

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Skripsi ini membahas kajian konsekuensi *Temporary Protection Directive (TPD)* dalam proses penyelesaian krisis pengungsi di Uni Eropa yang disebabkan oleh konflik 2022 antara Rusia dan Ukraina.

Krisis pengungsi adalah salah satu masalah terbesar yang dihadapi negara-negara Eropa dalam dekade terakhir. Setidaknya masalah ini mencapai puncaknya pada tahun 2015, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa Uni Eropa telah menerima pengungsi sejak tahun 1999. Krisis dimulai pada tahun 2014 ketika terjadi gelombang besar pengungsi dan imigran yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah Eropa. Penyebab krisis pengungsi dapat ditelusuri kembali ke beberapa faktor, seperti situasi di negara-negara konflik dan represi negara, yang pada akhirnya menyebabkan warga sipil tetap tinggal di negara asalnya. Uni Eropa terjebak dalam krisis pengungsi setelah hampir satu juta pencari suaka tiba dari berbagai negara yang terkena dampak konflik (Sugito & Mutia, 2016).

Uni Eropa memasuki sejarah Uni Eropa dan memiliki sistem suaka Eropa umum CEAS. CEAS didirikan pada tahun 1999 dan berfungsi sebagai kerangka kerja untuk kebijakan pengungsi dan suaka. Dalam implementasinya, CEAS menetapkan standar umum perlindungan internasional dan merupakan penerapan prosedur suaka di semua negara anggota UE. CEAS juga memasukkan Regulasi Dublin sebagai sistem yang mengatur permohonan suaka dan prosedur penentuan status pengungsi (Office, 2016). Namun karena tingginya tekanan yang dihadapi, sebagai anggota Uni Eropa, Yunani mengambil langkah untuk mengesampingkan kebijakan tersebut. Ini sulit bagi Yunani, karena negara di perbatasan luar Uni Eropa itu wajib memproses setiap permintaan suaka yang masuk

(Daniel, 2016).

Tingginya gelombang imigrasi dan pencari suaka telah menimbulkan ketegangan yang luar biasa di antara negara-negara anggota Uni Eropa. Kemudian lebih dari satu juta migran tiba melalui jalur Mediterania, yang menjadi awal konflik di Uni Eropa akibat distribusi dan pembagian beban pengungsi yang tidak merata (Strauss, 2022). Negara-negara yang menjadi tujuan imigrasi para imigran, seperti Hungaria, Yunani, dan Italia, dengan tegas menolak banyaknya pengungsi di negaranya. Negara-negara anggota Uni Eropa yang bertindak sebagai pintu gerbang pengungsi, seperti Hungaria, Yunani dan Italia, meminta Dewan Uni Eropa mengambil langkah-langkah untuk mendistribusikan pengungsi ke negara-negara anggota lainnya, karena ketiga negara tersebut penuh dengan pengungsi. Dewan Uni Eropa menanggapi tuntutan ini dengan memulai negosiasi penerapan kuota pengungsi di negara-negara anggota UE.

Pada 2015, Uni Eropa mengeluarkan resolusi penasehat yang bertujuan menghentikan masuknya pengungsi. Isi keputusan Dewan adalah untuk mendistribusikan semua pengungsi UE secara merata di antara semua negara anggota Uni Eropa sesuai dengan situasi ekonomi negara tersebut. Dalam hal ini, Uni Eropa bekerja sama dengan UNHCR untuk bekerja sama dalam pelaksanaan program ini. Keputusan ini agak menggembirakan bagi negara UE lainnya, karena negara anggota UE yang menentang keputusan ini menghadapi sanksi dari Uni Eropa. Uni Eropa akan menjatuhkan sanksi sebesar 250.000 euro pada negara mana pun yang menolak untuk menerapkan keputusan Dewan tersebut (Sugito & Mutia, 2016). Keputusan Uni Eropa itu ditolak oleh beberapa negara anggota, termasuk Hungaria. Penolakan tersebut diungkapkan oleh menteri luar negerinya, Péter Szijjártó, yang mengumumkan bahwa dia menentang keputusan tersebut karena tidak realistis dan akan mengakibatkan sejumlah besar pengungsi Timur Tengah masuk ke Uni Eropa, oleh karena itu keputusan tersebut dipertimbangkan. tidak ada solusi (Bonasir, 2015).

Peningkatan arus migrasi di Eropa terkait erat dengan konflik antara

Rusia dan Ukraina. Invasi Rusia ke Ukraina menimbulkan ketakutan besar di kalangan warga Ukraina, yang harus meninggalkan negaranya dan melarikan diri ke beberapa negara tetangga seperti Rumania, Hongaria, Polandia, Jerman, Slovakia, Moldova, dan Belarusia (Husain M. , 2022). Eropa menyambut baik kedatangan pengungsi dari Ukraina bahkan menawarkan bantuan berupa perlindungan sementara yaitu pemberian izin tinggal hingga tiga tahun, pemberian suaka dan pemenuhan kebutuhan pokok serta proses asimilasi tanpa proses formal dan persyaratan birokrasi yang rumit seperti misalnya aplikasi tentang suaka secara umum. Sikap Eropa terhadap pengungsi Ukraina sangat kontras dengan cara Eropa menanggapi pengungsi dari Timur Tengah dan Afrika (Al Hamid, 2022).

Tidak hanya masyarakat sipil yang proaktif dalam menyambut pengungsi Ukraina, Uni Eropa sendiri telah mengembangkan kebijakan yang berbeda dengan arus pengungsi dari Timur Tengah dan Afrika, terutama kebijakan perlindungan sementara. Untuk imigran Ukraina. Berdasarkan pernyataan UNHCR yang diterbitkan Anadolu Agency pada 11 Maret 2022, dilaporkan lebih dari 2 juta warga Ukraina telah mengungsi ke negara tetangga di kawasan Eropa, dan jumlahnya diperkirakan akan meningkat menjadi 2,5 juta (Kenny P. , 2022). Uni Eropa telah menyiapkan langkah-langkah untuk menjamin warga negara Ukraina kesempatan untuk tinggal dan bekerja di 27 negara Uni Eropa selama tiga tahun, menerima jaminan sosial dan memberi anak-anak mereka perumahan, perawatan kesehatan dan pendidikan. Hal yang sama berlaku untuk orang asing dengan izin tinggal permanen di Ukraina, pelajar, pemegang izin kerja sementara khusus, dan anggota keluarga yang memenuhi persyaratan.

Trauner memiliki bias yang jelas pada masalah imigrasi dan suaka, karena hal itu menjadi katalisator krisis pengungsi yang menimbulkan masalah keamanan (Trauner, 2016). Penekanan pada masalah keamanan bertepatan dengan beberapa serangan teroris di Eropa. Organisasi teroris diketahui telah memfasilitasi serangan teroris di beberapa negara Eropa (Crone, Recherche, DIIS, & Falkentof, 2017). Pada saat yang sama,

ancaman terorisme mendorong beberapa negara anggota Uni Eropa untuk memperkenalkan kontrol perbatasan internal untuk mencegah peristiwa teroris. Kontrol perbatasan yang dilakukan oleh negara-negara anggota ini bahkan mengecualikan penerimaan *Schengen* sebagai sistem perjalanan bebas di Eropa.

Untuk menghadapi krisis pengungsi akibat perang antara Rusia dan Ukraina, Uni Eropa telah menerapkan kebijakan yang pernah dipraktikkan di masa lalu namun belum pernah diterapkan sejak konflik pasca-Yugoslavia, yaitu *Temporary Protection Directive* (TPD) atau Petunjuk Perlindungan Sementara Uni Eropa. Petunjuk Perlindungan Sementara, atau disingkat TPD, diratifikasi pada tahun 2001 setelah perang Yugoslavia dengan Kosovo dan mulai berlaku pada tanggal 7 Agustus 2001. TPD adalah tindakan luar biasa yang ditujukan untuk melindungi pengungsi yang tiba di wilayah Eropa, meskipun diterima dengan sementara.

Petunjuk Perlindungan Sementara adalah keputusan yang tidak biasa dari Uni Eropa. Petunjuk Perlindungan Sementara melewati prosedur suaka yang diterapkan oleh Uni Eropa, dan Petunjuk Perlindungan Sementara menawarkan cara yang cepat dan mudah (Al Hamid, 2022).

Petunjuk Perlindungan Sementara diadopsi oleh Komisi Eropa pada 3 Maret 2022 dan berlaku untuk warga negara Ukraina dan keluarganya, warga negara non-Ukraina, dan warga negara tanpa kewarganegaraan yang secara resmi tinggal di Ukraina yang tidak dapat kembali ke negara asalnya, yaitu. H. Pencari suaka dan pemohon perlindungan internasional. dan keluarga mereka. Isi Kebijakan Perlindungan Sementara adalah:

1. Menjamin perlindungan segera dan pemenuhan hak-hak mereka, yang meliputi hak atas perumahan, akses ke pasar tenaga kerja, perumahan, bantuan sosial, bantuan kesehatan dan mata pencaharian. Anak-anak tanpa pendamping memiliki hak asuh dan pendidikan.
2. Relaksasi sistem suaka nasional, dengan membuat sistem suaka yang tidak terlalu formal dan represif, untuk menghindari sistem suaka yang berlebihan, sehingga negara-negara Uni Eropa dapat mengatur perlakuan

terhadap pendatang baru dengan lebih baik.

3. Memperkuat solidaritas dan berbagi tanggung jawab serta mendorong keseimbangan antara negara-negara Uni Eropa dalam menerima pendatang baru dari Ukraina, sehingga negara-negara tersebut dengan bantuan Komisi Eropa dapat saling bertukar informasi mengenai jumlah migran yang mereka terima. .
4. Dukungan dari lembaga Uni Eropa seperti Frontex, Kantor Suaka Uni Eropa dan Europol untuk memastikan kelancaran pelaksanaan program (Al Hamid, 2022).

Pengungsi dari Ukraina tidak sama dengan pengungsi dan pencari suaka dari Mediterania dan Afrika. Itu sebabnya banyak orang mengkritik situasi ini. Menteri Luar Negeri dan Imigrasi Luksemburg Jean Asselborn mengakui dalam sebuah wawancara bahwa Uni Eropa siap menerima jutaan pengungsi dari Ukraina, Uni Eropa siap menerima orang-orang yang menderita dan membutuhkan bantuan. Tempat tinggal yang berbeda dan agama yang berbeda serta bahasa yang berbeda berbicara bahasa yang berbeda (Strauss, 2022). Namun, Jean menambahkan, Uni Eropa akan menghadapi masalah baru jika tidak berbenah, yakni masalah kredibilitas. Perdebatan tentang keamanan dan pengumpulan data di Uni Eropa masih mendominasi. Pada pertemuan pertengahan Mei 2022, para menteri dalam negeri menyepakati dua usulan. Pertama, Uni Eropa akan mereformasi sistem penyaringan dan seleksi pengungsi dan pencari suaka di perbatasan, dan kedua, Uni Eropa akan meningkatkan dan memperkuat penerapan sistem sentralisasi data biometrik. Hal ini tentunya akan mempengaruhi sekuritisasi Uni Eropa.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini, penulis mencoba mengkaji atas konsekuensi *Temporary Protection Directive (TPD)* dalam proses penyelesaian krisis pengungsi di Uni Eropa akibat konflik Rusia dan Ukraina.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana konsekuensi penerapan *Temporary Protection Directive*

(TPD) dalam proses penyelesaian krisis pengungsi di Uni Eropa?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana langkah penanganan krisis pengungsi oleh Uni Eropa melalui penerapan *Temporary Protection Directive*.
2. Untuk mengetahui konsekuensi penerapan *Temporary Protection Directive* dalam proses menyelesaikan masalah krisis pengungsi Ukraina di Uni Eropa.

D. Landasan Konseptual

KONSEP SEKURITISASI (MAZHAB KOPENHAGEN)

Barry Buzan, Ole Wæver dan Jaap de Wilde pertama kali memperkenalkan gagasan sekuritisasi dalam buku mereka tahun 1998 *Keamanan pada pertengahan 1990-an*:

Kerangka analitis baru. Studi keamanan adalah bagian dari penelitian kebijakan internasional yang berfokus pada masalah teknis senjata, personel militer, dan kekuatan lainnya. Namun, studi keamanan, seperti studi lain di bidang hubungan internasional, yang telah mengalami pergeseran paradigma yang menentukan, bukannya tanpa kritik terhadap homogenitas fitur keamanan. Mazhab Kopenhagen meluncurkan bahwa objek referensi sekuritisasi dapat dianggap sebagai negara, kedaulatan atau ideologi, ekonomi, identitas dan spesies atau habitat. (Collins, 2016).

Sehingga perspektif keamanan melampaui keamanan militer untuk memasukkan keamanan politik, keamanan ekonomi, keamanan sosial dan keamanan lingkungan. Menurut Buzan, Wæver dan Wilde, keamanan bisa menjadi langkah yang mengambil tindakan politik di luar dan mempermasalahkan peraturan yang ada. Buzan et al. kemudian menjelaskan bahwa keamanan adalah praktek self-referensial (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 23-24).

Dalam proses sekuritisasi, praktik yang sama ini mengubah masalah menjadi masalah keamanan, bukan disebabkan oleh ancaman nyata, tetapi

menonjolkan masalah yang dihadirkan sebagai ancaman. Proses keamanan ditandai dengan retorika verbal, yang disebut tindak tutur. Tindakan bicara juga kebanyakan tentang "bertahan hidup", lagipula, tindakan terutama diambil karena "*if the problem is not handled now it will be too late, and we will not exist to remedy our failure.*" Jika kita mengurusnya sekarang, itu akan terlambat dan kita tidak akan ada untuk memperbaiki kesalahan kita (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, pp. 24-26).

Untuk memahami definisi ancaman eksistensial, Buzan et al. kebutuhan untuk mengukur hubungan antara sektor dan target acuan yang dituju. Misalnya, dalam bidang militer, negara menjadi sasaran rujukan dan ancaman eksistensialnya diperlakukan sebagai ancaman terhadap kelangsungan eksistensi angkatan bersenjata. Pada sektor keuangan, sasaran acuannya sebagian besar adalah perekonomian nasional, dimana pelakunya berasal dari perusahaan dan ancaman yang ada adalah kebangkrutan. Dalam ranah sosial, objek acuannya adalah identitas kolektif, seperti negara dan agama, sehingga ancaman eksistensial didasarkan pada ancaman negara dan agama (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, pp. 21-22).

Pada saat yang sama, objek referensi tersebar di bidang lingkungan. Oleh karena itu, ancaman lingkungan hidup biasanya merupakan ancaman terhadap kelangsungan hidup suatu spesies atau habitat, perubahan iklim atau biosfer. Dalam ranah politik, ancaman eksistensial sebagian besar merupakan ancaman terhadap kedaulatan atau ideologi suatu negara.

Selain ketiga komponen tersebut di atas, konsep sekuritisasi menitikberatkan pada isu penting lainnya yaitu objek referensi dan pelaku sekuritisasi. Objek referensi adalah sesuatu yang dianggap terancam dan karenanya memiliki hak untuk bertahan hidup. Sasaran rujukan biasanya negara atau bangsa, di mana negara menekankan kelangsungan hidup dan kedaulatan, dan bangsa menekankan identitas. Berdasarkan klasifikasi sektor di atas, ancaman eksistensial dapat didefinisikan sebagai ancaman yang dibicarakan oleh pelaku sekuritisasi ketika mempertimbangkan isu

tersebut (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, hal. 24).

Merujuk pada karakteristik negara-negara Barat dengan sistem internasional yang melembaga, maka bidang politik mengacu pada isu-isu transnasional, dalam hal ini Uni Eropa. Sementara itu, fase krisis didefinisikan dalam konsep sekuritisasi dan dapat dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh aktor dalam menghadapi ancaman krisis yang eksistensial, titik pemaksaan dan pengembalian.

Jika mengacu pada pelanggaran aturan, Buzan et al. ini secara implisit sebagai situasi di mana aktor mengklaim bahwa mereka memiliki hak untuk menangani masalah yang melampaui batas normal, mendefinisikan ancaman eksistensial sebagai yang paling penting dan mendesak dan tidak dapat ditangani secara normal untuk membenarkan aturan. pelanggaran Buzan et al. tunjukkan bahwa aktor biasanya melanggar peraturan karena mereka melihat "ancaman" sebagai sesuatu yang biasanya tidak dapat ditangani oleh siapa pun. .

Untuk Buzan et al. keamanan adalah langkah di luar aturan main umum dalam mendefinisikan suatu isu, baik isu tersebut termasuk dalam lingkup politik maupun di luarnya. Pada saat yang sama, sekuritisasi merupakan bentuk ekstrim dari upaya politik. Secara lirik, sebuah isu dianggap sebagai isu keamanan internasional ketika isu tersebut membutuhkan prioritas sehingga dianggap lebih penting dari isu lainnya dan dipandang sebagai ancaman yang nyata. Namun, isu tersebut menjadi isu keamanan bukan hanya karena merupakan isu yang benar-benar mengancam (*existential threat*), melainkan karena isu tersebut diperlakukan sebagai isu yang mengancam (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998). Selain itu, aktor menentukan tindakan darurat untuk memastikan keberlanjutan properti. Hanya dengan demikian hal-hal dapat berubah dari mengikuti kebijakan normal menjadi mengikuti kebijakan darurat yang memungkinkan tindakan cepat tanpa aturan politik resmi.

Dalam proses ini, masalah disajikan sebagai ancaman nyata oleh elit politik dan sosial, dan masalah tersebut dianggap sebagai ancaman

keamanan jika target menerimanya. Untuk mendapatkan persetujuan atas objek tersebut, pialang efek harus meyakinkan objek tersebut melalui berbagai cara yang ditempuhnya. Dalam hal ini, Uni Eropa menjadi aktor sekuritisasi, negara anggota UE menjadi acuan dan pengungsi Ukraina menjadi bagian dari ancaman eksistensial beberapa sektor (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998).

Sekuritisasi adalah bentuk ekstrim dari upaya politik. Setiap urusan publik yang dipertimbangkan dalam tahap pengamanan dapat dibagi menjadi tiga bidang, antara lain:

1. *Nonpoliticized*, artinya pemerintah tidak menangani masalah ini karena tidak mencampuri urusan kepentingan dan perdebatan di arena publik.
2. *Politicized*, artinya isu tersebut sudah masuk ranah kebijakan publik dan memerlukan campur tangan pemerintah dalam alokasi sumber daya atau tindakan tambahan.
3. *To securitized*, artinya hal tersebut dipandang sebagai ancaman keamanan yang nyata yang tentunya memerlukan tindakan segera jika penggunaan prosedur di luar prosedur politik yang normal dianggap sah. (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998)

Berlandaskan penjelasan konsep sekuritisasi di atas, penulis akan menganalisis bagaimana dampak *Temporary Protection Directive* dalam proses menyelesaikan masalah krisis pengungsi Ukraina menggunakan konsep sekuritisasi.

E. Hipotesa

Ada beberapa konsekuensi dari penerapan *Temporary Protection Directive*, yaitu :

1. Komisi Eropa menganggarkan kembali untuk Negara-negara anggota UE penerima pengungsi yang terhitung meningkat secara signifikan, untuk mengelola kedatangan pengungsi Ukraina dan sebagai pra-pembiayaan dari program pemulihan pasca pandemi.

2. Uni Eropa mengeluarkan kebijakan yang rasis dan diskriminatif karena pengungsi dari Ukraina mendapatkan perlakuan yang lebih atau diprioritaskan dibandingkan pengungsi-pengungsi sedangkan kebijakan yang serupa tidak berlaku bagi pengungsi dari negara-negara Timur Tengah.
3. Uni Eropa telah menghilangkan nilai-nilai formal dalam sistem dan prosedur perlindungan dan suaka, sebab bersifat cepat tanggap.

F. Lingkup Penelitian

Penelitian ini akan dibatasi jangkauan pembahasannya terhadap Kebijakan Uni Eropa Dalam Menghadapi Krisis Pengungsi Ukraina: kajian atas konsekuensi *Temporary Protection Directive (TPD)* dalam proses penyelesaian krisis pengungsi di Uni Eropa yang disebabkan oleh konflik Rusia dan Ukraina selama tahun 2022.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dimana penelitian ini tidak menggunakan proses perhitungan dan kekuatan angka akan tetapi penelitian ini bersifat eksplanatif, yakni penelitian yang memaparkan permasalahan dengan cara berusaha mengungkapkan fenomena yang terjadi melalui fakta yang diperoleh. Penelitian ini menggunakan teknik library research dalam mencari, mengumpulkan, dan merangkum data yang diambil dari buku, jurnal, maupun internet yang relevan dengan topik permasalahan penelitian yang penulis angkat yang erat hubungannya dengan dampak Arahan Perlindungan Sementara dalam langkah Sekuritisasi Uni Eropa.

H. Sistematika Penulisan

BAB I

Pada bab ini penulis menjelaskan sedikit mengenai krisis pengungsi di Uni Eropa, *Temporary Protection Directive*, dan sekuritisasi. Setelah itu apa yang menjadi latar belakang Uni Eropa menerapkan kebijakan

perlindungan sementara untuk menangani krisis pengungsi Ukraina.

BAB II

Dalam bab II, penulis menjelaskan bagaimana proses dari penerapan kebijakan *Temporary Protection Directive* yang telah dibuat sejak tahun 2001, namun tidak pernah digunakan, akan tetapi pertama kali diterapkan pada tahun 2022.

BAB III

Dalam bab III ini, penulis menjelaskan kajian atas konsekuensi *Temporary Protection Directive (TPD)* dalam proses penyelesaian krisis pengungsi di Uni Eropa yang disebabkan oleh konflik Rusia dan Ukraina.

BAB IV

Dalam bab terakhir, penulis menarik kesimpulan dari kajian atas konsekuensi *Temporary Protection Directive (TPD)* dalam proses penyelesaian krisis pengungsi di Uni Eropa yang disebabkan oleh konflik Rusia dan Ukraina.