

**UNI EROPA DAN KRISIS PENGUNGI MEDITERANIA TAHUN 2011-
2015: ANALISIS KEBIJAKAN SHARED RESPONSIBILITY DALAM
INTERNASIONAL SOCIETY**

SKRIPSI



Oleh:

MUHAMMAD RIZKY PRATAMAMA

15323085

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

(2022)

**UNI EROPA DAN KRISIS PENGUNSI MEDITERANIA TAHUN 2011-
2015: ANALISIS KEBIJAKAN SHARED RESPONSIBILITY DALAM
INTERNASIONAL SOCIETY**

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

MUHAMMAD RIZKY PRATAMAMA

15323085

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2022

HALAMAN PENGESAHAN

UNI EROPA DAN KRISIS PENGUNGSI MEDITERANIA TAHUN 2011-2015: ANALISIS KEBIJAKAN SHARED RESPONSIBILITY DALAM INTERNASIONAL SOCIETY

Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi Dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia
Untuk Memenuhi Sebagian Dari Syarat-Syarat Guna Memperoleh
Derajat S1 Hubungan Internasional



Dewan Penguji

1. Willi Ashadi, S.H.I., M.A.
2. Enggar Furi Herdianto, S.IP., M.A.
3. Mohamad Rezky Utama, S.IP., M.Si.

Tanda Tangan

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

Yogyakarta, 16 Desember 2022

A handwritten signature in black ink is written over a yellow and red postage stamp. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'REPUBLIK INDONESIA', '2000', 'TEL', 'METERAI TEMPEL', and the alphanumeric code '78DAKX163007888'.

Muhammad Rizky Pratama

DAFTAR ISI

SKRIPSI	1
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	3
DAFTAR ISI	5
DAFTAR TABEL, GRAFIK, DIAGRAM, GAMBAR, DAN FIGUR	6
ABSTRAK	1
BAB I PENDAHULUAN	2
1.1 Latar Belakang	2
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Cakupan penelitian	5
1.5 Tinjauan Pustaka	6
1.6 Kerangka Pemikiran	9
1.7 Argumen Sementara	13
1.8 Metode Penelitian	15
1.8.1 <i>Jenis Penelitian</i>	15
1.8.2 <i>Subjek dan Objek Penelitian</i>	15
1.8.3 <i>Metode Pengumpulan Data</i>	16
1.8.4 <i>Proses Penelitian</i>	16
1.9 Sistematika Pembahasan	17
BAB II	19
2.2 Proses Perkembangan Integrasi Kebijakan Suaka Uni Eropa	19
2.1. <i>Shared Responsibility</i> dan Dinamika Dalam Penanganan Krisis Pengungsi Mediterania 2011-2015	29
BAB III	41
3.1. Kondisi Domestik / Politik Domestik Uni Eropa	42
3.1.1 <i>Bureaucratic Influencer</i>	46
3.1.2 <i>Mass Influencer</i>	51
3.2 Kondisi Ekonomi	56
3.3 Konteks Internasional	59
BAB IV	62
4.1. Kesimpulan	62
4.2 Rekomendasi	63
DAFTAR PUSTAKA	65

DAFTAR TABEL, GRAFIK, DIAGRAM, GAMBAR, DAN FIGUR



ABSTRAK



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Uni Eropa merupakan sebuah organisasi kerjasama regional yang menggabungkan sistem supranasional dan antar pemerintahan. Anggotanya terdiri dari negara-negara berdaulat yang independen, akan tetapi mereka menggabungkan kedaulatan mereka untuk memperoleh kedaulatan dan pengaruh kolektif yang lebih besar, penggabungan kedaulatan berarti bahwa negara-negara anggota mendelegasikan sebagian kuasa mereka dalam hal keputusan. Anggota Uni Eropa pada dasarnya haruslah memenuhi syarat khusus, Uni Eropa mensyaratkan calon negara anggotanya harus memiliki tingkat demokrasi yang stabil, hal ini dimaksudkan agar negara tersebut dapat menjamin supremasi HAM dan memastikan perlindungan terhadap kaum-kaum minoritas yang termarjinalkan. Selain itu, negara calon anggota juga harus mempunyai sistem ekonomi pasar yang sesuai dengan ketentuan Uni Eropa agar dapat terintegrasi dengan sesama negara anggota serta *Public Administration* yang terintegrasi sesuai dengan ketentuan Uni Eropa supaya dapat mengelola dan menerapkan undang-undang Uni Eropa dengan baik kemudian barulah dapat diterima sebagai anggota Uni Eropa (Hochleitner D. E., 2005). Negara-negara tersebut terikat oleh traktat yang mereka tanda tangani, semua traktat tersebut harus disepakati oleh masing-masing negara anggota kemudian diratifikasi melalui referendum atau parlemen nasional (Hochleitner, 2014).

Uni Eropa pernah membuat beberapa perjanjian mengenai penanganan pengungsi seperti Perjanjian Roma pada tahun 1957 atau Traktat Maastricht tahun 1992, namun pada 1 Desember 2009 lalu, Uni Eropa sepakat untuk mengganti perjanjian-perjanjian tersebut dengan dasar hukum yang baru yaitu Perjanjian Lisbon. Selain itu, Uni Eropa juga mengesahkan Piagam Hak Asasi Manusia Uni Eropa (Kawilarang, 2009). Uni Eropa mengurus banyak hal seperti penyelesaian sengketa antar negara anggota, penanganan imigran ilegal dan lain sebagainya. Berkaitan dengan itu, pada rentang waktu 2011-2015 Uni Eropa mengalami lonjakan pengungsi yang cukup besar, hal ini dikarenakan meningkatnya arus migrasi pengungsi melalui rute Mediterania. Karena adanya lonjakan besar pengungsi datang dari rute Mediterania tersebut, negara-negara anggota Uni Eropa mulai merasa khawatir dengan keamanan nasionalnya masing-masing, terutama negara-negara anggota yang berada dekat dengan kawasan pantai. Akibatnya, terjadi perbedaan penerimaan cara dan perlakuan pengungsi dari tiap-tiap negara anggota, hal ini dimaksudkan agar mereka lebih fleksibel dengan tujuan dan kemampuan nasionalnya masing-masing.

Permasalahan pengungsi yang datang dari jalur Mediterania merupakan masalah regional Eropa, Uni Eropa terintegrasi dengan negara-negara anggotanya dalam penerapan kebijakan, hal ini umum ditemukan dalam model Kerja sama Organisasi Supranasional. Dalam beberapa agenda yang dibahas pun juga menempatkan permasalahan pengungsi sebagai hal utama yang harus diselesaikan. Oleh karena itu, Uni Eropa sepakat untuk suatu badan yang bertujuan untuk menangani dan melindungi pengungsi yang masuk di Kawasan negara-negara anggota Uni Eropa. Lembaga tersebut dimaksudkan untuk mengelola serta

mengatur pengalokasian pengungsi di setiap negara anggota serta bekerja sama dengan negara-negara asal pengungsi untuk mengatur relokasi pengungsi agar mendapatkan penanganan yang tepat dan menjamin hak-hak pengungsi dapat terpenuhi (Debi, 2017).

Dalam Perjanjian Lisbon terkait dengan permasalahan pengungsi yang dimuat dalam pasal 78 (1) TFEU (*Treaty on the Functioning of the European Union*) menyatakan bahwa:

“The Union shall develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of non-refoulement. This policy must be in accordance with Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, and other relevant treaties”.

Dalam pasal tersebut menyatakan bahwa Uni Eropa dalam penanganan permasalahan pengungsi wajib untuk mengedepankan prinsip *non-refoulement* pada setiap pembuatan kebijakan mengenai permasalahan pengungsi. selain itu, Uni Eropa juga harus mematuhi aturan-aturan yang terdapat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang penanganan pengungsi, karena Uni Eropa sudah meratifikasi Konvensi dan Protokol tersebut.

Dari uraian tersebut, menjadikan wacana bagi peneliti untuk meneliti tentang mengapa Uni Eropa menuntut kebijakan *shared responsibility* terhadap penyelesaian masalah krisis pengungsi yang datang melalui rute Mediterania menuju daratan Eropa pada tahun 2011-2015.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Uni Eropa memberlakukan kebijakan *shared-responsibility* dalam mengatasi krisis pengungsi di wilayah Mediterania tahun 2011-2015?

1.3 Tujuan Penelitian

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui alasan mengapa Uni Eropa memberlakukan kebijakan *shared responsibility* dalam menangani krisis pengungsi Mediterania.
2. Dapat menganalisis mengapa Uni Eropa menerapkan kebijakan *shared responsibility* dalam menangani krisis pengungsi Mediterania.

1.4 Cakupan penelitian

Latar belakang yang diuraikan sebelumnya secara aktual membatasi penelitian ini pada transformasi kebijakan Uni Eropa dalam menangani krisis pengungsi yang datang melalui rute Mediterania menuju negara-negara anggota Uni Eropa pada tahun 2011-2015 akibat dari konflik yang meluas di Kawasan Timur Tengah, penunjukan tahun 2011 didasarkan pada awal lonjakan pengungsi di Eropa. Sedangkan tahun 2015 merupakan puncak dari lonjakan pengungsi di Eropa sekaligus masa berlakunya *Council Decision* (EU) 2015/1523 sebagai refleksi penerapan *shared responsibility*. Peneliti juga akan membahas beberapa negara anggota Uni Eropa yang mendapatkan dampak langsung terhadap lonjakan

pengungsi yang datang melalui rute Mediterania. Selain itu, penelitian ini akan membahas lebih dalam mengenai dinamika proses penanganan krisis pengungsi Mediterania hingga mengapa Uni Eropa menerapkan kebijakan *shared responsibility* dalam menangani krisis pengungsi yang datang melalui rute Mediterania menuju daratan Eropa. Hal ini dimaksudkan agar peneliti lebih fokus kepada proses pembuatan kebijakan dan tata kelola kebijakan pengungsi dalam sebuah organisasi supranasional.

1.5 Tinjauan Pustaka

Pada penelitiannya, Rizka Chyntia Debi berpendapat bahwa Uni Eropa telah melakukan upaya untuk negara-negara anggotanya dalam menangani krisis pengungsi Suriah, upaya yang dilakukan Uni Eropa diantaranya membentuk skema pemukiman kembali selama 2 tahun ke depan bersama dengan *Dublin Associated States* pada Juli 2015. Menurut Debi, upaya relokasi dan pemukiman kembali ini berjalan cukup lancar hingga Februari 2017, namun masih ada beberapa negara anggota yang masih menolak diantaranya Hongaria, Polandia dan Austria. Menurutnya, Uni Eropa perlu menerapkan kebijakan tersebut kepada seluruh anggota, agar tidak terjadi kesalahpahaman antar negara anggota. Kemudian perlu adanya penekanan agar seluruh negara anggota mau menerima dan melakukan upaya-upaya tersebut, upaya yang dilakukan Uni Eropa tidak akan tercapai jika masih terdapat negara-negara anggota yang tidak turut serta dalam pelaksanaannya (Debi, 2017).

Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh Ria Silviana, menurutnya dalam proses penerapan kebijakan *shared responsibility* tersebut, perlu adanya sebuah pengawasan yang ketat serta penekanan terhadap negara-negara anggota agar kebijakan tersebut dapat berjalan dengan maksimal, sehingga permasalahan pengungsi tersebut dapat teratasi dengan baik dan juga selaras dengan tujuan Uni Eropa tentang pengungsi berdasarkan Perjanjian Lisbon yang tertuang dalam Pasal 8 yang menyatakan bahwa Uni Eropa wajib untuk memberikan perlindungan bagi pengungsi dengan memegang teguh prinsip *non-refoulement* sebagai acuan dasar dalam setiap pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan pengungsi, selain itu juga terdapat aturan yang mengikat lainnya seperti yang terdapat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 terkait status pengungsi. Silviana juga menjelaskan mengenai upaya-upaya apa saja yang sudah dilakukan oleh Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah, seperti menyediakan kebutuhan dasar, merelokasi pemukiman, melakukan kerja sama dalam proses penanganan pengungsi dengan Turki dan juga mengenai reformasi peraturan tentang suaka dengan cara reformasi *system Eurodac* dan *System Dublin* serta mendirikan badan suaka Uni Eropa (Silviana, 2017).

Sementara itu, Rian Fernando Walelang dalam penelitiannya mengenai “penolakan negara-negara Uni Eropa terhadap masuknya pengungsi Suriah dikaitkan dengan asas *non-refoulement*”. Menjelaskan mengenai alasan atau faktor-faktor apa saja yang membuat beberapa negara anggota Uni Eropa melakukan penolakan atas kedatangan pengungsi di negara mereka. Menurut Fernando, prinsip *non-refoulement* merupakan suatu bentuk kepedulian atau kebaikan dalam *international society* dengan cara memberikan perlindungan bagi

pengungsi yang kehilangan hak-hak dasarnya. Oleh karena itu, ia menganggap bahwa penolakan suatu negara terhadap pengungsi merupakan suatu hal yang lumrah, karena suatu negara juga mempunyai Batasan kemampuan dalam menanggapi persoalan yang ada. Negara-negara yang menolak pengungsi biasanya beralasan bahwa keamanan nasionalnya akan terancam jika menerima pengungsi dalam jumlah besar, isu keamanan domestik tersebut memang cukup rasional dalam pertimbangan suatu negara terhadap pengungsi, biasanya akan timbul kecemburuan sosial dalam masyarakat terhadap pendatang. Selain itu, ia juga menjelaskan bahwa penolakan-penolakan tersebut juga timbul akibat adanya permasalahan ekonomi atau instabilitas ekonomi dalam negeri sehingga negara tersebut mempunyai keterbatasan dalam menjamin hak-hak dasar pengungsi yang harus dipenuhi. Adanya ketidakpuasan terhadap kebijakan pembagian kuota suaka pengungsi, melahirkan kecemburuan antara satu negara anggota Uni Eropa dengan negara anggota lainnya. Dalam penelitiannya, Fernando lebih banyak menjelaskan mengenai prinsip-prinsip dasar yang harus dipatuhi oleh Uni Eropa dan juga faktor determinan apa saja yang mempengaruhi suatu negara untuk melakukan penolakan terhadap datangnya pengungsi (Fernando, 2017).

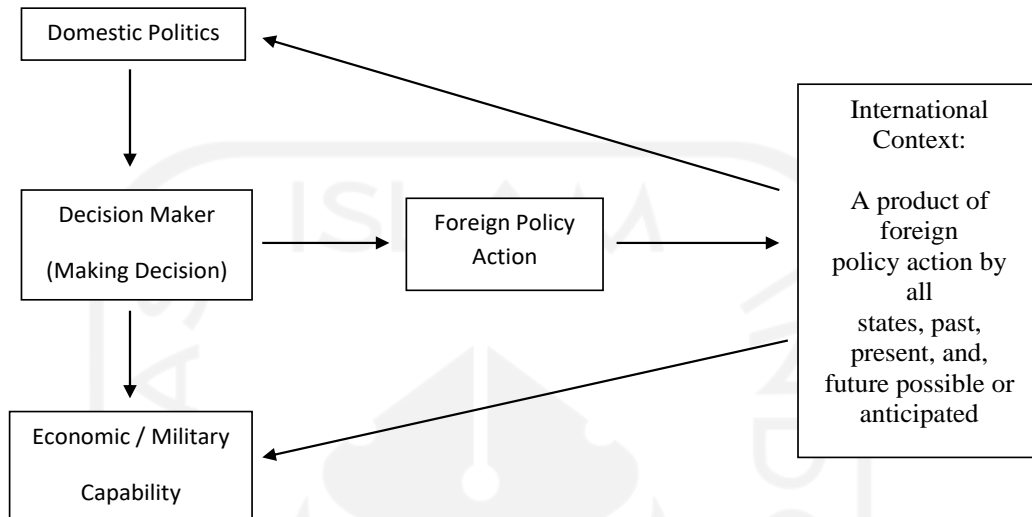
Dari beberapa hasil penelitian di atas, maka dapat dilihat perbedaannya dengan penelitian yang akan peneliti lakukan. Dari sekian skripsi dan jurnal penelitian yang peneliti temukan, belum ditemukan karya tulis penelitian ilmiah yang menganalisis mengenai mengapa Uni Eropa menerapkan prinsip *shared responsibility* dalam *international society* pada penanganan krisis pengungsi yang datang dari jalur Mediterania. Skripsi dan jurnal penelitian di atas hanya membahas mengenai aspek hukum internasional dan *legal framework* nya saja. Namun,

peneliti akan menggunakan skripsi dan jurnal penelitian di atas sebagai bahan referensi karena isi dan pembahasannya sedikit banyak berkaitan dengan penelitian ini.

1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam membantu proses penelitian ini agar dapat menjawab rumusan masalah yang ada, peneliti menggunakan teori *Decision Making Process*, yang ditulis dalam buku (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992) yang berjudul *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*. Dalam buku tersebut terdapat setidaknya ada empat variabel utama yang mempengaruhi suatu proses pembuatan dan pengambilan kebijakan, yaitu perilaku kebijakan luar negeri, kondisi domestik atau politik domestik, kondisi ekonomi dan militer dan terakhir yaitu melalui pertimbangan konteks internasional (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992, p. 30).

Gambar I.I Diagram teori pengambilan kebijakan politik luar negeri



(Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992, p. 30)

Pada bagan di atas dijelaskan mengenai alur dan proses dalam pengambilan keputusan-keputusan luar negeri, pola perilaku suatu negara atau organisasi sering kali dipengaruhi oleh tiga variabel utama yaitu dengan mempertimbangkan kondisi domestik lalu kondisi ekonomi dan militer serta pertimbangan terhadap konteks internasional. Terdapat juga beberapa tipologi atau indikator penting dari variabel yang disebutkan di atas, yaitu misalnya pada variabel politik domestik juga terdapat indikator seperti *Bureaucratic Influencer*, *Partisan Influencer*, *Interest Influencer*, dan terakhir *Mass Influencer* yang harus diperhatikan dan kelompok kepentingan. Namun pada penelitian ini, peneliti hanya menggunakan dua dari empat *policy influencer* yang ada, yaitu *bureaucratic influencer* dan *mass influencer* saja. Berikut

akan dijelaskan mengenai ketiga variabel dan beberapa tipologi atau indikator penting dalam konsep pengambilan kebijakan milik William D. Coplin yang akan digunakan oleh peneliti dalam membedah permasalahan yang akan diteliti.

1. Kondisi domestik / Politik Domestik

William D. Coplin menjelaskan bahwa dalam menentukan arah kebijakan luar negeri, suatu negara atau organisasi regional harus memperhitungkan situasi politik domestik terlebih dahulu agar mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan kebijakan luar negeri yang akan dibuat atau diterapkan. Tingkat stabilitas demokrasi atau autokrasi suatu negara atau organisasi juga mempunyai pengaruh dalam menentukan sikap kebijakan (Hudson, 2016). Terdapat empat indikator dalam variabel ini yang akan membantu yaitu *Bureaucratic Influencer*, *Partisan Influencer*, *Interest Influencer*, dan terakhir *Mass Influencer*.

2. Kondisi Ekonomi dan *Military Capability*

Ekonomi dan militer merupakan suatu aspek yang harus dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan agar mampu berperan aktif dalam pemutusan pembuatan kebijakan yang efektif, suatu negara atau organisasi terlebih dahulu harus memiliki tingkat stabilitas ekonomi dan militer dalam hal ini keamanan yang baik agar mampu menciptakan kemungkinan-kemungkinan dan atau kondisi yang diperlukan dalam menopang politik luar negeri (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992, pp. 116-120).

3. Konteks Internasional

Dengan mempertimbangkan konteks internasional, ekonomis, politis dan geografis yang merupakan tiga variabel utama dalam memahami pola perilaku politik luar negeri suatu negara atau organisasi terhadap lingkungan internasional. Bahwa dalam lingkungan internasional, suatu negara mempunyai keterkaitan satu sama lain antara negara yang satu dengan yang lainnya. Artinya kebijakan luar negeri suatu negeri akan mempunyai dampak langsung maupun tidak langsung terhadap negara lainnya. Faktor geografis, ekonomis dan politis sering kali beririsan atau menjadi faktor penentu dalam proses tata Kelola kebijakan serta penerapan kebijakan suatu negara (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992, p. 30).

Konteks internasional ini biasanya merupakan tindakan bersifat responsif dengan memperhatikan tren yang sedang terjadi dalam dunia internasional yang dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan.

Definisi operasional yang bisa dijelaskan melalui teori di atas adalah pasca tahun 2008, situasi politik domestik negara-negara anggota Uni Eropa menjadi tidak stabil, hal ini dikarenakan adanya krisis ekonomi global yang melanda dunia, termasuk negara-negara di Kawasan regional Uni Eropa. Selain itu, terdapat masalah lainnya seperti krisis pengungsi yang sedang melanda Eropa seolah menambah daftar permasalahan yang harus diselesaikan oleh Uni Eropa.

Berdasarkan aspek geografis, Uni Eropa berdekatan dengan negara-negara di Kawasan timur tengah sehingga banyak masyarakat yang negara asalnya sedang

mengalami perang atau instabilitas ekonomi dan politik, mencari suaka ke negara-negara anggota Uni Eropa dengan harapan mendapatkan kehidupan yang lebih layak. Adanya konvensi internasional tahun 1951 yang menyatakan bahwa pengungsi mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan atas hak-hak dasarnya sebagai manusia, suatu negara tidak boleh menolak pengungsi karena hal itu merupakan bentuk pengingkaran terhadap masyarakat internasional. Oleh karena itu, Uni Eropa mempunyai kewajiban untuk mengatasi masalah tersebut, dengan cara mengharuskan negara-negara anggotanya untuk dapat menerima atau menampung pengungsi yang datang dari rute Mediterania ke daratan Eropa, uni Eropa juga menganut asas *non-refoulement* sehingga tidak ada alasan untuk tidak menerima pengungsi.

Dalam penelitian ini, peneliti akan mencoba membedah proses mengapa uni Eropa menerapkan kebijakan *shared responsibility* terhadap penanganan krisis pengungsi yang datang ke daratan Eropa melalui rute Mediterania dengan menggunakan pendekatan yang sudah diterangkan oleh William D. Coplin dalam teori pembuatan kebijakan yang sudah peneliti jabarkan di atas.

1.7 Argumen Sementara

Dari penjelasan di atas maka peneliti dapat menarik hipotesis awal mengapa Uni Eropa menerapkan kebijakan *shared responsibility* dalam menangani krisis pengungsi yang datang menuju daratan Eropa melalui jalur Mediterania. Uni Eropa merupakan sebuah organisasi kerjasama regional yang menggabungkan sistem supranasional dan antar pemerintahan, artinya negara-negara anggota Uni Eropa mendelegasikan sebagian kedaulatannya kepada sebuah organisasi kerjasama

regional dalam menentukan arah kebijakan politik domestik maupun politik luar negerinya untuk mendapatkan pengaruh kolektif yang lebih besar.

Dalam menangani pengungsi, Uni Eropa memiliki beberapa acuan dasar yang menjadi sumber pertimbangan utama dalam proses serta tata kelola kebijakan mengenai pengungsi, yaitu protokol dan mekanisme serta pengaturan terhadap pengungsi acuan tersebut tertuang dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta perjanjian-perjanjian internal Uni Eropa yang berkaitan dengan status pengungsi yang dijelaskan melalui ketentuan-ketentuan yang ada menurut UNHCR (*The United Nations High Commissioner for Refugees*) (UNHCR1979, January 1992). Dengan adanya konvensi dan protokol serta mekanisme yang ketat tersebut membuat Uni Eropa harus menyesuaikan atau mempertimbangkan banyak faktor dalam proses pembuatan kebijakan agar tepat sasaran.

Menghadapi gelombang pengungsi krisis Timur Tengah yang meluas pada rentang waktu 2011-2015, mau tidak mau Uni Eropa harus segera memperbaharui regulasinya dengan tetap mempertimbangkan kondisi domestik atau politik domestik di internal Uni Eropa, serta mendengar aspirasi dan mempertimbangkan kemampuan domestik negara inti dan juga memperhatikan faktor-faktor determinan lain seperti *policy influencer*. Pada 1 Desember 2009 lalu, Uni Eropa menerapkan dasar hukum baru bernama Perjanjian Lisbon untuk mengganti Traktat Maastricht (1992) dan Perjanjian Roma (1957), dalam pertemuan tersebut Uni Eropa juga sepakat untuk mengesahkan dasar hukum baru yang tertuang dalam piagam HAM Uni Eropa.

Permasalahan pengungsi di Uni Eropa sudah lama menjadi isu besar diantara negara-negara anggotanya terutama negara anggota yang letak

geografisnya berada dekat dengan kawasan lepas pantai rute Mediterania, tidak tersebarnya pengungsi secara merata sehingga melahirkan penolakan-penolakan terhadap kedatangan pengungsi, hal tersebut membuat beberapa negara anggota Uni Eropa menuntut keadilan terhadap kuota suaka pengungsi. Keadaan tersebut kemudian menuntut Uni Eropa untuk adaptif terhadap perkembangan peristiwa-peristiwa internasional yang dikhawatirkan akan berdampak kepada stabilitas Kawasan Uni Eropa. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut Uni Eropa sepakat untuk menerapkan kebijakan *shared responsibility* dengan mempertimbangkan berbagai *policy influencer* serta mengevaluasi kebijakan-kebijakan sebelumnya agar dapat mengeluarkan kebijakan yang tepat sasaran.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Dimana peneliti berusaha mengumpulkan dan menjelaskan data-data yang di dapat dengan cara melakukan studi Pustaka, melalui jurnal, buku, sumber internet, dsb. Agar penelitian ini tidak melebar dari pembahasan, peneliti juga melakukan pembatasan penelitian dan menyertakan Teknik Analisa yang sistematis sesuai penulisan yang baik dan benar serta melalui pengumpulan data.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan subjek berdasarkan sudut pandang dari Uni Eropa dengan objek mengenai proses pembentukan kebijakan *shared responsibility* Uni Eropa sehingga mampu menjawab permasalahan yang

akan di teliti tentang mengapa Uni Eropa memberlakukan kebijakan *shared-responsibility* dalam mengatasi krisis pengungsi di wilayah Mediterania tahun 2011-2015.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Dalam proses pengumpulan data, peneliti akan mengambil data-data yang sesuai melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mencari semua informasi, analisis jurnal, konsep serta ide atau gagasan para ahli yang dimuat dalam, karya tulis ilmiah, internet, buku, jurnal atau sumber elektronik serta media cetak yang sesuai dengan subjek dan objek penelitian yang sudah ditentukan sebelumnya. peneliti menggunakan metode deskriptif kualitatif dalam membedah permasalahan yang ada sehingga mendapatkan kesimpulan yang tepat sesuai dengan rumusan masalah.

1.8.4 Proses Penelitian

Pada prosesnya, peneliti menggunakan metode kualitatif melalui studi Pustaka dengan mencari sumber-sumber informasi yang memiliki data yang sesuai dengan penelitian yang akan diteliti, memilah dan melihat data sesuai dengan kebutuhan penelitian. serta mengambil dan mempertimbangkan data-data sekunder yang ditemukan dan data statistik guna menambah validitas hasil penelitian. Penelitian kepustakaan juga akan digunakan dalam proses penelitian untuk dapat melengkapi kebutuhan informasi.

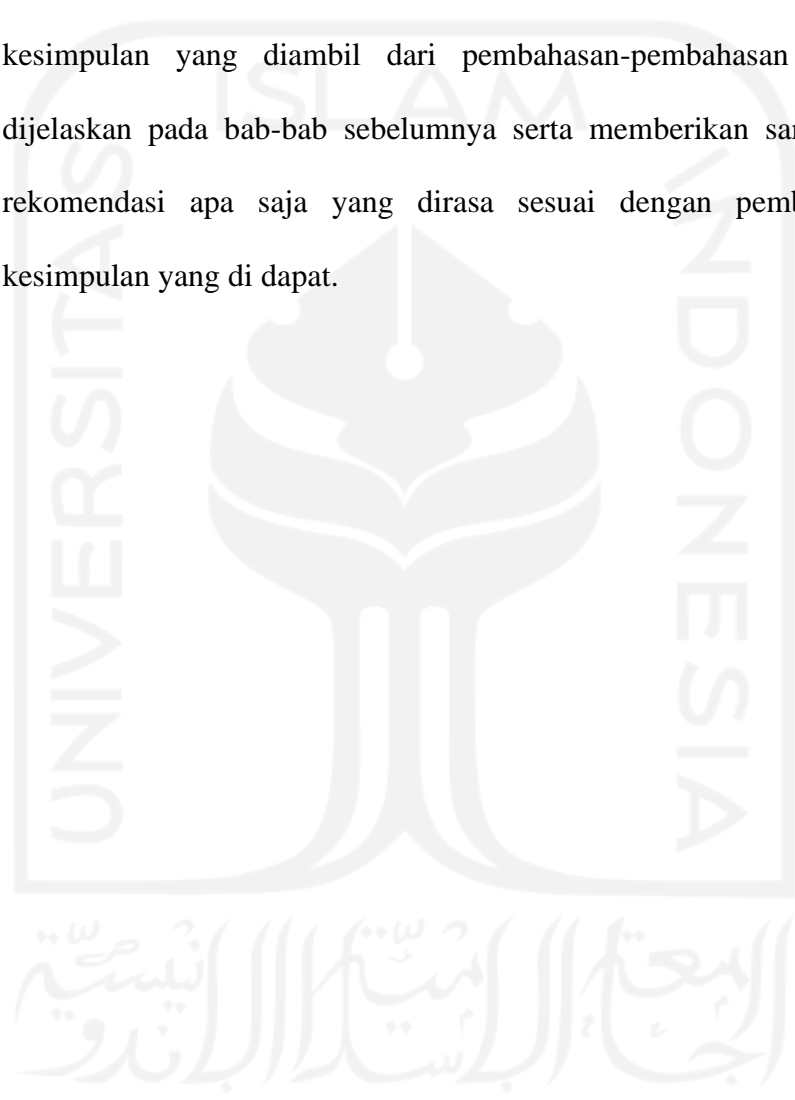
1.9 Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan yang akan dibahas akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Pada bab pertama, peneliti akan menjelaskan latar belakang masalah terjadinya krisis pengungsi di Uni Eropa, serta mengidentifikasi permasalahan apa yang ada di dalamnya. Dalam bab ini peneliti juga akan membatasi pokok permasalahan sesuai tema yang dipilih agar tidak terjadi bias dan pelebaran masalah serta menjelaskan tujuan dari penelitian. Menjabarkan konsep atau kerangka pemikiran yang digunakan sehingga dapat menjadi acuan peneliti dalam menarik hipotesis awal berdasarkan rumusan masalah yang ada dengan menggunakan metode penelitian yang sudah ditentukan.
2. Dalam bab kedua, peneliti berusaha menjelaskan gambaran umum mengenai krisis pengungsi yang terjadi di Uni Eropa melalui rute atau jalur Mediterania. Selain itu, dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai proses perkembangan integrasi kebijakan Uni Eropa dalam menangani krisis pengungsi Mediterania sebelum Uni Eropa mengeluarkan *Council Decision* (EU) 2015/1523 sebagai langkah atau upaya untuk mengevaluasi kebijakan sebelumnya yang dianggap tidak efisien. Lalu pada sub judul kedua, peneliti akan menjelaskan mengenai *shared responsibility* dan dinamika dalam penanganan krisis pengungsi di mediterania pada tahun 2011-2015.
3. Pada bab ketiga, peneliti akan menjabarkan serta menganalisis faktor-faktor determinan apa saja yang mempengaruhi Uni Eropa sehingga

mengharuskan negara-negara anggotanya menerapkan prinsip *shared responsibility* dalam menangani krisis pengungsi Mediterania dengan menggunakan atribut-atribut yang ada dalam teori *Decision Making Process*.

4. Dalam bab empat atau bab terakhir, peneliti akan mengemukakan kesimpulan yang diambil dari pembahasan-pembahasan yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya serta memberikan saran dan atau rekomendasi apa saja yang dirasa sesuai dengan pembahasan dan kesimpulan yang di dapat.



BAB II

UNI EROPA DAN KRISIS PENGUNGSI MEDITERANIA

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan sebelumnya, dalam bab ini peneliti akan membahas mengenai krisis pengungsi yang terjadi di Kawasan Uni Eropa yang datang melalui rute Mediterania serta proses perkembangan integrasi kebijakan suaka Uni Eropa untuk menemukan faktor determinan apa saja yang terdapat di dalam dinamika pengintegrasian dan penerapan kebijakan tersebut. Peneliti akan membagi pembahasan pada bab ini menjadi dua bagian, bagian pertama akan memberikan pemahaman secara umum mengenai permasalahan pengungsi Mediterania di Uni Eropa. Bagian kedua terdapat penjelasan mengenai proses perkembangan integrasi kebijakan suaka Uni Eropa dalam untuk memahami penyelarasan tata Kelola kebijakan dalam sebuah organisasi supranasional. Hasil dari pembahasan tersebut, akan peneliti gunakan sebagai bahan analisis pada bab selanjutnya untuk menemukan faktor-faktor determinan apa saja yang mempengaruhi Uni Eropa sehingga mewajibkan negara-negara anggotanya untuk patuh terhadap prinsip *shared responsibility*.

2.2 Proses Perkembangan Integrasi Kebijakan Suaka Uni Eropa

The Treaty on European Union (TEU) yang dibentuk di Maastricht pada 7 Februari 1992 merupakan sebuah puncak penting disahkannya *European Community (EC)* menjadi *European Union (EU)*. Dalam TEU ini terjadi perluasan lingkup atau modifikasi traktat-traktat sebelumnya yakni ECSC, Euratom, dan EEC. TEU menambahkan perluasan yakni kerja sama di bidang *Common Foreign and Security Policy dan Justice Home Affairs (JHA)*. Pada prinsipnya, hal-hal yang

terdapat dalam EC masih menjadi dasar pula dalam EU, hanya saja terdapat beberapa modifikasi pada isu-isunya. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Brigid Gavin (2005) mengenai *Europeanisation* sebagai langkah pembentukan organisasi regional di daratan Eropa hadir sebagai dasar bagi terciptanya perdamaian dan kesejahteraan melalui integrasi (Hennida, 2015, p. 50).

Pada perkembangannya, terdapat setidaknya tiga fase perkembangan yang terjadi mengenai kebijakan Uni Eropa terhadap penanganan pengungsi dan pencari suaka, tiga fase tersebut berkembang sejak terbentuknya komunitas Eropa. Fase perkembangan pertama terjadi pada rentang waktu 1957-1990, dimana pada saat itu Uni Eropa belum mempunyai standar resmi terkait penanganan pengungsi dan belum mempunyai kompetensi yang cukup terkait penanganan pengungsi karena pada saat itu Uni Eropa hanya membahas isu kejahatan transnasional dan isu-isu terorisme saja. Sedangkan pada fase kedua pada tahun 1990-1999, seiring meningkatnya arus migrasi ke daratan Eropa, Uni Eropa mulai berintegrasi membahas serta mengeluarkan kebijakan yang bersifat menyeluruh bagi negara-negara anggotanya terkait isu migrasi dan suaka. Fase ketiga dimulai sejak 1999, pada fase ini Uni Eropa sudah mulai fokus terhadap penanganan pengungsi dan pencari suaka dengan cara mengontrol jumlah pengungsi yang masuk dan menimbulkan tanggung jawab bersama negara-negara anggota Uni Eropa dalam menangani isu tersebut, serta mulai memasukkan isu pengungsi dalam agenda utama organisasi (Herindrasti, 2014).

Proses integrasi Uni Eropa sendiri dimulai pasca perang dunia kedua tepatnya pada tahun 1951 dengan membentuk *European Coal and Steel Community*, sebuah kerja sama organisasi regional yang bertujuan untuk

membentuk pasar bersama demi meningkatkan taraf ekonomi negara anggota, kerja sama ini diprakarsai oleh enam negara anggota yaitu, Prancis, Jerman, Belanda, Italia, Luksemburg dan Belgia. Seiring berkembangnya kerja sama tersebut, maka terciptalah yang disebut dengan *European Economic Community* yang menjadi ‘cikal bakal’ terbentuknya konsep Uni Eropa melalui perjanjian Maastricht atau yang biasa dikenal dengan TEU (*Treaty on European Union*) pada tanggal 1 November 1993 (Muhammad, 2017). Perjanjian ini banyak membawa perubahan yang signifikan dalam organisasi kerja sama regional Eropa, dalam perjanjian ini mulai dibahas mengenai permasalahan keamanan bersama, serta integrasi bidang kerja sama peradilan dan pengintegrasian permasalahan internal negara-negara anggota termasuk di dalamnya mulai dimasukkan pembahasan mengenai permasalahan pengungsi yang dikhawatirkan akan mengancam stabilitas keamanan regional. Di dalam Traktat Maastricht juga terdapat sebuah prinsip *subsidiarity* yang mengatur kewenangan institusi Uni Eropa. Lalu pada tahun 1997, dewan Eropa Kembali merevisi *Treaty on European Union* dan kemudian menghasilkan *The Treaty of Amsterdam*. Dalam traktat baru tersebut terdapat empat tujuan utama seperti mulai memprioritaskan hak-hak serta kepentingan Bersama serta menyediakan lapangan pekerjaan untuk warga negara Uni Eropa, memperkuat keamanan bersama dan meningkatkan integrasi bidang peradilan dan permasalahan internal, lalu memperkuat hak suara Uni Eropa dalam konteks dunia internasional dengan pembuatan struktur institusi Uni Eropa dengan menunjuk *High Representative*. Dalam traktat Amsterdam ini juga dewan Eropa diberikan kewenangan khusus untuk memberikan sanksi atau hukuman kepada negara-negara anggota yang tidak mau mempertimbangkan konteks HAM dan melanggar HAM

dalam kebijakannya, dengan begitu secara tidak langsung negara-negara anggota mulai memperhatikan HAM sebagai isu yang serius pada penerapannya (Muhammad, 2017).

Sebagai sebuah organisasi regional yang anggotanya saling terintegrasi satu sama lain melalui penerapan kebijakan secara kolektif, Uni Eropa membentuk *Justice and Home Affairs* sebagai fondasi dalam membuat kebijakan sesuai dengan HAM hasil konvensi Jenewa untuk menjaga stabilitas regional, upaya itu seharusnya mampu mengatur dan mengontrol regulasi mengenai pengungsi secara bijak kepada negara-negara anggotanya sebagai refleksi implementasi Hak Asasi Manusia agar mampu menciptakan situasi yang ideal bagi penanganan permasalahan pengungsi yang kini terjadi dengan tetap mengedepankan keamanan domestik negara anggotanya sesuai prinsip *area of freedom, security and justice* yang mereka percayai.

Pada tanggal 26 Maret 1995, Uni Eropa mulai melaksanakan sebuah konsep dengan memulai sebuah proses *no boundaries*. Yaitu proses menjadikan sebuah benua tanpa batas-batas internal yang pada awalnya diratifikasi oleh lima negara anggota Uni Eropa yakni Jerman, Belgia, Perancis, Belanda dan Luksemburg. Kemudian dalam perkembangannya ikut ditandatangani oleh negara-negara anggota Uni Eropa lainnya, kecuali Inggris dan Irlandia, perjanjian yang mulai dibahas pada 14 Juni 1985 ini kemudian dikenal sebagai Perjanjian Schengen. Tujuan utama diberlakukannya perjanjian ini adalah untuk menghapus batas-batas internal, membantu pengintegrasian Uni Eropa, serta memberikan kemudahan bagi aplikasi suaka. Dikutip dari portal berita, Daniela Kietz dari Pusat kajian Jerman untuk politik luar negeri dan keamanan mengatakan “efek yang paling penting dari

Perjanjian Schengen adalah menjadi motor integrasi Eropa, yang mendorong berbagai tindakan di bidang politik lainnya” (Kostermans, 2010). Akibat adanya penyebaran distribusi pencari suaka yang tidak merata dan kurangnya regulasi yang mengatur mengenai masalah pengungsi di Uni Eropa pada saat itu, membuat para pencari suaka cenderung untuk memilih Eropa sebagai tujuan utama kawasan penerima suaka, dengan asumsi bahwa negara yang menyediakan akses yurisdiksi yang mudah dan hukum yang longgar akan cenderung menguntungkan bagi para pencari suaka untuk masuk dan mendapatkan jaminan hak untuk tinggal, selain itu Eropa juga dianggap sebagai pengharapan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih layak (Joly, 1996, p. 63)

Oleh karena itu, pada tanggal 8-9 Desember 1989 negara-negara anggota Uni Eropa kembali mengadakan konvensi dalam rangka untuk memperbaharui peraturan yang sudah dibuat sebelumnya dalam perjanjian *Schengen*, kedua belas negara anggota sepakat untuk membentuk sebuah regulasi penunjukan negara mana yang memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk memeriksa aplikasi suaka yang diajukan di negara-negara anggota melalui konvensi Dublin dengan harapan akan tercipta mekanisme prosedural serta integrasi yang baik antar sesama negara anggota (Joly, 1996, p. 63). *Dublin Regulation* merupakan sebuah sistem prosedural yang lahir dari adanya Konvensi Dublin. Konvensi ini diadopsi dengan tujuan untuk menggantikan Persetujuan *Schengen* yang sebelumnya diimplementasikan dengan tujuan menghilangkan batas-batas negara di wilayah Eropa (Kabera, 2008, p. 45). Tidak adanya batas menimbulkan kebutuhan akan harmonisasi pada instrumen hukum di dalam Uni Eropa, terutama mengenai suaka (Landra, 2018, p. 10). *Dublin Regulation II* lalu lahir di tahun 2003 dimana prinsip dasar Konvensi

Dublin masih berlaku, namun terdapat penjelasan yang lebih mendetail tentang kriteria dan tanggung jawab negara anggota (Landra, 2018, p. 10). Kemudian di tahun 2013 aturan berganti lagi menjadi *Dublin Regulation III*. Hal ini dikarenakan aturan sebelumnya dianggap belum adil dalam mendistribusikan tanggung jawab penanganan terhadap aplikasi suaka (Desimpelerae, 2015, p. 74).

Konvensi Dublin ditandatangani pada tahun 1990 namun mulai diterapkan tahun 1997, isi pokok dalam konvensi ini ialah pengintegrasian regulasi antara sesama negara anggota, pengontrolan imigrasi dan pergerakan pengungsi, pemberian hak kepada Dewan Eropa untuk menunjuk negara mana yang akan bertanggung jawab melakukan pendataan serta memeriksa kesesuaian kriteria dasar penerimaan pengungsi agar aplikasi suakanya dapat diterima oleh Uni Eropa dengan tetap menjaga tradisi kemanusiaan sesuai prinsip-prinsip HAM internasional dan prinsip HAM Eropa tentang pengungsi dan pencari suaka. Di dalam konvensi Dublin ini juga terdapat aturan khusus yang ditegaskan kepada negara-negara anggota untuk tidak mengembalikan pengungsi atau pencari suaka ke negara asal mereka sesuai *article 3 (5)* :

“Any member state shall retain the right, pursuant to its national laws, to send an applicant for asylum to a third state, in complete with the provisions of the Geneva Convention, as amended by the New York Protocol”
(Communities, 1997)

Hal ini dimaksudkan untuk menghindari negara-negara anggota melanggar ketentuan yang terdapat pada konvensi Jenewa yang sudah diratifikasi sebelumnya. Dalam konvensi Dublin ini sebenarnya Uni Eropa telah mulai serius dalam menangani isu pengungsi dan pencari suaka di kawasannya, terbukti dengan adanya regulasi yang cukup spesifik terkait mekanisme perlakuan terhadap pengungsi, namun pada penerapannya masih terdapat banyak protes oleh negara-negara

anggota, mereka menilai bahwa dengan adanya penunjukan terhadap negara mana yang harus bertanggung jawab untuk menerima pengungsi atau pencari suaka melalui negara mana yang dimasuki oleh pemohon suaka pertama kali tiba, adalah suatu ketidakseimbangan sistemis. Karena bagaimanapun juga, negara anggota mempunyai pertimbangan-pertimbangannya sendiri terhadap kriteria pencari suaka seperti apa yang akan mereka terima. Hal ini membuat terjadi ketimpangan pembagian tanggung jawab di antara negara-negara anggota, selain itu kebijakan ini dianggap tidak memperhatikan motivasi pribadi pencari suaka terkait negara mana yang ingin dia tinggali (Bartel, 2020, p. 45).

Di tahun 1997, Uni Eropa sempat mengeluarkan kebijakan integrasi imigran, dengan maksud memenuhi kuota kebutuhan tenaga kerja negara-negara anggota Uni Eropa, kebijakan ini juga dimaksudkan untuk menarik negara-negara asal para imigran untuk dapat bekerja sama dengan Uni Eropa dalam mengontrol imigran yang masuk. Kemudian pada tahun 2006, Uni Eropa mengeluarkan kebijakan yang serupa. Namun pada penerapannya, terjadi kecemburuan sosial dalam masyarakat Eropa, mereka merasa kehadiran para imigran pekerja tersebut telah mengurangi lapangan pekerjaan masyarakat Eropa itu sendiri, akibatnya terjadi ketidakstabilan politik domestik dalam Uni Eropa.

Akibat dari banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dari pelaksanaan konvensi Dublin tersebut, Uni Eropa Kembali mengevaluasi kebijakannya. Pada tahun 2003, Uni Eropa mulai menerapkan *Dublin Regulation II* yang merupakan hasil revisi dari konvensi Dublin. Namun regulasi baru tersebut dianggap tidak mendapatkan perubahan yang cukup signifikan, karena masih menerapkan prosedur-prosedur yang sebelumnya telah dianggap gagal, para

pencari suaka masih tidak diperbolehkan untuk memilih negara mana yang akan mereka tinggali. Hasilnya, banyak pengungsi atau para pencari suaka lebih memilih untuk masuk secara ilegal daripada mereka harus ditempatkan di negara yang tidak mampu atau 'setengah hati' untuk memenuhi kebutuhan dasar atau perlindungan terhadap dirinya. Hal ini menjadi permasalahan baru yang kemudian dapat berdampak kepada banyak hal seperti ancaman nasional dan lain sebagainya.

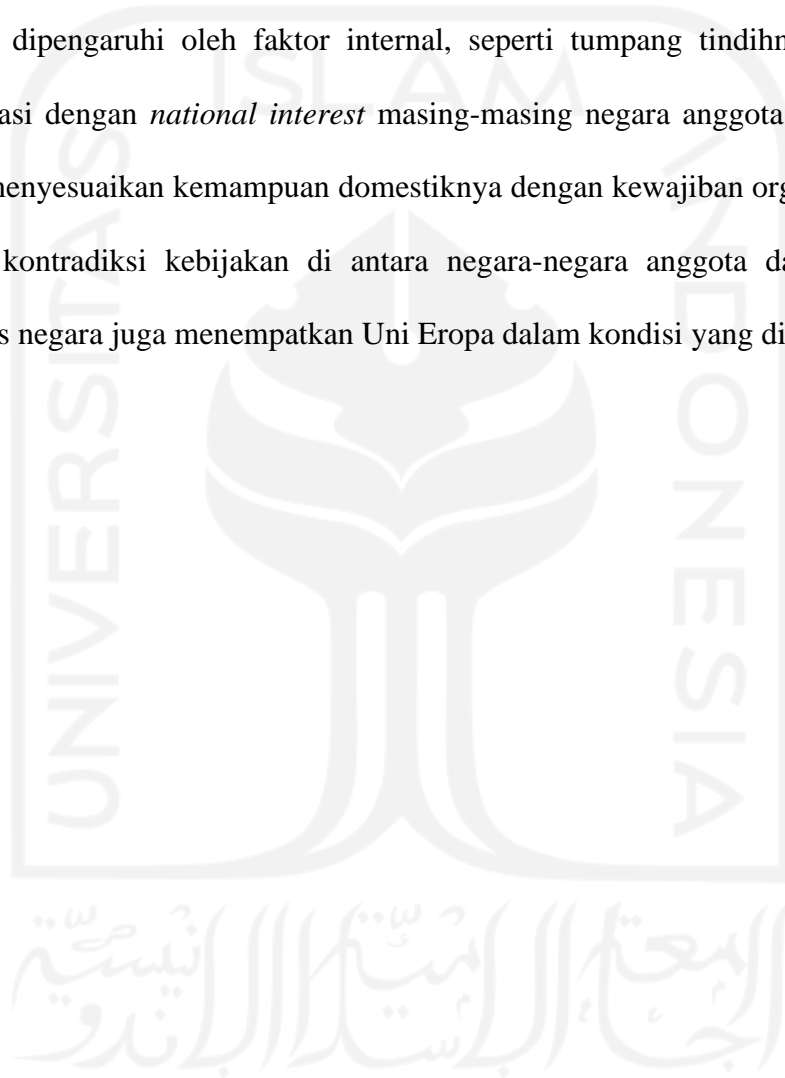
Eropa pada dasarnya merupakan sebuah Kawasan strategis dengan kemajuan peradaban yang sangat tinggi, negara-negara yang berada dalam regional Eropa terbilang sangat maju hampir dalam semua aspek. Hal ini menjadikan banyak pengungsi atau pencari suaka ingin mencari kehidupan yang layak disana. Jika dilihat dari perspektif Uni Eropa, hal ini merupakan sebuah tanggung jawab dan sekaligus merupakan ancaman terhadap keamanan domestiknya. Oleh karena itu, Uni Eropa sepakat untuk merencanakan sebuah agenda jangka Panjang mengenai penanganan suaka yang mempunyai kebijakan khusus dalam mengatur dan mengontrol regulasi terhadap pengungsi dan pencari suaka yaitu CEAS (*Common European Asylum System*), CEAS ini merupakan bentuk kebijakan turunan dari *Justice and Home Affairs* yang merupakan acuan dasar dalam pembuatan kebijakan-kebijakan Uni Eropa yang berkaitan dengan keamanan regional. *Common European Asylum System* ini mulai diterapkan pada tahun 1999, sekaligus menjadi cerminan nyata dalam implementasi Konvensi Jenewa 1951 yang telah diratifikasi oleh negara-negara anggota Uni Eropa sebelumnya. CEAS dirancang untuk mengatur proses pemberian status pengungsi dan mengabulkan permohonan suaka agar proses tata kelola penanganan pengungsi berjalan dengan baik dan dapat terkontrol. Toscano dalam *working paper* yang berjudul "*The Second Phase of the*

Common European Asylum system : A step Forward Protection of Asylum Seekers?”. Menjelaskan bahwa implementasi CEAS direncanakan dalam dua fase, fase pertama difokuskan pada harmonisasi peraturan internal tentang standar umum minimum (*minimum common standart*). Fase kedua, berdasarkan hasil evaluasi efektivitas instrumen hukum yang disepakati harus meningkatkan efektivitas perlindungan yang diberikan (Toscano, 2013).

Pada tahun 2009 lalu, Uni Eropa menerapkan dasar hukum baru bernama perjanjian Lisbon, perjanjian tersebut merupakan hasil reformasi dari perjanjian-perjanjian sebelumnya, dalam perjanjian Lisbon juga terdapat perubahan serta penegasan terhadap penerapan CEAS, pada pasal 78 perjanjian Lisbon disebutkan bahwa negara-negara anggota Uni Eropa wajib untuk menerima kriteria yang sudah ditetapkan oleh CEAS dalam sistem penerimaan pengungsi, evaluasi yang dilakukan oleh komisi Eropa ini merupakan fase kedua CEAS yang disebut sebagai *Stockholm Program* yang sekaligus menjadi bentuk keseriusan Uni Eropa mengenai isu pengungsi dan pencari suaka dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja sebuah sistem. Pada fase kedua ini, Uni Eropa mulai mengubah pola kerjanya dengan cara mendirikan sebuah area perlindungan untuk para imigran yang membutuhkan perlindungan internasional dengan tetap memperhatikan *standard procedure* yang efektif sesuai yang tertuang dalam konvensi Jenewa 1951 (Bonde, THE LISBON TREATY, 2009).

Pada periode waktu 2011 hingga 2015, lonjakan pengungsi terus terjadi akibat dari kondisi internasional yang *chaos* pasca resesi dunia pada tahun 2008, serta keadaan di Timur Tengah yang kian memanas. Uni Eropa dituntut untuk terus adaptif terhadap perkembangan tren politik internasional dalam masalah

penanganan pengungsi melalui kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, mereformasi sistem mungkin akan menjadi salah satu cara. Penerapan kebijakan suaka Uni Eropa melalui *Common European Asylum System* mulai dari tahun 1999 sampai akhir fase kedua tahun 2013, memang seperti tidak di desain untuk menangani permasalahan pengungsi atau pencari suaka ilegal. Kegagalan sistem tersebut juga banyak dipengaruhi oleh faktor internal, seperti tumpang tindihnya kebijakan organisasi dengan *national interest* masing-masing negara anggota yang merasa harus menyesuaikan kemampuan domestiknya dengan kewajiban organisasi, telah terjadi kontradiksi kebijakan di antara negara-negara anggota dan perbedaan prioritas negara juga menempatkan Uni Eropa dalam kondisi yang dilematis.



2.1. *Shared Responsibility* dan Dinamika Dalam Penanganan Krisis

Pengungsi Mediterania 2011-2015

Menurut Sulaiman dalam bukunya yang berjudul Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional, pengungsi berhak mendapatkan status dan diakui keberadaannya oleh hukum internasional. Pengungsi wajib dipenuhi hak-hak dasarnya karena sudah ditetapkan dan diakui oleh hukum internasional dan hukum nasional. Ia juga menjelaskan bahwa seseorang pengungsi juga merupakan seorang pencari suaka, karena sebelum diakui statusnya sebagai pengungsi mereka terlebih dahulu harus memenuhi kriteria seorang pencari suaka (Sulaiman, 2002, p. 40).

Sementara itu, seorang ahli hukum internasional lainnya yaitu bapak Wagiman menjelaskan bahwa seseorang pengungsi biasanya mempunyai dasar ketakutan yang nyata akan terganggunya keselamatan diri akibat dari identitas utamanya seperti keagamaannya, kesukuannya, kewarganegaraannya, pendapat politik yang dianutnya atau bahkan keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu (Wagiman, 2012, p. 69).

Dalam *Geneva Convention* 1951 mendefinisikan pencari suaka adalah orang-orang yang meninggalkan negara asal mereka untuk mencari perlindungan internasional, mereka kemudian mengajukan permohonan untuk diakui sebagai pengungsi dan sedang menunggu keputusan dari pemerintah di Negara yang mereka datangi (Robila, 2018).

Sejak 2011 hingga setidaknya di akhir tahun 2015, negara-negara di Kawasan Eropa mengalami lonjakan pengungsi yang cukup signifikan, peningkatan tersebut terjadi akibat meningkatnya arus migrasi dari rute Mediterania, Eropa kini berada di persimpangan jalur imigran gelap maupun

pencari suaka legal (Wolf, 2015). Umumnya, negara-negara biasanya menerima kedatangan pengungsi dengan terbuka, namun pada kasus kali ini sedikit berbeda dikarenakan adanya penolakan atau pembatasan jumlah pengungsi yang diperbolehkan untuk masuk dari beberapa negara anggota Uni Eropa yang merasa terbebani atau tidak mampu untuk menerima datangnya pengungsi dalam jumlah besar. Dalam desain migrasi transregional, suatu negara biasanya mempertimbangkan faktor internal terlebih dahulu seperti kondisi ekonomi maupun kemampuan finansial serta kondisi politik internal suatu negara jika ingin membantu proses penanganan pengungsi. selain itu, berdasarkan Pasal 79 *Treaty on the Functioning of the Europe Union*, negara-negara Uni Eropa juga diperbolehkan untuk melakukan pembatasan serta memiliki hak untuk menentukan kriteria pengungsi seperti apa yang dapat diperbolehkan untuk masuk. Hal inilah yang menjadi alasan beberapa negara anggota tersebut melakukan pembatasan terhadap pendatang dari negara-negara ketiga (Wolf, 2015, p. 6).

Menurut data yang peneliti dapat dari UNHCR, telah terjadi lonjakan jumlah pengungsi dan orang terlantar yang cukup signifikan dari periode waktu 2011-2015 akhir. Hal ini diakibatkan konflik berkepanjangan yang terjadi di Kawasan Timur Tengah seperti konflik saudara di Suriah dan *Arab Spring*, sehingga mengharuskan orang-orang tersebut kehilangan tempat tinggal bahkan kehilangan kewarganegaraannya. Pada tahun 2011, menurut data UNHCR lebih dari 40 juta orang terlantar, terjadi lonjakan yang cukup signifikan setiap tahunnya sampai pada tahun 2015 dengan jumlah total menjadi 65,3 juta orang, hal ini menunjukkan adanya peningkatan sebesar 50% dalam lima tahun (UNHCR, 2016). Gelombang pengungsian yang mengalami lonjakan besar tersebut, diakibatkan oleh

meningkatnya tensi konflik di Kawasan timur tengah pada tahun 2015, para imigran tersebut menuju daratan Eropa melalui jalur laut maupun darat, Sebagian besar melewati rute Mediterania karena jarak tempuh yang dirasa dekat. Eropa menjadi tujuan utama dari pengungsi atau pencari suaka dikarenakan Eropa di anggap sebagai kawasan dengan ekonomi yang stabil, sehingga para pengungsi berharap akan mendapatkan kehidupan yang layak, para pengungsi tersebut berharap akan mendapatkan kehidupan yang layak, para pengungsi tersebut juga menempuh cara yang berbeda dan tujuan yang berbeda (Setiabudi, 2021).

Negara-negara anggota Uni Eropa mengalami dampak yang hampir mencakup semua bidang seperti, ekonomi, sosial dan politik dalam permasalahan krisis pengungsi tersebut. Contoh dampak ekonomi yang sangat signifikan terjadi kepada Yunani, letak geografis Yunani yang berbatasan langsung dengan laut Mediterania membuat Yunani menjadi salah satu negara anggota Uni Eropa yang mendapatkan banyak pengungsi yang masuk. Selain itu, pada tahun 2011 Yunani juga sedang dalam keadaan krisis ekonomi, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, akhirnya pemerintah Yunani memutuskan untuk membatasi masuknya pengungsi dan melakukan protes terhadap kebijakan kuota suaka yang dikeluarkan oleh Uni Eropa karena hal tersebut dirasa memberatkan pihak pemerintah Yunani untuk memberikan bantuan atau memenuhi kebutuhan dasar para pengungsi yang datang seperti minuman dan makanan ataupun tempat tinggal.

Dampak politik akibat adanya pengungsi Mediterania juga dirasakan oleh beberapa negara anggota Uni Eropa akibat dari adanya pembiaran yang dilakukan oleh pemerintah Italia untuk menerima pengungsi masuk ke daerah atau wilayah mereka. Tidak hanya itu, pemerintah Italia juga mengeluarkan kebijakan yang

kontroversial yaitu dengan memberi kemudahan bagi pengungsi untuk masuk ke wilayah Uni Eropa melalui pemberian visa *Schengen*. Akibatnya, terjadi lonjakan pengungsi yang masuk ke wilayah negara-negara anggota Uni Eropa lainnya, hal ini tentu saja berpengaruh terhadap politik domestik Uni Eropa karena mereka saling terintegrasi. Setidaknya ada tiga negara yang memprotes kebijakan pemerintah Italia tersebut, yakni Jerman, Inggris dan Perancis. Mereka menganggap bahwa dengan pemberian visa *Schengen* tersebut, akan berdampak buruk terhadap stabilitas politik dalam negeri mereka. Hal ini dikarenakan ketiga negara tersebut merupakan negara tujuan utama yang paling banyak didatangi para pengungsi karena negara tersebut dianggap memiliki kondisi ekonomi yang stabil dibandingkan negara anggota Uni Eropa lainnya.

Dengan adanya permasalahan tersebut, Uni Eropa selaku organisasi tertinggi di Eropa melakukan beberapa upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut. Uni Eropa sepakat untuk membentuk badan urusan suaka yang disebut *EASO (European Asylum Support Office)* (Sari, 2015, p. 549). Lembaga ini membantu mengurus permasalahan pengungsi yang terjadi di negara-negara anggota Uni Eropa dan bertanggung jawab memberikan pelayanan secara layak kepada pengungsi berdasarkan prinsip-prinsip dasar yang dianut oleh Uni Eropa serta mengedepankan prinsip *shared responsibility* dan memperkuat implementasi *Common European Asylum System (CEAS)* sebagai sistem utama kebijakan suaka Uni Eropa.

Perkembangan kebijakan migrasi Uni Eropa terlihat cukup dinamis, pembentukan serta evaluasi CEAS sebagai sebuah kerangka kebijakan yang merespon permasalahan imigran dan pencari suaka, diharapkan mampu untuk

meningkatkan integrasi antar negara anggota Uni Eropa. Karena setiap negara anggota pada dasarnya memiliki tanggung jawab yang sama untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi para pengunjung yang datang ke wilayah Uni Eropa, hasil ini merupakan sebuah dorongan pada *saat Treaty of Amsterdam* yang mengatur tiap negara-negara anggota untuk melaksanakan kebijakan imigrasi dan suaka yang terikat secara hukum, sehingga Komisi Eropa memiliki peran melegislasi CEAS (ECRE, 2016).

Berdasarkan hasil sidang kesepakatan yang melahirkan *Lisbon Treaty* pada tahun 2009 lalu, bahwa Uni Eropa membutuhkan perubahan dari CEAS yang sebelumnya belum efisien pada penerapannya. Fase kedua CEAS dibutuhkan karena standar kewajiban yang berada di bawah *Treaty of Amsterdam* hanya memiliki ruang lingkup yang terbatas (Toscano, 2013). Pasal 78 di dalam *Treaty of Lisbon* menyatakan Uni Eropa harus mendorong negara-negara anggota untuk menyetujui kriteria yang terdapat dalam CEAS (Bonde, *The Lisbon Treaty*, 2009). Amandemen di dalam CEAS merupakan sebuah bentuk yang diterapkan Komisi Eropa dengan tujuan meningkatkan kinerja CEAS agar menjadi sebuah kebijakan yang lebih efisien. Fase kedua CEAS, dikenal juga sebagai Stockholm Program yang bertujuan untuk membangun sebuah tempat perlindungan bagi orang-orang yang membutuhkan yang berlandaskan oleh sebuah standar perlindungan efektif dan adil (ECRE, 2016). CEAS yang berada di bawah Stockholm Program ini mulai diterapkan pada tahun 2013.

Selain mengevaluasi CEAS, Komisi Eropa juga merekomendasikan peninjauan Kembali efektivitas penerapan *Dublin Regulation II* yang mulai diterapkan pada tahun 2006, regulasi tersebut dianggap oleh Dewan Eropa belum

adil dalam mendistribusikan aplikasi suaka sehingga membutuhkan amandemen yang kemudian melahirkan *Dublin Regulation III*. Aturan tersebut mulai dibahas pada 2013 namun baru diterapkan pada tahun 2014. Tujuan utama dari regulasi tersebut, adalah untuk membuat akses perlindungan yang cepat terkait pencari suaka dan pengungsi dengan maksud untuk mengurangi biaya bagi setiap negara anggota dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka dengan cara mengontrol pencari suaka untuk memasukkan lebih dari satu aplikasi suaka melalui peningkatan serta pengetatan prosedur penerimaan suaka (EASO, 2016).

Krisis pengungsi dan pencari suaka dengan jumlah yang sangat besar dan sulit terkendali telah menimbulkan tekanan tidak hanya kepada sistem suaka negara anggota, tetapi juga kepada sistem suaka Uni Eropa secara keseluruhan. Lonjakan jumlah imigran yang sangat besar secara tidak langsung berdampak kepada pelemahan sistem Dublin. Untuk itu, komisi Eropa mengusulkan untuk kembali mengevaluasi instrumen suaka sebelumnya untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan aliran migrasi melalui proposal *Dublin Regulation IV*. Sistem baru tersebut bertujuan untuk meningkatkan kapasitas sistem melalui penunjukan negara mana yang berhak untuk bertanggung jawab untuk memeriksa aplikasi perlindungan, dan memastikan tanggung jawab yang adil antara negara anggota dengan melengkapi sistem yang saat ini berlaku, serta mencegah terjadinya pelanggaran serta gerakan sekunder jika terjadi ketidakpatuhan bagi negara anggota, memastikan perlindungan terhadap anak di bawah umur yang tidak memiliki pendamping. Sistem baru ini secara otomatis akan terbentuk ketika sebuah negara anggota yang menangani jumlah aplikasi suaka mendapatkan kuota

yang tidak proporsional (Commission, Country responsible for asylum application (Dublin Regulation), 2018).

Pada bulan Mei 2015, Komisi Eropa kembali melakukan pertemuan membahas agenda terkait migrasi. Untuk merespons krisis yang terjadi, Komisi Eropa menyatakan perlunya manajemen migrasi yang lebih baik dan menekankan kepada seluruh negara anggota Uni Eropa bahwa permasalahan krisis pengungsi yang terjadi di wilayah Uni Eropa merupakan tanggung jawab bersama. Agenda tersebut meliputi semua aspek manajemen migrasi secara internal dan eksternal. Komisi Eropa juga mengharapkan negara-negara anggota untuk meminimalisir kedatangan migrasi yang tidak teratur, memberikan pertolongan dan memperkuat perbatasan eksternal (Policy, 2015).

Untuk memastikan para imigran mendapatkan perlakuan sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah disepakati bersama, Uni Eropa mengadopsi berbagai aturan dan kerangka kerja terkait pengelolaan arus migrasi melalui pembagian kualifikasi terhadap para imigran seperti *Highly Skilled Workers*, *Student and Researchers*, *Asylum Seekers* dan *Seasonal Workers*. Hal ini dimaksudkan agar dapat disesuaikan dengan pendaftar mana yang akan diterima oleh negara penerima sesuai kebutuhannya, dan juga agar pendataan lebih mudah. Selain itu, Uni Eropa juga membuat aturan umum untuk merelokasi ribuan pencari suaka dari Italia dan Yunani yang bertujuan untuk meringankan beban domestik kedua negara tersebut (EU, 2018).

Sebagai bentuk tanggung jawab bersama, Presiden Uni Eropa Jean Asselborn bersama seluruh petinggi Uni Eropa melalui *Justice and Home Affairs* mengadakan *council meeting*, hasil dari *council meeting* pada 20 juli 2015 tersebut,

kemudian melahirkan kebijakan skema relokasi kembali dengan maksud untuk membantu meringankan beban Yunani dan Italia yang mendapatkan banyak lonjakan pengungsi akibat dari letak geografis mereka yang berbatasan langsung dengan jalur masuk melalui rute Mediterania, dengan membagi pengungsi tersebut ke seluruh negara anggota Uni Eropa. Hal ini merupakan upaya Uni Eropa dalam mengintegrasikan solidaritas antara sesama negara anggota Uni Eropa. Dengan adanya perelokasian kembali tersebut, diharapkan mampu untuk dapat meringankan kinerja negara-negara anggota melalui *shared responsibility* (Affairs, 2015).

Namun pada penerapannya, kemudian muncul penolakan yang datang dari negara-negara anggota Uni Eropa di bagian timur seperti Rumania, Republik Ceko, Slowakia dan Hongaria. Negara-negara tersebut dengan tegas menolak untuk menerima skema kuota wajib yang untuk menampung 120.000 imigran yang datang melalui rute Mediterania, termasuk pengungsi Afghanistan, Suriah (Bonasir, 2015). Hongaria melalui Menteri Luar Negerinya Péter Szijjártó, menyatakan bahwa rencana tersebut tidak realistis, ia menganggap bahwa hal tersebut justru akan membuat pengungsi Timur Tengah semakin banyak berdatangan (Nolan, 2015).

Sebelumnya, pada pertengahan tahun 2015. Hongaria melalui perdana menterinya, Victor Orban. Membuat kebijakan kontroversial dengan membangun kawat berduri di perbatasannya dengan alasan untuk menghindari masuknya para pengungsi Timur Tengah secara ilegal. Selain itu, Hongaria menempatkan ribuan polisi penjagaan perbatasan, Hongaria juga bertindak tegas terhadap para pengungsi Timur Tengah yang merusak pembatas dan masuk secara ilegal dengan memberikan sanksi berupa hukuman 4 tahun penjara.

Sementara itu, Republik Ceko melalui perdana menterinya, Bohuslav Sobotka. Menyampaikan kritik terbuka terhadap kebijakan Uni Eropa tersebut dalam berbagai kesempatan termasuk dalam media sosial Twitternya dengan menebar kebencian atau sentimen negatif terhadap pengungsi dan pencari suaka dari Timur Tengah dengan mengatakan “*the refugees were an ‘invasion army’, the woman mothers of future terrorists*” (Reuters, 2015)

Senada dengan sikap Hongaria dan Republik Ceko, Perdana Menteri Slowakia, Robert Fico. Menolak membuka pintu bagi masuknya imigran ke Eropa. Penolakan tersebut didasari oleh peristiwa traumatis serangan teroris di Paris dan juga kerusuhan di Cologne, Jerman yang melibatkan beberapa pencari suaka dan penduduk lokal. Fico mengatakan “*The only way to eliminate risks like Paris and Germany is to prevent the creation of a compact Muslim Community in Slovakia*” (Cunningham, 2016). Ia menganggap kedatangan pengungsi dan pencari suaka akan berdampak buruk terhadap stabilitas politik domestik negaranya.

Pemberlakuan kuota wajib bagi seluruh negara-negara anggota Uni Eropa ini telah membawa masalah baru terhadap pengintegrasian kebijakan dalam internal Uni Eropa. Telah terdapat perbedaan sikap antara Inggris, Jerman, Austria, Swedia yang tidak keberatan dengan pembagian kuota suaka tersebut dengan negara-negara yang tergabung dalam *The Visegrad Group* yang terdiri Hongaria, Ceko, Slowakia dan Polandia yang menolak dengan tegas kuota wajib tersebut, bahkan menolak kedatangan pengungsi dan pencari suaka.

Tanggal 14 September 2015, Uni Eropa mengeluarkan *council decision* (UE) 2015/1523 untuk mempertegas keputusan sebelumnya, dimana pada *council decision* kali ini menetapkan tindakan sementara di bidang perlindungan

internasional untuk kepentingan Italia dan Yunani. Dewan Uni Eropa dengan memperhatikan traktat tentang fungsi Uni Eropa, dan khususnya pasal 78(3) dan memperhatikan usulan dari Komisi Eropa serta memperhatikan pendapat Parlemen Eropa (Decision, 2015).

Keputusan ini diambil sesuai dengan nilai yang terkandung di dalam pasal 78(3) *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU), dengan melihat konteks internasional yang sedang berkembang pada saat itu, mengenai masuknya warga negara dari negara ketiga secara masif, sehingga mengakibatkan negara anggota dihadapkan pada situasi darurat. Dewan Eropa, berdasarkan usulan dari Komisi dan setelah berkonsultasi dengan Parlemen Eropa, dapat mengadopsi Langkah-langkah sementara untuk kepentingan negara anggota yang bersangkutan. Dalam hal ini, Yunani dan Italia yang sedang mengalami lonjakan besar pengungsi dan pencari suaka.

Menurut Pasal 80 TFEU, kebijakan kolektif dalam bidang pemeriksaan perbatasan, suaka dan imigrasi. Pada pelaksanaannya harus di atur oleh prinsip solidaritas melalui pertanggung jawaban bersama antara negara-negara anggota. Situasi krisis yang terjadi di Mediterania mendorong Uni Eropa harus segera menyiapkan langkah strategis guna membendung laju kedatangan pengungsi yang meningkat pada periode waktu 2011-2015. Berdasarkan hal tersebut, Komisi Eropa mengadakan pertemuan antara bersama para Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri pada tanggal 20 April. Komisi Eropa menyampaikan sepuluh poin rencana tindakan responsif termasuk di dalamnya komitmen untuk mempertimbangkan mekanisme relokasi darurat (Decision, 2015).

Lalu pada tanggal 23 April 2015, Dewan Eropa memutuskan untuk memperkuat solidaritas dan tanggung jawab internal dan berkomitmen untuk membantu negara anggota garis depan yang berbatasan langsung dengan rute jalur masuk pengungsi dan pencari suaka di Mediterania seperti Italia dan Yunani. Uni Eropa juga mengerahkan tim dari *European Asylum Support Office* (EASO) untuk membantu pemrosesan bersama terkait permohonan perlindungan internasional termasuk pendaftaran sidik jari agar memudahkan pendataan.

Dalam resolusinya pada tanggal 28 April 2015, Parlemen Eropa menegaskan kembali akan perlunya kesadaran serta tanggung jawab bersama terhadap krisis pengungsi Mediterania. Lalu, pada pertemuan di tanggal 25 dan 26 Juni 2015, Dewan Eropa memutuskan bahwa perelokasian kembali, pemulangan/penerimaan kembali atau reintegrasi dan kerja sama dengan negara asal dan negara transit yang merupakan tiga dimensi utama tersebut, harus berjalan secara paralel (Decision, 2015). Dewan Eropa menuntut negara-negara anggota untuk menyetujui dan menerima distribusi 40.000 orang yang membutuhkan perlindungan internasional. Komisi Eropa juga memberikan bantuan keuangan darurat kepada negara anggota yang dihadapkan pada peningkatan pemohon perlindungan internasional yang mengalami lonjakan pada tahun 2014 dan terus berlanjut pada bulan-bulan awal pertama tahun 2015. Tidak hanya itu, dukungan operasional oleh EASO juga diberikan kepada beberapa negara anggota untuk membantu mereka mengatasi permasalahan tersebut (Decision, 2015).

Banyak tindakan telah diambil sejauh ini untuk mendukung Yunani dan Italia berdasarkan kerangka kebijakan migrasi dan suaka, instabilitas politik dan konflik yang terjadi di Kawasan Timur Tengah cukup memberikan tekanan yang

signifikan dan terus meningkat terhadap sistem migrasi dan suaka Yunani dan Italia karena letak geografis mereka yang berdekatan dengan rute jalur masuk pengungsi dan pencari suaka yang terdampak konflik. Hal ini memerlukan dukungan solidaritas negara-negara anggota Uni Eropa lainnya sebagai sesama anggota yang saling terintegrasi melalui pemusatan politik dalam sebuah organisasi internasional. Pada saat yang sama, Yunani dan Italia harus memberikan solusi struktural untuk mengatasi tekanan luar biasa pada sistem suaka dan migrasi mereka. Oleh karena itu, langkah-langkah yang ditetapkan dalam *Council Decision* (EU) 2015/1523 harus berjalan seiring dengan pembentukan kerangka kerja yang solid dan strategis oleh Yunani dan Italia untuk menanggapi situasi krisis dan mengintensifkan proses reformasi yang sedang berlangsung dalam bidang-bidang ini.

BAB III
ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MENDASARI PENERAPAN
KEBIJAKAN *SHARED RESPONSIBILITY* UNI EROPA DALAM
PENANGANAN KRISIS PENGUNGSIS MEDITERANIA

Dalam kutipan yang diambil dari halaman web Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Clarke and White mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai “aksi yang berwujud pernyataan resmi dan eksplisit berupa tujuan, komitmen yang disuarakan oleh pemerintah, dan aktor-aktor lain yang bertindak mewakili pemerintah dan ditujukan atau berimplikasi kepada aktor baik pemerintah dan non pemerintah yang ada di luar teritorialnya” (kemlu, 2020). *Decision actions taken by the States*, artinya Kebijakan luar negeri harus bersifat resmi dan bukan merupakan sekedar *statement* dan atau *statement opinion*, pembuat kebijakan dapat berupa aktor negara maupun aktor non negara. Berdasarkan penjelasan tersebut, Uni Eropa sebagai sebuah entitas membuat kebijakan yang berimplikasi terhadap aktor lainnya dengan target atau sebuah isu yang jelas yaitu pengungsi dan pencari suaka yang melewati rute Mediterania. Oleh karena itu kebijakan *shared responsibility* yang dikeluarkan oleh Uni Eropa dapat dikategorikan sebagai kebijakan luar negeri.

Isu krisis pengungsi Mediterania di Uni Eropa yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, menjadi acuan peneliti untuk mengurai faktor determinan apa saja yang mempengaruhi Uni Eropa mengeluarkan kebijakan *shared responsibility* Uni Eropa dalam proses penyelesaian krisis pengungsi tersebut. Dalam bab ini, peneliti akan menggunakan konsep pembuatan kebijakan luar negeri yang dikembangkan oleh William D. Coplin. Dimana dalam konsep tersebut, Coplin menjelaskan dalam pembuatan kebijakan luar negeri, terdapat tiga variabel utama yang dapat

mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri. Yaitu kondisi politik domestik, kondisi ekonomi serta pertimbangan konteks internasional (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992).

3.1. Kondisi Domestik / Politik Domestik Uni Eropa

Menurut William D. Coplin, dalam memahami kebijakan luar negeri suatu negara atau organisasi kerja sama regional, kita perlu melihat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan. Salah satunya adalah kondisi politik domestik negara atau organisasi tersebut, kondisi domestik sering kali dipengaruhi oleh identitas-identitas yang melekat di dalamnya seperti faktor budaya, bentuk sistem pemerintahannya, atau pandangan politik yang dianutnya. Faktor budaya merupakan salah satu faktor determinan yang terbentuk melalui pola perilaku masyarakat yang ada di dalamnya, negara atau organisasi internasional memang merupakan aktor utama dalam pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan. Namun, walau bagaimanapun juga yang bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan untuk bertindak atau bereaksi tetaplah merupakan seorang manusia. Manusia tersebut mempunyai wewenang untuk bertindak sesuai dengan kepentingannya, menetapkan strategi seperti apa yang harus dijalankan, mengevaluasi atau mengubah keputusan atau kebijakan yang sudah diterapkan sebelumnya. Dalam beberapa kasus di beberapa negara, pemimpin negara seperti Presiden, Perdana Menteri ataupun Raja mempunyai peran yang dominan dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992).

Uni Eropa merupakan sebuah kerja sama regional yang ‘unik’. Di dalam Uni Eropa dibangun birokrasi yang kuat dengan aturan yang mengikat dan tersentral di satu institusi yang sifatnya supranasional. Sehingga negara-negara Uni Eropa secara politik dan hukum meskipun memiliki kebebasan sesuai negaranya masing-masing namun juga diikat oleh hukum bersama dengan institusi Uni Eropa. Hal ini kemudian juga memunculkan kritik karena anggota parlemen dan dewan yang ada di Uni Eropa kedudukannya adalah sebatas Menteri dalam level negara, karena itu kekuasaannya masih lebih rendah dari kepala negara atau pemerintahan negara-negara Uni Eropa (Hennida, 2015, p. 51). Akibat dari hal tersebut, banyak terjadi kontradiksi antara kebijakan yang dikeluarkan oleh Uni Eropa dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh negara-negara anggotanya.

Ada dua alasan utama mengapa negara menggunakan organisasi internasional dalam interaksinya. Alasan ini terkait dengan fungsi sentralisasi dan independensi organisasi internasional. Organisasi internasional memiliki fungsi sentralitas atas aksi-aksi kolektif karena memiliki struktur organisasi dan staf administratif yang mampu untuk menjalankan fungsi-fungsi organisasi tersebut. Sedangkan independensi merujuk pada kemampuan organisasi internasional untuk bersikap sesuai dengan otoritas tertentu yang dimiliki. Fungsi-fungsi independensi ini terhambat ketika dihadapkan dengan negara yang memiliki *power* kuat. Negara dengan *power* kuat akan mengabaikan keputusan organisasi yang tidak sesuai dengan kepentingannya, melakukan intervensi pada kegiatan operasional organisasi, atau mengubah isi keputusan (Hennida, 2015, pp. 143-144).

Martin mengemukakan alasan negara masuk organisasi internasional yaitu karena organisasi internasional dianggap mampu membantu menyelesaikan

permasalahan-permasalahan terkait koordinasi; membantu dalam perubahan kebijakan; membantu memperkuat daya tawar negara (Martin, 1992). Organisasi internasional juga membantu penyelesaian isu-isu lintas batas yang tidak bisa diselesaikan di level domestik (Snidal, 1998). Hal lain yang perlu diperhatikan adalah opini publik domestik. Holsti berpendapat bahwa opini publik sulit diprediksi sebab terkadang tidak rasional, emosional, tidak memiliki orientasi yang jelas dan tidak mempunyai informasi yang kuat (Holsti, 2004). Dalam kebijakan luar negeri dalam hal ini keikutsertaan dalam organisasi dan urgensi kepentingan-kepentingan organisasi, opini publik domestik terkadang dibangun tidak berdasar informasi yang cukup sehingga sering menimbulkan interpretasi yang keliru.

Adanya lonjakan pengungsi dan pencari suaka di Uni Eropa menimbulkan kekhawatiran terkait permasalahan baru yang akan muncul ketika mereka memasuki negara-negara anggota Uni Eropa, masalah yang muncul akan dapat berdampak kepada stabilitas politik domestik. Identitas kesukuan serta sosial budaya pendatang yang masuk, sangat memungkinkan akan dapat mempengaruhi sosial budaya yang sudah terbentuk sebelumnya pada negara yang mereka datangi. Selain itu, akan muncul kecemburuan sosial terhadap para imigran tersebut, karena dianggap akan mengurangi lapangan pekerjaan yang ada. Ancaman lain yang dapat ditimbulkan akibat dari kedatangan pengungsi dan pencari suaka ini juga dapat menimbulkan perubahan pada sistem kesejahteraan sosial dan ekonomi suatu negara (Boswell, 2005). Para pencari suaka yang datang dari rute Mediterania menuju wilayah Eropa umumnya merupakan pendatang yang berasal dari Timur Tengah, dengan latar belakang berasal dari golongan kurang mampu dalam hal ekonomi. Orang yang kehilangan hak-hak dasarnya serta terancam keselamatannya

akibat dari konflik yang terjadi di negara asalnya. Pencari suaka yang tergolong tidak mampu dalam hal ekonomi ini dianggap akan membebani sistem negara yang mereka datangi, pemberian pelayanan sosial kepada para pengungsi dan pencari suaka yang datang juga akan menimbulkan kecemburuan sosial di antara masyarakat, terlebih kepada masyarakat yang sebelumnya mempunyai sentimen serta stigma negatif terkait pengungsi seperti yang terjadi di negara Italia, Prancis, Belgia, Jerman, Swedia, Inggris dan Hongaria (Malkasoo, 2016). Negara-negara penerima tentu saja harus mempertimbangkan kemampuan domestiknya termasuk warga negaranya (opini publik domestik) untuk dapat memberikan pemenuhan hak-hak dasar para pengungsi dan pencari suaka sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam konvensi Jenewa 1951 dan prinsip *non-refoulement*, mereka seolah terjebak dalam kondisi yang dilematis. Uni Eropa telah banyak berupaya mengeluarkan kebijakan pengintegrasian internal negara-negara anggotanya terkait penanganan pengungsi. Namun, sering kali gagal karena adanya tumpang tindih kebijakan antara kebijakan organisasi dengan kebijakan yang dikeluarkan sendiri oleh negara anggotanya.

Pada variabel politik domestik juga terdapat indikator *policy influencer* yang perlu diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan. William D. Coplin kemudian membagi indikator tersebut menjadi empat yaitu, *Bureaucratic Influencer*, *Partisan Influencer*, *Interest Influencer*, dan terakhir *Mass Influencer* (Coplin, Introduction to International Politics: A Theoretical Overview, 1971). Namun pada penelitian ini, peneliti hanya menggunakan dua dari *empat policy influencer* yang ada, yaitu *bureaucratic influencer* dan *mass influencer* saja. Hal ini

dikarenakan peneliti belum menemukan data yang sesuai terkait indikator *partisan influencer* dan *interest influencer* dalam mendukung penelitian ini.

3.1.1 Bureaucratic Influencer

Di dalam Uni Eropa, terdapat *European Council* (EC) yang mengatur seluruh tujuan politik di dalam Uni Eropa, tetapi tidak memiliki kekuatan untuk melegitimasi hukum. EC ini dipimpin oleh Presiden dan beranggotakan kepala negara atau kepala pemerintahan (terserah kebijakan negaranya), juga *President of the Commission*. EC ini merupakan badan pembuat kebijakan tertinggi di Uni Eropa, sehingga pertemuannya biasanya disebut sebagai “*summit*” (Hennida, 2015, p. 51). Pada badan legislatif, terdapat tiga institusi. Pertama adalah *European Parliament* (MEPs) yang merupakan satu-satunya institusi yang dipilih secara langsung oleh warga negara Uni Eropa setiap lima tahun sekali. MEPs mewakili masyarakat Uni Eropa dan saat ini terdapat 753 anggota. Dalam tugasnya, MEPs bersama dengan *the council* bersama mengesahkan hukum yang diajukan oleh Komisi Eropa, selain itu juga mendebatkan mengenai anggaran dalam Uni Eropa. MEPs juga memeriksa kinerja Komisi Eropa apakah sudah menjalankan tugasnya dengan demokratis atau belum. Kedua, adalah *Council of the European Union*, yang sering juga disebut sebagai *Council of Ministers* karena beranggotakan satu Menteri tiap satu negara Uni Eropa yang presidennya di rotasi setiap 6 bulan sekali. Ketiga, adalah Komisi Eropa yang bertugas untuk mengajukan proposal dalam pembuatan hukum baru dan mengakomodir kepentingan-kepentingan Uni Eropa secara holistik. Selain itu, Uni Eropa juga memiliki badan yudikatif yang terdiri dari *Court of Justice of the EU* dan *European Court of Auditors*. Pada intinya kedua

badan ini memastikan bahwa hukum Uni Eropa telah dijalankan dengan baik di setiap negara anggotanya (Europa.eu, n.d.).

Uni Eropa bersama dengan negara-negara anggota sepakat untuk membuat sebuah regulasi yang mengatur mengenai pencari suaka, yaitu *Common European Asylum System* (CEAS) yang merupakan turunan dari *Justice and Home Affairs* sebagai fondasi pembuatan kebijakan yang mengacu kepada refleksi implementasi Hak Asasi Manusia sebagai hasil dari Konvensi Jenewa. Penerapan CEAS itu sendiri dimulai pada tahun 1999, namun sejak diterapkannya CEAS pada tahun 1999 hingga 2013 belum memperlihatkan hasil yang signifikan dalam mengatasi isu permasalahan krisis pengungsi di Uni Eropa. Lonjakan pengungsi terus terjadi, Pada tahun 2011, menurut data UNHCR lebih dari 40 juta orang terlantar, terjadi lonjakan yang cukup signifikan setiap tahunnya sampai pada tahun 2015 dengan jumlah total menjadi 65,3 juta orang, hal ini menunjukkan adanya peningkatan sebesar 50% dalam lima tahun (UNHCR, 2016).

Negara-negara anggota Uni Eropa mengalami dampak yang hampir mencakup semua bidang seperti, ekonomi, sosial dan politik dalam permasalahan krisis pengungsi tersebut. Contoh dampak ekonomi yang sangat signifikan terjadi kepada Yunani dan Italia, letak geografis Yunani yang berbatasan langsung dengan laut Mediterania membuat Yunani dan Italia menjadi negara anggota Uni Eropa yang mendapatkan banyak pengungsi yang masuk. Selain itu, pada tahun 2011 Yunani juga sedang dalam keadaan krisis ekonomi, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, akhirnya pemerintah Yunani memutuskan untuk membatasi masuknya pengungsi dan melakukan protes terhadap kebijakan kuota suaka yang dikeluarkan oleh Uni Eropa karena hal tersebut dirasa memberatkan pihak

pemerintah Yunani untuk memberikan bantuan atau memenuhi kebutuhan dasar para pengungsi yang datang seperti minuman dan makanan ataupun tempat tinggal.

Dampak politik akibat adanya pengungsi Mediterania juga dirasakan oleh beberapa negara anggota Uni Eropa akibat dari adanya pembiaran yang dilakukan oleh pemerintah Italia untuk menerima pengungsi masuk ke daerah atau wilayah mereka. Tidak hanya itu, pemerintah Italia juga mengeluarkan kebijakan yang kontroversial yaitu dengan memberi kemudahan bagi pengungsi untuk masuk ke wilayah Uni Eropa melalui pemberian visa *Schengen*. Akibatnya, terjadi lonjakan pengungsi yang masuk ke wilayah negara-negara anggota Uni Eropa lainnya, hal ini tentu saja berpengaruh terhadap politik domestik Uni Eropa karena mereka saling terintegrasi. Setidaknya ada tiga negara yang memprotes kebijakan pemerintah Italia tersebut, yakni Jerman, Inggris dan Perancis. Mereka menganggap bahwa dengan pemberian visa *Schengen* tersebut, akan berdampak buruk terhadap stabilitas politik dalam negeri mereka. Hal ini dikarenakan ketiga negara tersebut merupakan negara tujuan utama yang paling banyak didatangi para pengungsi karena negara tersebut dianggap memiliki kondisi ekonomi yang stabil dibandingkan negara anggota Uni Eropa lainnya. Dengan adanya permasalahan tersebut, Uni Eropa selaku organisasi tertinggi di Eropa melakukan beberapa upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Jika ditarik mundur Kembali, kegagalan sistem Uni Eropa terkait permasalahan pengungsi sebenarnya dimulai pada pertengahan tahun 1980an. Dimana pada saat itu, Uni Eropa memulai transisi kebijakannya yang awalnya liberal dengan cara membuka pintu masuk bagi pengungsi dan pencari suaka menjadi lebih restriktif dalam penanganannya (Joly, 1996, p. 62). Di tahun tersebut,

Eropa juga mengalami krisis permasalahan pengungsi, akibat dari banyaknya jumlah pendatang yang masuk, menimbulkan permasalahan logistik dan akhirnya muncul kekhawatiran akan ancaman nasional yang akhirnya berimplikasi terhadap pembuatan kebijakan yang ketat dalam penerimaan pengungsi dan pencari suaka. Akibat dari pola penanganan yang restriktif tersebut, negara-negara lain turut memperketat kebijakannya masing-masing terkait imigran (efek bandwagon). Sekuritisasi tersebut akhirnya berdampak kepada Uni Eropa sendiri, Uni Eropa memiliki tanggung jawab moral untuk menerima gelombang besar pengungsi yang datang akibat dari penolakan yang dilakukan oleh negara-negara lain (Fullerton, 1988).

Krisis pengungsi yang terjadi pada tahun 2011-2015, merupakan dampak yang terjadi akibat konflik yang meluas di Kawasan Timur Tengah, sehingga mengharuskan penduduknya untuk mendapatkan perlindungan internasional. Eropa menjadi tujuan utama para pengungsi dan pencari suaka tersebut, mereka menempuh jalur laut maupun darat untuk sampai ke Eropa, dengan asumsi untuk mendapatkan kehidupan yang lebih terjamin dari aspek keamanan, ekonomi dan tempat tinggal. Italia dan Yunani merupakan negara anggota Uni Eropa yang berada di garis terdepan kedatangan pengungsi dan pencari suaka, karena letak geografis mereka yang lebih dekat dengan “jalur favorit” masuknya pengungsi yaitu rute Mediterania. Hal tersebut, telah membawa Italia dan Yunani kepada kondisi yang dikhawatirkan akan berdampak kepada negara Uni Eropa lainnya jika tidak segera diselesaikan.

Dewan Eropa, Komisi Eropa dan Parlemen Eropa dalam hal ini mempunyai peran yang dominan sebagai *bureaucratic influencer*. Menanggapi permasalahan

tersebut, Uni Eropa mengambil langkah cepat dengan mengadakan pertemuan para Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri negara-negara anggota Uni Eropa pada tanggal 20 April 2015. Dalam pertemuan tersebut, Uni Eropa mendesak negara-negara anggota untuk segera menempatkan permasalahan pengungsi yang datang melalui rute Mediterania menjadi salah satu isu utama yang harus diselesaikan. Oleh karena itu, Komisi Eropa meminta komitmen negara anggota untuk mempertimbangkan opsi mekanisme relokasi darurat. Lalu pada pertemuan selanjutnya yang diadakan pada tanggal 23 April 2015. Dewan Eropa memutuskan untuk memperkuat solidaritas dan tanggung jawab internal negara-negara anggota untuk membantu negara garis depan seperti Yunani dan Italia dengan cara mempertimbangkan untuk menerima opsi relokasi darurat. Dewan Eropa juga memerintahkan EASO untuk turut berada di garis depan untuk membantu pemrosesan pemohon perlindungan internasional.

Selanjutnya pada tanggal 28 April 2015, Parlemen Eropa menegaskan kembali komitmen persatuan yang mendasarkan pada penyelesaian permasalahan pengungsi Mediterania, melalui pembagian tanggung jawab bersama. Pada pertemuan tanggal 25 dan 26 Juni 2015, Dewan Eropa menyetujui dan memutuskan bahwa tiga dimensi utama harus dilaksanakan secara paralel. Tiga dimensi utama yang dimaksudkan adalah relokasi pemukiman kembali melalui pembagian kuota pengungsi kepada negara-negara anggota Uni Eropa, pemulangan atau penerimaan kembali dan kerja sama dengan negara asal dan negara transit. Dewan Eropa juga menyerukan kepada negara-negara anggota lainnya agar dapat menerima pembagian kuota 40.000 orang yang membutuhkan perlindungan sebagai tahap awal dari proses kebijakan baru.

Kondisi domestik Italia dan Yunani menjadi pertimbangan utama Uni Eropa dikarenakan jumlah migran yang tiba di Italia dan Yunani sudah terlampaui besar. Berdasarkan data Frontex, yaitu sebuah badan Eropa yang bertanggung jawab terhadap manajemen kerja sama operasional di perbatasan eksternal. Pada tahun 2014, sudah lebih dari 170.000 migran tiba di Italia, jumlah tersebut mengalami peningkatan sebesar 277% dibandingkan tahun 2013. Peningkatan yang cukup signifikan juga dihadapi oleh Yunani dengan lebih dari 50.000 migran gelap mencapai negara tersebut, terdapat peningkatan sebesar 153% dibandingkan tahun 2013 (Decision, 2015).

Peneliti telah melihat adanya peranan penting dari Dewan Eropa, Komisi Eropa dan Parlemen Eropa pada indikator *bureaucratic influencer* ini. Melalui pertimbangan politik domestik yang matang dengan memperhatikan ancaman yang akan ditimbulkan jika negara garda terdepan penerima pengungsi seperti Italia dan Yunani menolak untuk menerima pengungsi dan pencari suaka maka akan berimplikasi terhadap meluasnya imigran ilegal yang mungkin akan memasuki negara-negara anggota lainnya. *Foreign policy action* yang diambil oleh Uni Eropa selaku *decision maker* tersebut akan mampu mengantisipasi *future possible*.

3.1.2 Mass Influencer

Opini publik merupakan salah satu indikator penting di dalam proses penentuan keputusan atau kebijakan, di dalam negara atau organisasi yang menganut sistem demokrasi, opini publik mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap kebijakan luar negeri (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992). Opini publik juga erat kaitannya dengan indikator kelompok kepentingan yang telah dijelaskan sebelumnya. Alden

dan Aran menyatakan bahwa kelompok kepentingan dapat berkembang menjadi sumber utama dalam pembentukan opini publik terkait hal yang dianggapnya penting. Oleh karena itu, opini-opini yang lahir dari diskursus “akar rumput” seringkali menjadi bahan pertimbangan oleh negara atau organisasi dalam proses pembentukan kebijakan (Aran, 2017, pp. 71-72).

peneliti melihat upaya sekuritisasi yang dilakukan oleh Hongaria dalam penanganan permasalahan pengungsi, merupakan sesuatu yang terkonstruksi akibat “propaganda” yang berkembang di Hongaria mengenai ancaman akan pergeseran identitas nasional, yang kemudian ‘dibenturkan’ dengan kedatangan pengungsi dan pencari suaka. Identitas nasional yang dimaksud disini adalah keyakinan akan nilai-nilai Kristen sebagai entitas asli dari masyarakat Hongaria. Sementara itu, pengungsi dan para pencari suaka yang datang dari rute Mediterania sebagian besar merupakan orang yang berasal negara-negara dari Kawasan Timur Tengah seperti Suriah dan Afghanistan. Sentimen anti-imigran menyebar luas tidak hanya pada masyarakat di dalam negara-negara anggota *The Visegrad Group* saja. Namun juga mewabah kepada masyarakat Jerman yang sebelumnya sangat terbuka terhadap kedatangan imigran. “Sekelompok peneliti dari Universitas Bielefeld, menunjukkan bahwa rekor 54,1 persen responden di seluruh Jerman sekarang memiliki pandangan negatif terhadap pencari suaka. Angka tersebut lebih tinggi daripada sebelum krisis pengungsi pada tahun 2014, ketika 44 persen orang Jerman menyatakan kekhawatiran akan kedatangan pengungsi. pada 2016, setelah puncak gelombang migrasi, survei menunjukkan 49,5 persen orang berpendapat negatif tentang pencari suaka” (Jerman, 2019). Sementara itu, para peneliti dari *Leibniz Center for European Economic Research* mengungkapkan, terdapat setidaknya

1.115 kekerasan rasial yang terjadi di antara tahun 2013 hingga 2015. Dalam penelitian tersebut, tindakan rasialis paling sering terjadi di distrik administratif di Osterzgebirge di negara bagian Sachsen dekat perbatasan ke Ceko, dengan 9,76 serangan per 100 orang selama periode tiga tahun (Connor, 2019).

Negara-negara demokrasi seharusnya lebih cenderung untuk mematuhi hukum internasional dan kerja sama. Peneliti juga melihat bahwa, hambatan aktor bekerja sama bisa dipicu oleh adanya komitmen sinis dimana janji dibuat tanpa ada upaya atau aktor untuk meningkatkan janji tersebut, komitmen terhadap hukum internasional dimana dikatakan bahwa tergabung dalam organisasi internasional tertentu akan membantu dalam proses penyelesaian konflik atau sebuah isu atau membuat penghormatan terhadap hukum yang lebih baik dalam penerapannya kurang dapat terealisasi sehingga menimbulkan kekecewaan terhadap suatu sistem yang telah dibangun. Dalam kasus ini, Hongaria tetap bersikeras menolak kedatangan imigran, meskipun Uni Eropa telah mengancam akan menghukum Hongaria melalui Mahkamah Hukum Uni Eropa.

Randhi Satria beranggapan bahwa penolakan Hongaria tersebut didasari atas dasar identitas nasional serta keinginan untuk “menjaga Eropa tetap Kristen”. Polandia beralasan penolakan terhadap pengungsi dilakukan berdasarkan pertimbangan stabilitas keamanan atau ancaman keamanan domestik yang ditimbulkan akibat kedatangan pengungsi. sementara itu Republik Ceko, tetap menolak kedatangan pengungsi meskipun mereka menyadari bahwa mereka akan tetap kalah menghadapi tuntutan dari Pengadilan Eropa. tekanan domestik tersebut, terus dilancarkan oleh negara-negara yang menentang kebijakan suaka Uni Eropa,

adanya tekanan dari kelompok nasionalis membuat negara menutup diri dengan tidak menerima pengungsi (Satria, 2020).

Kegagalan *Common European Asylum Seeker* sebagai cerminan utama sebuah kebijakan suaka Uni Eropa dari tahun 1999 hingga tahun 2013, menjadi faktor utama adanya sentimen negatif negara-negara anggota yang merasa tidak diperlakukan dengan adil mengenai pembagian kuota suaka, kegagalan pengintegrasian Uni Eropa berimplikasi terhadap “pertikaian” antara sesama anggota. Posisi dilematis ini, akhirnya mendorong negara-negara dengan kemampuan terbatas untuk menolak kedatangan imigran dengan berbagai pertimbangan yang sudah dijelaskan sebelumnya.

Merespons adanya tuntutan domestik tersebut serta menyadari adanya kegagalan sistem suaka, pada tahun 2015, Uni Eropa sepakat untuk mengeluarkan *Council Decision (EU) 2015/1523* sebagai langkah atau upaya untuk mengevaluasi kebijakan sebelumnya yang dianggap tidak efisien. Selain itu, dalam *decision* kali ini, Uni Eropa berjanji akan membagi kuota imigran secara merata, dengan cara menyesuaikan kemampuan domestik ekonomi negara-negara anggotanya serta mulai memperhatikan kondisi politik domestik negara-negara anggotanya terkait penerimaan pengungsi dan pencari suaka di Eropa. Uni Eropa juga mulai menerapkan sanksi serta denda bagi negara yang menolak imigran yang akan masuk (Union, 2015). Menurut peneliti, upaya ini dilakukan oleh Uni Eropa sebagai langkah preventif Uni Eropa dalam membendung opini dunia internasional atas perilaku negara anggotanya yang tidak menghormati prinsip yang terdapat dalam Konvensi Jenewa 1951 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948) serta pengakuan terhadap hak-hak individu “lintas batas negara” (*across border*). Pada

bulan September lalu, Uni Eropa bahkan menyatakan bahwa Hongaria tidak lagi digolongkan sebagai negara demokrasi. Presiden Komisi Eropa, Ursula von der Leyen mengatakan “Uni Eropa harus berjuang untuk demokrasi kita”. Pernyataan ini keluar setelah Uni Eropa meninjau bahwa Hongaria tidak mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi yang berlaku di Uni Eropa. dalam resolusi tersebut terdapat 433 anggota parlemen yang menyetujui hal tersebut, 123 tidak setuju dan 28 memilih abstain (Yuristiana, 2022).

Berdasarkan penjelasan diatas, peneliti melihat bahwa organisasi internasional memiliki kemampuan mengumpulkan dan mengolah informasi yang dibutuhkan oleh publik domestik. Kebutuhan akan informasi inilah yang kemudian dapat menggunakan publik domestik sebagai alasan untuk mendorong pemerintahnya agar patuh terhadap keputusan-keputusan organisasi internasional. pada indikator ini, peneliti menemukan dampak yang cukup signifikan terkait mengapa Uni Eropa menuntut penerapan prinsip *shared responsibility* kepada negara-negara anggotanya.

Opini publik mempunyai karakter menilai suatu fenomena berdasarkan pada lingkungan dimana mereka tinggal, lingkungan ini merupakan *pseudo environment* yang sifatnya bias, dinamis, dan tergantung interpretasi masing-masing apa yang dianggap fakta atau bukan. Artinya, bagaimanapun penolakan yang terdapat di dalam negara anggotanya, Uni Eropa yang memegang kuat prinsip demokratis sebagai pilar utama, tetap menganggap penolakan tersebut merupakan sebuah refleksi keinginan masyarakat, meskipun berasal dari propaganda yang dilakukan oleh pemerintah terkait. Peneliti melihat justru penolakan tersebut menjadi *trigger* utama Uni Eropa untuk tetap menerapkan kebijakan *shared*

responsibility untuk mematahkan asumsi dunia internasional bahwa Uni Eropa tidak memperhatikan HAM dalam proses penerapan kebijakannya terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka.

3.2 Kondisi Ekonomi

Uni Eropa merupakan sebuah kerja sama regional yang mencakup semua bidang, termasuk dalam bidang ekonomi. Bahkan di awal proses pembentukannya, Uni Eropa hanya fokus kepada kerja sama dalam pertumbuhan ekonomi antara negara-negara anggotanya. Oleh karena itu, variabel ekonomi tentunya akan menjadi pertimbangan dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh Uni Eropa. Coplin, menjelaskan bahwa variabel ekonomi merupakan elemen yang memiliki peran penting dalam proses pengambilan keputusan politik luar negeri (Coplin & Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, 1992). Dalam variabel kali ini, peneliti akan mencoba menganalisis seperti apa kondisi ekonomi Uni Eropa pada saat itu, sehingga Uni Eropa menuntut penerapan kebijakan *shared responsibility* terkait penanganan permasalahan pengungsi dan pencari suaka.

Pasca tahun 2008, negara-negara anggota Uni Eropa mengalami krisis ekonomi, Kawasan Eurozone sebenarnya telah mengalami peningkatan rasio utang sejak tahun 2000. Akibat pembengkakan utang pemerintah negara-negara di Kawasan Eropa tersebut, ditambah dengan dampak dari krisis ekonomi di Amerika Serikat yang merupakan awal terjadinya gelombang krisis ekonomi pada tahun 2008, menjadikan ekonomi Kawasan Eurozone mengalami krisis dan terancam. Prof. Sri Adiningsih mengungkapkan, “Rasio utang Yunani pada tahun 2000 hanya sebesar 77% dari PDB nya, pada tahun 2012 mencapai 170%, nilai ini diprediksi

IMF akan tumbuh menjadi diatas 180% pada tahun 2013. Meningkatnya utang negara karena defisit anggaran yang terus berlanjut. Kondisi ini jelas bertentangan dengan aturan *Maastricht Treaty*, dimana dinyatakan dalam aturan ini bahwa utang negara tidak boleh lebih dari 60% dari PDB dan defisit maksimal 3% dari PDB". Teorinya, jika melewati angka itu, akan menciptakan ketidakstabilan ekonomi kawasan (Kristiadi, n.d.). Negara-negara anggota Uni Eropa lainnya seperti Italia, Portugal, Spanyol, dan Irlandia bahkan Prancis juga mengalami kondisi yang hampir sama. Rasio hutang mereka terhadap PDB juga lebih dari 60%.

Uni Eropa tidak dihadapkan dengan krisis ekonomi yang melanda Kawasan *Eurozone* saja, lonjakan pengungsi yang terjadi pada rentang waktu yang sama membuat Uni Eropa harus segera mengevaluasi atau merevisi kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan sistem penanganan suka nya. Akibat dari krisis ekonomi tersebut, pemerintah Yunani tidak dapat menerapkan nilai-nilai CEAS sebagai rujukan Uni Eropa dalam menangani permasalahan pengungsi dengan baik. Yunani melakukan protes terhadap kedatangan para pengungsi dan pencari suaka, bahkan tidak dapat memberikan perlindungan sementara terhadap imigran yang datang. Implikasi penolakan Yunani terhadap kedatangan pengungsi pada periode waktu 2011 hingga 2014 tersebut, dikhawatirkan akan berdampak buruk terhadap negara anggota EU lainnya, karena harus menerima limpahan pengungsi akibat dari penolakan Yunani (Hardiwinoto, 2016, p. 14). Berdasarkan hal tersebut, Uni Eropa bertindak responsif dengan mengeluarkan *council decision* (EU) 2015, dalam *decision* tersebut Uni Eropa menuntut negara-negara anggota lainnya untuk dapat membagi beban tanggung jawab terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka melalui perelokasian darurat dengan cara membagi jumlah pengungsi yang berlebih

di Yunani dan Italia kepada negara-negara anggota Uni Eropa lainnya. Keputusan tersebut akhirnya membuat Yunani melunak dan mau untuk menerima pengungsi kembali pada tahun 2015 (Decision, 2015).

Postur demografi Uni Eropa, membuat Uni Eropa membutuhkan imigran sebagai tambahan tenaga kerja. Zsolt Gal menjelaskan bahwa “postur demografi di UE seiring dengan meningkatnya angka harapan hidup menciptakan kondisi dimana jumlah kelompok pekerja (*working group*) lebih kecil daripada jumlah angkatan pensiun. Situasi tersebut akan mengarah pada *pension crisis* serta *fiscal imbalance* karena sistem dana pensiun di sebagian besar negara UE menerapkan prinsip solidaritas antarkelompok pekerja dan pensiun dan bukan pada akumulasi” (Mubdi, 2019). artinya, akibat dari rata-rata tingkat kelahiran di Uni Eropa yang rendah, mengindikasikan bahwa di masa mendatang jumlah kelompok pekerja di Uni Eropa tidak akan mampu untuk menyokong dana pensiun karna jumlah angkatan pensiun lebih besar dari jumlah kelompok pekerja. *United Nation Population* mengatakan Uni Eropa membutuhkan setidaknya 673 juta pekerja untuk mempertahankan keseimbangan rasio kelompok pekerja dan angkatan pensiun dalam rentang waktu 2000-2050 (Mubdi, 2019). Hal ini kemudian menjadi bahan pertimbangan Uni Eropa, untuk menerima pengungsi sekaligus memperbaiki pengintegrasian negara anggota terkait kebijakan suaka yang sebelumnya mengalami kegagalan. Peneliti menilai langkah tersebut cukup bijaksana, melihat permasalahan internal yang terjadi cukup kompleks.

3.3 Konteks Internasional

Kebijakan luar negeri suatu negara atau organisasi internasional tidak terlepas dari pengaruh konteks internasional, suatu kondisi atau peristiwa yang sedang terjadi pada saat tertentu yang kemudian akan berimplikasi kepada aktor baik pemerintah dan non pemerintah yang ada di luar teritorialnya. Berdasarkan penjelasan Coplin, konteks internasional dibagi menjadi tiga unsur yaitu unsur ekonomis, geografis dan kondisi politik. Unsur-unsur tersebut kemudian mungkin mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara atau organisasi. Coplin menyatakan "*International condition is a product of foreign policy of states in the past, present or even future that might be or be anticipated*" (Coplin, Introduction to International Politics: A Theoretical Overview, 1971).

Krisis pengungsi yang terjadi di Uni Eropa, terjadi akibat akumulasi konflik yang terus terjadi di Kawasan Timur Tengah seperti fenomena *The Arab Spring* atau konflik saudara yang terjadi di Suriah (Wright, 2008, pp. 212-261). Konflik tersebut membuat masyarakat yang berada disana mengalami ancaman akan hilangnya ha-hak dasar mereka sebagai manusia. Banyak dari mereka yang kehilangan tempat tinggal bahkan terancam keselamatannya. Hal tersebut, membuat mereka "mau tidak mau" untuk berpindah. Uni Eropa dianggap sebagai "tanah pengharapan". Mereka menganggap bahwa dengan masuk berpindah ke wilayah Eropa akan mendapatkan penghidupan yang lebih layak, minimal mendapatkan perlindungan sementara. Pada tahun 2011, menurut data UNHCR lebih dari 40 juta orang terlantar, terjadi lonjakan yang cukup signifikan setiap tahunnya sampai pada tahun 2015 dengan jumlah total menjadi 65,3 juta orang, hal

ini menunjukkan adanya peningkatan sebesar 50% dalam lima tahun (UNHCR, 2016).

Karena adanya lonjakan besar pengungsi yang datang dari rute Mediterania tersebut, negara-negara anggota Uni Eropa mulai merasa khawatir dengan keamanan nasionalnya masing-masing, terutama negara-negara anggota yang berada dekat dengan kawasan pantai. Akibatnya, terjadi perbedaan penerimaan cara dan perlakuan pengungsi dari tiap-tiap negara anggota, hal ini dimaksudkan agar mereka lebih fleksibel dengan tujuan dan kemampuan nasionalnya masing-masing. Namun dalam penerapannya. Kebijakan individu negara-negara anggota yang menolak pengungsi tersebut kemudian mendapatkan kecaman dari dunia internasional, karena dianggap tidak mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam *Common European Asylum system (CEAS)* yang didasarkan pada Artikel 14 dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 (Hardiwinoto, 2016, p. 9). Namun, penggunaan CEAS sebagai sebuah sistem tidak sepenuhnya berjalan lancar, keputusan Uni Eropa untuk membagi kuota lebih besar kepada negara-negara anggota tertentu kemudian menimbulkan semacam “pertikaian” antara negara anggota yang menerima dan menolak pengungsi serta pencari suaka. Hal ini merupakan akibat dari lonjakan besar pengungsi yang datang dari wilayah Mediterania menuju Eropa disaat kondisi politik dan ekonomi negara-negara anggota sedang tidak stabil. Peneliti melihat seharusnya negara-negara yang melakukan penolakan tersebut paham akan konsekuensi yang timbul karena telah menyerahkan otonomi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan kepada pihak ketiga (organisasi internasional). Namun bagaimanapun juga peneliti kemudian mengerti jika negara-negara yang berdaulat tentu memiliki pertimbangan nasionalnya sendiri

dalam menyikapi sebuah isu atau peristiwa. Uni Eropa dalam hal ini mempunyai peranan penting sebagai sebuah organisasi internasional dalam melakukan pengintegrasian kepada negara-negara anggotanya berdasarkan latar belakang serta identitas nasionalnya masing-masing.

Pada konteks internasional ini, peneliti juga menemukan bahwa keterikatan Uni Eropa terhadap perjanjian-perjanjian internasional serta traktat-traktat yang sudah penulis bahas pada bab sebelumnya, merupakan hal yang penting dalam pemutusan kebijakannya terhadap suaka dan pengungsi. Goodwin-gill dan Jane McAdam dalam bukunya *The Refugee in International Law* menjelaskan bahwa suatu negara tidak diperbolehkan untuk mengembalikan atau mengirimkan pengungsi ke tempat atau suatu wilayah yang akan membahayakan keselamatannya karena alasan yang berkaitan dengan kebangsaan, agama, ras, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pandangan politiknya (McAdam, 1988, p. 117). Prinsip *non-refoulement* ini tidak terbatas hanya kepada negara-negara yang telah meratifikasi dan mengikuti Protokol 1967 dan Konvensi 1951 mengenai status pengungsi saja, namun juga kepada negara-negara yang bukan merupakan pihak dari konvensi tersebut juga. Sumaryo Sumarto mengatakan, hukum kebiasaan internasional juga disebutkan dalam Pasal 38 Konvensi Wina tahun 1969 dimana pada intinya menetapkan bahwa hukum kebiasaan internasional mengikat bagi semua, termasuk negara-negara anggota Uni Eropa (Suryokusumo, 2007, p. 186).

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Lonjakan pengungsi dan pencari suaka yang datang melalui rute Mediterania menuju kawasan Eropa pada rentang waktu 2011 hingga 2015, telah menghadapkan Uni Eropa kepada krisis pengungsi. Permasalahan krisis pengungsi ini tidak hanya permasalahan satu atau dua negara anggota saja. Melainkan tanggung jawab moral Uni Eropa secara keseluruhan.

Peneliti telah melihat adanya peranan penting dari Dewan Eropa, Komisi Eropa dan Parlemen Eropa pada indikator *bureaucratic influencer* ini. Melalui pertimbangan politik domestik yang matang dengan memperhatikan ancaman yang akan ditimbulkan jika negara garda terdepan penerima pengungsi seperti Italia dan Yunani menolak untuk menerima pengungsi dan pencari suaka maka akan berimplikasi terhadap meluasnya imigran ilegal yang mungkin akan memasuki negara-negara anggota lainnya. *Foreign policy action* yang diambil oleh Uni Eropa selaku *decision maker* tersebut akan mampu mengantisipasi *future possible*.

kondisi ekonomi, peneliti melihat bahwa kondisi internal Uni Eropa sangat mengkhawatirkan. Hal ini diakibatkan oleh peningkatan rasio utang dan pembengkakan utang pemerintah negara-negara di Kawasan *Eurozone*. Akibat dari dampak resesi global, ketergantungan Uni Eropa akan pekerja imigran menjadi lebih kuat. imigran pekerja ini juga dapat diproyeksikan untuk menambah pendapatan pada sektor industri yang berimplikasi terhadap pertumbuhan serta perbaikan ekonomi Uni Eropa itu sendiri. Hal inilah yang kemudian menurut peneliti menjadi salah satu acuan Uni Eropa untuk menerapkan kebijakan *shared*

responsibility dengan tetap menerima pengungsi dan pencari suaka melalui pembagian kuota yang lebih adil dan disesuaikan berdasarkan kemampuan domestik negara-negara anggota.

Berkembangnya *Eurosceptism* dan meluasnya sentimen anti-imigran akibat dari peristiwa-peristiwa kriminal yang melibatkan beberapa imigran yang terjadi sebelumnya telah membawa citra negatif terhadap Uni Eropa oleh dunia internasional, penerapan kebijakan *shared responsibility* kemudian dimaksudkan Uni Eropa untuk membalikkan asumsi negatif dunia internasional terhadap Uni Eropa, bahwa Uni Eropa tetap menerima pengungsi sesuai dengan nilai-nilai yang tertuang dalam Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967 terkait pengungsi dan pencari suaka.

Keterikatan Uni Eropa terhadap konvensi internasional seperti konvensi Jenewa 1951 terkait pengungsi, dan Deklarasi Universal terkait HAM tahun 1948 yang menjadi acuan dari Komisi Eropa sebagai badan yang mempunyai wewenang dalam mengajukan dasar-dasar hukum baru untuk Uni Eropa. Faktor-faktor tersebut saling berkesinambungan membentuk sebuah hasil pemikiran bahwa Uni Eropa perlu untuk menerapkan prinsip *shared responsibility*, mengingat Uni Eropa mempunyai tanggung jawab besar dalam mewujudkan pengintegrasian antar negara-negara anggota.

4.2 Rekomendasi

Peneliti menyadari bahwa penelitian ini masih belum sempurna, perlu adanya penelitian lebih lanjut untuk memahami secara komprehensif mengenai tata kelola kebijakan suaka dalam organisasi supranasional ini. maka sebagai tindak lanjut dalam penelitian ini, peneliti menyarankan untuk melakukan penelitian yang

lebih spesifik mengenai seberapa besar pengaruh *Euroscptism* terhadap kebijakan suaka di Uni Eropa. Selain itu, para peneliti juga dapat membahas mengenai proses pengintegrasian kebijakan Uni Eropa setelah krisis pengungsi 2015 sebagai pembandingan dalam meneliti dinamika tata kelola kebijakan suaka dalam organisasi supranasional.



DAFTAR PUSTAKA

- Affairs, J. a. (2015, juli 20). *Outcome of the Council Meeting*. Diambil kembali dari Council of the European Union: <https://www.consilium.europa.eu/media/22985/st11097en15.pdf>
- Aran, A. a. (2017). *Foreign Policy Analysis New Approaches*. London: Routledge.
- Bartel, A. D. (2020). Refugees and the Dublin Convention: A Biographical Evaluation of Inner European Borders. *Borders in Globalization Review*, 40-52.
- Bonasir, R. (2015, september 23). *Di Balik Penolakan Imigran oleh Eropa Timur*. Diambil kembali dari bbc.com: https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/09/150923_dunia_imigran_eropatumur
- Bonde, J.-P. (2009). *THE LISBON TREATY*. Denmark: Foundation for EU Democracy.
- Bonde, J.-P. (2009). The Lisbon Treaty . *Denmark Foundation for EU Democracy*.
- Boswell, C. (2005). Migration in Europe. *Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*, 7.
- Bunyan, T. (1993). Trevi, Europol and the European state. *Statewatching the new Europe*.
- Commission, E. (2014). *the EU Explained: Migration and Asylum* . Brussel: European Commission Directorate.
- Commission, E. (2016, Agustus 24). *European Commission* . Diambil kembali dari Directorate-General for Communication: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/1491>
- Commission, E. (2017). *Policies/legal migration*. Diambil kembali dari europa.eu: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/family-reunification_en
- Commission, E. (2018, 10 13). *Country responsible for asylum application (Dublin Regulation)*. Diambil kembali dari Migration and Home Affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en
- Communities, E. (1997, 8 19). *Official journal of the European Communities*. Diambil kembali dari determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=DE)
- Connor, R. (2019, februari 15). *Jerman Bagian Timur 10x Lebih Berbahaya Bagi Pengungsi*. Diambil kembali dari dw.com: <https://www.dw.com/id/survei-jerman-bagian-timur-10-kali-lebih-berbahaya-bagi-pengungsi/a-47681163>
- Coplin, W. D. (1971). *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*. Chicago: Markham Publishing.

- Coplin, W. D., & Marbun, M. (1992). *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*. Bandung: CV. Sinar Baru.
- Cunningham, B. (2016, Februari 10). 'We protect Slovakia'. Diambil kembali dari politico.eu: <https://www.politico.eu/article/slovakia-fico-migrants-refugees-asylum-crisis-smer-election/>
- Daniele Joly, C. N. (1992). *Refugees: Asylum in Europe?* Colorado: Westview Press.
- Debi, R. C. (2017). Uni Eropa dalam Menangani Krisis Pengungsi Dari Negara Suriah di Kawasan Eropa Melalui EASO.
- Decision, C. (2015). establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece. *Official Journal of the European Union*, 1.
- Desimpelerae, K. (2015). *The Dublin Regulation: Past, Present, Future*. Belgia: Ghent University.
- EASO. (2016). An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. *European Asylum Support Office*, 36.
- ECRE. (2016, July 15). *European Commission new package of reforms of the Common European Asylum System*. Diambil kembali dari ecre.org: <https://ecre.org/european-commission-new-package-of-reforms-of-the-common-european-asylum-system/>
- El-Enany, T. a. (2010). Refugee Protection as a Collective Action Problem: Is the EU Shirking Its Responsibilities? *European Security*.
- EU, C. o. (2018, Juni 27). *EU Migration Policy*. Diambil kembali dari consilium.europa.eu: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/>
- Europa.eu. (t.thn.). *Types of institutions and bodies*. Diambil kembali dari european-union.europa.eu: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en
- Exiles, E. C. (2017). *European Council of Refugees and Exiles*. Diambil kembali dari ecre.org: <https://ecre.org/component/content/article/36-introduction/194-history-of-ceas.html>
- Fernando, R. (2017). Penolakan Negara-Negara Uni Eropa Terhadap Masuknya Pengungsi Suriah Dengan Asas Non-Refoulement. *SI Thesis - UAJY*.
- Fullerton, M. (1988). Restricting the flow of asylum-seekers in Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, and the Netherlands: New Challenges to the Geneva Convention relating to the status of refugees and the European convention on human rights . *Va. J. Int'l L*, 29.
- Hardiwinoto, M. a. (2016). Tinjauan Yuridis Mengenai Peran Uni Eropa Terhadap Pengungsi Dalam Konflik Timur Tengah (Studi Kasus Konflik Suriah). *Diponegoro Law Review volume 5, Nomor 2*, 5.
- Hennida, C. (2015). *REZIM & ORGANISASI INTERNASIONAL* . Malang: Intrans Publishing.
- Herindrasti, V. S. (2014, Mei 23). POLITIK PENGUNGGSI UNI EROPA: DILEMA ANTARA NORMA DAN REALITAS. *Repository UKI*, 6. Diambil kembali dari <http://repository.uki.ac.id/427/1/Pengungsi%20di%20Eropa.pdf>

- Hochleitner. (2014). hal.
https://eeas.europa.eu/archives/delegation/indonesia/documents/more_info/pub_2014-euataglace_id.pdf.
- Hochleitner, D. E. (2005). *The Political Criteria Of Copenhagen and their application ti Turkey*. European: Austrian Institute for european security policy.
- Holsti. (2004). *Public Opinion and American Foreign Policy*. Michigan: University of Michigan Press.
- Hudson, V. M. (2016). The History and Evolution of Foreign Policy. *Determinan of Foreign Policy*, 168.
- Jerman, S. W. (2019, april 26). *Sikap Warga Jerman Semakin Negatif Terhadap Pengungsi*. Diambil kembali dari dw.com: <https://www.dw.com/id/sikap-warga-jerman-semakin-negatif-terhadap-pengungsi/a-48497358>
- Joly, D. (1996). *Haven or Hell?: Asylum Policies and Refugees in Europe (Migration, Minorities & Citizenship)*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Kabera, S. (2008). *Transparency and Proportionality in the Schengen Information system and Border Control*. Boston: Brill | Nijhoff.
- Kawilarang, R. R. (2009, Desember). Berlakukan Dasar Hukum Baru. hal.
<https://www.viva.co.id/berita/dunia/110133-uni-eropa-berlakukan-dasar-hukum-baru>.
- kemlu. (2020, 07). *Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia*. Diambil kembali dari kemlu.go.id:
<https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9BS0lQL0RpcmVrdG9yYXQIMjBKZW5kZXJhbCUyME11bHRpbGF0ZXJhbC8yMDIwL1BldGEIMjBTdHJhdGVnaSUyMGRhbiUyMEluZGlrYXRvciUyMETpbmVyamEIMjBVdGFtYSUyMEVzZWxvbiUyMEkIMjBkYW4IMjBJSSUyMERpcmVrdG9yYXQIMjBKZW5kZXJhbC>
- Kostermans, B. a.-P. (2010, Maret 29). *Neraca 15 Tahun Perjanjian Schengen*. Diambil kembali dari dw.com: <https://www.dw.com/id/neraca-15-tahun-perjanjian-schengen/a-5409247>
- Kristiadi, A. a. (t.thn.). *Krisis Ekonomi Eropa: Terus berlanjut*. Diambil kembali dari Macroeconomic Dashboard:
<https://macroeconomicdashboard.feb.ugm.ac.id/krisis-ekonomi-eropa-terus-berlanjut/>
- Landra, A. A. (2018). PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER REFUGEES DALAM PENANGANAN PENGUNGGSI SURIAH DI UNI EROPA. *Kertha Negara : Journal Ilmu Hukum*.
- Malkasoo, V. a. (2016). The Impact of the Refugee Crisis on Europe and Estonia. *EHDR 2016/2017*.
- Martin, L. L. (1992). Interests, Power, and Multilateralism. *International Organization* 46(4), 765-792.
- McAdam, G.-G. a. (1988). *The Refugee in International Law (Second Edition)*. Oxford: Oxford University Press.
- Mubdi, U. (2019, juni 19). *Implikasi Krisis Pengungsi di Uni Eropa*. Diambil kembali dari news.detik.com: <https://news.detik.com/kolom/d-4591777/implikasi-krisis-pengungsi-di-uni-eropa>
- Muhammad, A. (2017). *Supranasionalisme Uni Eropa*. Yogyakarta: LP3M UMY.

- Nolan, D. (2015, september 23). *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'*. Diambil kembali dari The Telegraph:
<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/11884665/Refugee-crisis-EU-divided-as-Hungary-attacks-migrant-quota-as-unrealisable-and-nonsense.html>
- Policy, T.-E. M. (2015, mei 13). *European Agenda on Migration*. Diambil kembali dari consilium.europa.eu:
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>
- Reuters. (2015, 12 23). *Germany's response to refugee crisis encouraged illegal migration - Czech PM*. Diambil kembali dari reuters.com:
<https://www.reuters.com/article/europe-migrants-germany-czech-idUSL8N14C11F20151223>
- Robila, M. (2018). *Refugees and Social Integration in Europe. Human Development and Family studies Queens College, University of New York.*, 2.
- Sari, A. K. (2015). Upaya Uni Eropa Dalam menangani Pengungsi dari Negara-Negara Mediterania Selatan di Kawasan Eropa. *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Universitas Mulawarman*, 548.
- Satria, R. (2020, agustus 20). *Diplomasi, Pengungsi dan Pandemi*. Diambil kembali dari hubunganinternasional.id:
<https://www.hubunganinternasional.id/main/blog/59?title=Dilema+Pengungsi+di+Tengah+Pandemi>
- Sawyer, C. (2012). *Textbook on Immigration and Asylum Law*. Oxford: OUP Oxford.
- Setiabudi, C. S. (2021). Pengaruh Kebijakan Pengungsi Uni Eropa Terhadap Perkembangan Euroceptis di Eropa. *JURNAL HUBUNGAN INTERNASIONAL DEPARTEMEN HUBUNGAN INTERNASIONAL UNIVERSITAS HASANUDDIN*, 42.
- Silviana, R. (2017). Peran Uni Eropa Dalam Menangani Pengungsi Suriah. hal 73-74.
- Smyth, C. (2014). *European Asylum Law and the Rights of child*. Galway: Routledge.
- Snidal, A. a. (1998). Why State Act Throught Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*, 42(1).
- Sulaiman, H. (2002). *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Suryokusumo, S. (2007). *Studi Kasus Hukum Internasional*. PT. Tatanusa: Jakarta.
- Toscano, F. (2013). The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers? *IES WORKING PAPER*, 9.
- Triyana, H. J. (2000). RELEVANSI PENERAPAN PRINSIP PEMBEDAAN (DISTINCTION PRINCIPLE) DAN PENERAPAN SANKSI DK- PBB TERHADAP UPAYA PERLINDUNGAN PENDUDUK SIPIL PADA

PELANGGARAN BERAT HUKUM HUMANITER INTERNASIONAL.
Mimbar Hukum UGM.

- UNHCR. (2016, June 20). *Global Trends Forced Displacements in 2015*. Diambil kembali dari www.unhcr.org:
<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>
- UNHCR1979. (January 1992). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva: HCR/4/Eng/Rev.1.
- Union, E. (2015, september 14). *Council Decision (EU) 2015/1523*. Diambil kembali dari eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011
- United Nations Commissioner for Refugees, G. T. (2022, November 28). *Global Trends Forced Displacement In 2015*. Diambil kembali dari United Nations Commissioner for Refugees:
<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>
- Wagiman. (2012). *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta: PT Sinar Grafika.
- Wolf, S. (2015). Migration and Refugee Governance in the Mediterranean: Europe and International Organizations at a Crossroads. *New-Med Research Network, Istituto Affari Internazionali*, 3.
- Wright, R. (2008). *Dreams and Shadows: The Future of Middle East*. New York: Penguin Press.
- Yuristiana, T. A. (2022, September 16). *Uni Eropa Nyatakan Hungaria Bukan Lagi Negara Demokrasi*. Diambil kembali dari kumparan.com:
<https://kumparan.com/kumparannews/uni-eropa-nyatakan-hungaria-bukan-lagi-negara-demokrasi-1ys1EymuxmO/full>