

**KEBIJAKAN UNI EROPA DALAM MENANGANI GELOMBANG IMIGRAN DI
LAUT MEDITERANIA (STUDI KASUS: OPERASI TRITON)**

*EUROPEAN UNION'S POLICY TOWARDS IMMIGRANTS IN THE MEDITERRANEAN
(CASE STUDY: OPERATION TRITON)*

Oleh: Ossa Anggoro Putri

Ilmu Hubungan Internasional - FISIPOL
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
e-mail: ossaputri@gmail.com

ABSTRAK

Jurnal ini menyajikan analisis mengenai kebijakan Uni Eropa dalam menangani gelombang imigran di Laut Mediterania yang terwujud dalam pembentukan Operasi Triton. Selanjutnya akan dibahas pula mengenai fenomena gelombang imigran yang terjadi di Laut Mediterania, terutama di rute Tengah Mediterania yang berbatasan langsung dengan Italia. Italia sebagai negara yang menerima dampak terparah dari gelombang imigran yang terjadi di Laut Mediterania merespon fenomena ini dengan membentuk Operasi Mare Nostrum hingga kemudian keberadaannya digantikan oleh Operasi Triton oleh Uni Eropa.

Kata kunci: Uni Eropa, gelombang imigran, Operasi Triton

ABSTRACT

This journal provides analysis about European Union's policy towards the immigrant crisis in the Mediterranean by forming Operation Triton. Furthermore, also will be explained about the impact of the immigrants crisis phenomenon in the Mediterranean especially in the Central Mediterranean route which located near Italy. Italy as the country that get the worst effect of this immigrant crisis in the Mediterranean responded to this phenomenon by forming Operation Mare Nostrum before it is replaced by Operation Triton held by European Union.

Keywords: European Union, immigrant crisis, Operation Triton

Pendahuluan

Selama beberapa tahun terakhir, Eropa tengah dilanda permasalahan yang diakibatkan oleh peningkatan drastis jumlah imigran yang berupaya memasuki wilayahnya. Hal ini menjadi perhatian masyarakat internasional dan memunculkan dilema bagi Eropa terkait dengan krisis kemanusiaan, stabilitas regional, dan opini publik internasional. Di satu sisi Eropa berkewajiban untuk membantu dan membuka diri terhadap para imigran yang berstatus sebagai pengungsi ataupun pencari suaka, sementara di sisi lain jumlah pendatang yang melebihi kapasitas tentunya akan menimbulkan masalah di kemudian hari. Para imigran yang datang ke Eropa memandang Eropa sebagai suatu tempat perlindungan untuk memulai hidup baru yang lebih baik.

Laut Mediterania, yang terletak di antara benua Afrika dan benua Eropa, merupakan rute utama yang ditempuh para imigran yang mayoritas berasal dari negara-negara Timur Tengah dan Afrika Utara untuk mencapai daratan Eropa. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) menyebutkan bahwa jumlah imigran dengan kedatangan laut di Eropa melalui Laut Mediterania pada tahun 2013 adalah sejumlah 60.000 jiwa, jumlah ini meningkat menjadi 219.000 pada tahun 2014, dan diperkirakan akan terus meningkat pada tahun 2015. Tingginya tingkat kedatangan imigran diikuti dengan tingkat kematian yang tinggi pula. Pada tahun 2014 sejumlah 3072 imigran dinyatakan mengalami kematian di laut, jumlah ini meningkat drastis dari tahun sebelumnya yaitu sejumlah 700 jiwa kematian.

Untuk mengatasi krisis ini, Uni Eropa melancarkan sebuah operasi di Laut Mediterania yang disebut Operasi Triton. Operasi Triton dibentuk di bawah badan Uni Eropa bernama *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (Frontex) dan mulai beroperasi pada 1 November 2014 untuk mengimplementasikan aktivitas operasional yang terkoordinasi di perbatasan laut eksternal wilayah Laut Mediterania Tengah guna mengontrol migrasi tak teratur yang menuju ke wilayah teritori negara-negara anggota Uni Eropa dan untuk mengatasi kejahatan lintas batas yang mengancam Uni Eropa. Penghapusan sistem pengecekan dan kontrol perbatasan internal di bawah ketentuan Schengen meningkatkan pentingnya kontrol perbatasan eksternal Uni Eropa, di sinilah keberadaan Frontex dinilai penting demi terciptanya konsistensi dan harmonisasi dalam kontrol perbatasan Uni Eropa terutama ketika perbatasan ini dituju oleh para imigran untuk memasuki wilayah Eropa. Operasi Triton yang merupakan operasi pengamanan perbatasan Uni Eropa memiliki anggaran operasi sebesar 2,9 juta euro per bulan. Operasi Triton pada awalnya dijadwalkan

berakhir pada bulan Januari 2015, namun melihat fakta bahwa kontribusinya masih diperlukan maka keberadaan Operasi Triton diperpanjang hingga akhir tahun 2015 dan menunggu keputusan lebih lanjut.

Sebelum adanya Operasi Triton, Pemerintah Italia terlebih dahulu membentuk Operasi Mare Nostrum di Laut Mediterania. Hal ini karena Italia berada pada urutan pertama negara Eropa dengan jumlah kedatangan laut imigran terbanyak. Letak geografis Italia, dengan krisis yang terjadi di sekitar wilayahnya, membuatnya lebih rentan terhadap dampak dari gelombang imigran dibanding negara-negara anggota Uni Eropa lainnya. Hal ini karena pada rentang waktu tersebut sedang terjadi krisis di Libya, yang digunakan sebagai titik keberangkatan para imigran, dimana Libya merupakan negara Afrika dengan letak terdekat dengan Italia. Operasi Mare Nostrum dibentuk oleh Pemerintah Italia pada 18 Oktober 2013. Operasi Mare Nostrum diharapkan dapat menyelamatkan jiwa di Laut Mediterania sekaligus dapat mengurangi arus imigrasi ilegal menuju ke Italia. Cakupan wilayah Operasi Mare Nostrum meliputi wilayah Selat Sisilia seluas 70.000 km² atau tiga kali luas wilayah Sisilia. Rute Operasi Mare Nostrum memungkinkannya untuk melakukan aktivitas pengamanan dan penyelamatan melalui perairan internasional, bahkan hingga mencapai wilayah Libya. Operasi Mare Nostrum dibentuk terutama untuk mengatasi keadaan darurat kemanusiaan di Laut Mediterania dan di Selat Sisilia.

Gelombang imigran yang terus terjadi mengekspos sistem migrasi dan suaka yang dimiliki Italia dan Uni Eropa serta mempertanyakan kapabilitas mereka dalam menangani gelombang imigran yang tengah terjadi. Penggantian Operasi Mare Nostrum dengan Operasi Triton juga memicu pertanyaan mengingat kedua operasi dijalankan oleh pihak yang berwenang serta masing-masing bersifat legal dan memiliki tujuan yang hampir sama.

Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis merujuk pada penelitian dalam ilmu sosial, sehingga penulis memilih menggunakan metode penelitian kualitatif. Detail yang akan dijelaskan paparan dalam skripsi dibangun melalui data sekunder. Pemakaian studi literatur, yang mengutamakan data tertulis dalam bentuk cetak seperti buku, jurnal, makalah, koran dan diktat kuliah. Serta juga berusaha melengkapinya dengan data tertulis bentuk elektronik seperti e-book, e-jurnal, website dan news yang sumbernya dapat dipertanggungjawabkan. Jangkauan penelitian yang digunakan dalam penulisan karya tulis ini adalah dari tahun 2013 - 2015. Pada tahun 2013, Operasi Mare Nostrum dibentuk pemerintah Italia untuk mengatasi

permasalahan imigran di Laut Mediterania. Penelitian ini diakhiri pada tahun 2015 yang merupakan waktu penulisan skripsi, dimana hingga pada tahun 2015 Operasi Triton oleh Uni Eropa untuk mengatasi permasalahan imigran di Laut Mediterania masih berjalan.

Fenomena Gelombang Imigran di Laut Mediterania

Migrasi bukanlah suatu fenomena baru dalam hubungan internasional, diaspora yang terorganisir atas suatu komunitas menciptakan suatu dinamika baru yang menarik untuk dipelajari. Migrasi tidak lagi dipandang sebagai suatu peristiwa yang terjadi di satu tempat pada satu waktu, migrasi di era saat ini membentuk suatu sirkulasi perpindahan manusia dalam jumlah masif yang memiliki pengaruh signifikan bagi dunia internasional. Migrasi tidak lagi hanya menjadi perhatian negara asal atau negara tujuan saja, namun dunia internasional turut memperhatikan dampaknya yang luas dan berkepanjangan. Perpindahan manusia dari satu tempat ke tempat lain menjadi lebih kompleks dan beragam, baik dari sebab, latar belakang, tujuan, maupun cara yang digunakan.

Imigran adalah orang yang datang untuk tinggal secara permanen di suatu negara asing. Imigran meninggalkan negara asalnya karena berbagai alasan seperti kurangnya akses ke sumber daya lokal, keinginan untuk memperbaiki kondisi ekonomi, mencari pekerjaan yang lebih baik, memperbaiki standar hidup, reunifikasi keluarga, melarikan diri dari tindak kriminal dan konflik, serta menghindari bencana alam. Terdapat imigran yang melakukan perjalanan secara sendiri maupun berkelompok. Dalam penulisan karya tulis ini, pembahasan imigran dilakukan berdasarkan definisi umum imigran tanpa menggolongkannya dalam berbagai jenis imigran seperti misalnya pengungsi ataupun pencari suaka. Pada tahun 2013, Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mengestimasi bahwa terdapat hampir 232 juta imigran di dunia. Jumlah terbesar dari imigran tinggal di Eropa (64 juta), diikuti dengan Asia (53 juta), dan Amerika Utara (45 juta). Penanganan imigran, baik oleh pemerintah maupun masyarakat merupakan topik perdebatan yang terus-menerus menuai kritik.

Imigran yang membanjiri Laut Mediterania dilandasi oleh berbagai alasan. Terdapat beberapa sebab yang melatarbelakangi pilihan para imigran ini untuk menempuh jalur Laut Mediterania dibandingkan jalur-jalur lain untuk menuju ke Eropa yaitu faktor kedekatan geografis, faktor ekonomi, dan faktor instabilitas politik.

Laut Mediterania yang memiliki jarak terdekat yang menghubungkan Benua Eropa dan Benua Afrika dinilai memudahkan para imigran. Laut Mediterania seluas 969.100 mil² ini dibatasi oleh benua Eropa di sebelah utara, Asia di sebelah timur, dan Afrika di bagian

selatan. Dari 232 juta imigran di dunia pada tahun 2013, Eropa berada di posisi teratas dengan jumlah imigran terbanyak yaitu sebesar 72 juta orang. Mayoritas dari imigran ini berasal dari negara-negara di benua Afrika. Hal ini dibuktikan dengan sebanyak 871.300 aplikasi permohonan kewarganegaraan Uni Eropa pada tahun 2013, sebanyak 26% dari jumlah total berasal dari Afrika. Rute Mediterania Tengah menghubungkan antara imigran dari negara-negara Afrika Utara yang berangkat melalui Libya menuju ke Italia. Rute Mediterania Tengah mulai populer untuk ditempuh imigran mengikuti fenomena “Arab Spring” dimana terjadi konflik domestik di Tunisia dan Libya. Keadaan negara Tunisia dan terutama Libya yang dilanda revolusi kepemimpinan, menyebabkan terganggunya keamanan dan penegakan hukum di wilayah tersebut sehingga dimanfaatkan sebagai titik keberangkatan para imigran. Jarak yang relatif dekat antara pesisir Libya dengan pulau terluar Italia yaitu 290 mil atau dapat ditempuh kurang dari semalam mendorong para imigran untuk melakukan perjalanan ini. Tingginya arus migrasi di Laut Mediterania diikuti dengan meningkatnya tingkat kematian imigran di Laut Mediterania. Hal ini seiring dengan upaya mereka untuk melakukan perjalanan secara ilegal dan menempuh rute yang lebih berbahaya dalam menanggapi kontrol migrasi yang semakin ketat. Pada akhirnya, para imigran terpaksa menggunakan jasa penyelundup manusia untuk membantu memfasiliasi perjalanan mereka melewati Laut Mediterania.

Kemudian, Benua Eropa menjadi tujuan utama dari para imigran mengingat Eropa merupakan benua dengan tingkat *Gross Domestic Product* (GDP) tertinggi di dunia, yaitu sebesar USD 18,51 triliun pada tahun 2014. Status ekonomi imigran akan mempengaruhi pilihan destinasinya. Imigran dengan tingkat ekonomi yang baik memiliki kemampuan untuk memilih sarana prasarana yang baik serta melengkapi berbagai dokumen yang diperlukan, sedangkan imigran dengan kemampuan ekonomi terbatas terpaksa harus memilih rute bermigrasi yang relatif dekat dengan mengesampingkan keamanan dan tanpa kemampuan untuk melengkapi dokumen perjalanannya. Para imigran menilai kemampuan ekonomi negara desinasi dengan melihat pada tingkat umum pembangunan ekonomi yang diukur dari pendapatan per kapita. Mereka menyimpulkan bahwa negara-negara kaya lebih menarik daripada negara-negara miskin, dengan harapan hal tersebut dapat meningkatkan kualitas hidup mereka di masa mendatang misalnya dengan kesempatan memperoleh pekerjaan dengan upah yang layak dan tersedianya bantuan subsidi dari pemerintah.

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa mayoritas imigran yang menempuh Laut Mediterania menuju ke Eropa berasal dari negara-negara Timur Tengah dan Afrika Utara. Pada tahun 2013, jumlah imigran di Eropa yang berasal dari kawasan Timur Tengah dan

Afrika Utara adalah sebesar 8,9 juta jiwa. Besarnya jumlah imigran ini ditengarai karena konflik regional yang tengah melanda kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara sejak tahun 2011 yang dikenal dengan fenomena “*Arab Spring*”. *Arab Spring* merupakan istilah yang diberikan atas terjadinya Revolusi Dunia Arab yang merupakan serangkaian peristiwa gelombang revolusi, demonstrasi, dan protes dalam skala besar yang dimulai pada tahun 2011. Konflik, kekerasan, dan instabilitas yang melanda wilayah Timur Tengah menciptakan suatu kondisi yang mengancam masyarakat. Karenanya bukanlah suatu hal yang mengherankan ketika masyarakat kemudian beramai-ramai meninggalkan negara asalnya tersebut. Para imigran ini tidak meninggalkan negara asalnya secara mudah, mayoritas melarikan diri dari lingkungan mereka dan kerap menempuh jalur yang berbahaya seperti melalui penyelundup manusia. Para imigran ini kemudian memilih Eropa sebagai tujuan mengingat letaknya yang paling dekat dengan negara asal dan kondisi ekonominya yang dianggap menjanjikan bagi masa depan para imigran.

Gelombang imigran yang melanda Laut Mediterania yang diikuti dengan tingginya tingkat kematian imigran mengundang perhatian masyarakat internasional dan menuntut peran serta dari negara-negara di sekitar Laut Mediterania untuk bertindak akan keadaan yang semakin memprihatinkan ini.

Ketidakmampuan Lampedusa dan Respon Italia atas Gelombang Imigran

Lampedusa merupakan bagian dari wilayah Italia, tepatnya di Provinsi Sisilia. Lampedusa merupakan bagian dari Kepulauan Pelagia, terletak 70 mil dari perairan Tunisia dan diantara jalur migrasi Libya dan Italia di jalur laut terpadat di Eropa, Laut Mediterania. Lampedusa yang memiliki luas 20,2 km² dengan total populasi 6000 jiwa mengalami dampak terparah akibat gelombang imigran. Hal ini karena letaknya yang paling dekat dengan Libya yang merupakan titik keberangkatan para imigran sehingga Lampedusa dijadikan tempat tujuan kapal para imigran. Jumlah imigran yang mencapai Lampedusa sangat melebihi kapasitas pulau tersebut. Sebagai gambaran pada tahun 2008 saja jumlah imigran yang tercatat memasuki Lampedusa sebesar 31.250 jiwa.

Banyak dari imigran yang terabaikan di Lampedusa sembari menunggu aplikasi suaranya ditangani. Hal ini karena berdasarkan aturan Uni Eropa, negara tempat kedatangan imigran pertama kali berkewajiban untuk menangani atau menampung para imigran. Sementara mayoritas dari imigran yang datang ke Lampedusa hanya menjadikan Italia sebagai negara transit sebelum menuju ke negara tujuan yang sesungguhnya. Pengetatan

peraturan migrasi Uni Eropa menjadikan nasib para imigran ini terkatung-katung mengingat Italia-pun menyatakan ketidakmampuan untuk memproses semua imigran yang memasuki wilayahnya. Sementara itu, fasilitas yang disediakan pemerintah Lampedusa untuk pengungsi tidak mampu lagi menampung para pengungsi sehingga para imigran terpaksa berdiam di luar bangunan. Pemerintah Lampedusa menyatakan ketidakmampuannya dalam menangani gelombang imigran yang terus berdatangan ke wilayahnya dalam jumlah yang masif. Ketika sampai di pesisir, para imigran ditempatkan dahulu di Pusat Penerimaan Imigran di Lampedusa sebelum diberangkatkan ke pusat kota yaitu Sisilia. Pusat Penerimaan Imigran di Lampedusa ini hanya mampu menampung 250 – 300 orang setelah mengalami kebakaran beberapa tahun silam, sementara imigran yang datang setiap harinya dapat mencapai 900 orang. Pusat Penerimaan Imigran ini-pun seharusnya hanya diperuntukkan untuk menampung para imigran sementara waktu, maksimal 76 jam, namun pada kenyataannya para imigran dapat sehari-hari berada di tempat tersebut. Hal ini karena Pusat Penerimaan Imigran di Sisilia-pun mengalami kelebihan populasi.

Masyarakat Lampedusa merasakan kekhawatiran akan menurunnya perekonomian kotanya. Hal ini karena selama ini perekonomian Lampedusa ditopang oleh kegiatan pariwisata. Dengan maraknya pemberitaan mengenai adanya gelombang imigran dan banyaknya kematian imigran di perairan Lampedusa, dikhawatirkan akan menurunkan minat wisatawan untuk berkunjung. Walikota Lampedusa, Giusi Nicolini menulis sebuah surat terbuka menyatakan ketidakmampuan Lampedusa akan gelombang imigran yang melanda wilayahnya. Ia meminta bantuan dari negara-negara “yang lebih kaya” di Eropa karena merasa negara-negara Eropa Selatan telah menanggung beban imigran lebih dari kemampuannya.

Untuk menyikapi hal ini, Pemerintah Italia lalu membentuk sebuah operasi untuk menanggulangi gelombang imigran yang menuju ke Italia, khususnya melalui Lampedusa. Operasi ini diberi nama Operasi Mare Nostrum dan mulai beroperasi pada 18 Oktober 2013. Operasi Mare Nostrum dibentuk terutama untuk mengatasi keadaan darurat kemanusiaan di Laut Mediterania dan di Selat Sisilia. Unit angkatan laut dan udara yang dikerahkan dalam Operasi Mare Nostrum diperlukan untuk meningkatkan keamanan maritim, melakukan patroli laut, dan menghadang berbagai aktivitas ilegal terutama perdagangan manusia. Operasi Mare Nostrum berada di bawah Pusat Komando Angkatan Laut Italia yang berada di Command in Chief of the Naval Squadron (CINCPNAV) yang berlokasi di Pangkalan Santa Rosa, Roma. Anggaran Operasi Mare Nostrum adalah EUR 9 juta per bulan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Italia sendiri. Pada bulan November 2013, Italia meminta bantuan dana dari

External Borders Fund (EBF) Uni Eropa dan diberikan sejumlah EUR 1,8 juta. Cakupan wilayah Operasi Mare Nostrum meliputi wilayah Selat Sisilia seluas 70.000 km² atau tiga kali luas wilayah Sisilia.

Rute Operasi Mare Nostrum memungkinkannya untuk melakukan aktivitas pengamanan dan penyelamatan melalui perairan internasional, bahkan hingga mencapai wilayah Libya. Unit operasi Operasi Mare Nostrum terdiri dari: 1 kapal amfibi dengan fitur kontrol khusus, fasilitas medis, dan ruang bagi migran; 1 kapal frigate dan 2 kapal laut yang dilengkapi fasilitas kesehatan; 1 helikopter; sebuah tim San Marco Marine Brigade yang bertanggung jawab atas inspeksi kapal dan keselamatan migran di atas kapal; sebuah jaringan radar pesisir dan stasiun AIS (*Automatic Identification System*) Angkatan Laut Italia; 1 pesawat maritim Atlantic 1 yang berbasis di Sigonella; 1 pesawat Air Force Predator A+ untuk patroli maritim; 1 pesawat MM P180 yang dilengkapi dengan *Forward Looking Infrared* (FLIR), yang berbasis di Catania; 2 Camcopter S-100 kendaraan udara tak berawak ITS San Giusto; 1 *Forward Logistic Site* (FLS) di Lampedusa untuk dukungan logistik bagi unit yang dikerahkan untuk Mare Nostrum.

Operasi Mare Nostrum dihentikan oleh Pemerintah Italia pada 31 Oktober 2014. Selama 364 hari masa beroperasinya, unit-unit dalam Operasi Mare Nostrum telah terlibat dalam 421 operasi dan berhasil menyelamatkan 150.810 migran di laut, mengamankan 5 kapal induk, dan menangkap 330 penyelundup manusia.

Uni Eropa dan Tata Kelola Imigran di Laut Mediterania

Perhatian Uni Eropa dalam permasalahan migrasi di wilayahnya muncul setelah ditetapkannya kawasan *single market* yang menghapuskan batas-batas internal dari negara anggota. Disadari kemudian bahwa kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan perekonomian kawasan Eropa ini memunculkan permasalahan terkaitnya bebasnya perpindahan barang, jasa, dan terutama manusia sebagai dampak dari kebijakan tersebut. Pada tahun 1986, negara-negara anggota membentuk *Ad Hoc Working Group on Immigration* (AWGI). AWGI merupakan badan internal Uni Eropa di luar struktur institusi yang telah ada. Melalui badan ini, negara-negara anggota menyetujui dua konvensi mengenai kebijakan imigrasi yaitu *The Dublin Convention on Asylum* (1990) dan *The External Frontiers Convention* (1991). *The Dublin Convention* bertujuan untuk mencegah adanya pemrosesan ganda terhadap aplikasi suaka oleh negara anggota dan menjamin agar aplikasi suaka hanya diproses oleh negara anggota dimana pencari suaka pertama kali tiba di Uni Eropa. *The*

External Frontiers Convention menyediakan pengakuan bersama terhadap visa dari masyarakat di luar Uni Eropa, dan menghapuskan upaya dari masyarakat negara ketiga yang tinggal di Uni Eropa untuk memperoleh visa perjalanan ke negara-negara anggota lain dalam periode kurang dari tiga bulan. Setelah itu dalam pertemuan-pertemuan Uni Eropa setelahnya seperti Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty, Nice Treaty, dan Lisbon Treaty terus dicetuskan dan dikembangkan kebijakan Uni Eropa terkait penanganan permasalahan imigran di wilayah Eropa.

Kebijakan Uni Eropa terhadap Mediterania dan negara-negara di sekitarnya berakar dari *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP) yang ditetapkan dalam *Barcelona Conference* tahun 1995. Tujuan dari *Barcelona Conference* adalah untuk membangun suatu area bersama dengan memelihara perdamaian dan stabilitas, menciptakan zona pasar bebas, serta untuk mempromosikan pemahaman dan pertukaran budaya ke masyarakat melalui perjanjian bilateral dan multilateral. Setelah bergabungnya 10 anggota baru Uni Eropa pada tahun 2004, dicetuskanlah mengenai *European Neighbourhood Policy* (ENP). ENP menawarkan negara-negara tetangga Uni Eropa dengan hubungan politik istimewa dan integrasi ekonomi atas dasar nilai-nilai demokrasi dan prinsip-prinsip ekonomi pasar bebas. Dalam bidang migrasi, fokus dari tujuan ENP adalah manajemen perbatasan, kerjasama melawan imigrasi ilegal, manajemen migrasi legal, dan implementasi dari rencana migrasi khususnya untuk negara-negara Afrika Utara dan Mesir. Uni Eropa telah sejak lama menaruh perhatian akan situasi di Laut Mediterania, terutama mengenai masalah migrasi. Hal ini karena beberapa negara anggota Uni Eropa berbatasan langsung dengan Laut Mediterania dan permasalahan pengamanan batas eksternal menjadi tanggung jawab Uni Eropa.

Dalam hal penanganan permasalahan imigran di Laut Mediterania yang meliputi wilayah Italia, Uni Eropa kemudian membentuk Operasi Triton. Operasi Triton merupakan operasi gabungan yang beroperasi di bawah wewenang *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (Frontex). Dimana misi dari Frontex adalah mempromosikan, mengkoordinasikan, dan mengembangkan manajemen perbatasan Uni Eropa, sesuai dengan nilai-nilai fundamental Uni Eropa tentang manajemen perbatasan yang terintegrasi.

Operasi Triton dibentuk untuk membantu Italia dalam mengatasi gelombang imigran yang melanda wilayahnya di pesisir Laut Mediterania setelah diberhentikannya Operasi Mare Nostrum. Operasi Triton merupakan operasi gabungan yang dikoordinasikan oleh Frontex dan mulai beroperasi di Laut Mediterania pada 1 November 2014. Operasi Triton dijadwalkan berlangsung selama 1 tahun hingga kemudian diperpanjang masa aktifnya hingga saat ini.

Anggaran per bulannya adalah EUR 2,9 juta yang diperoleh dari alokasi dana setiap negara anggota dan dituangkan dalam budget Frontex. Rute Operasi Triton meliputi perbatasan eksternal Uni Eropa yang berada di perairan teritorial Italia, kemudian wilayah di perairan di sekitar Italia dan Malta. Operasi Triton akan menggantungkan sumber dayanya pada negara-negara anggota Uni Eropa termasuk dalam hal sumber daya manusia dan fasilitas-fasilitas teknis.

Fokus utama dari Operasi Triton adalah patroli kontrol pengamanan perbatasan Uni Eropa di wilayah Laut Mediterania, khususnya di wilayah teritorial Italia. Diharapkan dengan keberadaan Operasi Triton gelombang imigran yang terjadi dapat diminimalisir, termasuk tingkat kematian dan tingkat kriminalitas yang sering dijumpai seiring dengan meningkatnya gelombang imigran. Pada tanggal 26 Mei 2015, Direktur Eksekutif Frontex, Fabrice Leggeri menandatangani amandemen rencana operasional Operasi Triton dengan menyatakan perluasan wilayah operasional serta penambahan aset dan sumber daya bagi Operasi Triton. Wilayah operasionalnya akan bertambah menjadi 156 mil dari pesisir Italia. Jumlah aset juga akan ditambah menjadi 3 pesawat terbang, 6 kapal patroli induk, 12 kapal patroli, dan 2 helikopter serta anggaran per tahunnya menjadi EUR 9 juta. Dari awal beroperasi hingga Februari 2015, Operasi Triton telah berhasil menyelamatkan jiwa 22.300 imigran, termasuk di dalamnya 7.000 dengan partisipasi langsung dari kapal dan pesawat udara aset operasi.

Alasan Uni Eropa Membentuk Operasi Triton di Laut Mediterania

Migrasi merupakan faktor penting dalam pembangunan. Migrasi juga merupakan isu yang menjadi prioritas utama bagi negara maju maupun negara berkembang, terutama setelah adanya globalisasi dan pasar bebas. Permasalahan migrasi kini tidak hanya menjadi perhatian atau tanggung jawab dari satu negara tersendiri yang merupakan negara asal atau negara tujuan dari para migran, namun juga masyarakat internasional. Hal ini karena permasalahan imigran erat kaitannya dengan isu-isu sosial lain terutama apabila terdapat permasalahan menyangkut hak asasi manusia yang mengikuti fenomena imigran ilegal.

Pada tahun 2013, jumlah migran internasional di dunia mencapai 232 juta jiwa, naik dari 175 juta pada tahun 2000 dan 154 juta pada tahun 1990. Jumlah saat ini merupakan yang tertinggi sepanjang masa menurut PBB. Selama 20 tahun terakhir, Eropa memiliki jumlah tertinggi sebagai tujuan para migran. Hal ini diikuti dengan tingginya tingkat kematian migran dalam perjalanan yang jumlahnya terbanyaknya menempuh rute Laut Mediterania. Dalam merespon hal ini, Uni Eropa sebagai supranasional kemudian membentuk Operasi Triton yang

menggantikan Operasi Mare Nostrum oleh Pemerintah Italia yang sebelumnya juga beroperasi di Laut Mediterania. Hal ini karena Uni Eropa menilai Italia tidak mampu mengatasi gelombang imigran yang terjadi di Laut Mediterania. Keberadaan Operasi Mare Nostrum dengan fokusnya sebagai upaya *search and rescue* untuk menyelamatkan jiwa migran di Laut Mediterania malah memicu lebih banyak imigran untuk melakukan penyeberangan di Laut Mediterania. Hal ini karena para imigran merasa yakin akan diselamatkan oleh operasi ini apabila terjadi kecelakaan di kapal dalam kondisi buruk yang ditumpangnya.

Berdasarkan laporan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), pada tahun 2014 terjadi peningkatan baik dalam jumlah imigran yang menempuh jalur Laut Mediterania maupun dalam jumlah kematian di Laut Mediterania dibanding tahun 2013. Pada tahun 2013 jumlah imigran yang melewati Laut Mediterania menuju ke Eropa adalah sebanyak 59.421 orang, sedangkan pada tahun 2014 jumlahnya meningkat menjadi 216.054 orang. Kemudian jumlah kematian imigran di Laut Mediterania sebanyak 600 orang, dan pada tahun 2014 sebanyak 3.500 orang. Hal ini membuktikan bahwa Operasi Mare Nostrum belum efektif dalam melaksanakan fungsinya yaitu untuk mengurangi tingkat kematian di laut dan jumlah imigran ilegal di Laut Mediterania. Selain itu jangkauan wilayah Operasi Mare Nostrum yang cukup luas tidak menjamin berkurangnya tingkat kematian imigran di lautan. *International Organization for Migration* (IOM) melaporkan bahwa pada tahun 2014, lebih dari 3.000 orang tewas di Laut Mediterania. Jumlah ini bertambah 4 kali lipat dari di tahun 2013. Mayoritas insiden terjadi di dekat pesisir Afrika dimana Operasi Mare Nostrum memiliki akses. Fokus utama Operasi Triton sebagai operasi pengamanan perbatasan diharapkan dapat menciptakan suatu perbaikan dalam penanganan gelombang imigran di Laut Mediterania yang terintegrasi demi terciptanya stabilitas bersama di kawasan Eropa.

Keberadaan Operasi Mare Nostrum juga dinilai tidak efektif oleh Uni Eropa karena Operasi tersebut terlalu memberatkan perekonomian Italia. Operasi Mare Nostrum diberhentikan oleh Pemerintah Italia pada 31 Oktober 2014 karena anggaran Operasi Mare Nostrum yaitu EUR 9 juta per bulan dinilai terlalu besar untuk ditanggung oleh satu negara. Di tengah lilitan hutang dengan jumlah yang tinggi, pembiayaan Operasi Mare Nostrum tentu akan semakin memperburuk perekonomian Italia. Italia turut terkena dampak dari krisis keuangan global yang melanda Eropa pada tahun 2007 - 2008 dimana terjadi stagnansi dalam pertumbuhan ekonomi dan peningkatan hutang negara yang berdampak pada kehidupan masyarakatnya. Pada pertengahan tahun 2012, Italia berada pada peringkat tertinggi kedua dari negara-negara Uni Eropa dengan jumlah hutang mencapai 123% dari GDP. Hal ini

diantaranya juga disebabkan karena industri-industri yang ada di Italia mendapat saingan ketat dengan adanya perdagangan bebas. Perekonomian yang menurun ditambah dengan penghasilan pajak yang rendah menyebabkan pemerintah harus terus melakukan pinjaman untuk menjalankan roda perekonomian negara. Kondisi ekonomi makro Italia tidak menunjukkan adanya perbaikan sejak krisis ekonomi melanda Eropa pada tahun 2008, dapat dikatakan bahwa depresi ekonomi melanda Italia. Pada tahun 2013, Italia menanggung hutang sebesar lebih dari EUR 2 trilyun. Jumlah ini terus meningkat dari tahun-tahun sebelumnya dan merupakan 130% dari GDP pada saat itu. Italia bergantung pada pinjaman yang diperoleh dari Uni Eropa, keadaan semakin parah ketika krisis ekonomi yang melanda menyebabkan mundurnya para investor di Italia. Karenanya keberadaan Operasi Triton dengan partisipasi bersama dari 26 negara anggota Uni Eropa diharapkan dapat menjadi jawaban dari upaya penanganan gelombang imigran di Laut Mediterania mengingat permasalahan ini berpotensi untuk mengancam stabilitas kawasan Eropa secara keseluruhan.

Selanjutnya, Uni Eropa membentuk Operasi Triton dalam menangani gelombang imigran di Laut Mediterania karena permasalahan imigran merupakan kompetensi bersama antara Uni Eropa dan negara anggota. Hal ini sesuai dengan *Treaty of Lisbon* yang memperkenalkan klasifikasi baru yang membedakan antara tiga tipe kompetensi dalam Uni Eropa yaitu *exclusive competences*, *shared competences*, dan *supporting competences*. Dalam bidang-bidang yang termasuk dalam *exclusive competence*, negara-negara anggota tidak diizinkan untuk membuat hukum nasional sendiri terkait bidang tersebut. Peraturan akan disusun di level Uni Eropa hingga kemudian diimplementasikan di masing-masing negara. Ketentuan mengenai *exclusive competence* tertuang dalam pasal 3 *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU). Dalam bidang-bidang yang termasuk dalam *shared competences*, Uni Eropa dan negara anggota dapat bekerjasama untuk mengadopsi suatu hukum bersama. Negara anggota dapat bertindak sendiri hanya jika Uni Eropa menolak untuk bertindak. Bidang-bidang yang termasuk dalam *shared competences* tertuang dalam Pasal 4 TFEU. Dalam *supporting competences*, Uni Eropa bertindak untuk mendukung, mengkoordinasikan, membantu tindakan dari negara-negara anggota sesuai bidang yang diatur dalam Pasal 6 TFEU.

Permasalahan imigran masuk dalam *shared competences* terutama dalam area kebebasan, keamanan, dan keadilan (*freedom, security and justice*) di Uni Eropa. Berdasarkan pada hal ini, Operasi Triton di Laut Mediterania berperan untuk membantu pemerintah Italia dalam menangani gelombang imigran yang terjadi. Sebelumnya, Operasi Mare Nostrum yang hanya dikoordinasikan dan ditanggung oleh Pemerintah Italia seorang diri belum mampu

untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Di satu sisi, Operasi Mare Nostrum memberatkan Pemerintah Italia dan di sisi lain operasi tersebut tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal. Oleh karena itu, Operasi Triton hadir sebagai suatu bentuk pengadopsian hukum bersama antara Uni Eropa dan Italia dimana operasi ini dikepalai oleh Badan Uni Eropa dan Italia berada di dalamnya sebagai negara tuan rumah. Pada kasus penggantian Operasi Mare Nostrum oleh Pemerintah Italia dengan Operasi Triton oleh Uni Eropa, telah terjadi ketidakmampuan penanganan permasalahan imigran oleh pemerintah negara yaitu Italia sehingga Uni Eropa mengajukan bantuan. Berdasarkan pasal 4 TFEU hukum yang berlaku dalam penanganan masalah tersebut adalah hukum di tingkat Uni Eropa yaitu Operasi Triton sehingga keberadaan Operasi Mare Nostrum sebagai perwujudan hukum nasional kemudian perlu untuk dihapuskan.

Lalu, Uni Eropa membentuk Operasi Triton untuk menangani gelombang imigran di Laut Mediterania mengingat gelombang imigran yang terjadi merupakan ancaman potensial bagi stabilitas kawasan Eropa, tidak hanya merupakan ancaman bagi Italia. Hal ini karena para imigran yang berupaya memasuki Eropa dengan membanjiri Italia sebagai titik kedatangan tidak bermaksud untuk menetap di Italia. Mereka hanya menjadikan Italia sebagai titik transit sebelum melanjutkan perjalanan ke negara-negara tujuan sesungguhnya, dimana kemudian perjalanan dapat ditempuh dengan rute yang lebih mudah. Pada tahun 2013, Eurostat melaporkan bahwa terdapat 3,4 juta imigran di Uni Eropa dan jumlah ini tersebar di ke-28 negara anggota Uni Eropa. Jumlah terbanyak imigran terdapat di Jerman yaitu sebesar 692.700 imigran, disusul Inggris dengan 526.000 imigran, Prancis dengan 332.600 imigran, Italia dengan 307.500 imigran, diikuti dengan negara-negara lainnya.

Dari data ini dapat disimpulkan bahwa gelombang imigran yang terjadi di Italia berdampak pada negara-negara lain di kawasan Eropa. Para imigran yang menyebar ke berbagai negara lain dalam jumlah besar akan menimbulkan permasalahan, terutama apabila migrasi dilakukan dengan cara ilegal. Hal ini karena keberadaan imigran dalam jumlah masif di suatu negara dapat menyebabkan terjadinya over-populasi yang dapat memberatkan perekonomian negara tersebut, meningkatkan tingkat kemiskinan, jumlah pengangguran, dan angka kriminalitas. Dalam hal ini, Uni Eropa kemudian turun tangan sebagai aktor supranasional untuk membendung arus imigran di pintu masuknya yaitu Italia demi terjaganya stabilitas dan keamanan kawasan Eropa. Hal ini sesuai pula dengan *Schengen Agreement* dimana batas internal antar negara dihapuskan dan digantikan dengan batas eksternal Uni Eropa. Cara yang dilakukan Uni Eropa yaitu dengan mengkoordinasikan

Operasi Triton untuk meningkatkan pengamanan di perbatasan Uni Eropa dalam menghadapi gelombang imigran dari Laut Mediterania.

Uni Eropa bertindak dalam hal ini dapat dikaitkan dengan Teori Multi-level Governance, dimana ketika gelombang imigran melanda Kota Lampedusa, Pemerintah Italia bertindak dengan membentuk Operasi Mare Nostrum, ketika Operasi Mare Nostrum dirasa kurang efektif kemudian Pemerintah Uni Eropa turun tangan dengan membentuk Operasi Triton yang kemudian berlangsung hingga saat ini.

Gelombang imigran yang melanda Laut Mediterania mengancam stabilitas kawasan Eropa jika Uni Eropa sebagai aktor utama di Eropa tidak bertindak akan hal ini. Hal ini diperparah dengan krisis ekonomi yang sedang melanda Eropa. Di satu sisi, Uni Eropa harus berupaya membangkitkan perekonomian kawasan, sementara di sisi lain Uni Eropa harus pula mengeluarkan kebijakan demi menaham gelombang imigran yang terjadi tanpa mengorbankan nilai-nilai hak asasi manusia bagi para migran. Uni Eropa memiliki kewajiban moral untuk menerima para imigran yang memasuki wilayahnya karena berbagai alasan yang memprihatinkan. Yang harus diperhatikan adalah bahwa segala kebijakan yang dirumuskan dan diterapkan oleh Uni Eropa tidak akan mencapai hasil yang efektif tanpa partisipasi aktif dari negara-negara anggota. Menciptakan suatu kebijakan untuk memfasilitasi arus migrasi sembari di sisi lain mencegah berbagai ancaman yang muncul dari terjadinya arus migrasi telah menjadi suatu dilema bagi Uni Eropa sebagai sebuah supranasional di dunia. Arus migrasi tidak hanya merupakan suatu peluang bagi pasar bebas namun juga ancaman bagi stabilitas kawasan yang dituju. Dalam upaya untuk menyikapi hal inilah diperlukan suatu pengembangan perumusan kebijakan yang kooperatif antar negara anggota Uni Eropa maupun antara negara anggota dengan negara-negara non-Uni Eropa mengingat gelombang imigran yang terjadi tidak hanya mengancam satu negara saja namun juga negara-negara lain di sekitarnya. Dengan pertimbangan berbagai alasan inilah Operasi Triton yang dibentuk oleh Uni Eropa menggantikan Operasi Mare Nostrum bentukan Italia dengan harapan efektifitas penanganan gelombang imigran di Laut Mediterania dapat tercapai.

Referensi:

- Bommes, Michael dkk. 2014. *Migration from the Middle East and North Africa to Europe: Past Developments, Current Status and Future Potentials*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Calleya, Stephen dan Monika Wohlfeld. 2012. *A strategic Reassessment of EU*

- Policy in the Mediterranean; In Change and Opportunities in the Emerging Mediterranean*. Malta: Gutenberg Press
- CNN. *Why migrants head to Mediterranean*. Diakses dari <http://edition.cnn.com/2015/04/21/europe/mediterranean-boat-migrants-lister/> pada 2 Februari 2016.
- Council on Foreign Relations. *Europe's Migration Crisis*. Diakses dari <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874> pada 4 Februari 2016
- Council Regulation (EC) 2007/2004 of 26 Oktober 2004 establishing *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*: The Council of The European Union L349/1
- EUROSTAT. *Migration and migrant population statistics*. Diakses dari http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics pada 10 Januari 2016
- Frontex. *Annual Risk Analysis 2014*. Warsaw, Poland (www.frontex.europa.eu)
- Frontex. *Operational Plan (Main Part) Joint Operation Triton 2014* 2014/SBS/09. Warsawa, 22 Oktober 2014
- Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publications Ltd
- Global Migration Group. Oktober 2008. *International Migration and Human Rights*. GMG Publications
- Marina Militare (Italian Defence Ministry). *Mare Nostrum Operation*. Diakses dari <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx> pada 24 November 2015.
- Marks, Gary dkk. 1996. *Governance in the European Union*. London: SAGE Publications Ltd.
- National Geographics. *Amid Record Waves of Refugees, Italy Finding Limits to Its Compassion*. Diakses dari <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/10/141031-italy-immigration-crisis-human-trafficking/> pada 20 September 2015.
- Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 - 0390