PROCEEDING

The 3rd Convention of European Studies

May 21-23, 2014 | Universitas Gadjah Mada
Yogyakarta, Indonesia

Organized by:

Supported by:
# CONTENT

Copyright ........................................................................................................... ii  
Preface ............................................................................................................... iii  
Foreword .......................................................................................................... iv  
Content .............................................................................................................. v  

## GENERAL AND ACADEMICS

**Contemporary Issues in Europe**  
*Europeanisation Abad XXI: Metodologi Bottom Up dalam Pembentukan Identitas Regional Uni Eropa* .......................................................... 2  
*Impacts of the European Union Eastern Partnership on Eurasia Future..* 22  
*Korupsi dan Masa Depan Uni Eropa* .......................................................... 74  
*Krisis Ukraina dan Kaitannya dengan Prospek Integrasi Ukraina ke Uni Eropa* .......................................................... 86  
*Politik Pengungsi Uni Eropa: Dilema antara Norma dan Realitas* ........ 111  
*Regulasi Perfilman Eropa dalam Menghadapi Hegemoni Film Amerika* 128  
*Serikat Periode 2004-2011* .......................................................... 153  
*The Cultural Conflict of European Integration: The Past and Future of Enlargement* .......................................................... 177  

## Cooperation and the Dynamics of Relations between Indonesia and European Union

*Indonesia - European Union Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA) sebagai Strategi Pengamanan Pasar dalam Menghadapi Persaingan Dagang ASEAN Economic Community* ........... 207  
*Kerjasama Bilateral Indonesia – Uni Eropa dan Kolektivitas ASEAN* ... 237  
*Normative Power or Global Governmentality? A Critical Analysis of European Union’s Civil Society Strengthening Programs in Post-New Order in Indonesia* .......................................................... 253
Europe and The Study of International Relations: Theoretical and Conceptual Development

Copenhagen School dan Logika Sekuritisasi : Kontribusi dan Problematikanya .............................................................. 280

Illegal Migration dan People Smuggling di Eropa: Upaya Penanganan dan Permasalahan di Dalamnya ........................................... 292

Open Regionalism Mempercepat Multilateralisme Global, Benarkah? .................................................................................. 310

International Relations of Europe

Conflicting Perspective on World Order: The European Union vs. The Russian Federation ............................................................ 326

Human Rights Promotion and the Limits of European Normative Power in Indonesia .................................................................. 331

International Democracy Assistance to Indonesia: A Case of EU Democracy Assistance ......................................................... 346

Memimpin Koalisi: Peran Gagasan dan Aktivisme Politik Luar Negeri Prancis di Libya .................................................................... 365

Relasi NATO – Uni Eropa dalam Keamanan Regional Eropa .................................................................................. 394

UNDERGRADUATE STUDENT

Contemporary Issues in Europe

Between Norms and Challenges, An Analysis the Impact of Liberal Migration Policy Transformation to Social Instability in Sweden: Case Study “Stockholm Riots May 2013” ...................................................... 414

Greece’s Turmoil in the Post-Euro Crisis ......................................................................................................................... 431

Not Necessarily Abel and Cain? Using CSDP - NATO Cooperation to Tackle the Problem of Selectivity in Humanitarian Interventions .............. 443

Outright Monetary Transaction’s Legal Battle: Does It Really Worth the Fight? ........................................................................ 456

The Danger of Choosing a Wrong Leader: Viktor Yanukovych .................................................................................. 478

Ukraine Crisis: Unveiling the Stages of the Second Cold War .............................................................. 495

Unemployee in Europe and Its Implication for Global Economic Stabilization ........................................................................ 521
Cooperation and the Dynamics of Relations between Indonesia and European Union
Defining Human Rights in Indonesia and European Union Relations; Analyze the Influence of Freedom West Papua Global Activism ............... 536
Simultansi Krisis Kapitalisme dan Peluang Gerakan Kiri di dalam
Pemilu Elektoral: Studi Kasus di Indonesia dan Eropa ....................... 550
Self-Defining Roles beyond Genders: Mirroring Europe on Gender-
Neutral Politics, Advancing Towards Indonesian Civil Society ............. 573

Europe and The Study of International Relations: Theoretical and
Conceptual Development
Analisis Rational Actor Model (RAM) terhadap Kepentingan Uni Eropa,
Rusia, dan Amerika Serikat dalam Krisis Ukraina ......................... 588
Multi Dimension Perspectives towards Swiss Immigration Policy ........ 616
Persatuan Masyarakat Eropa dalam Kerangka Kosmopolitanisme .......... 633

International Relations of Europe
Clustering Position of European Union Member States on Turkey's EU
Candidacy ........................................................................ 657
International Relations of Europe: European Prospect on Asia ............ 676

Politics and Governance in Europe
Peran Jerman dalam Green Diplomacy Network pada Kursi
Kepresidenan Uni Eropa Tahun 2007 .............................................. 688
Qualified Majority Voting (QMV) & Supranasionalitas Council of
Ministers: Langkah Menuju Integrasi Uni Eropa ............................. 704
Politik Pengungsi Uni Eropa: 
Dilema antara Norma dan Realitas

V.L. Sinta Herindrasti
Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
UKI
Herindrasti@yahoo.com

Abstract

European Union is facing great dilemma on refugee problem. In the one hand EU is fully aware about the refugees’ rights as a base in handling the refugee problems; but at the other hand it is not easy for EU to realize it within the context of economic crisis, xenophobic feeling, racism and negative discourse on migration.

Historically, EU has enough experiences to overcome refugee’s problems especially since World War II. EU has been trying to develop a holistic and comprehensive approach through resolutions, regulations, and joint-programs to create common guidelines for member states to deal with the unprotected refugees.

But with the fact that there were enormous victims in the case of Lampedusa tragedy (2013) where up to around 300 refugees from Africa, Pakistan and Syria have been drown; EU get strong criticism from around the world. EU politics on refugees has been questioned including the whole process on how to handle these most vulnerable persons in its member states. How the various parties of EU see the refugee problems? How far EU discusses and formulates it into policies? What are the obstacles in the implementation of policy to the refugee problems?

This paper will see relation between institutionalization of refugee policy in the level of EU and its implementation together with the member states and the third states; so that it can be a reference for other region that start to face similar problems, especially ASEAN.

Coping refugee problems will need sensitivity and goodwill beside management and control in its implementation.

Keywords: Refugee, European Union, Refugee politics.
Abstrak

Uni Eropa menghadapi dilema besar dalam masalah pengungsi. Disatu pihak Uni Eropa menyadari sepenuhnya hak-hak pengungsi yang seharusnya mendasari penanganan masalah pengungsi — yang sarat dengan nilai-nilai kemanusiaan —; akan tetapi di lain pihak, tidak mudah bagi UE memrealisasikannya dalam konteks krisis ekonomi, menguatnya xenofobia, rasisme, dan wacana migrasi yang negatif.

Dalam sejarahnya Uni Eropa cukup berpengalaman mengatasi masalah pengungsi terutama sejak Perang Dunia kedua. UE telah berusaha mengembangkan pendekatan yang holistik dan komprehensif melalui berbagai resolusi, peraturan, program bersama untuk menciptakan pedoman umum bagi negara anggota demi tujuan melindungi pengungsi.

Akan tetapi dengan adanya fakta besarnya korban dalam proses penyeberangan ke Uni Eropa, terutama dalam kasus tragedi Lampedusa (2013) dimana hingga 300 pengungsi dari Afrika, Pakistan, Suriah tenggelam; Uni Eropa mendapatkan kecaman dari seluruh dunia. Politik pengungsi UE dipertanyakan termasuk seluruh proses penanganan di negara-negara UE Bagaimana berbagai pihak dalam UE melihat masalah pengungsi? Sejahtera mana UE membicarakan dan memformulasikan dalam kebijakan? Apa kendala dalam pelaksanaan penanganan masalah pengungsi?

Paper ini akan melihat kaitan antara institusionalisasi kebijakan pengungsi pada tingkat Uni Eropa dan implementasinya bersama dengan negara anggota serta negara ketiga sehingga penanganan masalah pengungsi dapat menjadi referensi bagi kawasan lain yang mulai menghadapi masalah yang sama, terutama ASEAN.

Menangkan masalah pengungsi selain membutuhkan sensivitas dan goodwill pada tingkat regional dan negara anggota, juga membutuhkan manajemen dan pengendalian dalam tingkat pelaksanaan di lapangan.

Kata kunci: pengungsi, Uni Eropa, politik pengungsi

Pendahuluan

Gelombang arus pengungsi yang terus menyerbu Eropa akibat berbagai konflik politik yang terus berkecamuk di Tunisia (2011)205, Mesir, Suriah, menghadapkan Uni Eropa dan negara anggota pintu masuk Eropa seperti Italia mengalami masalah pelik. Selain kuantitasnya yang melebihi kapasitas penampungan sementara, proses pengungsian yang menimbulkan korban jiwa yang besar juga merupakan tekanan politik tersendiri bagi Uni Eropa.206

---

206 Selama bulan September 2013 Badan Pengungsi PBB UNHCR menyatakan jumlah pengungsi Suriah yang melarikan diri ke Italia lewat lepas pantai Lampedusa, Sicilia dan Calabria mencapai 3000 orang. Lih
Dunia Internasional mengamati dengan seksama dan kritis mengenai tindakan apa yang akan dilakukan oleh Uni Eropa untuk menyelamatkan puluhan ribu pengungsi tersebut. Di satu pihak Uni Eropa mempunyai kewajiban kemanusiaan sesuai dengan norma internasional akan tetapi di lain pihak kendala pada tingkat nasional dan regional tidak dapat dikesampingkan begitu saja.

Uni Eropa harus berkoordinasi dan "menjauh kembali" sebuhub praktek penanganan pengungsi agar tidak bertentangan dengan norma yang berlaku. Di bawah tekanan masalah yang demikian besar, kita akan melihat bagaimana Uni Eropa bersama negara anggota berusaha "menyikapi" masalah pengungsi non-Eropa dan apakah "langkah-langkah" kebijakan tersebut sesuai dengan mandat internasional mengenai pengungsi.

**Kritik terhadap Kebijakan Pengungsi Uni Eropa**

Tenggelamnya berbagai kapal pengungsi terutama dalam kasus P. Lampedusa dan besarnya korban telah memicu berbagai reaksi. PBB melalui pejabatnya Francois Crépeau menuntut UE meninjau kembali politik pengungsi yang dijalankan sampai saat ini yang harus memperhatikan aspek hak asasi manusia para migran. 207

Pada bulan September 2013, setelah kunjungannya ke Lampedusa208, Paus Fransiskus kembali menyerukan dukungan untuk menyambut pengungsi pada saat mengunjungi dapur umum Centro Astalli (Jesuit Refugee Service Italia).

"Pengungsi menanggung perjalanan yang mengerikan dengan melarikan diri dari kekerasan dan konflik di negara-negara asal mereka, dengan harapan bahwa mereka dapat memberikan kehidupan yang lebih baik bagi anak-anak mereka". Paus menyampaikan hal ini kepada para

---


hadirin yang berkumpul di Chiesa del Gesù, sebuah gereja Jesuit di pusat kota Roma, tempat kantor pusat JRS Italia berada.

Ketika berbicara tentang populasi pengungsi dari seluruh dunia, yang berasal dari begitu banyak agama, budaya, dan keyakinan yang berbeda, ia menekankan tentang kekayaan keaneeragaman yang dibawa oleh pengungsi bagi masyarakat yang menerima mereka.

"Kita jangan takut pada perbedaan! Persaudaraan membuktikan kita menyadari bahwa perbedaan adalah kekayaan, hadiah bagi kita semua! Sebuah persaudaraan sepimuran hidup! Alih alih mendapatkan peluang untuk membagikan keaneeragaman budaya mereka, pengungsi di seluruh dunia sering terpaksa hidup dalam situasi sulit dan kadang-kadang hina, tanpa kemungkinan untuk membangun kehidupan yang bermartabat, atau berpikir tentang masa depan yang baru!" Namun, Paus melanjutkan, "orang-orang miskin merupakan guru yang istimewa bagi pengetahuan kita tentang Allah. Kerapuhan dan kesederhanaan mereka akan membuka kedok egoisme kita, rasa aman kita yang palsu, dan kepura-puraan kita tentang kemandirian ...".209

Dalam perayaan hari buruh migran, 24 September 2013 Paus Fransiskus kembali mendesak negara-negara menerima dan menghargai para pengungsi. Menurut Paus diperlukan perubahan sikap dari negara-negara penerima pendatang dan pengungsi.

"Pendatang dan pengungsi bukan pion dalam papan catur kemanusiaan," tegasnya dalam pesan yang dikirimkan ke sejumlah pemerintah dan lembaga internasional, termasuk PBB. "Mereka adalah anak-anak, perempuan, dan laki-laki yang harus meninggalkan atau dipaksa meninggalkan rumahnya dengan berbagai alasan, yang juga punya keinginan yang sah untuk mengetahui dan memilikinya."210

Kecaman keras juga datang dari Amnesti Internasional karena kegagalan UE membuka perbatasan dan menyetujui tempat bagi pengungsi

terutama dari Suriah. Sebanyak 50.000 pengungsi Suriah mengajukan suka ke UE.\textsuperscript{211}

Sementara itu pertemuan menteri dalam negeri UE di Laksenburg\textsuperscript{222} memutuskan (i) akan tetap mempertahankan aturan mengenai pengungsi yang berlaku saat ini, (ii) membentuk “task force” (kelompok kerja) untuk membahas bantuan dana, bantuan pengamanan perbatasan dan kerjasama dengan negara-negara di Afrika Utara, (iii) Frontex, agentur penjaga perbatasan Uni Eropa akan melakukan operasi baru melintasi kawasan L.Tengah dari Siprus hingga Spanyol.

**Pengalaman Eropa akan Imigran dan Pengungsi**

Eropa mempunyai pengalaman panjang akan migrasi masal. Mulai abad 19, pengalaman migrasi terutama lebih karena dinamika kolonisasi dan faktor ekonomi. Akan tetapi migrasi masal yang berlangsung setelah Perang Dunia I, berbeda dengan sebelumnya lebih merupakan migrasi politik\textsuperscript{243}, yang ditandai dengan fenomena “displaced persons”\textsuperscript{244}, “refugees” dan “asylum seekers”\textsuperscript{245}.

\textsuperscript{211} http://www.dw.de/amnesty-international-deplores-pitiful-eu-response-to-syrian-refugees/a-17295466

\textsuperscript{243} Migrasi sering dibedakan dari motifnya, yaitu migran ekonomi atau politik. Migran ekonomi adalah “...a person leaving his/her habitual place of residence to settle outside his/her country of origin in order to improve his/her quality of life. This term may be to distinguish from refugees fleeing prosecution, is also used to refer to persons attempting to enter country without legal permission and/or by asylum procedures without bona fide cause. It applies to persons settling outside their country of origin for the duration of an agricultural season, appropriately called seasonal workers.

migrationeducation.de/glossary.o.html#Safethirdcountry

\textsuperscript{244} Displaced persons – a person who flees his/her State or community due to fear or dangers other than those which would make him/her a refugee. A displaced person is often forced to flee because of internal conflict or natural or manmade disasters. Ibid.

\textsuperscript{245} Asylum is a form of protection given by a state on its territory based on the principle of “non-refoulement” and internationally or nationally recognized refugee rights. It is granted to a person who is unable to seek protection in its country of citizenship and/or residence in particular for fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. Lih Ibid., (sumber dari European Commission, Justice and Home Affairs). Asylum-seekers – persons who file an application for asylum in a country other than their own. They remain in the status of asylum-seeker until their application is considered and adjudicated. Ibid.
yang berbondong-bondong menyeberang perbatasan negaranya ke negara lain untuk "melarikan diri dari situasi kekerasan".26

Melihat kondisi tersebut Liga Bangsa-Bangsa berinisiatif membentuk reji pengungsi pada 1921 agar ada usaha bersama melindungi pengungsri pada tingkat internasional. Inisiatif tersebut berupa pendirian Komisi Tinggi LBB untuk pengungsi atau The League of Nations High Commission for Refugees (1921); Komisi Tinggi untuk pengungsi Rusia atau The Norwegian Fridtjof Nansen dan diperkenalkannya apa yang disebut paspor Nansen untuk pengungsi Rusia yang tampa kewarganegara yang kemudian meluas kepada pengungsi Armenia, Asiria, Turki, Assyro-Chaldean; Konvensi yang berkaitan dengan status Internasional pengungsi (1933) sebagai perkembangan pengaturan bagi pengungsi Rusia dan Armenia.27

Munculnya krisis ekonomi pada 1930 mengakibatkan terhentinya berbagai perkembangan positif terkait pengungsi dan Eropa menjalani kebijakan migrasi yang eksklusif (pelarangan pekerja asing akibat nasionalisme dan kekhawatiran akan beban ekonomi).

Akan tetapi pada tingkat internasional terutama sesudah PD II perhatian terhadap pengungsi terus meningkat. Khususnya dengan disahkannya Deklarasi Universal mengenai Hak-hak Asasi Manusia (1948)

26Http://migrationeducation.de/33-2.html?rid=42&cHash=84418e26a122fcb7dcf68d66ca8 defb2.. Diakses 14 April 2014 01.43 pm. Pada 1926 diperkirakan terdapat 3,5 juta orang pengungsi di Eropa. Krisis pertama terjadi ketika terjadi revolusi Bolshevik di Rusia, dimana sekitar 2 juta orang mengungsi. Krisis kedua berlangsung ketika terjadi homogenisasi etnik di Balkan, sekitar 3 juta warga Turki, Yunani, Bulgaria harus mengungsi ke Yunani. Sedang germania ketiga meliputi pengusiran kaum Yahudi dari Polandia, Rumania dan Austria. Etnik Armenia dan Yahudi menjadi korban tana negara (stateless victim group). Menganai istilah "displace person" menunjuk pada orang yang dipaksa mengungsi dimanapun tetinggalnya/asalnya atau fenomena yang juga dikenal sebagai forced migration. Jika displace person melarikan diri ke luar negeri karena keluarga, ras, agama, kepercayaan, karena dianggap lebih baik hidup di negara asalnya dibandingkan di tempat yang baru.27

27Hal penting dari Konvensi 1933 adalah usaha untuk menciptakan kerangka hukum bagi pengungsi, menentukan standar melalui peraturan misalnya mengenai kondisi pekerja, kesejahteraan, pemulihan dan pendidikan serta aturan "non refoulement" (akan tetapi) sejauh tidak mengancam keamanan nasional dan tatanan umum. Ibid.
yang termasuk mengakui hak-hak individu "lintas batas negara" (across border), pembentukan Dewan Eropa (the Council of Europe) pada 1949, dibukanya kantor Komisi Tinggi PBB untuk pengungsi (the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) pada 1950, Mandat UNHCR antara lain memimpin dan mengkoordinasi aksi internasional untuk melindungi pengungsi dan menyelesaikan masalah pengungsi di seluruh dunia. Pada 1951 Konvensi Geneva yang berkaitan dengan status pengungsi menetapkan prinsip suaka, dimana individu dengan "well founded fear of persecution" tidak dapat secara sepaham dipulangkan (non-refoulement).218


Selama periode 1950-70 berbagai negara Eropa cenderung merumuskan kebijakan imigrasi dan integrasi secara berlainan terutama di Perancis, Jerman dan Inggris berkaitan dengan arus imigran ekonomi yang di satu pihak diperlukan dan tetapi di lain pihak perlu dibatasi juga.

Selama periode 1980-90 an Eropa mengalami peningkatan imigran pengungsi dan pencari suaka sehingga kebijakan kontrol yang cenderung ketat terhadap imigran mulai dilakukan; khususnya dalam kebijakan terhadap pencari suaka, mengingat cara ini yang dipakai sebagai sarana untuk masuk ke Eropa.

---

218 Non-refoulement – the key principle of international refugee law, which requires that no state shall return a refugee in any manner to a country where his or her life or freedom may be endangered. The principle also encompassed non-rejection at the border. Its provision is contained in Article 33 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and constitutes the legal basis for State's obligation to provide international protection to those in need of it. Article 33 (1) reads as follows: No Contracting State shall expel or return (refoule) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion'. This principle was endorsed at the Tampere European Council in October 1999 in paragraph 13 of the conclusions. Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in the light of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and Article 3 of the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane and Degrading Treatment of Punishment, are also considered as bases for 'non-refoulement' obligations. Lihat migrationeduction.de/glossary.o.html#Safethirdcountry. Atau lihat juga Dokumen Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b666e2a10.pdf
Kebijakan Suaka (Asylum Policy) UE

Kebijakan Suaka di Uni Eropa setidaknya harus dipahami dalam dua aspek situasi, yaitu di satu pihak terdapat kebutuhan akan pendatang karena menurunnya jumlah penduduk di sebagian besar negara Eropa namun di lain pihak juga terdapat perdebatan yang hangat karena indikasi taksat “kegagalan integrasi, ancaman resiko bagi keamanan sosial dan nasional serta nuancianya sentimen “anti imigran” di beberapa kalangan.


Persetujuan Schengen ditandatangani oleh 5 anggota yaitu Jerman, Perancis, Belgia, Belanda dan Luxembourg dengan tujuan menghapus pemeriksaan di perbatasan internal dan sebagai gantinya mewajibkan negara anggota untuk memperbaiki keamanan sepanjang perbatasan mereka sendiri. Dua elemen utama adalah (i) sistem visa bersama termasuk kerjasama polisi dan pengurusan aplikasi suaka, dan (ii) sistem informasi Schengen (SIS - System Information Schengen) dimana sistem ini menyimpan informasi dan data pribadi untuk seluruh wilayah Schengen yang dapat akses di mana pun di luar perbatasan Schengen.220

219 Migrationeducation.de/17.0.html
Sementara persetujuan Dublin menentukan tanggungjawab negara dalam memeriksa aplikasi suaka dari salah satu anggota UE. Termasuk di dalamnya sistem persetujuan pendaftaran kembali yang menunjuk Aturan Negara Ketiga: seseorang yang masuk dari negara ketiga yang aman tidak dapat menggunakan hak dasar untuk mendapatkan suaka melalui perjanjian Amsterdam dimana sejak 1999 masalah mengenai suaka dan kebijakan migrasi diatur oleh UE karena kebijakan ini berpindah dari pilar ketiga ke pilar pertama menuju kebijakan bersama demi mewujudkan "area bebas, aman dan adil".\(^{221}\)

Terdapat 2 pilihan penting dalam kebijakan bersama UE mengenai suaka dan kebijakan migrasi, Yaitu


Program Hague adalah program 5 tahun yang mendorong kerjasama lebih erat dalam masalah *justice and home affairs*\(^{223}\) dari tahun 2005-2010.

\(^{221}\) Ibid.  
\(^{222}\) Ibid.  
\(^{223}\) Justice and Home Affairs (JHA) - EU policies on immigration, asylum, border controls and crime are subsumed under the term 'justice and home affairs'. JHA-related policies account for nearly 40% of new laws emerging from Brussels. Since JHA policies can be politically sensitive, initiatives in this area have to strike a careful balance between facilitating cooperation and preserving national sovereignty. Therefore until a few years ago all JHA policies were decided

Adapun elemen dari kebijakan ini adalah
(a) Harmonisasi permohonan aplikasi suaka antara anggota UE (termasuk misalnya harmonisasi regulasi visa, kebijakan repatriasi dan aturan yang berkaitan dengan manajemen perbatasan);
(b) Sistem informasi: menghubungkan SIS II (Schengen Information System), VIS (Visa Information System) dan EURODAC (Identification of asylum seeker’s fingerprints) dan FADO (Image archiving system) untuk menangkal imigran gelap;
(c) Membicarakannya eksternalisasi prosedur suaka di negara masing-masing; pendirian FRONTEX pada Mei 2005 yaitu manajemen kontrol restriksi perbatasan di masing-masing negara anggota UE;
(d) Kamp Detensi dan peningkatan kamp detensi sepanjang perbatasan UE khususnya di Mediterania dan perbatasan negara-negara bagian timur.

by unanimity, with a very limited role for EU institutions, such as the European Parliament and Court of Justice. Lihat migrationeducation.de/glossary.o.html#Safethirdcountry
200 FRONTEX is an EU agency based in Warsaw, which has been fully operational since October 2005. FRONTEX’ main purpose is to coordinate operational cooperation between EU member states in the field of border security. It achieves this through a number of complementary activities. At the core of these activities is risk analysis: the identification, assessment and prioritization of risks related to the security of the EU’s external borders. The aim is to ensure the “right” amount of protection to counter an identified risk, without under-protecting, but also without over-protecting. FRONTEX activities include the coordination of operational activities of member states related to the security of external borders, assistance in training border guards, the establishment of common training standards, and research in the area of border control and surveillance. The agency also supports member states in identifying best practices regarding the acquisition of travel documents and the removal of illegal third country nationals. FRONTEX’ activities are highly contested by the civil society agencies in Europe and human rights activists. Lih. Ibid.

Adapun area rencana kerja Rabat adalah:

(i) Aturan melawan migrasi ilegal: membangun sistem pendataan kembali yang efisien antara negara yang bersangkutan, pemberlakuan kemampuan kontrol perbatasan nasional dari negara-transit dan pemberangkatan;

(ii) Aturan pengembangan: mendorong pengembangan kapasitas di negara sedang berkembang, akses pendidikan di negara sudah berkembang dan menghindari brain drain oleh migran yang harus kembali.


Praksis Kebijakan Suaka di Uni Eropa: Eksternalisasi Fungsi Suaka

Studi yang dilakukan oleh Silvia Morgades Gil mengidentifikasi adanya praktek "eksternalisasi" dalam pelaksanaan fungsi suaka UE. Pertama, dalam praktek harmonisasii pengembalian ke negara ketiga yang aman dan ke negara suaka pertama yang dilaksanakan melalui persetujuan re-admission.

---


Pembendungan Pencari Suaka

CEAS yang diterapkan sesudah Persetujuan Amsterdam (1999) mengatur proses pemberian/penolakan suaka dalam konteks pembangunan kawasan Eropa yang bebas, aman dan adil. Adapun secara umum pedoman yang dikeluarkan adalah seperti tertera dalam bagan.  

Dalam praktek, meskipun program Tampere telah menggariskan perlakuan adil bagi pencari suaka, norma yang diterapkan berbagai negara tetap berdasarkan pertimbangan keamanan dan kebijakan suaka yang restriktif melalui strategi yang pembendungan arus pengungsi dan pencari suaka. Strategi untuk mendevaluasi CEAS antara lain berlaku dengan beberapa cara: (a) mencegah pemberangkatan dari negara asal (meningkatkan syarat visa, sangsi angkutan), (b) mencegah masuk dalam teritori negara potensial suaka (zone perbatasan internasional, prosedur perijinan yang menentukan ijin masuk legal kedalam suatu negara) dan (c) mematahkan semangat aplikasi pencari suaka atau agar tetap tinggal di negara tersebut (aturan detensi, kondisi penerimaan yang buruk).  

---

227 Ibid hal 8. Silvia mencatat aturan Tampere yang secara langsung mempengaruhi situasi personal pencari suaka, mis EC No 343/2003 18 Februari 2003 kriteria dan mekanisme untuk menentukan tanggungjawab negara anggota dalam memeriksa aplikasi pencari suaka. Council
Pengembalian

Eksternalisasi juga dipraktekkan dengan mengembalikan pencari suka yang melamar sebagai pengungsi atau pencari suka ke negara UE, ke negara ketiga yang aman. Artikel 33 Konvensi Jenewa 1951 menyatakan "Prohibition of expulsion or return (refouler) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion". Namun artikel ini masih memungkinkan tindakan negara untuk mengembalikan ke negara lain sejauh aman bagi pengungsi (to a first country of asylum or to a safe third country).\textsuperscript{228}

Dalam kenyataan strategi ini menjadi sangat kontroversial karena adanya standar proteksi yang berbeda di antara anggota UE dan negara tujuan utama serta transit dan realitas bahwa rejim pengungsi dan suaka internasional tidak mempunyai sistem "burden sharing".\textsuperscript{229} Burden sharing memungkinkan gerakan solidaritas bagi negara penerima pertama termasuk pembagian beban penerimaan agar tidak memberatkan struktur sosial dan ekonomi negara penerima pertama.

Dengan kata lain, isu suka diapani UE lebih sebagai isu yang berkaitan dengan migrasi, kontrol perbatasan dan keamanan internal daripada isu yang berkaitan dengan perlindungan HAM. Sesuatu yang tereflexsi sangat jelas dalam European Pact on Immigration and Asylum (European Council. Brussels 24 September 2008).\textsuperscript{230}

Persetujuan Penerimaan Kembali (Readmission)

Data menunjukkan, dari sekitar angka 500.000 an imigran, sebanyak 40% mengalami proses pengembalian. UE telah mengeluarkan peraturan standar yang berkaitan dengan hal ini yaitu DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE

\textsuperscript{228} Ibid lihat keterangan pada cat kaki hal 8
\textsuperscript{229} Ibid., hal 10. Dalam kasus Lampedusa, seruan Italia terhadap negara anggota dapat dipahami karena beban Italia untuk menampung pengungsi menjadi sangat berat.
EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.\textsuperscript{231}

Agar efektif, kebijakan pengembalian ini juga didukung oleh persetujuan \textit{re-admission} baik dengan anggota UE maupun non-anggota. Tujuan \textit{readmission agreement} adalah menjamin pengembalian imigran ilegal yang sudah ditolak permohonan aplikasinya. Dengan demikian eksternalisasi juga berlangsung melalui percutian \textit{readmission} karena praktek pengembalian pengungsi menjadi lebih mudah.

Strategi penerimaan kembali sudah dimulai pada akhir 1998, ketika Dewan UE membentuk Kelompok Kerja Tingkat Tinggi untuk Suaka dan Imigrasi (\textit{High Level Working Group on Asylum and Immigration}) dengan berbagi tujuan.\textsuperscript{232}

Sejauh ini UE telah melaksanakan Readmission Agreement dengan berbagai negara (Hongkong, Macao, Albania, Sri Lanka, Federasi Rusia, Ukraina, Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Moldova, Pakistan, Georgia), dengan beberapa negara dalam proses negosiasi (Maroko, Aljazair, Turki dan China) dan dalam tahap rekomendasi penyelesaian dengan Libya dan Cape Verde.\textsuperscript{233}

\section*{Penutup}

Dalam era dimana konflik tidak semakin berkurang malah cenderung meningkat dan dalam beberapa kasus tidak menemukan tanda-tanda penyelesaian, maka dapat diprediksi bahwa “masalah pengungsi” tetap akan terjadi. Eropa atau Uni Eropa sebagai tempat yang dianggap strategis dan dapat memberi harapan hidup lebih baik, menjadi salah satu tujuan arus pengungsi atau pencari suaka dari negara-negara sekitarnya yang sedang mengalami konflik, antara lain Tunisia, Mesir, Suriah dan negara-negara Afrika yang lain.

Arus pengungsi ini tidak dapat dibendung begitu saja karena Eropa hidup di antara masyarakat bangsa-bangsa yang mempunyai norma-norma

\begin{flushright}
\textsuperscript{232} Op. Cit., hal 18 \\
\textsuperscript{233} Op. Cit hal 18-20
\end{flushright}

Norma-norma kemanusiaan juga didasarkan pada nilai-nilai religiusitas Kristiani, dimana “cinta kasih”, “persaudaraan”, “solidaritas” menjadi nilai keutamaan yang harus diperhatikan dan diperjuangkan dalam dunia yang mengalami situasi anti-kehidupan.

Namun dalam mencoba mengatasi masalah pengungsi, negara-negara anggota Uni Eropa tidak hidup dalam dunia yang vakum. Berbagai kepentingan negaranya sendiri harus menjadi bahan pertimbangan, karena berkomitmen terhadap “pengungsi” berarti memberikan kesempatan hidup, pekerjaan, fasilitas kesejahteraan yang tidak kecil dari segi dana di tengah kesulitan ekonomi yang melanda Eropa.

Peraturan dalam proses penerimaan pengungsi dan pencari suaka di satu pihak telah memberikan kesempatan untuk mengatasi masalah pengungsi secara jelas dan transparan; akan tetapi di lain pihak regulasi yang dibuat ternyata masih membuka kontroversi dan peluang untuk “membatasi” kehadiran pengungsi atau pencari suaka.

Regulasi yang ada mencerminkan dilema yang sebenarnya dihadapi oleh masing-masing anggota Uni Eropa, antara mempertahankan kepentingan nasionalnya dan bertindak sesuai norma internasional yang disepakati.

Eksternalisasi fungsi suaka di Uni Eropa masih akan berlangsung jika permintaan (demand) lebih besar dari pada ketersediaan (supply) lokasi dan kesempatan.

Dengan kata lain penyelesaian masalah pengungsi Uni Eropa akan banyak bergantung pada negara asal, serta berhasilnya inisiatif perdamaian oleh lembaga Internasional. Sementara kondisi tersebut belum tercapai, Uni Eropa masih akan terus menghadapi “ketegangan” antara norma dan kepentingan regionalnya.
Daftar Rujukan


http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ

http://europa.eu/legislation_summaries

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics

migrationeducation.de/glossary


Migrationeducation.de/17.0.html

http://bola.inilah.com/read/detail/1415622

http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2013/09/130914_suriahpengungsi.shtml

http://www.dw.de/pbb-kritik-uni-eropa-soal-pengungsi/a-17144128

http://irs.or.id/newsrooms/vatikan-paus-fransiskus


http://www.dw.de/pbb-kritik-uni-eropa-soal-pengungsi/a-17144128