



TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PERAN UNI EROPA TERHADAP PENGUNGSI DALAM KONFLIK TIMUR TENGAH (STUDI KASUS KONFLIK SURIAH)

Ajeng Vania Marisdianti*, Muchsin Idris, Soekotjo Hardiwinoto
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : ajengvania23@gmail.com

Abstrak

Untuk menghindari bencana perang di negaranya, rakyat Suriah mencari suaka dan menjadi pengungsi ke benua Eropa. Arus pengungsi Suriah yang sangat banyak di benua Eropa mengakibatkan terjadinya krisis pengungsi di beberapa Negara Eropa. Bagaimana peran Uni Eropa (UE) dalam menangani pengungsi di Eropa dan bagaimana bentuk tanggung jawab Negara-negara Eropa yang menjadi tujuan pengungsi konflik Timur Tengah. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan spesifikasi deskriptif analitis. Penelitian ini menggunakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Bahan-bahan yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa UE mempunyai standar yang harus dipenuhi untuk para pengungsi, yang disebut dengan CEAS (*Common European Asylum System*). Diaplikasikan oleh EASO (*European Asylum Support Office*). Selain itu UE juga menerapkan kebijakan ENP (*European Neighbourhood Policy*). Tanggung jawab Negara-negara Eropa cukup baik dalam menangani krisis pengungsi ini. Negara-negara anggota UE wajib menjalankan prinsip *non-refoulement*, karena semua Negara anggota UE merupakan peratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Kata kunci : Pengungsi, Suriah, Uni Eropa, Tanggung jawab Negara.

Abstract

*To avoid the Syrian civil war in their country, people of Syria begin to seeking asylum in European continent. The flows of refugees to European countries rapidly grow and become a huge refugees crisis among European countries. How's the role of EU in dealing with refugees in European countries and how about the state responsibilities of European countries as the destination of the Middle East conflict's refugees. Research method used in this thesis was a normative juridical method with descriptive on research specification. This thesis was also using library research from which the writer collect the primary, secondary and tertiary law data that were related to the thesis analysis. The data were analysed with qualitative method. The results can be concluded that the EU's role in the case of handling those refugees sets a standard regulations that needs to be fulfilled called CEAS (*Common European Asylum System*) with an applied system of EASO (*European Asylum Support Office*). EU also regulates the policy of refugees for the outside region of Europe with the ENP (*European Neighbourhood Policy*). The responsibility of European countries are good enough to handle this refugee crisis. Those countries listed as the member of EU must practice the non-refoulement policy as the consequences for the ratification of 1951 Convention and 1967 Protocol.*

Keywords : *Refugees, Syria, European Union, State Responsibility.*



I. PENDAHULUAN

Uni Eropa merupakan suatu badan yang bersifat integratif dalam bidang-bidang tertentu, seperti ditetapkan dalam akte konstitutif. Bahwa Uni Eropa memiliki kewenangan tertentu berada di atas Negara. *Maastricht Treaty* yang merupakan akta pendirian Uni Eropa tidak mengatur tentang personalitas yuridis Uni Eropa. Namun hal ini tak berarti bahwa Uni Eropa tidak mempunyai personalitas yuridis. Karena sebagai subyek Hukum Internasional dan suatu organisasi yang bersifat permanen tidak akan kehilangan personalitas hukum.¹

Salah satu masalah yang menjadi sorotan dunia internasional saat ini adalah permasalahan penduduk Suriah yang mengungsi ke negara-negara di Eropa akibat perang saudara di Suriah dan munculnya kelompok terorisme ISIS. Benua Eropa menjadi wilayah tujuan pengungsi dari Suriah dikarenakan beberapa hal:² Pertama, karena kedekatan geografis. Kedua, wilayah tersebut hanya dibatasi oleh Laut Mediterania, sehingga hanya menggunakan kapal para pengungsi dari kawasan Timur Tengah dapat mencapai kawasan Eropa. Selain alasan geografis, perekonomian yang

baik juga menjadi alasan Negara-negara Eropa dipilih sebagai tempat tujuan para pengungsi.

Kedatangan pengungsi ini berdampak negatif bagi Negara-negara Uni Eropa yang dituju oleh para pengungsi, terutama Negara-negara Uni Eropa yang berada di kawasan pantai yang lebih mudah dicapai pengungsi. Dampak secara ekonomi contohnya terjadi di Yunani yang tidak mampu memenuhi kebutuhan para pengungsi, seperti tempat tinggal, makanan dan minuman serta perlindungan. Pada tahun 2011 sampai saat ini, Yunani dalam keadaan krisis.

Dampak politik atas adanya pengungsi terjadi di Italia. Di mana Italia yang mendapatkan dampak langsung dari pengungsi, mengeluarkan kebijakan dengan membiarkan para pengungsi untuk memasuki wilayah Uni Eropa. Bahkan pemerintah Italia memberikan visa Schengen kepada para pengungsi. Sehingga menimbulkan masalah baru bagi Negara-negara anggota Uni Eropa yang lain.

Dari kasus inilah kemudian penulis ingin mengangkat masalah peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi dari luar benua Eropa dalam suatu Penulisan Hukum. Dalam pembahasannya penulis akan meninjau secara Hukum Humaniter dan Hukum Organisasi Internasional. Selanjutnya penulis akan membahas mengenai tanggung jawab Negara-negara Eropa yang menjadi Negara tujuan para pengungsi. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis kemukakan, maka judul yang

¹ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, UI-Press, Jakarta, 1990, hlm. 112.

² Ani Kartika Sari, 2015, "Upaya Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi dari Negara-Negara Mediterania Selatan di Kawasan Eropa". *e-Journal Ilmu Hubungan Internasional*. Volume 3, No. 3, <http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2015/08/1340.-Ani-Kartika-S-0902045003.pdf>, diakses tanggal 20 Januari 2016, jam 23:19 WIB.



penulis kaji pada penulisan jurnal adalah: *“Tinjauan Yuridis mengenai Peran Uni Eropa terhadap Pengungsi Dalam Konflik Timur Tengah (Studi Kasus Konflik Suriah)”*.

Terdapat dua pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini, yaitu:

- 1) Bagaimana peran Uni Eropa sebagai Organisasi Regional dalam menangani pengungsi di Negara-negara Eropa?
- 2) Bagaimanakah bentuk tanggung jawab Negara dari Negara-Negara Eropa yang menjadi tujuan para pengungsi konflik Timur Tengah?

II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah metode pendekatan hukum doktrinal yang menggunakan metode yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif atau doktrinal³ yaitu suatu penelitian yang berusaha mensinkronisasikan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dengan kaidah-kaidah yang berlaku dalam perlindungan hukum terhadap norma-norma atau peraturan-peraturan hukum lainnya dengan kaitannya dalam penerapan hukum itu pada praktik nyatanya di lapangan. Penulis memilih menggunakan Pendekatan Konseptual, yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

³ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2004, hlm. 25.

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif, adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.

Metode analisis data yang digunakan oleh Penulis dalam penulisan hukum ini adalah metode analisis kualitatif. Pada umumnya, penelitian hukum kualitatif ini menilai gejala atau fakta yuridis yang diteliti tidak menggunakan angka, namun cukup menggunakan standar mutu atau kualitas yang dinyatakan dengan kata-kata dalam proses pengolahan datanya.⁴

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Peran Uni Eropa sebagai Organisasi Regional dalam Menangani Pengungsi di Negara Eropa

1. Latar Belakang Konflik Bersenjata Non Internasional Perang Sipil Suriah

Konflik dimulai pada 15 Maret 2011 dengan demonstrasi nasional, sebagai bagian dari protes yang lebih luas yang lebih dikenal dengan

⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 25.



sebutan *The Arab Spring*.⁵ Pada April 2011, angkatan darat Suriah dikerahkan untuk memadamkan pemberontakan dan tentara diperintahkan untuk menembaki demonstran. Setelah berbulan-bulan pengepungan militer, protes berkembang menjadi pemberontakan bersenjata.

Kekuatan oposisi, terutama terdiri dari tentara membelot dan relawan sipil, menjadi semakin bersenjata dan terorganisir karena mereka bersatu menjadi kelompok yang lebih besar, dengan beberapa kelompok yang menerima bantuan militer dari beberapa Negara asing. *The Arab League*, Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Negara-negara lain sangat menentang penggunaan kekerasan terhadap pengunjuk rasa.⁶ *The Arab League* menanggukkan keanggotaan Suriah karena respon pemerintah Suriah sendiri terhadap krisis yang terjadi. Pada tanggal 12 Juli 2012, *International Committee of the Red Cross (ICRC)* menyatakan bahwa konflik Suriah merupakan *non-international armed conflict* dan menerapkan Hukum Humaniter Internasional di bawah Konvensi Jenewa terhadap Suriah.

Keadaan hak asasi manusia di Suriah telah lama menjadi subyek kritis keras dari organisasi global. Negara ini berada di bawah kekuasaan darurat sejak tahun 1963

hingga tahun 2011. Pemerintah Suriah telah menunjukkan membenaran bahwa Negara tersebut telah terus-menerus berperang dengan Israel. Setelah mengambil alih kekuasaan pada tahun 1970, Hafez al-Assad segera membersihkan pemerintahannya dengan menegaskan kekuasaannya atas semua aspek masyarakat Suriah. Ia mengembangkan kultus kepribadian yang rumit dan dengan kekerasan oposisi yang paling terkenal adalah Pembantaian Hama.

Setelah meninggalnya Hafez al-Assad pada tahun 2000 dan suksesi putranya Bashar al-Assad untuk menjadi Presiden, Bashar secara luas dianggap telah gagal dalam melaksanakan perubahan demokrasi. Pada tahun 2010 laporan dari *Human Rights Watch*,⁷ menyatakan bahwa ia telah gagal untuk secara substansial memperbaiki keadaan hak asasi manusia sejak mengambil kekuasaan sepuluh tahun sebelumnya, meskipun beberapa aspek minor telah ditingkatkan. Semua partai politik lainnya tetap dilarang, sehingga Suriah menjadi sebagai suatu Negara satu partai tanpa pemilu yang bebas.

Kaum dan etnis minoritas menghadapi diskriminasi di sektor publik. Ribuan kaum Kurdi Suriah ditolak kewarganegaraannya sejak tahun 1962 dan keturunan mereka terus diberi label 'orang asing' sampai pada tahun 2011 ketika 120 ribu orang dari sekitar 200 ribu

⁵ Robin Wright, *Dreams and Shadows: The Future of the Middle East*, Penguin Press, New York, 2008, hlm. 212-261.

⁶ Radwan Ziadeh, *Power and Policy in Syria: Intelligence Services, Foreign Relations and Democracy in the Modern Middle East*, I.B. Tauris, London, 2011, hlm. 59.

⁷ Human Rights Watch, 2011, "World Report 2011: Syria Events of 2010", <https://www.hrw.org/world-report/2011/country-chapters/syria>, diakses tanggal 20 Desember 2015, jam 10.12 WIB.



stateless Kurdi diberikan kewarganegaraan pada tanggal 6 April dengan keputusan Presiden Bashar al-Assad.

Menanggapi pemberontakan, Hukum Nasional Suriah telah diubah untuk memungkinkan polisi dan salah satu dari pasukan keamanan nasional untuk menahan tersangka selama delapan hari tanpa surat perintah. Penangkapan tersebut difokuskan terhadap dua kelompok: aktivis politik, dan laki-laki dan anak laki-laki dari kota-kota yang akan mengepung angkatan darat Suriah.⁸ Setidaknya 27 pusat-pusat penyiksaan yang dijalankan oleh badan intelijen Suriah diungkapkan oleh *Human Rights Watch* pada 3 Juli 2012. Bentrokan sporadik mulai terjadi antara pembelot dan pasukan keamanan. Pada bulan Oktober, dibentuklah tentara pembebasan Suriah, *Free Syrian Army* (FSA). Pasukan pemerintah Suriah masih melanjutkan penindasan, ada banyak laporan yang menyebutkan bahwa penduduk sipil diambil dari rumah mereka lalu dibunuh bahkan sampai ada yang dimutilasi.

Pada tahun 1953, Suriah telah meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1949. Namun, hingga saat ini Suriah belum menerapkan ketentuan-ketentuan pokok yang diatur di dalam Konvensi Jenewa tahun 1949, khususnya Konvensi Jenewa IV tahun 1949 mengenai perlindungan terhadap penduduk sipil.

2. Sejarah dan Penggunaan Konvensi mengenai Pengungsi di Eropa⁹

Konvensi 1951 tentang Pengungsi telah menghasilkan penerapan-penerapan yang sangat berbeda di Eropa. Beberapa kategori hukum dan sosial yang muncul bervariasi dari satu negara ke negara lainnya dan yang hak-haknya pun juga bervariasi. Konvensi Pengungsi memberikan status pengungsi di bawah Konvensi Jenewa 1951. Mereka dibagi menjadi dua kelompok. Pertama, ada 'kuota' pengungsi yang diambil sebagai sebuah kelompok dan di bawah program atau rencana tertentu. Kedua, ada pengungsi 'spontan' yang tiba di Eropa atas kemauan sendiri dan membuat aplikasi suaka menurut prosedur nasional.

Konvensi Jenewa 1951 menetapkan kewajiban bagi Negara pemberi status pada pengungsi dan membuat sejumlah rekomendasi mengenai kerja dan kesejahteraan yang meliputi pendistribusian, perumahan, pendidikan, bantuan publik dan semua aspek kesehatan serta jaminan sosial. Deklarasi PBB mengenai HAM juga membuat argumen untuk syarat-syarat bagi kehidupan yang baik pada pasal 25 ayat 1. Deklarasi ini juga mencakup hak atas pekerjaan dan pendidikan.

a. Perlindungan terhadap Penduduk Sipil Suriah berdasarkan Konvensi Jenewa Tahun 1949

⁸ N.N, *No Room to Breathe: State Repression of Human Rights Activism in Syria*, Human Rights Watch, New York, 2007, hlm. 8-13.

⁹ Daniele Joly dan Clive Nettleton, *Refugees: Asylum in Europe?*, Westview Press, Colorado, 1992, hlm. 17-21.



Konvensi ini bermaksud melindungi penduduk sipil secara umum dari akibat-akibat perang tertentu. Ketentuan-ketentuan ini bertujuan untuk membatasi akibat-akibat tertentu yang ditimbulkan oleh perbuatan-perbuatan perang pihak-pihak dalam konflik bersenjata dan dengan demikian secara tak langsung melindungi penduduk sipil terhadap kerusakan dan penderitaan yang ditimbulkan perang. Namun, Konvensi Jenewa IV tahun 1949 tampaknya tidak berlaku efektif pada perang sipil yang saat ini terjadi di Suriah. Di Suriah, sekitar 27 ribu penduduk sipil yang tidak terlibat dalam konflik bersenjata menjadi korban tewas dalam perang yang sedang berlangsung. Bahkan, diantaranya banyak terdapat anak-anak dan perempuan. Baru-baru ini, senjata kimia telah dilancarkan sehingga menyebabkan banyak penduduk sipil tewas, walaupun Bashar sendiri menyangkal bahwa serangan kimia tersebut dilakukan oleh pemerintahnya.

Pada konflik bersenjata non internasional Suriah telah terjadi pelanggaran Hukum Internasional yang tergolong berat. Menurut Pasal 27 Konvensi Jenewa IV Tahun 1949, menyebutkan bahwa kejahatan perang terjadi pada situasi perang dan yang diserang serta dibunuh adalah penduduk sipil termasuk di dalamnya wanita dan anak-anak dan penyerangan dilakukan dalam skala besar, pembunuhan dilakukan dengan sengaja, melakukan tindakan penganiayaan, perlakuan tidak berperikemanusiaan dan penahanan sewenang-wenang yang seharusnya merupakan kelompok orang yang wajib dilindungi menurut konvensi.

Sementara Pasal 49 menyebutkan bahwa setiap kasus yang termasuk kejahatan internasional (*grave breaches*) maka pelaku harus mempertanggungjawabkannya secara individu. Orang yang pertama kali diminta pertanggungjawabannya ketika terjadi pelanggaran berat adalah orang yang secara langsung melakukan pelanggaran tersebut. Namun pada Pasal 86 Protokol Tambahan I, menjelaskan bahwa menurut Hukum Humaniter Internasional fakta suatu pelanggaran yang dilakukan oleh seorang bawahan sama sekali tidak membebaskan atasannya dari tanggung jawab pidana atau disiplin, apabila atasannya tersebut mengetahui atau telah mendapat keterangan yang seharusnya memungkinkan mereka dalam keadaan pada pelanggaran dan apabila mereka tidak melakukan tindakan dalam batas kekuasaan mereka untuk mencegah pelanggaran atau menindak pelanggaran tersebut.

Hukum Internasional mengenal prinsip-prinsip pertanggungjawaban Negara dalam suatu konflik bersenjata yang melanggar kewajiban internasional atau melanggar perjanjian internasional. Tanggung jawab Negara dalam Hukum Humaniter Internasional tercermin dalam Konvensi Jenewa Tahun 1949, Pasal 51 Konvensi I, Pasal 52 Konvensi II, Pasal 131 Konvensi III, dan Pasal 148 Konvensi IV.¹⁰ Pasal-pasal

¹⁰ H. Jaka Triyana, 2000, *Relevansi Penerapan prinsip Pembedaan (Distinction people) dan Penerapan Sanksi DK PBB Terhadap upaya Perlindungan Penduduk*



dalam Konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut menyiratkan bahwa para Negara-negara peserta tidak diperbolehkan menghindari sanksi dalam kaitannya terhadap perlindungan korban konflik bersenjata termasuk perlindungan terhadap penduduk sipil apabila terbukti melakukan pelanggaran.

b. Perlakuan Pengungsi di Eropa Barat¹¹

Pemerintah Eropa Barat, terutama dari Negara-negara Uni Eropa, bersama-sama bekerjasama dalam rangka untuk menyelaraskan kebijakan suaka yang mereka miliki, sebuah proyek tanpa konflik. Negara-negara memiliki kepentingan nasional tertentu dan beberapa kelompok Negara yang berbagi pandangan umum menentang Negara-negara dari kelompok lainnya.

Jelas bahwa masalah pengungsi ini membuat benua Eropa terpecah antara Eropa Utara dan Eropa Selatan. Secara tradisional Spanyol, Italia, Portugal dan Yunani adalah Negara-negara yang menjadi titik utama untuk masuk dan menjadi Negara transit untuk para pengungsi yang cenderung bergerak ke utara untuk menemukan kondisi yang lebih baik untuk menetap. Selain itu, Italia telah mengikuti reservasi untuk tanda tangan Protokol 1967 yang berarti bahwa Italia tidak mengakui pengungsi non Eropa sampai tahun 1990. Negara-negara Utara ingin Negara tetangga selatan mereka

untuk menyelesaikan pengungsi yang tiba di wilayah mereka, karena mereka tidak mampu lagi menanggung beban tambahan ini dan juga mereka tidak memperoleh keuntungan apapun dari pemasalahan pengungsi yang terjadi.

c. Schengen, Trevi dan Komisi Eropa

Kelompok Schengen ditangguhkan sistem bekerjanya pada tahun 1989 sebagai konsekuensi dari peristiwa penyatuan kembali Negara Jerman, namun meskipun demikian perjanjian ditandatangani pada 19 Juni 1990. Italia, yang mana bukan Negara pihak peserta perundingan bergabung pada tanggal 27 November 1990, yang juga diikuti oleh Spanyol dan Portugal yang menandatangani perjanjian pada tanggal 25 Juni 1991. *The Schengen Agreement* perlu diratifikasi oleh parlemen nasional dan sejumlah peraturan perundang-undangan, karena perjanjian ini harus diperkenalkan sesuai dengan hukum dari Negara-negara yang bersangkutan.

Trevi Group didirikan pada tahun 1975 dan termasuk perwakilan dari Kementerian Dalam Negeri dan Kehakiman dari semua 12 Negara *European Community*, yang mengadakan pertemuan setiap enam bulan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan dalam hal terorisme, narkoba dan imigrasi ilegal. Konvensi yang berasal dari Grup Trevi berada di bawah Dewan Dua Belas, sebuah sub-grup dari Kelompok Ad Hoc Imigrasi dari Grup Trevi yang didirikan pada tahun 1980-an.

Sipil pada Pelanggaran Berat HHI, Mimbar Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 35.

¹¹ Daniele Joy dan Clive Nettleton, Op.Cit., hlm. 97-100.



Konvensi Menentukan Negara yang Bertanggung Jawab untuk Memeriksa Aplikasi Asylum yang Bersarang di Salah Satu Negara Anggota Masyarakat Eropa (selanjutnya disebut sebagai Konvensi Dublin), ditandatangani di Dublin pada tanggal 15 Juni tahun 1990 oleh semua Negara anggota *European Community*, kecuali Denmark yang menandatangani pada bulan Juni 1991. Konvensi kedua berhubungan dengan kontrol di perbatasan eksternal *European Community*. Konvensi ini mendefinisikan mengenai titik masuk, dan bagaimana menangani perjanjian-perjanjian dengan Negara-negara ketiga (anggota *non-European Community*) dan lalu lintas perbatasan yang kecil. Hal ini termasuk usulan untuk menyusun daftar komputerisasi dari *persona non grata* di wilayah *European Community*. Kekhawatiran lainnya adalah keterpaduan mengenai kebijakan dan praktik dari Negara *European Community* tentang visa, dengan mengeluarkan Visa Komunitas.

Penandatanganan Konvensi ini direncanakan untuk pertemuan di Roma pada bulan Desember 1991 (selanjutnya disebut sebagai Konvensi Roma), ditunda akibat dari ketidaksepakatan pembagian wilayah Gibraltar. Kedua konvensi diratifikasi oleh Parlemen Negara anggota setelah ditandatangani oleh semua ke-12 Negara.

d. Penyebaran Orang Asing¹²

Sebuah perbedaan pandangan dari Dewan Dua Belas

(Konvensi Roma) dan Komisi di satu sisi dan Negara-negara Schengen di sisi lain mengenai pengungsi dalam batas-batas *European Community*. Proposal Schengen memperlakukan pengungsi dengan cara yang sama seperti orang asing lainnya yang memegang izin tinggal dari salah satu Negara penandatanganan perjanjian. Mereka akan dapat bergerak bebas dalam batas-batas Negara Schengen jika mereka mempunyai dokumen perjalanan yang sah, namun akan diwajibkan untuk menyatakan diri kepada pihak yang berwenang pada wilayah masuk atau dalam waktu tiga hari masuk (pilihan dari Negara-negara penandatanganan perjanjian). Beberapa pengungsi mungkin termasuk dalam ketentuan ini jika mereka memegang izin tinggal sementara dan sebuah dokumen perjalanan yang dikeluarkan oleh salah satu Negara Schengen. Pada bulan April 1988, Perancis telah menyatakan keberatan terhadap usulan ini.

Konvensi Roma dan Komisi mengadopsi sikap yang berbeda, memperdebatkan bahwa tidak adanya pemeriksaan perbatasan akan tidak mungkin mencegah para pencari suaka dan pengungsi yang beredar dan mereka menyimpulkan bahwa itu adalah cara yang terbaik dan meletakkan beberapa pesan kedalam pergerakan mereka. Menurut Komisi yang menginstruksikan dan Konvensi Roma, pengungsi harus diizinkan untuk tinggal di Negara *European Community* lainnya selama tiga bulan tanpa visa, dan pencari suaka yang menyeberangi perbatasan internal yang harus mendaftar ke pihak kepolisian dalam waktu 72 jam.

¹² Ibid, hlm. 104.



Pedoman menetapkan bahwa mereka diizinkan untuk tinggal sampai satu bulan tapi tidak bisa mendapatkan fasilitas kesehatan dan sosial yang diberikan.

3. Kebijakan-kebijakan Uni Eropa terhadap Pengungsi Timur Tengah

a. *Common European Asylum System (CEAS)*

Common European Asylum (CEAS) merupakan standar bagi Negara-negara UE ketika Negara-negara UE menghadapi masalah pengungsian. Terbentuknya CEAS merupakan salah satu implementasi penerapan nilai-nilai hak asasi manusia yang menjadi perhatian Negara-negara anggota UE secara keseluruhan. Pada tahun 1999, UE bekerja untuk membangun kerangka legislatif dalam penanganan masalah pengungsi yang kemudian terbentuklah CEAS yang didasarkan pada Artikel 14 dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948, yang menyatakan bahwa terdapat hak-hak pengungsi untuk terhindar dari tindakan kekerasan dari Negara lain.¹³ Pengaturan masalah pengungsi ini kemudian pada tahun 1999 hingga 2005 menghasilkan beberapa ketentuan dalam penanganan masalah pengungsi. Pengaturan mengenai solidaritas finansial yang

menghasilkan *European Refugee Fund*, lalu perlindungan pengungsi dalam *Temporary Protection Directive*, dan *Family Reunification Directive*.

b. *European Asylum Support Office (EASO)*

Organisasi ini dibentuk untuk melindungi dan menangani masalah pengungsi di kawasan Eropa. Tidak meratanya jumlah pengungsi di setiap Negara Eropa menjadi pekerjaan EASO. EASO bekerjasama dengan Negara asal dan Negara ketiga untuk merelokasi pengungsi. Hal ini dilakukan supaya pengungsi mendapatkan penanganan yang tepat. Selain itu juga permasalahan finansial Negara penerima menjadikan alasan dilakukannya relokasi pengungsi.¹⁴

EASO ada di Italia dan Yunani. Salah satu hal yang telah dilakukan oleh EASO adalah melakukan relokasi. Relokasi yang dilakukan EASO bertujuan untuk menyamakan jumlah pengungsi sehingga para pengungsi dapat penghidupan yang layak. Selama di kamp penampungan EASO memberikan pelatihan kepada para pengungsi, dan pendampingan hukum.

c. *European Neighbourhood Policy (ENP)*

¹³ Hirshi Anadza, 7 April 2014, "Dominasi Kedaulatan Negara dalam Integrasi Pemerintahan Uni Eropa", http://hirshianadza-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-98016-GLOBTA-Dominasi%20Kedaulatan%20Negara%20dalam%20Integrasi%20Pemerintahan%20Uni%20Eropa.html, diakses tanggal 5 Desember 2015, jam 22:45 WIB.

¹⁴ Ani Kartika Sari, 2015, "Upaya Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi dari Negara-Negara Mediterania Selatan di Kawasan Eropa". *e-Journal Ilmu Hubungan Internasional*. Volume 3, No. 3, <http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2015/08/1340.-Ani-Kartika-S-0902045003.pdf>, diakses tanggal 20 Januari 2016, jam 23:19 WIB.



Untuk menanggulangi atau mengurangi dampak dari pengungsi Timur Tengah, Uni Eropa sebagai lembaga tertinggi di kawasan Eropa mengeluarkan kebijakan *European Neighbourhood Policy* (ENP). Kebijakan ENP ini dimaksudkan untuk membantu Negara-negara tetangga Uni Eropa untuk mencapai kemakmuran. Langkah-langkah yang menunjukkan dukungan Negara Eropa bagi Negara kawasan Timur Tengah untuk mengambil jalan transisi dan proses reformasi. Hal tersebut dilakukan oleh Uni Eropa untuk membatasi masuknya pengungsi ke kawasan Eropa setelah adanya peristiwa *Arab Spring*.

Dalam program ENP, tidak hanya memperkuat kerjasama di bidang politik dan ekonomi saja, melainkan juga untuk memberikan dana langsung kepada Negara-negara tersebut untuk memperbaiki kondisi Negeranya. Namun, program ENP tidak memberikan efek positif terhadap perekonomian Negara kawasan Timur Tengah.

d. Kedudukan Konvensi HAM Eropa dalam Sistem Hukum Uni Eropa

Perlindungan HAM dalam sistem hukum Uni Eropa selama ini lebih diarahkan pada kewajiban Uni Eropa untuk tidak melanggar HAM ketika dalam menjalankan wewenangnya.¹⁵ Saat ini Uni Eropa telah meningkatkan efektivitas

aturan-aturan HAM dalam sistem hukum 'internal', seperti dimasukkannya ketentuan-ketentuan tentang HAM ke dalam traktat-traktat Uni Eropa. Traktat-traktat itu juga memberikan kewenangan yang lebih tinggi kepada *European Court of Justice* (ECJ). Perluasan terhadap perlindungan HAM tak berarti bahwa UE menjadi '*role model*' dalam melaksanakan perlindungan HAM.

B. Tanggung Jawab Negara-negara Eropa dalam Menangani Pengungsi Konflik Timur Tengah

1. Peraturan Perundang-Undangan tentang Pengungsi

a. Instrumen Pengungsi di Eropa

Dewan Eropa telah menetapkan sejumlah instrumen tentang pengungsi. Beberapa di antaranya yang paling penting adalah:

- (a) Persetujuan Eropa tentang Penghapusan Visa bagi Pengungsi (1959);
- (b) Resolusi 14 (1967) tentang Suaka Bagi Seseorang dalam Bahaya Pengejaran;
- (c) Persetujuan Eropa tentang Pengalihan Tanggung jawab bagi Pengungsi (1980);
- (d) Rekomendasi tentang Harmonisasi Prosedur Nasional sehubungan dengan Suaka (1981);
- (e) Rekomendasi tentang Perlindungan bagi Orang-orang yang Memenuhi Kriteria Konvensi Jenewa yang secara Resmi Bukan Pengungsi (1984);
- (f) Konvensi Dublin (1990), yang mencantumkan kriteria untuk

¹⁵ Tawhida Ahmed dan Israel de Jesus Butler, "The European Union and Human Rights: An International Law Perspective (pdf)", <http://www.ejil.org/journal/vol17/no4/art4.pdf>, hlm. 771, diakses tanggal 20 Januari 2016, jam 23:30 WIB.



menentukan Negara anggota mana yang bertanggung jawab untuk mempelajari permintaan suaka, ketika peminta suaka menyampaikan permohonan suaka kepada satu Negara anggota atau lebih.

Konvensi Eropa tentang ekstradisi dan jaminan sosial juga memuat ketentuan-ketentuan tentang pengungsi.

b. Prinsip *Non-Refoulement* di Eropa

Prinsip *non-refoulement* adalah larangan atau tidak diperbolehkannya suatu negara untuk mengembalikan atau mengirimkan pengungsi ke suatu wilayah tempat dia akan menghadapi persekusi atau penganiayaan yang membahayakan hidupnya karena alasan-alasan yang berkaitan dengan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau karena keyakinan politiknya.¹⁶

Negara yang mempraktikkan prinsip *non-refoulement* tak terbatas hanya Negara-negara yang merupakan pihak dari Konvensi mengenai Status Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 saja. Negara-negara lain yang tidak menjadi pihak dari konvensi tersebut pada kenyataannya juga menghormati dan menaati prinsip *non-refoulement*. Mengenai penerapan hukum kebiasaan internasional disebutkan juga dalam Pasal 38 Konvensi Wina tahun 1969 dimana pada intinya menetapkan bahwa hukum kebiasaan

internasional mengikat bagi semua negara.¹⁷

Organisasi UE terdiri dari 28 negara. Negara-negara tersebut antara lain adalah: Austria, Belgia, Bulgaria, Kroasia, Siprus, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hongaria, Irlandia, Italia, Latvia, Lithuania, Luksemburg, Malta, Belanda, Polandia, Portugal, Rumania, Slowakia, Slovenia, Spanyol, Swedia dan Inggris Raya. Ke-28 negara anggota UE ini telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.¹⁸ Jika prinsip *non-refoulement* tetap harus diterapkan di suatu negara tempat pengungsi mencari perlindungan walaupun negara tersebut bukan merupakan negara peserta penandatanganan Konvensi 1951, maka prinsip *non-refoulement* wajib harus lebih dijunjung tinggi dan dilaksanakan dalam prakteknya di Negara-negara peratifikasi Konvensi 1951.

2. Pelanggaran Hak Pengungsi

a. Upaya Pembatasan

Kecenderungan untuk menutup pintu terhadap pengungsi semakin bertambah. Beberapa Pemerintah, karena menghadapi gelombang pengungsi, pekerja migran dan pendatang ilegal, telah memperkenalkan upaya-upaya pembatasan yang menghalangi akses masuk kedalam wilayah mereka.

¹⁶ Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (Second Edition), Oxford University Press, Oxford, 1988, hlm. 117.

¹⁷ Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional*, PT Tatanusa, Jakarta, 2007, hlm. 186.

¹⁸ Data dari: <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>, diakses pada tanggal 26 Februari 2016, jam 11:52 WIB.



Upaya-upaya ini termasuk rumit dan mahal dalam proses permohonan visa, bagi warga Negara dari sejumlah Negara, dan penjatuhan denda terhadap perusahaan penerbangan pembawa penumpang asing yang tidak memiliki dokumen.

b. Perlakuan Buruk terhadap Pengungsi

Pada beberapa kasus, standar perlakuan minimum terhadap pengungsi tidak dihormati. Prosedur penentuan pengungsi yang tidak sesuai, dan pemulangan kembali di pelabuhan udara dan wilayah perbatasan, menyebabkan masalah besar bagi sejumlah pengungsi. Terkadang, pemulangan kembali dilakukan dalam bentuk yang tidak manusiawi seperti pemulangan dengan paksa terhadap pengungsi ke Negara asalnya di mana jiwa, kemerdekaan dan keamanan mereka dapat terancam. Bahkan perahu para pengungsi pernah didorong kembali ke laut supaya mereka mati karena kelaparan atau menjadi sasaran yang mudah bagi ikan hiu atau perompak, ketika mereka mencoba mendarat pada suatu pantai.

Contoh lain mengenai perlakuan buruk termasuk serangan fisik, penahanan terhadap pengungsi dalam waktu yang panjang dan tanpa alasan yang sah, dan prosedur interogasi yang kasar. Pemerintah dapat pula gagal untuk memberikan perlindungan yang layak bagi pengungsi, sehingga dengan demikian mengekspos mereka pada bahaya serangan rasial dan *xenophobia*.

c. Peningkaran terhadap Hak Pengungsi

Persoalan pengungsi tidak selesai pada saat mereka akhirnya dapat menyeberangi perbatasan dan melampaui tahap pertama pengungsi, yang seperti disebutkan di atas, sering termasuk periode penahanan dan/atau proses interogasi. Ketika permohonan suaka mereka sedang diproses dan bahkan setelah status mereka sebagai pengungsi telah ditentukan, mereka mungkin saja menghadapi sejumlah pembatasan dan halangan.¹⁹

Dalam beberapa contoh, pengungsi dibatasi dalam suatu kamp, dan akses pada pengadilan dan bantuan hukum ditolak. Lebih jauh lagi, pengungsi mungkin tidak dapat memperoleh pekerjaan, memiliki usaha atau membeli tanah. Kenyataannya, pada banyak kasus di mana pengungsi tidak dipulangkan dengan paksa, mereka mungkin merasa dipaksa pergi karena buruknya keadaan hidup mereka di Negara tuan rumah.

d. Pelanggaran terhadap Hak untuk Hidup, Hak atas Kemerdekaan dan Keamanan

Pada beberapa tempat, para pengungsi secara rutin menjadi sasaran pengejaran dan penganiayaan. Banyak yang meninggal dalam serangan militer atau serangan bersenjata pada kamp

¹⁹ Adirini Pujayani, September 2015, "Isu Pencari Suaka dan Kebijakan Uni Eropa". Vol. VII, No. 17/I/P3DI, http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-17-I-P3DI-September-2015-16.pdf, diakses pada tanggal 21 Januari 2015, jam 20:25 WIB.



atau penampungan pengungsi. Pemuda dan anak kecil sering dimasukkan ke dalam gerombolan bersenjata dan gerilya, dan dipaksa bertempur dalam perang saudara. Pengungsi perempuan dan anak-anak merupakan kelompok yang paling rentan. Konvensi Hak Anak (1992) membuat ketentuan khusus untuk memberikan “perlindungan yang tepat dan bantuan kemanusiaan” kepada pengungsi anak-anak. Perempuan merupakan kelompok terbesar pengungsi dunia, mereka sangat sering menjadi sasaran kekerasan fisik dan seksual di Negara tempat mengungsi.

e. Pengungsi dan Serbuan Rasial atau *Xenophobia*

Terdapat tanda-tanda meningkatnya serangan hebat terhadap pengungsi dan pencari suaka pada tahun-tahun terakhir. Saat ini para pengungsi di sejumlah Negara di mana fenomena tersebut telah mencapai jumlah yang besar, hidup dalam keadaan penuh ketakutan akan serangan dan ancaman fisik terhadap jiwa dan keamanan mereka. Sebagai kelompok pendatang yang paling rentan, pengungsi seringkali menjadi sasaran utama kebencian rasial. Perdebatan politik pada beberapa Negara cenderung mengaburkan semua masalah yang berhubungan dengan pendatang asing. Pencari suaka, pengungsi, pekerja migran, imigran dan pekerja musiman seringkali disatukan sebagai pendatang asing. Muncul tiga konsekuensi karena terjadinya hal ini. Pertama, prinsip perlindungan dan untuk tidak memulangkan kembali yang harusnya diterapkan

pada pengungsi, telah berulang kali dilanggar. Kedua, jumlah insiden kekerasan yang dilakukan terhadap pengungsi semakin meningkat. Ketiga, masalah pengungsi mulai dilihat sebagai masalah politik daripada masalah kemanusiaan, dan hubungan antara kebijakan imigrasi dan kebijakan pengungsi mulai kabur.

3. Perlakuan Negara-negara Eropa terhadap Pengungsi Timur Tengah (Suriah)

a. Jerman²⁰

Jerman jadi tujuan utama para pengungsi karena warga dan pemerintah Jerman menerima para pengungsi dengan tangan terbuka, terlepas dari insiden serangan Neo-Nazi. Jerman telah mendulang pujian dunia di tengah penilaian betapa cepatnya nilai-nilai Eropa nyaris ambruk di bawah tekanan krisis pengungsi. Kanselir Jerman tidak memberi ruang sama sekali pada aksi-aksi ekstrim kanan yang menentang kehadiran pengungsi dan pencari suaka politik.

Bagi kalangan kiri, menerima pengungsi adalah penting guna menunjukkan solidaritas kepada mereka yang menghadapi persekusi dan perang. Bagi kalangan konservatif, menerima pengungsi juga ada manfaat pragmatis. Jerman adalah Negara yang makin menua (*ageing society*) dengan jumlah penduduk yang makin sedikit dan

²⁰ Enoz Trapfosi, “Cara Jerman Sikapi Krisis Pengungsi di Eropa”, Satu Islam, <http://www.satuislam.org/internasional/cara-jerman-sikapi-krisis-pengungsi-suriah-di-eropa/>, diakses tanggal 21 Januari 2016, jam 11.30 WIB.



mungkin bisa mengambil manfaat dari mengalirnya pekerja yang masih muda, berbakat dan bermotivasi tinggi.

Meski demikian Jerman nampaknya ingin berbagi beban dengan 28 Negara Uni Eropa lain atas krisis ini. Ia telah menyiapkan usulan untuk pembagian pengungsi yang diperkirakan akan mencapai 800 ribu orang itu secara adil semua anggota untuk dibahas di Brussel. Merkel menegaskan bahwa jika Eropa gagal mengatasi krisis pengungsi ini maka kaitan Eropa dengan hak asasi universal akan hancur. Ia juga menegaskan bahwa jika Uni Eropa tidak menunjukkan solidaritasnya dan menerima bagian tanggung jawabnya masing-masing, maka cita-cita tentang Eropa yang tanpa perbatasan di bawah kesepakatan Schengen akan sangat dipertaruhkan.

b. Yunani²¹

Sebagai bagian dari UE, Yunani seharusnya mengimplementasikan nilai-nilai CEAS yang menjadi rujukan UE dalam menangani masalah pengungsi. UE sendiri telah melakukan beberapa nilai yang terkandung di CEAS dalam menangani masalah pengungsi Suriah ini. Setidaknya UE telah mendonasikan bantuan finansial terhadap pengungsi yang berada di

beberapa Negara yaitu Jordania, Libanon, dan Turki. Sudah 1,9 miliar € telah dikerahkan oleh UE ke Negara Suriah dan Negara tetangganya baik dari komisi maupun gabungan dana dari Negara anggota UE untuk menangani dampak konflik yang terjadi di Suriah termasuk masalah pengungsian. Namun, untuk poin kedua yaitu pemberian perlindungan sementara, beberapa Negara UE masih belum menerapkan pengaturan ini terutama Yunani.

Ada beberapa sebab domestik yang menyebabkan Yunani menolak bahkan mengusir pengungsi dari Suriah. Pertama, arus pengungsi Suriah yang tidak kunjung reda sehingga kamp pengungsian penuh sesak sedangkan Yunani sendiri tidak mampu menangani proses suaka dengan lancar. Kedua, krisis ekonomi yang melanda Yunani sejak tahun 2008. Krisis ini juga menjadi alasan bagi UE dalam mengklarifikasi penolakan pengungsi Suriah yang terjadi di Yunani. Krisis ini dianggap krisis yang parah sehingga pemerintah Yunani lebih memilih berhemat dan sibuk membenahi masalah keuangan agar bisa menyejahterakan penduduknya. Sehingga, pemberian kebutuhan dan akomodasi terhadap pengungsi tidak menjadi fokus utama. Ketiga, Yunani menganggap pengungsi Suriah sebagian besar memiliki penyakit menular yang bisa membahayakan penduduk Yunani sendiri. Sehingga, demi keamanan nasional, maka Yunani mengusir sebagian besar pengungsi dari Suriah.

²¹ Hirshi Anadza, 7 April 2014, "Dominasi Kedaulatan Negara dalam Integrasi Pemerintahan Eropa", http://hirshianadza-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-98016-GLOBTA-Dominasi%20Kedaulatan%20Negara%20dalam%20Integrasi%20Pemerintahan%20Uni%20Eropa.html, diakses tanggal 21 Januari 2016, jam 12.00 WIB.



c. Slovakia²²

Kementerian Dalam Negeri Slovakia secara tegas menolak kedatangan pengungsi Muslim. Namun, mereka tetap menerima 200 pengungsi Suriah Kristen karena kurangnya infrastruktur, termasuk kekurangan masjid di Negara Eropa Timur tersebut. Juru bicara Kementerian Dalam Negeri mengatakan, jika Slovakia hanya Negara transit dan bukan pilihan yang menarik untuk tinggal dalam jangka panjang, terutama bagi umat Islam. Juru bicara itu membantah jika langkah tersebut diskriminatif dan menegaskan jika keputusan untuk mengakomodasi pengungsi Kristen adalah untuk menjaga kohesi masyarakat. Slovakia sendiri bukan satu-satunya Negara yang ingin memberikan prioritas kepada para pengungsi Suriah dan kelompok migran lainnya yang datang ke Eropa.

d. Perancis

Perancis telah memberikan bantuan lebih dari 25 juta euro menyusul bantuan 100 juta euro yang sudah digelontorkan.²³ Uang tersebut

digunakan untuk berbagai macam proyek termasuk pembersihan ranjau di kota Kurdi Suriah, Kobani, atau membangun perumahan di wilayah otonomi Kurdi di Irak Utara. Menanggapi seruan PBB untuk pendanaan di Negara-negara tetangga, Fabius mengatakan sebanyak 15 juta euro akan disisihkan untuk kamp-kamp pengungsi di wilayah tersebut. Perancis sendiri berencana untuk menerima 24 ribu pengungsi Suriah dari kamp-kamp di kawasan di Timur Tengah selama dua tahun ke depan.

Nasib ratusan ribu pengungsi asal Suriah setelah teror bom dan penembakan di Paris bisa dipastikan yang kini tengah berusaha mencari suaka ke berbagai Negara Uni Eropa dan Negara lain akan terkena getahnya.²⁴ Sebagai Negara dengan jumlah penduduk beragama Islam terbanyak di Eropa, Perancis kini dihadapkan pada dilema yang tidak mudah. Di satu sisi, pemerintah telah sepakat untuk ikut menampung paling tidak 24 ribu pengungsi dari Suriah yang terusir dari Negeranya karena konflik ideologi dan perang saudara. Sementara itu, di sisi lain, aksi terorisme yang mengguncang Paris membuktikan bahwa sikap dan tindakan untuk ikut terlibat menampung para pengungsi Suriah ternyata berisiko merugikan keselamatan dan keamanan nasional.

²² Agung Sasongko, "Tolak Imigran Muslim, Slovakia: Kami tak Punya Banyak Masjid", *Republika*, <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/08/20/ntcywo313-tolak-imigran-muslim-austria-kami-tak-punya-banyak-masjid>, diakses tanggal 22 Januari 2016, jam 21:20 WIB.

²³ Reuters, "Perancis: Menerima Pengungsi Berarti Kemenangan bagi ISIS", *CNN Indonesia*, <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150909100708-134-77539/perancis-menerima-pengungsi-berarti-kemenangan-bagi-isis/>, diakses tanggal 22 Januari 2016, jam 23:28 WIB.

²⁴ Redaksi Geotimes, "Nasib Pengungsi Suriah Setelah Teror Bom di Paris", *Geo Times*, <http://geotimes.co.id/nasib-pengungsi-suriah-setelah-teror-bom-di-paris/>, diakses tanggal 22 Januari 2016, jam 23:13 WIB.



Selama ini Perancis memang menjadi salah satu Negara yang proaktif melawan kelompok teroris, khususnya Negara Islam Irak dan Syria (ISIS). Lebih dari 10 ribu tentara Perancis saat ini telah dikerahkan di berbagai Negara. Di antaranya lebih dari tiga ribu tentara di Afrika Barat, dua ribu tentara di Timur Tengah, dan 3200 tentara di Irak. Selain itu, Perancis juga dilaporkan ikut ambil bagian dalam upaya memerangi kelompok afiliasi Al-Qaidah, Islam Maghreb, di Mali pada 2013. Yang terbaru, Presiden Perancis Francois Hollande juga mengumumkan akan mengerahkan kapal induk ke Teluk Persia untuk memerangi dan menghancurkan ISIS.

e. Italia²⁵

Pemerintah Italia mengatakan bahwa Negaranya sudah didatangi pengungsi yang berasal dari Suriah dengan jumlah yang banyak dan selalu meningkat tiap bulannya. Pada bulan Agustus 2013, pengungsi Suriah dengan jumlah 1300 datang ke Italia dengan menggunakan jalur laut. Kemudian pada bulan Desember dengan jumlah 3300 penduduk Suriah berdatangan di sekitar pantai selatan Italia untuk mengungsi di Negara tersebut. Peningkatan arus pengungsi Suriah semakin meningkat sehingga pada awal 2014 Italia didatangi kembali oleh pengungsi Suriah dengan jumlah 4200 orang. Masalah pengungsi menjadi masalah utama di

Italia sejak tahun 2011. Jumlah mereka yang begitu besar dan terus mengalami peningkatan tiap bulannya berbanding lurus dengan peningkatan intensitas konflik di kawasan Timur Tengah, khususnya konflik internal Suriah. Sehingga peningkatan pengungsi tersebut telah menyebabkan beban bagi pemerintah Italia. Menteri Dalam Negeri Italia, Roberto Maroni, juga menyatakan kritiknya terhadap kurangnya perhatian Negara-negara Uni Eropa terhadap gelombang pengungsi yang berawal dari Suriah.

Dalam memenuhi kebutuhan keamanan manusia, para pengungsi yang berasal dari Suriah menuntut Italia bukan hanya harus menyediakan akomodasi akan tetapi pemerintah Italia juga harus memberi makan dan uang saku kepada mereka. Tuntutan tersebut secara langsung mempengaruhi perekonomian Italia, ditambah Italia sedang mengalami krisis ekonomi di Negaranya dan hutang luar negeri dengan jumlah yang besar.

f. Inggris²⁶

Inggris akan mengambil langsung para pengungsi dari kamp pengungsi perang di Timur Tengah. Sedangkan pengungsi yang ada di Eropa atau sedang dalam perjalanan memasuki Eropa secara ilegal tidak akan diambil oleh Inggris. Alasan Inggris menolak menerima pengungsi yang sudah berada di

²⁵ Aprilian Cena, "Pengungsi Suriah di Italia", Jakarta Greater, <http://jakartagreater.com/pengungsi-suriah-di-italia/>, diakses tanggal 22 Januari 2016, jam 23:32 WIB.

²⁶ Yon Dema, "Inggris Terima Pengungsi Suriah, Ini Syaratnya", Tempo, <http://dunia.tempo.co/read/news/2015/09/09/117698908/inggris-terima-pengungsi-suriah-ini-syaratnya>, diakses tanggal 22 Januari 2016, jam 23:58 WIB.



Eropa adalah mereka tidak ingin mendorong lebih banyak lagi pengungsi yang masuk secara ilegal. Mereka mengambil risiko membahayakan nyawa mereka sendiri dan masuk ke suatu Negara melalui sindikat. Proses membuka pintu kepada pengungsi perang Suriah untuk memasuki Inggris secara sah ini akan dilakukan dalam lima tahun dari sekarang. Inggris akan mengadopsi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang pengungsi untuk mengidentifikasi siapa saja yang harus diberi prioritas, anak-anak atau anak yatim.

Sejak berkuasa tahun 2010, Partai Konservatif di bawah David Cameron mengambil kebijakan garis keras terhadap pengungsi. Cameron bahkan berambisi mengurangi angka imigran yang masuk ke Inggris menjadi hanya "beberapa puluh ribu" saja. Bandingkan dengan Jerman yang bersiap menampung lebih dari satu juta pengungsi. Rancangan Undang-undang keimigrasian adalah reaksi terhadap arus pengungsi ke Inggris yang tahun lalu mencapai jumlah 318 ribu orang.

4. Kebijakan Negara Anggota Uni Eropa mengenai Pengungsi Suriah

a. Sikap Sekutu Eropa

Di lain pihak, Amerika Serikat yang merupakan sekutu Eropa tidak berencana meningkatkan jumlah pengungsi yang akan diterima dengan drastis. AS hanya merujuk pada sumbangan sebesar US\$ 4 (empat) miliar untuk bantuan pengungsi. AS memilih untuk mempersenjatai para pemberontak Suriah dan memerangi ISIS.

Sementara sekutu Eropa di Arab yang tergabung dalam Dewan Kerja Sama Teluk, *Gulf Cooperation Council* (GCC), yaitu Qatar, UEA, Arab Saudi, Kuwait, Oman dan Bahrain juga tidak menawarkan tempat untuk pengungsi meskipun memiliki kemampuan untuk mengatasi permasalahan pengungsi. GCC memilih mendanai kelompok pemberontak melawan rezim Presiden Suriah Bashar al-Assad dan mendanai kamp pengungsi yang tersebar di Lebanon, Irak Utara dan Jordania. GCC menunjuk Iran dan Rusia yang mendukung Pemerintahan Suriah Bashar al-Assad untuk turut bertanggung jawab menampung para pengungsi.

b. Fungsi *Common European Asylum System* (CEAS)

Regulasi Dublin menambahkan pencantuman mengenai wilayah Negara-negara yang menjadi batas terluar dari Uni Eropa. Sistem penentuan pertanggungjawaban di atas memungkinkan untuk memperbanyak beban kasus dari Negara anggota yang mempunyai sejarah keimigrasian dan kolonial yang lebih panjang. Apa pun sistem alokasi yang digunakan mungkin akan berdampak terhadap beberapa Negara anggota daripada yang bukan Negara anggota. Selain itu, hanya sekitar 9% dari klaim suaka saat ini yang datang di bawah peraturan Dublin, dan sistem tidak melindungi Negara anggota dari gelombang pengungsi yang semakin bervariasi dari waktu ke waktu. Oleh karena itu tantangan untuk mencapai pembagian tanggung jawab yang lebih besar menimbulkan masalah yang lebih luas daripada sekadar



reformasi atau penggantian dari sistem Dublin. Sebuah sistem yang memandang suaka sebagai tanggung jawab bersama yang dibagi secara adil untuk berbagi tanggung jawab. Berbagi tanggung jawab dapat dilihat dalam dua aspek, keuangan dan administratif. Semakin tanggung jawab tentang administratif dibagi, semakin akan lebih mudah juga untuk berbagi tanggung jawab dalam hal keuangan.

c. Berbagi Biaya Penanganan Pengungsi

The European Refugee Fund dan sumber lainnya memberikan bantuan dana untuk Negara-negara Anggota untuk Negara penerima pengungsi dan proses tuntutan mereka. *European Council of Refugees and Exiles (ECRE)* sebelumnya telah menyerukan pembagian tanggung jawab keuangan.²⁷ Sebuah pendekatan menyeluruh untuk penggantian biaya akan diberikan bagi Negara anggota untuk menghitung dan melaporkan pengeluaran mereka. Hal ini mungkin akan lebih mudah untuk memberikan jumlah yang ditetapkan per klaim suaka. Kantor Dukungan Asylum Eropa (*The European Asylum Support Office*) harus berhati-hati menghitung subsidi ini.

d. Berbagi Sumber dan Pekerjaan

Penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh Negara-negara penerima pengungsi diterapkan untuk beberapa biaya, contohnya:

²⁷ Paul McDonough, Magdalena Kmak dan Joanne van Selm, *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, European Council of Refugees and Exiles, Eropa, 2008, hlm. 30.

pemukiman, atau tunjangan untuk biaya hidup yang lainnya. Beberapa biaya lainnya lebih sulit untuk diukur. Misalnya, sumber umum pemerintah digunakan untuk mendaftar klaim, memberikan informasi kepada pencari suaka dan pejabat, jadwal dan melakukan dengar pendapat, dan menjamin pendidikan anak di bawah umur selama berada di waktu antara pengajuan klaim mereka dan penyelesaian kasus mereka. Beberapa kegiatan ini dapat dilakukan melalui mekanisme umum atau dengan Negara anggota saling bekerjasama. Kombinasi terbaik dari penggantian tanggung jawab Negara anggota di satu sisi dan kolaborasi langsung terdapat di sisi lain, dapat ditemukan melalui proses bertahap dari pengembangan kebijakan dan implementasinya.²⁸

IV. KESIMPULAN

1. Uni Eropa mempunyai standar minimal yang harus dipenuhi untuk para pengungsi, yang disebut dengan CEAS (*Common European Asylum System*), dan diaplikasikan oleh EASO (*European Asylum Support Office*). Tidak hanya penanganan di dalam kawasan Eropa saja, namun untuk mengurangi jumlah pengungsi, UE juga menerapkan kebijakan ENP (*European Neighbourhood Policy*), sebuah kebijakan yang dimaksudkan untuk membantu Negara-negara tetangga UE untuk mencapai kemakmuran. Langkah-langkah yang menunjukkan dukungan Negara Eropa bagi Negara kawasan Timur Tengah untuk mengambil jalan transisi dan proses reformasi.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 34.



2. Beberapa Negara telah cukup baik dalam hal penanganan krisis pengungsi Suriah, contohnya adalah Jerman dan Perancis. Jerman menampung para pengungsi di kamp-kamp dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan mereka. Namun terdapat Negara yang tidak terlalu terbuka untuk menerima pengungsi, misalnya Slovakia yang menolak pengungsi muslim. Banyak Negara Eropa yang bersikap kurang ramah terhadap pengungsi Timur tengah (Suriah). Misalnya saja Italia, Yunani atau Hungaria. Namun, hal ini tidak sepenuhnya salah mereka. Krisis ekonomi dan kekurangan dana juga membuat mereka tidak bisa berbuat banyak untuk pengungsi Suriah. Adanya prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 33 Konvensi 1951 membuat Negara-negara peratifikasi (semua Negara anggota UE) wajib mematuhi aturan dalam konvensi dan tidak melanggar prinsip *non-refoulement*.

V. DAFTAR PUSTAKA

Buku literatur

Anonim. *No Room to Breathe: State Repression of Human Rights Activism in Syria*. New York: Human Rights Watch, 2007.

Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004.

Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law* (Second Edition). Oxford: Oxford University Press, 1988.

Joly, Daniele dan Clive Nettleton. *Refugees: Asylum in Europe?*. Colorado: Westview Press, 1992.

McDonough, Paul, Magdalena Kmak dan Joanne van Selm. *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*. Eropa: European Council of Refugees and Exiles, 2008.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004.

Suryokusumo, Sumaryo. *Hukum Organisasi Internasional*. Jakarta: UI-Press, 1990.

_____. *Studi Kasus Hukum Internasional*. Jakarta: PT Tatanusa, 2007.

Wright, Robin. *Dreams and Shadows: The Future of the Middle East*. New York: Penguin Press, 2008.

Ziadeh, Radwan. *Power and Policy in Syria: Intelligence Services, Foreign Relations and Democracy in the Modern Middle East*. London: I.B. Tauris, 2011.

Regulasi

Konvensi PBB 1951 tentang Status Pengungsi

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB

Konvensi Jenewa 1949

European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees 1959

Konvensi Dublin II

Perjanjian Eropa tentang Pengalihan Pertanggungjawaban bagi Pengungsi (tahun 1980)

Konvensi Eropa untuk Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental tahun 1950



Jurnal online

Ahmed, Tawhida dan Israel de Jesus Butler. *“The European Union and Human Rights: An International Law Perspective (pdf)”*. Tersedia: <http://www.ejil.org/journal/vol17/no4/art4.pdf>, diakses pada tanggal 20 Januari 2016, jam 23:30 WIB.

Hirshi Anadza. *“Dominasi Kedaulatan Negara dalam Integrasi Pemerintahan Uni Eropa”*. Tersedia: http://hirshianadza-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-98016-GLOBTA-Dominasi%20Kedaulatan%20Negara%20dalam%20Integrasi%20Pemerintahan%20Uni%20Eropa.html, diakses pada tanggal 5 Desember 2015, jam 22:45 WIB.

Pujayani, Adirini. *“Isu Pencari Suaka dan Kebijakan Uni Eropa”*. Tersedia: http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-17-I-P3DI-September-2015-16.pdf, diakses pada tanggal 21 Januari 2016, jam 20:25 WIB.

Sari, Ani Kartika. *“Upaya Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi dari Negara-negara Mediterania Selatan di Kawasan Eropa”*. Tersedia: <http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2015/08/1340.-Ani-Kartika-S-0902045003.pdf>, diakses pada tanggal 20 Januari 2016, jam 23:19 WIB.

Laman internet

<http://dunia.tempo.co/read/news/2015/09/09/117698908/inggris-terima-pengungsi-suriyah-ini-syaratnya> diakses pada tanggal 22 Januari 2016.

<http://jakartagreater.com/pengungsi-suriyah-di-italia/> diakses pada tanggal 22 Januari 2016.

<http://geotimes.co.id/nasib-pengungsi-suriyah-setelah-teror-bom-di-paris/> diakses pada tanggal 22 Januari 2016.

<http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150909100708-134-77539/perancis-menerima-pengungsi-berarti-kemenangan-bagi-isis/> diakses pada tanggal 4 Oktober 2015.

<http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/08/20/ntcywo313-tolak-imigran-muslim-austria-kami-tak-punya-banyak-masjid> diakses pada tanggal 22 Januari 2016.

<http://www.satuislam.org/internasional/cara-jerman-sikapi-krisis-pengungsi-suriyah-di-eropa/> diakses pada tanggal 21 Januari 2016.

<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> diakses pada tanggal 20 Februari 2016.

<https://www.hrw.org/world-report/2011/country-chapters/syria> diakses pada tanggal 20 Desember 2015.