

BAB II

KEBIJAKAN UNI EROPA TERHADAP KRISIS PENGUNGGSI

Berlandaskan pada pemaparan yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, dalam bab ini akan berupaya meneliti bagaimana krisis pengungsi mempengaruhi regional Uni Eropa dan menjelaskan langkah-langkah serta kebijakan Uni Eropa terhadap krisis pengungsi. Pembahasan dalam bab ini akan dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama akan menjelaskan bagaimana krisis pengungsi memberikan pengaruh terhadap perpolitikan di Uni Eropa. Bagian kedua akan menjelaskan langkah-langkah Uni Eropa dalam mengatasi masalah krisis pengungsi. Bagian Ketiga akan menjelaskan *EU-Turkey Statement* sebagai kebijakan Uni Eropa dalam penanganan krisis pengungsi.

2.1. PENGARUH KRISIS PENGUNGGSI TERHADAP REGIONAL UNI EROPA

Tahun 2015 menjadi tahun di mana arus migrasi dengan skala besar telah menuju kawasan Eropa. Fenomena migrasi ini menjadi kompleks karena tidak hanya melibatkan migrasi oleh para pencari suaka dan pengungsi, namun juga disertai oleh adanya migrasi ilegal serta beberapa imigran ekonomi. Pada pembahasan dalam sub bab ini akan dijelaskan secara rinci mengenai dampak tekanan migrasi di kawasan Uni Eropa yang akhirnya membentuk sikap anti imigran, berhentinya kebijakan umum Uni Eropa terkait suaka dan pengungsi, serta friksi di antara Yunani dengan negara anggota lain akibat adanya kasus krisis pengungsi.

2.1.1. Sentimen Anti Imigran

Tekanan krisis pengungsi telah mengakibatkan gejolak sentimen terhadap kedatangan imigran di lingkungan Eropa. Kegagalan Uni Eropa dalam menghentikan eksodus pengungsi membentuk sikap skeptis oposisi terhadap penanganan krisis pengungsi di Eropa. Hal ini memberi kesempatan bagi partai-partai sayap kanan untuk mengkonstruksi pandangan masyarakat Eropa. Mulai dari *Front National* di Perancis, *Sweden Democrats*, *Freedom Party Austria* (FPÖ), *Alternative for Germany* (AfD), dan lain-lain telah mengklaim diri sebagai nasionalis Eropa dan memobilisasi rasa takut, frustrasi, dan ketidakpuasan atas gelombang pengungsi di Eropa (Heisbourg, 2015, hal. 10; Borzel, 2016, hal. 20).

Sentimen anti imigran dari partai-partai sayap kanan mulai marak terjadi ketika kasus penyerangan terhadap media *Charlie Hebdo* di Paris yang mengorbankan nyawa 12 penduduk. Marine Le Pen, pimpinan partai *National Front* merespon kasus tersebut sebagai tindakan terorisme yang membuat trauma ‘seluruh bangsa’ (Le Pen, 2015). Pernyataan Le Pen ini pun didukung oleh Geert Wilders, tokoh politikus Belanda dan pimpinan *Party for Freedom* (PVV). Sebagai bentuk respon atas kasus *Charlie Hebdo*, Wilders menegaskan kepada publik untuk menutup dan memperkuat kontrol perbatasan hingga perlunya untuk menghentikan jalur migrasi yang berasal dari negara-negara Islam (McDonald-Gibson, 2015).

Konstruksi anti imigran semakin sering digaungkan oleh elit politik sayap kanan khususnya pasca tragedi serangan di Paris yang terjadi pada tanggal 13 November 2015. Kasus yang menyebabkan kematian terhadap 129 orang tersebut bahkan oleh beberapa politikus diduga disebabkan oleh pengungsi yang masuk ke

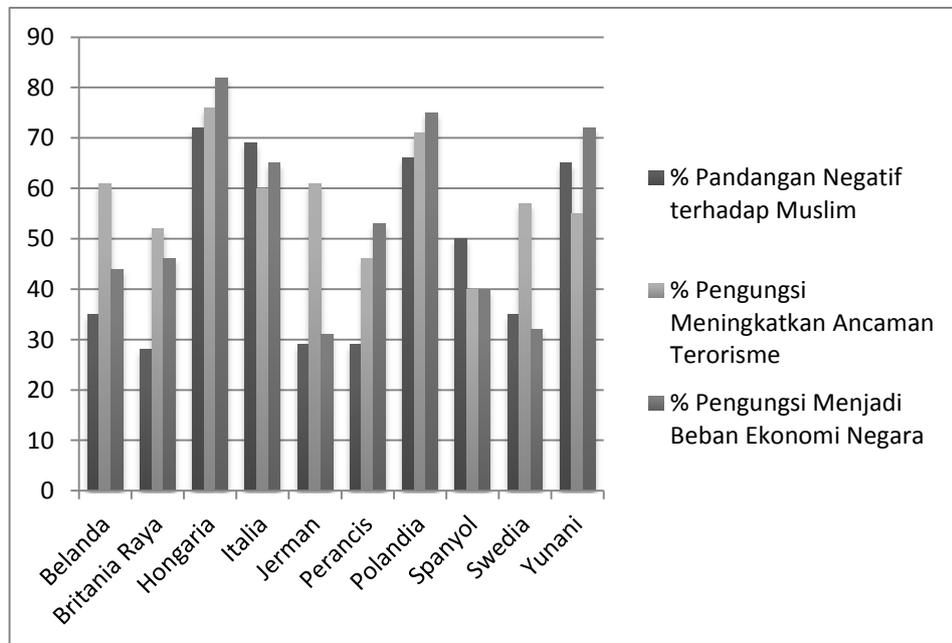
Eropa. Asumsi ini didasarkan atas penyesuaian sidik jari pelaku yang sebelumnya diketahui berada di Yunani di mana Yunani menjadi rute singgahan bagi mayoritas pengungsi. Dasar inilah yang membuat Le Pen kembali menegaskan untuk segera menghentikan imigran yang datang karena menurutnya masih ada kemungkinan akan adanya teroris di antara imigran yang masuk ke Eropa (Zalan, 2015).

Sementara itu Perdana Menteri Hongaria Viktor Orbán juga merespon kasus terorisme di Paris dengan mengklaim bahwa teroris berasal dari kalangan imigran. Orbán berpendapat bahwa terorisme dan gerakan Muslim di Eropa memiliki hubungan yang sangat logis dan dapat menjadi masalah ancaman keamanan bagi Eropa. Ia pun menegaskan untuk melindungi perbatasan dan mengontrol setiap orang yang masuk. Orbán memandang imigran dapat menjadi ancaman keamanan karena ia tidak diketahui identitasnya dan hal ini berisiko pada peningkatan terjadinya terorisme. Selain itu menurutnya, menyetujui ribuan atau jutaan imigran dapat membahayakan wilayah *Schengen* termasuk kebebasan bergerak dalam Uni Eropa (Kaminski, 2015).

Pandangan Orbán terkait ancaman terorisme setidaknya merupakan hal yang nyata terjadi di wilayah Uni Eropa. Pada tahun 2015, *Europol* menangkap 687 individu tersangka terorisme. Laporan ini didasarkan atas pengecekan profil tersangka yang diketahui telah berafiliasi dengan organisasi-organisasi teroris di luar wilayah Uni Eropa. Hal ini yang kemudian menjadi dasar bagi negara-negara anggota dalam menyoroti hubungan gerakan terorisme dengan fenomena migrasi di Eropa (Europol, 2016, hal. 28).

Kekhawatiran akan adanya ancaman terorisme kemudian dirasakan oleh sebagian masyarakat Eropa. Pada Grafik 1 ditemukan bahwa masyarakat dari 10 negara Uni Eropa mempunyai pandangan buruk terhadap Muslim dan pengungsi. Seperti yang tercantum dalam grafik, pandangan negatif terhadap Muslim dengan persentase tertinggi berada di Hongaria (76%), Italia (69%), Polandia (66%), Yunani (65%), Spanyol (50%), dan sisanya kurang dari 50%. Di sisi yang lain, hanya Perancis (46%) dan Spanyol (40%) yang memiliki persepsi terkait kemungkinan pengungsi meningkatkan risiko akan terorisme, sedangkan 8 dari 10 negara Uni Eropa lainnya mempunyai persentase di atas 50%. Selain itu, beberapa masyarakat juga menganggap jika pengungsi berdampak negatif terhadap ekonomi negara (Wike, Stokes, & Simmons, 2016, hal. 3-4).

Grafik 1. Persentase Pandangan Masyarakat Eropa terhadap Muslim dan Pengungsi



Sumber: (Wike, Stokes, & Simmons, 2016, hal. 3-4)

Paradigma dalam menghubungkan pengungsi sebagai teroris didasarkan pada mayoritas pengungsi dan rentetan kasus terorisme berasal dari kalangan Muslim. Selain itu peranan para elit politik Uni Eropa juga mempengaruhi cara pandang masyarakat Eropa yang akhirnya timbul rasa *xenophobia* terhadap Muslim dan pengungsi (Wike, Stokes, & Simmons, 2016, hal. 5). Kasus *xenophobia* di Eropa banyak dirasakan oleh orang tua (di atas 50 tahun), kalangan pemuda (di bawah 35 tahun), orang non-terpelajar, dan pria kulit putih. Meski di antara mereka banyak mendapat keistimewaan oleh regulasi Uni Eropa, tetapi mereka juga merasakan dampak krisis seperti kenaikan pajak, pemotongan tunjangan, dan pengangguran (The Economist, 2015).

2.1.2. Penanggulangan Kebijakan Suaka dan Pengungsi Uni Eropa

Krisis pengungsi di Eropa telah menyebabkan penerapan kebijakan umum Uni Eropa tentang suaka dan pengungsi menjadi tertunda. Krisis pengungsi telah menyebabkan kebijakan-kebijakan Uni Eropa dalam suaka dan pengungsi tersebut kurang optimal dalam menghadapi tekanan arus migrasi. Sebelum terjadinya krisis terdapat berbagai kebijakan umum Uni Eropa dalam penanganan pengungsi seperti *Schengen Agreement*, *Dublin Convention*, dan *Common European Asylum System* (CEAS). Kebijakan-kebijakan ini menjadi bagian penting dalam perkembangan kebijakan suaka dan pengungsi Uni Eropa yang berpengaruh hingga sebelum terjadinya krisis pengungsi.

Schengen Agreement merupakan perjanjian yang menghapus cek sehingga seseorang dapat secara bebas melakukan perjalanan dan menetap di negara Uni Eropa. Perjanjian ini mulai digagas pada tahun 1985, ditandatangani di tahun

1990, dan mulai diaplikasikan pada tahun 1995 (European Commission, 2013). Dalam konteks pengungsi, *Schengen Agreement* juga memiliki kebijakan yang memberi tanggung jawab kepada satu negara anggota untuk meninjau aplikasi suaka dan melegalisasi status pengungsi (Cini & Borragán, 2016, hal. 283-284). Pada tahun 1997, kebijakan ini kemudian berhenti dan digantikan oleh *Dublin Convention* atau *Dublin Regulation* dengan mengambil sebagian besar kerangka kerja yang sama dalam *Schengen Agreement* dan menjadi prosedur umum kebijakan pengungsi Uni Eropa (Monar, 2001, hal. 751).

Kemudian pada tahun 1999, *Common European Asylum System (CEAS)* dibentuk sebagai kebijakan yang menaungi berbagai regulasi mengenai pengungsi dan diimplementasikan secara selaras dan bertahap oleh seluruh negara anggota. Berbagai regulasi dibentuk dan dijalankan melalui dua fase di mana fase pertama dimulai pada tahun 2000-2005 yang meliputi *Eurodac Regulation*, *Temporary Protection Directive*, *Reception Conditions Directive*, *Qualification Directive*, *Asylum Procedures Directive*, dan termasuk di dalamnya *Dublin Regulation* (European Parliament, 1999; European Commission, 2014). Tahun 2011-2013 menjadi tahun di mana fase kedua CEAS telah selesai disempurnakan melalui beberapa revisi. Namun tekanan arus pengungsi mengakibatkan implementasi CEAS tidak mampu beroperasi secara maksimal (European Commission, 2016; EASO, 2017, hal. 16-17).

Nonaktifnya kebijakan pengungsi Uni Eropa mendorong sebagian negara anggota memutuskan kebijakan penanganan pengungsi secara terpisah. Seperti misalnya Austria dan Jerman telah menerapkan kontrol perbatasan internal untuk memperlambat arus masuk pengungsi (Withnall, 2015). Kemudian di Perancis,

pemerintah meningkatkan sistem pengawasan secara luas kepada imigran dan pengungsi untuk mencegah terjadinya tindakan kriminalitas (Human Rights Watch, 2016). Langkah ini pun kemudian diikuti oleh negara anggota Uni Eropa lainnya yang turut memberlakukan kebijakan kontrol perbatasan seperti yang tergambar dalam Tabel 1.

Tabel 1. Pembentukan Kontrol Perbatasan Internal Antara Negara Anggota Uni Eropa

Tanggal	Negara
13 September 2015	Jerman
16 September 2015	Austria
17 September 2015	Slovenia
12 November 2015	Swedia
13 November 2015	Perancis
4 Januari 2016	Denmark

Sumber: (Frontex, 2016, hal. 33)

Ketidaksiapan untuk menerima eksodus pengungsi yang datang tiba-tiba membuat sebagian negara anggota memiliki tendensi untuk mengedepankan kontrol perbatasan internal masing-masing. Seperti yang terlihat pada Tabel 1, dalam kurun waktu di bulan September 2015 hingga pada bulan Januari 2016, beberapa negara anggota membentuk kontrol perbatasan untuk membatasi arus pengungsi yang masuk. Pembentukan kontrol perbatasan ini bertujuan untuk mencegah masuknya imigran ilegal dengan memberlakukan pengecekan dokumen legal di setiap perbatasan negara-negara di atas (Frontex, 2016, hal. 33).

Pemberlakuan kontrol perbatasan internal negara-negara anggota dilakukan berdasarkan pada legalitas dalam *Schengen Borders Code*. Di dalam *Article 23* menyatakan “*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). Hal ini mengartikan bahwa pembentukan kontrol perbatasan internal oleh sebagian negara anggota dibuat akibat adanya ancaman serius di dalam regional Uni Eropa.

Prosedur pembentukan kontrol perbatasan sendiri harus diumumkan kepada negara anggota lainnya beserta Komisi Eropa dengan menyertakan rincian peristiwa yang mengancam keamanan internal seperti yang tertulis dalam *Article 24 (1)* (European Union, 2006, hal. 12). Negara-negara di atas telah memutuskan kebijakan kontrol perbatasan internal menurut Komisi Eropa telah menyertakan alasan berupa,

“...the influx of high numbers of undocumented or inadequately documented persons... these massive movement stretch the reception capacities of the respective national authorities and pose a serious threat to public policy or internal security” (European Commission, 2016, hal. 9-10).

Pernyataan tersebut menyimpulkan tingginya migrasi ilegal di Eropa menjadi justifikasi bagi negara-negara anggota dalam membentuk kontrol perbatasan internal. Akibat pergerakan yang masif dari banyaknya imigran ilegal yang masuk berdampak pada pemenuhan kapasitas penerimaan dan menjadi ancaman bagi kebijakan publik dan keamanan internal. Keputusan negara-negara anggota ini justru berisiko terhadap prinsip *Schengen* di mana pergerakan migrasi seharusnya terlepas dari segala bentuk kontrol pemerintah.

2.1.3. Friksi Yunani dengan Negara Anggota Uni Eropa

Kondisi penuhnya negara-negara yang menjadi ‘pintu masuk’ oleh para pengungsi membuat sebagian dari negara-negara anggota enggan untuk mengambil tanggung jawab. Seperti dalam kasus Italia, Yunani, Austria dan Hongaria memilih untuk mengesampingkan *Dublin Regulation* (Erlanger & Smale, 2015). *Dublin Regulation* merupakan aturan yang menetapkan negara anggota untuk bertanggung jawab dalam pemeriksaan permohonan suaka. (European Commission, t. thn.). Dengan mengesampingkan penerapan *Dublin Regulation*, sebagian negara anggota justru membiarkan para pencari suaka untuk menuju negara yang menjadi destinasi mereka. Dalam regulasi tersebut, seharusnya negara anggota diwajibkan untuk memastikan statusnya sebagai pengungsi atau imigran ekonomi (Vink & Meijerink, 2003, hal. 301).

Namun dalam kasus Yunani yang membiarkan para pengungsi bebas masuk mendapat penentangan oleh sebagian negara anggota. Dalam pertemuan para Menteri dalam Negeri Uni Eropa, perwakilan Austria dan Swedia yang merasa telah mengambil lebih banyak pengungsi memberikan kritik terhadap upaya Yunani yang mengesampingkan *Dublin Regulation*. Bahkan konsekuensi dari tindakan Yunani ini berakibat pada hukuman berupa pengusiran dari *Schengen* (Traynor, 2016).

Keputusan ini disebabkan oleh adanya kekhawatiran akan sistem *Schengen* bisa runtuh dalam waktu dekat. Hal ini yang menjadi dasar kritik oleh Menteri dalam Negeri Austria Johana Mikl-Leitner yang mengungkapkan bahwa dengan kapabilitas militer Yunani seharusnya dapat melindungi perbatasan Turki-Yunani dari kepadatan pengungsi yang masuk. Kritik ini juga disampaikan oleh Menteri

dalam Negeri Swedia Anders Ygeman yang juga menuntut Yunani untuk dapat mengatasi arus masuk pengungsi, jika tidak maka Yunani harus dibatasi dalam aksesnya menuju *Schengen* (Traynor, 2016).

Friksi antara Yunani dengan negara anggota lainnya ini justru membuat Yunani berada dalam tekanan. Di satu sisi, Yunani disalahkan akibat ketidakmampuan mengontrol perbatasannya terhadap arus migrasi yang masuk. Di sisi lain, Yunani menjadi gerbang utama Eropa oleh lebih dari satu juta orang sepanjang tahun 2015. Uni Eropa sendiri juga telah memastikan Yunani telah gagal menjalankan aturan *Schengen* di mana identifikasi dan registrasi imigran tidak diperiksa secara sistematis. Namun Yunani menolak untuk dijadikan ‘kambing hitam’ dalam kasus krisis pengungsi dan merespon bahwa terdapat banyak masalah teknis dalam penerimaan pengungsi. Yunani sendiri menganggap bahwa kasus ini disebabkan akibat kesalahan Turki yang tidak mampu membendung arus pengungsi sehingga berdampak pada masuknya ribuan pengungsi ke Yunani dalam setiap harinya (Traynor & Smith, 2016).

2.2. LANGKAH PENANGANAN KRISIS PENGUNGSIS OLEH UNI EROPA

Krisis pengungsi telah memberikan berbagai dampak terhadap sektor politik di Uni Eropa. Hal ini menuntut respon serta kebijakan Uni Eropa sebagai organisasi sentral dalam menyelesaikan persoalan kawasan. Dalam pembahasan pada sub bab ini akan dijelaskan mengenai respon para petinggi Uni Eropa dari mulai Parlemen Eropa, Komisi Eropa, dan Dewan Eropa serta langkah Uni Eropa dalam merumuskan kebijakan penanganan krisis pengungsi.

2.2.1. Respon Uni Eropa terhadap Isu Krisis Pengungsi

Isu krisis pengungsi di Eropa telah dijadikan sebagai masalah utama oleh para elit politik di tingkat institusi. Senada dengan pernyataan yang disampaikan oleh Donald Tusk selaku Pimpinan Dewan Eropa dengan menyebut kasus ini “*everything is immigration*”. Tusk menyampaikan jika mengamankan perbatasan Uni Eropa merupakan suatu urgensi dalam merespon krisis pengungsi (Traynor, 2015). Pernyataan Tusk tersebut didukung oleh Pimpinan Komisi Eropa Jean-Claude Juncker yang memandang masalah krisis pengungsi merupakan hal yang menjadi prioritas bagi Uni Eropa. Juncker memandang jika masalah krisis pengungsi menjadi momen ketegasan bagi Uni Eropa. Oleh karenanya krisis pengungsi menjadi persoalan yang darurat, sehingga Uni Eropa tidak bisa hanya mengandalkan *Dublin Regulation* (Juncker, 2015, hal. 6-10).

Sejak berhentinya CEAS sebagai kerangka kebijakan pengungsi, Uni Eropa membutuhkan penanganan darurat terhadap masalah krisis. Departemen Dalam Negeri dan Migrasi Uni Eropa sendiri berpendapat kebijakan pengungsi dan suaka Uni Eropa yang dibutuhkan ialah kebijakan yang mencakup penanganan migrasi legal dan ilegal serta keamanan internal (Latoszek, 2015, hal. 545). Oleh sebab itu, Uni Eropa mempresentasikan *European Agenda on Migration* yang dibentuk pada tanggal 13 Mei 2015 (European Commission, 2015).

European Agenda on Migration berisi berbagai langkah Uni Eropa dalam upaya penanganan krisis pada waktu dekat dan jangka panjang. Dalam waktu dekat, beberapa kebijakan Uni Eropa meliputi penyelamatan imigran di laut, menangkap jaringan penyelundup, merelokasi pengungsi dan menyediakan

pemukiman kembali di seluruh negara Uni Eropa, menjalin kerja sama dengan negara ketiga dalam menangkal akar migrasi serta membantu negara-negara Uni Eropa garis depan dalam mengatur kedatangan migrasi. Untuk jangka panjang, kebijakan itu meliputi penurunan migrasi ilegal secara insentif, penyelamatan di laut dan pengamanan perbatasan eksternal, memperkuat kebijakan suaka Uni Eropa, dan pembuatan kebijakan migrasi legal (European Commission, 2015).

Meskipun *European Agenda on Migration* menjadi salah satu prioritas Uni Eropa dalam penanganan krisis pengungsi, akan tetapi dalam implementasinya masih belum sempurna. Hal ini disebabkan dalam implementasi sebelumnya lebih menekankan pada upaya relokasi dan penempatan pengungsi di seluruh negara anggota. Sedangkan, kedua upaya tersebut justru mendapat penentangan oleh negara-negara Eropa tengah seperti Polandia, Ceko, Slovakia, dan Hongaria. Jumlah relokasi dan pemberian tempat pada pengungsi pun tidak dilakukan secara maksimal oleh negara-negara anggota yang lainnya (Toygür & Benvenuti, 2016, hal. 2-3).

Merespon hal tersebut, Tusk menyerukan kepada seluruh negara anggota untuk meningkatkan solidaritasnya dengan cara menerima lebih banyak pengungsi. Sebab dalam masalah krisis pengungsi, Uni Eropa tidak akan mengubah kebijakannya hanya dengan waktu semalam. Selain berbicara masalah solidaritas, Tusk pun menegaskan Uni Eropa akan berusaha mengontrol arus migrasi. Dalam pernyataannya, Tusk berpendapat jika masalah krisis pengungsi dapat diselesaikan dengan cara memperkuat perbatasan. Dengan hal tersebut maka menurutnya kawasan Eropa dapat terbebas dari para penyelundup maupun para ‘pembunuh’ (Tusk, 2015).

Senada dengan yang disampaikan Tusk, Juncker menyatakan kebijakan pengungsi dan suaka Uni Eropa yang dibutuhkan ialah mengamankan perbatasan eksternal. Masalah kontrol perbatasan internal telah menyerahkan keputusan tersebut kepada negara-negara anggota dalam menjamin prinsip *Schengen* sebagai simbol integrasi Eropa. Namun dalam upaya menjaga prinsip tersebut, Uni Eropa perlu mengelola perbatasan eksternal sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat Eropa (Juncker, 2015, hal. 10).

Langkah pengelolaan perbatasan eksternal yang kemudian menjadi prioritas Uni Eropa sendiri ialah Yunani. Hal ini dijelaskan oleh Komisi Eropa Departemen Dalam Negeri dan Migrasi Dimitris Avramopoulos, melalui laporan evaluasi *Schengen* ditemukan terdapat masalah serius dalam manajemen migrasi di Yunani. Meskipun Yunani sendiri telah berupaya memperbaiki masalah tersebut, namun Avramopoulos menekankan perlunya perbaikan yang substansial terhadap kondisi Yunani sehingga dapat mengembalikan fungsi *Schengen* dengan normal (European Commission, 2016).

Namun upaya Uni Eropa dalam melindungi perbatasan eksternal di Yunani masih belum cukup. Sebab ada hal lain yang mampu mengancam wilayah Uni Eropa di tengah tekanan arus migrasi. Melalui pidatonya, Avramopoulos mengungkapkan jika Uni Eropa juga menghadapi ancaman lain berupa terorisme. Hal itu sehubungan dengan sejumlah kasus terorisme yang terjadi di kawasan Eropa bersamaan dengan berlangsungnya krisis migrasi. Masalah krisis ini bahkan ia tuturkan sebagai masalah global yang memerlukan kemitraan (Avramopoulos, 2016).

Tusk sendiri telah berdiskusi dengan sejumlah pimpinan Uni Eropa dan memutuskan untuk memprioritaskan kerja sama Uni Eropa dengan negara ketiga dalam penanganan pengungsi. Oleh sebab itu, dalam rencananya Tusk akan mengunjungi Turki dan mengatur pertemuan dengan negara-negara Afrika dalam membahas kebijakan migrasi (Tusk, 2015). Dalam masalah krisis pengungsi, Turki dapat menjadi mitra Uni Eropa dalam upaya penanganan krisis. Berdasarkan pernyataan Tusk, ia menyebutkan bahwa Uni Eropa membutuhkan Turki untuk menghentikan migrasi yang menuju Eropa. Tusk berharap jika Turki dapat mengelola perbatasannya untuk membendung pengungsi atau imigran yang datang ke Turki seperti yang telah dilakukan Uni Eropa (Tusk, 2015). Dalam hal ini, kerja sama dengan Turki dapat menjadi jawaban atas kebijakan krisis pengungsi bagi Uni Eropa.

2.2.2. Kerja Sama dengan Turki

Rencana Uni Eropa untuk bekerja sama dengan Turki dimulai dalam pertemuan Brussels pada tanggal 5 Oktober 2015 yang melibatkan Perdana Menteri Turki Recep Tayyip Erdogan dan ketiga pimpinan institusi Uni Eropa yakni Donald Tusk, Jean-Claude Juncker, dan Martin Schulz. Pada pembahasannya, Uni Eropa meminta Erdogan untuk berupaya menghentikan perahu-perahu yang berasal dari pantai Aegea di Turki yang menuju ke pulau-pulau Yunani di mana ribuan pengungsi melintasi dalam setiap harinya (Cendrowicz, 2015).

Uni Eropa juga membahas kemungkinan kerja sama dengan Turki dalam upaya penguatan kontrol perbatasan antara Turki dan perairan Yunani. Sebagai

gantinya, Uni Eropa menawarkan bantuan untuk memperbaiki kondisi para pengungsi di Turki serta menindak tegas kepada para penyelundup yang menyediakan paspor palsu untuk pergi ke Eropa (Kanter & Arango, 2015). Di sisi lain, Erdogan meminta imbalan kepada Uni Eropa berupa pembebasan visa bagi masyarakat Turki yang pergi ke Eropa. Tidak hanya itu, Erdogan juga meminta Turki ditunjuk sebagai 'negara yang aman' bagi setiap pengungsi yang kembali, meskipun Uni Eropa memandang jika Turki tidak aman bagi sebagian orang akibat kasus penindasan terhadap etnis Kurdi (Cendrowicz, 2015).

Dalam kondisi tekanan migrasi yang terus terjadi di Eropa, Turki menjadi kandidat utama sebagai mitra kerja sama. Para pemimpin Uni Eropa kemudian bertemu dan menegosiasikan dengan Turki dalam rencana aksi gabungan yang diselenggarakan pada tanggal 15 Oktober 2015 (Toygür & Benvenuti, 2016, hal. 3). Pasca pertemuan tersebut, Kanselir Jerman Angela Merkel memperingatkan jika solusi atas masalah krisis pengungsi tidak akan ada tanpa Turki. Merkel pun menegaskan jika Uni Eropa membutuhkan Turki dalam upaya penyelesaian krisis pengungsi. Selain itu, Merkel juga menyebutkan jika agenda migrasi bersama Turki merupakan hal yang sangat penting untuk didiskusikan bersama Uni Eropa (Emmott & Sekularac, 2015).

Agenda ini kemudian diresmikan pada tanggal 29 November 2015 dengan bentuk *Joint Action Plan*. Uni Eropa dan Turki sepakat untuk mengatur persoalan arus migrasi. Upaya itu dilakukan dengan cara membendung masuknya imigran ilegal, mencegah rute perjalanan dari Turki menuju Uni Eropa, dan mengembalikan imigran ke negara asal yang tidak membutuhkan perlindungan

internasional. Selain itu, Uni Eropa dan Turki sepakat untuk bekerja sama dalam memerangi jaringan penyelundup (Council of the European Union, 2015).

Sebagai bentuk imbalan dari kerja sama dengan Turki, Uni Eropa akan memberikan beberapa hal. *Pertama*, melanjutkan proses akses keanggotaan Turki di Uni Eropa. *Kedua*, Uni Eropa membuka peluang pembebasan visa bagi masyarakat Turki di seluruh negara anggota. *Ketiga*, Uni Eropa berkomitmen memberikan bantuan kemanusiaan di Turki termasuk di antaranya pembangunan fasilitas pengungsi Turki dan pemberian dana 3 Miliar Euro kepada Turki. *Keempat*, peningkatan hubungan kerja sama dalam bidang ekonomi dan energi (Council of the European Union, 2015).

Setelah kesepakatan ini dicapai, Uni Eropa kemudian mengevaluasi kondisi Yunani sebagai area perbatasan eksternal Uni Eropa. Dalam evaluasi yang dilakukan, diputuskanlah langkah-langkah yang diperlukan dalam manajemen perbatasan di Yunani. Di antara hal tersebut yaitu membentuk prosedur pengembalian ke Turki bagi para imigran yang tidak membutuhkan perlindungan internasional. Kemudian meningkatkan identifikasi sidik jari kepada setiap imigran yang masuk. Selain itu, Uni Eropa juga akan meningkatkan sistem pengawasan di seluruh perbatasan Turki-Yunani. Sistem pengawasan ini meliputi seluruh kendaraan patroli di darat, laut, dan udara. Upaya ini bertujuan untuk mendeteksi semua kendaraan yang masuk ke wilayah Yunani dan menangkap seluruh pelintas batas ilegal (Council of the European Union, 2016, hal. 6-7).

Kerja sama Turki-Uni Eropa selanjutnya dimasukkan sebagai salah satu prioritas dalam *European Agenda on Migration*. Uni Eropa menyebutkan kerja sama tersebut merupakan kunci untuk membendung para imigran ilegal dalam

jangka panjang. Setelah kesepakatan ini dibuat, otoritas Turki melaporkan telah menangkap sebanyak 3.700 penyelundup pada tahun 2015. Meskipun kesepakatan ini membuahkan hasil, namun Uni Eropa menyangkan masalah pengembalian imigran ilegal dari Yunani yang telah disepakati masih belum signifikan. Oleh karenanya, pihak Komisi Eropa berencana untuk membahas dengan Turki dalam kemungkinan peningkatan kerja sama antara kedua pihak (European Commission, 2016, hal. 18-19).

Hingga pada bulan Januari 2016, implementasi *EU-Turkey Joint Action Plan* bagi Uni Eropa belum menghasilkan progres secara signifikan. Hal ini diakui oleh Tusk jika arus migrasi yang menuju Eropa masih belum menurun. Tusk pun memperingatkan bahwa Uni Eropa tidak memiliki waktu lebih dari 2 bulan dalam upaya penanganan krisis. Maka pada bulan Maret akan menjadi momen menentukan bagi keberhasilan strategi Uni Eropa, jika tidak menurutnya akan berdampak besar pada runtuhnya *Schengen* (Tusk, 2016). Pendapat yang sama diucapkan oleh Pimpinan Parlemen Eropa Martin Schulz yang menurutnya kerja sama dengan Turki belum maksimal. Schulz juga menegaskan krisis pengungsi bisa memberi efek terhadap pasar tunggal Uni Eropa yang hal ini juga dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di Turki (Schulz, 2016).

Bagi Uni Eropa, upaya melindungi *Schengen* merupakan hal yang menjadi urgensi. Melalui dokumen "*Back to Schengen - A Roadmap*", Komisi Eropa memprediksi kerugian yang didapat akibat tidak adanya *Schengen*. *Pertama*, pembentukan kontrol perbatasan internal dapat memakan biaya sekitar 5-18 Miliar Euro per tahunnya. *Kedua*, sektor pengangkutan jalan akan memerlukan biaya tambahan sekitar 1.7-7.5 Miliar Euro per tahun. *Ketiga*, sektor pertanian, kimia,

dan transportasi bahan baku. *Keempat*, waktu produktifitas pekerja yang hilang sekitar 1.3-5.2 Miliar Euro. *Kelima*, 1.2 Miliar Euro hilang pada sektor pariwisata. *Keenam*, 0.6-5.8 Miliar Euro dikeluarkan untuk kebutuhan dan peningkatan staf kontrol perbatasan (European Commission, 2016, hal. 3-4).

Dalam dokumen tersebut juga dijelaskan terkait langkah yang perlu dilakukan Uni Eropa yakni perlindungan perbatasan Yunani. Hal ini bahkan dijadikan sebagai kewajiban bagi seluruh Uni, sebab melindungi perbatasan Yunani bagi Uni Eropa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kebijakan migrasi, suaka, dan perbatasan. Kemudian, Uni Eropa juga mendorong kepada negara anggota untuk lebih terlibat dalam skema *EU-Turkey Joint Action Plan*. Pada rencananya dalam pertemuan dengan Turki nanti, skema tersebut akan ditekankan oleh Uni Eropa terkait penurunan imigran yang datang ke Yunani serta pengembalian imigran dari Yunani menuju Turki (European Commission, 2016, hal. 5-9).

Upaya peningkatan kerja sama dengan Turki akhirnya dicapai lewat pertemuan kedua pada tanggal 7 Maret 2016. Dalam pembahasannya Turki berkomitmen untuk menerima seluruh imigran ilegal dari Yunani yang dimulai pada 1 Juni 2016. Pada kerja sama ini, kedua pihak sepakat untuk meminta keterlibatan NATO dalam pengendalian migrasi (Council of the European Union, 2016). Namun pertemuan antara Turki-Uni Eropa kembali dilakukan pada tanggal 18 Maret 2016. Pertemuan tersebut menjadi agenda darurat untuk memperdalam kerja sama lebih lanjut, cepat, dan diimplementasikan secara penuh melalui *EU-Turkey Statement* (Council of the European Union, 2016).

2.3. EU-TURKEY STATEMENT

Dalam penanganan krisis pengungsi, Uni Eropa akhirnya memutuskan untuk melibatkan Turki sebagai mitra kerja sama. Melalui perundingan dan beberapa pertemuan yang telah dilaksanakan oleh kedua pihak, maka diputuskanlah *EU-Turkey Statement* sebagai bentuk akhir kerja sama antara Turki dan Uni Eropa. Dalam pembahasan pada sub bab ini akan dijelaskan mengenai penerapan *EU-Turkey Statement* serta dampaknya terhadap para pengungsi.

2.3.1. Penerapan *EU-Turkey Statement*

EU-Turkey Statement mulai diimplementasikan pada tanggal 20 Maret 2016. Sejak tanggal tersebut seluruh imigran ilegal yang menyeberang dari Turki menuju Yunani akan dikembalikan ke Turki lebih cepat dari yang disepakati pada pertemuan kedua. Skema pengembalian ini diterapkan kepada para imigran yang tidak mengajukan suaka atau permohonannya ditolak. Dalam skema pengembalian, bagi orang Suriah yang dikembalikan ke Turki, maka Uni Eropa akan menerima orang Suriah lainnya dari Turki yang telah memenuhi *UN Vulnerability Criteria*. Kesepakatan ini disebut bersifat sementara dan memerlukan tindakan *extraordinary* untuk mengakhiri penderitaan manusia dan untuk memulihkan ketertiban umum (Council of the European Union, 2016).

Di sisi lain, Turki akan melakukan apapun tindakan yang diperlukan untuk menutup migrasi ilegal yang menuju ke Uni Eropa baik di jalur laut maupun darat. Apabila migrasi ilegal berakhir atau berkurang secara substansial, maka *Voluntary Humanitarian Admission Scheme* akan diberlakukan. Dalam skema ini negara-

negara anggota akan secara sukarela menyediakan 18.000 tempat pemukiman. Uni Eropa juga akan mempercepat pemberian dana sebanyak 3 Miliar Euro sebelum akhir Maret 2016. Dana ini akan digunakan untuk memfasilitasi pengungsi di Turki dalam bidang kesehatan, pendidikan, infrastruktur, makanan, serta biaya hidup. Setelah dana ini digunakan secara penuh, Uni Eropa akan memberi dana tambahan 3 Miliar Euro pada akhir 2018 (Council of the European Union, 2016).

Kesepakatan lainnya dalam *EU-Turkey Statement* berisi seputar penguatan hubungan antara Turki dan Uni Eropa. Kesepakatan ini berisi langkah Uni Eropa mempercepat akses liberalisasi visa warga negara Turki dengan waktu paling lambat pada akhir Juni 2016. Di samping itu, Uni Eropa dan Turki juga bersepakat untuk mengembangkan *Customs Union* dan melanjutkan kembali proses akses Turki dalam keanggotaan Uni Eropa. Dan kedua pihak pun turut menegaskan untuk bekerjasama dalam upaya memperbaiki kondisi kemanusiaan di Suriah yang berlangsung di sekitar area perbatasan Turki-Suriah (Council of the European Union, 2016).

Tujuan utama dari kesepakatan ini ialah untuk menghentikan arus migrasi dari Turki ke Yunani serta mengembalikan seluruh imigran ilegal yang berada di Yunani. Dalam aplikasinya, Turki akan menerima seluruh imigran dan pencari suaka yang gagal mengajukan suaka atau yang permohonannya ditolak oleh Uni Eropa. Sebagai gantinya, Uni Eropa akan mengambil satu pengungsi Suriah yang berada di Turki setiap satu pengungsi Suriah lainnya yang dikembalikan ke Turki (Sørensen, Kleist, & Lucht, 2017, hal. 16).

Selain dibantu oleh NATO, implementasi *EU-Turkey Statement* akan dibantu juga oleh agensi perbatasan Uni Eropa (*Frontex*) dan *European Asylum*

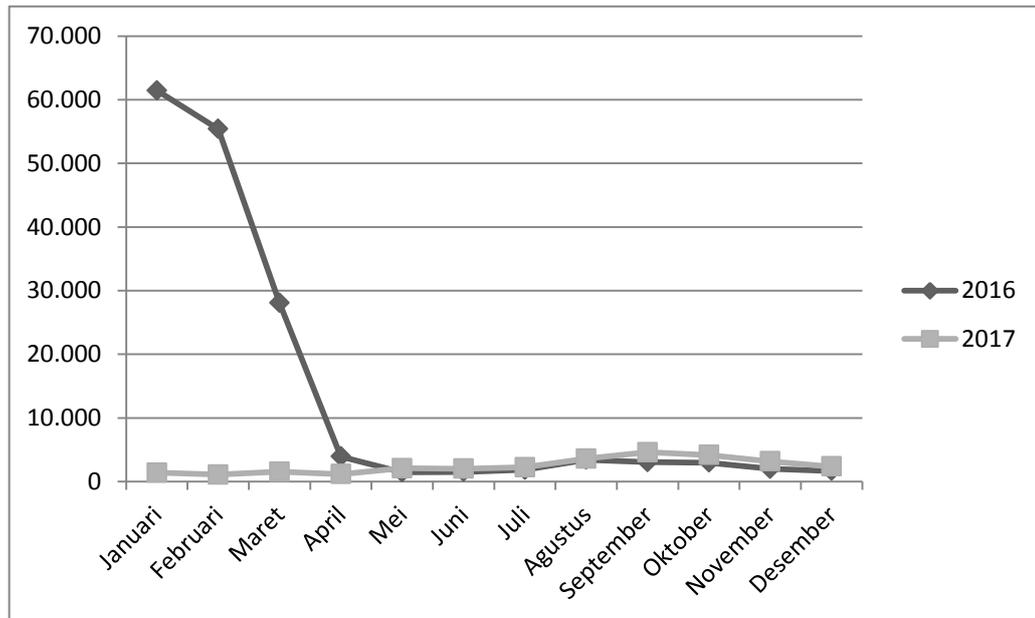
Support Office (EASO). EASO akan mengerahkan petugas ahli suaka, penerjemah, dan staf EASO lainnya yang bertugas membantu pendaftaran suaka di Yunani. Sedangkan dari *Frontex* sendiri para petugasnya akan diprioritaskan dengan melibatkan petugas keamanan dan petugas pengawasan perbatasan. Kedua petugas *Frontex* di bidang tersebut menjadi prioritas dengan menurunkan jumlah petugas lebih banyak dari petugas lainnya yang terlibat mengoperasikan jalannya *EU-Turkey Statement* (European Commission, 2018).

Pada laporan pertamanya yang dipublikasikan tanggal 20 April 2016, implementasi *EU-Turkey Statement* membuahkan beberapa hasil. Hasil yang substansial dicapai dalam hal penurunan jumlah migrasi ilegal yang menuju Yunani. Dalam tiga minggu sejak kesepakatan itu diterapkan, jumlah imigran ilegal menurun dari 26.878 orang menjadi 5.847 orang. Di samping itu, 325 imigran telah dikembalikan dari Yunani ke Turki dengan mayoritas berasal dari warga negara Pakistan (European Commission, 2016, hal. 2-4).

Uni Eropa sendiri mengakui jika *EU-Turkey Statement* berjalan secara efektif. Keberhasilan ini ditunjukkan lewat statistik sejumlah arus migrasi dari Turki ke Yunani (European Commission, 2016, hal. 12). Jika melihat pada Grafik 2, terjadi penurunan drastis dalam hal kuantitas para imigran yang datang ke Yunani sebelum kesepakatan ini berjalan. Pemberitahuan kepada para imigran di Turki terkait penerapan *EU-Turkey Statement* menjadi faktor menurunnya jumlah migrasi yang disertai dukungan *Frontex* dan NATO dalam berpatroli di Laut Aegea. Langkah ini dijadikan sebagai sinyal kepada para imigran di Turki untuk tidak datang menuju Eropa. Selain itu, laporan Komisi Eropa menyebutkan

jumlah kematian yang terjadi di Laut Aegea (Yunani) juga telah berkurang dari 1.145 orang menjadi 80 orang (European Commission, 2017).

Grafik 2. Kedatangan Imigran di Yunani Tahun 2016-2017



Sumber: (European Commission, 2018)

Melihat keberhasilan *EU-Turkey Statement* dalam menurunnya arus migrasi secara substansial, *Voluntary Humanitarian Admission Scheme* akan diberlakukan. Skema yang sama dengan relokasi dalam *European Agenda on Migration* ini tidak mewajibkan penerapan kuota kepada negara anggota. Jumlah 18.000 pemukiman kembali kepada pengungsi Suriah telah dilaksanakan walau tidak semua negara anggota berpartisipasi (European Commission, 2018). Oleh sebab itu, penerapan *EU-Turkey Statement* sendiri didukung penuh oleh negara-negara Eropa tengah yang sebelumnya menolak apapun bentuk relokasi (Visegrad Group, 2016). Tusk mengakui jika penerapan kuota wajib telah membuat konflik antar negara anggota. Maka Tusk sendiri menekankan kepada negara-negara

anggota untuk mengeluarkan dana dalam menjaga para imigran dan pengungsi di luar Uni Eropa seperti pada operasi *EU-Turkey Statement*. Tusk bahkan akan berencana untuk menghapus sistem kuota wajib pengungsi (Rankin, 2017).

Di sisi lain, Turki juga telah menunjukkan komitmennya pada *EU-Turkey Statement*. Usaha itu terlihat dengan mengurangnya sejumlah migrasi dari Turki menuju Yunani jika dibandingkan pada tahun 2015. Selama tahun 2016, arus migrasi di jalur darat telah berkurang dari 800.000 orang menjadi 174.400 orang, sedangkan di jalur laut menjadi 3.100 orang dengan 3.700 orang pada tahun sebelumnya (European Stability Initiative, 2017, hal. 14). Hingga dua tahun kesepakatan ini dijalankan, skema pengembalian imigran dari Yunani menuju Turki telah menghasilkan sebanyak 1.853 orang dengan mayoritas 41% di antaranya warga Pakistan dan 17% warga Suriah (UNHCR, 2018).

Keberhasilan *EU-Turkey Statement* dalam menjadi kebijakan penanganan krisis bagi Uni Eropa justru mendapat banyak penentangan dari berbagai pihak. Seperti misalnya UNHCR dan para pengungsi menentang kesepakatan tersebut karena khawatir skema pengembalian dapat menghilangkan prinsip *non-refoulement* yang telah diabadikan oleh hukum internasional dan Eropa (Inter-Agency Regional Analyst Network, 2016, hal. 8). Prinsip *non-refoulement* merupakan istilah yang ditetapkan dalam *Refugee Convention 1951* yang menetapkan bahwa,

“The principle of non-refoulement is so fundamental that no reservations or derogations may be made to it. It provides that no one shall expel or return (“refouler”) a refugee against his or her will, in any manner whatsoever, to a territory where he or she fears threats to life or freedom” (UNHCR, 1951, hal. 3).

Pernyataan di atas menyimpulkan bahwa *non-refoulement* menjadi prinsip di mana tidak seorang pun akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi

terhadap kehendaknya, dengan cara apapun, ke wilayah di mana ia takut akan ancaman terhadap kehidupannya atau kebebasannya.

Pengembalian seluruh ‘imigran ilegal’ dalam *EU-Turkey Statement* menimbulkan kekhawatiran tentang pengusiran tanpa pandang bulu. Tidak satu pun dapat menjamin kepada pengungsi Suriah ataupun pengungsi lainnya terlepas dari skema pengembalian ke Turki (Parkes, 2017, hal. 107). Skema ini pun menyasar tidak hanya kepada individu yang melintas secara ilegal ke Yunani, namun juga berlaku kepada para pencari suaka dan orang-orang yang membutuhkan perlindungan internasional. Sejak kesepakatan ini dilaksanakan, Yunani dan pihak-pihak yang terlibat dalam *EU-Turkey Statement* berusaha memastikan pengembalian cepat kepada para imigran dan pencari suaka ke Turki. Otoritas Yunani telah mengubah prosedur dan aplikasi suaka sehingga banyak pemohon suaka ditolak atas dasar Turki dapat menjamin keamanan mereka (Amnesty International, 2017, hal. 6).

Aturan pengembalian ke Turki bagi para imigran di Yunani didapat dari empat kasus. *Pertama*, tidak mengajukan atau menarik permohonan suaka di Yunani. *Kedua*, memilih untuk dikembalikan ke Turki. *Ketiga*, hasil permohonan suaka diputuskan secara negatif. *Keempat*, klaim suaka ‘tidak dapat diterima’. Klaim ‘tidak dapat diterima’ sering menjadi justifikasi yang mengacu pada Turki sebagai ‘negara pertama suaka’ – seseorang telah diakui sebagai pengungsi atau telah mendapat perlindungan di Turki – atau ‘negara ketiga yang aman’ – Turki dapat melindungi orang yang dikembalikan. Legalitas pengembalian dengan alasan ‘tidak dapat diterima’ sendiri masih diperdebatkan dalam pengadilan Yunani. Selain itu, berbagai organisasi hak asasi manusia telah memutuskan jika

Turki tidak bisa diakui sebagai ‘negara ketiga yang aman’ (Tunaybolu & Alpes, 2017, hal. 84).

Konsep ‘negara ketiga yang aman’ telah diperkenalkan sebelumnya oleh Uni Eropa melalui *Asylum Procedures Directive* (APD). Dalam *Article 38 (1)* disebutkan terdapat lima prinsip yang harus dipenuhi dalam mendefinisikan ‘negara ketiga yang aman’ di antaranya,

- (a) life and liberty are not threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion;*
- (b) there is no risk of serious harm as defined in Directive 2011/95/EU;*
- (c) the principle of non-refoulement in accordance with the Geneva Convention is respected;*
- (d) the prohibition of removal, in violation of the right to freedom from torture and cruel, inhuman or degrading treatment as laid down in international law, is respected; and*
- (e) the possibility exists to request refugee status and, if found to be a refugee, to receive protection in accordance with the Geneva Convention* (European Union, 2013, hal. 80).

Saat proses permohonan suaka, otoritas suaka negara anggota seharusnya mengetahui jika pencari suaka dapat ditransfer kepada ‘negara ketiga yang aman’ sesuai dengan APD. Uni Eropa sendiri menganggap bahwa Turki merupakan ‘negara ketiga yang aman’ tanpa menyesuaikan kelima kriteria di atas. Prosedur suaka Turki yang tidak memadai dapat meningkatkan kemungkinan pengusiran kepada para pemohon suaka. Di samping itu, Turki bukan termasuk bagian negara anggota sehingga tidak terikat oleh hukum Uni Eropa. Masalah ini membuat para pencari suaka dan pengungsi di Turki tidak dijamin perlindungan prosedural yang berdasarkan APD (Poon, 2016, hal. 1199-1201).

2.3.2. Dampak Penerapan *EU-Turkey Statement* terhadap Pengungsi di Turki

Dalam konteks kebijakan pengungsi, Turki memiliki *Law on Foreigners and International Protection* (LFIP) yang dibuat pada tahun 2014 dan menjadi prosedur hukum suaka Turki. Pada praktiknya, prosedur suaka LFIP sangat bermasalah dalam keadilan bagi para pengungsi. Berbagai laporan menyebutkan pelanggaran serius terhadap penahanan para pencari suaka dan pengungsi di Erzurum. Hanya selang beberapa hari setelah *EU-Turkey Statement* diterapkan saja, sebanyak 1.300 imigran dan pencari suaka ditangkap dan ditahan oleh otoritas Turki (Weinblum, 2016, hal. 7). Pelanggaran serius juga terjadi di kamp Düziçiin Osmaniye di mana para pengungsi dipaksa untuk kembali ke Irak dan Suriah. Bahkan beberapa di antaranya diperlakukan layaknya kriminal dengan pilihan ditahan atau dikembalikan ke negara asal (Amnesty International, 2016, hal. 15-17).

Meskipun Turki telah mengamandemen *Temporary Protection Regulation* (TPR) yang menetapkan perlindungan sementara kepada para pengungsi Suriah, namun TPR tidak dapat memastikan prosedur perlindungan yang memadai di Turki. Hal ini dikarenakan Turki membatasi lingkup aturan *Refugee Convention* dan tidak memperluas perlindungan terhadap pengungsi Suriah. Regulasi TPR pun berada di luar sistem perlindungan internasional dan undang-undang migrasi Turki. Selain itu, Turki dinilai tidak memiliki kapasitas yang cukup dalam memenuhi hak-hak pengungsi Suriah (Human Rights Watch, 2016).

TPR pun tidak menopang definisi yang konkrit dalam akses pelayanan publik kepada para pengungsi. Persoalan ini mengakibatkan kurangnya hak-hak yang didapat oleh para pengungsi dalam hal pekerjaan. Sebagian besar pengungsi

Suriah bekerja sebagai buruh yang diupah dengan sangat murah. Buruknya regulasi TPR membuat pengungsi yang bekerja tidak memiliki jaminan sosial (Ekmekci, 2016, hal. 1437-1439). Sehingga banyak dari pengungsi wanita bekerja dalam industri seks dan menjadi suatu hal yang umum terdapat banyak anak-anak pengungsi yang menjadi buruh di Turki (Şenses, 2016, hal. 980-981). Kasus pelecehan seksual terhadap pengungsi Suriah pun tidak sedikit yang diangkat oleh Majelis Nasional Turki. Ketiadaan jaminan perlindungan penuh dalam regulasi TPR membuat terpinggirkannya hak-hak dasar para pengungsi di Turki (Kivilcim, 2016, hal. 203).

Sentimen anti pengungsi juga terjadi di lingkungan masyarakat Turki. Anggapan bahwa para pengungsi Suriah di Turki menjadi beban ekonomi dan mengambil peluang tenaga kerja tidak terampil memberikan reaksi serius oleh warga Turki. Dengan terjadinya kasus terorisme di Turki pada tahun 2016 juga membentuk pandangan bahwa pengungsi Suriah meningkatkan ancaman keamanan. Aksi koersif pun tidak jarang dilakukan oleh warga Turki kepada para pengungsi Suriah terutama di provinsi-provinsi perbatasan yang ditunjukkan lewat kekerasan sporadis (Haferlach & Kurban, 2017, hal. 88). Dalam kasus ini orang-orang Suriah justru dipandang sebagai ‘tamu’ yang harus segera kembali pulang setelah konflik berakhir di Suriah. Sikap sentimen terhadap pengungsi lewat kasus demonstrasi di Gaziantep dan di İzmir yang menggemakan slogan “*We do not want Syrians*” semakin memperjelas status para pengungsi Suriah yang berada di Turki (Koca, 2016, hal. 66-67).

Berbagai studi kasus di atas menggambarkan bahwa Turki sebagai ‘negara ketiga yang aman’ tidak sesuai dengan konsep dalam APD sendiri. Status hukum

warga Suriah di Turki dinilai terlalu tinggi oleh Uni Eropa sehingga menganggap para pengungsi Suriah dapat terpenuhi hak-haknya selayaknya regulasi perlindungan internasional. Hak para pengungsi untuk bekerja di Turki justru dianggap sudah layak berdasarkan hukum nasional Turki namun dengan mengesampingkan kondisi aktual yang terjadi di lapangan. Uni Eropa juga tidak memeriksa kembali tentang banyaknya orang-orang Suriah yang ditahan selepas dikembalikan dari Yunani ke Turki. Dengan demikian tidak ada asumsi yang mendukung jika Turki merupakan ‘negara ketiga yang aman’. Sehingga dalam penerapan *EU-Turkey Statement*, Uni Eropa telah abai terhadap penilaian tersebut (Masouridou & Kyprioti, 2018, hal. 26-28).

Sisi gelap lainnya dalam penerapan *EU-Turkey Statement* juga terlihat dalam kasus menurunnya jumlah migrasi dari Turki ke Yunani. Penurunan kedatangan imigran tersebut justru disebabkan oleh tindakan di luar batas yang dilakukan oleh otoritas Turki. Berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia dilakukan oleh Turki dengan dalih ‘tindakan apapun untuk menutup migrasi ilegal’ lewat poin yang disepakati dalam *EU-Turkey Statement*. Selama dua bulan kesepakatan itu diterapkan, penjaga perbatasan Turki telah menggunakan kekerasan dengan menembaki pria, wanita, maupun anak-anak dan memblokir ribuan pengungsi yang mencoba masuk (Human Rights Watch, 2016).

Di samping itu, penerapan skema 1:1 yakni pengembalian setiap satu pengungsi Suriah dari Yunani ke Turki dan Uni Eropa akan mengambil satu pengungsi Suriah lainnya dari Turki juga terdapat masalah. Seperti yang diketahui jika prosedur aplikasi pengungsi non-Suriah tidak memiliki banyak jaminan perlindungan internasional di Turki yang itu berlaku juga di dalam Uni Eropa.

Poin perjanjian *EU-Turkey Statement* telah membentuk aturan perlindungan yang berdasarkan kebangsaan bukan atas kebutuhan perlindungan mereka. Hal lain yang perlu disoroti tentang aturan penyeberangan ilegal ke Yunani juga berlaku kepada pengungsi Suriah. Ini menyimpulkan bahwa orang-orang Suriah pun bisa tidak mendapat jaminan perlindungan internasional di Eropa atas skema 1:1 dalam *EU-Turkey Statement* (Arribas, 2016, hal. 6-7).