

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eropa merupakan salah satu benua yang berpengaruh dalam dunia internasional. Banyak negara besar dengan kekuatan ekonomi mumpuni lahir di benua ini. Eropa dikenal sebagai benua yang menjadi pusat cerminan untuk integrasi regional yang ideal dan sukses. Hal ini ditunjukkan dengan organisasi berbasis regional milik mereka yang dinamakan dengan Uni Eropa (*European Union* atau EU) yang menjadi kiblat bagi organisasi regional lainnya karena dikenal akan kesuksesannya dalam berintegrasi.

Uni Eropa, sebagai organisasi supranasional banyak melakukan kegiatan ekonomi, sosial dan budaya. Dalam hal ekonomi UE memberlakukan *euro* sebagai mata uang regional yang dibakukan melalui *eurozone* kecuali Inggris yakni satu-satunya anggota yang tidak memberlakukan “euro”. Dalam keuangannya UE mendapatkan pendanaan dari anggotanya dan perdagangan yang dilakukan seperti yang dijelaskan di website resmi Uni Eropa yakni “*The EU budget is funded from sources including a percentage of each member country's gross national income and also from import duties on products from outside the EU and a percentage of the value-added tax levied by each country*”.¹ Kemudian dananya digunakan untuk aktifitas perlindungan anggota mulai wilayah perbatasan hingga lingkungannya serta

¹ European Union, Money and EU (online), <http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/index_en.htm> diakses tgl 20 Juni 2015

untuk perlindungan hak asasi manusia. Dalam aspek sosial dapat dilihat dari area kebijakannya perihal “*employment and social affairs, environment and european citizen’s initiative*” yang disebut dengan ECI. ECI sendiri menunjukkan kepedulian Uni Eropa terhadap keluhan yang dilontarkan oleh masyarakatnya. UE memiliki *framework* yang luas dan memikirkan berbagai hal yang mampu membangun Uni Eropa serta tidak menjadikan UE gagal dimata masyarakatnya. Selanjutnya dalam aspek budaya dan pengetahuan UE dapat dilihat dari aktivitasnya dalam membantu pembangunan dan biaya pada sekolah musik, *concert halls* dan *recording studios* di beberapa kota di wilayah Eropa. Dalam bidang pengetahuan UE menunjukkan kepeduliannya dalam program kerja UE yakni memberikan anggaran 3% dari GDP untuk penelitian dalam *energy, food security, climate change and our ageing population* dengan harapan nantinya mampu membuka lapangan pekerjaan.²

Dari penjelasan diatas dapat kita lihat bahwa integrasi negara-negara anggota Uni Eropa sangat solid dalam menghadapi berbagai isu dan dapat membuat kesepakatan bersama dalam menghadapi isu tersebut. Namun dibalik itu Uni Eropa juga menghadapi isu-isu yang dimana negara-negara anggota belum bisa membuat keputusan bersama, bahkan ada juga isu yang membuat negara-negara anggota saling berdebat satu-sama lain dan membuat soliditas integrasi internal Uni Eropa pun terganggu. Contoh dari isu-isu tersebut adalah krisis imigran atau pencari suaka yang sudah terjadi sejak lama dan memuncak pada tahun 2013 kemarin, dimana pengungsi dari negara-negara Afrika dan Timur Tengah yang notabene sedang

² Nurul Aini Hijriyah, Uni Eropa (online), <nurul-a-h-fisip10.web.unair.ac.id/artikel_detail-68708-MBP_EROPA-UNI_EROPA.html> tgl 20 Juni 2015

menghadapi konflik yang belum terselesaikan datang ke negara-negara Eropa melalui laut mediterania dan menimbulkan masalah yang kompleks dan mengganggu stabilitas negara-negara di Eropa.³

UNHCR mendefinisikan seorang pencari suaka adalah seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi (*refugee*), namun permintaan mereka akan perlindungan belum selesai dipertimbangkan.⁴ Seorang pencari suaka yang meminta perlindungan akan dievaluasi melalui prosedur penentuan status pengungsi (RSD), yang dimulai sejak tahap pendaftaran atau registrasi pencari suaka. Selanjutnya setelah registrasi, UNHCR dibantu dengan penerjemah yang kompeten melakukan interview terhadap pencari suaka itu. Proses interview tersebut akan melahirkan alasan – alasan yang melatarbelakangi keputusan apakah status pengungsi (*refugee*) dapat diberikan atau ditolak. Pencari suaka selanjutnya diberikan satu kali kesempatan untuk meminta banding atas permintaannya akan perlindungan internasional yang sebelumnya ditolak.⁵ Dalam hal perlindungan internasional terhadap pengungsi, tujuan untuk mendapatkan suaka politik adalah perbuatan yang legal dan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Deklarasi Universal HAM 1948 pasal 14 ayat 1 menyebutkan tentang setiap orang berhak

³ Hidayatullah.com, *Uni Eropa Minta 40.000 Pencari Suaka Direlokasi ke Negara Anggota dari Italia, Yunani*(online)<<http://www.hidayatullah.com/berita/internasional/read/2015/05/28/70577/uni-eropa-minta-40-000-pencari-suaka-direlokasi-ke-negara-anggota-dari-italia-yunani.html>> diakses tanggal tgl 20 Juni 2015

⁴ UNHCR Indonesia, *Pencari Suaka* (online), <<http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pencari-suaka>>, diakses tgl 20 Juni 2015

⁵ *Ibid.*

mencari dan mendapatkan suaka di negara lain untuk melindungi diri dari pengejaran.⁶

Hak atas kebebasan ini dipertegas lagi dalam Declaration on Territorial Asylum 1967⁷, yang menyatakan bahwa :

- 1) Setiap orang memiliki hak untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain karena kekhawatiran mengalami penyiksaan.
- 2) Hak ini tak dapat dimohonkan dalam kasus-kasus yang sifatnya non politis ataupun karena tindakan-tindakan yang bertentangan dengan maksud dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam piagam PBB.

Kedua deklarasi ini mempertegas bahwa pengungsi yang berhak mendapatkan suaka adalah mereka yang mengalami ketakutan dan kekhawatiran akan menjadi korban dari suatu penyiksaan/penganiayaan di negaranya, sehingga memilih untuk mencari perlindungan (suaka) ke negara lainnya. Namun, permohonan suaka ini dibatasi hanya untuk ketakutan yang timbul dari suatu kejahatan politik dan tidak untuk yang lainnya. Apalagi jika permohonan tersebut berlawanan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip PBB.

Isu pencari suaka merupakan salah satu isu sosial yang berkembang dan sedang dihadapi oleh Uni Eropa pada saat ini. Populasi imigran yang terhitung secara legal di Eropa pada tahun 2001 mencapai 56,1 juta, lebih besar dibandingkan

⁶ Universal Declaration of Human Rights (UDHR,1948).pdf

⁷United Nations, *A Selected Bibliography on Territorial Asylum*, UN doc. ST/GENEVA/LIB.SER.B/Ref.9 (1977)

Amerika Utara yang mencapai 40,8 juta.⁸ Menurut UNHCR, sepanjang tahun 2013 ada sekitar 32.000 pencari suaka yang tiba di Selatan Italia, Malta, serta Yunani, dan sekitar 2/3nya mendaftar menjadi pencari suaka. Kebanyakan pencari suaka itu datang dari Sub Sahara Afrika, mereka mengungsi untuk menghindari perang sipil di Suriah dan pergolakan politik di Mesir dan kawasan lain di Utara Afrika.⁹ Banyaknya imigran yang datang membuat pemerintah ketiga negara tersebut pun mengalami kesulitan dan ketika mereka mengajukan permasalahan ini ke Uni Eropa, pemerintah Italia, Yunani, dan Malta pun meminta Uni Eropa menjadikan ini sebagai masalah bersama bukan lagi masalah per negara saja dan meminta negara-negara anggota Uni Eropa untuk mendapatkan pembagian dan menerima pembagian pencari suaka di ketiga negara tersebut agar pendistribusian para pencari suaka menjadi merata. Namun banyak negara-negara Uni Eropa yang menolak membantu ketiga negara tersebut seperti Prancis, Inggris, dan Irlandia. Hal ini pun membuat pemerintah negara Italia, Yunani, dan Malta mengalami kerugian yang besar karena lokasi geografis negara mereka yang dekat dengan Afrika dan Asia membuat para pengungsi dan pencari suaka menjadikan negara-negara tersebut sebagai batu loncatan ke Eropa. Sementara Italia harus mengikuti regulasi Dublin Uni Eropa yang memutuskan para pencari suaka harus menetap di negara pertama yang mereka masuki sampai aplikasi mereka diproses.¹⁰ Sehingga pemerintah

⁸ Christina Boswell *"Migration in Europe"* (2006), Hamburg: Global Commission on International Migration (GCIM).

⁹ Radio Australia, *Puluhan pencari suaka tewas tenggelam di laut Mediterania* (online), <<http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-10-12/puluhan-pencari-suaka-tewas-tenggelam-di-laut-mediterania/1203934>> diakses tgl 20 Juni 2015

¹⁰ Fadli Adzani, *Perancis dan Italia Berdebat soal Pencari Suaka* dalam CNN Indonesia (online), <<http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150616152041-134-60342/perancis-dan-italia-berdebat-soal-pencari-suaka/>> diakses tgl 20 Juni 2015

Italia, Yunani, dan Malta lah yang harus mengurus kebutuhan pengungsi yang aplikasinya masih diproses. Walaupun itu sementara, banyaknya negara-negara anggota Uni Eropa yang tidak mau menerima para pencari suaka tersebut akan membuat pemerintah ketiga negara tersebut mengalami kerugian besar karena mengurus warga yang tidak membayar pajak ke negaranya namun mendapatkan fasilitas yang sama dengan warga pribumi. Hal itu pun menempatkan negara-negara tersebut dalam posisi yang merugikan, ditambah lagi dengan krisis ekonomi yang melanda ketiga negara tersebut membuat mereka pun menekan dewan Uni Eropa untuk dapat meyakinkan negara-negara anggota agar dapat menerima keputusan pendistribusian para pencari suaka yang masih menetap di Italia, Yunani, dan Malta.

Adanya masalah-masalah di atas pada akhirnya memunculkan dilema dalam pembuatan kebijakan mengenai imigrasi di UE. Dilema tersebut bisa dibagi dalam empat kategori, antara lain dilema dalam: kebijakan migrasi buruh, kebijakan kontrol migrasi, sistem perlindungan dan suaka, serta kebijakan integrasi.¹¹ Namun kebijakan yang benar-benar menjadi dilema bagi Uni Eropa adalah kebijakan kontrol migrasi serta sistem perlindungan dan suaka.

Adanya hambatan yang serius bagi pemerintah untuk mengontrol perpindahan migran, residen, dan buruh yang tidak teratur. Kontrol internal terhadap pengencangan konsumsi air, misalnya, untuk mencegah penempatinggalan yang tidak teratur. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan prinsip

¹¹ Mikko Lahteenmaki "Refugee and Migration Policy in the European Union" (2004), International Seminar for Experts in the Series *Great Debates* by the Cicero Foundation, Paris, hlm. 18-19

yang diterima di negara-negara liberal demokratis. Mirip dengan itu adalah mahal nya biaya pengontrolan perbatasan dan menyebabkan penundaan yang serius bagi mereka yang akan menyeberang melewati perbatasan, dan efek selanjutnya adalah efek yang negatif terhadap industri pariwisata dan perdagangan. Di sisi lain, jaringan penyelundupan dan perdagangan manusia menjadi lebih canggih lagi metodenya. Akibatnya, kebijakan kontrol ini juga harus mempertimbangkan aspek pengadaptasian *hi-tech* dalam kegiatannya di lapangan. Dalam kasus negara-negara di Eropa, bentuk kontrol di perbatasan internal ini tidak lagi berfungsi karena adanya abolisi pengecekan. Upaya pengontrolan buruh yang tidak teratur ini menghadapi kendala-kendala pula. Misalnya, konflik antara kepentingan bisnis dalam menyelamatkan suplai buruh yang murah. Adanya kepentingan ini menunjukkan derajat penguatan yang lemah dalam pemberian sanksi bagi pegawai di banyak negara. Sekali saja orang telah menjadi residen dalam periode yang lama, merupakan hal yang sulit untuk kemudian menyepelkan mereka dengan alasan praktis dan kemanusiaan, dan kemungkinan ada kasus yang lebih kuat lagi dalam pengaturan status mereka. Hal ini tentu saja menjadi salah satu problem dalam mengatasi masalah migrasi ini.

Kemudian sistem suaka pun menyimpan dilema tersendiri. Sejak tahun 1980, negara-negara Eropa telah memiliki pengalaman yang cukup banyak mengenai restriksi terhadap sistem suaka ini – berdasarkan Konvensi Jenewa tahun 1951.¹² Kesejahteraan dan dukungan akomodasi buat pencari suaka telah dikurangi secara radikal, dan dalam beberapa kasus, para pencari suaka juga telah

¹²*ibid.*

dipindahkan ke wilayah-wilayah khusus. Dokumen-dokumen aplikasi suaka mereka juga dipertimbangkan melalui prosedur yang telah diakselerasi, serta pembatasan visa, juga aturan dari “negara aman” atau negara transit juga membatasi akses terhadap sistem suaka. Dalam menangani fenomena migrasi ini, Uni Eropa juga telah mengatur mengenai kebijakan-kebijakan terhadap para imigran dan pencari suaka di dalam *European Pact on Immigration and Asylum*. Di mana pakta ini telah disahkan sejak tahun 2008.¹³ Adanya pakta ini didasarkan atas pemikiran bahwa kedatangan imigran ke Eropa tidak selamanya menjadi sebuah masalah. Imigran-imigran ini turut berkontribusi dalam menunjang perekonomian negara-negara Eropa. Selain itu Uni Eropa juga menilai bahwa dengan adanya imigran ini sebagai salah satu bentuk bantuan kepada negara-negara asal imigran. Dimana setiap tahunnya akan ada emiten yang dikirim oleh para imigran ke negara asalnya dan turut memberikan bantuan ekonomi ke negara asal imigran tersebut.

Namun di antara semua perubahan ini, sistem suaka ini juga pada akhirnya gagal mempertemukan dua tujuan utama, yakni: memberikan dukungan bagi mereka yang membutuhkan perlindungan serta membatasi dan mencegah mereka yang memang tidak membutuhkan. Kebijakan ini pada kelanjutannya nanti memunculkan protes dari kelompok-kelompok pembela hak asasi manusia dan juga kelompok buruh. Media dan publik pun melanggar sistem suaka lewat pemberitaan dan sikap mereka. Adanya perdagangan manusia juga menjadi hambatan tambahan yang telah diberi perhatian tersendiri oleh Uni Eropa. Serta yang tidak kalah

¹³Randall T. Hansen “*Migration Policy*” (2000), Oxford University Press.

menarik perhatian dari semakin banyaknya imigran di Eropa adalah semakin kuatnya posisi partai-partai berhaluan kanan di negara-negara anggota Uni Eropa. Di mana partai-partai ini notabene merupakan partai-partai yang menolak dengan adanya migrasi dan kebijakan-kebijakan pendukungnya. Partai ekstrim berhaluan kanan ini berargumen bahwasannya kedatangan imigran hanya akan menjadi ancaman bagi negara-negara di Eropa.¹⁴ Posisi partai kanan ini sangat kuat dan sudah sangat mempengaruhi pemerintahan dan hal itu membuat banyak negara-negara anggota Uni Eropa yang menolak untuk menerima distribusi imigran yang ada di Italia, Yunani, dan Malta. Contoh yang paling terlihat ada di Inggris, Irlandia, dan Prancis yang partai kanannya sangatlah mengkampanyekan pemberhentian penerimaan imigran. Partai kanan ini dianggap mengancam integrasi antar anggota Uni Eropa karena kerjasama multilateral yang sudah terjalin dapat terganggu oleh partai-partai tersebut yang membuat negara-negara anggota Uni Eropa pun berselisih satu sama lain. Sebagai salah satu organisasi internasional yang sudah menjadi contoh di dunia, Uni Eropa pun harus tetap menjaga hubungan antar anggota agar tidak terjadi disintegrasi internal yang membuat sistem Uni Eropa akan sulit untuk berjalan nantinya.

Uni Eropa pun harus berpikir keras dalam menyelesaikan permasalahan yang didapatkan oleh anggotanya yang berasal dari migrasi dan mendapatkan solusi secara cepat agar dapat meringankan kerugian yang dialami oleh Italia, Malta, dan Yunani. Kepala PBB Ban Ki-Moon juga sudah mendesak para pemimpin Eropa

¹⁴Ergy Ghulam Habibie, *Migrasi Sebagai Solusi Sederhana Penurunan Populasi Eropa* (online), <ergy-g-h-fisip10.web.unair.ac.id/artikel_detail-82046-MBP_Eropa-Migrasi_sebagai_Solusi_Sederhana_Penurunan_Populasi_Eropa.html> diakses tgl 20 Juni 2015

untuk mengatasi masalah ini dengan cara yang lebih komprehensif dan cara kolektif untuk membantu para imigran lebih lanjut, seraya menambahkan bahwa pendekatan apapun juga harus melihat pada “akar” dari masalah di negara-negara asal.¹⁵ Namun dilihat dari situasi yang terjadi di Uni Eropa sekarang, Uni Eropa akan menghadapi banyak hambatan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut. Disamping itu, masalah ini pun mempengaruhi situasi internal Uni Eropa yang membuat Uni Eropa pun harus menyelesaikan dua permasalahan sekaligus dikarenakan isu ini. Padahal dalam isu-isu lainnya Uni Eropa sangat solid dan mudah dalam membuat keputusan yang disetujui bersama, namun di dalam isu migrasi ini Uni Eropa harus berpikir keras dalam menyelesaikan permasalahan dan dampak-dampak yang ditimbulkan dari permasalahan migrasi ini.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka didapat sebuah pokok permasalahan : **“Mengapa Uni Eropa belum solid dalam menghadapi isu migrasi pencari suaka?”**

C. Kerangka Pemikiran

Dengan adanya pokok permasalahan diatas, maka penulis menggunakan tinjauan teori yang dapat menjelaskan bagaimana Uni Eropa sangat sulit untuk membuat kesepakatan dalam menyelesaikan isu migrasi sedangkan di dalam isu lainnya Uni Eropa tidak menemui kesulitan dalam membuat kesepakatan bersama.

¹⁵Bimakuru, *Uni Eropa akan relokasi puluhan ribu pengungsi* dalam TuguPost.com (online), <<http://www.tugupost.com/uni-eropa-akan-relokasi-puluhan-ribu-pengungsi-4866/>> diakses tgl 20 Juni 2015

Dilihat dari latar belakang yang sudah dipaparkan, penulis akan menggunakan kerangka pemikiran “Ancaman Non-Tradisional” yang menjelaskan bagaimana krisis imigran menimbulkan ancaman secara non-militer dan membuat beberapa negara anggota Uni Eropa menyesuaikan dengan kepentingan negaranya yang akhirnya membuat mereka belum sepenuhnya setuju dan meratifikasi kebijakan yang dikeluarkan oleh Dewan Eropa dikarenakan pertimbangan-pertimbangan yang akan mempengaruhi situasi negaranya, dan hal tersebut akan dijelaskan menggunakan teori Intergovernmentalisme.

1. Teori Intergovernmentalisme

Teori ini pertama kali muncul ketika proses integrasi Eropa terhambat akibat kebijakan Presiden Prancis, Charles de Gaulle pada 1960-an dan dikemukakan oleh Stanley Hoffman dalam tulisannya yang berjudul “*Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe*”. Hoffman menilai bahwa politik internasional adalah interaksi antar negara-negara yang punya kepentingan sendiri-sendiri. Dalam perspektif intergovernmentalisme, kerjasama antarnegara mengubah sistem interaksi negara, tetapi tidak menghilangkan kedaulatan negara, sangat jauh berbeda jika dibandingkan dengan teori neofungsionalisme. Hoffman menilai bahwa integrasi terjadi ketika negara - negara berdaulat, yang punya *national interest* berbeda, bernegosiasi tentang suatu perjanjian kerjasama. Dalam bentuk yang paling dasar, intergovernmentalisme menjelaskan kerjasama antar negara dan integrasi terutama regional (misalnya UE) sebagai fungsi penyalarsan kepentingan negara dan preferensi ditambah dengan kekuasaan. Artinya, bertentangan dengan harapan fungsionalisme dan neofungsionalisme, integrasi dan

kerjasama ini sebenarnya disebabkan oleh kepentingan rasional sendiri yang melakukan tawar-menawar antar negara satu dengan yang lain. Selain itu, seperti yang diperkirakan di teori ini, negara-negara yang punya 'kekuatan' lebih akan lebih banyak memenuhi kepentingan mereka. Misalnya, berkaitan dengan Uni Eropa, menurut pendukung teori ini, tidak mengherankan bahwa banyak pengaturan kelembagaan yang telah disepakati sejalan dengan preferensi Perancis dan Jerman, yang disebut 'Franco-Jerman inti. Andrew Moravcsik mungkin adalah pendukung pemikiran intergovernmentalisme yang paling terkenal di masa sekarang.¹⁶ Kaum intergovernmentalis menolak tesis-tesis utama neofungsionalisme. Hoffman, proponent intergovernmentalisme realis, menyatakan bahwa yang mendorong integrasi Eropa bukanlah logika *spillover*,¹⁷ melainkan kepentingan negara. Menurutnya pula, integrasi Eropa bukanlah sesuatu yang tidak terelakkan sebagaimana yang tersirat dalam teori neofungsionalisme. Hoffman kemudian menolak logika integrasi (*logic of integration*) yang dikemukakan oleh kaum neofungsionalis dan mengedepankan logika keberagaman (*logic of diversity*) di mana perbedaan-perbedaan dalam konteks politik domestik dan faktor-faktor global membatasi jangkauan integrasi Eropa. Meskipun aktor-aktor kemasyarakatan semakin menentang kekuasaan negara, kaum intergovernmentalis berargumen bahwa negara tetap merupakan aktor yang paling kuat karena memiliki

¹⁶Andrew Moravcsik, "Preferensi dan Power di Masyarakat Eropa: Pendekatan Intergovernmentalist Liberal," *Jurnal Studi Pasar Bersama* . Desember, 1993.

¹⁷Michele Cini "Intergovernmentalism" (2003) dalam Michele Cini, *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

kedaulatan secara legal dan legitimasi politik yang dihasilkan oleh proses pemilihan umum yang demokratis.¹⁸

Hal krusial dalam konsepsi intergovernmentalis Hoffman adalah dilakukannya pemisahan antara *high politics* dan *low politics*. Menurutny, integrasi (dengan logika *spillover*) hanya terjadi dalam ranah *low politics* (misalnya ekonomi) yang bersifat lebih teknokratik dan tidak terlalu kontroversial dan cenderung tidak terjadi di wilayah-wilayah *high politics* (misalnya politik) yang menyentuh isu kedaulatan dan identitas nasional. Pemisahan antara *high politics* dan *low politics* ini adalah ciri khas kaum realis sementara kaum neofungsionalis tidak membuat dikotomi di antara keduanya dan justru menekankan peran isu-isu *low politics* sebagai pendorong integrasi di wilayah-wilayah *high politics*.

Dalam teori intergovernmentalisme, peran dari institusi supranasional tidak dianggap terlalu signifikan. Mereka mengakui adanya proses dari integrasi ekonomi yang kemudian menjadi integrasi secara politis serta adanya kontribusi dari sekretariat internasional dalam mengatur kerja sama antarnegara dan pengadilan internasional yang memastikan berjalannya kerja sama tersebut sesuai kesepakatan. Namun, mereka lebih melihat proses integrasi yang terjadi adalah karena adanya kesamaan kepentingan-kepentingan dari masing-masing negara anggota (terutama kepentingan dalam bidang ekonomi). Berbeda dengan neo-fungsionalis yang menyiratkan bahwa integrasi terjadi lebih karena kebutuhan yang bersifat teknis, intergovernmentalis seperti Moravcsik lebih menekankan peran dari pemimpin

¹⁸Stephen George & Ian Bache *Politics in European Union* (2001), dalam Michele Cini, *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, hlm. 98

nasional (*national leaders*). Moravcsik lebih melihat bahwa yang menggerakkan proses integrasi adalah pemimpin suatu negara yang merespon permintaan konstituen nasional dan reaksi terhadap desakan ekonomi global.¹⁹

Intergovernmentalisme memiliki landasan realis dan bersifat *state-centric*. Berkebalikan dengan kaum neofungsionalis yang menekankan peran aktor-aktor nonnegara, kaum intergovernmentalis menekankan peran pemimpin nasional dalam proses integrasi Eropa dan berargumen bahwa integrasi disetir oleh kepentingan dan tindakan negara.²⁰ Jika neofungsionalisme menekankan integrasi sebagai proses yang berjalan secara gradual dan bersifat *self-sustaining*, intergovernmentalisme menekankan peran negara sebagai pengendali proses integrasi.²¹

2. Konsep Kepentingan Nasional

Kepentingan Nasional (*National Interest*) adalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan bangsa/negara atau sehubungan dengan hal yang dicita-citakan. Istilah ini pertama kali dipaparkan oleh pakar ilmu Hubungan Internasional yaitu Hans J. Morgenthau dalam bukunya yaitu "*Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*" yang terbit pada tahun 1948. Dalam bukunya, Morgenthau menjelaskan bahwa Kepentingan nasional adalah kemampuan minimum negara untuk melindungi, dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain. Dari tinjauan ini para pemimpin

¹⁹Donald J. Puchala. "Institutionalism, Intergovernmentalism, and European Integration: A Review Article" *Journal of Common Market Studies* vol. 37 no. 2 (1999), hl. 326—327

²⁰ Simon Hix "*The Political System of the European Union*" (1999). Basingstoke: Palgrave.

²¹Mark Pollack "*International Relations Theory and European Integration*" (2001), dalam *Journal of Common Market Studies* Vol. 39 No. 2 June, hlm. 22-44

negara menurunkan kebijakan spesifik terhadap negara lain yang sifatnya kerjasama atau konflik. Dalam hal ini kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara/bangsa yaitu keamanan (*Security*) yang mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan kebutuhan wilayah serta kesejahteraan (*Prosperity*). Kepentingan nasional sering dijadikan tolok ukur atau kriteria pokok bagi para pengambil keputusan (*decision makers*) masing-masing negara sebelum merumuskan dan menetapkan sikap atau tindakan. Bahkan setiap langkah kebijakan luar negeri (*Foreign Policy*) perlu dilandaskan kepada kepentingan nasional dan diarahkan untuk mencapai serta melindungi apa yang dikategorikan atau ditetapkan sebagai "Kepentingan Nasional".²²

Kepentingan nasional tercipta dari kebutuhan suatu negara. Kepentingan ini dapat dilihat dari kondisi internalnya, baik dari kondisi politik-ekonomi, militer, dan sosial-budaya. Kepentingan juga didasari akan suatu 'power' yang ingin diciptakan sehingga negara dapat memberikan dampak langsung bagi pertimbangan negara agar dapat pengakuan dunia. Peran suatu negara dalam memberikan bahan sebagai dasar dari kepentingan nasional tidak dipungkiri akan menjadi kacamata masyarakat internasional sebagai negara yang menjalin hubungan yang terlampir dari kebijakan luar negerinya. Dengan demikian, kepentingan nasional secara konseptual dipergunakan untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri dari suatu negara.²³

²²T. May Rudy "*Study Strategis dalam transformasi sistem Internasional Pasca Perang dingin*" (2002). Bandung: Refika Aditama.

²³P. Antonius Sitepu "*Studi Hubungan Internasional*" (2011). Yogyakarta: Graha Ilmu.

Kepentingan nasional juga dapat dijelaskan sebagai tujuan fundamental dan faktor penentu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan dari suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya.²⁴ Maka dari itu, kepentingan nasional sangat erat kaitannya dengan *foreign policy* atau kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat.²⁵ Dengan kata lain, kebijakan luar negeri merupakan suatu alat untuk mencapai kepentingan nasional suatu negara.

Dalam kepentingan nasional peran ‘negara’ sebagai aktor yang mengambil keputusan dan memerankan peranan penting dalam pergaulan internasional berpengaruh bagi masyarakat dalam negerinya. Demikian pentingnya karena ini yang akan menjadi kemaslahatan bagi masyarakat yang berkehidupan di wilayah tersebut. Seorang ahli, Thomas Hobbes menyimpulkan bahwa negara dipandang sebagai pelindung wilayah, penduduk, dan cara hidup yang khas dan berharga. Demikian karena negara merupakan sesuatu yang esensial bagi kehidupan warga negaranya. Tanpa negara dalam menjamin alat-alat maupun kondisi-kondisi keamanan ataupun dalam memajukan kesejahteraan, kehidupan masyarakat jadi

²⁴A.A. Banyu Perwita dan Yanyan A. Yani “*Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*” (2006). Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 35

²⁵*ibid.*, hlm. 49

terbatasan.²⁶ Sehingga ruang gerak yang dimiliki oleh suatu bangsa menjadi kontrol dari sebuah negara.

3. Kerangka Pemikiran “Ancaman Keamanan Non-Tradisional”

Meninjau dari kajian studi keamanan yang ditulis oleh Barry Buzan dan kawan-kawan (1998), konsep keamanan berada di dua interaksi perdebatan. Argumen pertama diusung oleh pemikiran para tradisionalis yang mengatakan bahwa ancaman keamanan Negara diindikasikan dengan adanya kompetisi dan masalah keamanan antar negara, misal adanya perlombaan senjata (*arm race*) dan pembangunan kekuatan militer (*military build-up*) sehingga berdampak pada ancaman keamanan nasionalnya. Sedangkan kelompok nontradisionalis mengatakan bahwa masalah keamanan suatu negara harus memasukkan masalah keamanan intra-negara dan masalah keamanan transnasional.²⁷ Masalah keamanan non tradisional ini misalnya terjadinya kekacauan (*disorder*) di dalam negara oleh masyarakat atau penduduk karena etnik, ras (warna kulit), agama, linguistik atau strata ekonomi. Sedangkan masalah keamanan transnasional misalnya munculnya ancaman yang disebabkan oleh arus migrasi, kerusakan lingkungan hidup dan masalah kependudukan seperti besarnya jumlah penduduk (*over population*).²⁸ Buzan memahami keamanan sebagai persoalan yang berkaitan dengan nasib manusia sebagai suatu kolektivitas. Keamanan menurutnya mencakup ancaman yang berasal dari luar maupun ancaman yang berasal dari dalam (negeri) sendiri.

²⁶Robert Jackson dan Georg Sorensen. 2009. Pengantar Studi Hubungan Internasional. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 89

²⁷Barry Buzan “*Security: A new framework for analysis*” (1998), Lynne Rienner Publishers, hlm.08-19

²⁸*ibid.*

Bagi negara yang memiliki banyak akses lintas negara semakin memperbesar peluang terhadap terjadinya tindakan kejahatan transnasional. Semakin meningkatnya keberadaan orang asing secara ilegal di suatu negara memberikan kerugian bagi negara tersebut, baik secara finansial dan material.²⁹ Partogi mengatakan bahwa ancaman keamanan non-tradisional bagi suaka negara adalah ancaman keamanan yang bersifat eksklusif dengan keamanan negara yang datangnya dari ancaman yang bersifat non-militer. Kehadiran orang-orang asing yang menjadi penduduk di suatu wilayah menjadi indikasi adanya tantangan keamanan non-tradisional.³⁰ Hal ini pun menjadi ancaman tersendiri bagi masyarakat Eropa yang merasa bahwa para imigran sedikit demi sedikit mengambil tempat mereka dan hal itu lah yang membuat mereka merasa tidak aman.

D. Hipotesa

Dari kerangka pemikiran diatas, penulis mendapatkan kesimpulan sementara bahwa Uni Eropa belum solid dalam menghadapi isu pencari suaka karena :

Pemerintah di beberapa negara anggota Uni Eropa dituntut oleh masyarakat yang menilai bahwa imigran membuat negaranya tidak aman. Ditambah lagi masih terjadinya perselisihan antar negara anggota Uni Eropa terkait sistem kerjasama Uni Eropa dalam migrasi akhirnya membuat pemerintah di beberapa negara anggota

²⁹*Ibid.*

³⁰Poltak Partogi, "Kesiapan Indonesia Dalam Menghadapi Kejahatan Lintas Negara". Dalam <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:iyc3KXryg6kJ:www.pdii.lipi.go.id/wp-content/uploads/2012/04/Masalah-negara-kepulauan-di-era-globalisasi.pdf+Poltak+Partogi+Nainggolan.pdf> diakses tanggal 20 Juni 2015

Uni Eropa tersebut belum dapat meratifikasi kebijakan dari Dewan Uni Eropa tentang pendistribusian imigran. Hal tersebut membuat negara anggota lainnya yang menjadi tempat singgah para pencari suaka menjadi semakin rugi dan keputusan tersebut akhirnya mengganggu soliditas Uni Eropa dalam menghadapi isu migrasi ini.

E. Metode Penelitian

Dalam melakukan penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data melalui penelusuran guna memperoleh jawaban atas pertanyaan yang diajukan dalam pokok permasalahan, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Unit Analisa dan Tingkat Analisa

Melihat dari objek penelitian yang di analisa oleh penulis, maka Tingkat Analisa dari penelitian ini berada dalam *meso-level* atau berada di tingkat tengah seperti negara atau Organisasi Internasional³¹, yang Unit Analisanya adalah Uni Eropa dan beberapa negara anggotanya.

2. Jenis Penelitian

Dalam skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif, dengan tujuan untuk membuat deskripsi, penjelasan dan gambaran secara sistematis dan akurat terkait fakta, sifat dan hubungan antara fenomena yang dianalisa. Whitney berpendapat bahwa penelitian

³¹Earl Babbie, (2004) *"The Practice of Social Research"* (10th ed.), Belmont, CA: Wadsworth, Thomson Learning Inc

deskriptif adalah penelitian tentang fakta dengan interpretasi yang tepat bertujuan untuk membuat deskriptif , gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena-fenomena yang diselidiki.³²

3. Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data yang penulis gunakan di dalam skripsi ini mendasar pada data sekunder atau data yang tersusun dalam bentuk tidak langsung. Data sekunder merupakan data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik. Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen-dokumen, buku, jurnal ilmiah, arsip atau berita di surat kabar maupun internet dan media ensiklopedi elektronik interaktif yang relevan dengan masalah yang akan dibahas.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu melalui teknik kepustakaan (*library research*). Sesuai dengan penggunaan data yang mengacu pada data sekunder, maka pencarian data dalam penulisan penelitian ini difokuskan pada data-data pustaka. Data pustaka akan penulis seleksi, analisis, dan dipisahkan sesuai dengan apa yang ada hubungannya dengan penelitian.

³²Whitney, dalam Moh Natsir, "*Metode Penelitian*", Ghalia Indonesia : Jakarta. 1998

5. Teknik Analisa Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan disusun secara sistematis dan logis, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Seperti yang dikatakan oleh Bodgan dan Taylor, penelitian kualitatif menjadi sebuah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau bisa dari orang-orang dan perilaku yang diamati.³³

F. Jangkauan Penelitian

Dalam melakukan setiap penelitian diperlukan penetapan pembahasan topik penelitian. Jangkauan penelitian dalam sebuah penelitian sangat diperlukan sebagai langkah untuk menghindari luasnya pembahasan atas objek yang diteliti. Hal ini dimaksudkan agar objek penelitian lebih jelas dan spesifik. Pembatasan ini digunakan agar penelitian yang disusun dapat lebih fokus dan mengarah pada sasaran objek permasalahan. Dalam penulisan skripsi ini penulis akan membatasi kajian pada kasus-kasus imigran yang membuat anggota Uni Eropa berselisih satu sama lain, dan juga gejolak di dalam negara-negara di Eropa secara umum yang membuat negara-negara anggota Uni Eropa sulit untuk memiliki satu visi yang sama dalam menyelesaikan masalah migrasi tersebut.

Untuk menjadikan penelitian ini lebih fokus, peneliti memutuskan bahwa negara-negara Uni Eropa yang akan diteliti adalah negara-negara yang menjadi aktor utama baik itu yang menjadi korban seperti Italia, Yunani, dan Malta, lalu negara yang menentang kebijakan yang dikeluarkan Uni Eropa seperti Inggris,

³³Bodgan dan Taylor, dalam Lexy J. Moloeng, "Metode Penelitian Kualitatif", PT. Remaja Rosdakarya : Bandung, 1989, hlm. 3

Irlandia, dan Prancis, serta negara yang mendukung kebijakan UE yaitu Jerman dan Swedia. Penulis juga memilih rentang waktu penelitian antara tahun 2008 atau dimulainya Pakta Eropa tentang Imigrasi dan pencari suaka sampai sekarang di tahun 2015 ini karena banyaknya banyak negara anggota yang masih belum menaati perjanjian itu dan juga semakin banyaknya konflik di Timur Tengah membuat angka imigrasi pun semakin membludak, sehingga penulis memilih rentang waktu tersebut dengan tujuan menelaah penelitian ini secara lebih mendalam.

G. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui serta dapat menjelaskan migrasi menjadi salah satu penyebab merenggangnya kerjasama atau integrasi antar negara anggota Uni Eropa dan menjelaskan kondisi yang ditimbulkan akibat membludaknya angka imigran di Eropa.

Lebih lanjut penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu acuan bagi penstudi ilmu Hubungan Internasional dalam mengetahui, memahami, dan menjelaskan tentang integrasi politik di suatu kawasan. Dalam penelitian ini kasusnya permasalahan pencari suaka yang menimbulkan pertentangan kebijakan luar negeri dan keamanan di antara negara-negara anggota Uni Eropa dan menjadi ancaman non-tradisional bagi Eropa.

H. Sistematika Penulisan

- Bab I** Pendahuluan yang terdiri dari : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Landasan Teoritis, Hipotesa, Metode Penelitian, Batasan Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- Bab II** Dalam bab ini, penulis akan menjelaskan tentang profil singkat Uni Eropa beserta skema kerja sama yang Uni Eropa lakukan di berbagai bidang, penulis juga akan menjelaskan skema pengambilan keputusan di dalam Uni Eropa dan memaparkan perjanjian-perjanjian yang membahas tentang migrasi.
- Bab III** Dalam bab ini penulis akan menjelaskan fenomena migrasi di Eropa secara lebih rinci. Penulis juga akan memaparkan dampak negatif yang ditimbulkan oleh membludaknya angka para imigran khususnya pencari suaka terhadap negara anggota Uni Eropa dan dimulainya perselisihan Uni Eropa dikarenakan dampak imigran.
- Bab IV** Bab ini berisi perbedaan negara anggota Uni Eropa dalam menyelesaikan permasalahan migrasi yang menimbulkan perselisihan internal di dalam Uni Eropa dan permasalahan Uni Eropa dalam menyelesaikan permasalahan internal tersebut.
- Bab V** Bab ini berisikan Penutup / Kesimpulan, yang akan mengantarkan bagian terakhir dari rangkaian skripsi. Bab ini juga berisikan ringkasan secara keseluruhan tentang penelitian dari bab-bab sebelumnya serta rekomendasi dari hasil *library research* dalam penyusunan skripsi ini.