

**RESPON YUNANI TERHADAP PROGRAM *RELOCATION SCHEME*
UNI EROPA**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat menyelesaikan studi dan memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional

oleh

RIZQI NURHIDAYAH IKBAL

E061171311

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2022

HALAMAN JUDUL

**RESPON YUNANI TERHADAP PROGRAM *RELOCATION SCHEME*
UNI EROPA**

OLEH:

RIZQI NURHIDAYAH IKBAL

E061171311

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat menyelesaikan studi dan memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

**DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : RESPON YUNANI TERHADAP PROGRAM *RELOCATION SCHEME* UNI EROPA
NAMA : RIZQI NURHIDAYAH IKBAL
NIM : E061171311
DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

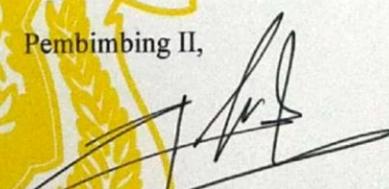
Makassar, 14 Desember 2022

Mengetahui :

Pembimbing I,

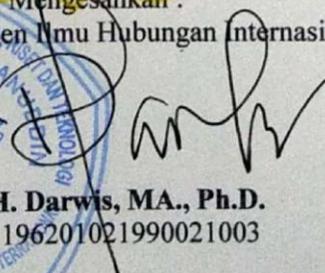
Pembimbing II,


Ishaq Rahman, S.IP, M.Si
NIP. 197210282005011002


Aswin Baharuddin, S.IP, MA
NIP. 198607032014041002

Mengesahkan :

Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional,


Drs. H. Darwis, MA., Ph.D.
NIP. 196201021990021003

HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : RESPON YUNANI TERHADAP PROGRAM *RELOCATION SCHEME* UNI EROPA

N A M A : RIZQI NURHIDAYAH IKBAL

N I M : E061171311

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Telah diterima oleh Tim Evaluasi Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar untuk memenuhi syarat-syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada hari Selasa, 13 Desember 2022.

TIM EVALUASI

Ketua : Seniwati, S.Sos, M.Hum, Ph.D

Sekretaris : Abdul Razaq Z Cangara, S.IP, M.Si, MIR

Anggota : 1. Dr. H. Husain Abdullah, M.Si

2. Ishaq Rahman, S.IP, M.Si

3. Aswin Baharuddin, S.IP, MA

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Rizqi Nurhidayah Ikbal
Nomor Induk : E061171311
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya berjudul:

Respon Yunani Terhadap Program *Relocation Scheme* Uni Eropa

Adalah karya tulis saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain dan bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini adalah hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 15 Desember 2022



Rizqi Nurhidayah Ikbal

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'alamin. Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas segala rahmat dan karunia-Nya yang begitu berlimpah tercurah bagi penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir (Skripsi) dengan judul “**Respon Yunani terhadap Program Relocation Scheme Uni Eropa**” sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat juga penulis haturkan kepada Nabi Muhammad Shallallahu 'Alaihi Wa Sallam, Sang suri tauladan terbaik di muka bumi. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan, baik dari segi penulisan dan pembahasan yang memerlukan penyempurnaan, oleh karena itu kritik serta saran yang membangun dari para pembaca tentunya sangat diperlukan agar kedepannya penulis dapat menghasilkan tulisan yang lebih baik.

Dalam merampungkan skripsi ini, banyak pihak yang terlibat dan penulis sangat mengapresiasi atas segala bantuan, dukungan, dan doanya. Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada keluarga besar, khususnya kedua Orang Tua beserta kakak-kakak dan adik atas dukungan serta pengorbanannya untuk penulis selama ini. Pada kesempatan kali ini, penulis juga mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., beserta jajarannya.

2. Kepala Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Dr.Phill. Sukri, M.Si.dan seluruh staf fakultas.
3. Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Bapak H. Darwis, MA, Ph.D.
4. Bapak Ishaq Rahman S.IP, M.Si selaku dosen Pembimbing I dan pak Aswin Baharuddin, S.IP, MA selaku dosen Pembimbing II. Penulis mengucapkan banyak terima kasih atas segala bantuan, saran, dan masukan yang telah diberikan selama proses penyusunan skripsi ini. Dimana skripsi ini tidak dapat selesai dengan baik tanpa bantuan kedua dosen pembimbing, terima kasih sekali lagi kepada Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu dan tenaganya selama proses bimbingan hingga selesainya penyusunan skripsi ini. Serta atas ilmu yang diberikan semasa perkuliahan.
5. Para Dosen dan Staf Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UNHAS yaitu: Pak H. Darwis, MA. Ph.D.; Pak Drs. Patrice Lumumba, M.A.; Ibu Seniwati, S.Sos, M.Hum, Ph.D; Ibu Pusparida Syahdan, S.Sos, M.Si.; Pak Drs. Aspiannor Masrie, M.Si; Pak Drs. Munjin Syafik Asy'ari, M.Si.; Pak Dr. Adi Suryadi B, M.A.; Pak Muh. Nasir Badu, S.Sos, M.Hum, Ph.D; Pak Burhanuddin, S.IP, M.Si.; Pak Drs. H. Husain Abdullah, M.Si.; Pak Muh. Ashry Sallatu, S.IP, M.Si.; Pak Agussalim, S.IP, MIRAP.; Pak Bama Andika Putra, S.IP, MIR; dan Pak H. Abdul Razaq Z. Cangara, S.IP, M.Si., MIR. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan, baik itu

di ruang kelas maupun di luar ruang kelas, selama penulis mengemban pendidikan. Ibu Rahma, Ibu Tia, Pak Dayat, dan Pak Ridho, terima kasih atas bantuannya dalam mengurus administrasi terutama dalam persiapan ujian skripsi.

6. Teman angkatan, HI 2017 (LIBERTE), Nita, Ayi, Tyas, Uli, Ulwi, Vivi, Faiza, Alya, Mayang, Thama, Tia, Wardah, Sugi, Sita, Farah, Nisa, Putri, Cini, Pip, Fadil, Iun, Sri Reski, Afil, Ony, Isa, Cici, Alief, Risna, Saf, Novi, Wiwin, Winda, Uci, Andika, Emil, Agal, Ainul, Apro, Danu, Dian, Dela, Rafli, Yayang, Ucup, Dion, Imran, Faroq, Febri, Togar, Dwiki, Daus, Miftah, Wiz, Ucil, dan teman-teman yang pernah menjadi bagian dari Liberte, terima kasih untuk kebersamaannya sejak pertama kali menginjakkan kaki di kampus. Semoga kita semua sukses dan dapat menjadi pribadi yang bermanfaat dimanapun kita berada.
7. Sahabat-sahabatku para calon dokter, Nurul Qur'aeni, Nurul Fitriyani Zahra, dan Nur Asri Megawati, terima kasih banyak atas kebersamaan serta segala *support* dan bantuannya selama ini kepada penulis.
8. Sahabatku, *sister fillah* ku, mba Shafura Bilqis terima kasih banyak juga atas doa dan dukungannya serta *update-an* perkembangan *baby Zoya* sebagai *mood booster* ku.
9. Baiq Dwi Kencana Wungu, teman kost selama masa perkuliahan sampai akhirnya terpisahkan ketika harus kuliah *online* saat pandemi melanda. Terima kasih banyak atas segala kebaikan Dwi dan keluarga selama kita kenal. Semoga

Allah mudahkan jalannya untuk menjadi fisioterapis yang sukses dunia akhirat, aamiin.

10. Bestie Takalar ku, Nunung, Minne, Pitti, Widya, Aydar, Eno, Nining, Bela, Inna, dan sahabat-sahabat SMP semuanya, terima kasih untuk tetap *keep in touch* sampai sekarang, atas kebersamaan manis, dan *value-value* yang baik yang selama ini penulis dapatkan dari kalian. Terima kasih atas doa dan dukungannya kepada penulis dalam menyelesaikan segala proses perkuliahan.
11. Tugofree, saudara-saudara seperjuangan kelas XI-XII Ipa 1 SMAN. 1 Takalar. Terima kasih atas kebersamaan dan segala doa dan dukungannya. Terima kasih untuk *value* yang baik yang selama ini penulis dapatkan juga dari kalian, khususnya *sisters fillah* ku semua, Tugofgirl.
12. Serta kepada diri sendiri, terimakasih telah bertahan, kuat, dan untuk tidak menyerah dalam mengerjakan skripsi ini serta dalam melalui segala ujian kehidupan yang menyertai. Semoga kedepannya sehat selalu, serta dapat menjadi orang yang bermanfaat dan menebar kebaikan dimanapun berada.

Penulis juga ingin berterima kasih kepada pihak-pihak yang mungkin namanya tidak sempat disebutkan di atas. Akhir kata, mohon maaf apabila dalam skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat ke depannya.

ABSTRAKSI

Rizqi Nurhidayah Ikbal, (E061171311), “Respon Yunani Terhadap Program *Relocation Scheme* Uni Eropa”, dibawah bimbingan **Ishaq Rahman, S.IP, M.Si** selaku pembimbing I, dan **Aswin Baharuddin, S.IP, MA** selaku pembimbing II pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Penulisan ini bertujuan untuk menganalisa respons Yunani terhadap *program relocation scheme* Uni Eropa yang terlaksana pada September 2015 hingga September 2017. Termasuk respons negara-negara penerima relokasi pencari suaka dari Yunani berdasarkan program tersebut. Metode penulisan yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah metode deskriptif, dengan literatur seperti buku-buku, jurnal, artikel, situs internet resmi, serta laporan yang berkaitan dengan penulisan ini. Hasil penulisan ini menunjukkan bahwa Yunani merespons program *relocation scheme* dari Uni Eropa dengan baik dan aktif karena sejalan dengan kepentingan nasionalnya untuk bisa mengurangi beban migran yang Yunani hadapi pada masa puncak krisis migran Eropa kala itu. Yunani bahkan tetap proaktif mencari dukungan relokasi tambahan setelah berjalannya program *relocation scheme* yang jauh dari target karena bagaimanapun relokasi migran telah dirasakan sebagai solusi yang baik untuk meringankan beban Yunani. Di sisi lain, negara-negara penerima transfer pengungsi dari Yunani rupanya menunjukkan respons yang beragam dimana hal tersebut juga didasari oleh kondisi dan kepentingan masing-masing negara.

Kata kunci: Krisis Migran, *Relocation Scheme*, Uni Eropa, Yunani.

ABSTRACT

Rizqi Nurhidayah Ikbal, (E061171311), “Greece’s Response to the Relocation Scheme Programme by European Union”, under the guidance of **Ishaq Rahman, S.IP, M.Si** as first advisor, and **Aswin Baharuddin, S.IP, MA** as second advisor, at the Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University. This research aims to analyze Greece's response to the European Union relocation scheme programme which was implemented from September 2015 to September 2017, and also includes the responses of the receiving countries based on the program. The method used to construct this thesis is descriptive method, by using literatures such as books, journals, articles, official internet sites, and reports related to this research. The results of this research indicates that Greece responded to the relocation scheme programme from the European Union well and actively because it was in line with its national interest that to be able to reduce the migrant burden that Greece faced at the moment of the European migrant crisis at that time. Greece even remained proactive in seeking additional relocation support after the implementation of the relocation scheme which was far from the target. This kind of response shows that however migrant relocation has been perceived as a good solution to ease the burden of Greece. On the other hand, the recipient countries of the transfer of refugees from Greece apparently showed a variety of responses demanded by the conditions and interests of each country.

Keywords: European Union, Greece, Migrant Crisis, Relocation Scheme.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI.....	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAKSI.....	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR BAGAN.....	xiii
DAFTAR GRAFIK	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR TABEL	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan dan Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	5
D. Kerangka Konseptual.....	6
E. Metode Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Kompleksitas Permasalahan Krisis Migran di Eropa	13
B. Integrasi Uni Eropa dalam Penanganan Krisis Migran.....	21
C. Konsep Kebijakan Luar Negeri.....	34
BAB III GAMBARAN UMUM MENGENAI KRISIS MIGRAN DI YUNANI	37
A. Krisis Migran Eropa	37
B. Kondisi Domestik Yunani.....	49
C. Program <i>Relocation Scheme</i> Uni Eropa.....	58
BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	66
A. Respons Yunani Terhadap Implementasi Program <i>Relocation Scheme</i>	67
B. Respons Negara-negara Penerima Transfer Pengungsi dari Yunani	75
C. Analisis	83

BAB V PENUTUP.....	97
A. Kesimpulan	97
B. Saran	99
DAFTAR PUSTAKA	102

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1 Kerangka Konseptual Penulisan.....	9
---	---

DAFTAR GRAFIK

Grafik 3.1 Dinamika Jumlah Aplikasi Suaka yang Diterima Oleh UE, Norwegia, dan Swiss dari Tahun 1985 Hingga Tahun 2015.....	40
Grafik 3.2 Perbandingan Jumlah Kedatangan Migran ke Eropa Tiap Bulannya Antara Pada Tahun 2014 dengan 2015.....	40
Grafik 3.3 Jumlah Migran yang Tewas dan Hilang Per-Bulannya Dalam Kurun Tahun 2015-2020.....	42
Grafik 3.4 Jumlah Kedatangan Migran di Yunani, Italia, dan Spanyol Tiap Bulannya Antara Bulan Januari Tahun 2015-Januari 2016.....	57
Grafik 4.1 Jumlah Penolakan Permohonan Relokasi Tiap Negara Partisipan Program <i>Relocation Scheme</i> hingga Maret 2018.....	78

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Peta Rute Migrasi Utama Menuju Wilayah Eropa.....	45
Gambar 3.2 Deteksi Penyeberangan Perbatasan Ilegal Menuju Uni Eropa Tahun 2015.....	46
Gambar 3.3 Peta Wilayah Yunani.....	49
Gambar 4.1 Perbedaan Alur Pendataan dan Penerimaan Migran di Yunani dan Italia.....	69

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Ciri Utama Sikap Negara V4 dalam Program Relokasi.....	32
---	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Krisis migran yang telah melanda benua Eropa beberapa tahun belakangan merupakan permasalahan yang berat bagi negara-negara Eropa. Puncaknya terjadi di tahun 2015 dimana migran yang masuk ke wilayah benua biru tersebut jumlahnya melonjak tajam dan menjadi yang terbanyak sepanjang sejarah sejak setelah Perang Dunia II. Jumlah migran yang masuk ke wilayah Eropa diperkirakan oleh Badan Migrasi PBB/*International Organization for Migration* (IOM) lebih dari 1.011.700 orang tiba melalui jalur laut dan hampir 34.900 orang melalui darat (European Commission, 2018). Arus masuk migran menuju Eropa yang begitu besar kemudian menciptakan perpecahan serta perselisihan di Uni Eropa (UE) tentang cara terbaik untuk menangani arus masuk serta pemukiman kembali/*resettlement* para migran yang berdatangan.

Para migran berasal dari negara-negara yang terdampak konflik atau peperangan serta instabilitas di berbagai sektor seperti politik, ekonomi, lingkungan dan sebagainya. Di antaranya yakni negara-negara Timur Tengah sebagai imbas dari eskalasi fenomena *Arab Spring*, negara-negara Afrika, Asia Selatan, serta beberapa negara Semenanjung Balkan. Sebagian besar dari mereka menuju Eropa melalui jalur laut yakni laut Mediterania, serta sebagian lainnya melalui jalur darat melalui Turki (BBC News, 2016).

Negara-negara yang berada di perbatasan terluar wilayah UE seperti Italia dan Yunani menjadi negara ‘pintu masuk’ bagi *irregular migrant* yang berdatangan. Migran yang hendak masuk ke wilayah Eropa tersebut lantas menumpuk disana dan menjadi beban yang besar bagi kedua negara, seperti yang terjadi di Yunani. Penanganan migran yang butuh banyak dana, akomodasi, sumber daya, dan sebagainya membuat Yunani kewalahan terlebih di saat ekonomi Yunani pun sedang dilanda krisis (Reuters Staff, 2016). Situasi yang berat tersebut sangat menekan Yunani, terlebih pada saat itu mereka terikat peraturan Dublin.

Negara anggota organisasi regional Uni Eropa terikat perjanjian Dublin II yang mengatur bahwa negara yang menjadi tujuan pengungsi adalah yang bertanggung jawab atas proses suaka. Sedangkan bagi Yunani yang berada di kawasan pantai serta kawasan terluar UE tentu lebih banyak mendapatkan permohonan suaka di satu yang bersamaan, dibanding negara-negara lain di kawasan Eropa (Permadi, 2012). Tentu tidak mudah bagi Yunani, dimana berbagai situasi dan kondisi yang harus dihadapi Yunani seiring dengan krisis migran yang terjadi menjadi tantangan besar bagi mereka. Kondisi internal yang sedang mengalami krisis ekonomi, penerimaan yang sulit bagi warga Yunani terhadap migran yang berdatangan, serta kurangnya sumber daya dalam mengurus kebutuhan migran, sedangkan jumlah migran tetap terus berdatangan bahkan membludak memasuki Yunani.

Berbagai langkah yang ditempuh Yunani sendiri seperti relokasi internal ke pulau-pulau Yunani yang dibuat sebagai *camp center*, pemulangan

secara suka rela, bahkan tidak jarang pemerintah Yunani melakukan tindakan represif seperti penolakan serta pengusiran migran dari wilayah mereka (Kingsley & Shoumali, 2020). Pada situasi dan kondisi yang kompleks, Yunani harus sigap melakukan berbagai strategi kebijakan dalam penanganan migran yang terus berdatangan dan menumpuk di negara mereka. Berbagai kebijakan luar negeri ditempuh sebagai strategi dalam penanganan krisis migran Eropa, khususnya Yunani sendiri yang di sisi lainpun mendapatkan banyak tekanan dari negara lain yang merasa dirugikan oleh Yunani jika tidak mampu menangani arus masuk pengungsi menuju Eropa.

Sebagai organisasi regional Eropa yang menaungi negara-negara anggotanya, Uni Eropa (UE) tentu tidak membiarkan Yunani mengatasi masalah migran sendirian. Maka di sisi lain, UE akhirnya membuat kebijakan relokasi migran ke negara-negara lain di wilayah UE dengan tujuan meringankan beban Yunani. Dengan metode pembagian beban bersama, *relocation scheme* dari Uni Eropa menjadi salah satu solusi yang paling dibutuhkan Yunani.

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan di atas, program relokasi migran memang menjadi solusi yang baik bagi Yunani untuk mengatasi penumpukan migran di wilayah mereka, karena kondisi yang tidak memungkinkan untuk menampung semua migran yang datang. Di sisi lain, banyak migran yang juga memang berniat untuk tidak menetap di Yunani. Banyak dari mereka yang ingin berpindah ke negara lain atas alasan ingin bersatu dengan keluarga mereka yang telah lebih dulu di negara

tersebut, ataupun alasan lapangan kerja, serta tingkat ekonomi dan fasilitas sarana-prasarana yang lebih baik. Sehingga relokasi yang diprakarsai oleh unit yang lebih besar seperti organisasi regional Uni Eropa kemudian menjadi solusi atas masalah tersebut agar tidak terjadi penyebaran migran yang tidak teratur, dimana aturan *non-border* pada area schengen juga menunjang hal tersebut dapat terjadi. Maka dari itu penulis akan mengangkat topik mengenai **‘Respon Yunani Terhadap Program *Relocation Scheme* Uni Eropa’**.

Sehingga pemaparan diatas mendorong penulis untuk meneliti lebih lanjut terkait respons Yunani terhadap implementasi program dari Uni Eropa tersebut sebagai strategi yang ditempuh dalam menghadapi krisis migran yang terjadi. Dimana posisi dan peran Yunani menjadi sangat krusial bagi kepentingan nasional serta regionalnya. Sehingga penulis akan mengkaji respons Yunani terhadap program relokasi pengungsi yang dibuat Uni Eropa dari Yunani ke negara-negara Eropa lain, serta respons negara-negara penerima transfer pengungsi tersebut dari Yunani.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Penelitian ini fokus mengkaji respons Yunani terhadap program *relocation scheme* migran Uni Eropa pada fenomena krisis migran Eropa berdasarkan keputusan Dewan Eropa untuk periode 2015-2017 termasuk respons negara-negara penerima transfer pengungsi dari Yunani. Program tersebut sebagai upaya dalam membantu Yunani menangani penumpukan migran di wilayahnya sebagai negara anggota UE terluar dengan melakukan

pembagian beban dan relokasi migran ke negara-negara anggota lainnya. Pembahasan berfokus terhadap *Relocation Scheme* darurat yang merupakan kali pertama dicetuskan di Uni Eropa sebagai bentuk tanggap darurat terhadap limpahan *irregular migrants* yang datang ke wilayah Eropa. Yunani sendiri menjadi negara yang dipilih penulis untuk dikaji dalam penelitian ini karena Yunani merupakan negara ‘pintu masuk’ arus migran menuju Eropa yang menerima migran terbanyak, sehingga posisinya sangat krusial dalam fenomena krisis migran yang terjadi. Selanjutnya juga penulis membahas bagaimana ragam respons negara-negara Eropa lain yang dituntut untuk menjalankan pembagian beban pengungsi dari Yunani. Dari pembatasan tersebut, penulis menyusun pertanyaan penelitian sebagai rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana respons otoritas Yunani terhadap implementasi program *relocation scheme* Uni Eropa periode tahun 2015-2017?
2. Bagaimana respons negara-negara penerima transfer pengungsi dari Yunani di bawah program *relocation scheme* Uni Eropa periode tahun 2015-2017?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dari pertanyaan penulisan yang dikemukakan di atas, maka tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui dan menjelaskan bentuk respons Yunani terhadap implementasi program *relocation scheme* darurat Uni Eropa yang telah

dilaksanakan pada tahun 2015-2017.

- b. Untuk mengetahui bentuk respons negara-negara penerima transfer pengungsi dari Yunani.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan informasi mengenai respons Yunani terhadap implementasi program *relocation scheme* Uni Eropa yang telah dilaksanakan selama tahun 2015-2017;
- b. Diharapkan dapat menjadi pembanding dengan studi-studi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang dibahas, dan dapat menjadi bahan dalam melakukan penulisan lebih lanjut sebagai literatur tambahan dalam mempelajari dan menganalisa masalah-masalah hubungan internasional;
- c. Diharapkan dapat menambah pengetahuan, mengasah cara berpikir, serta meningkatkan pemahaman dalam mengamati realitas hubungan internasional khususnya dalam bidang penentuan kebijakan luar negeri.

D. Kerangka Konseptual

Konsep kebijakan luar negeri menjadi pisau analisis dalam mengkaji suatu kebijakan luar negeri yang ditempuh suatu negara. Bagaimana latar belakang serta apa-apa saja yang mempengaruhi kebijakan negara tersebut yang

ditempuh dalam menghadapi suatu fenomena/permasalahan di kancah internasional atau hubungannya dengan pihak eksternal melintasi batas negara.

Dalam ilmu hubungan internasional, konsep ini terus relevan dan dapat digunakan dalam mengkaji tindakan suatu negara karena suatu negara tidak lepas dari yang namanya kebijakan luar negeri. Kebijakan yang digunakan dalam menjalankan politik luar negeri suatu negara dengan berlandaskan kepentingan nasionalnya. Dimana kepentingan nasional merupakan sebuah elemen kunci yang menjadi dasar penentu kebijakan suatu negara dalam mengambil keputusan kebijakan luar negerinya.

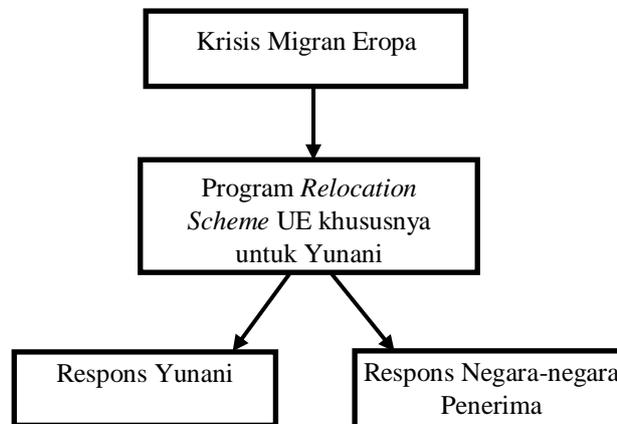
Sebagaimana yang dinyatakan Sheriff Folarin (2017) bahwa kebijakan luar negeri adalah pengejaran rasional dari serangkaian tujuan nasional dimana tindakan, langkah, dan peran yang akan menggambarkan sikap atau perilaku suatu negara dalam konteks eksternal. Kebijakan luar negeri adalah dimana konteks domestik suatu bangsa meresmikan persatuannya dengan komunitas internasional. Penyatuan politik semacam itu digarisbawahi oleh ambisi dan keinginan negara, oleh karenanya kebijakan luar negeri adalah alat untuk mencapai tujuan bagi negara. Kebijakan luar negeri bisa berarti sikap eksternal suatu negara. Tujuan utamanya adalah untuk memaksimalkan keuntungan yang lebih besar bagi negara (Folarin, Student Feature – Foreign Policy, 2017).

Kebijakan luar negeri negara didasarkan pada situasi, keadaan, dan perkembangan domestik dan eksternal tertentu. Variabel-variabel tersebut membentuk kebijakan luar negeri negara. Untuk domestik biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti geografi, demografi, sistem politik dan

kepemimpinan, sumber daya, kemampuan ekonomi, dan sebagainya. kepentingan nasional suatu negara dalam politik internasional menentukan bagaimana mereka menggunakan kemampuan militer atau ekonomi dalam menjalankan kebijakan luar negerinya. Adapun untuk variabel eksternal di antaranya adalah niat negara lain, pendapat dan tindakan kekuatan besar, keamanan nasional, dan keanggotaan organisasi internasional (Folarin, Student Feature – Foreign Policy, 2017).

Pada kasus krisis migran Eropa, posisi Yunani dalam mengambil sikap atau menentukan sebuah kebijakan menjadi krusial. Yunani yang sebagai pintu gerbang masuknya arus migran menuju Eropa membuat terjadinya penumpukan serta tertahannya migran di Yunani. Sedangkan kondisi domestik Yunani yang tidak mampu menanggulangi penampungan migran yang begitu banyak serta pertimbangan-pertimbangan eksternal juga kemudian mempengaruhi dibutuhkannya sebuah pengambilan kebijakan luar negeri yang tepat dan rasional. Maka dengan konsep kebijakan luar negeri ini, penulis meneliti bagaimana kebijakan luar negeri yang ditempuh Yunani terhadap program *relocation scheme* dari Uni Eropa sebagai solusi atas situasi yang dihadapi. Kemudian penulis juga membahas mengenai respons negara-negara penerima program tersebut.

Bagan 1.1 Kerangka Konseptual Penulisan



Sumber: Dikelola dari berbagai literatur

Berangkat dari konsep tersebut, penelitian ini selanjutnya akan menjabarkan bagaimana respons Yunani terhadap program *relocation scheme* Uni Eropa sebagai upaya dalam menanggulangi krisis migran Eropa khususnya yang dihadapi oleh negara Yunani yang terlaksana pada tahun 2015-2017. Selain itu untuk mengetahui respons negara penerima pengungsi pada program tersebut dengan menggunakan konsep yang telah dipaparkan sebagai alat analisis dalam penulisan ini.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penulisan

Sesuai dengan rumusan masalah yang diajukan penulis, tipe penelitian yang cocok digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, yaitu penelitian yang menggunakan pola penggambaran keadaan fakta empiris disertai dengan argumen yang relevan. Kemudian, hasil uraian tersebut

dilanjutkan dengan analisis untuk menarik kesimpulan yang bersifat analitik. Metode ini akan membantu penulis menjelaskan dan menganalisis tentang respons Yunani terhadap program *relocation scheme* Uni Eropa sebagai upaya menanggulangi krisis migran Eropa periode tahun 2015-2017, serta respons negara-negara penerima transfer pencari suaka dari Yunani.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data telaah pustaka atau *library research*. Teknik tersebut berupa pengumpulan data dengan menelaah berbagai sumber literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Baik yang berasal dari dalam buku, jurnal, laporan tertulis, artikel, portal berita di internet, dokumen, serta situs-situs resmi yang memuat atau mendukung seluruh informasi terkait objek penelitian yang dibutuhkan untuk penulisan ini. Adapun sumber data yang diperoleh penulis dari laporan yang berasal dari situ resmi misalnya:

- a. *International Organization on Migration (IOM)*
- b. *European Council on Refugees and Exiles*
- c. Kementerian Migrasi dan Suaka Yunani

3. Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini terkait topik krisis migran Eropa serta kebijakan-kebijakan yang ditempuh Yunani dan Uni Eropa adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari berbagai literatur yang berhubungan dengan objek penelitian, baik dari

buku, jurnal, laporan tertulis, artikel, portal berita di internet, dokumen, serta situs-situs internet resmi yang terpercaya. Adapun data yang dibutuhkan oleh penulis dalam menyusun skripsi ini di antaranya yakni data mengenai situasi krisis migran Eropa pada umumnya, data perkembangan migran di Yunani, data terkait berbagai tantangan yang dihadapi Yunani saat menghadapi krisis migran, serta terkait implementasi program *relocation scheme* Uni Eropa yang telah dijalankan selama tahun 2015-2017. Selain itu penulis juga menggunakan data-data singkat sejumlah negara Eropa lainnya sebagai pihak penerima pengungsi dari Yunani.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang akan digunakan penulis bersifat kualitatif dimana data yang telah dikumpulkan dari berbagai literatur berkaitan dengan kebijakan-kebijakan Yunani dan negara penerima transfer pengungsi dari Yunani melalui kerangka *relocation scheme* Uni Eropa sebagai respons implementasi program *relocation scheme* tersebut berbentuk narasi penjelasan, namun penulis juga akan menambahkan data kuantitatif yang diperlukan seperti rincian jumlah migran yang masuk di Yunani, pencari suaka yang direlokasi ke berbagai negara Eropa, dan sebagainya untuk memperkuat analisis kualitatif.

5. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan oleh penulis adalah metode deduktif. Penulisan yang disajikan terlebih dahulu adalah gambaran permasalahan secara umum dengan menguraikan fakta-fakta, kemudian ide pokok tulisan

akan ditarik menjadi kesimpulan yang bersifat khusus dalam menjelaskan hasil analisis. Penulis memaparkan secara umum terkait implementasi kebijakan relokasi migran Uni Eropa dari Yunani ke negara-negara anggota Uni Eropa lainnya, kemudian memaparkan kebijakan Yunani dalam merespons program relokasi pencari suaka tersebut, serta memaparkan pula ragam respons atau tanggapan dari negara-negara penerima.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kompleksitas Permasalahan Krisis Migran di Eropa

Dalam artikel jurnal yang berjudul “*A Crisis of Humanitarianism: Refugees at the Gates of Europe*” Marianna Fotaki (2019) memaparkan bagaimana kebijakan Uni Eropa (UE) telah bergeser ke arah eksternalisasi kontrol migrasi terhadap Turki dan Afrika Utara setelah menyambut lebih dari satu juta pengungsi dan migran paksa ke Eropa antara tahun 2015 dan 2016. Namun dia menyatakan bahwa ternyata terdapat ketidakpedulian yang meluas terhadap para migran yang terlantar di Italia, Yunani, dan negara-negara yang berbatasan dengan Mediterania. Puluhan ribu migran yang tinggal di fasilitas penerimaan yang penuh sesak dan kemudian berubah menjadi pusat penahanan jangka panjang dengan tingkat kesehatan dan keselamatan yang buruk bagi mereka yang menunggu keputusan pemukiman kembali atau suaka.

Hal ini bertentangan dengan semangat konvensi internasional yang bertujuan untuk melindungi populasi yang rentan dengan adanya pengabaian prinsip-prinsip kemanusiaan. migrasi meningkat karena bencana alam dan ulah manusia, dan menjadi isu global yang menjadi perhatian dunia. Karena itu kita harus menghadapinya melalui tindakan politik kolektif yang mengakui hak pengungsi dan migran paksa atas perlindungan dan memastikan akses ke layanan kesehatan yang mereka butuhkan (Fotaki, 2019).

Dengan bermula menjelaskan mengenai informasi umum mengenai krisis migran yang terjadi, Marianna Fotaki kemudian membahas mengenai

komunitas-komunitas lokal di Yunani dan Italia yang bergandengan tangan dengan jaringan sukarelawan dari seluruh dunia, menanggapi kebutuhan mendesak mereka, termasuk kesehatan dan keselamatan, termasuk membantu mereka dalam perjalanan ke Jerman dan Swedia. Kemudian terkait dinamika penyambutan migran dan pengungsi yang semula disambut dengan hangat oleh Jerman, kemudian berubah setelah tercapainya kesepakatan UE-Turki untuk menahan kedatangan dengan imbalan miliaran Euro, visa perjalanan gratis bagi warganya, dan komitmen dari UE untuk mengambil jumlah orang yang setara langsung dari kamp-kamp pengungsi Turki (Fotaki, 2019). Hal tersebut menunjukkan adanya pergeseran penting menuju sekuritisasi yang melibatkan politisasi ekstrim migrasi dan presentasinya yang dianggap sebagai ancaman keamanan dan ekonomi.

Selanjutnya Fotaki lebih fokus menyoroti persoalan krisis kemanusiaan yang dialami puluhan ribu migran serta diperparah dengan permasalahan domestik di negara pintu masuk *irregular migrant* menuju daratan Eropa, yakni Yunani. Kemudian Ia juga menjabarkan perbedaan pengalaman dan perbedaan perkembangan kebijakan migrasi antara Yunani dan Italia, dimana Yunani memiliki sedikit pengalaman dalam menerima dan mengintegrasikan pengungsi dari berbagai budaya dibandingkan Italia. Meskipun begitu, pada jurnal tersebut dikatakan bahwa pengungsi dan migran paksa berharap untuk membangun kembali kehidupan mereka, tetapi tidak harus di Yunani atau Italia karena masalah domestik negara-negara tersebut.

Dalam tulisan Lorena Gazzotti, Melissa Mouthaan, dan Katharina Natter (2022) yang berjudul “*Embracing Complexity In ‘Southern’ Migration Governance*” mereka menganalisis perdebatan eksternalisasi kebijakan migrasi di luar Benteng Eropa. Fokusnya adalah bagian selatan wilayah Eropa yang sering menjadi pusat perhatian dalam studi migrasi dan mengenai eksternalisasi perbatasan di negara-negara asal dan transit imigran. Artikel ini menganalisis bagaimana warisan sejarah trans/nasional dari pembentukan negara dan politik mobilitas yang dapat membentuk prioritas, wacana, dan perilaku aktor dalam hal pengendalian migrasi.

Pada saat yang sama, tulisan ini juga menyoroti ketegangan serta aliansi tak terduga antara aktor lokal, nasional, dan internasional yang berpartisipasi dalam pengelolaan migrasi. Artikel tersebut berusaha mengeksplorasi bagaimana situasi krisis migran menimbulkan tekanan untuk eksternalisasi perbatasan secara sistematis, sementara mereka juga dihadapkan dengan warisan sejarah, norma, konstelasi antar-aktor, dan pola migrasi negara-negara penerima kebijakan eksternalisasi tersebut.

Dengan menyoroti kerumitan pada proses kebijakan dan tata kelola migrasi baik di Utara maupun Selatan, menurut tulisan ini studi migrasi pada umumnya akan cenderung menggambarkan strategi kebijakan migrasi aktor non-Eropa secara ideal tanpa menjelaskan bagaimana di balik itu aktor terombang-ambing antara posisi dan tuntutan politik domestik mereka. Selain itu, di satu sisi tentu hal ini menghasilkan ketegangan dan aliansi yang tidak biasa. Dinamika birokrasi seperti jaringan interpersonal pegawai negeri dan

pergantian staf di dalam kementerian terkait menjadi berpengaruh terhadap hasil kebijakan di lapangan (Gazzotti, Mouthaan, & Natter, 2022). Sehingga, jurnal ini membahas perdebatan seputar pengaturan serta pembagian kekuasaan yang rumit yang terbentuk tatkala tata kelola migrasi semakin multi-aktor, multilevel, dan multi-lokasi. Pengambilan keputusan bertumpu dan menjadi dilematis antara kebijakan luar negeri dan kepentingan domestik karena pemerintah terjebak di antara tuntutan yang berbeda dari warga negara dan mitra internasional.

Digambarkan bahwa sementara banyak aktor birokratis atau masyarakat sipil bersaing satu sama lain untuk membentuk hasil kebijakan migrasi, kepentingan yang tumpang tindih kadang-kadang dapat menghasilkan aliansi yang tidak terduga antara aktor negara dan non-negara, ataupun antara aktor lokal, nasional, serta internasional (Gazzotti, Mouthaan, & Natter, 2022). Sehubungan dengan fenomena tersebut, artikel ini mengeksplorasi pergeseran posisi para aktor dalam tata kelola migrasi serta menemukan unsur-unsur kerumitan dalam kebijakan tersebut.

Arne Niemann dan Johanna Speyer (2018) dalam artikel jurnalnya yang berjudul "*A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard*" lantas menganalisis kasus pembuatan kebijakan krisis pengungsi Eropa, yakni negosiasi tentang peraturan Penjaga Perbatasan dan Pantai Eropa (EBCG) dengan teori neofungsionalisme. Teori yang dianggap relevan sebagai teori integrasi Eropa untuk menjelaskan aspek penting dari UE dalam pengelolaan krisis pengungsi,

serta untuk menyimpulkan aspek-aspek yang relevan dari pengembangan teori dari analisis ini. Menurut mereka, krisis yang terjadi bertindak sebagai katalisator yang mengungkap kelemahan sistem Schengen Uni Eropa dengan rezim perbatasan eksternal yang sebagian besar diisi antarpemerintah, selain dari Frontex (Badan Penjaga Perbatasan dan Pantai Eropa) sendiri yang tengah dikembangkan (Niemann & Speyer, 2018). Disfungsionalitas ini telah dipupuk secara luas oleh pembuat keputusan nasional dan supranasional UE yang menyusut dari segi ekonomi, politik, dan disintegrasi Schengen.

Intisari dari tulisan tersebut adalah bagaimana langkah-langkah yang diadopsi oleh UE sejak pecahnya krisis pengungsi. Dengan awal krisis yang agak suram, menunjukkan kurangnya kerja sama Eropa dalam kebijakan pengungsi dan penguatan logika dan lembaga antar pemerintah yang cenderung memperlambat laju integrasi serta membalikkan efek limpahan fungsional otoritas nasional ke UE yang telah dicapai selama ini. Artikel jurnal tersebut kemudian berfokus pada peraturan tentang Penjaga Perbatasan dan Pantai Eropa (EBCG) yang diusulkan oleh Komisi Eropa pada bulan Desember 2015 dan mulai berlaku pada bulan Oktober 2016 sebagai undang-undang substansial pertama yang dihasilkan dari manajemen krisis UE. Negosiasi EBCG menurut Niemann dan Speyer sebagai kasus yang cocok untuk menyelidiki neofungsionalisme sebagai kasus yang sulit untuk integrasi UE.

Saling ketergantungan fungsional antara Schengen (penghapusan perbatasan internal) dan kebutuhan untuk kerjasama yang lebih kuat dalam manajemen perbatasan eksternal tidak cukup ditindaklanjuti dengan Frontex

yang relatif lemah, sehingga mengarah pada disfungsi akibat fenomena krisis yang terjadi.

Dengan situasi demikian, kebijakan umum untuk mengatasi imigrasi ilegal, perdagangan manusia, kejahatan terorganisir dan memerangi terorisme menjadi perlu ditingkatkan. Keefektifan sistem umum kontrol perbatasan eksternal seperti itu dianggap sebagai prasyarat di wilayah pergerakan bebas. Namun seiring waktu, disfungsi yang cukup besar muncul. Oleh karena itu keamanan eksternal tidak dapat dipastikan selama pertahanan perbatasan eksternal diserahkan kepada masing-masing negara anggota, melainkan hal itu membutuhkan respons bersama dalam wilayah Eropa (Niemann & Speyer, 2018). Tulisan mereka juga cukup banyak membahas mengenai pengalihan dan interdependensi fungsional, bahwa tekanan fungsional dapat muncul ketika adanya saling ketergantungan fungsional yang signifikan antara isu Schengen (penghapusan perbatasan internal) dan isu kontrol perbatasan eksternal. Perjanjian Schengen 1985 untuk menghapuskan kontrol perbatasan intra-negara atas pergerakan orang ternyata menciptakan tekanan fungsional untuk kerjasama Uni Eropa mengenai perbatasan eksternal.

Krisis pengungsi dan suaka dapat dipahami sebagai akibat dari disfungsi yang ada, terutama antara supranasional Schengen dengan pengelola perbatasan eksternal yang lemah di tangan Negara Anggota. Solusi EBCG ini bekerja cukup baik selama sistem tidak mengalami tekanan. Namun semuanya berubah dengan tingginya jumlah pengungsi yang tiba di UE pada tahun 2015. Krisis yang terjadi mengungkap kelemahan sistem yang telah

dibangun pada tahun 1990-an dan tidak cukup maju seiring berjalannya waktu. Salah satunya Frontex yang tidak diberi sumber daya, mandat, dan wewenang yang memadai.

Saran dari kedua penulis yaitu bahwa jalan menuju solusi integratif yang lebih supranasional dengan agensi yang lebih kuat diperkuat oleh kekakuan Schengen, mengingat biaya hangus, serta biaya ekonomi dan politik yang tinggi. Jalur struktural yang mengarah ke integrasi lebih lanjut sebagian besar didukung oleh lembaga supranasional, kemudian selanjutnya dilengkapi dengan pegawai negeri yang terlatih, kelompok kepentingan transnasional pro-migran, dan asosiasi bisnis Eropa.

Analisis tentang bagaimana Negara Anggota UE menggunakan peluang dan menghindari kendala tata kelola multilevel UE untuk mengembalikan migran yang tidak diinginkan dibahas oleh Peter Slominski dan Florian Trauner (2017) dalam artikel jurnal dengan judul "*How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-)use of 'Europe' during the Migration Crisis*". Mereka menggunakan pendekatan sosiologis ke UE dan pemahaman yang luas tentang kebijakan pengembalian migran. Dalam hal ini, mereka menyelidiki cara-cara Negara-negara Anggota utara, terutama Jerman dan Austria, semakin mengandalkan sumber daya operasional dan keuangan UE untuk mencapai tujuan mereka mengejar pengembalian yang mereka inginkan.

Pemanfaatan Eropa adalah penyatuan kekuatan politik dan keuangan untuk mengeksternalisasi dan informalisasi kebijakan pengembaliannya. Pada

saat yang sama, Negara-negara Anggota utara yang sengaja seperti menggunakan dan memaksimalkan kelonggaran nasional. Hal tersebut menjadi strategi yang penting untuk mengurangi tekanan migrasi dan mencapai tingkat pengembalian yang lebih tinggi. Jerman sendiri menjadi negara yang banyak masyarakat sipilnya berinisiatif serta dari keputusan pemerintah untuk menangguk sementara peraturan Dublin untuk pengungsi Suriah. Sehingga hal ini awalnya menciptakan persepsi sambutan yang hangat bagi para migran. Namun, dengan krisis yang semakin terasa, sikap publik dan politik domestik akhirnya bergeser ke arah pengurangan jumlah migran dan mengembalikan mereka ke wilayah mereka sendiri (Slominski & Trauner, 2017). Tulisan tersebut kemudian menguraikan bagaimana pemerintah Negara Anggota UE telah menggunakan ruang mereka untuk bermanuver dalam hal tata kelola yang bertingkat di UE untuk mengeluarkan migran yang tidak diinginkan dari wilayah mereka. Di sisi lain, mereka menunjukkan bahwa beberapa negara UE sengaja 'tidak menggunakan' Eropa dengan menerapkan kelonggaran nasional serta dalih bahwa aturan UE yang tidak kemudian menjadi strategi sentral untuk memajukan efisiensi pengembalian.

Peter Slominski dan Florian Trauner menyatakan bahwa pemerintah nasional menggunakan narasi 'krisis' untuk meningkatkan sumber daya yang tersedia dan mengurangi kendala yang ada. Para pembuat kebijakan nasional tampak semakin tidak peduli apakah migran kembali atau dikembalikan ke Negara Anggota lain sebagaimana yang diatur di bawah aturan Dublin, atau ke negara ketiga (Slominski & Trauner, 2017). Oleh karenanya pada tulisan itu

mereka menerapkan pemahaman yang luas tentang “kembali”, termasuk pengembalian yang (dibantu) secara sukarela dan pengembalian paksa dan pemindahan pencari suaka di bawah aturan Dublin.

Krisis dinyatakan berdampak pada kebijakan pemulangan pemerintah dalam dua cara, pertama yaitu Negara-negara Anggota menjadi lebih bertekad untuk menggunakan sumber daya operasional dan keuangan UE. Oleh karena itu, UE secara kolektif berupaya membuat kebijakan pengembalian lebih efektif, misalnya dengan menutup celah dan menafsirkan aturan yang ada dengan lebih ketat. Kedua, krisis migrasi telah berkontribusi pada ketergantungan yang lebih kuat pada pola kerja sama informal. Ini tidak hanya dimaksudkan untuk meningkatkan jumlah pengembalian efektif tetapi juga untuk melindungi aktor supranasional dari keterlibatan politik dan pengawasan hukum (Slominski & Trauner, 2017). Permasalahan pemulangan migran yang telah tiba di wilayah UE juga menjadi suatu masalah rumit yang menjadi sorotan internasional. Tidak jarang negara-negara yang melakukan hal tersebut mendapatkan kecaman dari pihak lain seperti yang dialami Yunani tatkala mereka mengambil tindakan memulangkan *irregular migrants* dalam keadaan yang memprihatinkan.

B. Integrasi Uni Eropa dalam Penanganan Krisis Migran

Pero Maldini dan Marta Takahashi (2017) dalam artikel jurnal yang berjudul “*Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European*

Integration?” membahas mengenai aspek krisis migran atau krisis pengungsi Eropa dan keterkaitannya dengan ancaman terhadap integrasi Uni Eropa (UE). Dimana aspek keamanan yang awalnya hanya berdampak untuk anggota terluar UE, namun kemudian berkembang menjadi krisis politik serius yang menuntut berbagai pertimbangan atas penentuan kebijakan yang lebih kompleks. Bahkan memungkinkan redefinisi fungsi lembaga UE di tingkat pusat terkait relasi dan otoritas mereka dengan negara-negara anggota, serta hubungan timbal balik antar mereka.

Untuk membahas hal tersebut, Maldini dan Takahashi dalam tulisannya pertama-tama menguraikan secara singkat mengenai penyebab gelombang pengungsi yang besar menuju wilayah Eropa. Kemudian mereka memaparkan nilai-nilai UE serta menjelaskan fenomena krisis pengungsi yang terjadi berikut dengan kebijakan migrasi dan suaka UE. Selanjutnya masuk ke pembahasan yang lebih inti, Maldini dan Takashi mengangkat mengenai krisis struktural dan fungsional yang terjadi di UE termasuk implikasi politik krisis pengungsi tersebut.

Sebagaimana yang diketahui bahwa dalam Perjanjian Lisbon, secara konstitusi nilai-nilai fundamental yang dibangun atas integrasi UE di antaranya ialah menghormati dan melindungi warga negara dan hak asasi manusia, kebebasan, kesetaraan, keamanan, solidaritas, keragaman budaya, pluralisme, toleransi, dan kerja sama (Maldini & Takahashi, 2017). Nilai-nilai tersebut menjadi dasar hubungan antar negara anggota dan kebijakan publik UE, dimana implementasinya merupakan tujuan bersama mereka.

Namun, kebijakan migrasi dan suaka sebagai bagian dari kebijakan publik UE selama ini bersifat marjinal hingga munculnya gelombang besar pengungsi yang melanda UE dalam beberapa tahun terakhir, terutama pada tahun 2015. Menurut penulis artikel jurnal ini, kurangnya konsistensi UE dalam menyusun kebijakan-kebijakan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan tersebut tidak dapat diterapkan pada kondisi nyata. Hal itulah yang membuat UE tidak sepenuhnya berfungsi dan tidak berhasil menyelesaikan krisis pengungsi. Terbukti dari terjadinya penyimpangan serius dari nilai-nilai dasar UE yang akibatnya berdampak pada delegitimasi lembaga-lembaga pemerintah UE dan proses pengambilan keputusan politik (Maldini & Takahashi, 2017). Selain itu juga dapat dilihat bahwa melemahnya kerja sama negara anggota dengan Uni Eropa.

Serangkaian kelemahan dalam struktur dan fungsi lembaga UE dalam hubungan timbal balik negara-negara anggota dan telah menimbulkan pertanyaan tentang legitimasi otoritas UE dan keputusan mereka (Maldini & Takahashi, 2017). Dublin dan kebijakan migrasi dan suaka UE mengarah pada posisi yang tidak setara dari anggota UE sendiri dalam hal pembagian kewajiban dan tanggung jawab dalam menyelesaikan krisis, terutama negara-negara transit dan penerimaan pengungsi yang masuk. Selain itu, kebijakan-kebijakan tersebut sebagian besar telah mengganggu hak asasi manusia dari pengungsi dan pencari suaka, terlebih adanya penolakan terhadap kebijakan tersebut di beberapa negara penerima dan/atau transit pengungsi yang

membuat situasi semakin rumit. Hal itu kemudian menunjukkan kelemahan dari aturan ini.

Enkelejda Koka dan Denard Veshi (2019) dalam artikel jurnal yang berjudul “*Irregular Migration by Sea: Interception and Rescue Interventions in Light of International Law and the EU Sea Borders Regulation*” membahas mengenai permasalahan hukum baik di tingkat regional maupun internasional akibat migrasi yang tidak teratur menuju Eropa dengan cara penyelundupan manusia. Tulisan mereka dimulai dengan latar belakang singkat timbulnya fenomena penyeberangan migran gelap menuju Eropa yang menjadi cikal bakal terjadinya krisis migran atau krisis pengungsi di Eropa yang kurang lebih dipicu karena perang saudara Suriah, kerusakan kelembagaan Libya, dan kerusuhan politik Eritrea. Perbatasan yang paling tertekan atas kejadian ini adalah perbatasan Yunani dan Italia. Kemudian mereka mengkaji kerangka hukum internasional dalam menangani masalah hukum yang kompleks yang timbul dalam intersepsi dan SAR.

Pada tulisan tersebut, Enkelejda Koka dan Denard Veshi berpendapat bahwa meskipun Konvensi Internasional tentang Pencarian dan Penyelamatan Maritim (SAR) dan Peraturan Perbatasan Laut UE diadopsi untuk menetapkan aturan yang jelas tentang kapan harus memulai pencarian dan penyelamatan, namun ternyata belum sampai membahas masalah tanggung jawab dan konsekuensi dari skenario penyelamatan yang gagal oleh Negara SAR yang tidak aktif. Sehingga hal tersebut menciptakan celah dalam kerangka hukum tentang tanggung jawab negara atas kelalaian atau kegagalan penyelamatan

yang disengaja (Koka & Veshi, 2019). Tanggapan Negara Anggota UE dalam pembuatan kebijakan terhadap penyelundupan manusia telah menciptakan situasi yang bertentangan dari kerangka hukum internasional tentang pencarian dan penyelamatan serta terjadinya penerapan hukum hak asasi manusia yang tidak konsisten.

Artikel ini berpendapat bahwa UE bersama negara anggotanya memiliki kewajiban untuk melindungi para korban kejahatan dan terutama mereka yang berhak atas perlindungan khusus seperti pengungsi dan kelompok rentan lainnya sesuai dengan kewajiban internasional. UE berusaha menawarkan solusi untuk hal tersebut melalui penerapan Regulasi Perbatasan Laut, di mana Negara-negara Anggota UE menyepakati interpretasi yang seragam atas prinsip-prinsip seperti penyelamatan, pendaratan, dan marabahaya yang menggabungkan kontrol perbatasan, pencarian, dan penyelamatan dalam satu regulasi yang beroperasi di bawah koordinasi Frontex (Koka & Veshi, 2019). Meskipun selama tahun 2018 jumlah migran gelap menuju Eropa menurun secara signifikan jika dibandingkan dengan tahun 2016-2017, kedatangan migran gelap di Laut Mediterania tetap menjadi isu politik yang kontroversial. Kontrol dan pengelolaan perbatasan eksternal tetap menjadi prioritas utama bagi UE dan negara-negara anggotanya dengan meninjau sisi keamanan dan kriminalitas. Sebagaimana diketahui bahwa migran gelap menyeberangi Laut Mediterania dengan bantuan kartel kriminal yang tersentralisasi dan canggih. Namun kartel kriminal tersebut beroperasi dengan sedikit pengetahuan mereka

tentang hukum Eropa dan internasional tentang suaka dan pencarian dan penyelamatan.

Hirshi Anadza (2019) pada tulisannya dalam artikel jurnal yang berjudul “Dominasi Kedaulatan Negara dalam Integrasi Pemerintahan Uni Eropa: Penolakan Yunani terhadap Pengungsi Syria” menjelaskan hal tersebut dalam empat bagian. Pertama-tama, Hirshi menjabarkan integrasi yang terjadi di UE dalam hal ini terkhusus yang termasuk dalam CEAS (*Common European Asylum System/ Sistem Suaka Bersama Eropa*) serta memaparkan pendekatan teoritis tentang integrasi UE tersebut. Selanjutnya Ia memaparkan bagaimana perkembangan CEAS sebagai salah satu nilai yang berkembang dan digunakan oleh negara-negara UE untuk penanganan masalah pengungsian. Kemudian dipaparkan bagaimana Yunani dalam menangani masalah pengungsi asal Suriah dan penyebab terhambatnya Yunani untuk mengaplikasikan nilai CEAS. Lalu Ia menuliskan kesimpulan berdasarkan analisis teori dengan data yang telah dijabarkan sebelumnya.

Menurut laporan beberapa NGO (*Non-Governmental Organization*)/LSM otoritas Yunani telah melakukan pengusiran secara paksa terhadap pengungsi Suriah yang tiba di Yunani. Hal tersebut berbanding terbalik dengan negara anggota EU lainnya yang condong menerima pengungsi dari Suriah seperti Jerman dan Swedia yang menerima sekitar 41.000 pencari suaka dari Suriah (Anadza, 2019). Penolakan Yunani sejatinya bertentangan dengan nilai-nilai CEAS yang semestinya diterapkan oleh negara-negara anggota UE dalam penanganan pencari suaka. Hal tersebut

kemudian menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana sebenarnya otoritas legal supranasional UE dapat menjadi acuan bagi negara anggota di dalamnya dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan-kebijakan dalam negerinya. Serta sejauh mana kedaulatan negara-negara UE berlaku jika berhadapan dengan otoritas organisasi supranasional tersebut, khususnya dalam kasus penanggulangan pengungsi seperti yang termaktub dalam CEAS.

Pada dasarnya, UE merupakan organisasi regional yang intensitas integrasinya cukup tinggi dibandingkan organisasi regional lain di dunia. Namun, integrasi ini ternyata tidak sampai menyerahkan kedaulatan sebuah negara kepada kedaulatan supranasional. Seperti yang dikemukakan Frank Decker yang dikutip dalam artikel jurnal tersebut bahwa peningkatan kebutuhan integrasi yang lebih lanjut merupakan konsekuensi globalisasi. Meskipun begitu, integrasi tidak menjamin kewenangan dalam sebuah negara dapat dengan mudah diserahkan kepada UE (Anadza, 2019). Oleh karenanya dapat dilihat bahwa bentuk penolakan yang dilakukan oleh Yunani terhadap pengungsi Suriah tidak mencerminkan Yunani sebagai anggota UE yang tunduk terhadap nilai-nilai CEAS, melainkan disini dapat dilihat bagaimana Yunani yang masih memiliki kedaulatan terhadap negaranya. Sehingga, integrasi UE yang dibuat sedemikian rupa nyatanya tidak menjamin setiap masalah negara anggotanya menjadi dapat diakomodasi sebagai masalah UE secara keseluruhan.

Dalam artikel jurnal yang ditulis oleh Östen Wahlbeck (2018) dengan judul *“To Share or Not to Share Responsibility? Finnish Refugee Policy and*

the Hesitant Support for a Common European Asylum System” Wahlbeck menguraikan kebijakan pemerintah Finlandia dalam kaitannya dengan pengembangan CEAS. Dimana Finlandia secara tradisional menunjukkan komitmen yang kuat dalam hal kerja sama internasional. Namun, selama krisis pengungsi Eropa, Finlandia yang merupakan salah satu negara kecil di Eropa mengalami peningkatan sepuluh kali lipat jumlah pencari suaka di tahun 2015. Padahal sebelumnya jumlah pemohon suaka disana tergolong rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga Skandinavia. Hal tersebut disebabkan oleh lokasi geografis negara itu yang terletak di paling utara Eropa serta sedikitnya koneksi penerbangan langsung dari daerah konflik, dan perbatasan dengan timur negara yang cenderung dijaga ketat oleh Rusia. Dengan demikian, kedatangan 32.746 pencari suaka pada tahun 2015 merupakan sesuatu yang belum pernah dialami sebelumnya. Oleh karenanya sejumlah politisi negara itu ragu untuk mendukung keputusan pembagian beban pencari suaka di dalam Uni Eropa (Wahlbeck, 2018).

Artikel ini kemudian menganalisis Europeanisasi dengan menjelaskan bagaimana oposisi Eurosceptic terhadap kebijakan suaka UE akhirnya dapat muncul juga di negara-negara anggota yang memiliki kepentingan untuk mendukung kebijakan suaka bersama. Artikel jurnal tersebut dimulai dengan menguraikan perkembangan politik di Finlandia yang memberikan penjelasan tentang kebijakan suaka pemerintah Finlandia selama krisis pengungsi Eropa yang dimulai pada tahun 2015. Berdasarkan analisis dokumen resmi dan pernyataan publik oleh Pemerintah Finlandia termasuk para Menterinya,

Wahlbeck berpendapat bahwa keinginan negara anggota untuk mengontrol migrasi dapat secara paradoks menjelaskan baik komitmen terhadap kerja sama internasional maupun keraguan untuk mendukung solusi Uni Eropa dalam kebijakan suaka.

Joshua Salazar dalam tulisannya yang berjudul “*The EU’s Internal and External Responses to the European Immigration Crisis*” (2017) pada sebuah jurnal bertujuan untuk membantu pembaca lebih memahami hal-hal di balik krisis migran yang telah terjadi di Eropa. Tulisan tersebut berfokus membahas undang-undang dan sistem UE yang telah diusulkan atau telah diberlakukan sepanjang abad ke-20 dan ke-21 dan keefektifannya, bagaimana upaya Komisi Eropa, serta tanggapan masing-masing negara anggota di dalam Dewan dan Komisi.

Komisi dan negara-negara anggota mengidentifikasi kembali peran mereka dan menempatkan krisis imigrasi Eropa sebagai agenda utama mereka. Situasi yang demikian akhirnya membuka prospek-prospek baru di UE, menimbulkan pertanyaan baru, dan kemudian menghadirkan upaya baru untuk mewujudkan pelestarian, perlindungan, dan promosi integrasi, kerja sama, dan persatuan global (Salazar, 2017). Kekhawatiran internal UE yang berkembang mengenai krisis yang sedang berlangsung, diyakini dapat mengancam stabilitas dan identitas UE. Akibatnya, beberapa negara anggota menanggapi dengan keengganan untuk membantu upaya bantuan krisis. Meskipun demikian, kemajuan terus berlanjut dan berbagai perubahan politik telah terjadi di dalam UE.

Kesamaan penulisan jurnal tersebut dengan skripsi ini adalah pembahasan mengenai krisis migran Eropa yang terjadi di tahun 2015 beserta upaya penanggulangan yang dilakukan oleh otoritas UE. Tulisan tersebut juga membahas mengenai respons negara anggota terhadap upaya tersebut. Perbedaannya dengan tulisan penulis adalah upaya yang diangkat oleh penulis hanya akan berfokus pada program skema relokasi darurat yang bersifat sementara dari UE sebagai upaya untuk membantu mengurangi beban negara-negara anggota dengan jumlah imigran yang besar dengan merelokasi mereka ke negara-negara anggota lain secara proporsional dengan populasi dan kapasitas mereka. Sedangkan jurnal tersebut mengangkat berbagai rentetan upaya dari UE sehingga pembahasan tiap upayanya ditulis dengan singkat. Untuk program relokasi sementara, jurnal tersebut membahas respons negara penerima migran yang direlokasi dari negara pintu gerbang UE, yakni Yunani dan Italia. Sedangkan penulisan skripsi ini membahas respons dari sudut pandang Yunani sendiri sebagai pihak yang terbantu atas dibuatnya program tersebut.

Pada jurnal *European Politics and Society*, tulisan yang berjudul “*From Mandatory to Voluntary. Impact Of V4 on the EU Relocation Scheme*” (2019) oleh Maciej Duszczuk, Karolina Podgórska, dan Dominika Pszczółkowska membahas mengenai skema relokasi migran/pengungsi UE yang dibuat dalam menanggapi untuk krisis migrasi untuk direlokasikan ke semua negara anggota. Namun, pada kenyataannya tidak semua negara anggota mau menerima. Negara-negara Eropa Tengah, khususnya Grup Visegrad (V4) yang

terdiri dari Hongaria, Polandia, Slovakia, dan Republik Ceko menentang keras keputusan Komisi Eropa tersebut yang kemudian mengakibatkan krisis politik di Uni Eropa.

Maciej Duszczyk dan timnya menyimpulkan bahwa meskipun masalah implementasi skema relokasi pada saat itu merupakan hal yang signifikan, tetapi penentangan negara-negara V4 adalah salah satu faktor terpenting yang menyebabkan kemudian ditinggalkannya program relokasi sebagai instrumen dalam menangani pengungsi. Hal itu juga dikonfirmasi oleh pejabat yang terlibat dalam negosiasi skema relokasi dan perwakilan media di Brussel dan ibu kota Eropa lainnya yang sempat mereka wawancarai (Duszczyk, Podgórska, & Pszczółkowska, 2019). Demikian artikel jurnal tersebut menganalisis posisi V4 pada program relokasi migran dan pengaruhnya terhadap kebijakan UE dengan analisis hal-hal terkait historis UE serta dokumen nasional dan pernyataan politisi kunci di keempat negara tersebut.

Tabel 2.1 Ciri Utama Sikap Negara V4 dalam Program Relokasi.

	Kuota Wajib Relokasi Berdasarkan Keputusan Komisi Eropa (September 2015)	Persetujuan Untuk Relokasi Wajib melalui Pemungutan Suara	Jumlah Pengungsi yang Direlokasi	Referendum untuk Gagasan Kuota Relokasi Wajib	Pengaduan ke <i>European Court of Justice</i>
Hongaria	1294	-	0	+	+
Republik Ceko	1591	-	12	-	-
Slovakia	802	-	16	-	+
Polandia	5082	+	0	-	-

Sumber: Diolah dari *Council of European Union*

Kesamaan tema penulisan jurnal tersebut dengan skripsi penulis adalah mengenai pembahasan respons negara anggota UE terhadap program skema relokasi dari keputusan pihak Komisi Eropa. Perbedaannya adalah mereka berfokus pada sudut pandang negara anggota UE yang menentang keputusan pembagian beban bersama migran yang telah tiba di Yunani dan Italia. Sedangkan fokus penulis adalah pada sudut pandang Yunani sebagai negara yang sangat terbebani dengan terjadinya gelombang arus migran yang besar menuju wilayah Eropa dikarenakan letak geografis Yunani yang berada pada batas eksternal wilayah ‘benua biru’ itu.

Dalam artikel jurnal yang berjudul “*Leveraging the European Refugee Crisis: Forced Displacement and Bargaining in Greece’s Bailout Negotiations*” yang ditulis oleh Gerasimos Tsourapas dan Sotirios Zartaloudis (2022), mereka berusaha menggali dan membahas mengenai bagaimana respons kebijakan luar negeri Yunani terhadap krisis migran Eropa antara tahun 2015-2016. Respon yang diangkat bahwa bagaimana Yunani di bawah pemerintahan koalisi aliansi partai sayap kiri SYRIZA dengan partai sayap kanan Independen Yunani, ANEL, memanfaatkan situasi serta letak strategis Yunani bagi Eropa tersebut sebagai strategi mereka memuluskan negosiasi agar mendapatkan bantuan dukungan ekonomi berupa program bailout yang ketiga oleh pihak Uni Eropa (Tsourapas & Zartaloudis, 2022). Hal ini dikarenakan saat itu Yunani masih menghadapi situasi perekonomian yang cukup berat.

Kesamaan penulisan antara jurnal tersebut dengan tulisan yang diangkat penulis pada skripsi ini adalah sama-sama seputar respons Yunani terkait permasalahan situasi krisis migran yang terjadi. Bahwa terdapat berbagai alasan dan pertimbangan di balik suatu kebijakan yang ditempuh oleh negara *Hellenic Republic* demi mencapai kepentingan nasionalnya, sehingga tulisan kami juga sama-sama memuat penjelasan-penjelasan mengenai kondisi domestik dan regional Yunani-Eropa beserta interaksinya dengan otoritas Uni Eropa. Adapun perbedaannya adalah jurnal tersebut berfokus pada proses dan strategi negosiasi Yunani untuk mendapatkan program bantuan ekonomi melalui Program Penyesuaian Ekonomi Ketiga sebagai bentuk respons Yunani

memanfaatkan momentum situasi yang terjadi. Sedangkan fokus penulis adalah respons Yunani secara khusus terhadap program skema relokasi migran darurat yang diprakarsai UE.

C. Konsep Kebijakan Luar Negeri

Prof. Sheriff Folarin (2017) dalam tulisannya mengenai *Foreign Policy* (Kebijakan Luar Negeri) mengemukakan bahwa kebijakan luar negeri adalah pengejaran rasional dari serangkaian tujuan nasional. Bentuk pengejaran tersebut berupa tindakan, langkah, dan peran yang akan menggambarkan sikap atau perilaku suatu negara dalam konteks eksternal. Dalam tulisannya, Folarin kemudian mengibaratkan kebijakan luar negeri seperti cincin kawin yang dengannya konteks domestik suatu bangsa meresmikan persatuannya dengan komunitas internasional. “Perkawinan” politik semacam itu kemudian digarisbawahi oleh ambisi dan keinginan negara. Berdasarkan hal tersebut, kebijakan luar negeri lantas dapat diartikan sebagai alat untuk mencapai tujuan bagi pihak negara.

Dalam tulisannya, Folarin juga menjabarkan beberapa pengertian kebijakan luar negeri dari ahli yang lain bahwa bagaimana kebijakan luar negeri menjadi wujud perilaku suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain, sehingga hal tersebut merupakan taktik dan strategi yang digunakan oleh negara dalam menjalankan hubungannya dengan negara atau pihak eksternal lain dalam sistem internasional. Serta beberapa pemaparan lainnya.

Folarin lantas menyimpulkan bahwa kebijakan luar negeri bisa berarti sikap eksternal suatu negara yang mana tujuan utamanya adalah untuk memaksimalkan keuntungan yang lebih besar bagi negara. Dalam pelaksanaannya, pengambilan keputusan kebijakan luar negeri meliputi tiga tahap, yaitu inisiasi, perumusan, dan implementasi kebijakan luar negeri. Tahap inisiasi menjadi fase dimana para pemimpin politik (umumnya Kepala Negara) dan badan-badan kebijakan luar negeri terkait yang dipimpin oleh Kementerian Luar Negeri untuk memahami gagasan kebijakan luar negeri dengan mempertimbangkan kepentingan nasional, persepsi, preferensi, opsi langkah yang tersedia, dan kemampuan yang dimiliki negara. Selanjutnya, tahap ini diikuti dengan perumusan kebijakan yang lebih spesifik pada sektor atau terhadap masalah tertentu (Folarin, Student Feature – Foreign Policy, 2017).

Adapun faktor-faktor internal atau domestik suatu negara yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negerinya di antaranya yaitu faktor geografi, sumber daya, demografi, sistem politik dan kepemimpinan, kemampuan militer untuk memberikan keamanan regional dan internasional, bahkan media, opini publik dan kelompok. Adapun variabel eksternal yang mempengaruhi di antaranya adalah niat negara lain, keamanan nasional, dan keanggotaan organisasi internasional (Folarin, Student Feature – Foreign Policy, 2017). Dengan kompleksitas variabel yang mempengaruhi suatu negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan luar negerinya, kebijakan negeri dalam perumusannya bisa menjadi sangat rumit. Namun meskipun

begitu, biasanya akan ada beberapa variabel atau faktor tertentu yang dominan dalam memberi pengaruh. Pada dasarnya dinamika kondisi dan situasi domestik menjadi penentu utama. Hal ini dikarenakan kebijakan luar negeri merupakan proyeksi nilai-nilai, kemampuan (kekuatan dan kelemahan), dan kepentingan dalam negeri terhadap pembangunan nasional.