

Kode>Nama Rumpun Ilmu : 641/ Kajian Wilayah

LAPORAN AKHIR

PENELITIAN KEMITRAAN DOSEN DENGAN MAHASISWA



JUDUL PENELITIAN :

**PENOLAKAN NEGARA-NEGARA UNI EROPA TERHADAP KEBIJAKAN
KUOTA PENGUNGI**

**Ketua Peneliti: Sugito.S.IP.
M.Si**

NIDN : 0524087701

Anggota Peneliti :

Dra. Mutia Hariati H. M.Si.

NIDN : 0529066201

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Desember 2017

**HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR
PENELITIAN HIBAH BERSAING**

Judul Penelitian : PENOLAKAN NEGARA-NEGARA UNI EROPA
TERHADAP KEBIJAKAN KUOTA PENGUNGGSI

Kode>Nama Rumpun Ilmu : 614Kajian Wilayah (Eropa, Asia, Jepang, Timur Tengah,
DII)

Ketua Peneliti :

a. Nama Lengkap : Sugito, SIP., M.Si.
b. NIDN : 0524087701
c. Jabatan Fungsional : Lektor
d. Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
e. Nomor HP : 08122798169
f. Alamat surel (e-mail) : suttho77@yahoo.com dan sugito@umy.ac.id

Anggota Peneliti (1)

a. Nama Lengkap : Dra. Mutia Hariati H., M.Si.
b. NIDN : 0529066201
c. Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Biaya Penelitian Keseluruhan : Rp. 6.000.000,-

Yogyakarta, 30 Desember 2017

Mengetahui,
Dekan FISIP/IL UMY

(Dr. Fidi Purwaningsih, SIP., M.Si)
NIP/NIK 19690822199603

Ketua Peneliti

(SUGITO M.Si.)
NIP/NIK

Menyetujui,
Kepada LP3M UMY

(H. Guntur Soepangkat, MP)
NIP/NIK 196210231991031003



DAFTAR ISI

Halaman Pengesahan	ii
Daftar Isi	iii
Ringkasan.....	iv
Bab I. Pendahuluan.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan	3
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Luaran Penelitian.....	4
Bab II. Studi Pustaka	5
Bab III. Metode Penelitian	14
B. Variabel Penelitian	14
C. Teknik Pengumpulan Data	14
D. Jangkauan Penelitian	14
E. Pendekatan Penelitian	14
Bab IV. Hasil dan Pembahasan	16
A. Kemampuan Rejim Pengungsi Eropa dalam Merespon Krisis Pengungsi.....	16
B. Pengaruh Politik Domestik dalam Penolakan Kuota Pengungsi.....	22
Bab V. Kesimpulan	26
Daftar Pustaka	27
Lampiran 1. Judul Skripsi Mahasiswa Anggota Penelitian.....	31
Lampiran 2. Luaran Penelitian Berupa Bahan Ajar.....	32
Lampiran 3. Draft Artikel Ilmiah.....	33

RINGKASAN

Negara-negara Uni Eropa mengalami krisis pengungsi sebagai dampak dari konflik yang terjadi di Timur Tengah. Gelombang pengungsi yang berasal dari Suriah, Libanon dan Irak mencoba memasuki negara-negara Eropa melalui jalur laut dan darat. Tercatat hingga akhir tahun 2015 lebih dari satu juta orang mencoba masuk ke Eropa melalui Yunani, Italia, dan Hungaria. Krisis ini telah mengakibatkan perpecahan di Uni Eropa.

Perpecahan antar negara disebabkan oleh kebijakan Uni Eropa terkait dengan kuota pengungsi yang harus diterima oleh semua negara Uni Eropa. Kebijakan kuota ini tidak lepas dari kebijakan umum Uni Eropa yang membuka pintu bagi masuknya pencari suaka dari Timur Tengah. Beberapa negara menerima dengan baik seperti Jerman, Swedia, dan Austria. Namun adapula negara-negara seperti Hungaria, Republik Ceko, dan Slovakia yang menentang kebijakan tersebut.

Penelitian ini hendak menjawab permasalahan mengapa negara-negara Uni Eropa menolak kebijakan kuota pengungsi. Dengan menggunakan pendekatan kaum *intergovernmentalis* dan perumusan kebijakan luar negeri oleh William D.Coplin, maka penelitian ini akan melakukan komplementasi sistemik dan sub sistem atau analitik, guna mencari hubungan antara politik domestik serta lingkungan internasional yang mempengaruhi pengambilan kebijakan di negara-negara penolak kebijakan kuota pengungsi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor politik domestik berupa kemunculan politisi-politisi dan partai-partai berhaluan kanan menjadi penyebab dari penolakan pemerintah negara-negara Eropa khususnya Visegrad terhadap kebijakan kuota pengungsi. Mereka mempergunakan sentimen anti Islam dan berdalih mempertahankan kohesivitas masyarakatnya untuk berkampanye menolak kebijakan kuota. Fenomena ini bertemu dengan kenyataan internasional bahwa kekuasaan Uni Eropa untuk memaksa negara anggotanya menerima kebijakan kuota ini tidak sekuat kebijakan dalam ranah European Community. Pengungsi yang diatur dalam klausul kerjasama Intergovernmental Pillars masih dapat ditolak oleh negara anggotanya. Akibatnya, kebijakan kuota menjadi cair untuk dinegosiasikan bahkan ditolak.

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Uni Eropa tengah dilanda krisis imigran dengan datangnya hampir 1 juta pencari suaka (*asylum seekers*) dari berbagai Negara yang sedang mengalami konflik seperti Suriah, Afghanistan, Libya, dan Iraq ke Negara-negara Eropa. Diperkirakan gelombang migran akan terus berlanjut seiring dengan belum menentunya kondisi keamanan negara-negara di Timur Tengah akibat krisis politik dan juga ancaman ISIS.

Krisis migran yang terjadi saat ini, sebenarnya telah berlangsung sejak tahun 2014. Berdasarkan data dari UNHCR, pada tahun 2014 telah terjadi kenaikan jumlah pencari suaka sebesar satu setengah kali lipat dari jumlah tahun 2013. Hal ini diakibatkan oleh konflik dan ketidakstabilan di Suriah, Afghanistan, Iraq, Libya dan negara-negara Timur Tengah lainnya. Di wilayah Eropa, kenaikan jumlah pencari suaka sebesar 24% pada tahun 2014 yaitu sejumlah 216.300 orang dan pada tahun 2015 menjadi kurang lebih 1 juta orang yang artinya naik sebesar kurang lebih 5 kali lipat.

Meskipun tidak semua imigran yang datang ke Eropa untuk mencari suaka politik, namun sebagian besarnya adalah para pencari suaka. Jerman adalah negara yang menerima permintaan suaka terbanyak di tahun 2015 dengan jumlah lebih dari 476.000 orang. Hungaria berada pada peringkat kedua dengan jumlah 177.130 pencari suaka yang berusaha masuk melalui Yunani dan negara-negara Balkan Barat. Negara-negara seperti Denmark, Perancis, Italia, dan Austria menjadi negara terbesar ketiga yang menerima pangajuan suaka kurang lebih 100.000 orang (<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, 4 Maret 2016).

Meskipun Jerman menjadi tujuan paling favorit untuk para pencari suaka, namun apabila kita bandingkan dengan proporsi pencari suaka dengan jumlah penduduk negara, maka Hungaria menjadi yang tertinggi. Hampir 1.800 pengungsi per 100.000 penduduk Hungaria. Sementara itu Swedia di urutan kedua dengan 1.667 per 100.000 penduduk, dilanjutkan Jerman dengan 587 dan Inggris 60 per 100.000 penduduk negara. Di Uni Eropa sendiri rata-rata 260 dalam setiap 100.000 penduduk. (<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, 4 Maret 2016)

Tingginya gelombang imigran dan pencari suaka ini telah mengakibatkan ketegangan yang luar biasa di antara negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa. Negara-negara yang menjadi pintu masuknya para imigran seperti Hungaria, Yunani, dan Italia sangat keberatan dengan banyaknya pengungsi di negara mereka. Negara-negara tersebut kemudian mendesak Uni Eropa untuk melakukan pembicaraan terkait dengan pemerataan pengungsi ke negara-negara anggota lainnya. Tuntutan tersebut kemudian ditanggapi dengan dibukanya negosiasi tentang pemberlakuan kuota pengungsi di negara-negara anggota Uni Eropa.

Uni Eropa mengeluarkan Council Decision (EU) 2015/1523. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>, 2015) Isi dari keputusan itu adalah membagi beban pengungsi secara merata ke seluruh negara di Uni Eropa sesuai dengan kondisi kemakmuran dan ekonomi setiap negara. Uni Eropa juga meminta bekerja sama dengan UNHCR dalam implementasi kebijakan ini. Demi menguatkan keputusan ini, Uni Eropa juga memberikan sanksi kepada negara yang menolak implementasi dari keputusan ini. Sanksi yang diberikan Uni Eropa adalah denda sebesar €250,000 Euro setiap negara yang menolak pengungsi.

Keputusan Uni Eropa tersebut mendapatkan penentangan dari beberapa negara anggota. Empat negara anggota Uni Eropa di bagian timur; Hungaria, Republik Ceko, Rumania dan Slovakia dengan tegas menolak skema kuota wajib untuk menampung 120.000 imigran, termasuk pengungsi dari Suriah dan negara-negara bergolak lain. (http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/09/150923_dunia_imigran_eropatimur, 23 September 2015).

Hungaria menolak proposal dari Uni Eropa yang mana membagi kuota setiap negara untuk menerima pengungsi Timur Tengah yang masuk ke Uni Eropa. Péter Szijjártó, Menteri Luar Negeri dan Perdagangan Hungaria menyebutkan bahwa rencana ini tidak realistis (The Telegraph, September 23, 2015). Szijjártó menambahkan bahwa kebijakan ini malah akan menjadi makin banyaknya pengungsi Timur Tengah yang ke negara-negara Uni Eropa, bukan keputusan yang solutif. Hal ini cukup mengejutkan melihat sebelumnya Hungaria cukup pro terhadap pengungsi.

Victor Orban, Perdana Menteri Hungaria pada pertengahan 2015 melakukan kebijakan membangun pembatas di daerah perbatasannya agar menghindari para pengungsi Timur Tengah untuk masuk ke Hungaria secara ilegal. Pembatas tersebut terbuat dari gulungan kawat berduri dengan tinggi sepuluh kaki. Negara pertama yang menjadi prioritas

Hungaria dalam pembangunan pembatas ini adalah Serbia melihat banyaknya pengungsi Timur Tengah yang datang dari jalur Serbia. Pembatas antara Serbia dan Hungaria yang dibangun Hungaria ini sepanjang 175 km. Selain itu, Hungaria juga menyiapkan ribuan polisi berjaga di area perbatasan. Hungaria juga tidak akan segan-segan menghukum para pengungsi Timur Tengah yang nekat melewati perbatasan tanpa izin serta merusak pembatas dengan hukuman 4 tahun penjara.

Penolakan Republik Ceko terhadap kebijakan kuota tersirat dari beberapa pernyataan Perdana Menteri, Bohuslav Sobotka dalam berbagai kesempatan. Sobotka mengkritik kebijakan Jerman yang menerima banyak imigran di negaranya. "Germany sent a signal that could be seen and heard in large parts of the Middle East and North Africa," he added. "That stimulated illegal migration to Europe. Unfortunately that cannot be denied." (<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-czech>, 23 Desember 2015). Kebencian serupa juga dimunculkan dalam pernyataannya dalam akun twiternya : "the refugees were an "invasion army", the women "mothers of future terrorists".

Sikap Slovakia pun senada dengan Republik Ceko dan Hungaria untuk menolak imigran. PM Robert Fico menolak kebijakan Uni Eropa yang membuka pintu bagi masuknya imigran ke Eropa. Penolakan itu didasari atas trauma peristiwa serangan teroris di Paris dan juga kerusuhan di Cologne, Jerman yang melibatkan sekelompok pendudukan local dengan beberapa pencari suaka. Fico mengatakan : "The only way to eliminate risks like Paris and Germany is to prevent the creation of a compact Muslim community in Slovakia". (<http://www.politico.eu/article/slovakia-fico-migrants-refugees-asylum-crisis>, 10 Februari 2016).

B. Permasalahan

Krisis pengungsi yang menimpa Eropa pada tahun 2015 hingga 2016, telah berdampak pada keretakan kerjasama Uni Eropa terutama pada pilar kerja sama *Justice and Home Affairs* terkait dengan permasalahan asylum. Kebijakan Uni Eropa yang menerima kedatangan imigran dengan diberlakukannya kuota pengungsi bagi negara-negara anggotanya ternyata telah berdampak pada perbedaan sikap. Jerman, Inggris,

Swedia, Austria, dan Inggris tidak keberatan dengan kuota yang diputuskan Uni Eropa. Namun negara-negara Hungaria, Republik Ceko, Polandia, dan Slovakia atau yang disebut dengan Visegard Countries menentang kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, permasalahan yang akan dimunculkan adalah : Mengapa negara-negara anggota Uni Eropa (Visegard) menolak kebijakan penerimaan para pencari suaka dengan skema kuota ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini berujuan untuk membuktikan hipotesa bahwa :

- a. Ada proses politik domestik di negara masing-masing yang mempengaruhi pembuat kebijakan untuk menolak kebijakan Uni Eropa.
- b. Adanya peluang yang diberikan oleh Uni Eropa bagi negara anggotanya untuk tidak patuh terhadap kebijakan yang diambilnya.

D. Luaran Penelitian

Penelitian kemitraan ini akan menghasilkan :

1. Bahan ajar untuk mata Kuliah Kajian Uni Eropa.
2. Tugas akhir bagi mahasiswa yang menjadi anggota penelitian.

BAB II. STUDI PUSTAKA

Bab ini akan memberikan gambaran teoritis tentang bagaimana rejim Uni Eropa mengatur interaksi negara-negara anggotanya dan bagaimana kebijakan luar negeri suatu negara dijalankan. Penggambaran terhadap dua hal itu ditujukan untuk memberikan framework keterkaitan antara politik domestic dan lingkungan internasional dalam mempengaruhi penentangan negara terhadap kebijakan Uni Eropa.

A. Perkembangan Uni Eropa dari Berbagai Perspektif Teoritis

Upaya orang untuk memahami fenomena Eropa dapat kita klasifikasikan dalam dua kajian. Pertama, Uni Eropa dipahami sebagai sebuah proses integrasi. Dalam perspektif ini, orang berusaha memahami mengapa negara-negara di benua Eropa mau bekerjasama dan membentuk suatu kerjasama Uni Eropa. Kedua, Uni Eropa dipahami sebagai suatu institusi regional. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana institusi Uni Eropa bekerja, bagaimana dampak kebijakan Uni Eropa terhadap negara-negara anggota dan negara-negara lainnya, serta bagaimana Uni Eropa berperan di dunia internasional.

Perkembangan awal studi tentang Uni Eropa lebih didominasi oleh penjelasan-penjelasan tentang mengapa negara-negara Eropa mau bergabung dan bagaimana proses integrasi Uni Eropa terjadi. Kalangan fungsionalis meminjam pemikiran David Mitrany (1943) mencoba menjelaskan bagaimana negara mau bekerjasama untuk membentuk organisasi regional atau internasional. Dalam perspektif fungsionalis, negara akan mau bekerjasama bila mereka diberikan intensif. Intensif akan muncul bila negara dapat merasakan secara langsung dari hasil kerjasama yang dilakukan. Untuk memulai kerjasama tersebut, Mitrany menyarankan agar negara didorong untuk bekerjasama dalam urusan-urusan fungsional bukan urusan yang sifatnya highpolitics terkait dengan kedaulatan atau keamanan negara. Unit-unit fungsional itu diantaranya kesehatan, pendidikan, telekomunikasi, dan kemakmuran ekonomi. Urusan-urusan yang dikerjasamakan tersebut akhirnya akan diserahkan oleh negara-negara kepada badan yang dibentuk (organisasi internasional atau regional).

David Mitrany memiliki keyakinan bahwa negara akan memperluas area kerjasamanya seiring dengan didapatnya keuntungan dari kerjasama yang telah

dilakukan. Keuntungan-keuntungan itulah yang nantinya memberikan insentif kepada negara anggota untuk mencoba menjalin kerjasama baru. Dengan semakin banyaknya area kerjasama ini maka terbangunlah “ web of international activities and agencies”.

Secara lebih jelas, Ernst B. Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter, yang kemudian kita sebut sebagai orang-orang neo fungsionalis mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang bagaimana dan mengapa negara secara sukarela bergaul, bersatu dan bekerjasama dengan lainnya sehingga mereka kehilangan kedaulatannya.

Penjelasan neo fungsionalis bermula dari asumsi yang mereka bangun bahwa negara bukanlah aktor tunggal, melainkan memiliki kompleksitas actor di dalamnya. Hal ini bertentangan dari pandangan realisme yang berasumsi bahwa negara adalah aktor monolit yang direpresentasikan oleh pemerintah. Actor di dalam negara tidak hanya pemerintah, namun ada juga aktor non pemerintah seperti kelompok kepentingan, kelompok bisnis, individu, dan lainnya. Akibat dari kompleksitas itu adalah hubungan antar negara bukan lagi hanya bisa dibangun oleh pemerintah dalam bingkai hubungan politik atau trans-governmental, namun bisa dibangun atas hubungan antar aktor non pemerintah atau nomena transnational (pergerakan interest group lintas negara).

Neo fungsionalis memandang bahwa keberhasilan kerjasama Uni Eropa disebabkan oleh adanya “spillover effect”. Kerjasama Eropa bermula dari keinginan aktor-aktor non pemerintah dalam hal ini bisa kelompok bisnis atau individu untuk menjalin kerjasama dengan kelompok atau individu di negara lain. Kerjasama transnasional ini memberikan keuntungan pada mereka dan memberikan insentif untuk bekerjasama lebih luas lagi. Insentif inilah yang disebut sebagai “functional spillover“. Pada tahap selanjutnya hubungan transnasional ini diminta oleh aktor-aktor non pemerintah untuk dilembagakan secara politik oleh pemerintah dalam bingkai kerjasama politik. Tekanan inilah yang disebut sebagai “political spillover“.

Lebih jauh lagi, Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet (2012) melihat fenomena UE sebagai supranational governance. Pendapat dia berawal dari adanya masyarakat transnasional terutama actor-aktor non pemerintah yang terlibat dalam transaksi dan komunikasi lintas dalam konteks pengaturan-pengaturan institusional yang ditetapkan dalam Traktat Roma. Para transaktor ini (siapa pun yang mempertukarkan barang, jasa, ide, informasi atau dana melintasi batas negara) adalah mereka yang membutuhkan aturan, standar, dan mekanisme penyelesaian perselisihan UE. Dengan kata lain, mereka

mebutuhkan “tata pemerintahan di atas kekuasaan negara” (supranational governance). Kebutuhan akan supranational governance ini semakin mendesak mengingat rejim nasional mereka akan menghambat transaksi mereka. Oleh karena itu, kelompok transaktor ini akan menjadi pro integrasi dan mendorong pemerintah masing-masing untuk melakukan kerjasama untuk membantu tata Bersama.

Sebagai suatu supranational governance, maka UE dapat dipandang sebagai layaknya negara yang memiliki kedaulatan meskipun masih terbatas. Kedaulatan itu tercermin dari keputusan UE yang dapat mengikat kepada anggota-anggotanya. Uni Eropa jug memiliki mekanisme dalam pengambilan keputusan dengan berbagai institusi yang terlibat di dalamnya. Uni Eropa pun memiliki institusi untuk menegakkan kebijakan yang mereka ambil.

Berawal dari pandangan suprnational governance tersebut, muncullah pendekatan baru dalam memahami UE dalam bingkai governance. Minimal ada dua pendekatan dalam hal ini yaitu *new institutionalism* dan *governance and policy networks*. *New institutionalism* berusaha untuk memahami interaksi antara institusi-institusi informal dengan institusi formal. Misalkan bagaimana upaya kelompok-kelompok kepentingan dalam memengaruhi negara-negaranya untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan di UE. Sementara itu, *governance and policy networks* menjelaskan tentang fenomena multi level goveranance di UE. Menurut Gary Mark (1993), *multi level governance* sebagai sistem negosiasi yang berkelanjutan diantara pemerintah-pemerintah yang ada dalam berbagai tingkatan supranasional, nasional, regional, dan local. Uni Eropa adalah multi level governance.

Berbagai perspektif teoritis diatas dapat menjelaskan keberhasilan kerjasama Uni Eropa sejak didirikannya hingga saat ini. Pada awalnya, negara-negara Eropa bersepakat untuk bekerjasama dalam urusan batu bara dan baja. Perancis, Jerman, Belanda, Luksemburg, Belgia, dan Italia sepakat untuk membentuk kerjasama dan badan khusus yaitu European Coal and Steel Community pada tanggal 9 Mei 1950. Keuntungan yang didapat dari perdagangan bebas batu bara dan baja ini memberikan insentif kepada negara untuk memperluas kerjasamanya. Kerjasama kemudian bertambah dalam area energi dan atom dengan didirikannya European Atomic Energy Community (Euratom) dan European Economic Community (EEC) pada tahun 1957. Dengan demikian, diantara 6 negara Eropa tersebut telah terbentuk 3 jejaring kerjasama perdagangan bebas.

Perkembangan Uni Eropa semakin pesat seiring dengan besarnya keuntungan dari kerjasama antar anggota. Selain perdagangan bebas, terdapat custom union dan pasar tunggal Eropa. Kerjasama berlanjut pada tahun 1993 dengan disepakatinya Treaty of European Union pada 1 November 1993 untuk pendirian Uni Eropa dengan beranggotakan 15. Perluasan jejaring kerjasama tidak hanya bidang kerjasama, tapi juga keanggotaan. Intensif keuntungan kemakmuran ternyata membawa dampak pada semakin meningkatnya kemauan negara-negara Eropa untuk bergabung dengan Uni Eropa. Hingga tahun 2017 terdapat 28 negara anggota Uni Eropa.

Perjalanan integrasi Eropa dalam bingkai Uni Eropa bukan tanpa masalah. Misalkan ketidakmauan Inggris untuk bergabung dalam kerjasama mata uang tunggal Eropa atau Euro dan juga ketidakmauan Inggris untuk bergabung dalam Schengen Agreement. Uni Eropa juga seringkali tidak sepakat dalam beberapa hal terkait dengan sikap politik internasionalnya dalam menanggapi fenomena internasional, seperti pada kasus serangan Amerika Serikat ke Iraq. Baru-Baru ini, Uni Eropa kesulitan untuk meyakinkan negara-negara anggotanya untuk bekerjasama menghadapi krisis pengungsi.

Beberapa kegagalan UE dapat dijelaskan dengan pendekatan intergovermentalisme dari Stanley Hoffmann dan Andrew Moravcsik. Mereka mengkritik pandangan fungsional yang terlalu meniadakan peran negara dalam hal ini pemerintah dalam kemajuan kerjasama Uni Eropa. Menurut mereka, meskipun negara mau bekerjasama dalam unit-unit fungsional, namun pada akhirnya keputusan politik untuk bekerjasama ditangan pemerintah. Dalam hal ini pemerintah berperan untuk mengarahkan kerjasama Uni Eropa untuk mempromosikan dan melindungi kepentingan nasional negaranya.

Moravcsik menambahkan bahwa pemerintah memerankan dua peran dalam dua level permainan (two level games). Peran pertama sebagai fasilitator dalam proses domestic politics yang bersifat pluralis dan akan menghasilkan kepentingan nasional. Kepentingan nasional tersebut kemudian diperjuangkan oleh pemerintah di tingkat internasional dengan menegosiasikannya dalam forum menteri untuk mendapatkan kesepakatan kebijakan untuk mengatasinya dan institusi yang akan dibentuk (level kedua).

Berkaca pada pendapat intergovernmentalis tersebut, maka sebenarnya penolakan negara- negara Eropa terjadi karena adanya proses *domestic politics* di masing-masing negara yang kemudian dijadikan kepentingan nasional oleh pemerintahannya. Pemerintah

negara inilah yang kemudian membawanya dalam forum negosiasi menteri yang membahas tentang kebijakan imigrasi di Uni Eropa.

B. Perumusan Politik Luar Negeri

Sikap penolakan negara, bisa juga kita artikan sebagai kebijakan atau politik luar negeri. Salah satu cara untuk menjelaskan politik luar negeri adalah dengan merincinya kedalam komponen-komponennya. Politik adalah panduan untuk melakukan tindakan atau suatu rangkaian tindakan yang ditujukan untuk merealisasikan tujuan-tujuan dari suatu organisasi. Sedangkan luar negeri dapat kita pahami dari konsep kedaulatan, yang diartikan sebagai kontrol yang legal atas teritori negara. Sehingga, luar negeri berarti wilayah dimana suatu negara tidak memiliki otoritas legal atas penduduk atau wilayahnya. Politik luar negeri adalah serangkaian petunjuk untuk menentukan pilihan-pilihan yang dibuat bagi manusia, tempat, dan segala sesuatu yang melewati batas teritori suatu negara. (Russet&Starr,1996:163). Sebagai suatu output, maka banyak pengamat yang mempelajari politik luar negeri dengan cara hanya memperhatikan apa yang sebenarnya terjadi.

Politik luar negeri diartikan pula sebagai tindakan suatu negara dalam mencapai kepentingan nasionalnya terhadap lingkungan eksternal berdasarkan kekuatan nasionalnya atau lebih tepatnya berdasarkan pada dinamika politik dalam negerinya (Warsito, 1998:28). Dari pengertian ini kita mempunyai dua konsep penting yaitu kepentingan nasional dan kekuatan nasional. Tentang kedua konsep ini, Jack C. Plano dan Roy Olton, dalam *International Relations Dictionary*, menjelaskan bahwa Kepentingan Nasional suatu negara adalah kepentingan-kepentingan untuk mempertahankan kelangsungan hidup (*survival*), kemerdekaan dan kedaulatan negara, keamanan militer, politik, dan ekonomi. Sedangkan kekuatan nasional menurut Hans J. Morgenthau dalam *Politics Among Nations* terdiri atas elemen-elemen : geografi, sumber daya alam, kapasitas industri, kesiapsiagaan militer, jumlah penduduk, kepribadian nasional, moral nasional, kualitas diplomasi, dan kualitas pemerintah.

Dari pengertian politik luar negeri tersebut, maka kita dapat memahami bahwa politik luar negeri akan muncul ketika adanya perbedaan jenis dan jumlah kepentingan nasional dengan kekuatan nasional. Oleh karena kepentingan nasional selalu dianggap lebih besar dari pada kekuatan nasional, maka selalu terjadi upaya

pemenuhan/penyeimbangan antara keduanya. Selain itu, definisi tersebut berarti pula adanya masalah-masalah politik luar negeri bisa saja muncul pada masing-masing aspek kepentingan nasional, yaitu kelangsungan hidup, keutuhan wilayah, keamanan militer, kedaulatan rakyat maupun kesejahteraan ekonomi, atau bisa juga gabungan diantara aspek-aspek tersebut. Permasalahan penyeimbangan antara kepentingan nasional dengan kekuatan nasional akan menjadi politik luar negeri karena kekuatan nasional negara-bangsa yang bersangkutan tidak lagi dapat menampung penyelesaian yang sempurna sehingga harus membawanya keluar batas nasional. (Warsito, 1998 : 29-34).

Politik luar negeri dengan merujuk pada pendapat Tulus Warsito berarti adanya tindakan secara sadar yang diambil oleh para pembuat kebijakan. Hal ini senada dengan pendapat William D. Coplin. Lebih lanjut Coplin menyatakan bahwa tindakan politik luar negeri tertentu mungkin bisa dipandang sebagai akibat dari tiga konsederasi yang mempengaruhi para pengambil keputusan politik luar negeri. Pertama, kondisi politik dalam negeri mengambil keputusan politik luar negeri; kedua, kemampuan ekonomi dan militer; ketiga, konteks internasional, yaitu posisi khusus negara dalam hubungannya dengan negara lain dalam sistem tersebut. (Coplin, 1992:30). Gambar 1. mengilustrasikan bagaimana factor-faktor yang disebutkan tadi berinteraksi untuk menghasilkan tindakan politik politik luar negeri.

Kebijakan luar negeri tidak hanya merupakan respon dari situasi yang terjadi, namun juga harus di terima di dalam rumah sendiri. Maksudnya adalah pembuat keputusan suatu negara tidak hanya mempertimbangkan kebijakan apa yang baik dalam menangani suatu kasus, tetapi juga mengevaluasi dari opsi masyarakat domestik. Ketika pemerintah melakukan kebijakan di luar kemauan masyarakat domestik, maka masyarakat domestik akan menolak serta melakukan protes terhadap pemerintah. engambil keputusan akan memperhatikan situasi politik domestic. Dalam hal ini politik domestic diwarnai oleh porses artikulasi kepentingan dari berbagai actor domestic seperti partai politik, kelompok kepentingan, dan masyarakat yang ingin memepengaruhi pembuat keputusan. Tujuan kelompok-kelompok tersebut adalah bagaimana nilai dan kepentingannya terakomodasi dalam kepentingan nasional yang akan diperjuangkan melalui politik luar negeri yang akan diambil nantinya.

Masyarakat domestik termasuk pula kelompok kepentingan di dalamnya. Walaupun kelompok kepentingan merupakan bentuk yang lebih kecil masyarakat domestik secara

keseluruhan dan kurang terorganisir, tapi kelompok kepentingan juga mampu menekan pemerintah dengan melakukan aksi-aksi, misalnya kampanye. Masyarakat domestik, yang awalnya diwakili oleh kelompok kepentingan, memiliki suatu keinginan, mereka akan melakukan tekanan – tekanan kepada pemerintah. Ketika banyak masyarakat domestik merasa sependapat dengan kelompok kepentingan tersebut, maka akan terbentuk opini publik yang mana menekan pemerintah dari berbagai sisi, baik aksi langsung ke lapangan, ataupun hanya memberikan pernyataan di media. Lalu, ketika memang hal tersebut penting untuk diperjuangkan karena memang keinginan masyarakat, parlemen sebagai institusi politik masyarakat yang resmi juga akan memperjuangkannya. Sehingga, kebijakan luar negeri suatu negara terbentuk oleh masyarakat domestiknya yang merepresentasikan keinginan masyarakat domestiknya.

Perilaku masyarakat dalam pandangan Konstruktivis dapat dipengaruhi oleh norma dan identitas yang sama pentingnya dengan struktur material. Hal ini karena struktur sosial, termasuk norma dan identitas, membentuk suatu kepentingan, lalu kepentingan itu menjadi aksi yang dilakukan aktor. Material lebih kepada aksi dari aktor, sedangkan yang mempengaruhi keputusan melakukan aksi itu adalah identitas yang dianut.

Struktur normatif dan ide membentuk identitas dan kepentingan aktor dengan tiga mekanisme: *imagination, communication, constraint*. *Imagination* merupakan keadaan bagaimana aktor bersikap, apa saja batasan – batasan dalam bersikap, serta strategi yang aktor bayangkan. Sedangkan *communication* merupakan bagaimana aktor membenarkan perbuatan yang dia buat. Hal ini dapat dengan membuat norma yang melegitimasi perbuatannya. Lalu, *constraint* adalah pemaksaan dimana perbuatan aktor memiliki paksaan moral untuk sesuai dengan konteks sosial.

Struktur normatif dan ide sangat dipengaruhi identitas dan kepentingan aktor. Namun, struktur tersebut akan sia – sia jika tidak dipraktikkan oleh aktor. Internalisasi norma oleh aktor memberikan standar kebenaran dari segala aspek dalam hidup, seperti ekonomi, politik, aktivitas budaya. Lalu, dari interaksi – interaksi sosial tersebut akan menjadi struktur sosial. Maka, konstruktivis mampu menjelaskan bagaimana perkembangan dari norma dan identitas tersebut dalam fenomena politik internasional.

Pertimbangan ekonomi dan militer menjadi hal penting selanjutnya bagi pengambil kebijakan. Kekuatan ekonomi dan militer akan menjadi daya dukung bagi kebijakan yang

akan diambil. Sedangkan keuntungan dan kerugian secara ekonomi menjadi pertimbangan tujuan diambilnya suatu kebijakan (Coplin, 1999)

Michael J. Hiscox (2004) menyatakan bahwa dalam konteks ekonomi, negara akan melakukan kebijakan luar negeri dengan mempertimbangkan bagaimana mereka akan berinteraksi dengan ekonomi global, individu-individu dan kelompok-kelompok yang nantinya akan berpengaruh pada pendapatan atau ekonomi nasional mereka. Beberapa orang kemudian memperhatikan dampak globalisasi secara kultural sebagai contoh dampak globalisasi terhadap lingkungan dan hak asasi manusia. Selain itu mereka juga memberikan perhatian pada dampak globalisasi terhadap regulasi-regulasi perdagangan internasional, imigrasi, dan investasi. Globalisasi tidak hanya menyangkut perdagangan barang dan jasa saja, tetapi juga menyangkut aliran-aliran faktor-faktor produksi seperti migrasi pekerja dan investasi modal antar negara.

Perdebatan politik tentang kebijakan imigrasi meningkat di tahun-tahun belakangan terutama di negara-negara Barat. Disatu sisi, imigrasi dapat menyediakan pekerja terampil bagi pertumbuhan industri dan ekonomi suatu negara. Namun disisi lain imigrasi dapat menjadi ancaman bagi buruh domestic dan akan berakibat pada permasalahan ekonomi berupa pengangguran dan kecemburuan sosial antara penduduk asli dan pendatang. Gejala tentang anti imigran semakin meningkat di negara-negara .

Politik luar negeri yang akan diambil juga merupakan respon dari konteks internasional. Bisa juga, politik luar negeri yang diambil akan berpengaruh terhadap lingkungan internasional. Selain itu, suatu kebijakan bisa diambil karena konteks internasional memungkinkan untuk diambilnya kebijakan tersebut. Salah satu faktor internasional yang penting adalah rejim internasional.

Rejim internasional telah menjadi perhatian penting dalam studi hubungan internasional dan politik luar negeri. Krasner (1983) mendefinisikan rejim sebagai prinsip-prinsip, norma-norma, aturan-aturan, dan prosedur-prosedur pembuatan kebijakan yang implisit maupun eksplisit dimana harapan aktor-aktor bertemu dalam suatu wilayah internasional. Young (1989) menjelaskan rejim sebagai suatu pengaturan-pengaturan khusus yang terdefiniskan dengan baik berkenaan dengan aktivitas-aktivitas, sumber daya, atau wilayah-wilayah geografi dan seringkali melibatkan beberapa bagian dari anggota masyarakat internasional.

Bagi orang-orang realis yang memandang bahwa dunia internasional adalah anarkhi melihat rejim adalah mekanisme untuk membagi kekuasaan dan sarana bagi negara untuk mendapatkan keuntungan terhadap negara lain dalam suatu system. (Brahm, 2005). Konsekuensinya, negara akan enggan memasuki suatu kesepakatan yang akan menempatkan mereka dalam suatu posisi yang lebih buruk daripada negara lainnya. Kondisi lebih buruk itu bisa terjadi akibat distribusi antar negara yang terlibat atau biaya dalam menjaga rejim.

BAB III. METODE PENELITIAN

Penelitian yang akan dilakukan ini adalah jenis penelitian deskriptif-analitis yang akan menguraikan beberapa faktor yang berpengaruh pengambilan kebijakan luar negeri negara-negara anggota Uni Eropa yang menolak keputusan kuota pengungsi. Dalam proses pengumpulan data dan penarikan kesimpulan akan mempergunakan metode kualitatif berdasarkan bahan-bahan pustaka yang diperoleh.

A. Variabel Penelitian

Dalam penelitian ini akan mencoba mengidentifikasi variabel penelitian yaitu variabel bebas : **politik domestic dan konteks internasioanal**. Sementara itu, variabel tergantung adalah **kebijakan penolakan terhadap kuota pengungsi**.

B. Tehnik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan banyak didukung oleh literasi kepustakaan dan pernyataan-pernyataan presiden, politisi, birokrat (dalam hal ini Menteri Luar Negeri beserta staffnya), serta kelompok kepentingan yang berkaitan dengan politik luar negeri. Eksplorasi data akan dilakukan melalui kajian literasi yang akan diperoleh melalui media pustaka, majalah, koran, jurnal, maupun untuk mendapatkan data *up to date* akan banyak didukung melalui sediaan data yang ada di internet.

C. Jangkauan Penelitian

Agar penelitian ini menjadi fokus, maka peneliti akan membatasi penelitian ini pada tahun 2014 sd 2016 untuk mengidentifikasi dinamika politik domestic negara dan kondisi internasioanal di Uni Eropa.

D. Pendekatan Dalam Penelitian

Dalam mempelajari politik luar negeri, ada dua pendekatan utama, yaitu sistemik dan sub sistem atau analitik. Pendekatan sistemik mengawali analisisnya dari sistem yang bersangkutan pada konteks yang (sering) dianggap sebagai faktor eksternal dari suatu negara yang politik luar negerinya sedang dianalisa. Dalam hal ini faktor-faktor internal

tidak diabaikan tetapi mendapat porsi sekunder. Sedangkan dalam pendekatan analitik atau sub-sistemik, mengawali analisisnya dari konsep-konsep yang lebih bersifat internal. Misalnya, menempatkan unsur-unsur internal negara secara lebih signifikan dari pada unsur-unsur eksternalnya.

Dalam penelitian ini, peneliti memakai komplementasi pendekatan sistemik dan analitik. Artinya, kedua pendekatan tersebut akan digunakan untuk saling menutupi kekurangan satu dengan lainnya. Kekurangan pendekatan sistemik yang memomorduakan faktor-faktor internal akan dapat ditutupi dengan pendekatan analitik yang lebih menonjolkan unsur-unsur internal suatu negara. Sedangkan pendekatan analitik yang memomorduakan faktor eksternal negara akan tertutupi oleh pendekatan sistemik yang mengedepankan faktor eksternal.

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Krisis pengungsi yang menerpa Eropa pada tahun 2014 telah membawa guncangan politik dan stabilitas kerjasama Uni Eropa. Respon normal yang dilakukan oleh Uni Eropa dengan berpedoman pada prinsip Dublin dan CEAS ternyata menimbulkan masalah di negara-negara terdepan yang menjadi pintu masuk pencari suaka ke Eropa. Akibatnya, negara-negara seperti Yunani dan Italia kewalahan menerima pencari suaka. Uni Eropa berencana untuk membagi beban pengungsi yang ditanggung oleh negara-negara tersebut ke semua negara Uni Eropa dengan skema Kuota. Kebijakan ini ternyata tidak diterima secara bulat oleh semua negara anggotanya. Negara-negara Visegard menolak dengan berbagai pertimbangan politik domestik.

A. Kemampuan Rejim Pengungsi Uni Eropa dalam Merespon Krisis Pengungsi

Gelombang pengungsi yang menerpa Uni Eropa tidak terlepas dari fenomena global tentang peningkatan jumlah pengungsi yang diakibatkan oleh berkecamuknya konflik di berbagai wilayah belahan dunia. Berdasarkan data dari UNHCR, ada sekitar 65,3 juta orang terusir dari tempat tinggalnya. Jumlah tersebut tertinggi setelah berakhirnya Perang Dunia ke-2. Apabila jumlah tersebut dirinci, maka 16,1 juta warga terusir dari wilayah negaranya dan mencari tempat pengungsian, 5,2 juta adalah pengungsi Palestina baik di dalam maupun luar negaranya, 3,2 juta para pencari suaka (*asylum seekers*) yang terusir dari negaranya dan belum mendapatkan persejuaan dari negara tujuan, serta 40,8 juta IDPs atau orang-orang yang tersusir dari tempat tinggalnya namun masih dalam satu wilayah negara.

Tingginya angka pengungsian di tahun 2015 disebabkan oleh konflik yang terjadi di Suriah dan negara-negara lainnya. Dalam data dari UNHCR tabel 4.1., nampak bahwa paling besar pengungsi berasal dari Suriah. Sebenarnya, sejumlah besar para pengungsi diterima di negara-negara berkembang bahkan miskin. Data UNHCR menunjukkan bahwa dari jumlah 16,1 juta pengungsi, 13,2 juta (86%) berada di negara-negara berkembang seperti Turki, Iran, Chad, Kenya, Uganda, Pakistan, dan Libanon. Sementara itu, hanya 2,2 juta pengungsi atau 14% berada di negara-negara maju seperti Jepang, Eropa, dan Australia. (UNHCR, 2016).

Bagi negara-negara Eropa, datangnya pengungsi biasanya dari jalur darat dan laut. Jalur darat melalui timur mediterania yaitu terutama dari Turki ke Yunani. Sedangkan jalur laut melalui bagian tengah mediterania yaitu dari Libya ke Itali dan juga di timur mediterania yaitu

dari Turki ke Yunani. Berdasarkan data dari Frontex, kita dapati bahwa jumlah pengungsi terbesar terjadi pada tahun 2015 sebagaimana tabel 4.2.

Tabel 4.1. Negara asal pengungsi

Country	No. of refugees
1. Syria	4.9 million
2. Afghanistan	2.7 million
3. Somalia	1.12 million
4. South Sudan	778,700
5. Sudan	628,800
6. D.R. Congo	541,500
7. Central African Rep.	471,100
8. Myanmar/Burma	451,800
9. Eritrea	411,300
10. Colombia	340,200
TOTAL:	12.3 million (of 16.1 million)

Sumber : UNHCR dalam European Stability Initiative, 2017

Tabel 4.2. Jumlah Pengungsi di Uni Eropa tahun 2009-2017

	Eastern Med. route (Greece)	Central Med. route (Italy)	Other routes*	Total*
2009	39,975 65 %	11,043 18 %	10,242 17 %	61,260
2010	55,688 84 %	4,450 7 %	6,245 9 %	66,383
2011	57,000 43 %	64,300 49 %	9,800 8 %	131,100
2012	37,200 61 %	15,200 25 %	8,200 14 %	60,500
2013	24,800 32 %	45,300 58 %	8,600 11 %	78,700
2014	50,800 22 %	170,700 74 %	9,300 4 %	230,800
2015	885,400 84 %	154,000 15 %	10,000 1 %	1,049,400
2016	182,534 49 %	181,126 48 %	10,658 3 %	374,318

Sumber: FRONTEX, Annual Risk Analysis, 2016.

Pada kondisi normal, Uni Eropa telah memiliki beberapa mekanisme untuk menangani permasalahan imigran termasuk di dalamnya adalah pengungsi. Prinsip yang dijunjung tinggi

oleh UE adalah penghormatan akan hak asasi manusia. Nilai-nilai kemanusiaan yang terkandung dalam HAM salah satunya adalah perlindungan terhadap para pengungsi. Sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap pengungsi tersebut, Uni Eropa telah meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951 yang mengkonsolidasikan instrumen-instrumen internasional terkait pengungsi yang telah ada dan memberikan kodifikasi paling lengkap mengenai hak-hak pengungsi di tingkat internasional. Sebagai konsekuensinya, Uni Eropa harus menurunkan aturan-aturan dalam Konvensi tersebut ke dalam aturan-aturan mereka tentang pengungsi.

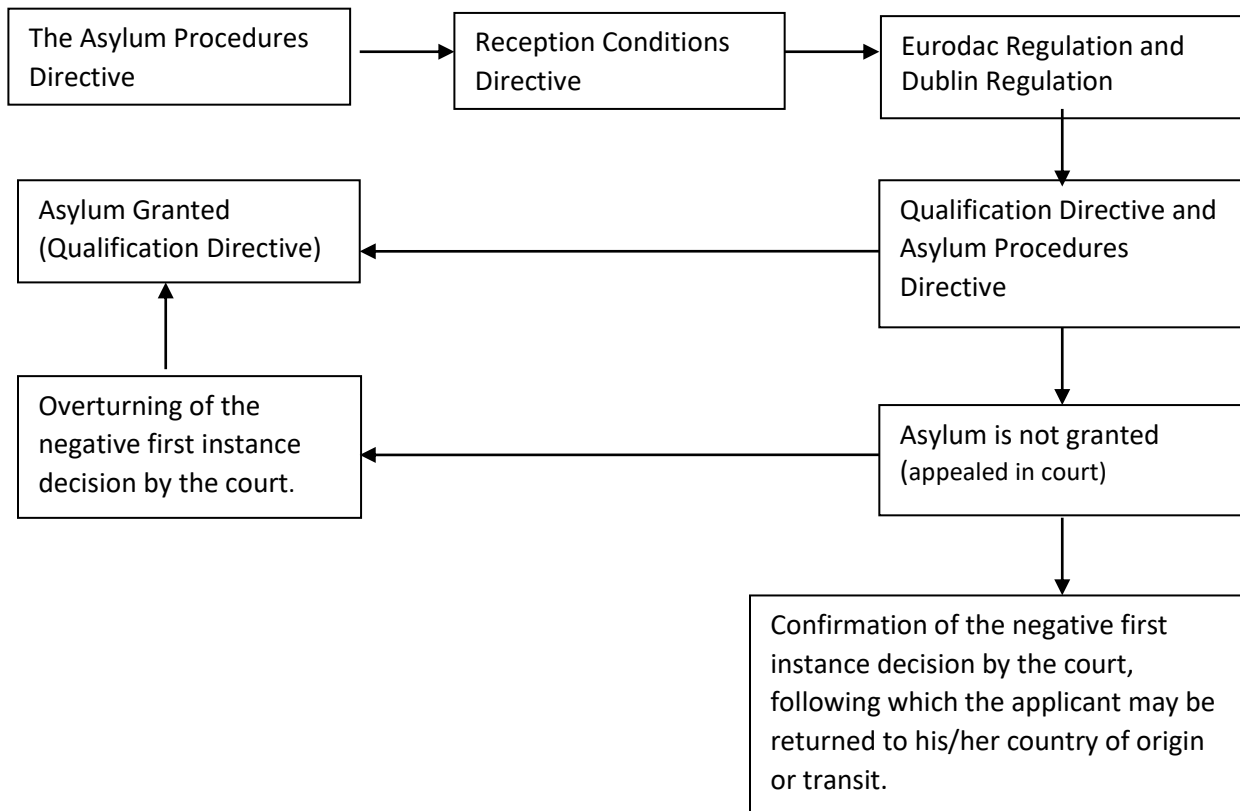
Kerjasama negara-negara UE dalam hal pencari suaka dan imigrasi mulai intensif dibicarakan sejak tahun 1990. Ketika itu muncul kebutuhan untuk Bersama guna mengatur proses dan standar penerimaan pengungsi dan pencari suaka di wilayah UE. Kerjasama ini berguna untuk mencegah upaya-upaya para pencari suaka untuk mencoba memasuki wilayah negara-negara UE dengan melakukan aplikasi di beberapa negara setelah mereka mendapatkan penolakan di datu negara UE. Untuk itukah pada tahun 1990, 15 negara UE menyepakati adanya the Dublin Convention yang mengatur pencari suaka akan mendapatkan satu kali pelayanan pencarian suaka di tempat pertama mereka masuk.

Proses kerjasama yang lebih formal dalam melakukan harmonisasi kebijakan asylum tertuang dalam Treaty of Amsterdam in 1999. Perubahan kebijakan asylum dari pilar ketiga Treaty of European Union ke pilar pertama telah memberikan Komisi Eroopa kewenangan untuk mengajukan proposal legislasi sejak tahun 2002. Sementara itu, pertemuan Dewan Uni Eropa di Tampere pada tahun 1999 telah meletakkan fondasi bagi pembentukan Common European Asylum System (CEAS) yang didasari oleh penerapan Konvensi Pengungsi 1951 secara penuh dan inklusif (Hatton, 2012:8).

The EU Common European Asylum System (CEAS) adalah seperangkat hukum UE yang disahkan pada tahun 2005 untuk memastikan bahwa setiap negara anggota UE melindungi hak-hak para pencari suaka dan pengungsi. CEAS mengatur beberapa hal yang terkait dengan standar minimum dan prosedur dalam memproses dan memutuskan aplikasi suaka, dan perlakuan terhadap para pencari suaka maupun pengungsi. Implementasi CEAS ini masih bervariasi di negara-negara anggota UE. Ada beberapa negara belum mengimplementasikan dengan baik dan ada juga yang telah efektif.

Berdasarkan pada aturan CEAS , suatu proses pencarian dan pemberian atau penolakan suaka kepada seseorang akan mengikuti prosedur berikut ini :

Diagram 4.1. Alur Pencarian Suaka



Pada tahap pertama, para pencari suaka akan mendapatkan perlakuan yang adil dan transparan untuk mengajukan suaka ke negara-negara UE. Proses yang adil ini dijamin oleh adanya Asylum Procedures Directive yang menjadi aturan dalam seluruh proses dari bagaimana mendaftar, bagaimana diperlakukan, bantuan apa yang akan diberikan kepada pencari suaka, bagaimana naik banding atas putusan komite untuk mengizinkan atau tidak mengizinkan tinggal di suatu wilayah, dan apa yang dapat dilakukan jika pencari suaka melarikan diri atau bagaimana menghadapi para pencari suaka yang meminta lagi suaka.

Tahap kedua adalah *reception conditions directive*. Pada tahap ini, para pencari suaka akan mendapatkan bantuan dari UE selama masa menjalani proses. Bantuan tersebut meliputi pemukiman, makanan, fasilitas kesehatan dan pekerjaan. Dengan adanya CEAS, maka para pencari suaka akan mendapatkan fasilitas yang seragam dimana pun mereka mengajukan suaka.

Tahap ketiga, pencari suaka akan di data dengan pengambilan sidik jari. Data diri para pencari suaka akan terekam dalam Eurodac dan dapat diakses oleh negara-negara UE. Dengan demikian, mereka dapat mengurus aplikasi suaka di manapun mereka pertama kali tiba.

Tahapan ini juga menggunakan Peraturan Dublin yang pada prinsipnya negara pertama atau tujuan pencari suaka harus memproses pencarian suaka.

Tahap keempat, setelah para pencari suaka terdaftar, maka mereka akan diwawancarai oleh pekerja sosial UE yang telah dilatih mengenai hukum UE. Proses ini dinamakan *qualification directive* yang bertujuan untuk memutuskan apakah seorang pencari suaka akan ditetapkan sebagai pengungsi atau hanya penerima perlindungan tambahan dari UE. Apabila pendaftar dinyatakan sebagai pengungsi, maka mereka akan mendapatkan hak-haknya seperti pemukiman, layanan kesehatan, kesempatan kerja, dan lainnya .

Tahap kelima bisa dilakukan ketika keputusan UE menolak pemberian status pengungsi kepada pencari suaka. Dalam kasus seperti ini, maka pencari suaka dapat mengajukan banding kepada pengadilan. Apabila keputusan hakim tetap menolak pemberian suaka, maka pencari suaka akan dikembalikan ke negara asal atau negara transit. Namun bila hakim menerima keberatan pencari suaka dan memutuskan memberikan status pengungsi, maka mereka akan mendapatkan hak-haknya sebagai pengungsi.

CEAS dilengkapi dengan beberapa ketentuan dalam penanganan pengungsi. (European Commission , 2017). Pertama, *European Refugee Fund* diaplikasikan dengan cara Uni Eropa membantu negara-negara anggota yang menghadapi masalah pengungsi agar konsistensi akses, keadilan, dan keefektifan prosedur pemberian suaka dapat terjamin. Kedua, *Temporary Protection Directive* adalah sebuah tindakan perlindungan sementara yang diberikan kepada pengungsi dari negara-negara diluar Uni Eropa yang tidak dapat kembali ke negara asalnya. Tindakan ini dilakukan untuk mengurangi disparitas kebijakan Uni Eropa dengan situasi gelombang pengungsi yang tinggi, serta mempromosikan solidaritas dan pembagian beban di antara negara Uni Eropa sebagai negara penerima pengungsi. Dan ketiga, *Family Reunification Directive* adalah sebuah kebijakan yang memungkinkan bagi keluarga pengungsi untuk disatukan kembali dengan beberapa syarat yang ada dan memungkinkan untuk dipertemukan. Pengaturan-pengaturan tersebut kemudian dijadikan rujukan bagi negara-negara Uni Eropa yang menghadapi masalah pengungsi baik yang berasal dari dalam kawasan maupun dari luar kawasan Eropa.

Dalam meningkatkan keamanan Uni Eropa menghadapi imigran yang semakin banyak dibentuklah **Frontex**. Frontex merupakan pasukan khusus yang diharapkan dapat membendung laju imigran ilegal yang berdatangan ke Eropa. Frontex akan memberi latihan khusus kepada penjaga keamanan lain di negara-negara anggota yang paling banyak

dilanda imigran gelap. Frontex dilengkapi dengan perlengkapan canggih di perbatasan dan sistem intelijensi yang bisa mengidentifikasi imigran ilegal. Uni Eropa juga bekerjasama dengan kepolisian setiap negara anggota Uni Eropa dalam menangani kasus imigran ini. Program ini disebut dengan *Thematic Programme for Cooperation on Migration* (European Commission, 2017).

Ketidakmerataan pembagian kuota imigran di Eropa akhirnya pada tahun 2011 Uni Eropa membentuk Uni Eropa membentuk *European Asylum Support Office* (EASO), organisasi ini dibentuk untuk melindungi dan menangani masalah pengungsi di kawasan Eropa dan memperkuat implementasi Common European Asylum System (CEAS) (European Union, 2017). Ketidakmerataan jumlah pengungsi di setiap negara Eropa akan menjadi tugas dari EASO agar pembagian Kuota Imigran dibagi secara proposional. EASO bekerjasama dengan negara asal dan negara pihak ketiga untuk merelokasi pengungsi yang ada. Hal ini dilakukan agar pengungsi mendapatkan penanganan yang tepat. Selain itu juga permasalahan finansial negara penerima menjadikan alasan dilakukannya relokasi pengungsi agar tidak memberikan beban yang lebih banyak ke negara penerima imigran.

Kebijakan Migrasi dan Asylum semakin menjadi perhatian Uni Eropa terlebih setelah mereka menghadapi gelombang pengungsian yang hebat pada tahun 2014. Selama periode krisis pengungsi, berbagai pertemuan dan kebijakan dilakukan untuk mendapatkan solusi jangka pendek, menengah maupun Panjang. Komisi UE telah melakukan pertemuan pada bulan Mei 2015 dan mengeluarkan European Migration Agenda. Agenda ini adalah dokumen politik yang menggarisbawahi prioritas-prioritas dalam hal migrasi, asylum dan kebijakan-kebijakan perbatasan. (Carrera et.al, 2015:3). Agenda ini mengidentifikasi adanya 6 aksi jangka pendek untuk mengatasi krisis pengungsi, yaitu mekanisme relokasi untuk para pencari suaka diantara negara-negara UE, mekanisme relokasi 20,000 pengungsi dari luar UE dan penambahan €50 juta anggaran 2015-2016 untuk mendukung skema penanganan pengungsi, peningkatan kapasitas dan anggaran untuk EU External Border Agency (Frontex) guna melakukan pengawasan bersama perbatasan dan operasi penyelamatan para pencari suaka di laut Mediterranean (yang disebut 'Triton' and 'Poseidon'), penambahan dana darurat bagi negara-negara anggota UE yang ada di garis depan pintu masuknya pengungsi ke EU sebesar €60 juta, Penguatan *Europol's joint maritime information* untuk menunjang operasi di laut Mediterania, dan mendirikan operasi *Establishing a Common Security and Defence Policy (CSDP)* di laut Mediterania untuk mencegah penyelundupan manusia.

Hingga saat ini, pembicaraan-pembicaraan dan berbagai kebijakan yang telah diambil oleh Uni Eropa dan negara-negara anggota belum dapat menyelesaikan secara tuntas berbagai dilemma yang dihadapi dalam krisis pengungsi. Permasalahan utama adalah pada aksi efektif dalam melakukan remodeling dari pembagian tanggungjawab perlindungan dan hak asasi manusia diantara pemerintah negara-negara anggota UE ketika mekanisme Dublin tidak lagi bisa berjalan dalam masa krisis (Carrera et.al, 2015:2). Beberapa negara seperti Jerman, Perancis, Luxemburg, Belgia begitu antusias mengikuti kebijakan UE, namun demikian negara-negara seperti Hungaria, Ceko, Slovakia, dan Polandia enggan untuk mengikuti langkah kebijakan UE.

B. Pengaruh Politik Domestik dalam Penolakan Kuota Pengungsi

Kebijakan kuota pengungsi yang dikeluarkan oleh UE ternyata mendapatkan penentangan dari beberapa negara anggotanya. Negara-negara tersebut tergabung dalam negara-negara Visegrad Group yang terdiri atas Hungaria, Polandia, Republik Ceko, dan Slovakia. Para pemimpin dari Kelompok Visegrád (Republik Ceko, Hungaria, Polandia, Slovakia) menyatakan bahwa mereka tidak akan menerima kebijakan kuota imigran yang diusulkan oleh komisi eropa dalam jangka panjang, yang dikatakan dalam pertemuan yang digelar di Praha. (european refugee crisis: a systematic violation of human rights , 2015).

Menghadapi kebijakan kuota tersebut, pemerintah Hungaria and Slovakia, dengan didukung oleh negara-negara Eropa Timur lainnya, mengajukan gugatan ke pengadilan untuk membatalkan keputusan EU guna merelokasi 120.000 para pencari suaka dari Suriah dan negara lainnya. Hungaria telah membangun pagar pembatas dengan Serbia dan Kroasia untuk menolak memproses para pencari suaka dibawah mekanisme kuota tersebut. Apa yang dilakukan oleh Hungari telah mendapatkan kecaman internasional. Perdana Menteri Polandia, Beata Szydlo, juga menentang kuota tersebut dengan mengatakan : “Poland cannot accept refugees.” (<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-no-refugees-eu-legal-action-infringement-quotas-resettlement-beata-szydlo-commission-a7741236.html>). Penolakan serupa juga disuarakan oleh Juru Bicara Kementerian Luar Negeri Slovakia, Peter Susko. Pemerintah Slovakia menghargai keputusan peradilan untuk menolak pencabutan kebijakan kuota UE, namun pemerintahnya menyebut bahwa kebijakan kuota cacat. Dia mengatakan : “We retain the opinion, however, that the so-called relocation compulsory quotas failed to work

in real life as proven by only about 16 per cent of the original number of migrants relocated so far” (Crisp and Day, 2017)

Factor domestic politik menjadi yang utama dibalik penolakan negara-negara Visegard tersebut. Faktor yang dimaksud adalah munculnya politisi dan partai-partai berhaluan kanan yang berkuasa dinegara-negara Visegard. Para penguasa ini memanfaatkan ketakutan masyarakatnya untuk menerima pengungsi sebagai legitimasi untuk mengambil kebijakan penolakan. Tuntutan warga ini disebabkan oleh persepsi xenophobia dan islamophobia terhadap para pengungsi yang mayoritas berasal dari Timur Tengah dan beragama Islam. Penolakan juga bertujuan untuk mendapatkan popularitas di mata masyarakatnya demi keuntungan politik.

Faktor ini nampak di penolakan Ceko atas pengungsi yang masuk melewati negaranya. Keengganan Ceko untuk memproses para pencari suaka dan memeberikan perlindungan yang layak bagi mereka dapat kita lihat dari statement yang berbau xenophobia dari Presiden Ceko Miloš Zeman terhadap para pengungsi. President Zeman telah menentang masuknya para pengungsi dengan dalih bahwa para pengungsi akan membawa hukum shariah dan membahayakan masyarakat Ceko. Zeman mengatakan : “The beauty of our women will be hidden, as they’ll be forced to wear burkas,” dan dia menambahkan bahwa: “Though I can think of some for whom this would be an improvement.” (*Ben-Moussa, 2016*)

Zeman juga mengatakan bahwa masuknya perngungsi ke UE adalah suatu “ “organized invasion” dan meminta para pengungsi tetap di negaranya untuk memerangi ISIS. Pernyataan yang sangat tidak menghormati norma hak asasi manusia adalah ketika mengatakan bahwa tidak mungkin untuk mengintegrasikan Msulim dalam masyarakat Eropa dan oleh karena itu Dia berencana untuk melakukan koordinasi dengan Ikhwanul Muslim di Mesir untuk menganganinya (*Ben-Moussa, 2016*).

Hal senada juga terjadi di Hongaria. Suatu badan riset independen Hungaria, TARKI telah melakukan riset untuk mengetahui seberapa tinggi tingkat Xenophobia¹, xenophilia², dan thinkers³ di masyarakat Hungaria. Riset yang dilakukan pada tahun 2015 hingga Januari 2016 menunjukkan bahwa Xenophobia pada tahun 2016 adalah yang tertinggi sejak tahun 2014 yaitu sebesar 53%, thinkers 46 % dan Xenophilia menjadi yang paling terendah sejak tahun 2014 sebesar 1%. Fenomena ini kemudian dimanfaatkan oleh para politisi anti Imigran di Hungaria

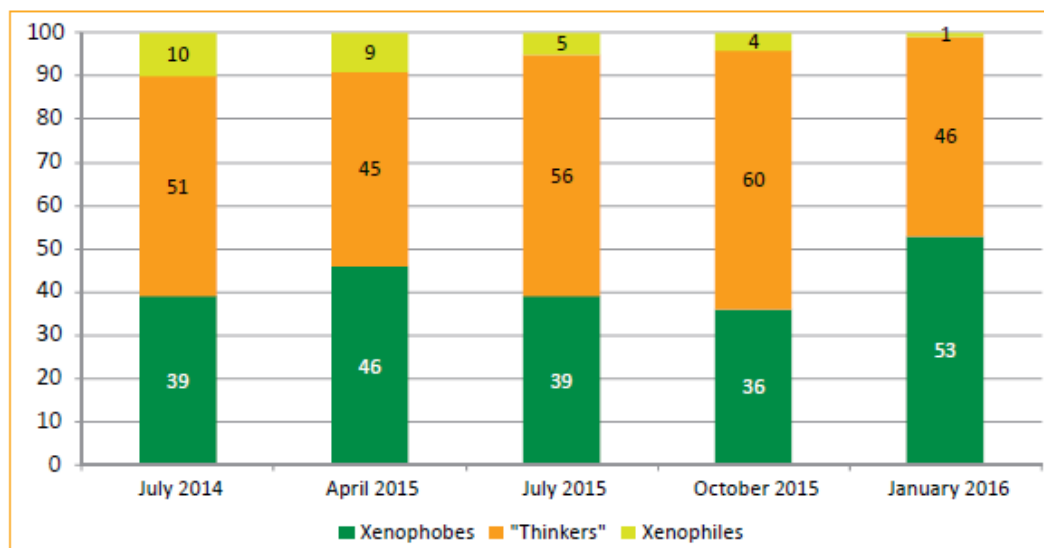
¹ Xenophobia merupakan prasangka buruk yang kuat terhadap orang asing.

² Xenophilia merupakan ketertarikan terhadap orang asing.

³ Thinkers adalah yang belum memutuskan apakah pro ataupun kontra terhadap orang asing

untuk mengencarkan kampanye politik mereka untuk anti terhadap imigran (Simonovits and Bernat, 2016:7).

Grafik 1.1 Tingkat Xenophobia di Hongaria



Source: TÁRKI Omnibus 2014–2016.

Victor Orbán, Perdana Menteri Hongaria, merespon bahwa gelombang besar migrasi ini hanya akan membawa luka dan ancaman pada orang – orang Eropa, maka ini harus dihentikan (Lyman, 2015). Hal yang sama juga diungkapkan oleh Péter Szijjártó, Menteri Luar Negeri dan Perdagangan, bahwa rencana pembagian kuota pengungsi tidak realistis (The Telegraph, 2015). Viktor Orbán menyebutkan bahwa Eropa dan budaya Eropa memiliki akar Kristen. Sedangkan pengungsi mayoritas berasal dari Timur Tengah yang memiliki akar Islam mengancam identitas Eropa (Noack, 2015). Sehingga, perlu tindakan untuk membendung gelombang pengungsi Timur Tengah yang datang ke Eropa untuk melindungi identitas Eropa. Hal ini diimplementasikan dengan penolakan keras Hongaria atas pengungsi Timur Tengah. Hongaria bahkan juga menolak proposal Uni Eropa dalam pembagian kuota penerimaan suaka yang tertulis pada Council Decision (EU) 2015/1523.

Secara politik, Pemerintah Hungaria berupaya untuk mendapatkan mandate dari rakyatnya guna menolak kuota penerimaan suaka. Referendum yang diadakan pada 2 Oktober 2016 berakhir dengan “kemenangan” pemerintah dimana Hampir 98 persen suara mendukung rencana Orban menolak rencana Uni Eropa itu (http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/10/161003_dunia_hungaria_kuota_pengungsi, diakses 15 Januari 2018). Hasil ini memang ditolak oleh kubu oposisi karena referendum hanya

diikuti oleh 43% rakyatnya. Namun demikian, kubu pemerintah mengklaim bahwa kemenangan referendum ini mengikat secara politik dan hukum bagi pemerintah untuk menolak kebijakan Uni Eropa tentang kuota.

Penentangan terhadap kuota pengungsi yang terjadi Polandia juga memiliki pola serupa dengan Hungaria dan Ceko. Partai sayap kanan Civic Platform menolak kesepakatan yang telah dibuat oleh Pemerintah sebelumnya untuk setuju dengan Uni Eropa. Pemimpin Parta Civic Platform, Grzegorz Schetyna, menyesalkan kesepakatan yang telah dibuat oleh pemerintah sebelumnya dan mengatakan bahwa partainya menolak menerima pengungsi (Cienski, 2017). Penolakan ini mendapatkan legitimasi dari $\frac{3}{4}$ masyarakat Polandia yang mendukung penolakan pengungsi.

Partai Rakyat Polandia (Polish People's Party) juga menolak kebijakan pengungsi. Secara kasar pemimpin mereka, Władysław Kosiniak-Kamysz, mengatakan bahwa “We'll never close the door to orphans, but let the young men fight for the freedom of their countries.” (Cienski, 2017). Pemimpin partai yang sedang berkuasa Kaczyński menyampaikan antipatinya terhadap pengungsi dengan mengatakan bahwa :” would have to completely change our culture and radically lower the level of safety in our country.” Dia juga menyatakan bahwa : “Poland would have to use some repression” to prevent “a wave of aggression, especially toward women” on the part of asylum seekers” (Cienski, 2017).

Slovakia yang mendapatkan quota pengungsi sebesar 200 orang dari penampungan di Turki, Yunanai, dan Italia menolak untuk menerima pengungsi muslim. Hal ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri, Ivan Netik, yang mengatakan : “ Muslims would not be accepted because they would not feel at home”. Penolakan ini dengan dalih bukan untuk deskriminasi tetapi untuk menjamin kohesifitas masyarakat Slovakia (<http://www.bbc.com/news/world-europe-33986738>, diakses 15 Januari 2018).

Dalih menjaga kohesivitas masyarakat Slovakia berkaca pada realitas social dimana 62.0% penduduknya beragama Katolik Roma, 8.9% Protestan, 3.8% Katolik Yunani, dan, 0.9% Otodok. Fenomena ketakutan terhadap Islam menjadi factor dominan untuk tidak menerima pengungsi Muslim. Ketakutan ini terbukti dengan disetujuinya undang-undang yang menaikkan batas penganut agama Islam minimum untuk kemudian diakui secara resmi oleh negara dari 25.000 menjadi 50.000 pada tahun 2016 (<https://www.rt.com/news/368755-slovakia-islam-religion-law/>, diakses 15 Januari 2017). Slovakia juga menjadi anggota Uni Eropa terakhir yang tidak memiliki masjid.

BAB V. KESIMPULAN

Gelombang pengungsian yang terjadi di Eropa pada tahun 2014-2015 terjadi akibat pergolakan internal negara-negara Timur Tengah sejak tahun 2011. Peperangan yang terjadi telah menyebabkan rakyatnya tidak bisa lagi mendapatkan kedamaian dan kelayakan hidup. Banyak diantara mereka kemudian berusaha secara legal maupun tidak untuk masuk ke negara-negara lain guna meminta suaka atau sebagai pengungsi. Negara-negara Uni Eropa menjadi salah satu tujuan favorit bagi mereka.

Sebenarnya negara-negara Eropa dan Uni Eropa telah memiliki pengalaman panjang dalam mengelola isu migrasi baik itu migrant worker, asylum seekers, maupun refugee. Uni Eropa telah memiliki seperangkat rejim yang ditujukan untuk mengatur bagaimana negara-negara anggotanya memproses para pencari suaka dan perlindungan terhadap para pengungsi. Skema itu tertuang dalam CEAS yang selalu diperbarui dalam beberapa pertemuan-pertemuan Uni Eropa. Namun dalam kondisi yang tidak normal yang dikarenakan oleh krisis pengungsi, skema tersebut dirasa gagal menyelesaikan masalah.

Skema kerjasama pengungsi yang ada dirasa memberatkan negara-negara terdepan Uni Eropa yang menjadi tempat masuknya para pencari suaka. Protes dari Yunani dan Italia ditanggapi oleh Uni Eropa dengan mengeluarkan kebijakan baru berupa pembagian kuota kepada negara-negara anggotanya untuk menerima pencari suaka dan pengungsi. Kebijakan ini ditentang oleh negara-negara Visegard dan tidak sedikit pula negara-negara yang mendukung kebijakan kuota.

Faktor politik domestic menjadi dominan dalam menjelaskan mengapa negara-negara menolak kebijakan kuota. Para politisi dan partai politik sayap kanan mengambil momentum krisis pengungsi dan kebijakan Uni Eropa tersebut untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan kelompok. Mereka mengkampanyekan anti pengungsi dan penolakan terhadap kebijakan Uni Eropa dengan alasan menjaga kohesivitas masyarakatnya dan memainkan kebencian terhadap orang asing terutama muslim. Polling dan referendum di negara-negara tersebut menunjukkan bahwa masyarakat anti terhadap pengungsi. Inilah yang dimanfaatkan oleh pemerintah untuk menolak kebijakan Uni Eropa.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Jazeera. (2016, October 3). *Hungary votes on EU refugee quotas referendum*. Retrieved from Al Jazeera: <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/hungary-votes-eu-refugee-quotas-referendum-161002042908625.html>
- BBC. (2016, March 4). *Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in seven charts*. Retrieved from BBC: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
- Bebel, J., & Collier, J. (2015). Euroscepticism's Many Faces: The Cases of Hungary and the UK. *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 8.
- Benjamin Cunningham 'We protect Slovakia', <http://www.politico.eu/article/slovakia-fico-migrants-refugees-asylum-crisis-smer-election/>, 10 Februari 2016
- Clayton, J. (2016, September 20). *Over 300.000 refugees and migrants cross Med so far in 2016*. Retrieved from UNHCR: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/9/57e12c564/300000-refugees-migrants-cross-med-far-2016.html>
- Clayton, J., & Holland, H. (2015, December 31). *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*. Retrieved from UNHCR: <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html>
- Coplin, William.D., Marbun, Mercedes. (1992). *Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis Edisi Kedua*. Bandung: CV Sinar Baru.
- Council Decision. (2015). Council Decision (EU) 2015/1523. Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011 *Making globalisation Work for Everyone*. (2003). Belgia: European Commission Directorate General Press and Communication.
- Dunai, M. (2015, June 17). *Hungary to fence off border with Serbia to stop migrants*. Retrieved from Reuters: <http://www.reuters.com/article/us-hungary-immigration-idUSKBN0OX17I20150617>
- European Council. (2015, September 2015). *Council Decision (EU) 2015/1523*. Retrieved from Eur-Lex Access to European Union Law: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011
- Eurostat. (2016, December 14). *Asylum quarterly report* . Retrieved from Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Further_Eurostat_information

- Hofp, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 171-200.
- Holehouse, Matthew. (May 3, 2016). EU to Fine Countries ‘Hundreds of Millions of Pounds’ for Refusing to Take Refugees. *The Telegraph*. Retrieved from telegraph.co.uk
http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/10/161003_dunia_hungaria_kuota_pengungsi
<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-czech-idUSKBN0U60W620151223>,
 23 Desember 2015
<https://rightswireblog.org/2016/02/10/czech-republic-the-refugee-crisis-and-systematic-human-rights-violations/>, 28-12-2017
- Hungarian Government. (2013, October 1). *The New Fundamental Law of Hungary* . Retrieved from Website of The Hungarian Government:
<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>
- Hungary, M. o. (2004). *Gypsies/Roma In Hungary*. Budapest: Ministry of Foreign Affairs of Hungary.
- Ian Bache and Stephen George, 2006. *Politics in the European Union*, Second Edition, Oxford University Press : New York.
- Index Mundi. (2016, October 8). *Hungary Demographics Profile 2016*. Retrieved from Index Mundi: http://www.indexmundi.com/hungary/demographics_profile.html
- James Crisp and Matthew Day, “European divisions over migration brutally exposed by EU court judgment on refugee quotas”, dalam <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/09/06/eu-court-rejects-refugee-quota-challenge-hungary-slovakia/>, 6 September 2017**
- Katzenstein, P. J. (1996). *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- Klenner, Z., & Szép, Á. (2010). Refugees in Hungary at the beginning of the third millennium. *AARMS*, 261.
- Lyman, R. (2015, October 16). *Hungary Seals Border With Croatia in Migrant Crackdown*. Retrieved from The New York Times:
<http://www.nytimes.com/2015/10/17/world/europe/hungary-croatia-refugees-migrants.html>
- Morgentahu, Hans J. (1985). *Politics Among Nations : Struggle for Power and Peace 6th edition*. New York : Alfred A. Knopf.

Noack, R. (2015, September 3). *Muslims threaten Europe's Christian identity, Hungary's leader says*. Retrieved from The Washington Post:
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/03/muslims-threaten-europes-christian-identity-hungarys-leader-says/>

Poland's Prime Minister says country will accept no refugees as EU threatens legal action over quotas”, dalam <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-no-refugees-eu-legal-action-infringement-quotas-resettlement-beata-szydlo-commission-a7741236.html>, diakses 15 Januari 2018.

Pollet, K., & Mouzourakis, M. (2015). *Crossing Boundaries: The new asylum procedure at the border and restriction to accessing protection in Hungary*. Brussels: ECRE (European Council on Refugees and Exiles).

Prifti, A., & Hutcherson, K. (2016, October 5). *Hungary voters reject EU migrant-resettlement plan, but low turnout invalidates results* . Retrieved from CNN:
<http://edition.cnn.com/2016/10/02/europe/hungary-migrant-referendum/>

Reus-Smit, C. (2005). Constructivism. In S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Patterson, C. Reus-Smit, & J. True, *Theories of International Relations* (p. 196). New York: Palgrave Macmillan.

Russett, Bruce., Starr, Harvey. (1996). *World Politics: the Menu for Choice 5th*. New York: W.H. Freeman and Company.

Sarah Ben-Moussa, “Czech Republic: the refugee crisis and systematic human rights violations” dalam

Sik, E. (2016). *The Social Aspect of the 2015 Migration Crisis in Hungary*. Budapest: Táarki Social Research Institute.

Susan Senior Nello, 2005. *The European Union : Economics, Policies, and History*, the McGraw-Hill Companies : United Kingdom

The European Union : Still Enlarging. (2001). Belgia: European Commission Directorate General Press and Communication.

The Telegraph. (2015, September 23). *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'*. Retrieved from The Telegraph:
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/11884665/Refugee-crisis-EU-divided-as-Hungary-attacks-migrant-quota-as-unrealisable-and-nonsense.html>

The Telegraph. (September 23, 2015). *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant*

- quota as 'unrealisable and nonsense'. *The Telegraph*. Retrieved from telegraph.co.uk
- Trócsányi, G. (1939). The Hungarian National Character. *The Hungarian Quarterly Volume 5*, 197.
- Virostkova, L. (2015, June 24). *Hungary and allies reject EU migrant quotas*. Retrieved from Euobserver: <https://euobserver.com/beyond-brussels/129256>
- Warsito, Tulus. (1998). *Teori-Teori Politik Luar Negeri : Relevansi dan Keterbatasannya*. Yogyakarta: Bigraf.

Lampiran 1.

Luaran Penelitian Berupa Skripsi Mahasiswa Anggota Penelitian

Daftar Mahasiswa Mitra Penulis Skripsi

No	Nama Mahasiswa	Judul Skripsi
1	Elitasari Apriyani	Pengaruh Xenophobia Terhadap Kebijakan Penolakan Pengungsi oleh Pemerintah Hongaria
2	RIZTA SAFITRI	SIKAP UNI EROPADALAM MENGHADAPI PERBEDAAN RESPON NEGARA ANGGOTA TERKAIT KRISIS MIGRAN 2011-2016
3	Muhamad Sidiq S	Kerjasama Uni Eropa-Turki Dalam Penanganan Pengungsi
4	Wilma Istikasari	Upaya Komunitas Epistemik Dalam Mendorong Perubahan Kebijakan <i>Common European Asylum System</i> Tahun 2016

Lampiran 2.

Luaran Penelitian Berupa Bahan Ajar Mata Kuliah Kajian Uni Eropa

Perkuliahan Kajian Uni Eropa yang Peneliti ampu memiliki rancangan perkuliahan sebagaimana berikut tabel berikut ini.

PERTEMUAN KE- ...	KOMPETENSI DASAR	MATERI PERKULIAHAN		PERTEMUAN DAN STRATEGI	REFERENSI
		POKOK BAHASAN	SUB POKOK BAHASAN		
16	Menerangkan dinamika internal kerjasama EU	Tantangan yang muncul pasca tahun 2014	<ol style="list-style-type: none">1. Permasalahan Pengungsi di UE2. Britain Exit	Seminar Kelas	Hasil Penelitian Kemitraan 2017 “ Penolakan Negara-Negara Anggota Uni Eropa Terhadap Kebijakan Kuota Pengungsi”

Lampiran 3.

Draft Artikel Ilmiah

PENOLAKAN NEGARA-NEGARA UNI EROPA TERHADAP KEBIJAKAN KUOTA PENGUNGGSI

Oleh :

Sugito,S.IP, M.Si
Dra. Mutia Hariati H, M.Si.
Elitasari Apriyani, SIP
Muhamad Sidiq S., SIP
Rizta Safitri, SIP

Abstrak

Krisis pengungsi yang terjadi di Eropa pada tahun 2014-2015 telah menimbulkan permasalahan pelik bagi Uni Eropa. Kebijakan Uni Eropa untuk menerima pengungsi dari negara-negara Timur Tengah telah menimbulkan pro dan kontra di antara negara-negara anggotanya. Negara-negara Visegarad (Hungaria, Slovakia, Polandia, dab Ceko) menolak kebijakan tersebut. Sementara negara-negara yang mayoritas di Eropa Barat seperti Jerman, Perancis, Italia dan yang lainnya menerimanya.

Penelitian ini hendak menjawab permasalahan mengapa negara-negara Uni Eropa menolak kebijakan kuota pengungsi. Dengan menggunakan pendekatan kaum *intergovernmentalis* dan perumusan kebijakan luar negeri oleh William D.Coplin, maka penelitian ini akan melakukan komplementasi sitemik dan sub sistem atau analitik, guna mencari hubungan antara politik domestik serta lingkungan internasional yang mempengaruhi pengambilan kebijakan di negara-negara penolak kebijakan kuota pengungsi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor politik domestik berupa kemunculan politisi-politisi dan partai-partai berhaluan kanan menjadi penyebab dari penolakan pemerintah negara-negara Eropa khususnya Visegard terhadap kebijakan kuota pengungsi. Mereka mempergunakan sentimen anti Islam dan berdalih mempertahankan kohesivitas masyarakatnya untuk berkampanye menolak kebijakan kuota. Fenomena ini bertemu dengan kenyataan internasional bahwa kekuasaan Uni Eropa untuk memaksa negara anggotanya menerima kebijakan kuota ini tidak sekuat kebijakan dalam ranah European Community. Pengungsi yang diatur dalam klausul kerjasama Intergovernmental Pillars masih dapat ditolak oleh negara anggotanya. Akibatnya, kebijakan kuota menjadi cair untuk dinegosiasikan bahkan ditolak.

Pendahuluan

Uni Eropa tengah dilanda krisis imigran dengan datangnya hampir 1 juta pencari suaka (*asylum seekers*) dari berbagai Negara yang sedang mengalami konflik seperti Suriah, Afghanistan, Libya, dan Iraq ke Negara-negara Eropa. Diperkirakan gelombang migran akan terus berlanjut seiring dengan belum menentunya kondisi keamanan negara-negara di Timur Tengah akibat krisis politik dan juga ancaman ISIS.

Krisis migran yang terjadi saat ini, sebenarnya telah berlangsung sejak tahun 2014. Berdasarkan data dari UNHCR, pada tahun 2014 telah terjadi kenaikan jumlah pencari suaka sebesar satu setengah kali lipat dari jumlah tahun 2013. Hal ini diakibatkan oleh konflik dan ketidakstabilan di Suriah, Afghanistan, Iraq, Libya dan negara-negara Timur Tengah lainnya. Di wilayah Eropa, kenaikan jumlah pencari suaka sebesar 24% pada tahun 2014 yaitu sejumlah 216.300 orang dan pada tahun 2015 menjadi kurang lebih 1 juta orang yang artinya naik sebesar kurang lebih 5 kali lipat.

Meskipun tidak semua imigran yang datang ke Eropa untuk mencari suaka politik, namun sebagian besarnya adalah para pencari suaka. Jerman adalah negara yang menerima permintaan suaka terbanyak di tahun 2015 dengan jumlah lebih dari 476.000 orang. Hungaria berada pada peringkat kedua dengan jumlah 177.130 pencari suaka yang berusaha masuk melalui Yunani dan negara-negara Balkan Barat. Negara-negara seperti Denmark, Perancis, Italia, dan Austria menjadi negara terbesar ketiga yang menerima pangajuan suaka kurang lebih 100.000 orang (<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, 4 Maret 2016).

Meskipun Jerman menjadi tujuan paling favorit untuk para pencari suaka, namun apabila kita bandingkan dengan proporsi pencari suaka dengan jumlah penduduk negara, maka Hungaria menjadi yang tertinggi. Hampir 1.800 pengungsi per 100.000 penduduk Hungaria. Sementara itu Swedia di urutan kedua dengan 1.667 per 100.000 penduduk, dilanjutkan Jerman dengan 587 dan Inggris 60 per 100.000 penduduk negara. Di Uni Eropa sendiri rata-rata 260 dalam setiap 100.000 penduduk. (<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, 4 Maret 2016)

Tingginya gelombang imigran dan pencari suaka ini telah mengakibatkan ketegangan yang luar biasa di antara negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa. Negara-negara yang menjadi pintu masuknya para imigran seperti Hungaria, Yunani, dan Italia sangat keberatan dengan banyaknya pengungsi di negara mereka. Negara-negara tersebut kemudian mendesak Uni Eropa untuk melakukan pembicaraan terkait dengan pemerataan pengungsi ke negara-negara anggota lainnya. Tuntutan tersebut kemudian ditanggapi dengan dibukanya negosiasi tentang pemberlakuan kuota pengungsi di negara-negara anggota Uni Eropa.

Uni Eropa mengeluarkan Council Decision (EU) 2015/1523. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>, 2015) Isi dari keputusan itu adalah membagi beban pengungsi secara merata ke seluruh negara di Uni Eropa sesuai dengan kondisi kemakmuran dan ekonomi setiap negara. Uni Eropa juga meminta bekerja sama dengan UNHCR dalam implementasi kebijakan ini. Demi menguatkan keputusan ini, Uni Eropa juga memberikan sanksi kepada negara yang menolak implementasi dari keputusan ini. Sanksi yang diberikan Uni Eropa adalah denda sebesar €250,000 Euro setiap negara yang menolak pengungsi.

Keputusan Uni Eropa tersebut mendapatkan penentangan dari beberapa negara anggota. Empat negara anggota Uni Eropa di bagian timur; Hungaria, Republik Ceko, Rumania dan Slovakia dengan tegas menolak skema kuota wajib untuk menampung 120.000 imigran, termasuk pengungsi dari Suriah dan negara-negara bergolak lain. (http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/09/150923_dunia_imigran_eropatimur, 23 September 2015).

Hungaria menolak proposal dari Uni Eropa yang mana membagi kuota setiap negara untuk menerima pengungsi Timur Tengah yang masuk ke Uni Eropa. Péter Szijjártó, Menteri Luar Negeri dan Perdagangan Hungaria menyebutkan bahwa rencana ini tidak realistis (The Telegraph, September 23, 2015). Szijjártó menambahkan bahwa kebijakan ini malah akan menjadi makin banyaknya pengungsi Timur Tengah yang ke negara-negara Uni Eropa, bukan keputusan yang solutif. Hal ini cukup mengejutkan melihat sebelumnya Hungaria cukup pro terhadap pengungsi.

Victor Orban, Perdana Menteri Hungaria pada pertengahan 2015 melakukan kebijakan membangun pembatas di daerah perbatasannya agar menghindari para pengungsi Timur Tengah untuk masuk ke Hungaria secara ilegal. Pembatas tersebut terbuat dari gulungan kawat berduri dengan tinggi sepuluh kaki. Negara pertama yang menjadi prioritas

Hungaria dalam pembangunan pembatas ini adalah Serbia melihat banyaknya pengungsi Timur Tengah yang datang dari jalur Serbia. Pembatas antara Serbia dan Hungaria yang dibangun Hungaria ini sepanjang 175 km. Selain itu, Hungaria juga menyiapkan ribuan polisi berjaga di area perbatasan. Hungaria juga tidak akan segan-segan menghukum para pengungsi Timur Tengah yang nekat melewati perbatasan tanpa izin serta merusak pembatas dengan hukuman 4 tahun penjara.

Penolakan Republik Ceko terhadap kebijakan kuota tersirat dari beberapa pernyataan Perdana Menteriya, Bohuslav Sobotka dalam berbagai kesempatan. Sobotka mengkritik kebijakan Jerman yang menerima banyak imigran di negaranya. "Germany sent a signal that could be seen and heard in large parts of the Middle East and North Africa," he added. "That stimulated illegal migration to Europe. Unfortunately that cannot be denied." (<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-czech>, 23 Desember 2015). Kebencian serupa juga dimunculkan dalam pernyataannya dalam akun twiternya : "the refugees were an "invasion army", the women "mothers of future terrorists".

Sikap Slovakia pun senada dengan Republik Ceko dan Hungaria untuk menolak imigran. PM Robert Fico menolak kebijakan Uni Eropa yang membuka pintu bagi masuknya imigran ke Eropa. Penolakan itu didasari atas trauma peristiwa serangan teroris di Paris dan juga kerusuhan di Cologne, Jerman yang melibatkan sekelompok pendudukan local dengan beberapa pencari suaka. Fico mengatakan : "The only way to eliminate risks like Paris and Germany is to prevent the creation of a compact Muslim community in Slovakia". (<http://www.politico.eu/article/slovakia-fico-migrants-refugees-asylum-crisis>, 10 Februari 2016).

Dalam penelitian ini, permasalahan yang akan dimunculkan adalah Mengapa negara-negara anggota Uni Eropa (Visegard) menolak kebijakan penerimaan para pencari suaka dengan skema kuota ?

Pendekatan dan Metode Penelitian

Dalam mempelajari politik luar negeri, ada dua pendekatan utama, yaitu sistemik dan sub sistem atau analitik. Pendekatan sistemik mengawali analisisnya dari sistem yang bersangkutan pada konteks yang (sering) dianggap sebagai faktor eksternal dari suatu negara yang politik luar negerinya sedang dianalisa. Dalam hal ini faktor-faktor internal

tidak diabaikan tetapi mendapat porsi sekunder. Sedangkan dalam pendekatan analitik atau sub-sistemik, mengawali analisisnya dari konsep-konsep yang lebih bersifat internal. Misalnya, menempatkan unsur-unsur internal negara secara lebih signifikan dari pada unsur-unsur eksternalnya.

Dalam penelitian ini, peneliti memakai komplementasi pendekatan sistemik dan analitik. Artinya, kedua pendekatan tersebut akan digunakan untuk saling menutupi kekurangan satu dengan lainnya. Kekurangan pendekatan sistemik yang memomorduakan faktor-faktor internal akan dapat ditutupi dengan pendekatan analitik yang lebih menonjolkan unsur-unsur internal suatu negara. Sedangkan pendekatan analitik yang memomorduakan faktor eksternal negara akan tertutupi oleh pendekatan sistemik yang mengedepankan faktor eksternal.

Penelitian yang akan dilakukan ini adalah jenis penelitian deskriptif-analitis yang akan menguraikan beberapa faktor yang berpengaruh pengambilan kebijakan luar negeri negara-negara anggota Uni Eropa yang menolak keputusan kuota pengungsi. Dalam proses pengumpulan data dan penarikan kesimpulan akan mempergunakan metode kualitatif berdasarkan bahan-bahan pustaka yang diperoleh.

Interaksi Negara dan *Supra State Government* di Uni Eropa

Upaya orang untuk memahami fenomena Eropa dapat kita klasifikasikan dalam dua kajian. Pertama, Uni Eropa dipahami sebagai sebuah proses integrasi. Dalam perspektif ini, orang berusaha memahami mengapa negara-negara di benua Eropa mau bekerjasama dan membentuk suatu kerjasama Uni Eropa. Kedua, Uni Eropa dipahami sebagai suatu institusi regional. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana institusi Uni Eropa bekerja, bagaimana dampak kebijakan Uni Eropa terhadap negara-negara anggota dan negara-negara lainnya, serta bagaimana Uni Eropa berperan di dunia internasional.

Perkembangan awal studi tentang Uni Eropa lebih didominasi oleh penjelasan-penjelasan tentang mengapa negara-negara Eropa mau bergabung dan bagaimana proses integrasi Uni Eropa terjadi. Kalangan fungsionalis meminjam pemikiran David Mitrany (1943) mencoba menjelaskan bagaimana negara mau bekerjasama untuk membentuk organisasi regional atau internasional. Dalam perpektif fungsionalis, negara akan mau

berkerjasama bila mereka diberikan insentif. Insentif akan muncul bila negara dapat merasakan secara langsung dari hasil kerjasama yang dilakukan. Untuk memulai kerjasama tersebut, Mitrany menyarankan agar negara didorong untuk bekerjasama dalam urusan-urusan fungsional bukan urusan yang sifatnya highpolitics terkait dengan kedaulatan atau keamanan negara. Unit-unit fungsional itu diantaranya kesehatan, pendidikan, telekomunikasi, dan kemakmuran ekonomi. Urusan-urusan yang dikerjasamakan tersebut akhirnya akan diserahkan oleh negara-negara kepada badan yang dibentuk (organisasi internasional atau regional).

David Mitrany memiliki keyakinan bahwa negara akan memperluas area kerjasamanya seiring dengan didapatnya keuntungan dari kerjasama yang telah dilakukan. Keuntungan-keuntungan itulah yang nantinya memberikan insentif kepada negara anggota untuk mencoba menjalin kerjasama baru. Dengan semakin banyaknya area kerjasama ini maka terbangunlah “web of international activities and agencies”.

Secara lebih jelas, Ernst B. Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter, yang kemudian kita sebut sebagai orang-orang neo fungsionalis mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang bagaimana dan mengapa negara secara sukarela bergaul, bersatu dan bekerjasama dengan lainnya sehingga mereka kehilangan kedaulatannya.

Penjelasan neo fungsionalis bermula dari asumsi yang mereka bangun bahwa negara bukanlah aktor tunggal, melainkan memiliki kompleksitas actor di dalamnya. Hal ini bertentangan dari pandangan realisme yang berasumsi bahwa negara adalah aktor monolit yang direpresentasikan oleh pemerintah. Actor di dalam negara tidak hanya pemerintah, namun ada juga aktor non pemerintah seperti kelompok kepentingan, kelompok bisnis, individu, dan lainnya. Akibat dari kompleksitas itu adalah hubungan antar negara bukan lagi hanya bisa dibangun oleh pemerintah dalam bingkai hubungan politik atau trans-governmental, namun bisa dibangun atas hubungan antar aktor non pemerintah atau nomena transnational (pergerakan interest group lintas negara).

Neo fungsionalis memandang bahwa keberhasilan kerjasama Uni Eropa disebabkan oleh adanya “spillover effect”. Kerjasama Eropa bermula dari keinginan aktor-aktor non pemerintah dalam hal ini bisa kelompok bisnis atau individu untuk menjalin kerjasama dengan kelompok atau individu di negara lain. Kerjasama transnasional ini memberikan keuntungan pada mereka dan memberikan insentif untuk bekerjasama lebih luas lagi.

Insentif inilah yang disebut sebagai “functional spillover“. Pada tahap selanjutnya hubungan transnasiona ini diminta oleh aktor-aktor non pemerintah untuk dilembagakan secara politik oleh pemerintah dalam bingkai kerjasama politik. Tekanan inilah yang disebut sebagai “political spillover“.

Lebih jauh lagi, Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet (2012) melihat fenomena UE sebagai supranational governance. Pendapat dia berawal dari adanya masyarakat transnasional terutama actor-aktor non pemerintah yang terlibat dalam transaksi dan komunikasi lintas dalam konteks pengaturan-pengaturan institusional yang ditetapkan dalam Traktat Roma. Para transaktor ini (siapa pun yang mempertukarkan barang, jasa, ide, informasi atau dana melintasi batas negara) adalah mereka yang membutuhkan aturan, standar, dan mekanisme penyelesaian perselisihan UE. Dengan kata lain, mereka membutuhkan “tata pemerintahan di atas kekuasaan negara” (supranational governance). Kebutuhan akan supranational governance ini semakin mendesak mengingat rejim nasional mereka akan menghambat transaksi mereka. Oleh karena itu, kelompok transaktor ini akan menjadi pro integrasi dan mendorong pemerintah masing-masing untuk melakukan kerjasama untuk membantu tata Bersama.

Sebagai suatu supranational governance, maka UE dapat dipandang sebagai layaknya negara yang memiliki kedaulatan meskipun masih terbatas. Kedaulatan itu tercermin dari keputusan UE yang dapat mengikat kepada anggota-anggotanya. Uni Eropa juga memiliki mekanisme dalam pengambilan keputusan dengan berbagai institusi yang terlibat di dalamnya. Uni Eropa pun memiliki institusi untuk menegakkan kebijakan yang mereka ambil.

Berawal dari pandangan supranational governance tersebut, muncullah pendekatan baru dalam memahami UE dalam bingkai governance. Minimal ada dua pendekatan dalam hal ini yaitu *new institutionalism* dan *governance and policy networks*. *New institutionalism* berusaha untuk memahami interaksi antara institusi-institusi informal dengan institusi formal. Misalkan bagaimana upaya kelompok-kelompok kepentingan dalam memengaruhi negara-negarannya untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan di UE. Sementara itu, *governance and policy networks* menjelaskan tentang fenomena multi level governance di UE. Menurut Gary Mark (1993), *multi level governance* sebagai sistem negosiasi yang berkelanjutan diantara pemerintah-pemerintah yang ada dalam berbagai tingkatan

supranasional, nasional, regional, dan local. Uni Eropa adalah multi level governance.

Berbagai perspektif teoritis diatas dapat menjelaskan keberhasilan kerjasama Uni Eropa sejak didirikannya hingga saat ini. Pada awalnya, negara-negara Eropa bersepakat untuk bekerjasama dalam urusan batu bara dan baja. Perancis, Jerman, Belanda, Luksemburg, Belgia, dan Italia sepakat untuk membentuk kerjasama dan badan khusus yaitu European Coal and Steel Community pada tanggal 9 Mei 1950. Keuntungan yang didapat dari perdagangan bebas batu bara dan baja ini memberikan insentif kepada negara untuk memperluas kerjasamanya. Kerjasama kemudian bertambah dalam area energi dan atom dengan didirikannya European Atomic Energy Community (Euratom) dan European Economic Community (EEC) pada tahun 1957. Dengan demikian, diantara 6 negara Eropa tersebut telah terbentuk 3 jejaring kerjasama perdagangan bebas.

Perkembangan Uni Eropa semakin pesat seiring dengan besarnya keuntungan dari kerjasama antar anggota. Selain perdagangan bebas, terdapat custom union dan pasar tunggal Eropa. Kerjasama berlanjut pada tahun 1993 dengan disepakatinya Treaty of European Union pada 1 November 1993 untuk pendirian Uni Eropa dengan beranggotakan 15. Perluasan jejaring kerjasama tidak hanya bidang kerjasama, tapi juga keanggotaan. Intensif keuntungan kemakmuran ternyata membawa dampak pada semakin meningkatnya kemauan negara-negara Eropa untuk bergabung dengan Uni Eropa. Hingga tahun 2017 terdapat 28 negara anggota Uni Eropa.

Perjalanan integrasi Eropa dalam bingkai Uni Eropa bukan tanpa masalah. Misalkan ketidakmauan Inggris untuk bergabung dalam kerjasama mata uang tunggal Eropa atau Euro dan juga ketidakmauan Inggris untuk bergabung dalam Schengen Agreement. Uni Eropa juga seringkali tidak sepakat dalam beberapa hal terkait dengan sikap politik internasionalnya dalam menanggapi fenomena internasional, seperti pada kasus serangan Amerika Serikat ke Iraq. Baru-Baru ini, Uni Eropa kesulitan untuk meyakinkan negara-negara anggotanya untuk bekerjasama menghadapi krisis pengungsi.

Beberapa kegagalan UE dapat dijelaskan dengan pendekatan intergovermentalisme dari Stanley Hoffmann dan Andrew Moravcsik. Mereka mengkritik pandangan fungsional yang terlalu meniadakan peran negara dalam hal ini pemerintah dalam kemajuan kerjasama Uni Eropa. Menurut mereka, meskipun negara mau bekerjasama dalam unit-unit fungsional, namun pada akhirnya keputusan politik untuk bekerjasama ditangan pemerintah. Dalam hal

ini pemerintah berperan untuk mengarahkan kerjasama Uni Eropa untuk mempromosikan dan melindungi kepentingan nasional negaranya.

Moravcsik menambahkan bahwa pemerintah memerankan dua peran dalam dua level permainan (*two level games*). Peran pertama sebagai fasilitator dalam proses *domestic politics* yang bersifat pluralis dan akan menghasilkan kepentingan nasional. Kepentingan nasional tersebut kemudian diperjuangkan oleh pemerintah di tingkat internasional dengan menegosiasikannya dalam forum menteri untuk mendapatkan kesepakatan kebijakan untuk mengatasinya dan institusi yang akan dibentuk (*level kedua*).

Berkaca pada pendapat *intergovernmentalis* tersebut, maka sebenarnya penolakan negara-negara Eropa terjadi karena adanya proses *domestic politics* di masing-masing negara yang kemudian dijadikan kepentingan nasional oleh pemerintahannya. Pemerintah negara inilah yang kemudian membawanya dalam forum negosiasi menteri yang membahas tentang kebijakan imigrasi di Uni Eropa.

Kebijakan luar negeri tidak hanya merupakan respon dari situasi yang terjadi, namun juga harus di terima di dalam rumah sendiri. Maksudnya adalah pembuat keputusan suatu negara tidak hanya mempertimbangkan kebijakan apa yang baik dalam menangani suatu kasus, tetapi juga mengevaluasi dari opsi masyarakat domestik. Ketika pemerintah melakukan kebijakan di luar kemauan masyarakat domestik, maka masyarakat domestik akan menolak serta melakukan protes terhadap pemerintah. engambil keputusan akan memperhatikan situasi politik *domestic*. Dalam hal ini politik domestik diwarnai oleh porses artikulasi kepentingan dari berbagai actor *domestic* seperti partai politik, kelompok kepentingan, dan masyarakat yang ingin memengaruhi pembuat keputusan. Tujuan kelompok-kelompok tersebut adalah bagaimana nilai dan kepentingannya terakomodasi dalam kepentingan nasional yang akan diperjuangkan melalui politik luar negeri yang akan diambil nantinya.

Ted Hoft dan Peter J. Katzenstein menekankan bahwa perilaku negara terkonstruksi dalam nilai dan norma domestik negara. Negara dipandang sebagai aktor sosial yang memiliki identitas (Katzenstein, 1996). Identitas suatu negara dalam politik dunia adalah sedikit banyaknya merupakan kebiasaan sosial yang merupakan identitas dalam rumah (Hofp, 1998). Identitas tersebut terkonstruksikan dari nilai – nilai yang dianggap benar di dalam negara tersebut. Internalisasi nilai dan norma oleh aktor memberikan standar

kebenaran dari segala aspek dalam hidup, seperti ekonomi, politik, aktivitas budaya. Lalu, dari interaksi – interaksi sosial tersebut akan menjadi struktur sosial. Maka, konstruktivis mampu menjelaskan bagaimana perkembangan dari norma dan identitas tersebut dalam fenomena politik internasional.

Kemampuan Rejim Pengungsi Uni Eropa dalam Merespon Krisis Pengungsi

Gelombang pengungsi yang menerpa Uni Eropa tidak terlepas dari fenomena global tentang peningkatan jumlah pengungsi yang diakibatkan oleh berkecamuknya konflik di berbagai wilayah belahan dunia. Berdasarkan data dari UNHCR, ada sekitar 65,3 juta orang terusir dari tempat tinggalnya. Jumlah tersebut tertinggi setelah berakhirnya Perang Dunia ke-2. Apabila jumlah tersebut dirinci, maka 16,1 juta warga terusir dari wilayah negaranya dan mencari tempat pengungsian, 5,2 juta adalah pengungsi Palestina baik di dalam maupun luar negaranya, 3,2 juta para pencari suaka (*asylum seekers*) yang terusir dari negaranya dan belum mendapatkan persejuaan dari negara tujuan, serta 40,8 juta IDPs atau orang-orang yang tersusir dari tempat tinggalnya namun masih dalam satu wilayah negara.

Tingginya angka pengungsian di tahun 2015 disebabkan oleh konflik yang terjadi di Suriah dan negara-negara lainnya. Dalam data dari UNHCR tabel 4.1., nampak bahwa paling besar pengungsi berasal dari Suriah. Sebenarnya, sejumlah besar para pengungsi diterima di negara-negara berkembang bahkan miskin. Data UNHCR menunjukkan bahwa dari jumlah 16,1 juta pengungsi, 13,2 juta (86%) berada di negara-negara berkembang seperti Turki, Iran, Chad, Kenya, Uganda, Pakistan, dan Libanon. Sementara itu, hanya 2,2 juta pengungsi atau 14% berada di negara-negara maju seperti Jepang, Eropa, dan Australia. (UNHCR, 2016).

Bagi negara-negara Eropa, datangnya pengungsi biasanya dari jalur darat dan laut. Jalur darat melalui timur mediterania yaitu terutama dari Turki ke Yunani. Sedangkan jalur laut melalui bagian tengah mediterania yaitu dari Libya ke Itali dan juga di timur meditarania yaitu dari Turki ke Yunani. Berdasarkan data dari Frontex, kita dapati bahwa jumlah pengungsi terbesar terjadi pada tahun 2015 sebagaimana tabel 4.2.

Tabel 4.1. Negara asal pengungsi

Country	No. of refugees
1. Syria	4.9 million
2. Afghanistan	2.7 million
3. Somalia	1.12 million
4. South Sudan	778,700
5. Sudan	628,800
6. D.R. Congo	541,500
7. Central African Rep.	471,100
8. Myanmar/Burma	451,800
9. Eritrea	411,300
10. Colombia	340,200
TOTAL:	12.3 million (of 16.1 million)

Sumber : UNHCR dalam European Stability Initiative, 2017

Tabel 4.2. Jumlah Pengungsi di Uni Eropa tahun 2009-2017

	Eastern Med. route (Greece)	Central Med. route (Italy)	Other routes*	Total*
2009	39,975 65 %	11,043 18 %	10,242 17 %	61,260
2010	55,688 84 %	4,450 7 %	6,245 9 %	66,383
2011	57,000 43 %	64,300 49 %	9,800 8 %	131,100
2012	37,200 61 %	15,200 25 %	8,200 14 %	60,500
2013	24,800 32 %	45,300 58 %	8,600 11 %	78,700
2014	50,800 22 %	170,700 74 %	9,300 4 %	230,800
2015	885,400 84 %	154,000 15 %	10,000 1 %	1,049,400
2016	182,534 49 %	181,126 48 %	10,658 3 %	374,318

Sumber: FRONTEX, Annual Risk Analysis, 2016.

Pada kondisi normal, Uni Eropa telah memiliki beberapa mekanisme untuk menangani permasalahan imigran termasuk di dalamnya adalah pengungsi. Prinsip yang dijunjung tinggi oleh UE adalah penghormatan akan hak asasi manusia. Nilai-nilai kemanusiaan yang terkandung dalam HAM salah satunya adalah perlindungan terhadap para

pengungsi. Sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap pengungsi tersebut, Uni Eropa telah meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951 yang mengkonsolidasikan instrumen-instrumen internasional terkait pengungsi yang telah ada dan memberikan kodifikasi paling lengkap mengenai hak-hak pengungsi di tingkat internasional. Sebagai konsekuensinya, Uni Eropa harus menurunkan aturan-aturan dalam Konvensi tersebut ke dalam aturan-aturan mereka tentang pengungsi.

Kerjasama negara-negara UE dalam hal pencari suaka dan imigrasi mulai intensif dibicarakan sejak tahun 1990. Ketika itu muncul kebutuhan untuk Bersama guna mengatur proses dan standar penerimaan pengungsi dan pencari suaka di wilayah UE. Kerjasama ini berguna untuk mencegah upaya-upaya para pencari suaka untuk mencoba memasuki wilayah negara-negara UE dengan melakukan aplikasi di beberapa negara setelah mereka mendapatkan penolakan di datu negara UE. Untuk itu pada tahun 1990, 15 negara UE menyepakati adanya the Dublin Convention yang mengatur pencari suaka akan mendapatkan satu kali pelayanan pencarian suaka di tempat pertama mereka masuk.

Proses kerjasama yang lebih formal dalam melakukan harmonisasi kebijakan asylum tertuang dalam Treaty of Amsterdam in 1999. Perubahan kebijakan asylum dari pilar ketiga Treaty of European Union ke pilar pertama telah memberikan Komisi Eropa kewenangan untuk mengajukan proposal legislasi sejak tahun 2002. Sementara itu, pertemuan Dewan Uni Eropa di Tampere pada tahun 1999 telah meletakkan fondasi bagi pembentukan Common European Asylum System (CEAS) yang didasari oleh penerapan Konvensi Pengungsi 1951 secara penuh dan inklusif (Hatton, 2012:8).

The EU Common European Asylum System (CEAS) adalah seperangkat hukum UE yang disahkan pada tahun 2005 untuk memastikan bahwa setiap negara anggota UE melindungi hak-hak para pencari suaka dan pengungsi. CEAS mengatur beberapa hal yang terkait dengan standar minimum dan prosedur dalam memproses dan memutuskan aplikasi suaka, dan perlakuan terhadap para pencari suaka maupun pengungsi. Implementasi CEAS ini masih bervariasi di negara-negara anggota UE. Ada beberapa negara belum mengimplementasikan dengan baik dan ada juga yang telah efektif.

Berdasarkan pada aturan CEAS , suatu proses pencarian dan pemberian atau penolakan suaka kepada seseorang akan mengikuti prosedur sebagai berikut. Pada tahap pertama, para pencari suaka akan mendapatkan perlakuan yang adil dan transparan untuk

mengajukan suaka ke negara-negara UE. Proses yang adil ini dijamin oleh adanya Asylum Procedures Directive yang menjadi aturan dalam seluruh proses dari bagaimana mendaftar, bagaimana diperlakukan, bantuan apa yang akan diberikan kepada pencari suaka, bagaimana naik banding atas putusan komite untuk mengizinkan atau tidak mengizinkan tinggal di suatu wilayah, dan apa yang dapat dilakukan jika pencari suaka melarikan diri atau bagaimana menghadapi para pencari suaka yang meminta lagi suaka.

Tahap kedua adalah *reception conditions directive*. Pada tahap ini, para pencari suaka akan mendapatkan bantuan dari UE selama masa menjalani proses. Bantuan tersebut meliputi pemukiman, makanan, fasilitas kesehatan dan pekerjaan. Dengan adanya CEAS, maka para pencari suaka akan mendapatkan fasilitas yang seragam dimana pun mereka mengajukan suaka.

Tahap ketiga, pencari suaka akan di data dengan pengambilan sidik jari. Data diri para pencari suaka akan terekam dalam Eurodac dan dapat diakses oleh negara-negara UE. Dengan demikian, mereka dapat mengurus aplikasi suaka di manapun mereka pertama kali tiba. Tahapan ini juga menggunakan Peraturan Dublin yang pada prinsipnya negara pertama atau tujuan pencari suaka harus memproses pencarian suaka.

Tahap keempat, setelah para pencari suaka terdaftar, maka mereka akan diwawancarai oleh pekerja sosial UE yang telah dilatih mengenai hukum UE. Proses ini dinamakan *qualification directive* yang bertujuan untuk memutuskan apakah seorang pencari suaka akan ditetapkan sebagai pengungsi atau hanya penerima perlindungan tambahan dari UE. Apabila pendaftar dinyatakan sebagai pengungsi, maka mereka akan mendapatkan hak-haknya seperti pemukiman, layanan kesehatan, kesempatan kerja, dan lainnya .

Tahap kelima bisa dilakukan ketika keputusan UE menolak pemberian status pengungsi kepada pencari suaka. Dalam kasus seperti ini, maka pencari suaka dapat mengajukan banding kepada pengadilan. Apabila keputusan hakim tetap menolak pemberian suaka, maka pencari suaka akan dikembalikan ke negara asal atau negara transit. Namun bila hakim menerima keberatan pencari suaka dan memutuskan memberikan status pengungsi, maka mereka akan mendapatkan hak-haknya sebagai pengungsi.

CEAS dilengkapi dengan beberapa ketentuan dalam penanganan pengungsi. (European Commission , 2017). Pertama, *European Refugee Fund* diaplikasikan dengan cara Uni Eropa membantu negara-negara anggota yang menghadapi masalah pengungsi agar

konsistensi akses, keadilan, dan keefektifan prosedur pemberian suaka dapat terjamin. Kedua, *Temporary Protection Directive* adalah sebuah tindakan perlindungan sementara yang diberikan kepada pengungsi dari negara-negara diluar Uni Eropa yang tidak dapat kembali ke negara asalnya. Tindakan ini dilakukan untuk mengurangi disparitas kebijakan Uni Eropa dengan situasi gelombang pengungsi yang tinggi, serta mempromosikan solidaritas dan pembagian beban di antara negara Uni Eropa sebagai negara penerima pengungsi. Dan ketiga, *Family Reunification Directive* adalah sebuah kebijakan yang memungkinkan bagi keluarga pengungsi untuk disatukan kembali dengan beberapa syarat yang ada dan memungkinkan untuk dipertemukan. Pengaturan-pengaturan tersebut kemudian dijadikan rujukan bagi negara-negara Uni Eropa yang menghadapi masalah pengungsi baik yang berasal dari dalam kawasan maupun dari luar kawasan Eropa.

Dalam meningkatkan keamanan Uni Eropa menghadapi imigran yang semakin banyak dibentuklah **Frontex**. Frontex merupakan pasukan khusus yang diharapkan dapat membendung laju imigran ilegal yang berdatangan ke Eropa. Frontex akan memberi latihan khusus kepada penjaga keamanan lain di negara-negara anggota yang paling banyak dilanda imigran gelap. Frontex dilengkapi dengan perlengkapan canggih di perbatasan dan sistem intelijensi yang bisa mengidentifikasi imigran ilegal. Uni Eropa juga bekerjasama dengan kepolisian setiap negara anggota Uni Eropa dalam menangani kasus imigran ini. Program ini disebut dengan *Thematic Programme for Cooperation on Migration* (European Commission, 2017).

Ketidakmerataan pembagian kuota imigran di Eropa akhirnya pada tahun 2011 Uni Eropa membentuk Uni Eropa membentuk **European Asylum Support Office** (EASO), organisasi ini dibentuk untuk melindungi dan menangani masalah pengungsi di kawasan Eropa dan memperkuat implementasi Common European Asylum System (CEAS) (European Union, 2017). Ketidakmerataan jumlah pengungsi di setiap negara Eropa akan menjadi tugas dari EASO agar pembagian Kuota Imigran dibagi secara proposional. EASO bekerjasama dengan negara asal dan negara pihak ketiga untuk merelokasi pengungsi yang ada. Hal ini dilakukan agar pengungsi mendapatkan penanganan yang tepat. Selain itu juga permasalahan finansial negara penerima menjadikan alasan dilakukannya relokasi pengungsi agar tidak memberikan beban yang lebih banyak ke negara penerima imigran.

Kebijakan Migrasi dan Asylum semakin menjadi perhatian Uni Eropa terlebih setelah mereka menghadapi gelombang pengungsian yang hebat pada tahun 2014. Selama periode krisis pengungsi, berbagai pertemuan dan kebijakan dilakukan untuk mendapatkan solusi jangka pendek, menengah maupun Panjang. Komisi UE telah melakukan pertemuan pada bulan Mei 2015 dan mengeluarkan European Migration Agenda. Agenda ini adalah dokumen politik yang menggarisbawahi prioritas-prioritas dalam hal migrasi, asylum dan kebijakan-kebijakan perbatasan. (Carrera et.al, 2015:3). Agenda ini mengidentifikasi adanya 6 aksi jangka pendek untuk mengatasi krisis pengungsi, yaitu mekanisme relokasi untuk para pencari suaka diantara negara-negara UE, mekanisme relokasi 20,000 pengungsi dari luar UE dan penambahan €50 juta anggaran 2015-2016 untuk mendukung skema penanganan pengungsi, peningkatan kapasitas dan anggaran untuk EU External Border Agency (Frontex) guna melakukan pengawasan bersama perbatasan dan operasi penyelamatan para pencari suaka di laut Mediterranean (yang disebut ‘Triton’ and ‘Poseidon’), penambahan dana darurat bagi negara-negara anggota UE yang ada di garis depan pintu masuknya pengungsi ke EU sebesar €60 juta, Penguatan *Europol’s joint maritime information* untuk menunjang operasi di laut Mediterania, dan mendirikan operasi Establishing a Common Security and Defence Policy (CSDP) di laut Mediterania untuk mencegah penyelundupan manusia.

Hingga saat ini, pembicaraan-pembicaraan dan berbagai kebijakan yang telah diambil oleh Uni Eropa dan negara-negara anggota belum dapat menyelesaikan secara tuntas berbagai dilemma yang dihadapi dalam krisis pengungsi. Permasalahan utama adalah pada aksi efektif dalam melakukan remodeling dari pembagian tanggungjawab perlindungan dan hak asasi manusia diantara pemerintah negara-negara anggota UE ketika mekanisme Dublin tidak lagi bisa berjalan dalam masa krisis (Carrera et.al, 2015:2). Beberapa negara seperti Jerman, Perancis, Luxemburg, Belgia begitu antusias mengikuti kebijakan UE, namun demikian negara-negara seperti Hungaria, Ceko, Slovakia, dan Polandia enggan untuk mengikuti langkah kebijakan UE.

Politisi dan Partai Politik Sayap Kanan dalam Mempengaruhi Penolakan Kebijakan Kuota Pengungsi

Kebijakan kuota pengungsi yang dikeluarkan oleh UE ternyata mendapatkan penentangan dari beberapa negara anggotanya. Negara-negara tersebut tergabung dalam negara-negara Visegrad Group yang terdiri atas Hungaria, Polandia, Republik Ceko, dan Slovakia. Para pemimpin dari Kelompok Visegrád (Republik Ceko, Hungaria, Polandia, Slovakia) menyatakan bahwa mereka tidak akan menerima kebijakan kuota imigran yang diusulkan oleh komisi eropa dalam jangka panjang, yang dikatakan dalam pertemuan yang digelar di Praha. (european refugee crisis: a systematic violation of human rights , 2015).

Menghadapi kebijakan kuota tersebut, pemerintah Hungaria and Slovakia, dengan didukung oleh negara-negara Eropa Timur lainnya, mengajukan gugatan ke pengadilan untuk membatalkan keputusan EU guna merelokasi 120.000 para pencari suaka dari Suriah dan negara lainnya. Hungaria telah membangun pagar pembatas dengan Serbia dan Kroasia untuk menolak memproses para pencari suaka dibawah mekanisme kuota tersebut. Apa yang dilakukan oleh Hungari telah mendapatkan kecaman internasional. Perdana Menteri Polandia, Beata Szydlo, juga menentang kuota tersebut dengan mengatakan : “Poland cannot accept refugees.” (<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-no-refugees-eu-legal-action-infringement-quotas-resettlement-beata-szydlo-commission-a7741236.html>).

Penolakan serupa juga disuarakan oleh Juru Bicara Kementerian Luar Negeri Slovakia, Peter Susko. Pemerintah Slovakia menghargai keputusan peradilan untuk menolak pencabutan kebijakan kuota UE, namun pemerintahnya menyebut bahwa kebijakan kuota cacat. Dia mengatakan : “We retain the opinion, however, that the so-called relocation compulsory quotas failed to work in real life as proven by only about 16 per cent of the original number of migrants relocated so far” (Crisp and Day, 2017)

Factor domestic politik menjadi yang utama dibalik penolakan negara-negara Visegrad tersebut. Faktor yang dimaksud adalah munculnya politisi dan partai-partai berhaluan kanan yang berkuasa dinegara-negara Visegrad. Para penguasa ini memanfaatkan ketakutan masyarakatnya untuk menerima pengungsi sebagai legitimasi untuk mengambil kebijakan penolakan. Tuntutan warga ini disebabkan oleh persepsi xenophobia dan islamophobia terhadap para pengungsi yang mayoritas berasal dari Timur Tengah dan beragama Islam. Penolakan juga bertujuan untuk mendapatkan popularitas di mata masyarakatnya demi keuntungan politik.

Faktor ini nampak di penolakan Ceko atas pengungsi yang masuk melewati negaranya. Keengganan Ceko untuk memproses para pencari suaka dan memeberikan perlindungan yang layak bagi mereka dapat kita lihat dari statement yang berbau xenophobia dari Presiden Ceko Miloš Zeman terhadap para pengungsi. President Zeman telah menentang masuknya para pengungsi dengan dalih bahwa para pengungsi akan membawa hukum shariah dan membahayakan masyarakat Ceko. Zeman mengatakan : “The beauty of our women will be hidden, as they’ll be forced to wear burkas,” dan dia menambahkan bahwa: “Though I can think of some for whom this would be an improvement.” (*Ben-Moussa, 2016*)

Zeman juga mengatakan bahwa masuknya perngungsi ke UE adalah suatu “organized invasion” dan meminta para pengungsi tetap di negaranya untuk memerangi ISIS. Pernyataan yang sangat tidak menghormati norma hak asasi manusia adalah ketika mengatakan bahwa tidak mungkin untuk mengintegrasikan Msulim dalam masyarakat Eropa dan oleh karena itu Dia berencana untuk melakukan koordinasi dengan Ikhwanul Muslim di Mesir untuk menganganinya (*Ben-Moussa, 2016*).

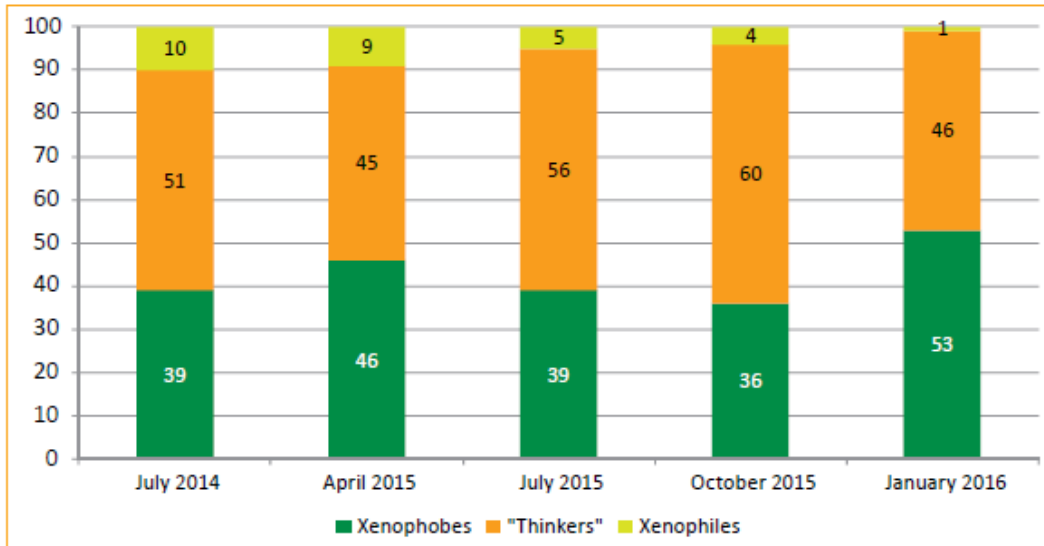
Hal senada juga terjadi di Hongaria. Suatu badan riset independen Hungaria, TARKI telah melakukan riset untuk mengetahui seberapa tinggi tingkat Xenophobia⁴, xenophilia⁵, dan thinkers⁶ di masyarakat Hungaria. Riset yang dilakukan pada tahun 2015 hingga Januari 2016 menunjukkan bahwa Xenophobia pada tahun 2016 adalah yang tertinggi sejak tahun 2014 yaitu sebesar 53%, thinkers 46 % dan Xenophilia menjadi yang paling terendah sejak tahun 2014 sebesar 1%. Fenomena ini kemudian dimanfaatkan oleh para politisi anti Imigran di Hungaria untuk menggencarkan kampanye politik mereka untuk anti terhadap imigran (*Simonovits and Bernat, 2016:7*).

⁴ Xenophobia merupakan prasangka buruk yang kuat terhadap orang asing.

⁵ Xenophilia merupakan ketertarikan terhadap orang asing.

⁶ Thinkers adalah yang belum memutuskan apakah pro ataupun kontra terhadap orang asing

Grafik 1.1 Tingkat Xenophobia di Hongaria



Source: TÁRKI Omnibus 2014–2016.

Victor Orbán, Perdana Menteri Hongaria, merespon bahwa gelombang besar migrasi ini hanya akan membawa luka dan ancaman pada orang – orang Eropa, maka ini harus dihentikan (Lyman, 2015). Hal yang sama juga diungkapkan oleh Péter Szijjártó, Menteri Luar Negeri dan Perdagangan, bahwa rencana pembagian kuota pengungsi tidak realistis (The Telegraph, 2015). Viktor Orbán menyebutkan bahwa Eropa dan budaya Eropa memiliki akar Kristen. Sedangkan pengungsi mayoritas berasal dari Timur Tengah yang memiliki akar Islam mengancam identitas Eropa (Noack, 2015). Sehingga, perlu tindakan untuk membendung gelombang pengungsi Timur Tengah yang datang ke Eropa untuk melindungi identitas Eropa. Hal ini diimplementasikan dengan penolakan keras Hongaria atas pengungsi Timur Tengah. Hongaria bahkan juga menolak proposal Uni Eropa dalam pembagian kuota penerimaan suaka yang tertulis pada Council Decision (EU) 2015/1523.

Secara politik, Pemerintah Hungaria berupaya untuk mendapatkan mandate dari rakyatnya guna menolak kuota penerimaan suaka. Referendum yang diadakan pada 2 Oktober 2016 berakhir dengan “kemenangan” pemerintah dimana Hampir 98 persen suara mendukung rencana Orban menolak rencana Uni Eropa itu (http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/10/161003_dunia_hungaria_kuota_pengungsi, diakses 15 Januari 2018). Hasil ini memang ditolak oleh kubu oposisi karena referendum hanya diikuti oleh 43% rakyatnya. Namun demikian, kubu pemerintah mengklaim bahwa

kemenangan referendum ini mengikat secara politik dan hukum bagi pemerintah untuk menolak kebijakan Uni Eropa tentang kuota.

Penentangan terhadap kuota pengungsi yang terjadi Polandia juga memiliki pola serupa dengan Hungaria dan Ceko. Partai sayap kanan Civic Platform menolak kesepakatan yang telah dibuat oleh Pemerintah sebelumnya untuk setuju dengan Uni Eropa. Pemimpin Partai Civic Platform, Grzegorz Schetyna, menyesalkan kesepakatan yang telah dibuat oleh pemerintah sebelumnya dan mengatakan bahwa partainya menolak menerima pengungsi (Cienski, 2017). Penolakan ini mendapatkan legitimasi dari $\frac{3}{4}$ masyarakat Polandia yang mendukung penolakan pengungsi.

Partai Rakyat Polandia (Polish People's Party) juga menolak kebijakan pengungsi. Secara kasar pemimpin mereka, Władysław Kosiniak-Kamysz, mengatakan bahwa “We'll never close the door to orphans, but let the young men fight for the freedom of their countries.” (Cienski, 2017). Pemimpin partai yang sedang berkuasa Kaczyński menyampaikan antipatinya terhadap pengungsi dengan mengatakan bahwa :” would have to completely change our culture and radically lower the level of safety in our country.” Dia juga menyatakan bahwa : “Poland would have to use some repression” to prevent “a wave of aggression, especially toward women” on the part of asylum seekers” (Cienski, 2017).

Slovakia yang mendapatkan quota pengungsi sebesar 200 orang dari penampungan di Turki, Yunani, dan Italia menolak untuk menerima pengungsi muslim. Hal ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri, Ivan Netik, yang mengatakan : “ Muslims would not be accepted because they would not feel at home”. Penolakan ini dengan dalih bukan untuk deskriminasi tetapi untuk menjamin kohesifitas masyarakat Slovakia (<http://www.bbc.com/news/world-europe-33986738>, diakses 15 Januari 2018).

Dalih menjaga kohesivitas masyarakat Slovakia berkaca pada realitas social dimana 62.0% penduduknya beragama Katolik Roma, 8.9% Protestan, 3.8% Katolik Yunani, dan, 0.9% Otokok. Fenomena ketakutan terhadap Islam menjadi factor dominan untuk tidak menerima pengungsi Muslim. Ketakutan ini terbukti dengan disetujuinya undang-undang yang menaikkan batas penganut agama Islam minimum untuk kemudian diakui secara resmi oleh negara dari 25.000 menjadi 50.000 pada tahun 2016 (<https://www.rt.com/news/368755->

[slovakia-islam-religion-law/](#), diakses 15 Januari 2017). Slovakia juga menjadi anggota Uni Eropa terakhir yang tidak memiliki masjid.

KESIMPULAN

Gelombang pengungsian yang terjadi di Eropa pada tahun 2014-2015 terjadi akibat pergolakan internal negara-negara Timur Tengah sejak tahun 2011. Peperangan yang terjadi telah menyebabkan rakyatnya tidak bisa lagi mendapatkan kedamaian dan kelayakan hidup. Banyak diantara mereka kemudian berusaha secara legal maupun tidak untuk masuk ke negara-negara lain guna meminta suaka atau sebagai pengungsi. Negara-negara Uni Eropa menjadi salah satu tujuan favorit bagi mereka.

Sebenarnya negara-negara Eropa dan Uni Eropa telah memiliki pengalaman panjang dalam mengelola isu migrasi baik itu migrant worker, asylum seekers, maupun refugee. Uni Eropa telah memiliki seperangkat rejim yang ditunjukkan untuk mengatur bagaimana negara-negara anggotanya memproses para pencari suaka dan perlindungan terhadap para pengungsi. Skema itu tertuang dalam CEAS yang selalu diperbarui dalam beberapa pertemuan-pertemuan Uni Eropa. Namun dalam kondisi yang tidak normal yang dikarenakan oleh krisis pengungsi, skema tersebut dirasa gagal menyelesaikan masalah.

Skema kerjasama pengungsi yang ada dirasa memberatkan negara-negara terdepan Uni Eropa yang menjadi tempat masuknya para pencari suaka. Protes dari Yunani dan Italia ditanggapi oleh Uni Eropa dengan mengeluarkan kebijakan baru berupa pembagian kuota kepada negara-negara anggotanya untuk menerima pencari suaka dan pengungsi. Kebijakan ini ditentang oleh negara-negara Visegrad dan tidak sedikit pula negara-negara yang mendukung kebijakan kuota.

Faktor politik domestic menjadi dominan dalam menjelaskan mengapa negara-negara menolak kebijakan kuota. Para politisi dan partai politik sayap kanan mengambil momentum krisis pengungsi dan kebijakan Uni Eropa tersebut untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan kelompok. Mereka mengkampanyekan anti pengungsi dan penolakan terhadap kebijakan Uni Eropa dengan alasan menjaga kohesivitas masyarakatnya dan memainkan kebencian terhadap orang asing terutama muslim. Polling dan referendum di negara-negara tersebut menunjukkan

bahwa masyarakat anti terhadap pengungsi. Inilah yang dimanfaatkan oleh pemerintah untuk menolak kebijakan Uni Eropa.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Jazeera. (2016, October 3). *Hungary votes on EU refugee quotas referendum*. Retrieved from Al Jazeera: <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/hungary-votes-eu-refugee-quotas-referendum-161002042908625.html>
- BBC. (2016, March 4). *Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in seven charts*. Retrieved from BBC: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
- Bebel, J., & Collier, J. (2015). *Euroscepticism's Many Faces: The Cases of Hungary and the UK. Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 8.
- Benjamin Cunningham 'We protect Slovakia', <http://www.politico.eu/article/slovakia-fico-migrants-refugees-asylum-crisis-smer-election/>, 10 Februari 2016
- Clayton, J. (2016, September 20). *Over 300.000 refugees and migrants cross Med so far in 2016*. Retrieved from UNHCR: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/9/57e12c564/300000-refugees-migrants-cross-med-far-2016.html>
- Clayton, J., & Holland, H. (2015, December 31). *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*. Retrieved from UNHCR: <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html>
- Council Decision. (2015). Council Decision (EU) 2015/1523. Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011*Making globalisation Work for Everyone*. (2003). Belgium: European Commission Directorate General Press and Communication.
- Dunai, M. (2015, June 17). *Hungary to fence off border with Serbia to stop migrants*. Retrieved from Reuters: <http://www.reuters.com/article/us-hungary-immigration-idUSKBN0OX17I20150617>
- European Council. (2015, September 2015). *Council Decision (EU) 2015/1523*. Retrieved from Eur-Lex Access to European Union Law: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011
- Eurostat. (2016, December 14). *Asylum quarterly report*. Retrieved from Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Further_Eurostat_information
- Hofp, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 171-200.
- Holehouse, Matthew. (May 3, 2016). EU to Fine Countries 'Hundreds of Millions of Pounds' for Refusing to Take Refugees. *The Telegraph*. Retrieved from http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/10/161003_dunia_hungaria_kuota_pengungsi
<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-czech-idUSKBN0U60W620151223>, 23 Desember 2015
<https://rightswireblog.org/2016/02/10/czech-republic-the-refugee-crisis-and-systematic-human-rights-violations/>, 28-12-2017
- Hungarian Government. (2013, October 1). *The New Fundamental Law of Hungary*. Retrieved from Website of The Hungarian Government:

- <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>
- Hungary, M. o. (2004). *Gypsies/Roma In Hungary*. Budapest: Ministry of Foreign Affairs of Hungary.
- Ian Bache and Stephen George, 2006. *Politics in the European Union*, Second Edition, Oxford University Press : New York.
- James Crisp and Matthew Day, “European divisions over migration brutally exposed by EU court judgment on refugee quotas”, dalam <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/09/06/eu-court-rejects-refugee-quota-challenge-hungary-slovakia/>, 6 September 2017**
- Katzenstein, P. J. (1996). *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- Klenner, Z., & Szép, Á. (2010). Refugees in Hungary at the beginning of the third millennium. *AARMS*, 261.
- Lyman, R. (2015, October 16). *Hungary Seals Border With Croatia in Migrant Crackdown*. Retrieved from The New York Times: <http://www.nytimes.com/2015/10/17/world/europe/hungary-croatia-refugees-migrants.html>
- Noack, R. (2015, September 3). *Muslims threaten Europe’s Christian identity, Hungary’s leader says*. Retrieved from The Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/03/muslims-threaten-europes-christian-identity-hungarys-leader-says/>
- Poland's Prime Minister says country will accept no refugees as EU threatens legal action over quotas”, dalam <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-no-refugees-eu-legal-action-infringement-quotas-resettlement-beata-szydlo-commission-a7741236.html>, diakses 15 Januari 2018.**
- Pollet, K., & Mouzourakis, M. (2015). *Crossing Boundaries: The new asylum procedure at the border and restriction to accessing protection in Hungary*. Brussels: ECRE (European Council on Refugees and Exiles).
- Prifti, A., & Hutcherson, K. (2016, October 5). *Hungary voters reject EU migrant-resettlement plan, but low turnout invalidates results* . Retrieved from CNN: <http://edition.cnn.com/2016/10/02/europe/hungary-migrant-referendum/>
- Sarah Ben-Moussa, “Czech Republic: the refugee crisis and systematic human rights violations” dalam Sik, E. (2016). *The Social Aspect of the 2015 Migration Crisis in Hungary*. Budapest: Társki Social Research Institute.**
- Susan Senior Nello, 2005. *The European Union : Economics, Policies, and History*, the McGraw-Hill Companies : United Kingdom
- The Telegraph. (2015, September 23). *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'*. Retrieved from The Telegraph: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/11884665/Refugee-crisis-EU-divided-as-Hungary-attacks-migrant-quota-as-unrealisable-and-nonsense.html>
- The Telegraph. (September 23, 2015). *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'*. *The Telegraph*. Retrieved from telegraph.co.uk
- Virostkova, L. (2015, June 24). *Hungary and allies reject EU migrant quotas*. Retrieved from Euobserver: <https://euobserver.com/beyond-brussels/129256>