

PENGARUH KEBIJAKAN PENGUNGSI UNI EROPA TERHADAP PERKEMBANGAN GERAKAN *EUROSCEPTIC* DI EROPA

Oleh:

CHANDRA SATRIA SETIABUDI

(Alumni Departemen Hubungan Internasional Fisip Universitas Hasanuddin)

Abstract

This paper would be focused on the analysis of the influence of the refugee policies which implemented in the European Union member states so that generates the rising of Eurosceptic movement as the result, especially in Germany, United Kingdom and Hungary. The method used in this paper is descriptive qualitative with the data collected by library research.

Humanitarian crisis that happened in the Middle East and North Africa creates massive refugees wave since 2011. Europe as one of the most prosperous region with its economy stability deemed as the ideal destination for these refugees. The European refugee crisis reached its peak in 2015 when millions of people made it to stepping on the European border. Common European Asylum System which supposed to be the guideline for EU's member states for their refugee policy, apparently, creates difference responses on the domestic level. The openness of the policy considered as burden for countries. This circumstance being used by European right-wing populist parties, particularly in Germany, United Kingdom and Hungary, to attracts more sympathizer and support. As the result, the trend arises where the Europeans tend to oppose the existence of refugees which can be seen by the increasing number of criminalization and discrimination against refugee, as well as the growing popularity of European right-wing populist parties. These proves the spreading of Euroscepticism over European countries and the threat of EU integration.

Keyword: *Refugee Policy, Eurosceptic, European Union*

Abstrak

Penelitian ini difokuskan kepada analisis pengaruh kebijakan pengungsi yang diterapkan Uni Eropa di negara-negara anggotanya sehingga menimbulkan respon berupa perkembangan gerakan *Eurosceptic* di wilayah Eropa, terutama Jerman, Inggris dan juga Hongaria. Metode yang digunakan dalam penyusunan tulisan ini adalah kualitatif deskriptif dari data-data ilmiah yang dikumpulkan melalui cara *library research*.

Krisis kemanusiaan yang terjadi di wilayah Timur Tengah dan Afrika Utara menimbulkan gelombang pengungsi besar-besaran sejak tahun 2011. Eropa sebagai wilayah yang makmur dan tingkat stabilitas ekonomi yang tinggi dianggap menjadi destinasi ideal bagi para pengungsi. Gelombang pengungsi terbesar pun terjadi di Eropa dan memuncak di tahun 2015 ketika jutaan orang masuk ke perbatasan Eropa. *Common European Asylum System* yang seharusnya menjadi pedoman utama negara-negara anggota Uni Eropa dalam mengambil kebijakan pengungsi nampaknya menimbulkan respon yang berbeda-beda di

tingkat domestik. Kebijakan yang terlalu terbuka terhadap para pengungsi dianggap menjadi beban lebih bagi institusi negara. Kondisi seperti ini dijadikan umpan oleh partai-partai populis berhaluan sayap kanan Eropa, terutama di Jerman, Inggris dan Hongaria untuk mendapatkan dukungan dan simpatisan masyarakat Eropa. Hasilnya, timbul kecenderungan dimana masyarakat Eropa mulai menentang kehadiran para pengungsi yang terlihat dari meningkatnya tindak kriminalisasi dan diskriminasi terhadap pengungsi, serta meningkatnya popularitas partai-partai populis berhaluan sayap kanan di Eropa. Hal tersebut menjadi bukti penyebaran pemikiran *Euroscepticism* dan merupakan ancaman bagi integrasi Uni Eropa.

Kata kunci: Kebijakan Pengungsi, Eurosceptic, Uni Eropa

PENDAHULUAN

Margaret Thatcher, Perdana Menteri Inggris pada tahun 1979 hingga 1990, menyatakan pandangannya mengenai wacana pembentukan Uni Eropa di *College of Europe*, Bruges, pada tahun 1988. Ia merupakan tokoh konservatif yang menolak adanya campur tangan pihak lain yang dapat mengusik kedaulatan sebuah negara dalam mengambil kebijakan. Thatcher menyatakan bahwa kerjasama perdagangan antar-pemerintah yang telah dijalankan di dalam *European Community* merupakan motor utama pertumbuhan ekonomi Eropa. Pergerakan barang, modal, dan tenaga manusia juga merupakan modal utama dari kesuksesan pasar tunggal Eropa (Nixon, 2013).

Thatcher merupakan sosok penentang utama pembentukan Uni Eropa karena ia tidak menginginkan adanya penyatuan politis yang lebih lanjut. Ia percaya bahwa negara-negara Eropa akan lebih kuat jika dapat mengatur diri masing-masing tanpa adanya campur tangan dari kekuatan politis-terpusat yang lebih tinggi dibandingkan negara itu sendiri. Menurutnya, Eropa akan lebih baik jika Perancis dapat menjadi Perancis, Jerman dapat menjadi Jerman, dan Inggris sebagai Inggris. Namun peringatan tersebut tidak dapat membendung keinginan mayoritas negara di Eropa hingga pada akhirnya membentuk Uni Eropa melalui *Treaty of Maastricht* pada tahun 1992.

Menurut laporan *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) atau Badan Pengungsi PBB, ada lebih dari 65 juta orang yang terdampar dan tidak memiliki tempat tinggal pada 2015 dan terus bertambah hingga saat ini. Konflik yang sementara ini masih berlangsung di Suriah, Irak, dan beberapa wilayah lain di dunia membuat banyaknya orang yang kehilangan tempat tinggal serta kehidupannya sehingga terpaksa mengungsi ke tempat lain yang lebih aman. Sepanjang tahun 2015 hingga triwulan pertama 2016, lebih dari 1 juta pengungsi dan migran asal Timur Tengah telah berjalan kaki ratusan mil untuk mencapai tempat transit pertama yaitu Turki dan menyeberang melalui laut Mediterania untuk mencapai gerbang destinasi Eropa yaitu Yunani.

The European Union Common European Asylum System (CEAS) yang dikeluarkan pada tahun 1999 sebagai pedoman negara-negara anggota Uni Eropa memperlakukan para pengungsi dan pencari suaka menjadi respon awal Uni Eropa untuk menjawab tanggungjawab moral untuk mendukung stabilitas global. Namun pernyataan Margaret Thatcher kali ini akhirnya terbukti benar, kebijakan bersama yang mengharuskan seluruh negara anggota Uni Eropa menerima para pengungsi ini perlahan mendapat pertentangan dari pendapat populer atau masyarakat Uni Eropa itu sendiri. Arus pengungsi yang tiada henti ternyata menimbulkan keresahan yang mendalam bagi masyarakat asli Eropa. Penolakan pun mulai terjadi di hampir seluruh negara anggota Uni Eropa termasuk yang paling signifikan terjadi di Inggris, Perancis, Jerman, Yunani, Italia dan Hongaria (European Commissions, 2017).

Stereotypes dan sentimen yang ditujukan kepada para pendatang didasari dari selarasnya peningkatan jumlah pengungsi dengan banyaknya kasus penyerangan dan terorisme yang terjadi di Uni Eropa satu hingga dua dekade terakhir. Sebut saja dari bom bunuh diri di London tahun 2005, penyerangan kelompok militant Al-Qaeda di Toulouse tahun 2012, penyerangan museum Yahudi di Brussels tahun 2014, hingga "Paris Attacks" di kantor Charlie Hebdo Paris akhir tahun 2015, dan beberapa kasus lainnya telah menewaskan lebih dari 500 warga Eropa. Disamping itu, beberapa negara juga mengangkat isu lapangan pekerjaan untuk menolak para pengungsi dengan dasar bahwa para pengungsi tidak dapat secara terus menerus mengambil lahan pekerjaan yang seharusnya ditempati oleh warga asli Eropa (Onyanga-Omara, 2016).

Pertentangan terhadap regulasi Uni Eropa mengenai pengungsi tidak hanya terjadi di kalangan masyarakat namun telah mencapai tindakan politis. *The United Kingdom Independence Party (UKIP)* di Inggris, *Alternative fur Deutschland (AfD)* di Jerman, *Golden Dawn* di Yunani, *The National Front* di Perancis, dan *Five Star Movement (M5S)* di Italia dan partai-partai populis lainnya merupakan bukti nyata bahwa gerakan anti-Uni Eropa telah berkembang dengan serius di negara-negara Eropa dan mencari dukungan-dukungan populer di masyarakat Uni Eropa. Maka dari itu, penulis akan mencoba menganalisis dilema yang dihadapi Uni Eropa yang di satu sisi harus menghargai hukum internasional mengenai kewajiban setiap negara untuk membantu mengatasi krisis kemanusiaan namun di sisi lain juga harus memperhatikan keinginan masyarakat serta keterkaitannya dengan peningkatan gerakan *Eurosceptic* di Eropa, dengan judul Pengaruh Krisis Pengungsi Uni Eropa terhadap Perkembangan Gerakan *Eurosceptic* di Eropa.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan Luar Negeri –Pengambilan Keputusan

Studi mengenai pengambilan keputusan (*decision-making*) di dalam

organisasi politik tidak dibatasi ke dalam satu pendekatan, namun telah menghasilkan banyak metode dan teknik untuk memperlihatkan bagaimana proses sebuah kebijakan dibuat. Macam pendekatan dan analisis pengambilan keputusan dapat terbagi kedalam banyak cara, seperti tergantung dari *individual decision-makers* yang memiliki peran terpenting dalam suatu organisasi, kelompok-kelompok yang memiliki tujuan serta kepentingan, maupun dari konstitusi sebuah organisasi formal yang mengarahkan kepada proses pembuatan kebijakan.

Dalam sebuah organisasi formal, jumlah anggota dan unit di dalam struktur organisasi akan mempengaruhi tingkat rasionalitas serta efektivitas pengambilan keputusan. Situasi tersebut dapat dilihat dari sistem pemerintahan sebuah negara yang bukan merupakan sebuah kesatuan unit yang rasional. Terdapat banyak bagian di dalam sebuah pemerintahan, menjadikan adanya percampuran pendapat yang harus diperdebatkan terlebih dahulu di tingkat birokrasi negara. Kehendak dari banyak pihak di dalam birokrasi negara ini menghasilkan keputusan yang kurang optimal dan terkoordinasi (Hudson V. M., 2014, pp. 84-85).

Maka dari itu, manfaat utama dari kehadiran sebuah organisasi bukan dititik beratkan kepada proses pengambilan keputusannya, namun lebih kepada penerapan keputusan tersebut yang akan dibagi ke setiap bagian yang tergabung dalam organisasi tersebut. Contohnya dapat dilihat dalam sebuah kerjasama perusahaan, semakin banyak pekerja yang terdapat dalam perusahaan tersebut, maka tugas-tugas untuk memproduksi sebuah barang sebagai hasil akhir akan dapat dijalankan dengan lebih efektif. Proses pembagian tugas sebagai beban bersama seperti ini hanya dapat dilakukan di dalam organisasi dengan kapasitas anggota yang besar. Organisasi membuat adanya pembagian spesialisasi yang lebih spesifik terhadap tugas-tugas yang harus dijalankan anggotanya. Namun kondisi ideal seperti itu juga membutuhkan adanya kinerja yang baik dalam hal koordinasi dan komunikasi antar elemen di dalam organisasi.

Kebijakan luar negeri (*foreign policy*) merupakan salah satu bidang kebijakan yang paling kompleks dan sangat sulit untuk diklarifikasi atau dibagi sesuai dengan elemen-elemennya yang beragam. Namun, Uni Eropa yang merupakan sebuah organisasi regional dengan bentuk supranasionalnya telah mencoba untuk menguji keberagaman tersebut agar dapat diterapkan secara distributif dan efektif. Untuk mengetahui distribusi wewenang diantara institusi-institusi yang berperan di dalam sistem pembuatan kebijakan Uni Eropa diperlukan pemahaman yang bukan hanya mengenai bagaimana hasil kebijakan tersebut dibuat, namun lebih lanjut, bagaimana proses kebijakan tersebut harus diperdebatkan melalui pilar-pilar dasar hukum Uni Eropa dan juga bagaimana kebijakan tersebut diperdebatkan di tingkat Uni Eropa serta di tingkat negara anggota. Di atas kertas, proses pengambilan kebijakan nampak tidak mudah

dijalankan, namun dalam praktiknya, aktor-aktor beragam Uni Eropa dalam pembuatan kebijakan luar negeri telah mengembangkan banyak metode untuk mengatasi kompleksitas dan kebuntuan. Hal ini juga menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan yang terjadi di lapangan tidak selalu sesuai dengan apa yang dikatakan di konstitusi Uni Eropa itu sendiri (Keukeleire & MacNaughtan, 2008, p. 330).

Aturan konstitusi dan mekanisme pembuatan kebijakan luar negeri dari negara-negara anggota adalah faktor utama dalam menentukan posisi setiap negara anggota dan kepentingan apa yang akan mereka bawa di dalam sistem pembuatan kebijakan luar negeri Uni Eropa. Faktor kedua yang juga mempengaruhi kebijakan luar negeri Uni Eropa ialah komponen dari kebijakan luar negeri nasional masing-masing, seperti besar kekuatan dan kepentingan. Terlebih di negara demokrasi dengan tingkat pluralisme yang tinggi. Pluralisme mencakup aktor-aktor sub-negara dan non-negara yang berada di wilayah domestik dan memberikan pengaruh besar ke proses pembuatan kebijakan di institusi-institusi negara. Dalam gambaran seperti ini, segala aktivitas yang dilakukan oleh sebuah pemerintahan negara akan selalu dipengaruhi oleh tingkat persaingan kepentingan di tingkat masyarakat yang dibawah oleh kelompok swadaya masyarakat, korporasi perusahaan dan partai-partai politik.

Perdebatan di tingkat domestik negara tidak hanya terjadi di situasi-situasi formal dalam institusi-institusi negara, tapi juga pada lobi-lobi kelompok kepentingan masyarakat hingga pandangan individu tertentu yang didukung oleh pemberitaan media massa. Dikarenakan permasalahan kebijakan luar negeri akan sangat berpengaruh ke kepentingan materi setiap kelompok di masyarakat, maka hal tersebut akan menjadi persaingan untuk menjadi pengaruh dan memobilisasi kepentingan nasional. Kelompok kepentingan memainkan perannya dengan cara memberikan bantuan mobilisasi politis di tingkat electoral atau bantuan finansial. Kelompok kepentingan dapat menjadi sumber utama dalam pembentukan opini publik terkait hal yang dianggapnya penting. Oleh karena itu, sangat penting untuk pemerintah resmi sebuah negara untuk memperhatikan tuntutan-tuntutan yang datang dari diskursi domestik (Alden & Aran, 2017, pp. 71-72).

Populisme

Populisme sebagai Ideologi

Definisi populisme sebagai pengaruh ideologis dirangkaikan dalam studi yang dilakukan oleh Cas Mudde yang berfokus kepada populis sayap kanan Eropa. Mudde beranggapan bahwa Populisme merupakan ideologi yang berpusat pada pemisahan masyarakat menjadi dua kelompok yaitu kelompok homogen atau orang-orang murni dengan kelompok antagonis atau elit korup. Populisme didasari pada sebuah tindakan politik yang sudah seharusnya merupakan

pandangan *volonté générale* yang berarti kehendak masyarakat umum. Populisme disini merupakan seperangkat pemikiran yang bercirikan pertentangan antara kaum rakyat dan kaum elit, serta keunggulan dari kekuatan populer dimana kehendak murni masyarakat umum ditempatkan sebagai oposisi aktor elit yang memiliki moral yang buruk (Gidron & Bonikowski, 2013).

Populisme pada umumnya dapat diartikan kedalam berbagai hal tergantung pandangan tiap kelompok. Namun ciri yang selalu menjadi dasar dari kelompok populisme ialah cara mereka untung mendapatkan dukungan populer atau dukungan rakyat dengan cara menaruh kecurigaan terhadap kaum elit pemerintahan, terutama topik-topik *mainstream* dalam politik yang diperbincangkan. Oleh karena itu, populisme sering dikaitkan dengan kepentingan orang-orang yang memiliki perhatian lebih terhadap kasus yang lebih sensitif seperti HAM atau lingkungan.

Populisme sebagai Gaya Diskursif

Pendekatan lain mengatakan bahwa populisme lebih kepada gaya diskursif daripada sebagai ideologi. Melihat politik populis di Amerika Latin yang mendefinisikan populisme sebagai kekuatan retorika yang membuat politik sebagai perjuangan etis dan moral antara rakyat dan oligarki. Dalam artian yang sama, Kazin (1995), di analisis bersejarahannya mengenai populisme Amerika, mengartikan populisme sebagai bahasa yang digunakan oleh mereka yang menganggap suaranya merupakan suara mayoritas masyarakat Amerika. Serupa dengan pendekatan Mudde, Kazin juga menganggap bahwa gaya politik populis Amerika didasari oleh dikotomi antara 'kami' dan 'mereka'. Namun menurut Kazin, populisme bukan merupakan sebuah ideologi yang membentuk kepercayaan dasar dari seorang aktor politis, melainkan hanya sebagai sebuah cara atau ungkapan politis yang digunakan secara strategis oleh partai liberal maupun konservatif (Gidron & Bonikowski, 2013).

Meskipun terdapat kesamaan pada pendekatan populisme sebagai ideologi dan populisme sebagai pendekatan diskursif, perbedaan mendasar terdapat secara teoritis dan metodologis. Perhatian utama yang menjadi tolak ukur studi mengenai populisme ialah bahwa populisme sebagai gaya diskursif lebih memperhatikan cara pengoperasionalkan retorika tersebut sebagai alat yang digunakan untuk kepentingan politik daripada dijadikan sebuah ideologi yang bersifat lebih statis sebagai atribut dasar sebuah partai politik maupun pandangan dasar seorang pemimpin partai. Aktor-aktor politik dapat secara fleksibel merubah gaya retorika mereka sesuai dengan kebutuhan politis, namun tidak dengan merubah pandangan dasar ideologis.

Populisme sebagai Strategi Politik

Pendekatan ini secara lazim digunakan oleh para sosiologis dan ilmuwan

politik, meliputi tiga fokus utama di dalam strategi politik yaitu pemilihan kebijakan, organisasi politik dan jenis mobilisasi pemikiran. Analisis Madrid (2008) mengenai etno-populisme di Amerika Latin melihat populisme mengambil isu spesifik mengenai kebijakan ekonomi dimana target utama mereka adalah adanya redistribusi ekonomi dan juga nasionalisasi sumber daya alam. Kebijakan populis pada akhirnya merupakan cara para politisi untuk mengisyaratkan bahwa mereka akan memilih kebijakan yang sesuai dengan kepentingan masyarakat umum. Atas situasi seperti itu, seorang politis populisme dapat mendapatkan dukungan langsung dari sejumlah besar pengikut yang belum terorganisir (Gidron & Bonikowski, 2013).

Populisme, dalam hal ini, juga disebut sebagai bentuk organisasi politik yaitu tempat yang menekankan identitas pemimpin politik dan hubungan mereka dengan aktor-aktor politik lainnya. Karakteristik partai populis dapat dilihat dalam struktur organisasi yang tersentralisasi oleh seorang ketua yang memiliki karisma kuat. Kepemimpinan seorang populis dapat dinilai berhasil atau gagal ketika terciptanya polarisasi politik yang didasari dari interaksi antar masyarakat.

Penekanan dalam populisme sebagai strategi politik juga dilihat dari pentingnya posisi pemimpin politik itu sendiri. Ciri khas pemimpin populis menganggap dirinya meraih dukungan politis bukan dikarenakan ia telah berasosiasi dengan partai-partai terkenal yang telah memiliki citra sebelumnya, melainkan karena tingkat kemandirian politik yang membuat partainya dapat bersaing secara kompetitif. Pandangan populis dapat menjadi penggerak proyek politik dari sektor sosial yang terpinggirkan menjadi tindakan politik yang lebih dipertimbangkan.

Keamanan Manusia

Konsep mengenai keamanan manusia (*human security*) pertama kali digunakan dalam laporan *United Nations Development Programme* (UNDP) pada tahun 1994, *Human Development Report* (HDR). Pembahasan mengenai keamanan manusia tidak terlepas dari perdebatan mengenai seberapa luas cakupan dari ruang lingkungannya. Keamanan manusia selalu dihubungkan dengan hak dasar yang perlu didapat setiap individu di dunia yang didasarkan pada asumsi liberal dimana setiap individu memiliki hak asasi manusia yang inheren sejak ia lahir. Dalam hubungan internasional, penegakkan keamanan manusia dapat terlihat dalam diskursi hukum internasional yang pada akhirnya akan mempengaruhi strategi setiap negara dalam melindungi seluruh rakyat sipil dari berbagai ancaman yang datang baik dari internal maupun eksternal negara masing-masing (Rachmat, 2015, p. 258).

Perubahan objek dari fokus keamanan negara telah berubah sejak masa perang dingin yang segala konsep keamanan mengacu kepada sifat-sifat militer

dan *high politics*. Sementara setelah runtuhnya Uni Soviet melalui *Glasnost*, seiring dengan meningkatnya intensitas globalisasi, konsep keamanan tidak lagi bersifat statis ke hitung-hitungan matematis mengenai seberapa besar pasukan militer, pesawat tempur, armada laut maupun senjata pemusnah yang dimiliki sebuah negara, melainkan ke hal yang bersifat lebih non-tradisional yang didasari para keamanan manusia. Konsep keamanan manusia menitik beratkan konsep keamanan yang ditujukan langsung kepada setiap individu manusia, tidak lagi kepada institusi tempatnya bernaung, dalam hal ini sebuah negara.

Sebuah negara bertanggungjawab dalam aksi dan tindakannya dalam menciptakan kebijakan sosial yang akan berdampak terhadap pengurangan kemiskinan, menghapus rasa takut akan konflik, kekerasan terhadap HAM, kejahatan perang, penyiksaan, genosida, pemerkosaan, terorisme, serta mendukung proses pembangunan. Sebuah negara memiliki peran fundamental dalam menyediakan kerangka yang legal dalam pemenuhan keamanan manusia. Dalam perspektif '*freedom from fear*', negara harus melindungi warga negaranya dari segala serangan bersenjata dari luar wiyaha teritorial, serta menjamin kedamaian domestic dari segala ancaman fisik dengan memberikan perlawanan terhadap kejahatan dan memberlakukan hukum dan ketertiban. Sedangkan dalam perspektif '*freedom from want*', negara harus dapat menjamin terciptanya keadilan sosial yang didukung oleh institusi-institusi pendukung dalam sistem yang lebih kompleks. Negara juga harus menerapkan standar terhadap pemenuhan hak dasar setiap warga negaranya berdasarkan hukum yang telah dibuat seperti hukum bagi pekerja dan hukum lingkungan.

PEMBAHASAN

Krisis kemanusiaan merupakan salah satu permasalahan global yang terus menciptakan korban setiap tahunnya. Motif kepentingan politis maupun ekonomis menciptakan manusia memiliki kuasa lebih untuk mengusik keamanan manusia lain yang seharusnya merupakan hak dasar setiap umat manusia. Permasalahan-permasalahan keamanan non-tradisional pula terus berkembang, menciptakan permasalahan yang lebih kompleks yang memberikan dampak tidak hanya di tempat permasalahan tersebut terjadi, namun juga melebar ke wilayah-wilayah lain di sekitarnya. Sebut saja kasus pembunuhan masal, genosida, rezim pemerintahan otoriter, separatisme, hingga terorisme dan radikalisme sudah menjadi permasalahan sehari-hari di wilayah-wilayah yang cenderung tidak memprioritaskan penegakan HAM.

Memasuki abad ke- 21, dunia mencapai rekor tertinggi dalam produksi orang-orang yang terlantar. Hal ini dipicu oleh banyaknya kasus kejahatan manusia yang terjadi di hampir seluruh penjuru dunia. Berakhirnya Perang Dunia kedua bukanlah awal berakhirnya seluruh kejahatan terhadap Hak Asasi Manusia, justru meningkatnya arus globalisasi sebanding lurus dengan

meningkatnya pula jumlah kekerasan dan tindak kriminal yang tidak hanya terjadi di dalam internal suatu bangsa, namun juga antar bangsa. Bentuk kekerasan yang terjadi di abad ini bukan lagi sekedar bersifat keamanan tradisional seperti perang statis antara satu negara dengan negara lainnya, tapi juga mencakup keamanan non-tradisional yang juga dilakukan oleh aktor yang tidak mengatasnamakan negara.

Sejak UNHCR mengumumkan data orang terlantar terbaru di tahun 2011 yaitu sebanyak 42,5 juta orang, jumlah tersebut naik secara drastis di tahun-tahun berikutnya, yaitu 45,2 juta orang di tahun 2012 menjadi 51,2 juta orang di tahun 2013 hingga 59,5 juta orang di tahun 2014. Dengan jumlah total 65,3 juta orang di tahun 2015 berarti peningkatan jumlahnya meningkat lebih dari 50% hanya dalam kurun waktu 5 tahun. Selain itu, dari 21,3 juta pengungsi yang ada, sebanyak 51% diantaranya berumur dibawah 18 tahun, termasuk 98.400 anak kecil yang terpisah dari keluarga dan orang tuanya.

Atas respon tersebut, *Hague Programme* diluncurkan pada tahun 2005 yang secara umum mengatur tindakan Uni Eropa terkait permasalahan keamanan non-tradisional seperti terorisme, manajemen migrasi, kebijakan visa, privasi, serta pengungsi. Namun yang perlu diperhatikan ialah bahwa kebijakan tersebut mungkin dapat secara efektif mengatur manajemen migran legal yang secara resmi masuk ke Uni Eropa, tidak untuk permasalahan migran ilegal dan para pengungsi. Meningkatnya kasus-kasus terorisme dan radikalisme di satu dekade terakhir pula mendukung arus pengungsi yang tiada henti. Situasi di daratan Eropa yang menjanjikan menjadikan Uni Eropa wilayah yang terus dijadikan destinasi bagi mereka yang membutuhkan tempat tinggal dan hidup yang lebih layak dibandingkan daerah asalnya. Sejak saat itu, lebih dari 1,4 jiwa telah bermigrasi dari Timur Tengah menuju Eropa. Respon Uni Eropa sebagai institusi yang berwenang untuk menerima ataupun menolak para pengungsi tersebut akan menjadi cerminan seberapa besar tingkat kepercayaan masyarakat Eropa kepada institusi tersebut.

Common European Asylum System (CEAS) merupakan kerangka utama Uni Eropa dalam mengatasi permasalahan pengungsi bagi negara-negara anggotanya. Program yang diinisiasi oleh Komisi Eropa untuk Urusan Dalam Negeri (*Commissioner for Home Affairs*) ini telah dibuat sejak tahun 1999 dengan menganut prinsip-prinsip dasar sesuai Konvensi Jenewa 1951 mengenai perlindungan pengungsi bahwa pemberian suaka dibutuhkan untuk orang-orang yang lari dari penganiayaan dan bahaya yang serius, oleh karena itu suaka termasuk kedalam hak dasar setiap manusia. Populasi pengungsi tidak masuk secara konstan ke Uni Eropa, tidak juga didistribusikan secara merata ke negara-negara anggota namun secara proporsional. Sebagai contoh, pada tahun 2001, terdapat 425.000 aplikasi dan menurun di tahun 2006 sebanyak 200.000 hingga meningkat kembali pada tahun 2012 sebanyak 330.000. CEAS juga menitik

beratkan bahwa pengungsi bukanlah undian. Seluruh negara anggota Uni Eropa harus memiliki rasa tanggungjawab bersama, memaksimalkan bahwa dimanapun pengungsi tersebut datang maka harus ditangani dengan adil dan standar yang setara.

Tabel1 : Jumlah Aplikasi Suaka di Jerman, Hongaria, Inggris dan Seluruh Uni Eropa Tahun 2011-2016

Geo \ Th	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jerman	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	745.155
Hongaria	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430
Inggris	26.915	28.800	30.585	32.785	40.160	38.785
Total UE	341.795	373.550	464.505	662.165	1.393.875	1.291.785

Sumber: diolah dari website resmi Eurostat Uni Eropa. Asylum and first time asylum applicants (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr>)

Jerman, tidak seperti Yunani dan Italia, bukanlah garis terdepan dalam penerimaan gelombang pengungsi karena letak geografisnya yang berada di tengah benua Eropa. Namun Jerman, bersama dengan Swedia, merupakan tujuan destinasi kebanyakan para pengungsi dengan dasar alasan kebijakan terhadap pengungsi yang lebih terbuka. Pada tahun 2014 dan 2015, kedua negara ini menampung lebih dari 40% pengungsi dari jumlah total pengungsi yang berada di Uni Eropa. Landasan moral yang dipegang oleh pemerintah Jerman, sebagai korban di Perang Dunia kedua, dianggap memberikan tanggungjawab lebih kepada Jerman untuk berbuat lebih dalam penanganan krisis pengungsi dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya.

Kanselir Angela Merkel mulai mendapatkan banyak protes yang membelah warga Jerman menjadi dua. Tentangan keras mulai bermunculan terhadap kebijakan pengungsi Jerman yang dianggap terlalu terbuka. Pemerintah dikritik oleh warga negaranya sendiri karena dianggap tidak tegas dalam merespon meningkatnya kasus terorisme serta penyerangan diskriminatif. Pada awal tahun 2015, seorang bintang film Jerman, Til Schweiger, dikritik secara kasar dan rasis atas status yang ia unduh di akun Facebooknya mengenai donasi pribadinya untuk membangun pusat pelatihan pengungsi. Peningkatan sentiment terhadap pengungsi terus terjadi yang memojokkan kebijakan pemerintah atas keterbukannya terhadap para pengungsi (The Economist, 2015).

Seiring dengan meningkatnya kasus kekerasan dan penolakan terhadap

pengungsi, popularitas Merkel menurun. Pada pemilihan umum parlemen daerah Jerman pada September 2016, perolehan partai penyokong Kanselir Merkel, Christian Democratic Union (CDU), untuk pertama kalinya merosot menempati posisi ketiga dengan hanya mendapatkan 19% dukungan di wilayah timur Jerman. CDU kalah dari partai AfD dengan 21% suara dan partai sayap-kiri *the Social Democratic* (SPD) dengan perolehan suara tertinggi di wilayah vital tersebut dengan 30% suara. Hasil pemilu parlemen tersebut cukup memalukan mengingat wilayah timur Mecklenburg-Pomerania Barat tersebut merupakan tanah kelahiran Merkel yang selalu menjadi basis pendukung Merkel di 3 putaran pemilu sebelumnya.

Sedangkan Inggris, jika dibandingkan dengan negara-negara Eropa lain, memang terlihat sebagai negara yang menerima pengungsi dengan jumlah paling sedikit. Namun, justru Inggris menganggap kasus pengungsi dan imigrasi sebagai salah satu isu prioritas yang menentukan masa depan hubungannya dengan Uni Eropa. Dalam kampanye pemilihan presidennya yang kedua, David Cameron sejak awal telah berjanji akan memberi perhatian lebih pada masalah dan kebijakan luar negeri dan mengevaluasi ulang keikutsertaan Inggris di dalam Uni Eropa.

Dibawah kepemimpinan David Cameron, seiring dengan wacana Brexit, hal-hal yang berhubungan dengan pengungsi dan imigrasi selalu dianggap sebagai kabar buruk. Sejak tahun 2009, tingkat praktik *hate speech* dan *racist violence* meningkat seiring dengan diadakannya referendum, dan berada di tingkat tertingginya pada tahun 2013 hingga 2015. Referendum Inggris dianggap sebagai stimulan masyarakat Inggris untuk mengeluarkan suaranya dengan cara-cara yang terbilang ekstrim. Angka *anti-foreigner* meningkat dan membuat sentimen tersendiri terhadap para imigran yang masuk ke Inggris. Mulai dengan cara membakar bendera Uni Eropa, menyebarkan propaganda xenophobia, hingga melakukan tindak kekerasan terhadap imigran, termasuk warga Muslim dan Semit. Pada tahun 2013, terjadi peningkatan signifikan dari menyebarnya tulisan-tulisan kebencian terhadap warga asing secara online, di berita, dan bahkan yang dibawakan oleh politisi.

Para politisi yang berasal dari partai-partai konservatif menjadi penyumbang terbanyak *Brexiters* (sebutan untuk warga Inggris yang ingin keluar dari Uni Eropa) dengan semua skenario pemerketat yang telah ditawarkan oleh partai konservatif yang hanya dapat dijalankan secara efektif jika Inggris tidak lagi terikat dengan segala perjanjian dengan Uni Eropa. Maka dari itu, di tanggal 23 Juni, 2016, Inggris mengadakan referendum sebagai jawaban puncak masa depannya dengan Uni Eropa. Referendum ini dibuat untuk masyarakat Inggris atas keinginannya keluar dari keanggotaan Uni Eropa (*British Exit* atau *Brexit*). Terhitung lebih dari 33 juta warga Inggris memberikan suaranya di referendum ini dan hampir 52% suara menyatakan setuju untuk Inggris keluar

dari Uni Eropa.

Berbeda dengan situasi di Inggris dan Jerman, Hongaria memiliki situasi dimana pemerintah resminya sendiri yang berperan sebagai aktor penentang Uni Eropa. Perdana Menteri Hongaria, Viktor Orban, memang terkenal sebagai salah satu pemimpin yang kontroversial sejak awal kepemimpinannya. Banyak kebijakan domestik maupun luar negeri Orban yang tidak sesuai dengan kepentingan bersama Uni Eropa. Dalam responnya terhadap krisis pengungsi Eropa, gelombang pengungsi masif yang datang ke Hongaria membuat Orban memperketat sistem perbatasan secara kontroversial. Sepanjang bulan Juni hingga September tahun 2015, Hongaria membangun pagar pembatas di sepanjang wilayah selatan Hongaria yang berbatasan dengan Serbia dan Kroasia. Tujuannya sangat sederhana, untuk memastikan keamanan perbatasan serta mencegah datangnya pengungsi ilegal sehingga para pengungsi hanya dapat masuk melalui pos pemeriksaan resmi Hongaria. Kebijakan tersebut, meskipun kontroversial, mendapat dukungan besar dari masyarakat Hongaria dan telah menurunkan jumlah masuknya pengungsi secara signifikan.

Hongaria mendapat kritik dari ofisial Uni Eropa dan juga Jerman atas tindakan tersebut, namun Orban dengan tegas mengatakan bahwa *Dublin Regulation* memaksa tugas Hongaria untuk hanya mendaftarkan para pengungsi, tidak secara otomatis menerima dan menampung pengungsi yang telah didaftarkan tersebut. Hongaria berencana untuk terus mengembangkan sistem perbatasannya untuk mengurangi arus pengungsi Eropa yang datang dari negara-negara Balkan dan laut Aegea. Konstruksi pagar kawat-razor terus ditingkatkan disepanjang perbatasan Hongaria dengan Serbia dan Kroasia, tempat dimana ribuan pengungsi datang di puncak krisis pengungsi Eropa 2014-2015. Selain pembuatan pagar, Hongaria juga menurunkan 3.000 penjaga di perbatasannya dan bahkan melengkapi aparatnya dengan tongkat polisi, gas air mata dan juga meriam air (Dearden, 2016). Masalah imigrasi telah menyerang keamanan Eropa beberapa tahun belakangan ini, menurut Orban. Para pengungsi tersebut dianggap sebagai sebuah ancaman ke masyarakat Eropa yang menyebarkan terror.

A. Efektivitas Penerapan *Common European Asylum System*

Permasalahan mengenai pengungsi bukanlah hal baru bagi Uni Eropa. Negara-negara Eropa, sejak Perang Dunia II, telah memberikan peran aktif dalam penanganan pengungsi dunia. Namun di awal abad ke -21, peningkatan jumlah pengungsi dunia terjadi secara signifikan. Meningkatnya kasus-kasus kejahatan trans-nasional seperti terorisme telah membuat jumlah pengungsi mencapai rekor yang jauh lebih tinggi daripada sebelumnya. Uni Eropa, sebagai bagian dalam struktur internasional, secara moril mempunyai tanggungjawab yang sama besarnya dengan kawasan lain dalam memberikan pertolongan terhadap para

korban yang secara terpaksa harus mengungsi dari tanah kebangsaan mereka.

Common European Asylum System yang diberlakukan Uni Eropa sejak tahun 1999 merupakan bukti tanggungjawab Uni Eropa dalam keikutsertaannya menyelesaikan permasalahan global. Namun hal yang perlu diperhatikan adalah dinamika dari implementasi kebijakan ini sendiri. Sejak awal penerapannya, terdapat permasalahan pada komitmen setiap negara anggota dalam menerapkan CEAS ke dalam kebijakan nasionalnya, terlihat dari tidak konsistennya kuota pengungsi yang didapat oleh setiap negara anggota tiap tahunnya. Fleksibilitas kebijakan pengungsi tiap negara anggota dianggap sebagai alasan utama mengapa tidak ada satupun negara yang secara konsisten menampung jumlah pengungsi yang meningkat dari tahun ke tahun.

Jika ditinjau lebih dalam ke distribusi wewenang di dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri di Uni Eropa, maka status CEAS masuk ke dalam *parallel competences* yang berarti kebijakan ini tidak bersifat mengikat secara absolut. Setiap negara anggota dapat secara bebas menerapkan kebijakan pengungsi sesuai dengan kepentingan nasional masing-masing. CEAS hanya berperan sebagai koordinasi kepentingan bersama Uni Eropa dalam menangani krisis pengungsi dunia. Sehingga situasi ideal yang dirumuskan di dalam CEAS hanya akan terjadi jika seluruh negara anggota Uni Eropa memiliki pandangan yang sama mengenai pentingnya membuka diri untuk para pengungsi. Namun dalam kenyataannya, implementasi CEAS masih dapat dikatakan tidak efektif karena standar dan perhatian yang berbeda-beda yang diterapkan setiap negara anggota.

Kanselir Jerman, Angela Merkel, pada awal tahun 2013 mengumumkan bahwa Jerman akan semaksimal mungkin menerima pengungsi Suriah pada tahun-tahun kedepan. Dibandingkan negara anggota Uni Eropa lainnya, Jerman memang selalu menjadi yang terdepan dalam penanganan krisis pengungsi dunia. Dibawah kepemimpinan Merkel, statistik penerimaan pengungsi Jerman selalu menjadi yang tertinggi dibandingkan negara anggota Uni Eropa lainnya, dengan tahun 2015 menjadi yang tertinggi dengan lebih dari 800.000 pengungsi. Dukungan dari masyarakat Jerman juga mengalir kepada para pengungsi.

Dukungan terhadap para pengungsi secara konsisten selalu diberikan oleh Merkel dan partainya, *Christian Democratic Union*. Namun seiring dengan masuknya pengungsi tanpa henti ke wilayah Jerman, justru menjadi bumerang untuk pemerintah Jerman sendiri. Meningkatnya protes terhadap pemerintah Jerman mengenai keterbukaannya terhadap para pengungsi membuat Merkel harus mengevaluasi kembali kebijakan migrasi Jerman jika ingin terus mendapatkan suara yang cukup untuk mengantarkannya ke jabatan kepemimpinan Jerman untuk yang keempat kalinya di pertengahan tahun 2017 mendatang.

Sementara di Jerman pemerintah bertindak sebagai perpanjangan tangan

yang pro terhadap kebijakan pengungsi Uni Eropa, Inggris menerapkan kebijakan yang lebih ketat terhadap isu imigrasi dan perbatasan. Sebagai salah satu negara terkuat dengan perekonomian yang stabil di Uni Eropa, Inggris bermain lebih realistis dibandingkan negara Uni Eropa lain. Beberapa kebijakan yang diambil pemerintah Inggris menggambarkan posisi yang jelas terkait pandangannya terhadap warga asing. Letak geografis yang cenderung lebih jauh juga membuat akses untuk mencapai tanah Inggris lebih sulit bagi para pengungsi.

Kebijakan Inggris yang diambil oleh Sekretaris Negara untuk Urusan Dalam Negeri, Amber Rudd, mengenai pembatasan kuota pekerja dan pelajar asing di perusahaan-perusahaan dan universitas-universitas di Inggris menjadikan Inggris tempat yang lebih tertutup untuk para pengungsi. Kebijakan-kebijakan yang akan diambil Inggris seiring dengan bergulirnya wacana *Brexit* membuat akses dan harapan para pengungsi untuk bersosialisasi dan bermukim di tanah Inggris semakin sempit. Hal tersebut membuat hanya pengungsi yang memiliki kualitas diri yang tinggi saja yang dapat memasuki perbatasan Inggris. Bahkan hal tersebut juga masih harus diputuskan berdasarkan *Immigration and Asylum Act* yang diterapkan Inggris yang dinilai sangat ketat dalam menyeleksi pengungsi yang dapat masuk.

Kondisi yang terjadi di Inggris menunjukkan bagaimana peran domestik dapat sangat berpengaruh terhadap arah kebijakan yang diambil oleh pemerintah negara. Inggris yang dikenal sebagai surga destinasi para imigran di dekade pertama abad ke -21 secara bertahap berubah menjadi negara yang sangat anti terhadap warga asing di dekade kedua. Diskursi politik yang terjadi di domestik Inggris mengambil peran vital dalam membentuk pandangan publik mengenai untung-ruginya keikutsertaan Inggris di dalam Uni Eropa. Sehingga pada akhirnya, tuntutan masyarakat Inggris pula lah yang kembali menjadi acuan utama perumusan serta arah kebijakan luar negeri Inggris mengenai pengungsi.

Penolakan yang lebih ekstrem terjadi di Hongaria. Viktor Orban yang sejak awal memang dikenal sebagai sosok yang kontra terhadap integrasi Uni Eropa membuat Hongaria tanpa ragu menerapkan kebijakan yang secara nyata memblokir arus pengungsi. Pembangunan pagar pembatas yang dilakukan sepanjang tahun 2015 oleh Hongaria menunjukkan dengan jelas ketidakpatuhan Hongaria untuk mengimplementasi *sharing burden* yang diberikan oleh CEAS. Orban tidak melihat adanya urgensi untuk ikut berperan dalam penanganan krisis pengungsi Eropa.

CEAS pada dasarnya telah memberikan mekanisme pengurusan pengungsi dengan sangat terstruktur dan sistematis. Jika diikuti dengan baik, seharusnya kebijakan ini dapat secara signifikan membantu korban-korban konflik bersenjata karena kebijakan ini telah mencakup segala aturan standar

mengenai proses penerimaan pengungsi secara menyeluruh. Dimulai dari proses aplikasi dan permintaan suaka, standarisasi hak yang harus didapatkan oleh penerima suaka, serta koordinasi yang dapat mencegah tindak kriminalitas yang dapat dibawa oleh para pendatang. Namun hal tersebut merupakan kondisi ideal jika saja semua negara anggota Uni Eropa dapat secara sadar mengambil perannya secara proporsional.

Dalam implementasinya, kebijakan pengungsi yang diambil setiap negara anggota Uni Eropa tetap saja dipengaruhi oleh diskursi domestik sebelum mengikuti aturan kawasan. Hal tersebut menjadi dasar ketidak-efektifan penerapan CEAS di masing-masing negara anggota Uni Eropa. Perbedaan perspektif dan pandangan setiap negara terhadap penanganan krisis pengungsi secara besar dipengaruhi oleh kepentingan yang bermain di tingkat domestik. Peran individu-individu yang memiliki otoritas dan wewenang di tingkat pemerintahan domestik juga dengan jelas mengemudikan arah kebijakan negara tersebut. Hal tersebut dapat dibuktikan dari kondisi yang terjadi di Jerman, ketika Merkel yang didukung oleh partainya yang pro terhadap pengungsi, menjadi lebih terbuka dan memainkan peran maksimal dalam penanganan krisis pengungsi Eropa. Hal serupa terjadi di Hongaria, ketika Orban bersama partai Fidesz menganggap bahwa Hongaria tidak memiliki tanggungjawab lebih untuk berperan aktif dalam penanganan pengungsi Eropa.

B. Pengaruh Kebijakan Pengungsi Uni Eropa terhadap Perkembangan Gerakan *Eurosceptic* di Eropa

Regulasi yang dirumuskan oleh Uni Eropa pada dasarnya bertujuan untuk mempersatukan dan menyelaraskan posisi negara anggotanya dalam merespon suatu permasalahan. Termasuk CEAS sebagai kebijakan pengungsi yang diambil oleh Uni Eropa seharusnya menjadi pedoman utama bagi negara anggota Uni Eropa dalam menanganani krisis pengungsi Eropa. Namun perbedaan pandangan diantara negara anggota justru memecah belah pijakan Uni Eropa. CEAS membuktikan bahwa kebijakan yang diambil Uni Eropa tidak merepresentasikan kepentingan bersama negara-negara anggotanya. Hal tersebut terbukti secara nyata dari tindakan-tindakan negara anggota yang bertentangan dengan mandat yang diturunkan dari kebijakan tersebut.

Regulasi yang kemudian diterapkan di kebijakan domestik masing-masing, menimbulkan respon dari masyarakat internal mengenai dukungan maupun penolakan mereka atas kebijakan yang diambil. Terjadi dilema di tingkat pengambilan keputusan, apakah kebijakan domestik harus mengacu kepada regulasi bersama Uni Eropa atau harus lebih memprioritaskan tuntutan masyarakat lokal. Faktanya memang bertentangan, ketika CEAS meminta negara anggota Uni Eropa untuk lebih terbuka terhadap pengungsi, justru diskriminasi dan kriminalisasi pengungsi semakin meningkat.

Contohnya di Jerman, rentetan penyerangan diskriminatif terhadap pengungsi meningkat sejalan dengan penyebaran isu partai-partai sayap kanan yang semakin vokal. Partai *Alternative fur Deutschland* (AfD), yang baru terbentuk di tahun 2013, secara drastis mendapatkan perhatian masyarakat Jerman terkait pandangannya mengenai pengungsi. Partai yang mengaku sebagai partai anti-UE ini mengangkat isu xenophobia dan islamophobia sebagai penarik utama para pendukungnya. Situasi dimana Kanselir Merkel semakin membuka perbatasan Jerman untuk menerima pengungsi dimanfaatkan partai AfD untuk menarik dukungan para anti-imigran. Partai AfD percaya bahwa gelombang pengungsi yang tanpa henti masuk ke wilayah Jerman memberikan dampak negatif baik secara langsung maupun tidak langsung. Mereka beranggapan bahwa tingkat kriminalitas yang meningkat merupakan dampak dari masuknya para pengungsi. Masuknya para pengungsi Timur Tengah juga dianggap sebagai Islamisasi budaya Jerman yang dianggap negatif.

Hasil pemilu parlemen pada September lalu telah menunjukkan bahwa partai populis AfD telah mendapatkan pijakan di tanah Jerman dengan mendapatkan lebih dari 10% suara di enam wilayah berbeda. Partai AfD juga telah mendapatkan 24% suara di Sachsen-Anhalt, 15% suara di Baden-Wurttemberg, serta 12% di Rheinland-Palatinat. Tingkat dukungan terhadap Merkel telah jatuh secara drastis jika dibandingkan dengan statistik yang ditunjukkan di tahun sebelumnya. Kebijakan pemerintah Jerman untuk menerima ribuan pengungsi yang terdampar di Budapest sebulan sebelum pemilu dianggap menjadi titik puncak berpalingnya para pendukung Merkel. Ketegasan pendapat Merkel untuk terus terbuka terhadap pengungsi telah membuat partai populis AfD saat ini telah mewakili Sembilan dari 16 negara bagian Jerman, mengokohkan posisinya di dalam pemilu nasional 2017.

Selain Jerman, Inggris juga terlihat memiliki pergerakan sosial yang signifikan sebagai dampak dari krisis pengungsi Eropa. Kondisi internal Inggris yang merupakan salah satu negara anggota Uni Eropa dengan stabilitas ekonomi yang baik, tingkat kemakmuran yang tinggi, serta kebijakan imigran yang cenderung terbuka, menjadikan Inggris sebagai 'surga' destinasi para pengungsi untuk mendapatkan kehidupan yang layak dan menjanjikan. Terdapat sekitar 117.000 pengungsi yang berada di wilayah Inggris, bukan angka yang relatif besar jika dibandingkan dengan negara Uni Eropa lainnya, namun tetap merupakan peningkatan yang signifikan hingga saat ini.

Di periode kedua Perdana Menteri David Cameron, isu mengenai pengungsi dan imigrasi menjadi salah satu fokus pembicaraan dan diskusi sosial masyarakat Inggris. Partai-partai sayap kanan seperti Partai Konservatif (*Conservative Party*) dan Partai Kemerdekaan Inggris (UKIP) berperan sebagai pemimpin konstruksi dan pergerakan masyarakat untuk bersama-sama memperketat perbatasan Inggris terhadap warga asing. Politisi yang menduduki

kursi pemerintahan maupun kubu oposisi mengangkat isu pengungsi dan imigrasi sebagai hal yang negatif yang mengancam dan merugikan posisi Inggris di beberapa sektor. Krisis pengungsi juga dijadikan dasar para politisi tersebut untuk menentang kebijakan Uni Eropa yang dianggap mengambil sebagian kedaulatan Inggris untuk mengatur secara otonom kebijakan luar negeri Inggris.

Segala bentuk permasalahan yang dibawa partai konservatif di bab sebelumnya tentu direspon oleh masyarakat Inggris. Wacana referendum Inggris untuk keluar dari Uni Eropa pada dasarnya membelah masyarakat Inggris menjadi dua. Tidak sedikit yang berpendapat bahwa kesuksesan Inggris selama ini menjadi negara dengan kekuatan ekonomi yang besar adalah pengaruh dari keikutsertaannya di dalam *single-market* Uni Eropa. Namun tokoh masyarakat seperti elit pemerintah dan politisi di Inggris secara nyata mempengaruhi pola pikir masyarakat Inggris dan tanggapannya terhadap para pengungsi. Pertumbuhan tindak-tanduk diskriminasi terhadap para pengungsi merupakan salah satu fenomena yang nyata yang menggambarkan bagaimana xenophobia telah berkembang pesat di kalangan masyarakat Inggris. (Gross, 2016).

Janji-janji politik yang dikeluarkan oleh para *Brexiters* di kalangan elit pemerintahan pula menggerakkan pemikiran masyarakat Inggris mengenai untung-ruginya Inggris keluar dari Inggris. Strategi populis terlihat sangat efektif dalam membangun pandangan masyarakat Inggris mengenai dampak yang telah diberikan kebijakan bersama Uni Eropa mengenai pengungsi. Dengan kata lain, masyarakat Inggris percaya bahwa dengan keluarnya Inggris dari Uni Eropa akan membuat Inggris mendapatkan kembali kedaulatan negaranya sehingga dapat memiliki otoritas penuh terhadap kebijakan yang diambilnya tanpa pengaruh yang signifikan dari eksternal.

Hasil referendum yang menyatakan mayoritas masyarakat Inggris ingin keluar dari Uni Eropa merupakan cerminan bagaimana opini para elit dan politisi populis berhasil membuat pengaruh yang besar dalam pembentukan pandangan *Euro-sceptic* di masyarakat Inggris. Dalam fenomena Brexit ini, terlihat jelas bagaimana masyarakat merupakan aspek politis yang kuat dalam menentukan arah kebijakan di dalam masyarakat demokratis. Kini di dalam prosesnya untuk keluar dari Uni Eropa, Inggris harus merumuskan ulang segala kebijakan dalam negeri, termasuk terkait dengan status pengungsi. Proses negosiasi pula harus dijalankan dengan maksimal mengenai status keanggotaan Inggris di dalam *single-market* Uni Eropa. Jika Inggris benar-benar keluar dari Uni Eropa, tentu Inggris tidak perlu lagi tunduk kepada otoritas Uni Eropa, seperti yang mayoritas masyarakat Inggris inginkan.

Teori mengenai populisme secara jelas telah menggambarkan di fenomena-fenomena yang terjadi di Uni Eropa. Isu-isu terkait pengungsi telah menjadi motor utama penggerak masyarakat Eropa untuk lebih menentang kebijakan Uni Eropa. Populisme sebagai ideologi politik telah menggambarkan pada sifat alami

partai-partai sayap kanan seperti AfD di Jerman dan juga UKIP di Inggris yang memprioritaskan kepentingan masyarakat dibandingkan keikutsertaan dalam penanganan krisis pengungsi dunia sebagai bentuk tanggungjawab bersama. Populisme juga telah dijadikan acuan sebagai gaya diskursif para politisi sayap kanan. Hal tersebut dapat terlihat dari gaya bicara yang disampaikan dalam pidato-pidato politis, seperti pandangan Amber Rudd yang menganggap imigran merupakan penghalang untuk pertumbuhan nasional. Populisme pula terbukti efektif sebagai strategi politik untuk menggerakkan dan mengorganisir pandangan masyarakat mengenai peran Uni Eropa yang sudah tidak lagi bertindak sebagai representasi kepentingan masyarakat Eropa, terlihat dari meningkatnya partisipasi masyarakat dalam aktivitas-aktivitas disintegrasi Eropa.

Agenda pertentangan Uni Eropa juga terjadi di Hongaria. Pada bulan oktober, 2016, Hongaria mengadakan referendum sebagai respon atas rencana Uni Eropa membagi 160.000 pencari suaka secara wajib ke negara-negara anggotanya. Pengumuman mengenai referendum telah disebarkan sejak tiga bulan sebelumnya, yang menggiring pendapat masyarakat Hongaria untuk membantu pemerintah menegakkan kedaulatan Hongaria. Pemerintahan Orban telah menyebarkan pandangan xenophobia mengenai kerugian yang akan didapatkan Hongaria jika tidak secara tegas menolak masuknya pengungsi. Migrasi masal tanpa adanya pengawasan berarti ancaman nyata yang membahayakan keamanan dan perdamaian Eropa. Pemerintahan Orban meminta dukungan masyarakat Hongaria untuk melawan metode liberal para elit Brusel.

Setelah diadakannya referendum, hasil yang keluar menyatakan bahwa lebih dari 95% pemilih memilih untuk menolak kuota pengungsi yang dibebani oleh Uni Eropa (Rothwell & Foster, 2016). Meskipun validitas referendum tersebut dipertanyakan, menyusul fakta bahwa tidak sampai setengah dari total masyarakat Hongaria yang memberikan suara di referendum tersebut. Namun hasil tersebut tetap dapat mendukung posisi Viktor Orban untuk membela kedaulatan dan independen Hongaria. Hasil referendum tersebut juga terlihat sebagai simbol sentimen Hongaria terhadap para pengungsi. Sekali lagi Hongaria tidak mengikuti kebijakan bersama yang diajukan oleh Uni Eropa.

Fidesz sebagai partai politik populis dan konservatif yang mendominasi di Hongaria membawa pengaruh besar terhadap perkembangan *Euroceptic* di Hongaria. Ideologi partai yang merlandaskan anti-UE membawa seluruh agenda politiknya untuk secara umum menentang integrasi Uni Eropa. Eurocepticism yang dibawa oleh Orban bukanlah mengenai ekonomi, melainkan mengenai ideologi dan nasionalisme. Puncak krisis pengungsi Eropa di tahun 2015 memperkuat posisi Orban dalam menanggapi krisis pengungsi. Kebijakan yang sangat dikritik oleh beberapa aktor pro pengungsi itu faktanya tetap

mendapatkan dukungan dari masyarakat Hongaria, menjadi bukti berkembangnya *Eurosepticism* di kalangan masyarakat Hongaria.

Common European Asylum System merupakan kebijakan yang dibuat sebagai bukti bahwa Uni Eropa merupakan organisasi yang menjunjung tinggi HAM dan memiliki intensi untuk berperan aktif dalam penyelesaian krisis kemanusiaan global. Namun regulasi tersebut juga yang justru memicu pertentangan di dalam Uni Eropa itu sendiri. CEAS yang menuntut adanya *sharing burden* yang diambil oleh setiap negara anggota Uni Eropa justru menjadi dasar meningkatnya keraguan terhadap institusi kawasan tersebut yang datang dari masyarakatnya sendiri. Keraguan tersebut datang dari anggapan bahwa pengungsi merupakan beban bagi negara penerima, maka dari itu CEAS yang memandatkan setiap negara untuk mengambil bagian untuk menerima pengungsi Eropa justru mendapatkan respon negatif dari masyarakat Eropa.

Anggapan-anggapan mengenai pengungsi tersebut tidak terlepas kaitannya dengan tujuan dan agenda politik yang dibawa oleh partai-partai populis yang menganut ideologi *Eurosepticism*. Terlepas dari fakta apakah negara tersebut secara efektif mengaplikasikan kebijakan CEAS atau justru menentangnya, permasalahan mengenai pengungsi selalu menjadi bahan pembicaraan partai-partai populis tersebut. Mereka menyalahkan Uni Eropa sebagai institusi yang harus bertanggungjawab atas datangnya gelombang pengungsi secara masif ke Eropa. Permasalahan pengungsi pula yang mereka jadikan sebagai pemancing simpatisan dan dukungan dari para anti-imigran. Contoh yang nyata telah dipaparkan di pembahasan sebelumnya, seperti dukungan terhadap partai AfD di Jerman yang menentang keterbukaan Merkel terhadap para pengungsi, keberhasilan referendum *Brexit* agar dapat terlepas dari keterikatan dalam regulasi bersama Uni Eropa, maupun referendum yang dikemukakan oleh pemerintahan Orban sebagai bentuk penolakan Hongaria terhadap kebijakan pengungsi Uni Eropa.

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang telah dijelaskan, maka dapat ditarik kesimpulan, yaitu:

1. Uni Eropa sebagai badan Supranasional yang menaungi negara-negara di Eropa dalam konstitusinya memiliki kekuatan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang diambil negara-negara anggotanya. Bentuk dari pengaruh tersebut tidaklah selalu positif, dalam artian selaras dengan kebijakan bersama yang telah disepakati di tingkat kawasan. Pengaruh yang diterima oleh negara anggota dapat juga bersifat sebaliknya, justru menjadi alasan utama negara anggota untuk mengeluarkan kebijakan yang bertentangan. Alasan mendasar dari kebijakan yang diambil setiap negara anggota adalah implikasi serta keuntungan yang akan didapatkan negara

tersebut dalam penerapan kebijakannya. *Common European Asylum System* (CEAS) merupakan salah satu contoh kebijakan kawasan yang membelah dua Uni Eropa. Kebijakan luar negeri yang sensitif menangani masalah pengungsi tersebut nampaknya tidak memberikan pandangan yang sama terkait bagaimana negara-negara anggota Uni Eropa harus berpartisipasi dalam penanganan krisis pengungsi dunia, sehingga penerapannya terhitung masih belum efektif.

2. Standar dan alokasi *sharing burden* yang diterapkan oleh Uni Eropa terkait permasalahan pengungsi tidak diterima dengan baik oleh seluruh masyarakat Eropa. Pengungsi dianggap sebagai sumber masalah oleh banyak masyarakat Eropa yang merugikan secara materil maupun moril. Atas dasar tersebut, kecenderungan untuk menentang kebijakan yang dikeluarkan Uni Eropa meningkat, mulai dari hal yang bersifat spontan seperti penyampaian pendapat hingga hal yang bersifat terorganisir seperti pembentukan gerakan dan organisasi formal. Peningkatan *Eurocepticism* atau rasa skeptis terhadap Uni Eropa dapat terlihat cukup signifikan dari popularitas partai-partai populis di Eropa yang semakin meningkat. Dukungan masyarakat untuk menutup diri dari permasalahan pengungsi menjadi perhatian utama mengapa Uni Eropa semakin terlihat tidak dapat mengakomodir keinginan masyarakat Eropa. Gerakan-gerakan sosial yang diinisiasi oleh masyarakat langsung juga terjadi secara signifikan, didorong oleh tindakan-tindakan yang berdasarkan kebencian terhadap para pengungsi seperti demonstrasi, *hate speech*, hingga diskriminasi terhadap pengungsi.

Saran

1. Alasan utama dibuatnya kebijakan bersama Uni Eropa terkait permasalahan pengungsi adalah sebagai bentuk kontribusi nyata Uni Eropa menangani krisis pengungsi dunia. Oleh karena itu, sebelum membentuk sebuah kebijakan yang memandatkan negara-negara anggotanya untuk juga diterapkan di lingkungan domestiknya, Uni Eropa harus terlebih dahulu membentuk sebuah konsolidasi politik yang bertujuan untuk menyatukan pandangan mengenai urgensi dan pentingnya peran serta Uni Eropa menolong para pengungsi. Pemersatuan pandangan ini penting dilakukan di setiap tingkatan masyarakat Eropa secara menyeluruh agar dukungan terhadap kebijakan bersama yang nantinya akan diterapkan dapat terus mengalir. Hal tersebut juga dapat secara tidak langsung membangun solidaritas kawasan untuk saling membantu satu sama lain sehingga *sharing burden* yang dirumuskan di dalam *Common European Asylum System* dapat terealisasi secara maksimal.

2. Untuk menghindari keraguan dan pertentangan yang datang dari masyarakat Eropa, perlu diadakan evaluasi secara berkala pada setiap kebijakan yang diambil Uni Eropa. Uni Eropa harus mulai memprioritaskan tuntutan yang datang dari masyarakat Eropa jika ingin terus mendapatkan kepercayaan dari kalangan populer. Uni Eropa harus dapat meyakinkan bahwa setiap kebijakan yang diambil merupakan cerminan kepentingan bersama negara-negara anggotanya, sehingga dapat meminimalisir keraguan masyarakat Eropa yang beranggapan bahwa kebijakan yang selama ini diambil dan diterapkan oleh Uni Eropa tidak memberikan keuntungan kepada negara-negara anggotanya. *Common European Asylum System* memang dibuat untuk menjadikan Eropa tempat yang terbuka terhadap pengungsi, namun Uni Eropa juga harus memperhatikan respon masyarakat Eropa agar kebijakan yang kedepan akan diambil dapat tetap melindungi kepentingan masyarakat Eropa.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Djaja, W. (2012). Sejarah Eropa: Dari Eropa Kuno hingga Eropa Modern. (A. Pratama, Ed.) Yogyakarta: Ombak.
- Hudson, V. M. (2014). Foreign Policy Analysis: Classical and Contemporary Theory (Vol. II). Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Ikbar, Y. (2014). Metodologi dan Teori Hubungan Internasional. PT.Refika Aditama.
- Jack C. Plano, R. O. (2013). Kamus Hubungan Internasional. (W. Juanda, Trans.) Michigan: West Michigan University.
- Keukeleire, S., & MacNaughtan, J. (2008). The Foreign Policy of the European Union. London: Palgrave MacMillan.
- Parsons, W. (2005). Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Kencana.
- Peou, S. (2014). Human Security Studies. Theories, Methods and Themes. London: World Scientific Publishing Co.Pte. Ltd.
- Perwita, A. A., & Yani, Y. M. (2011). Pengantar Ilmu Hubungan Internasional. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rachmat, A. N. (2015). Keamanan Global: Transformasi Isu Keamanan Pasca Perang Dingin. (S. Atmowasito, Ed.) Bandung: Alfabeta.
- Reus-Smit, C. (2015). Politik Hukum Internasional. (I. M. Zaki, Ed., & D. S. Widowatie, Trans.) Bandung: Nusa Media.
- Sitohang, J. (1998). Keamanan Bersama Uni Eropa dan Masalah Migrasi. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Tadjbakhsh, S., & Chenoy, A. M. (2009). Human Security: Concepts and Implications. New York: Routledge.

Wayne, P. s. (2005). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

JURNAL:

Gidron, N., & Bonikowski, B. (2013). *Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda*. Weatherhead Center for International Affairs , IV.

Greven, T. (2016, May). *The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States*. Friedrich Ebert Stiftung .

Human Security Unit, United Nations. (2009). *Human Security in Theory and Practice*. New York: Human Security Unit.

Malik, K. (2014). *European Populism and Winning the Immigration Debate*. (C. Sandelind, Ed.) *European Liberal Forum* , I.

Schmitz, M. (2011). *European Interest*. (S. Tanuwidjaja, Ed.) *The Indonesian Quarterly* , III.

The Refugee Council. (2016). *Asylum Seeker in Europe*. London: Refugee Council Information.

Tsebelis, G., & Garrett, G. (2001). *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*. (B. M. Simrell, Ed., & W. Juanda, Trans.) *International Organization* , II.

Ulan, M. O., & Ornek, S. (2015). *Euroscepticism in the European Union*. *International Journal of Social Sciences* , 49-57.

UN High Commissioner for Refugees. (2015). *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. New York.

United Nations Development Programme. (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

United Nations Development Programme. (2013). *Human Security*. New York: Oscar A. Gomez ; Des Gasper.

Vasilopoulou, S. (2009). *Th Case of the European Extreme Right*. *Varieties of Euroscepticism* , 3-23.

WEBSITE:

Aljazeera. (2016, Oktober 2). *Hungary Votes on EU Refugee Quotas Referendum*. Retrieved April 24, 2017, from Aljazeera: <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/hungary-votes-eu-refugee-quotas-referendum-161002042908625.html>

BBC. (2015, September 4). *Hungary PM Viktor Orban*. Retrieved April 24, 2017, from BBC: <http://www.bbc.com/news/world-europe-16390574>

Council of European Union. (2008). *European Pact on Immigration and Asylum*. Dipetik Oktober 22, 2016, dari http://europe.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/j10038_en.htm.

- Dearden, L. (2016, Agustus 27). Hungary Massive New Border Fence. Retrieved April 24, 2017, from Independent: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-massive-new-border-fence-to-keep-out-refugees-prime-minister-orban-turkey-eu-hold-them-back-a7212696.html>
- Deutsche Welle. (2016, Mei 9). What is the Alternative for Germany? Retrieved April 24, 2017, from DW: <http://www.dw.com/en/what-is-the-alternative-for-germany/a-19527050>
- Edwards, A. (2016, June 20). Global forced displacement hits record high. Retrieved February 18, 2017, from UNHCR: The UN Refugee Agency: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>
- European Commissions. (2017, February 17). Common European Asylum System. Retrieved February 18, 2017, from European Commissions Migration and Home Affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en
- Human Rights Watch. (2016, November 23). EU Policies Put Refugees at Risk. Retrieved Maret 21, 2017, from Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>
- Magyar. (2016, Desember 1). Understanding Migration and Asylum in the European Union. Retrieved Maret 20, 2017, from Open Society Foundations: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-migration-and-asylum-european-union>
- Nixon, S. (2013, April 9). Visi Thatcher tentang Eropa. Retrieved February 13, 2017, from The Wall Street Journal: <http://indo.wsj.com/posts/2013/04/09/visi-thatcher-tentang-eropa/>
- Onyanga-Omara, J. (2016, June 28). Timeline: Terror attacks in Europe. Retrieved February 13, 2017, from USA Today: <http://www.usatoday.com/story/news/world/2016/03/22/timeline-terror-attacks-europe/82108892/>
- Rothwell, J., & Foster, P. (2016, Oktober 3). Hungary Referendum. Retrieved April 26, 2017, from The Telegraph: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/hungary-votes-no-to-migrant-quotas-polls-suggest---but-what-does/>
- Suhrke, A. (1999, September 3). Human Security and the Interests of States. Dipetik Desember 16, 2016, dari https://www.researchgate.net/publication/249687695_Human_Security_and_the_Interests_of_States.