

POLITIK PENGUNGSU UNI EROPA: DILEMA ANTARA NORMA DAN REALITAS¹

V.L. Sinta Herindrasti
Herindrasti@yahoo.com

Abstract

European Union is facing a great dilemma on refugee problems. EU is fully aware about the refugees' rights as a base in handling the refugee problems, however it is not easy for EU to realize it within the context of economic crisis, xenophobic feelings, racism and negative discourses 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 unprotected refugees. However, as the consequence of the Lampedusa tragedy (2013) where up to around 300 refugees from Africa, Pakistan and Syria were drown, EU received a strong criticism globally. EU politics on refugees are questioned, including the whole process in handling these most vulnerable persons to EU member states. How do the various parties of EU see the refugee problems? How far does EU discuss and formulate the problems into policies? What are the obstacles in the implementation of refugee problems policy? The paper is going to relate institutionalization of refugee policy in the EU level and its implementation together with the member states and the third states, which can be used a reference for other regions with similar problems, especially ASEAN. Dealing with refugee problems requires sensitivity and goodwill besides management and control in its implementation.

Key words: *Refugee, European Union, Refugee politics.*

PENDAHULUAN

Gelombang arus pengungsi yang terus menyerbu Eropa akibat berbagai konflik politik yang terus berkecamuk di Tunisia (2011)², Mesir, Suriah, menghadapkan Uni Eropa dan negara anggota pintu masuk Eropa seperti Italia mengalami masalah pelik. Selain kuantitasnya yang

¹ Paper dipresentasikan dalam The Third Convention of European Studies, yang diselenggarakan oleh Jurusan Hubungan Internasional UGM dan Institute of International Studies UGM, bekerja sama dengan KBRI Brussels, Delegasi Uni Eropa untuk Indonesia, dan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, pada tanggal 21-23 Mei 2014.

² UNHCR memperkirakan lebih dari 20.000 manusia perahu dari Tunisia mendarat di Lampedusa Italia. Sedangkan 800 orang tiba di Malta berasal dari Libya selama tahun 2011.
<http://bola.inilah.com/read/detail/1415622/krisis-eropa-selanjutnya-manusia-perahu#.U2l10qKpnt0>

melebihi kapasitas penampungan sementara, proses pengungsian yang menimbulkan korban jiwa yang besar juga merupakan tekanan politik tersendiri bagi Uni Eropa.³

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 “meninjau kembali” seluruh 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 PENGUNGSIS UNI EROPA

Tenggelamnya berbagai kapal pengungsi terutama dalam kasus P. Lampedusa dan besarnya korban telah memicu berbagai reaksi. PBB melalui pejabatnya Francois Crepeau menuntut UE meninjau kembali politik pengungsi yang dijalankan sampai saat ini yang harus memperhatikan aspek hak asasi manusia para migran.⁴

Pada bulan September 2013, setelah kunjungannya ke Lampedusa⁵, 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

³ Selama bulan September 2013 Badan Pengungsi PBB UNHCR menyatakan jumlah pengungsi Suriah yang melarikan diri ke Italia lewat lepas pantai Lampedusa, Sisilia dan Calabria mencapai 3000 orang. Lih http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2013/09/130914_suriahpengungsi.shtml. Pada bulan Oktober dalam operasi penyelamatan antara AL Italia, kapal penjaga pantai serta kapal kargo, berhasil diselamatkan sekitar 700 pengungsi dari 5 kapal terutama dari Eritrea. Pada 2013 diperkirakan 33.000 migran telah berhasil mendarat, 3 kali dari jumlah tahun 2012. <http://jaringnews.com/internasional/uni-eropa/50717/italia-selamatkan-pengungsi-di-selat-sisilia>.

⁴ <http://www.dw.de/pbb-kritik-uni-eropa-soal-pengungsi/a-17144128>

⁵ Pada bulan Juli Paus mengadakan kunjungan simbolis ke Lampedusa Italia dan menyerukan pemahaman dan solidaritas bagi ribuan orang yang mempertaruhkan hidup setiap tahun. Beberapa jam sebelumnya dikabarkan sebuah perahu kecil membawa 166 orang dari berbagai negara telah mendarat. <http://www.parokituka.com/paus-fransiskus-berdoa-bagi-para-imigran-dan-pengungsi-selama-kunjungan-bersejarah-ke-pulau-lampedusa-italia/>

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 keanekaragaman yang dibawa oleh pengungsi bagi masyarakat yang menerima mereka.

"Kita jangan takut pada perbedaan! Persaudaraan membuat kita menyadari bahwa perbedaan adalah kekayaan, hadiah bagi kita semua! Sebuah persaudaraan sepanjang hidup!" Alih-alih mendapatkan peluang untuk membagikan keanekaragaman 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 ..."*⁶

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 memiliki."*⁷

Kecaman keras juga datang dari Amnesty Internasional karena kegagalan UE membuka perbatasan dan menyediakan tempat bagi pengungsi terutama dari Suriah. Sebanyak 50.000 pengungsi Suriah mengajukan suaka ke UE.⁸

⁶ <http://jrs.or.id/newsrooms/vatikan-paus-fransiskus-menyerukan-keramahtamahan-dan-keadilan-dalam-kunjungan-ke-jesuit-refugee-service/>

⁷ <http://www.yiela.com/view/3297625/paus-serukan-penghormatan-untuk-pengungsi>. Bandingkan pandangan Paus Fransiskus mengenai perdamaian (peace). "Persaudaraan" (fraternity) sebagai dasar konsep perdamaian. Tidak hanya individu, bangsa pun harus berhubungan satu sama lain dalam semangat persaudaraan. Lih. Message of His Holiness Pope Francis for the Celebration of the World Day of Peace. 1 January 2014.

⁸ <http://www.dw.de/amnesty-international-deplores-pitiful-eu-response-to-syrian-refugees/a-17295466>

Sementara itu pertemuan menteri dalam negeri UE di Luksemburg⁹ 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, agenter penjaga perbatasan Uni Eropa akan melakukan operasi baru meliputi kawasan L.Tengah dari Siprus hingga Spanyol.

PENGALAMAN EROPA AKAN IMIGRAN DAN PENGUNGI

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 politik¹⁰, yang ditandai dengan fenomena “*displaced persons*”¹¹, “*refugees*” dan “*asylum seekers*”¹² yang berbondong-bondong menyeberang perbatasan negaranya ke negara lain untuk “melarikan diri dari situasi kekerasan”.¹³

⁹ <http://www.dw.de/uni-eropa-tolak-ubah-politik-pengungsi/a-17146328>. Jerman menolak perubahan aturan serta menolak penambahan penerimaan pengungsi. Jerman juga menyatakan perlunya peningkatan sistem pelacakan dan penyelamatan di laut dan mengecam sindikat penyelundupan manusia. Aturan pengungsi secara umum adalah pengungsi yang sampai ke Uni Eropa hanya berhak mengajukan permohonan suaka di negara pertama yang mereka capai. Artinya, Italia tetap harus menampung sendiri para pengungsi yang sampai di kawasannya. Italia juga bertanggung jawab untuk penampungan pengungsi dan proses permohonan suakanya.

¹⁰ 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.0.html#Safethirdcountry

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ <http://migrationeducation.de/33.2.html?&rid=42&cHash=f8441c563b2fc17d790f8d060a8debf2>. Diakses 14 April 2014 6:14 pm. Pada 1926 diperkirakan terdapat 9,5 juta orang pengungsi di Eropa. Krisis pertama tercatat ketika terjadi revolusi Bolshevik di Rusia, dimana sekitar 1 juta orang menjadi pengungsi. Krisis kedua berlangsung ketika terjadi homogenisasi etnik di Balkan, sekitar 2 juta warga Turki, Yunani, Bulgaria harus mengungsi ke Yunani. Sedang gelombang ketiga meliputi pengusiran kaum Yahudi dari Polandia, Rumania dan Austria. Etnik Armenia dan Yahudi menjadi korban tuna negara (*stateless victim group*). Mengenai istilah “*displace person*” menunjuk pada orang yang dipaksa meninggalkan tempat tinggalnya/asalnya atau fenomena yang juga

Melihat kondisi tersebut Liga Bangsa-Bangsa berinisiatif membentuk rejim pengungsi pada 1921 agar ada usaha bersama melindungi pengungsi 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 tanpa kewargaan negara 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.¹⁴

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) 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

dikenal sebagai *forced migration*. Jika *displace person* melewati perbatasan internasional dan masuk dalam kategori instrumen hukum yang relevan, maka disebut pengungsi (*refugee*). Protokol 1967 mendefinisikan pengungsi sebagai a person who is outside his/her country of nationality or habitual residence, has a well-founded fear of persecution because of his/her race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, and is unable or unwilling to avail him/herself of the protection of that country, or to return there, for fear of persecution. http://en.wikipedia.org/wiki/Refugee_Law. Sementara “pencari suaka” atau *asylum seeker* digambarkan sebagai “...someone who says he or she is a refugee, but whose claim has not yet been definitively evaluated. National asylum systems are there to decide which asylum-seekers actually qualify for international protection. Those judged through proper procedures not to be refugees, nor to be in need of any other form of international protection, can be sent back to their home countries..” <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html>.

¹⁴ Hal 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.

suaka, dimana individu dengan “*well founded feel of persecution*” tidak dapat secara sepihak dipulangkan (*non-refoulement*).¹⁵

Tentu perkembangan ini tidak dapat diabaikan dalam merumuskan kebijakan pengungsi di Eropa. Pada 1949 Dewan Eropa dibentuk. Pada 1950 Dewan Eropa merancang European Convention on Human Rights (ECHR) dan pada 1953 terbentuk ECHR dan European Courts of Human Rights di Strasbourg.

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 akan tetapi di lain pihak perlu relatif 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.

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 fakta “kegagalan” integrasi, ancaman resiko bagi keamanan sosial dan nasional serta munculnya sentimen “anti imigran” di beberapa kalangan.

¹⁵ 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 (refouled) 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 or Punishment, are also considered as bases for ‘non-refoulement’ obligations. Lih. [migrationeducation.de/glossary.0.html#Safethirdcountry](http://www.migrationeducation.de/glossary.0.html#Safethirdcountry). Atau lihat juga Dokumen Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

Kebijakan Suaka mengalami tiga fase perkembangan sejak terbentuknya Komunitas Eropa.¹⁶ Fase pertama (1957-1990) UE tidak mempunyai kompetensi dalam bidang migrasi dan suaka; koordinasi kebijakan hanya terjadi di beberapa bidang seperti kejahatan transnasional dan terorisme. Fase kedua (1990-1999) terjadi kerjasama antar pemerintah melalui regulasi yang disetujui oleh beberapa negara Eropa. Fase ketiga (sejak 1999) menetapkan kebijakan suaka dan migrasi sebagai tugas bersama UE. Melalui perjanjian Maastricht (1993) pencari suaka akan dikontrol dan kebijakan suaka dianggap sebagai tugas untuk kepentingan bersama yang akan diatur oleh UE.

Sistem Schengen (1995) dengan mekanisme kontrol perbatasan dan Konvensi Dublin (1997) dengan regulasi keamanan negara ketiga dianggap mempermudah pengawasan dengan mengirim balik migran yang tidak diinginkan untuk masuk dalam salah satu negara anggota Schengen.

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.¹⁷

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

¹⁶ Migrationeducation.de/17.0.html

¹⁷ Lih lebih jauh Ibid "Schengen". Persetujuan Schengen ditandatangani 14 Juni 1985. Schengen Convention merupakan suplemen dari Schengen Agreement ditandatangani 19 Juni 1990 dan berlaku 1995. Keduanya bersama dengan peraturan yang berkaitan membentuk "Schengen acquis". Sejak 1999 peraturan ini menentukan kondisi untuk masuk dalam Schengen area termasuk jenis visa dan dokumen perjalanan yang diperlukan dan bagaimana kontrol di perbatasan eksternal harus dilaksanakan. Schengen area terdiri dari area negara-negara yang berpartisipasi dalam konvensi Schengen, sebanyak 22 negara anggota UE ditambah Iceland, Norwegia, Switzerland dan Liechtenstein sebagai non anggota UE. Irlandia dan UK berpartisipasi hanya dalam beberapa aspek dan hanya menjadi sebagian dari area Schengen seperti halnya Bulgaria, Siprus, Romania.

karena kebijakan ini berpindah dari pilar ketiga ke pilar pertama menuju kebijakan bersama demi mewujudkan “area bebas, aman dan adil”.¹⁸

Terdapat 2 pijakan penting dalam kebijakan bersama UE mengenai suaka dan kebijakan migrasi, yaitu

1. Pertemuan Tampere (*Summit of Tampere 1999*). UE menetapkan Sistem Suaka Eropa Bersama (a Common European Asylum System - CEAS) berdasarkan prinsip hak-hak asasi manusia, khususnya aplikasi konvensi Pengungsi Eropa (the Geneva Refugee Convention) dan instrumen hak asasi manusia yang lain. Untuk mencapai tujuan ini beberapa kebijakan yang menurut Tampere harus dikembangkan adalah “kemitraan dengan negara asal”, diciptakannya Sistem Suaka Eropa Bersama (a Common European Asylum System), Aturan-aturan yang menjamin perlakuan yang adil dari negara ketiga, dan manajemen arus migrasi. Kebijakan ini ditransformasikan kedalam katalog aturan yang sesuai dengan tujuan ini dalam jangka waktu 5 tahun. Setelah 5 tahun Dewan Eropa akan mengumumkan dan melaksanakan program Hague.¹⁹

2. Program Hague (2005-2009)

Program Hague adalah program 5 tahun yang mendorong kerjasama lebih erat dalam masalah “*justice and home affairs*”²⁰ dari tahun 2005-2010. Program fokus pada membuat kebijakan suaka dan migrasi bersama bagi 25 anggota UE, yaitu pembatasan dan kontrol imigrasi. Dengan mempertimbangkan peristiwa terorisme New York (2001) dan Madrid (2004) program Hague memprioritaskan aspek-aspek keamanan migrasi dan aturan yang menerapkan restriksi dan kontrol. Dalam program Hague disebutkan perlawanan terhadap terorisme merupakan tugas utama kebijakan dalam lembaga Justice and Home Affairs. Melalui kebijakan imigrasi dan suaka, aspek keamanan ini diterjemahkan dalam bentuk pemeriksaan perbatasan (*border checks*) dan “*the fight against illegal migration*”.

Adapun elemen dari kebijakan ini adalah

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ 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 by unanimity, with a very limited role for EU institutions, such as the European Parliament and Court of Justice. Lihat migrationeducation.de/glossary.0.html#Safethirdcountry

- (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) Membicarakan eksternalisasi prosedur suaka di negara masing-masing; pendirian FRONTEX²¹ 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.

Kerjasama dengan negara asal dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan bersama UE, tetapi lebih pada aspek kontrol. Sementara operasi FRONTEX dilaksanakan di pantai Senegal, Mauretania dan Kapverds, konferensi Rabat oleh 57 negara-negara Afrika dan Eropa dilaksanakan pada Juli 2006 yang menghasilkan rencana kerja untuk memperbaiki manajemen migrasi antara negara-negara Eropa dan Afrika. Dalam konteks ini jelas UE menghormati hak-hak dasar dan kehormatan manusia para migran, tetapi masih kontras dengan kenyataan kondisi pengungsi di negara asal, transit dan tujuan.

Adapun area rencana kerja Rabat adalah

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

²¹ 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.

- (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

Sementara integrasi migran negara ketiga ke dalam masyarakat Eropa dilaksanakan melalui kebijakan yang komprehensif. Termasuk integrasi dalam pasar kerja, pendidikan dan ketrampilan kerja, masalah perumahan, kesehatan dan pelayanan sosial, kewarganegaraan dan penghormatan kepada keanekaragaman. Namun semuanya ini masih menjadi bagian dari peraturan nasional dan belum pada tingkat Eropa mengingat akan mencakup kurang lebih 40 juta migran di 25 negara anggota UE. Untuk itu Parlemen dan Komisi Eropa membantu dana kebijakan integrasi, untuk mengawasi akibat dan memfasilitasi sharing pengalaman di seluruh Eropa.

PRAKSIS KEBIJAKAN SUAKA DI UNI EROPA: EKSTERNALISASI FUNGSI SUAKA

Studi yang dilakukan oleh Silvia Morgades Gil²² mengidentifikasi adanya praktek “eksternalisasi” dalam pelaksanaan fungsi suaka UE. Pertama, dalam praktek harmonisasi pengembalian ke negara ketiga yang aman dan ke negara suaka pertama yang dilaksanakan melalui persetujuan re-admission. Kedua, menunjuk pada strategi yang dinyatakan dalam program Hague dan Stockholm berkaitan dengan “External Aspects of the European Union Asylum Policies” pada pusat detensi untuk imigran ilegal di luar negeri dan pada usulan de-lokalisasi proses aplikasi suaka di pusat di luar perbatasan Eropa.

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.²³

²² Silvia Morgades, “The Externalisation of the Asylum Function in the European Union”, GRITIM Working Series Number 4, Spring 2010. Hal. 3. Universitas Pompeu Fabra. www.Upf.edu/gritim/_pdf/GRITIM_WP4_Spring10.pdf.

²³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/ceas/ceas_infographics_a4_en.pdf



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, sanksi 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).²⁴

Pengembalian

Eksternalisasi juga dipraktikkan dengan mengembalikan pencari suaka yang melamar sebagai pengungsi atau pencari suaka 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

²⁴ 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 Directive 2004/83/EC 29 April 2004 mengenai standar minimum kualifikasi dan status negara ketiga dan stateless sebagai pengungsi atau sebagai orang yang membutuhkan perlindungan internasional dan isi proteksi yang diberikan

mengembalikan ke negara lain sejauh aman bagi pengungsi (*to a first country of asylum or to a safe third country*).²⁵

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”.²⁶ 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 suaka dipahami UE lebih sebagai isu yang berkaitan dengan migrasi, kontrol perbatasan dan keamanan internal daripada isu yang berkaitan dengan perlindungan HAM. Sesuatu yang terefleksi sangat jelas dalam European Pact on Immigration and Asylum (European Council. Brussels 24 September 2008).²⁷

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 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.²⁸

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

²⁵ Ibid lihat keterangan pada cat kaki hal 8

²⁶ Ibid., hal 10. Dalam kasus Lampedusa, seruan Italia terhadap negara anggota dapat dipahami karena beban Italia untuk menampung pengungsi menjadi sangat berat.

²⁷ Ibid., hal 10. Atau

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_en.htm

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>

Strategi penerimaan kembali sudah dimulai pada akhir 1998, ketika Dewan UE membentuk Kelompok Kerja Tingkat Tinggi untuk Suaka dan Imigrasi (*High Level Working Group on Asylum and Immigration*) dengan berbagai tujuan.²⁹

Sejauh ini UE telah melaksanakan Readmission Agreement dengan berbagai negara (Hongkong, Macao, Albania, Sri Lanka, Federasi Rusia, Ukraine, 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.³⁰

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 terus 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 tersendiri terhadap orang-orang yang membutuhkan perlindungan karena situasi di negaranya. Hak untuk dilindungi dalam kondisi yang mengancam kehidupan ini muncul dari konvensi-konvensi internasional termasuk Konvensi Geneva 1951, protokol New York 1967) yang berkaitan dengan status pengungsi, Konvensi PBB 1984 melawan penganiayaan, Konvensi Eropa untuk perlindungan HAM dan Kebebasan Dasar (1950 ECHR) dan Konvensi Universal 1967 serta Deklarasi HAM 1948.

Norma–norma kemanusiaan juga didasarkan pada nilai-nilai religiusitas Kristiani, dimana “cinta kasih”, “persaudaraan”, “solidaritas” menjadi nilai keutamaan yang harus diperlihatkan 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

²⁹ Op. Cit., hal 18

³⁰ Op. Cit hal 18-20

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

Lee, T. I. (2005). *Statelessness, Human Rights and Gender*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers and VSP.

Message of His Holiness Pope Francis for the Celebration of the World Day of Peace. (2014, January 1).

Morgades, S. (2010). The Externalisation of the Asylum Function in the European Union. *GRITIM Working Paper Series* .

<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

<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

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://jrs.or.id/newsrooms/vatikan-paus-fransiskus>

<http://jaringnews.com/internasional/uni-eropa/50717/italia-selamatkan-pengungsi-di-selat-sisilia>.

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