

UPAYA UNI EROPA MENGELOLA DAN MENDISTRIBUSIKAN PENGUNGSI DALAM MENGHADAPI KRISIS MIGRASI

Eka Puspita Sari¹, Rendy Wirawan²

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman

Abstrak

Krisis migrasi Uni Eropa (UE) mencapai puncaknya pada tahun 2015 dengan lebih dari satu juta pengungsi, terutama dari Suriah, Afghanistan, dan Irak. Krisis ini telah mengalami pergeseran yang signifikan dari waktu ke waktu. Setelah menurun selama 2017-2020, tekanan migrasi meningkat kembali pada 2021-2023, sebagian didorong oleh ketegangan geopolitik dan invasi Rusia ke Ukraina. Studi ini mengkaji upaya UE untuk mengelola dan mendistribusikan pengungsi pada periode 2020-2023 melalui kebijakan, instrumen hukum, dan mekanisme kerja sama antarpemerintah. Dengan menggunakan pendekatan Intergovernmentalisme Liberal, temuan menunjukkan bahwa UE berupaya memperkuat tata kelola migrasinya melalui *Pact On Migration and Asylum* yang diusulkan (2020), yang mengarah pada reformasi sistem suaka dengan mekanisme solidaritas yang fleksibel pada tahun 2023, serta aktivasi *Temporary Protection Directive* (TPD) pada tahun 2022 untuk menanggapi masuknya pengungsi Ukraina. Kesimpulannya, langkah-langkah ini menunjukkan arah yang positif, tetapi efektivitas penerapannya sangat bergantung pada konsistensi solidaritas di antara negara-negara anggota UE.

Kata Kunci: Uni Eropa, Krisis Migrasi, Pengungsi, *Pact On Migration and Asylum*, *Temporary Protection Directive*

Abstract

The European Union (EU) migration crisis peaked in 2015 with over one million refugees, primarily from Syria, Afghanistan, and Iraq. The crisis has undergone significant shifts over time. After a decline during 2017–2020, migration pressure rose again in 2021–2023, driven partly by geopolitical tensions and the Russian invasion of Ukraine. This study examines the EU's efforts to manage and distribute refugees in the period 2020–2023 through policies, legal instruments, and intergovernmental cooperation mechanisms. Using a Liberal Intergovernmentalism approach, the findings show that the EU sought to strengthen its migration governance through the proposed *Pact on Migration and Asylum* (2020), which led to an asylum system reform with a flexible solidarity mechanism in 2023, as well as the activation of the *Temporary Protection Directive* (TPD) in 2022 to respond to the influx of Ukrainian refugees. In conclusion, these measures indicate a positive direction, yet the effectiveness of implementation largely depends on the consistency of solidarity among EU member states.

Keywords: European Union, Migration Crisis, Refugees, *Pact on Migration and Asylum*, *Temporary Protection Directive*.

1. PENDAHULUAN

Uni Eropa telah bertahun-tahun menjadi tujuan bagi banyaknya pengungsi dunia. Setiap tahunnya pengungsi di Uni Eropa terus berdatangan. Hal tersebut membuat Uni Eropa mengalami tantangan terhadap penanganan pengungsi yang masuk di wilayahnya. Sebelumnya, Uni Eropa telah menjadi kawasan yang mampu

menangani dan memberikan perlindungan kepada pengungsi dengan baik. Namun, pada tahun 2015 jumlah pengungsi di Eropa mengalami lonjakan yang sangat tinggi (Karjaya, 2022). Jumlah pengungsi yang masuk ke Uni Eropa pada tahun 2015 mencapai sebesar 1.325.000 orang. Berdasarkan pada data dari Eurostat, mayoritas pengungsi tersebut berasal dari Suriah (359.925 orang), Afganistan (175.440 orang), dan Irak (118.935). Para pengungsi ini memilih bermigrasi sebagian besar dipengaruhi adanya perang, konflik bersenjata, penindasan politik, dan juga teror yang terjadi di wilayah mereka sehingga para pengungsi yang mengungsi ke Uni Eropa ini membutuhkan perlindungan dan bantuan ke Uni Eropa (European Commission, 2017).

Semenjak negara-negara anggota Uni Eropa ikut meratifikasi konvensi Jenewa tahun 1951 tentang perlindungan pengungsi, Uni Eropa memiliki kewajiban untuk menerima setiap pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa. Hal tersebut diatur dalam kebijakan migrasi dan suaka Uni Eropa (Komisi Eropa, n.d). Setelah adanya krisis pengungsi yang terjadi di tahun 2015 dengan adanya lonjakan besar-besaran pengungsi Uni Eropa. Tren permohonan suaka Uni Eropa pada tahun-tahun setelahnya mengalami perubahan yang cukup signifikan. Di rentang tahun 2016-2018, jumlah pencari suaka di Eropa mengalami penurunan. Di tahun 2019 – 2020 juga terjadi penurunan jumlah pengungsi di Eropa. Sampai memasuki tahun 2021 hingga 2022 jumlah pencari suaka Uni Eropa kembali mengalami kenaikan.

Selain karena faktor banyaknya jumlah pengungsi, Uni Eropa juga mengalami tantangan dalam internal anggotanya. Uni Eropa mengalami ancaman integritas dan solidaritas di antara negara-negara anggotanya (Karjaya, 2022). Permasalahan kedatangan para pengungsi ke Uni Eropa dalam jumlah yang besar ini menimbulkan adanya friksi antar negara-negara anggota dan juga saling lempar tanggung jawab terhadap pengungsi yang masuk. Walaupun Uni Eropa mengatur sistem suaka umum yang mengharuskan setiap negara anggota untuk memberikan perlindungan dan menerima pengungsi. Namun tidak semua negara Uni Eropa mau menerima masuknya pengungsi, beberapa negara-negara anggota Uni Eropa yang tidak bersedia menerima dan menampung para pengungsi di negaranya dengan alasan keamanan dan sosial- ekonomi (Sugito & Hariati, 2016).

Permasalahan tersebut menimbulkan ketegangan di antara negara-negara anggotanya dan aduan keberatan dari negara-negara Uni Eropa yang menjadi penerima para pengungsi terbesar seperti Jerman, Yunani, dan Italia. Tekanan beban yang tercipta menimbulkan masalah internal lainnya di negara anggota tersebut. Hal

tersebut juga menjadikan adanya ketimpangan distribusi beban di negara anggota (Sugito & Hariati, 2016).

Situasi yang dihadapi Uni Eropa seperti yang telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya membuat Uni Eropa menghadapi permasalahan krisis migrasi dan perlunya respon serta tanggapan yang cepat dari Uni Eropa terkait penanganan krisis migrasi yang terjadi. Hal tersebut membuat Uni Eropa terus dituntut untuk dapat mengeluarkan kebijakan yang lebih efektif dalam menangani permasalahan krisis migrasi yang terjadi oleh negara-negara anggotanya. Oleh karena itu, penelitian ini menjelaskan bagaimana upaya Uni Eropa dalam mengelola dan mendistribusikan pengungsi menghadapi krisis migrasi di rentang tahun 2020 hingga 2023.

2. METODE

Tulisan ini merupakan penelitian deskriptif, yang bertujuan untuk untuk menjelaskan, menjabarkan, dan menguraikan apa upaya yang dilakukan Uni Eropa dalam mengelola penerimaan dan distribusi pengungsi sebagai penanganan krisis migrasi di kawasan Eropa. Jenis data dalam penelitian ini yaitu sekunder berupa dokumen, jurnal, buku, situs, artikel dan media lainnya yang sudah ada sebelumnya yang memiliki kaitan dan relevansi dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

3. UPAYA UNI EROPA MENGELOLA DAN MENDISTRIBUSIKAN PENGUNGSI DALAM MENGHADAPI KRISIS MIGRASI

Krisis Migrasi di Uni Eropa

Uni Eropa telah mengalami permasalahan krisis migrasi selama bertahun-tahun. Krisis migrasi yang terjadi di Uni Eropa secara eksternal terjadi akibat lonjakan jumlah pengungsi yang besar yang dipegaruhi dari adanya perang, konflik bersenjata, penindasan politk, teror yang menyebabkan adanya ketidakamanan bagi pengungsi di negara asalnya (European Commission, 2017). Secara internal, Uni Eropa pada dasarnya telah ikut meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang perlindungan pengungsi yang membuat Uni Eropa memiliki tanggung jawab dalam menerima dan mengelola dengan baik pengungsi yang masuk (Komisi Eropa, n.d). Adanya kewajiban tersebut membuat Uni Eropa menjadi pilihan bagi banyak pengungsi untuk masuk ke Uni Eropa mencari perlindungan. Namun, karena banyaknya jumlah pengungsi yang masuk membuat Uni Eropa kewalahan dan sistem suaka Uni Eropa yang saat itu tidak efektif dalam mengelola masuknya pengungsi (Alberca & dkk, 2024).

Krisis migrasi parah Uni Eropa ada pada tahun 2015. Tahun 2015 disebut sebagai puncak krisis migrasi yang terjadi di Uni Eropa dengan volume pendatang yang mencari suaka ke Uni Eropa hingga mencapai angka 1.325.000 orang. Menurut UNHCR, di tahun 2015 para pendatang yang tiba di Eropa tersebut 80%- nya berasal dari negara-negara timur tengah yaitu Suriah, Afganistan, dan Irak. Kawasan Timur Tengah pada tahun 2011 memang sedang mengalami gejolak politik dengan adanya gelombang protes yang terjadi di negara-negara Timur Tengah yang dikenal dengan istilah politik yaitu *Arab Spring*.

Para pengungsi ini masuk ke Eropa melalui beberapa rute. Rute itu terbagi antara lain: mediterania timur, mediterania tengah, mediterania barat, rute afrika barat dan satu rute baru yang ada di tahun 2015 yaitu rute yang disebut rute arktik. Rute mediterania timur menjadi rute yang paling besar digunakan dengan sekitar 885.000 orang yang menggunakan jalur ini (Frontex, 2016).

Adanya lonjakan pengungsi di tahun 2015 tentunya memberikan dampak bagi negara-negara anggota Uni Eropa khususnya yang paling terdampak adalah negara-negara garis depan Uni Eropa yaitu Yunani dan Italia (AIES, 2017). Masuknya pengungsi tersebut membuat adanya penumpukan pengungsi di wilayah-wilayah negara garis terdepan yang membuat negara garis terdepan mendapatkan tekanan lebih dibandingkan negara anggota lainnya. Sebanyak 850.000 pengungsi masuk ke Yunani yang menjadi pintu utama masuknya pengungsi ke Eropa (UNHCR, 2015). Untuk mencegah penumpukan pengungsi dan meringankan beban Yunani serta Italia, Uni Eropa memberikan respon dengan membuat skema relokasi pengungsi namun rencana ini tidak berjalan sesuai target karena di satu sisi beberapa negara anggota Uni Eropa yang menyetujui dan bersedia mengambil beban dari migrasi seperti Jerman, Swedia, Malta, Finlandia, dan Perancis. Sedangkan di sisi lain, terdapat negara anggota Uni Eropa yang menentang gagasan skema relokasi ini seperti Hongaria, Republik Ceko, Slovakia, dan Rumania dengan alasan kedaulan negara dan integritas teritorial (AIES, 2017). Hal tersebut membuat beberapa negara anggota Uni Eropa mendapatkan beban pengungsi lebih besar dibanding negara anggota lainnya.

Kondisi migrasi di Uni Eropa terus mengalami perubahan-perubahan yang signifikan. Setelah kenaikan jumlah pengungsi yang tinggi di tahun 2015 dan 2016, Uni Eropa mengalami penurunan yang drastis dalam jumlah pencari suaka di tahun 2017 hingga 2020. Pada tahun 2017, jumlah pencari suaka Uni Eropa turun menjadi sebanyak 695.485 permohonan kemudian turun lagi di tahun 2018 menjadi sebanyak 640.735 permohonan. Pada tahun 2019 terdapat sedikit kenaikan jumlah permohonan

sebanyak 712.955 kemudian pada tahun 2020 terjadi penurunan kembali yang menjadi angka paling rendah selama periode 2014 hingga 2023 dengan jumlah permohonan sebanyak 472.395. Penurunan yang terjadi selama periode 2017 hingga 2020 diketahui dipengaruhi oleh beberapa faktor misalnya adanya kerjasama yang dilakukan oleh Uni Eropa dengan negara ketiga seperti Turki dalam kebijakan *European Union (EU)- Turkey Agreement*, dan pandemi covid-19 yang mengharuskan semua orang untuk tetap dalam rumah dan pembatasan perjalanan.

Pada periode tahun 2021 hingga 2023, kondisi migrasi Uni Eropa kembali mengalami kenaikan jumlah pengungsi. Setelah pandemi Covid-19, migrasi Uni Eropa mengalami perubahan yang signifikan. Tahun 2021, Uni Eropa mengalami kenaikan permohonan suaka sebesar 535.985 orang lalu meningkat lagi sebesar 873.680 orang pada tahun 2022 (Eurostat, n.d). Peningkatan pengungsi di Eropa pada rentang tahun 2021 ke tahun 2023 ini dipengaruhi oleh beberapa konflik, kekerasan, dan perubahan iklim yang memburuk yang terjadi selama rentang tahun tersebut misalnya konflik keberlanjutan di Timur Tengah, pecahnya konflik Afganistan di tahun 2021, kemudian pecahnya invasi Ukraina dan Rusia di tahun 2022 (Brookings, 2023).

Salah satu permasalahan yang kembali menjadi perhatian besar Uni Eropa akibat lonjakan baru jumlah pengungsi ialah terkait adanya ketimpangan pendistribusian pengungsi. Adanya disparitas dari implementasi kebijakan yang dibuat Uni Eropa terkait keberkejaan negara-negara Uni Eropa sebagai penyedia layanan penerimaan, ketersediaan penawaran integrasi, dan perlakuan umum serta sikap kepada para pencari suaka selama dan setelah proses peninjauan. Hal ini membuat satu sisi beberapa negara-negara Uni Eropa mendapatkan jumlah angka pencari suaka lebih banyak dan beberapa mendapatkan tekanan serius pada kapasitas penerimaan mereka dengan adanya peningkatan jumlah kedatangan. Di sisi lain, negara-negara Uni Eropa lainnya semakin mengencangkan aturan terhadap penghambatan masuknya pengungsi di negara mereka misalnya Hungaria yang menerapkan kebijakan "nol pengungsi" dan Polandia yang membangun tembok perbatasan yang bertujuan mencegah upaya penyebrangan pengungsi dari Belarusia (Brookings, 2023).

Dalam permasalahan migrasi di Uni Eropa selama bertahun-tahun tersebut, yang menjadi masalah serius yang dihadapi adalah terkait pengelolaan dan ketidakmerataan pendistribusian pengungsi yang terjadi diantara negara-negara anggotanya, adanya perbedaan pandangan dan kepentingan nasional yang berbeda-beda membuat Uni Eropa menghadapi permasalahan solidaritas. Hal tersebut

membuat Uni Eropa terus mendapatkan tuntutan guna menciptakan kebijakan yang tegas dan berjangka panjang yang juga mengacu pada solidaritas regional yang terancam akibat krisis migrasi yang sedang terjadi.

Kebijakan Uni Eropa tahun 2015 Dalam Mengatasi Krisis Migrasi

Dengan terjadinya lonjakan pengungsi yang besar pada tahun 2015, membuat Uni Eropa dilanda masalah demi masalah sehingga membutuhkan penanganan. Uni Eropa melakukan beberapa upaya untuk menangani permasalahan pengungsi yang terjadi saat itu. Upaya yang dilakukan adalah membuat beberapa kebijakan yang diharapkan dapat mengatasi permasalahan krisis migrasi yang tengah terjadi pada saat itu. Kebijakan tersebut antara lain:

1. European Agenda On Migration

Komisi Eropa ditanggal 13 Mei 2015 mengusulkan sebuah agenda yang disebut *European Agenda On Migration*. Agenda ini merupakan sebuah strategi baru yang disusun oleh Uni Eropa dan negara-negara anggotanya sebagai dasar dalam mengatasi tantangan langsung dan jangka panjang dalam mengelola arus migrasi secara efektif (Willermain, 2016). *European Agenda On Migration* dijalankan dengan beberapa implementasi strategi antara lain:

1.1 New Operational Plan for Operation Triton

New Operational Plan for Operational Triton menjadi implementasi pertama dalam *European Agenda On Migration* yang diperkenalkan oleh Komisi Eropa pada 27 Mei 2015. Operasi ini merupakan perbaikan dari Operasi Triton yang dibuat oleh Uni Eropa pada tahun 2014 sebagai respon dari krisis pengungsi di laut mediterania. Operasi ini ditujukan untuk menambah kapasitas dan aset untuk Frontex sebagai koordinator. Operasi ini fokus pada pengawasan perbatasan dan penyelamatan pengungsi yang mencoba menyebrangi laut mediterania menuju ke Eropa, khususnya di negara terdepan seperti Yunani dan Italia. Dalam *New Operational Plan for Operational Triton*, pemerintahan Uni Eropa mencoba menambah anggaran dan fasilitas operasional. Melalui program yang dijalankan oleh Frontex ini, sebanyak 7.300 orang telah diselamatkan.

1.2 New 'Hospot' Concept

Pada Oktober 2015, Uni Eropa mengumumkan suatu mekanisme yang ditujukan untuk mengidentifikasi, mendaftarkan, dan mengambil sidik jari pengungsi secara cepat yang disebut "hospot". Mekanisme tersebut akan mempercepat jalannya penyaringan pengungsi dan pengkoordinasian

pengembalian pengungsi. Pada tahun 2016, Pada tahun 2016, terdapat empat titik hospot yang berjalan di Italia dan lima hospot di pulau-pulau Yunani. Setiap masing-masing hospot yang ada di Italia memiliki kapasitas penerimaan pengungsi sebanyak 300-500 orang. Masing-masing titik hospot dilengkapi dengan 23-25 petugas Frontex yang memiliki tugas sebagai pengarah, penyaringan, dan pengembalian sidik jari. Selain petugas-petugas dari Frontex, masing-masing hospot di Italia juga terdapat dua pakar negara anggota EASO, dua moderator budaya EASO untuk bahasa Arab dan Tigrinya. Untuk di Yunani, masing-masing titik hospot berkapasitas antara 850-1500 pengungsi dengan setiap tim berjumlah 70-170 petugas Frontex, 10-45 petugas EASO yang termasuk para ahli, penerjemah, dan staf serta 1-4 orang petugas dari Europol.

1.3 Relocation Plan

Dewan Uni Eropa mengeluarkan *Council Decision* (Uni Eropa) 2015/1523 pada 14 September 2015 dan *Council Decision* (Uni Eropa) pada 22 September 2015 sebagai tanda bahwa Dewan Kehakiman dan *Home Affairs Council* Uni Eropa setuju untuk menetapkan langkah-langkah untuk melakukan relokasi kepada 160.000 pencari suaka yang membutuhkan perlindungan dari Italia dan Yunani ke wilayah negara anggota Uni Eropa lainnya. Pada tahun 2016, sayangnya belum semua negara anggota memenuhi komitmen yang dibuat berdasarkan keputusan dewan terkait relokasi ini. Hanya terdapat 24 dari 31 negara mau berkomitmen untuk menyediakan tempat untuk skema relokasi ini dengan total jumlah penyediaan tempat hanya sebanyak 8.090 tempat. Hal ini mempengaruhi pada berjalannya proses relokasi, dari jumlah relokasi yang ditargetkan oleh Komisi Eropa sebesar 6.000 orang perbulan hanya sebesar 3.701 orang yang berhasil direlokasi di 21 negara hingga awal Agustus 2016.

2. Reformasi Regulasi Dublin (*Dublin Regulation/Dublin System*)

Uni Eropa memiliki satu aturan terkait prosedur suaka yang disebut Peraturan Dublin III yang berlaku pada bulan Juli 2013. Dalam Peraturan Uni Eropa No 604/2013 dari Parlemen dan Dewan Eropa Bab II Pasal 3 ayat 3 menjelaskan jika tidak ada negara anggota yang dapat ditunjuk sebagai penanggungjawab berdasarkan kriteria yang tercantum dalam peraturan ini, negara anggota pertama tempat permohonan perlindungan internasional diajukan akan bertanggungjawab untuk memeriksanya (EuropeanUnionOfficialWebsite, n.d).

Konsep Peraturan Dublin III ini memberikan pemahaman bahwa negara yang menjadi tujuan pertama atau tempat sampai pertama para pengungsi memiliki tanggungjawab untuk mengurus dan menerima permohonan suaka mereka. Hal ini membuat penyebaran pengungsi tidak merata antara satu negara anggota dengan negara anggota lainnya karena negara anggota lainnya merasa tidak memiliki tanggung jawab atas pengungsi yang ada di Uni Eropa. Adanya lonjakan pengungsi di tahun 2015 membuat negara-negara garis terdepan mendapatkan tekanan lebih berat dan beberapa negara anggota mendesak untuk Uni Eropa melakukan reformasi terkait peraturan dublin ini.

Setelah Komisi Eropa mengajukan usulan reformasi pada Mei tahun 2016, proses legislatif dari reformasi ini berjalan sangat panjang. Negosiasi panjang dilakukan oleh anggota Uni Eropa dalam rentang tahun 2016 hingga 2019 namun tidak ada kesepakatan akhir mengenai reformasi Peraturan Dublin ini (EuropeanParliament, 2024).

3. European Union (EU) – Turkey Agreement

Sebagai upaya untuk menangani krisis migrasi 2015 adalah dengan menekan jumlah pengungsi yang masuk ke Eropa melalui kesepakatan kerja sama dengan Turki. Diplomasi antara Uni Eropa dan Turki diawali dengan pertemuan yang membahas rencana kerja keduanya pada 15 Oktober 2015 yang disebut *European Union (EU)-Turkey Joint Action Plan*. Dalam diplomasi tersebut Uni Eropa Uni Eropa menjanjikan dua perjanjian yaitu perjanjian yang pertama adalah suntikan dana untuk Turki sebesar 3 milyar euro dan perjanjian kedua adalah pemberian visa perjalanan gratis atau visa Schengen. Kesepakatan ini akhirnya ditandatangani pada Maret 2016 dengan memuat tiga poin utama yaitu:

1. Turki akan mengambil tindakan apapun untuk dapat menghentikan para pendatang yang tidak membawa berbagi persyaratan administrasi sebagai pencari suaka masuk dan pendatang gelap ke Yunani dari Turki.
2. Adanya pemulangan kembali bagi para pendatang yang tidak membawa berbagi persyaratan administrasi sebagai pencari suaka masuk dan pendatang gelap masuk ke Yunani secara tidak teratur dari Turki sampai mereka memenuhi segala prosedur yang dimiliki Uni Eropa.
3. Untuk setiap warga Suriah yang dipulangkan, Uni Eropa akan menerima satu pengungsi Suriah yang telah menunggu dan memenuhi prosedur yang berada dan menunggu di Turki.

Sejak diimpelentasikan kesepakatan ini, Uni Eropa berhasil untuk menekan

angka laju pengungsi dari Suriah yang ingin masuk ke Uni Eropa. Namun, dalam berjalannya kesepakatan ini Uni Eropa mendapatkan tantangan yang mengancam dimana Erdogan yang saat itu memerintah mulai memperlakukan dana yang dianggap tidak cukup dalam menangani pengungsi yang membludak di Turki yang membuat muncul ancaman pembatalan kerjasama. Tantangan lain datang dari kecaman dunia internasional yang merasa perjanjian Uni Eropa dan Turki melanggar hukum internasional terkait HAM, karena memperlakukan pengungsi tidak baik (Karjaya, 2022). Walaupun menghadapi ancaman serta tantangan, perjanjian Uni Eropa dengan Turki ini tetap berlanjut karena menurut Uni Eropa dengan banyaknya pengungsi yang masuk justru dapat memperparah krisis dan mengancam keselamatan pengungsi sendiri (Karjaya, 2022).

Upaya Uni Eropa Mengelola Dan Mendistribusikan Pengungsi tahun 2020-2023

Dalam memperbaiki dan mewujudkan kebijakan suaka dan migrasi yang lebih tegas serta menekan pada kesolidaritasan anggota, Uni Eropa melakukan beberapa upaya perbaikan kebijakan terkait suaka dan migrasi yang berfungsi mengelola pengungsi dan mendistribusikan pengungsi lebih adil bagi negara-negara Uni Eropa yang dilakukan selama rentang tahun 2020 hingga 2023.

1. Pact On Migration and Asylum

Dalam menangani krisis migrasi yang terjadi, sesuai dengan kerangka teori Liberal Intergovernmentalisme yang menyebutkan bahwa negosiasi dan tawar-menawar antar pemerintah merupakan langkah untuk mencapai suatu tujuan. Uni Eropa telah melakukan banyak negosiasi serta diskusi guna menentukan upaya yang dapat dilakukan untuk menangani situasi darurat yang terjadi. Salah satu kebijakan terkait migrasi yang saat itu difokuskan untuk dibuat dan dinegosiasikan oleh Uni Eropa adalah tentang pakta baru reformasi kebijakan suaka dan migration atau *Pact On Migration and Asylum*.

Dengan bercermin pada teori Liberalisme Intergovernmentalism, Komisi Uni Eropa sebagai inisiator melalui *Pact On Migration and Asylum*, berupaya untuk mampu menerapkan sistem baru yang menyediakan manajemen yang efektif di tingkat Uni Eropa dalam pengelolaan pengungsi dan migrasi dan secara menyeluruh mampu mengubah semua instrumen CEAS yang terbatas atau belum efektif dalam pengelolaan migrasi terlebih setelah adanya lonjakan pengungsi tahun 2015. *Pact On Migration dan Asylum* dianggap sebagai awal baru dalam menangani manajemen migrasi di Uni Eropa untuk kedepannya. Terkait dengan pengajuan sistem ini kemudian diberikan kewenangan kepada para anggota Uni Eropa untuk dapat dinegosiasikan sesuai dengan preferensi masing-masing negara agar mampu

menghasilkan keputusan akhir yang dapat menguntungkan bersama (Alberca & dkk, 2024).

Dalam proses negosiasinya *Pact On Migration and Asylum* ini pertama kali diusulkan oleh Komisi Eropa di tahun 2020 dan kemudian dinegosiasikan hingga pada 2024 berhasil disetujui oleh Parlemen Uni Eropa. Pada tahun 2020 tepatnya tanggal 23 September, Komisi Eropa mengajukan pakta baru tentang migrasi dan suaka untuk mereformasi aturan suaka Uni Eropa. Pakta tersebut kemudian dibahas oleh Dewan Uni Eropa pada tanggal 14 Desember 2020. Mentri-mentri Uni Eropa membahas terkait elemen kunci dari pakta tersebut yang meliputi skrining awal, mekanisme solidaritas, pengelolaan suaka, berbagai cara untuk meningkatkan pengembalian, peran lembaga, dan jalur hukum untuk masuk ke Eropa (EuropeanCommission, 2020).

Diskusi terkait kebijakan *Pact On Migration and Asylum* ini terus berkembang bersama dengan Dewan Uni Eropa yang mengadopsi Peraturan anggaran jangka panjang Uni Eropa atau *Multiannual Financial Framework* (MFF) untuk 2021-2027 pada 16 Desember 2020. Diskusi kebijakan *Pact On Migration and Asylum* ini terus berlanjut pada tahun 2021 dan 2022. Dalam periode 2021 dan 2022, diskusi *Pact On Migration and Asylum* ini menghadapi perdebatan terkait distribusi pengungsi, peran Frontex, dan mekanisme pemulangan. Beberapa negara anggota Uni Eropa menolak adanya skema distribusi wajib seperti Polandia dan Hungaria dengan alasan kedaulatan dan keamanan sedangkan beberapa negara anggota menginginkan adanya distribusi wajib dan sistem yang adil seperti Italia dan Yunani serta cepat mengingat mereka menjadi pintu utama masuknya pengungsi. Meskipun terdapat perdebatan, pada periode tahun ini beberapa kebijakan telah berhasil diadopsi oleh Dewan dan Parlemen Uni Eropa seperti mengganti *European Asylum Support Office* (EASO) menjadi *European Union Agency for Asylum* (EUAA) pada Januari 2022 yang bertujuan untuk meningkatkan penerapan kebijakan suaka di Uni Eropa.

Pada tahun 2023, Uni Eropa kembali mendiskusikan terkait reformasi kebijakan migrasi Uni Eropa dengan membahas dua undang-undang terkait kebijakan migrasi suaka baru Uni Eropa antara lain berupa penyederhanaan peraturan pengelolaan suaka/*the asylum procedures regulation* (APR) dan peraturan prosedur suaka/*the asylum and migration management regulation* (AMMR). *The Asylum Procedure Regulation* (APR) memuat aturan prosedur perbatasan yang memungkinkan untuk dapat menilai dengan cepat di perbatasan Uni Eropa terkait kelayakan permohonan suaka dan migrasi yang mana prosedur ini harus diikuti oleh anggota Uni Eropa

sedangkan peraturan prosedur suaka/*the asylum and migration management regulation* (AMMR) yang merupakan peraturan dengan tujuan untuk menentukan negara anggota mana yang bertanggungjawab atas pemeriksaan permohonan suaka. Peraturan ini diharuskan untuk mampu menggantikan Peraturan Dublin yang ada dan juga mampu menetapkan mekanisme pengelolaan migrasi dan solidaritas baru yang akan memastikan distribusi migran yang lebih merata diseluruh UE. Kedua undang-undang tersebut berhasil disepakati oleh Dewan dan Parlemen Uni Eropa (EuropeanCommission, n.d).

Melalui diskusi ini juga Dewan dan Parlemen Uni Eropa mendapati jalan keluar dari perdebatan aturan pendistribusian pengungsi dengan menyepakati sistem berupa solidaritas yang bersifat wajib namun fleksibel. Solidaritas fleksibel ini dimaksudkan bahwa setiap negara anggota bebas memilih kontribusi terhadap pengungsi baik itu menyetujui relokasi pengungsi kenegaranya atau memberikan bantuan dalam bentuk lainnya seperti keuangan ataupun logistik.

Pada 20 Desember 2023, Dewan dan Parlemen Uni Eropa kembali melakukan negosiasi dengan membahas lima undang-undang tentang pengelolaan sistem suaka dan migrasi dan dalam negosiasi ini telah dicapai kesepakatan akhir sementara untuk reformasi sistem suaka dan migrasi Uni Eropa dengan menyetujui lima undang-undang tersebut termasuk skema solidaritas baru yang telah disepakati dan diadopsi pada negosiasi sebelumnya dan kelima undang-undang tersebut akan merombak seluruh kerangka hukum Uni Eropa terkait suaka dan migrasi dalam kebijakan baru *Pact On Migration and Asylum* ini. Adapun tentang 5 undang-undang yang disetujui antara lain menyangkut terkait:

1. Peraturan prosedur suaka meliputi prosedur perbatasan, membangun kapasitas yang memadai, konsep negara ketiga yang aman;
2. Peraturan pengelolaan suaka dan migrasi yang meliputi modifikasi aturan dublin, strategi nasional untuk memastikan kapasitas terjalannya sistem suaka dan migrasi yang efektif, mencegah penyalahgunaan dan pergerakan sekunder, mekanisme solidaritas baru;
3. Penyaringan migran ilegal yang meliputi penguatan regulasi penyaringan dengan tujuan memperkuat kontrol terhadap orang-orang diperbatasan;
4. Eurodac (basis data migrasi biometrik);
5. Dukungan kepada negara anggota yang menghadapi situasi krisis migrasi.

Setelah melalui diskusi panjang yang dilakukan oleh parlemen Uni Eropa terhadap peraturan baru yang termuat akan *Pact On Migration and Asylum*, pada April 2024

pakta ini berhasil disetujui oleh parlemen Uni Eropa. Pakta ini dinilai menjadi awal baru dalam migrasi Uni Eropa untuk membangun kepercayaan melalui prosedur yang lebih efektif dan mencapai keseimbangan baru antara tanggung jawab kolektif dan solidaritas (EuropeanCommission, n.d).

Meskipun *Pact On Migration and Asylum* telah disepakati pada April 2024, namun pakta baru ini direncanakan baru akan diimplementasikan pada pertengahan tahun 2026. Rencana pelaksanaan waktu implementasi pakta ini pada tahun 2026 tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa selama masa transisi 2 tahun ini dapat dimanfaatkan secara efektif dalam persiapan dan menentukan langkah-langkah administratif, operasional dan dukungan, serta hukum yang diperlukan oleh negara-negara anggota Uni Eropa.

Dengan kerangka teori Liberal Intergovernmentalisme, Uni Eropa sebagai institusi supranasional yang berperan sebagai inisiator dalam membentuk mekanisme kebijakan *Pact On Migration and Asylum* yang memuat terkait prosedur suaka, solidaritas yang lebih fleksibel, dan redistribusi pengungsi yang kemudian menyerahkan pada keputusan pada tiap-tiap negara anggota melalui negosiasi sehingga kesepakatan yang diambil adalah untuk menjaga keseimbangan antara tanggung jawab dan kepentingan nasional dari masing-masing negara anggota.

1. Temporary Protection Directive (2022)

Adanya lonjakan pengungsi yang terjadi ditahun 2022 di Eropa yang salah satunya diakibatkan adanya invasi Rusia di Ukraina membuat tekanan pada sistem suaka di negara-negara anggota Uni Eropa. Sebagai respon terhadap kondisi ini, Komisi Uni Eropa sebagai insiator melakukan usulan pada 27 Februari 2022 untuk mengaktifkan arahan perlindungan sementara atau *Temprorary Protection Directive* untuk menawarkan bantuan yang cepat dan efektif bagi orang-orang yang melarikan diri dari perang di Ukraina. Dengan diaktifkannya arahan ini pada Maret 2022 pengungsi akibat perang di Ukraina akan mendapatkan izin tinggal, memiliki akses pada pendidikan juga pasar tenaga kerja (EuropeanCommision, 2022).

Temprorary Protection Directive tahun 2022 merupakan kebijakan yang dihasilkan dari negosiasi antar negara-negara anggota Uni Eropa melalui diskusi intensif yang bertujuan untuk memfasilitasi negara-negara yang paling terpengaruh seperti Polandia, Slovakia, Hongaria, dan Rumania dengan menawarkan pembagian tanggung jawab yang adil dan dukungan finansial dan logistik (EuropeanCommission, n.d). Sesuai dengan kerangka teori Liberal Intergovermantalism, aktivasi *Temporary Protection Directive* ini merupakan hasil dari negosiasi yang dilakukan oleh negara-

negara anggota sesuai dengan mempertimbangkan kepentingan domestik masing-masing negara anggota.

Temporary Protection Directive ini dijalankan dengan memfokuskan pada empat fokus antara lain (EuropeanCommission, 2022):

1. Memberikan perlindungan dan hak langsung seperti hak tempat tinggal, akses kepekerjaan, akses tempat tinggal, bantuan sosial, akses kesehatan, dan kebutuhan yang diperlukan lainnya;
2. Mengurangi tekanan pada sistem suaka nasional dengan prosedur yang lebih sedikit;
3. Solidaritas dan pembagian tanggung jawab yang lebih baik dalam hal penampungan pengungsi dari Ukraina;
4. Dukungan lebih lanjut dari badan-badan Uni Eropa seperti Frontex, Europol, dan EUAA.

Bersamaan dengan diaktifikannya *Temporary Protection Directive*, pada April 2022 Dewan Uni Eropa mengadopsi Cohesion's Action for Refugees (CARE) yang akan memungkinkan pencairan dana dan realokasi dana kebijakan kohesi dengan cepat untuk pengungsi.

Dengan kerangka teori Liberal Intergovernmentalisme dalam *Temporary Protection Directive*, Uni Eropa sebagai inisiator yang menawarkan penerapan kebijakan *Temporary Protection Directive* untuk Ukraina yang kemudian dinegosiasikan oleh negara-negara anggota berdasarkan kepentingan nasional masing-masing negara anggota. Dalam hal ini, negara-negara seperti Polandia, Slovakia, Hongaria, dan Rumania yang berbatasan langsung dengan Ukraina menghadapi tekanan besar untuk menerima pengungsi sehingga membutuhkan bantuan dalam penanganan pengungsi yang berasal dari Ukraina (EuropeanCommission, n.d). Secara penerapannya, *Temporary Protection Directive* telah mampu memberikan dampak positif dimana sebanyak 3 juta pengungsi Ukraina telah menerima manfaat dari kebijakan ini selama 1 tahun pelaksanaannya dan mampu menekan tekanan sosial di negara-negara anggota Uni Eropa yang berbatasan dengan perbatasan Ukraina (EuropeanCommission, n.d).

4. KESIMPULAN

Dalam menghadapi krisis migrasi Uni Eropa berupaya dengan membuat kebijakan yang dianggap lebih efektif dan menciptakan kerangka kerja yang lebih adil seperti *Pact On Migration and Asylum* dengan mekanisme solidaritas fleksibel untuk

menangani lonjakan pengungsi dan menjaga keseimbangan tanggung jawab dan solidaritas di masing-masing negara anggota. Meskipun memiliki preferensi domestik yang berbeda antar negara-negara anggota, Uni Eropa berhasil memfasilitasi kolaborasi melalui negosiasi dan kompromi dalam merumuskan kebijakan.

Walaupun reformasi kebijakan suaka mendapatkan persetujuan dan berhasil diadopsi, tantangan yang paling mengancam terhadap implementasi kebijakan baru tersebut nantinya adalah tentang resistensi dari negara-negara tertentu sehingga membuat berjalannya kebijakan tidak efektif dan terkendala. Keberhasilan dari kebijakan pengelolaan dan pendistribusian pengungsi ini akan sangat bergantung pada ketersediaan negara negara anggota dalam mengatasi permasalahan yang kompleks.

DAFTAR PUSTAKA

- Roynanda, N. (2019). Kebijakan uni eropa terhadap krisis pengungsi: Analisis sekuritisasi dalam pembentukan EU-Turkey statement. <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/14225>
- Safitri R. (2017). Sikap Uni Eropa Dalam Menghadapi Perbedaan Respon Negara Anggota Terkait Krisis Migran 2011-2016. <http://repository.umi.ac.id/handle/123456789/11026>
- BBC News Indonesia.(2015). Jumlah Migran Di Eropa Menembus Angka Satu Juta. <https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/12/151222>
- Britannica (2024). Arab Spring. <https://www.britannica.com/event/Arab-Spring>
- Brookings (2023). A Roadmap for European Asylum and Refugee Integration Policy. <https://www.brookings.edu/articles/a-roadmap-for-european-asylum-and-refugee-integration-policy/>
- CNBC Indonesia (2023). Bukan Perang, Uni Eropa Sepakati Kebijakan `Mumet` Ini. https://www.cnbcindonesia.com/news/20231005093158-4_478033/bukan-perang-uni-eropa-sepakati-kebijakan-mumet-ini
- DW News (2023). Pemohon Suaka Uni Eropa Tahun 2022 Hampir Satu Juta Jiwa. <https://www.dw.com/id/pemohon-suaka-uni-eropa-tahun-2022-hampir-satu-juta-jiwa/a-64793714>
- Euractive (2020). Poland rejects southern Europe`s push for mandatory relocation of migration. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland>
- European Commission. Asylum, Migration and Integration Fund. <https://home-affairs-ec-europa-eu.translate.goog/funding/asylum>
- European Commission. Common European Asylum System <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/>
- European Commission (2022). Commission Proposes Temporary Protection Status. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1469
- European Commission (2024). Pact On Migration And Asylum. <https://home-affairs-ec-europa-eu.translate.goog/policies/migration-and-asylum>
- European Commission. Relocation: EU Solidarity In Practice <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and->

- [asylum/migration-management/relocation-eu-solidarity-practice_en](#)
European Commission. Timeline-EU Migration and Asylum Policy.
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration->
Eurostat Data Browser. Asylum Applicants By Type of Applicant. Annual Aggregated Data.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/ba?lang=en
FRONTEX. Migratory Routes
<https://www.frontex.europa.eu/>
IOM. What is a Migration Crisis And How To Adress It Integrally.
<https://lac.iom.int/en/blogs/what-migration-crisis-and-how-address-it-integrally>
UNHCR. Refugee Data Finder
<https://www.unhcr.org/refugee-statistics>
VOA (2015). UNHCR: Satu Juta Migran Dan Pengungsi Tiba di Eropa Tahun 2015.
<https://www.voaindonesia.com/a/unhcr-satu-juta-migran-dan-pengungsi-tiba-di-eropa-tahun-2015/3114494.html>
Alberca A.O., Picas A.F, & Khatib W. (2024). Case Study: "The Evolution of Migration and Asylum Policy in The EU: FROM THE Common European Asylum System to the New Pact On Migration and Asylum"
<https://www.esade.edu/facultyresearch/sites/default/files/publicacion/pdf/202409/The%20evolution%20of%20migration%20and%20asylum%20policy%20in%20the%20EU.pdf>
European Commission (2024). Communication From The Commission To The European Paeliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions; Common Implementation Plan For the Pact On Migration and Asylum.
<https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar>
Perbawani, F. C. L. (2020). *Polarisasi Pandangan Uni Eropa terhadap Pengungsi: Sekuritisasi Versus Humanisme hingga Implikasi Politik Skala Terhadap Makna Border* (Doctoral dissertation, UNIVERSITAS AIRLANGGA).
<https://repository.unair.ac.id/96715/4/4.%20BAB%201%20PENDAHULUAN.pdf>
Karjaya, L. P. (2022). Upaya Uni Eropa (UE) Dalam Menangani Krisis Pengungsi Di Kawasan Uni Eropa. *Journal of Innovation Research and Knowledge*, 2(5), 2287-2304.
<https://bajangjournal.com/index.php/JIRK/article/view/3682>
Muydinov D.(2020).The Main Problems Of Today`s Migration Processes In Europe:Migration As A Political Tool. The National University Of Uzbekistan,Belgica.
<https://www.redalyc.org/translate/goog/journal/5647/564769241003/html>
Willermain, F. (2016). The European agenda on migration, one year on. The EU response to the crisis has produced some results, but will hardly pass another solidarity test. *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2016, 133-140.