara anggota lainnya beserta Komisi Eropa. Berdasarkan *Article 24 (1)*, bagi negara anggota yang memutuskan

membentuk kontrol perbatasan internal harus menyertakan rincian peristiwa yang dianggap mengancam keamanan (European Union, 2006, hal. 12).

Berbagai upaya sekuritisasi isu krisis pengungsi ini pun tidak berhenti pada aktor-aktor dari negara anggota. Para elit politik yang berada dalam institusi Uni Eropa pun telah terlibat dalam konstruksi ancaman eksistensial. Hal itu dapat dilihat melalui pernyataan Tusk yang berupa,

“...we should seriously address containing the uncontrolled migration by strengthening the borders and getting the keys to our continent back from the hands of smugglers and murderers” (Tusk, 2015).

Dalam pernyataan di atas, Tusk menjelaskan pentingnya upaya Uni Eropa dalam memperkuat perbatasan. Melalui pernyataannya tersebut terlihat bagaimana Tusk berupaya untuk melindungi kawasan Uni Eropa dalam kalimat *“our continent”* dari ancaman terhadap tidak terkontrolnya arus migrasi. Melalui langkah penguatan perbatasan, Tusk meyakinkan upaya ini dapat terbebas dari para penyelundup dan ‘pembunuh’ (Tusk, 2015). Kata ‘pembunuh’ sendiri dapat diartikan juga sebagai ancaman terorisme yang didasarkan atas kasus-kasus yang terjadi di lingkungan Uni Eropa.

Pada pernyataan publik lainnya terkait respon Uni Eropa terhadap krisis pengungsi, Tusk juga menyampaikan adanya sebuah urgensi tentang bagaimana Uni Eropa untuk berusaha melindungi *Schengen*. Pernyataan Tusk ini tercantum dalam kalimatnya berupa,

“Saving Schengen is a race against time and we are determined to win that race. Without effective control on our external borders, the Schengen rules will not survive. Time is running out” (Holehouse, 2015).

Berdasarkan kalimat Tusk di atas, Tusk berbicara bagaimana usaha untuk melindungi *Schengen* merupakan perlombaan melawan waktu. Makna ‘perlombaan melawan waktu’ menyiratkan adanya masalah darurat yang harus

diselesaikan dengan segera. Pada kalimat selanjutnya, Tusk menjelaskan upaya untuk melindungi *Schengen* dapat dilakukan melalui kontrol perbatasan eksternal secara efektif. Karena menurutnya, cara itu yang mampu menyelamatkan aturan *Schengen* dari kemungkinan *Schengen* akan runtuh.

Beberapa elit politik Uni Eropa seperti Tusk, Schulz, maupun Juncker memandang masalah krisis pengungsi merupakan hal yang menjadi prioritas bagi Uni Eropa. Seperti misalnya Tusk berbicara *“everything is immigration”* dan *“securing the EU’s borders was the most urgent challenge”* ketika merespon dinamika krisis pengungsi di Eropa. Kemudian dilanjutkan dengan Schulz yang berpendapat *“the Schengen treaty is under threat, that’s absolutely clear, this is a crucial moment for the European Union”*. Schulz memandang krisis pengungsi dapat mengancam aturan *Schengen* akibat sebagian negara anggota memutuskan membentuk kontrol perbatasan internal (Traynor, 2015). Selain itu, Juncker juga menyampaikan *“whatever work programmes or legislative agendas say: The first priority today is and must be addressing the refugee crisis”*. Pernyataan Juncker ini menyimpulkan jika program Uni Eropa yang menjadi prioritas ialah persoalan krisis pengungsi (Juncker, 2015, hal. 6).

Persoalan kasus krisis pengungsi menjadi suatu urgensi telah dijelaskan lewat berbagai pernyataan publik dari aktor-aktor negara anggota maupun Uni Eropa di atas. Para aktor telah terlibat dalam menyampaikan wacana-wacana publik yang merespon masalah krisis pengungsi menjadi hal yang darurat dengan memberikan solusi yang terfokus pada perlindungan perbatasan kawasan Uni Eropa.

Selain itu dalam kasus pembentukan kontrol perbatasan internal, keputusan negara-negara anggota tersebut menganggap jika tingginya arus imigran ilegal yang masuk sebagai ancaman terhadap kebijakan publik dan keamanan internal (European Commission, 2016, hal. 9-10). Alasan ini menjadi legitimasi bagi negara anggota untuk mengontrol perbatasan internalnya meskipun konteks ancaman terhadap kebijakan publik dan keamanan internal tidak dijelaskan secara detail. Uni Eropa sendiri telah mendefinisikan ancaman keamanan internal yang termasuk di antaranya ialah organisasi kriminal, terorisme dan radikalisme, kejahatan dunia maya, ancaman teknologi, bencana alam dan buatan manusia (Guild et al, 2016, hal. 40-42).

Namun alasan yang digunakan oleh negara anggota untuk menjustifikasi pembentukan kontrol perbatasan internal justru karena tingginya arus migrasi. Sedangkan menurut Parlemen Eropa, migrasi dan penyeberangan perbatasan eksternal oleh sejumlah besar warga negara ketiga tidak bisa dianggap sebagai ancaman terhadap kebijakan publik dan keamanan internal (European Parliament, 2013). Oleh karenanya terlihat bagaimana negara-negara anggota telah memulai upaya sekuritisasi dengan menganggap arus migrasi sebagai ancaman keamanan.

Dalam mengidentifikasi kondisi internal, berbagai upaya *speech act* oleh aktor-aktor dari negara anggota maupun Uni Eropa dapat diketahui dengan melihat plot. Para aktor dari negara anggota maupun Uni Eropa bersama-sama berupaya membangun sebuah pemahaman di mana terdapat ancaman terorisme dan keruntuhan *Schengen* yang berpeluang terjadi akibat arus migrasi pengungsi yang menuju wilayah Uni Eropa. Anggapan akan adanya ancaman tersebut membuat kasus krisis pengungsi merupakan isu yang menjadi prioritas yang harus

diselesaikan oleh Uni Eropa beserta negara anggota. Sehingga pada akhirnya, aktor-aktor dapat mewacanakan jalan keluar masalah dari krisis pengungsi yaitu dengan memperkuat perbatasan eksternal Uni Eropa.

Selain itu dalam mengidentifikasi kondisi eksternal dapat diketahui dengan melihat posisi aktor dan penunjukkan objek ancaman. Tokoh-tokoh seperti Le Pen dan Wilders merupakan seorang pimpinan partai oposisi di masing-masing negaranya, sedangkan Orbán merupakan pimpinan partai sekaligus sosok Perdana Menteri di Hongaria. Di samping itu, Tusk, Juncker, dan Schulz, ketiganya merupakan pimpinan dari masing-masing institusi di Uni Eropa. Maka melihat posisi para aktor di atas seluruhnya merupakan aktor yang mempunyai otoritas dalam mempengaruhi audiensi. Para aktor ini juga telah menunjuk objek-objek yang dianggap sebagai ancaman. Hal ini terlihat dalam pernyataan-pernyataan publik yang disampaikan berupaya menghubungkan masalah imigrasi di Eropa dengan ancaman-ancaman terorisme dan keruntuhan *Schengen* di Uni Eropa. Sehingga aktor-aktor di atas dapat dikatakan telah memenuhi kondisi internal maupun eksternal untuk menandai bahwa para aktor telah terlibat dalam kategori *speech act*.

Namun dalam sekuritisasi dijelaskan jika diskursus sekuritisasi yang membentuk ancaman eksistensial terhadap objek rujukan belum dapat dikatakan sebagai sekuritisasi. Keberhasilan sekuritisasi sebuah isu hanya dapat terjadi ketika audiensi menerima konstruksi ancaman eksistensial oleh para aktor. Tanpa peran audiensi dalam menerima *speech act* yang dilakukan oleh para aktor hanya dapat disebut sebagai langkah sekuritisasi (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 25).

Pada Grafik 1 telah dijelaskan bagaimana kemunculan persepsi negatif dari masyarakat di negara-negara Uni Eropa terhadap kehadiran para Muslim dan pengungsi. Lebih dari 50% masyarakat di Hongaria, Italia, Polandia, dan Yunani melihat Muslim sebagai citra yang buruk. Kemudian lebih dari 40% masyarakat dari 10 negara anggota memandang jika pengungsi meningkatkan ancaman terorisme. Selain itu, tidak sedikit pula masyarakat Uni Eropa yang juga memandang jika para pengungsi telah menjadi beban bagi ekonomi negara. Terciptanya pemahaman masyarakat Uni Eropa tersebut tidak terlepas dari peranan para aktor negara anggota maupun Uni Eropa yang telah membentuk konstruksi ancaman eksistensial terhadap para imigran Muslim dan pengungsi (Wike, Stokes, & Simmons, 2016, hal. 3-5) . Dengan demikian, proses sekuritisasi dapat dikatakan berhasil yang ditunjukkan dengan hasil konstruksi ancaman eksistensial melalui *speech act* yang dilakukan oleh para aktor di atas telah diterima oleh para masyarakatnya.

3.2. LANGKAH DARURAT DALAM PEMBENTUKAN *EU-TURKEY*

STATEMENT

Sekuritisasi menjelaskan bahwa gagasan-gagasan ancaman eksistensial kemudian didiskusikan untuk memungkinkan pembuatan kerangka kebijakan yang cukup untuk melegitimasi tindakan darurat (*emergency measures*). *Emergency measures* merupakan suatu tindakan oleh aktor dalam menghadapi ancaman eksistensial yang diadopsi secara darurat, terpaksa, dan *point of no return* (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 25). Buzan dkk kemudian juga menjelaskan dalam sekuritisasi yakni suatu masalah akan didramatisasi dan

disajikan sebagai masalah keamanan dengan prioritas tertinggi sehingga agen memiliki hak untuk menangani masalah tersebut di luar batas (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 26). Dalam pembahasan pada sub bab ini akan dijelaskan terkait langkah darurat Uni Eropa dalam penanganan krisis pengungsi yang dimulai dengan memprioritaskan keamanan perbatasan Yunani hingga membentuk *EU-Turkey Statement*.

3.2.1. Prioritas Keamanan Perbatasan Yunani

Setelah proses konstruksi ancaman eksistensial diterima dan didukung oleh audiensi, para petinggi Uni Eropa memulai wacana terkait kebijakan penanganan pengungsi yang dibutuhkan oleh seluruh jajaran Uni Eropa. Persoalan ini dapat dilihat melalui pernyataan Juncker yang berupa,

A united refugee and asylum policy also requires stronger joint efforts to secure our external borders. Fortunately, we have given up border controls between the Member States of the Schengen area, to guarantee free movement of people, a unique symbol of European integration. But the other side of the coin to free movement is that we must work together more closely to manage our external borders. This is what our citizens expect (Juncker, 2015, hal. 10).

Dalam pernyataan Juncker di atas terlihat bahwa kerangka kebijakan pengungsi dan suaka yang dibutuhkan Uni Eropa ialah pengamanan perbatasan eksternal. Persoalan kontrol perbatasan yang dilakukan oleh negara anggota menurutnya dapat ia hentikan dengan manajemen perbatasan eksternal. Kalimat “*This is what our citizens expect*” menunjukkan jika prioritas terhadap perbatasan eksternal pun merupakan hal yang diinginkan oleh masyarakat Uni Eropa (Juncker, 2015, hal. 10).

Upaya pengamanan perbatasan eksternal yang diprioritaskan oleh Uni Eropa adalah manajemen perbatasan Yunani. Prioritas manajemen perbatasan di Yunani dipengaruhi oleh posisi geografis Yunani yang menjadi negara garis depan atau negara Eropa pertama yang didatangi oleh para imigran dan pengungsi. Tekanan dari negara anggota lainnya untuk melindungi wilayah *Schengen* juga menandai pentingnya posisi perbatasan Yunani bagi Uni Eropa dan negara-negara anggota (Traynor, 2016).

Pemerintah Yunani mengakui jika banyak permasalahan teknis dalam penerimaan ribuan pengungsi yang datang dalam setiap harinya. Yunani pun menganggap jika kegagalan manajemen perbatasannya juga disebabkan oleh tidak mampunya Turki dalam membendung arus migrasi (Traynor & Smith, 2016). Oleh sebab itu Uni Eropa menekankan perbaikan yang substansial dalam perbatasan Yunani sebagai suatu keharusan untuk dapat mengembalikan fungsi *Schengen* dengan normal (European Commission, 2016). Meski begitu, Avramopoulos berpendapat adanya ancaman terorisme membuat pengelolaan perbatasan di Yunani masih belum cukup, sehingga menurutnya masalah krisis pengungsi sendiri memerlukan kemitraan (Avramopoulos, 2016).

Berdasarkan hasil diskusi yang dilakukan oleh para petinggi Uni Eropa, Uni Eropa memutuskan penyelesaian masalah krisis pengungsi dengan melibatkan negara ketiga (Tusk, 2015). Dari hasil diskusi ini pula Uni Eropa memutuskan untuk menjadikan Turki sebagai kandidat utama. Hal ini didasari oleh bagaimana pergerakan para imigran yang datang ke Eropa yang banyak dari mereka sebelumnya berada di Turki. Maka pada akhirnya menurut Tusk, Uni Eropa membutuhkan Turki untuk menghentikan arus migrasi yang menuju Eropa (Tusk,

2015). Gagasan Uni Eropa untuk bekerja sama dengan Turki dalam persoalan krisis pengungsi ini pun didukung oleh Merkel. Melalui pernyataannya, Merkel berpendapat,

“We will not solve the refugee problem completely, we need, among other things, further talks with Turkey for that. Only with Turkey we can switch illegality to legality. It is very important that the (European) Commission discusses further the migration agenda with Turkey” (Emmott & Sekularac, 2015).

Lewat pernyataannya di atas, Merkel berbicara tentang bagaimana urgensi dan pentingnya Uni Eropa bekerja sama dengan Turki. Menurut Merkel sendiri Turki merupakan sosok yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah krisis pengungsi. Merkel juga mengatakan agenda migrasi dengan Turki menjadi hal yang sangat penting untuk didiskusikan bersama Uni Eropa.

Namun wacana kerja sama dengan Turki dalam penanganan krisis pengungsi bukan satu-satunya kebijakan yang diambil oleh Uni Eropa. Sejak tanggal 13 Mei 2015 Uni Eropa telah membentuk *European Agenda on Migration* sebagai kerangka kebijakan penanganan krisis pengungsi. Akan tetapi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, sayangnya Uni Eropa hanya fokus dalam penerapan relokasi atau kuota wajib penerimaan pengungsi di seluruh negara anggota. Sedangkan negara-negara *Visegrad* atau Eropa bagian tengah menolak untuk mengambil bagian dalam program tersebut. Di sisi lain, hampir semua negara anggota pun tidak memenuhi kuota wajib pengungsi yang ditargetkan oleh Uni Eropa (Toygür & Benvenuti, 2016, hal. 2-3). Oleh karenanya kebijakan ini dianggap tidak maksimal dalam menyelesaikan masalah krisis pengungsi.

Jika melihat kembali pada langkah sekuritisasi Uni Eropa sebelumnya, *European Agenda on Migration* tentu bukan merupakan kebijakan yang menjadi prioritas oleh negara anggota maupun Uni Eropa. Berbagai upaya *speech act* yang

dilakukan para aktor lebih tertuju tentang bagaimana kebijakan Uni Eropa yang dibutuhkan ialah pengamanan perbatasan. Diskursus *speech act* yang berhasil mempengaruhi audiensi pun mendorong langkah Uni Eropa untuk melindungi perbatasan eksternal karena dukungan oleh masyarakatnya sendiri (Juncker, 2015, hal. 10). Dengan demikian langkah kerja sama dengan Turki menjadi hal yang urgensi bagi Uni Eropa dalam mengoptimalkan langkah perlindungan perbatasan.

EU-Turkey Joint Action Plan yang diresmikan pada tanggal 29 November 2015 menunjukkan bagaimana prioritas perlindungan perbatasan ditekankan oleh Uni Eropa. Pada negosiasi awal sebelum kesepakatan ini dicapai, Uni Eropa mendesak Turki untuk menghentikan para imigran yang mencoba datang ke wilayah Yunani (Cendrowicz, 2015). Selain itu, Uni Eropa juga berupaya memperkuat kontrol perbatasan dengan melibatkan Turki di wilayah perbatasan Turki-Yunani (Kanter & Arango, 2015).

3.2.2. Langkah Darurat sebagai Justifikasi Tindakan di Luar Batas

Kerja sama dengan Turki menjadi tujuan Uni Eropa dalam mengoptimalkan perlindungan perbatasan dari masuknya para imigran ke Yunani. Uni Eropa bahkan memberi tawaran terkait proses akses keanggotaan Uni Eropa dan pembebasan visa kepada masyarakat Turki serta pemberian dana 3 Miliar Euro untuk memfasilitasi pengungsi yang berada di Turki (Council of the European Union, 2015). Upaya ini dilakukan semata-mata agar Uni Eropa dapat mencegah masuknya para imigran yang datang ke wilayah Eropa. Pernyataan ini diperkuat melalui langkah Uni Eropa yang memasukkan *EU-Turkey Joint Action Plan* dalam prioritas *European Agenda on Migration* dan menyebutnya sebagai

‘kunci’ untuk membendung para imigran ilegal (European Commission, 2016, hal. 18).

Namun upaya membendung imigran ilegal sendiri juga dapat berarti membendung seluruh imigran yang mencoba masuk ke Yunani. Hal ini ditunjukkan oleh berbagai langkah Uni Eropa yang disusun dalam evaluasi kondisi di Yunani. Seperti misalnya membentuk prosedur pengembalian ke Turki kepada imigran yang tidak membutuhkan perlindungan internasional. Kemudian meningkatkan identifikasi sidik jari dan meningkatkan sistem pengawasan di perbatasan Turki-Yunani (Council of the European Union, 2016, hal. 6-7). Sistem pengawasan Uni Eropa ini pun cenderung melebihi batas karena menurunkan seluruh kendaraan patroli yang beroperasi di segala sektor di perbatasan hanya untuk mengawasi para imigran yang datang.

Sikap ketergantungan Uni Eropa terhadap Turki diperlihatkan ketika implementasi *EU-Turkey Joint Action Plan* dianggap kurang memenuhi kepentingan Uni Eropa. Uni Eropa mengakui jika penerapan kebijakan tersebut tidak menghasilkan kemajuan yang signifikan. Penyebabnya ialah karena program pengembalian imigran ilegal dari Yunani ke Turki masih belum memenuhi target (European Commission, 2016, hal. 19). Di samping itu, kuantitas arus migrasi yang menuju Yunani pun belum menurun secara substansial. Oleh karenanya, Uni Eropa berencana untuk bertemu kembali dengan Turki pada bulan Maret dengan tujuan meningkatkan kerja sama ini. Tusk dan Schulz bahkan memperingatkan jika *Schengen* akan runtuh dan akan memberi efek terhadap pasar tunggal apabila pada bulan Maret rancangan kebijakan Uni Eropa terhadap penanganan krisis tidak berpengaruh secara signifikan (Tusk, 2016; Schulz, 2016).

Kondisi tekanan arus migrasi telah menyebabkan Uni Eropa beserta jajarannya mengedepankan kerja sama dengan Turki sebagai prioritas dan langkah darurat. Sikap panik ini ditunjukkan kembali pada penerbitan dokumen “*Back to Schengen - A Roadmap*” yang dipublikasikan pada tanggal 4 Maret 2016 dengan kembali menekankan ancaman keruntuhan *Schengen* yang dapat mengakibatkan kerugian ekonomi dengan nilai cukup besar. Pada dokumen tersebut dijelaskan tentang langkah Uni Eropa untuk menekan penurunan dan pengembalian imigran kepada Turki. Dokumen ini pun menjelaskan kewajiban perlindungan perbatasan Yunani oleh seluruh elemen Uni Eropa sebagai bagian dari kebijakan migrasi dan suaka Uni Eropa. Selain itu Uni Eropa juga mewajibkan kepada negara anggota untuk lebih terlibat dalam skema *EU-Turkey Joint Action Plan* (European Commission, 2016, hal. 3-9).

Langkah darurat dalam pengambilan kebijakan Uni Eropa terhadap krisis pengungsi semakin terlihat dalam peralihan *EU-Turkey Joint Action Plan* pada pertemuan kedua menuju penerapan *EU-Turkey Statement*. Pada pertemuan kedua yang dilaksanakan pada 7 Maret 2016, kedua pihak bersepakat untuk mempercepat program pengembalian imigran ilegal dari Yunani ke Turki yang dimulai pada 1 Juni 2016 (Council of the European Union, 2016). Namun dalam pertemuan ketiga yang dilaksanakan pada 18 Maret 2016 melalui *EU-Turkey Statement* bahwa program pengembalian imigran ilegal tersebut dipercepat pada 20 April 2016. Bahkan pembentukan *EU-Turkey Statement* pun diakui oleh Uni Eropa sebagai ‘agenda darurat’ (Council of the European Union, 2016).

Buzan, dkk menyatakan bahwa sekuritisasi memiliki sifat intersubjektif dan dikonstruksi secara sosial. Aktor dapat mengklaim objek rujukan yang

menjadi legitimasi sebagai sesuatu yang harus bertahan, menunjuk sesuatu sebagai ancaman, dengan demikian mendorong pihak lain untuk mengikuti dan mentolerir tindakan apapun. Aktor sebagai pemegang kekuasaan cenderung akan mengeksploitasi ‘ancaman’ sehingga merasa berhak untuk menangani masalah dengan kontrol dan cara yang kurang demokratis (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 29). Kolektivitas dari para aktor yang menciptakan sikap “*we feeling*” juga akan semakin mempengaruhi langkah keberhasilan sekuritisasi (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 37).

Pada kasus ini, Uni Eropa telah menggunakan *Schengen* sebagai legitimasi untuk mewujudkan penerapan penuh dalam *EU-Turkey Statement*. Pernyataan Tusk dan Schulz serta publikasi dokumen “*Back to Schengen - A Roadmap*” yang mewacanakan keruntuhan *Schengen* menjadi alat oleh Uni Eropa untuk mencapai implementasi *EU-Turkey Statement*. Penekanan Uni Eropa terhadap perlindungan perbatasan Yunani sebagai sikap “*we feeling*” juga mendorong bagaimana negara-negara anggota lain ikut terlibat dalam penerapan *EU-Turkey Statement* (Visegrad Group, 2016).

Dalam konsep sekuritisasi juga dijelaskan bahwa aktor telah mengklaim hak untuk menangani masalah di luar batas sehingga dapat melanggar prosedur politik yang berlaku. Agen biasanya akan melanggar suatu aturan karena melihat ‘ancaman’ sebagai sesuatu yang tidak bisa ditangani oleh siapapun secara umumnya. Sikap pelanggaran aturan ini pun disebut sebagai tindakan keamanan yang didasarkan oleh ketakutan bahwa ‘pihak lain tidak akan membiarkan kita hidup’ sebagai subjek yang menjadi motivasi dasar untuk melakukan tindakan tersebut (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 24-26).

Penerapan *EU-Turkey Statement* sendiri membuktikan bahwa penanganan masalah krisis pengungsi telah dilakukan di luar batas normal. Di dalam kebijakan tersebut disebutkan jika *EU-Turkey Statement* merupakan kesepakatan yang memerlukan tindakan “*extraordinary*” untuk mengakhiri penderitaan manusia dan memulihkan ketertiban umum. Penyebutan tindakan “*extraordinary*” ditunjukkan oleh keterlibatan NATO dan penurunan petugas *Frontex* yang fokus dalam bidang keamanan dan pengawasan perbatasan (European Commission, 2018). Dalam konteks ini, Uni Eropa telah merespon masalah imigrasi yang justru lebih terfokus pada masalah keamanan. Uni Eropa juga telah menggunakan cara apapun seperti kampanye untuk tidak datang ke Yunani di Turki serta aksi patroli yang dilakukan oleh NATO dan *Frontex* hanya untuk mencegah kedatangan para imigran ke Yunani (European Commission, 2016, hal. 3).

Pada kasus di atas, *EU-Turkey Statement* telah menunjukkan pendekatan Uni Eropa terhadap penanganan pengungsi yang lebih berbasis militeristik dengan mementingkan keamanan perbatasan. Di satu sisi, Uni Eropa mengklaim *EU-Turkey Statement* sebagai upaya kemanusiaan yang mencari dan menyelamatkan para pengungsi di laut. Di sisi lain, Uni Eropa justru lebih menekankan masalah perbatasan dengan melimpahkan semua kesalahan atas kematian pengungsi yang disebabkan oleh para pedagang dan penyelundup manusia. Justifikasi terhadap para pedagang dan penyelundup manusia ini yang kemudian melegalisasi pendekatan militer Uni Eropa dalam mengatasi arus migrasi. Akan tetapi cara tersebut justru menciptakan kontrol dan penindasan kepada para pengungsi yang berusaha datang ke Yunani (Akkerman, 2016, hal. 16).

Sejak *EU-Turkey Statement* diimplementasikan memang terjadi penurunan kuantitas migrasi yang datang ke Yunani. Namun hal ini disebabkan oleh cara Uni Eropa memandang para imigran yang datang sebagai imigran ‘ilegal’. Pada kenyataannya, para imigran yang dikembalikan ke Turki yang berasal dari warga Suriah dan warga negara ketiga lainnya justru merupakan para pencari suaka yang membutuhkan perlindungan (Sigona, 2017, hal. 469). Hanya sedikit para imigran yang datang ke Yunani yang mengakui dirinya sebagai imigran ekonomi. Ini mengartikan bahwa Uni Eropa melihat para imigran yang datang ke Yunani lebih didasarkan karena “*pull factors*” bukan atas dasar “*push factors*”. Di sini Uni Eropa telah menolak fakta bahwa arus migrasi yang datang ke Uni Eropa memang merupakan migrasi campuran, namun banyak dari mereka bermigrasi karena terdorong alasan ‘paksaan’ bukan alasan ‘ekonomi’ (Baldwin-Edwards, Blitz, & Crawley, 2018, hal. 10).

Melalui penerapan *EU-Turkey Statement* ini, Uni Eropa bahkan telah memberikan legitimasi kepada Turki untuk menangani masalah tekanan arus migrasi di luar batas. Dalam poin yang disepakati pada kebijakan tersebut, Turki diberikan hak dalam melakukan tindakan apapun untuk menutup migrasi ilegal di setiap jalur yang menuju Uni Eropa (Council of the European Union, 2016). Bahkan pada awal kebijakan ini dijalankan, otoritas Turki tidak jarang dalam menggunakan kekerasan untuk memblokir ribuan pengungsi yang mencoba masuk ke Turki (Human Rights Watch, 2016). Tindakan *extraordinary* ini juga yang kemudian berdampak dalam penurunan drastis terhadap kuantitas migrasi di perbatasan antara Turki dan Yunani baik di jalur darat maupun jalur laut di sepanjang tahun 2016 (European Stability Initiative, 2017, hal. 14).

3.3. PELANGGARAN ATURAN DALAM *EU-TURKEY STATEMENT*

Seperti yang telah dijelaskan oleh Buzan, dkk sebelumnya jika tindakan di luar batas berarti juga pelanggaran terhadap suatu aturan. Penerapan *EU-Turkey Statement* sendiri tidak terlepas dari adanya pelanggaran terhadap aturan lainnya. Terdapat dua pelanggaran aturan yang dilakukan Uni Eropa dalam *EU-Turkey Statement* yaitu pelanggaran terhadap konsep ‘negara yang aman’ bagi pengungsi dalam *Asylum Procedures Directive* (APD) dan prinsip *non-refoulement*.

Definisi konsep ‘negara yang aman’ sebelumnya telah dijelaskan dalam *Article 38 (1)* di bagian *(a)*, *(b)*, *(c)*, *(d)*, dan *(e)* dalam APD (European Union, 2013, hal. 80). Dalam praktiknya, tidak ada satu pun yang dapat menjelaskan jika Turki termasuk sebagai ‘negara yang aman’ terhadap pengungsi sesuai berdasarkan APD. Meskipun Turki telah memiliki prosedur kebijakan suaka dalam LFIP dan TPR, namun berbagai laporan dari *Amnesty International* dan *Human Rights Watch* menyebutkan jika regulasi tersebut belum memadai yang sesuai berdasarkan perlindungan internasional pada umumnya. Selain itu, masih terdapatnya pelanggaran serius yang terjadi di kamp-kamp pengungsi di Turki menunjukkan jika Turki tidak dapat dikategorikan sebagai ‘negara yang aman’ bagi pengungsi (Amnesty International, 2016, hal. 15-17; Human Rights Watch, 2016).

Kemudian prosedur suaka Turki dalam pelayanan publik juga masih belum dapat dipenuhi oleh para pengungsi. Permasalahan ini dapat terlihat oleh kurangnya hak-hak para pengungsi untuk mengakses pekerjaan. Sebagian besar pengungsi Suriah bahkan bekerja sebagai buruh dengan upah yang sangat murah.

Oleh sebab itu tidak jarang para pengungsi Suriah khususnya wanita memilih bekerja sebagai pekerja seks komersial. Selain itu juga masih terdapat banyak terjadinya kasus pekerja anak yang berasal dari kalangan pengungsi (Ekmekci, 2016, hal. 1437-1439; Şenses, 2016, hal. 980-981). Kondisi ini tentu menggambarkan bagaimana regulasi penanganan pengungsi di Turki masih belum dapat menjamin hak-hak dasar para pengungsi (Kivilcim, 2016, hal. 203).

Di samping itu, ketidakmampuan Turki untuk ditunjuk sebagai ‘negara yang aman’ dapat dilihat juga oleh sikap masyarakat Turki terhadap para pengungsi. Para pengungsi khususnya yang berasal dari Suriah dipandang sebagai ancaman keamanan maupun ekonomi oleh sebagian masyarakat Turki. Hal ini yang kemudian menyebabkan sikap sentimen dalam masyarakat Turki kepada para pengungsi Suriah. Tidak jarang sikap sentimen ini berujung kepada kekerasan yang dialami oleh para pengungsi Suriah (Haferlach & Kurban, 2017, hal. 88). Ini menyimpulkan jika keberadaan para pengungsi Suriah pun tidak diterima oleh masyarakat Turki sendiri (Koca, 2016, hal. 66-67).

Skema pengembalian imigran ilegal dalam *EU-Turkey Statement* tidak hanya memaksa para pengungsi dan pencari suaka untuk dipindahkan dari Yunani ke Turki, namun memaksa mereka dalam ketidakpastian status dan jaminan perlindungan. Setelah proses pemindahan dilakukan, para pengungsi pun masih belum mendapat kepastian dalam mengakses pekerjaan, perawatan, pendidikan, tempat tinggal dan hak kewarganegaraan yang terbatas di Turki (Baban, Ilcan, & Rygiel, 2016, hal. 3-4). Sementara jaminan perlindungan seperti yang diterangkan dalam konsep APD juga tidak berlaku di Turki. Hal ini dikarenakan Turki bukan

merupakan bagian dari keanggotaan Uni Eropa sehingga Turki tidak terikat dalam prosedur hukum Uni Eropa (Poon, 2016, hal. 1199-1201).

Sementara itu skema 1:1 *EU-Turkey Statement* juga membentuk sebuah aturan perlindungan yang berdasarkan kebangsaan. Prosedur pengambilan satu pengungsi Suriah di Turki setiap satu pengungsi Suriah dikembalikan dari Yunani ke Turki mengesampingkan posisi para pengungsi non-Suriah dalam skema ini. Nasib para pengungsi non-Suriah yang tidak memiliki jaminan perlindungan di Turki bahkan melalui skema ini juga mengakibatkan ketiadaan jaminan perlindungan kepada mereka di Uni Eropa (Arribas, 2016, hal. 6).

Skema pengembalian *EU-Turkey Statement* pun layaknya sebuah pengusiran kepada para pelintas ilegal meskipun banyak dari mereka merupakan pencari suaka yang membutuhkan perlindungan internasional. Bahkan skema ini berlaku juga kepada para pengungsi Suriah yang menyeberang secara ilegal. Dengan demikian, para pengungsi tidak memiliki jaminan untuk mendapatkan perlindungan internasional baik di Turki maupun di Eropa (Arribas, 2016, hal. 7).

Uni Eropa telah abai untuk menilai kembali posisi Turki sebagai negara yang aman bagi para pengungsi. Tekanan masalah migrasi telah membuat Uni Eropa menganggap Turki dapat memberikan jaminan perlindungan yang berdasarkan APD (Masouridou & Kyrioti, 2018, hal. 26-28). Uni Eropa bahkan telah mendorong otoritas Yunani untuk mengedepankan skema pengembalian ke Turki atas dasar Turki dapat menjamin perlindungan para pengungsi. Dorongan Uni Eropa untuk menempatkan para pengungsi di Turki pun tidak meninjau kembali tentang bagaimana kondisi aktual para pengungsi yang dikembalikan ke Turki (Amnesty International, 2017, hal. 6). Maka dalam konteks ini, Uni Eropa

secara tidak langsung telah mengusir para pengungsi yang berada di Yunani melalui kebijakan *EU-Turkey Statement*.

Tabel 1. Sekuritisasi Uni Eropa dalam Pembentukan *EU-Turkey Statement*

| Variabel | Penjelasan Buzan, Wæver, dan Wilde | Implementasi Sekuritisasi dalam Pembentukan <i>EU-Turkey Statement</i> |
|-------------------------------|---|--|
| <i>Existential threat</i> | Ancaman yang diwacanakan oleh aktor sekuritisasi dalam memandang suatu isu | <ul style="list-style-type: none"> • Ancaman terorisme • Ancaman terhadap <i>Schengen</i> |
| <i>Emergency measures</i> | Tindakan oleh aktor dalam menghadapi ancaman eksistensial yang diadopsi secara darurat, terpaksa, dan <i>point of no return</i> . | Prioritas perlindungan perbatasan Yunani melalui pembentukan <i>EU-Turkey Statement</i> |
| <i>Breaking free of rules</i> | Penanganan masalah di luar batas normal dengan menjustifikasi pelanggaran aturan | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Asylum Procedures Directive</i> • <i>The principle of non-refoulment</i> |

Sumber (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 24-26):

Berdasarkan pada kasus-kasus di atas maka Uni Eropa beserta pihak-pihak yang terlibat secara tidak langsung telah melanggar APD dan prinsip *non-refoulment*. Pelanggaran terhadap APD ditandai dengan penunjukkan Turki

sebagai ‘negara yang aman’ bagi pengungsi. Namun pada kasus-kasus yang telah dijelaskan bahwa terbatasnya hak-hak dasar para pengungsi serta ketidakpastian jaminan perlindungan membuat Turki tidak sesuai dengan konsep ‘negara yang aman’ dalam APD. Sedangkan pelanggaran terhadap prinsip *non-refoulement* terlihat oleh skema pemindahan *EU-Turkey Statement* yang membuat para pengungsi dipindahkan di tempat di mana para pengungsi mengalami ancaman terhadap kehidupan dan kebebasannya di Turki.

Maka pembentukan *EU-Turkey Statement* dapat digolongkan sebagai produk sekuritisasi seperti yang tergambar dalam Tabel 2. Uni Eropa telah menyikapi masalah krisis pengungsi sebagai masalah keamanan dengan mengkonstruksi isu tersebut sebagai ancaman terhadap terjadinya terorisme dan keruntuhan sistem *Schengen* di Uni Eropa. Gagasan-gagasan ancaman tersebut yang dilakukan melalui langkah *speech act* telah berhasil membentuk persepsi buruk masyarakat terhadap kedatangan para imigran di Eropa.

Setelah proses *speech act* dilakukan dan diterima oleh masyarakat, Uni Eropa kemudian memprioritaskan untuk melindungi perbatasan eksternal di Yunani. Prioritas perlindungan perbatasan selanjutnya membentuk langkah darurat yang terwujud dalam penerapan *EU-Turkey Statement*. Sehingga pada akhirnya membuat penerapan kebijakan tersebut dilakukan di luar batas normal dengan melakukan pelanggaran terhadap APD dan prinsip *non-refoulement* untuk menangani masalah krisis pengungsi.