

BAB I

PENDAHULUAN

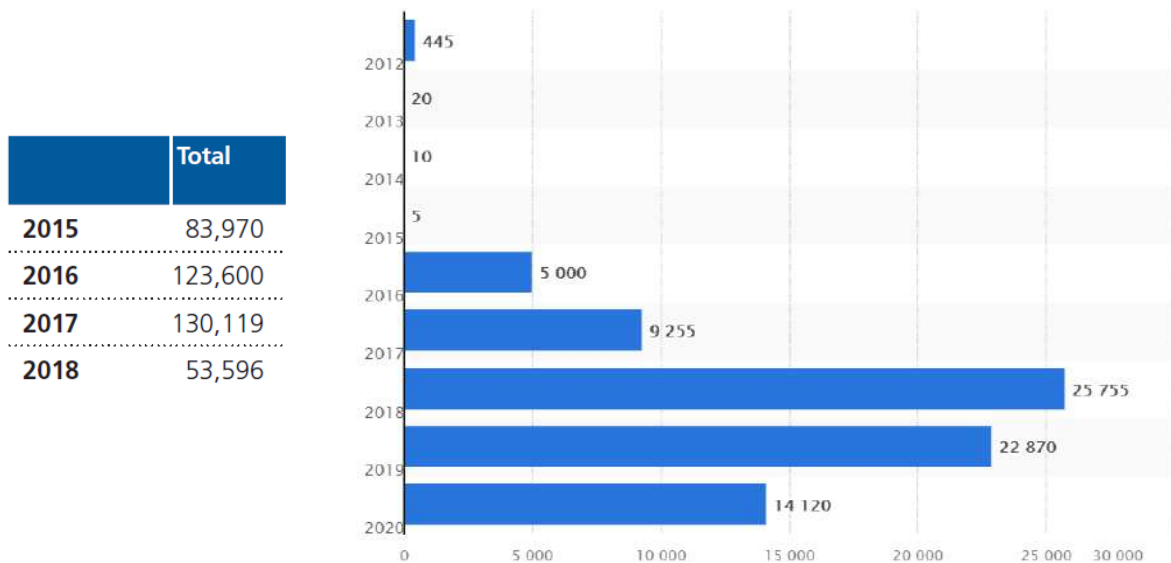
1.1 Latar Belakang Masalah

Persoalan kemanusiaan merupakan isu yang cukup serius dalam dinamika internasional, terutama sejak kesadaran masyarakat internasional terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang mulai tumbuh sejak era Perang Dingin. Hingga saat ini, isu kemanusiaan idealnya tidak boleh dikesampingkan dalam agenda global maupun nasional apapun. Meskipun demikian, bukan berarti penegakan HAM telah berhasil dilakukan, berbagai kasus pelanggaran HAM masih kerap terjadi baik di level nasional maupun internasional dikarenakan adanya kepentingan lain dari masing-masing negara atau aktor yang terlibat. Oleh karena itu, terdapat banyak aktor baru non-negara yang muncul untuk memperjuangkan HAM dan atau setidaknya menyelamatkan sebanyak mungkin nyawa yang terancam akibat kepentingan lain yang seringkali menyangkut stabilitas militer-politik seperti adanya perang sipil.

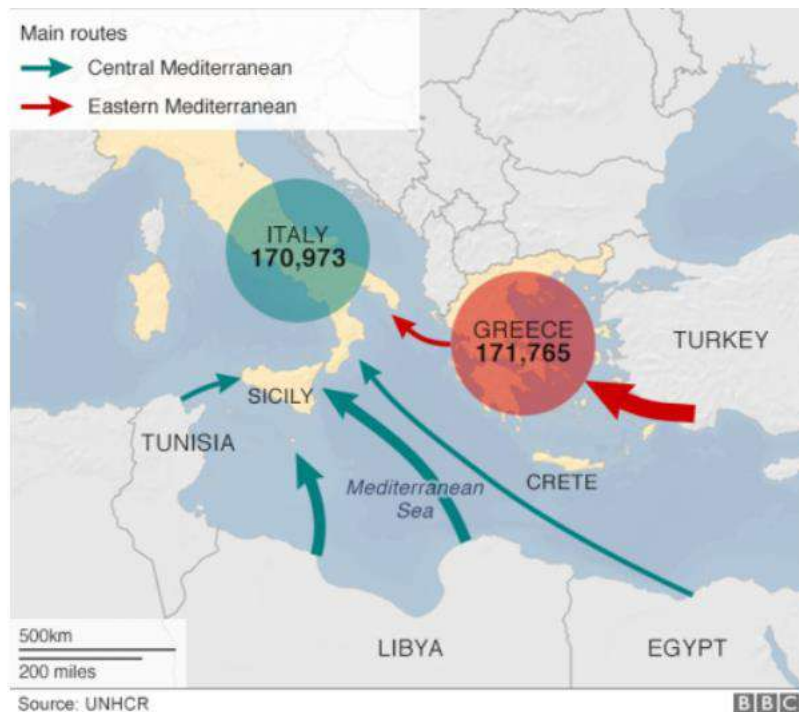
Di antara banyaknya fenomena yang melanggar HAM, pencari suaka atau *asylum seeker* merupakan salah satu korban kemanusiaan yang masih terus berjatuhan hingga saat ini dikarenakan berbagai persoalan seperti konflik perang saudara hingga perang sipil berkepanjangan. Pencari suaka yang dimaksud adalah sebagaimana yang dijelaskan dalam European Parliament (2015) yaitu migran yang berupaya melarikan diri dari penganiayaan di negaranya dan berhak atas perlindungan internasional. Selama proses penetapan status hukumnya di negara selain negaranya masih berlangsung, maka ia disebut sebagai ‘pencari suaka’. Pengungsi yang berupaya lari dari negara asalnya yang sedang berkonflik, juga merupakan subjek perlindungan HAM. Kawasan di Afrika Utara dan Timur Tengah merupakan daerah pengirim jumlah pengungsi yang cukup banyak di Uni Eropa (UE) dari tahun ke tahun. Hal tersebut tidak lepas dari konflik internal yang masih terjadi hingga saat ini, seperti peristiwa *Arab Spring* pada tahun 2010 yang berkelanjutan sampai sekarang. Kondisi tersebut kemudian menjadi pemicu utama

para penduduk untuk menyelamatkan diri dengan bermigrasi ke negara anggota Uni Eropa.

Italia sebagai salah satu negara penerima pengungsi terbanyak di UE sebagaimana dapat diamati pada figure 2, pada awal tahun 2016 menerima sejumlah 181.436 pengungsi melalui jalur laut (Statista, 2021). Jumlah tersebut semakin menurun hingga pada tahun 2018 hanya terdapat 23.037 pengungsi yang datang melalui jalur laut. Menurunnya angka imigrasi pengungsi tersebut disebabkan oleh angka penolakan pencari suaka oleh Italia yang semakin meningkat, di mana pada tahun 2016 sebanyak 5000 penolakan dan tahun 2018 sebesar 25.755 penolakan. Dalam rangka menyikapi upaya pengungsi yang mencoba menyelamatkan diri dari pelanggaran HAM yang terjadi di negara asalnya dimana sebagian besar berasal dari Afrika Utara, negara-negara di Eropa cenderung berupaya menutup diri dengan memperkuat daerah-daerah perbatasan. Berkaitan dengan hal ini, Italia termasuk ke dalam negara anggota EU yang gencar dalam menghadang upaya pengungsi yang mencoba melewati perbatasan Italia melalui *Central Mediterranean Route* (CMR) atau Laut Tengah Mediterania sebagai rute imigrasi paling berbahaya di dunia. Sejak tahun 2016 hingga pada puncaknya yaitu tahun 2018, terjadi penolakan aplikasi pengungsi dalam jumlah yang cukup besar seperti pada gambar 1.



Gambar 1: Jumlah total pemohon pengungsi dan angka penolakan pengungsi di Italia Italia (Hermanin, 2019; Statista, 2021).



Gambar 2: Peta kedatangan imigran di Eropa pada tahun 2016 (UNHCR dalam BBC, 2016).

Menariknya, negara lain seperti Jerman dan Spanyol dengan angka imigrasi terbesar pada tahun 2018, justru mengambil langkah yang lebih aman bagi HAM pengungsi. Jerman yang pada tahun tersebut menerima sebanyak 893,9 ribu pengungsi justru dapat menjamin kelayakan hidup bagi para pengungsi di negara tersebut baik yang legal maupun ilegal. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan dalam Migration Governance Snapshot oleh *The International Organization for Migration* (IOM) the United Nations Migration (2018), pengungsi memiliki akses pada keamanan sosial dan fasilitas kesehatan terlepas dari kebangsaannya, baik bagi yang memiliki dokumen lengkap maupun tidak. Tidak jauh berbeda, Spanyol dengan angka pengungsi yang cenderung tinggi pada tahun 2018 sebesar 648,7 ribu pengungsi juga justru memilih untuk membuka keempat pelabuhannya yaitu Valencia, Mallorca, Barcelona, dan Almeria (Amat dan Garces, 2018). Langkah tersebut dilakukan Spanyol ketika Italia dan Malta menolak untuk membuka pelabuhannya untuk kapal kemanusiaan NGOs untuk menyelamatkan migran. Italia, di sisi lain justru berfokus pada upaya membendung masuknya pengungsi, salah satunya yaitu melalui MoU antara Italia dan Libya pada Februari 2017. MoU tersebut justru berakhir pada banyaknya pelanggaran HAM seperti pemerkosaan pada Pusat Penahanan Resmi Libya yang tidak manusiawi serta merendahkan pengungsi (Hermanin, 2017).

Berbanding terbalik dengan sekuritisasi pengungsi yang dilakukan oleh Italia, Uni Eropa di sisi lain justru telah berkomitmen untuk menjamin keselamatan hak pengungsi melalui berbagai konvensi dan hukum yang mengatur mekanisme negara anggota dalam mengatasi persoalan pengungsi. Salah satunya yaitu pada Konvensi Pengungsi tahun 1951 pasal 33 yang menekankan pada larangan bagi negara dalam kondisi apapun untuk mengembalikan pengungsi ke negara asalnya dimana hidupnya berada dalam bahaya atau disebut dengan prinsip *non-refoulement* (European Parliament, 2015). Prinsip tersebut juga tetap berlaku bagi pengungsi yang masih belum memiliki ketetapan status. Selain itu, larangan pengembalian pengungsi juga diatur dalam Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) pasal 3 ayat 1

yang juga telah dit oleh keseluruhan negara anggota Uni Eropa. Demikian pula pada Universal Declaration of Human Rights sebagai instrumen internasional yang menjamin keselamatan dan HAM bagi setiap orang. Salah satunya yaitu pada pasal 14 ayat 1 yang menjamin hak setiap orang untuk mencari tempat tinggal di negara lain serta bebas dari penganiayaan dalam bentuk apapun (European Parliament, 2015). Selain itu, Regulasi Dublin sebagai komponen penting dalam Common European Asylum System (CEAS) juga bertujuan untuk memastikan bahwa setiap negara anggota Uni Eropa bertanggung jawab terhadap pengungsi dan mencegah adanya aplikasi ganda pengungsi pada lebih dari satu negara (European Commission, 2020).

Topik ini menjadi penting untuk diteliti lebih dalam dikarenakan beberapa hal, *pertama* yaitu sebagaimana negara anggota dari sebuah integrasi yaitu Uni Eropa, Italia seharusnya menerapkan kebijakan yang sejalan dengan komitmennya dengan Uni Eropa sebagai organisasi supranasionalnya. Sikap inkonsisten dari Italia sebagai negara yang paling terdampak oleh krisis migrasi menjadi penting untuk dipahami karena berbagai penyebab di baliknya juga dapat mendorong sikap inkonsisten negara lain terutama *affected states* seperti Italia. *Kedua*, topik ini penting untuk dibahas karena berkaitan langsung dengan implementasi kebijakan redistribusi Uni Eropa yang cukup lemah. Pemerataan pembagian pengungsi di Eropa perlu dilakukan dengan konsisten karena beberapa negara bahkan masih memiliki populasi pengungsi yang jauh lebih sedikit apabila dibandingkan dengan negara terdampak. *Ketiga* persoalan ini juga menunjukkan masih maraknya *xenophobia* bagi masyarakat Eropa terutama Italia yang dapat berimplikasi pada ketidakamanan bagi pengungsi di negara tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Italia sebagai negara anggota Uni Eropa menerapkan kebijakan yang restriktif terhadap pengungsi ketika Uni Eropa bersikap proaktif dalam komitmennya untuk menerima pengungsi?

1.3 Tinjauan Pustaka

Italia merupakan negara anggota dari Uni Eropa yang memiliki konsekuensi berupa keselarasan kebijakan dari domestik Italia hingga keamanan nasionalnya, dengan Uni Eropa. Namun demikian, dalam beberapa kasus terkait imigrasi, keselarasan tersebut cukup sulit ditemukan karena kebijakan Italia yang cenderung berupaya membendung arus pengungsi justru kontradiktif dengan kebijakan resmi Uni Eropa yang mengutamakan keselamatan HAM pengungsi. Langkah Italia dalam membendung arus imigrasi tersebut terus terjadi dan menimbulkan banyak korban. Untuk memahami lebih lanjut terkait kebijakan restriktif Italia terhadap pengungsi, penulis akan terlebih dahulu memberikan beberapa tulisan pendahulu berkaitan dengan fenomena tersebut.

Cervi et al (2020) menuliskan bahwa populisme merupakan pendekatan yang tepat untuk menggambarkan misi pemerintahan Salvini selama menjabat sebagai Wakil Perdana Menteri sekaligus Menteri Dalam Negeri Italia. Kebijakan Salvini yang mengarah pada anti-pengungsi membuat beberapa kontroversi seputar kemanusiaan melalui beberapa kasus mulai dari penutupan pelabuhan Italia pada 10 Juni 2018, hingga pelarangan kapal Diciotti untuk berlabuh di Italia. Cervi et al (2020) melihat Salvini sebagai seorang populis yang mana tindakannya dalam menjadikan orang asing maupun pengungsi sebagai faktor ketidakamanan sosial dan ekonomi, dipicu oleh kaum nasionalis. Dengan kata lain, Salvini berupaya menjustifikasi langkah yang diambilnya terhadap imigrasi melalui diskursus-diskursus politiknya. Di sisi lain, Salvini justru mengkriminalisasi peran yang dimainkan oleh NGOs seperti MSF yang menurut Cervi et al (2020) dituding Italia berada dalam kendali aktor lain dan bekerjasama dengan oknum perdagangan manusia (Politico, 2017). Kriminalisasi ini sebagaimana penahanan kapal Aquarius yang dilakukan oleh pengadilan Italia dalam misi menyelamatkan pengungsi serta pengungsi yang berada dalam bahaya apabila harus dikembalikan ke negara asalnya atau terombang-ambing di Laut Mediterania.

Sementara itu, menurut Hollifield (2000) dan Soysal (1994) dalam Caponio dan Cappiali (2018) melalui prinsip *embedded liberalism* atau liberalisme tertanam, menjelaskan bahwa perilaku Italia yang cenderung membatasi pengungsi, dianggap bertentangan dengan perjanjian internasional maupun institusi supranasional yang mengikat Italia. Dalam hal ini, Caponio dan Cappiali (2018) menyimpulkan bahwa institusi politik yaitu *decision maker* terhadap kebijakan migrasi, memiliki peran penting dalam menghadapi krisis migrasi maupun ekonomi, di samping pemerintah Italia yang cenderung membatasi. Urgensi peran yang dimainkan oleh institusi politik pemegang kebijakan terkait migrasi menurut Caponio dan Cappiali (2018) ini sejalan dengan perspektif Cervi et al (2020) mengenai pendekatan populisme yang coba dimainkan oleh rezim Salvini untuk membatasi pengungsi di Italia. Selain itu, kriminalisasi upaya NGOs ataupun aktor lain dalam penyelamatan pengungsi di Laut tidak boleh dilakukan karena bertentangan dengan pakta baru Komisi Eropa yang justru berupaya untuk memaksimalkan upaya penyelamatan di Laut atau *saving lives at sea* (European Commission, 2020). Aktivitas tersebut membuat Komisi Eropa merekomendasikan negara anggota EU untuk senantiasa bekerja sama dengan entitas swasta seperti MSF yang memiliki misi penyelamatan di CMR.

Sejak kebijakan mengenai migrasi berada di bawah kepemimpinan Marco Minniti sebagai Menteri Dalam Negeri Italia mulai dari tahun 2016 hingga pertengahan 2018, Italia memang telah mengupayakan untuk membendung arus imigrasi yang selalu bertabrakan dengan HAM. Hermanin (2017) melalui tulisannya mengenai kebijakan imigrasi di Italia, menyimpulkan bahwa dalam hal masifnya arus imigrasi di negara tersebut, tidak diwadahi dengan sistem tata kelola migrasi yang efektif karena Minniti gagal menjamin HAM bagi para pengungsi yang terpaksa harus kembali ke Libya. Meskipun demikian, Hermanin (2017) cenderung berpihak kepada Italia dengan mempersoalkan kondisi Libya yang cenderung konflikual dan meningkatkan arus emigrasi Libya sehingga menghambat pengaturan migrasi yang diupayakan oleh Italia. Selain gagal dalam menciptakan sistem manajemen imigrasi yang efektif dan menjamin HAM,

menurut Caneva (2014), Italia juga cenderung gagal mempraktikkan kebijakan integrasinya terhadap pengungsi-pengungsi di dalam negaranya dan cenderung bergantung pada otoritas lokal serta aktor non-negara pada daerah tertentu. Hermanin (2017) dan Caneva (2014) sama-sama mengkhawatirkan fenomena *xenophobia* yang pergerakannya semakin masif seiring dengan peningkatan arus imigrasi yang dapat memperparah krisis ekonomi, ketakutan terhadap perbedaan budaya sebagaimana terhadap agama, sehingga mempersulit pelaksanaan kebijakan integrasi.

Kebijakan terkait imigrasi yang dikeluarkan oleh Italia, seringkali berada pada zona abu-abu atau ketidakjelasan, salah satunya yaitu persoalan mengenai penahanan pengungsi yang berada pada pengawasan internasional dan nasional. Oleh karena itu, dalam Global Detention Project (2018), dijelaskan bagaimana prosedur resmi yang dimiliki oleh Italia mulai dari menyambut kedatangan, memeriksa, menahan sementara pengungsi yang tidak memiliki identitas dan dokumen lengkap, hingga memastikan bagaimana keseluruhan proses tersebut dapat dilakukan dengan layak tanpa melanggar HAM pengungsi maupun pencari suaka. Sementara itu, dijelaskan dalam Mediterranean Dialogues (2017) bagaimana prinsip-prinsip seperti *partnership* dan tanggungjawab bersama, menjadi pendekatan Italia terhadap Persatuan Global PBB atau *The UN Global Compact* dalam upaya pengendalian mobilitas manusia atau dalam hal ini yaitu pengungsi. Melalui prinsip tersebut, Italia memiliki tiga tujuan utama yaitu melindungi migran dan pengungsi yang paling lemah seperti wanita dan anak di bawah umur terutama yang tanpa pendampingan, mendukung investasi publik maupun swasta di negara asal dan transit dengan meningkatkan manajemen arus imigrasi serta turut melawan penyebab-penyebab dari imigrasi, dan tetap menghargai keselamatan berikut ketertiban pengungsi. Di sisi lain, tidak dapat dipungkiri bahwa dukungan beberapa negara anggota termasuk Italia semakin berkurang terhadap Uni Eropa sebagaimana yang dibahas dalam tulisan Conti et al (2020) tentang kondisi tertentu yang dapat membuat negara anggota ‘siap’ untuk mendukung otoritas Uni Eropa yang lebih besar lagi atas masalah yang terjadi saat ini, salah satunya yaitu krisis migrasi. Sementara itu, Basile dan

Olmastroni (2019) sejalan dengan Conti et al (2019) juga menekankan bahwa tingkat keterpaparan negara anggota terhadap krisis yang berbanding lurus dengan dukungan dari negara tersebut pada pendekatan *solidarity-based* dalam Uni Eropa.

Berkaitan dengan seluruh penjelasan yang telah dijabarkan di atas, kontribusi penulis dalam hal ini yaitu menjelaskan adanya anomali yang cukup terlihat mengenai upaya pembatasan pengungsi oleh Italia yang bertolak belakang dengan proposisi kebijakan Uni Eropa yang berupaya mengedepankan keselamatan pengungsi. Posisi Uni Eropa yang bersikap proaktif terhadap pengungsi juga dapat dilihat melalui berbagai kesempatan, salah satunya pada regulasi Dublin. Beberapa dari kebijakan tersebut yaitu dekrit hukum yang perlahan mengikis tujuan dan fungsi dari kebijakan Komisi Eropa dalam konteks *saving lives at sea*. Oleh karena itu, dalam tulisan ini, penulis berupaya untuk menjawab anomali tersebut beserta alasan di balik sikap Italia terhadap pengungsi yang mencoba masuk ke Italia, salah satunya melalui Laut Tengah Mediterania.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Preferensi Negara

Dari sudut pandang perspektif intergovernmentalisme liberal dalam disiplin ilmu Hubungan Internasional yang mengedepankan nilai individu dalam sistem internasional, aksi politik tidak hanya ditentukan oleh pemerintah negara tetapi juga oleh individu dan kelompok yang ada dalam sistem sosial suatu negara. Menurut Moravcsik (1997) aksi politik tertanam dalam masyarakat sipil domestik hingga transnasional yang disertai dengan tujuan dan kepentingan yang berbeda-beda. Perbedaan kepentingan antara individu dan kelompok sosial terjadi secara bersamaan dan kompetitif sehingga menghasilkan aktor-aktor yang sangat *self-interested* dalam menghadapi sebuah kerjasama maupun konflik. Sementara negara, dalam pandangan liberal tidak lain hanya merupakan institusi yang merepresentasikan aktor sosial dalam politik domestik maupun transnasional (Moravcsik, 1997). Dari

keberadaan institusi pemerintahan negara tersebut, masyarakat memberikan tekanannya yang mengarah pada kepentingan mereka sehingga kemudian dapat mengubah preferensi negara. Hal ini sebagaimana pendapat Zaun (Tretter, 2020) bahwa kepentingan sebuah negara dihasilkan dari proses pembentukan preferensi domestik yang di dalamnya terdapat opini publik dan kepentingan masyarakat yang difasilitasi oleh institusi politik. Akibatnya, dalam merespon tekanan domestik tersebut kepentingan nasional dihasilkan dari konflik dan relasi kuasa rezim politik yang dominan. Dengan kata lain, perubahan dalam preferensi sosial domestik berimplikasi pada perubahan preferensi negara yang juga berdampak pada konstelasi sistem politik internasional, dalam hal ini hubungan Italia dengan Uni Eropa (Zaun dalam Tretter, 2020). Tidak jauh berbeda, Preferensi negara dimaknai oleh Moravcsik sebagai posisi tawar, tuntutan dalam negosiasi, atau tujuan kebijakan yang konsisten dari kebijakan luar negeri suatu negara yang secara langsung mempengaruhi sikap negara. Sebagai sebuah konsep yang berada dalam lingkup perspektif intergovernmentalisme liberal, proses pembentukan preferensi negara menghasilkan serangkaian tujuan dari kebijakan luar negeri sebuah negara (Zaun, 2017).

Menurut Moravcsik (Zaun, 1993), negara akan selalu mengidentifikasikan terlebih dahulu potensi keuntungan dalam sebuah kerjasama sebagai bentuk respon terhadap kepentingan nasionalnya logika ini akan semakin jelas dimaknai dari perspektif liberal. Dalam keterkaitan antara preferensi Italia dan kebijakan yang diterapkannya terhadap pengungsi, pemerintah Italia tidak melihat adanya potensi keuntungan dari penerimaan sejumlah pengungsi berskala besar ke dalam sistem sosialnya. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam teori intergovernmental liberal terdapat pula istilah politik domestik yaitu *transmission belt*. Istilah tersebutlah yang menentukan kepentingan nasional mana yang dapat mempengaruhi pemerintah dan kebijakan negara karena hal tersebut akan langsung berdampak pada preferensi

negara (Zaun, 2017). Tidak hanya dari perspektif liberalisme, preferensi negara juga dapat dipandang dari teori realisme yang mengedepankan *power* sebuah negara. Menurut Donnelly (2008) dalam Maher (2020), preferensi negara bersifat tetap dan senantiasa konflikual dimana ketahanan dan keamanan negara selalu diutamakan di tengah sistem internasional yang anarki karena negara akan selalu memperebutkan kekuasaan serta pengaruh.

Preferensi negara juga menjadi salah satu sebab mengapa hingga saat ini Italia masih bergabung dengan Uni Eropa terlepas dari segala resiko yang datang bersama dengan hubungan tersebut. Hal ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Hobolt dan Wratil (2015) dalam Biermann et al (2017) bahwa preferensi negara anggota Uni Eropa untuk berintegrasi adalah ketergantungan fiskal dan pemerintahan area euro. Berkaitan dengan masuknya pengungsi, preferensi Italia juga kemudian dipengaruhi oleh tekanan dari besarnya arus imigrasi yang terjadi setiap tahunnya. Menurut Biermann et al (2017), negara yang dihadapkan dengan tekanan migrasi yang kuat seharusnya dapat mendorong reformasi regulasi yang dapat mengoptimalkan mekanisme *burden-sharing* atau distribusi beban dengan negara anggota Uni Eropa lain.

Biermann et al (2017) yang secara khusus menjelaskan terkait krisis migrasi di Eropa melalui sudut pandang intergovernmental liberal, memaknai eksternalitas negatif bagi negara anggota Uni Eropa adalah tekanan migrasi yang semakin meluas, terutama terhadap negara-negara terdampak atau yang disebut oleh Biermann et al sebagai *affected states* (AS). Tingkat keterpaparan negara terhadap eksternalitas negatif ini juga menguji proses pembentukan pendapat publik domestik dalam sebuah negara yang nantinya dapat mempengaruhi preferensi negara (Biermann et al, 2017). Dalam hal ini, Italia menjadi salah satu negara yang paling terdampak dari besarnya arus pengungsi yang masuk ke Italia melalui rute Laut Tengah Mediterania, sebagaimana Italia merupakan garda

terdepan pada rute tersebut. Dampak dari keterpaparan tersebut salah satunya yaitu pada yang disebut oleh Biermann et al sebagai ketergantungan asimetris atau *asymmetrical interdependence* antara negara-negara anggota Uni Eropa serta memperburuk posisi tawar antarnegara yang sebelumnya memang berbeda-beda. Menurut Schimmelfennig (2018) dalam Tretter (2020), respon negara terhadap krisis merupakan sebuah tindakan rasional terlebih ketika dampak dari krisis tersebut tidak dirasakan oleh keseluruhan negara anggota integrasi yaitu Uni Eropa.

Tretter (2020) menjelaskan lebih lanjut terkait dampak dari eksternalitas negatif terhadap ketergantungan asimetrisnya dalam sebuah integrasi dimana semakin besar eksternal negatif yang berdampak pada sebuah negara, maka semakin rendah kecenderungan negara untuk bekerjasama dalam integrasi yang ada. Dalam hal ini, Italia dapat dikatakan sedang mengimplementasikan respon rasionalnya terhadap krisis migrasi di negara tersebut dengan mempraktikkan kebijakan yang lebih restriktif terhadap pengungsi masuk. Lebih dari itu, Bierman et al (2017) dalam Tretter (2020) bahkan menjelaskan bahwa preferensi negara anggota Uni Eropa juga dipengaruhi oleh pola ketergantungan asimetris negara bersangkutan. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan secara spesifik oleh Tretter (2020) dalam tiga proposisinya terkait kurangnya harmonisasi relokasi pencari suaka di Uni Eropa hingga menimbulkan krisis. Ketiga proposisi tersebut pada intinya menggambarkan keuntungan yang dimiliki oleh negara yang tidak terdampak oleh migrasi serta kerugian yang terpaksa harus dialami oleh negara terdampak yang tidak memiliki cukup kapasitas dan berada pada posisi tawar yang cukup lemah. Italia sebagai salah satu negara terdampak migrasi, pada tulisan ini akan diuji apakah kapasitas yang dimiliki memang tidak mendukung, posisi tawarnya relatif rendah, atau terdapat faktor lain.

1.4.2 Ketidakadilan Pembagian Beban Pengungsi

Sebagaimana arah tujuan dari integrasi yang dilakukan beberapa negara karena alasan tertentu selalu mengarah pada solidaritas, demikian pula dengan yang dikehendaki oleh negara anggota UE dalam menghadapi krisis migrasi. Dalam Regulasi Dublin yang diimplementasikan oleh UE, tujuan yang ingin dicapai sudah sangat jelas yaitu untuk memberikan akses yang cepat terkait prosedur pencarian suaka sekaligus mencegah adanya pemohon suaka ganda atau mencoba memasukkan permohonan suaka kepada lebih dari satu negara (European Commission, 2020). Pada Dublin III yang mengganti Dublin II sejak tahun 2013, hak-hak pengungsi sudah jelas di dalam prosedur mulai dari hak reunifikasi dengan keluarga hingga hak pengungsi ilegal untuk memasuki salah satu negara anggota dan tetap menjadi tanggung jawab dari negara tersebut. Keseluruhan prosedur yang diterapkan oleh UE untuk mempermudah penanganan pengungsi serta mencapai tujuan dari Regulasi Dublin, difasilitasi oleh sebuah sistem terintegrasi yang disebut dengan EURODAC. European Asylum Dactyloscopy Database (EURODAC) merupakan basis pengumpulan data di Uni Eropa yang tersentralisasi dan memuat keseluruhan data pengungsi termasuk data diri seperti sidik jari hingga hasil wawancara (European Commission, 2020).

Meskipun demikian, sejak krisis migrasi yang mulai menimpa negara anggota UE pada tahun 2015, terdapat beberapa evaluasi yang salah satunya dipublikasikan oleh UNHCR pada tahun 2017 (European Commission, 2020). *Pertama* beberapa informasi yang dimiliki negara anggota terkait pengungsi seringkali inkonsisten mulai dari tidak lengkap, kadaluarsa, tidak akurat, hingga tidak tersedia. *Kedua* beberapa negara anggota tidak melakukan sesi wawancara dengan layak, salah satu contohnya yaitu dengan tidak memberikan kesempatan bagi pemohon untuk menyampaikan informasi secara penuh. *Ketiga*, terdapat pembatasan informasi mengenai pelacakan keluarga oleh pihak yang

berwenang, salah satunya dengan membatasi definisi dari keluarga itu sendiri. *Keempat* daripada berdasarkan pertimbangan reunifikasi keluarga, otoritas negara anggota lebih mempertimbangkan penerimaan pengungsi pada tujuan masuk atau tinggal dan penerbitan dokumen atau visa pengungsi. *Kelima* mekanisme pemindahan sukarela yang didukung oleh Regulasi Dublin sangat jarang diterapkan. *Keenam* otoritas negara anggota seringkali menyalahgunakan fasilitas detensi dalam jangka waktu yang lama serta tidak memadai. Oleh karena sederet kelemahan tersebut, Parlemen Eropa menegaskan kembali perlunya distribusi pengungsi yang lebih adil ke seluruh negara anggota (European Commission, 2020).

Melalui proposisi yang ditawarkan oleh Tretter (2020) negara yang terdampak oleh krisis migrasi seperti negara yang berada garis depan jalur migrasi maupun yang menjadi negara tujuan, berupaya untuk menekan adanya pembagian beban atau *burden-sharing* menggunakan mekanisme solidaritas Uni Eropa serta menanggukuhkan sistem Dublin. Sementara itu, negara yang kurang atau bahkan sangat minim menerima dampak migrasi justru berupaya untuk melindungi *status quo* mereka dengan cara *burden-minimizing behavior* dan menanggukuhkan akuisisi Schengen (Tretter, 2020). Sementara itu, Basile dan Olmastroni (2019) langsung menggunakan frasa *the sharing of migrant burden* di antara negara anggota Uni Eropa. Dalam mengatasi persoalan tersebut, Uni Eropa pada dasarnya telah memiliki prinsip solidaritas sebagaimana dan pembagian tanggungjawab dalam berbagai perjanjian guna membantu meredakan ketegangan negara-negara terdampak akibat jumlah kedatangan pengungsi yang melebihi target.

Meskipun demikian, sikap dan preferensi negara memiliki pengaruh besar mewujudkan fungsi dari prinsip solidaritas dan mekanisme pembagian tanggungjawab yang telah ditetapkan. Menurut Basile dan Olmastroni (2019), setiap negara anggota Uni Eropa cenderung mengupayakan solusi atas krisis migrasi hanya dengan metode

yang sesuai dengan kepentingan yang dimiliki. Tidak hanya itu, Basile dan Olmastroni (2019) juga menjelaskan mengenai beberapa faktor yang mempengaruhi preferensi pembagian beban bagi sebuah negara yaitu kecenderungan atau *predispositions*, identitas, dan orientasi ideologi. Dalam pengimplementasian hal ini dengan kebijakan migrasi Italia, terdapat beberapa faktor terkait ketiga hal tersebut yang juga mempengaruhi perilaku pembagian beban dari Italia terhadap negara anggota Uni Eropa lainnya.

		Non-affected states (NAS)	
		Cooperation (C)	Defection (D)
Affected states (AS)	Cooperation (C)	Reform (i.e. permanent burden-sharing, Schengen re-implemented)	<i>De jure</i> Status Quo (i.e. re-implementation of Dublin and Schengen) [Nash equilibrium]
	Defection (D)	Temporary solidarity (i.e. voluntary burden-sharing, Schengen suspended)	<i>De facto</i> Status Quo (i.e. rule suspension)

Gambar 3: *Rambo Game* antara negara terdampak dan tidak terdampak per Maret 2016 (Bierman et al, 2017)

1.5 Hipotesis

Dalam pembahasan mengenai kontradiksi kebijakan Italia dengan Uni Eropa terhadap imigrasi, penulis memiliki dugaan sementara bahwa Italia dalam mengambil langkah yang lebih restriktif atas masuknya pengungsi disebabkan karena dua faktor krusial. *Pertama*, **preferensi Italia terhadap pengungsi sebagai eksternalitas negatif** yaitu kebijakan Italia sebagai negara terdampak yang menempatkan pengungsi sebagai ancaman bagi perekonomian dan kehidupan sosial masyarakat Italia. *Kedua* yaitu **lemahnya implementasi**

kebijakan pembagian beban pengungsi Uni Eropa yang diakibatkan oleh rendahnya solidaritas negara-negara anggota untuk merealisasikan *responsibility-sharing*.

1.6 Tipe Penelitian

Tulisan ini termasuk ke dalam jenis penelitian eksplanatif karena rumusan masalah dalam tulisan ini diawali dengan kata ‘mengapa’ yang menjelaskan hubungan kausalitas atau faktor-faktor di balik sebuah fenomena yang menjadi alasan mengapa sebuah peristiwa dapat terjadi. Oleh karena itu, tujuan utama dalam tulisan ini adalah untuk menjawab rumusan masalah serta membuktikan hipotesis yang disusun oleh penulis melalui pembahasan penelitian atas konsep-konsep yang digunakan peneliti dalam kerangka pemikiran yang telah dibentuk pada awal tulisan.

1.7 Jangkauan Penelitian

Pada tulisan ini, jangkauan penelitian yang ditetapkan penulis yaitu kebijakan migrasi yang ditetapkan Italia pada tahun 2016 hingga 2018 dimana terdapat tren penurunan jumlah aplikasi *asylum* dan peningkatan angka penolakan pengungsi yang cukup drastis (Hermanin, 2019). Peningkatan jumlah pengungsi yang ditolak pada tahun 2018 sebesar 67% sebagaimana dalam laman resmi Statista (2020), juga tidak terlepas dari adanya peraturan perundang-undangan yang lebih ketat lagi bagi pengungsi untuk mendapatkan perlindungan. Angka penolakan pengungsi Italia pada tahun tersebut tentu bukan tanpa alasan. Terlebih lagi pada tahun sebelumnya angka penolakan pengungsi Italia, meskipun tergolong tinggi, tidak mencapai angka tersebut.

1.8 Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan oleh penulis untuk mengkaji topik ini yaitu teknik analisis data kualitatif dengan data kuantitatif sebagai pendukung. Dengan demikian penulis akan berfokus pada makna hasil data yang dikumpulkan dan diinterpretasi oleh penulis. Untuk mendukung metode tersebut, penulis menggunakan data primer sekaligus sekunder dengan sumber yang kredibel serta

relevan dengan topik. Data primer yang akan digunakan berupa laporan hingga pernyataan resmi tokoh-tokoh yang bersangkutan, sementara data sekunder didapatkan penulis dari jurnal ilmiah, hasil statistik, hingga dokumen resmi pemerintah yang kredibel.

1.9 Sistematika Penulisan

Penulis membagi penelitian ini menjadi lima bagian dimana BAB I berisi latar belakang, rumusan masalah, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran hingga sistematika penelitian. Setelah itu, dilanjutkan dengan BAB II tentang preferensi negara Italia yang berisi kebijakan restriktif pemerintah Italia terhadap pengungsi dan menjelaskan kontradiksinya dengan kebijakan proaktif EU terhadap pengungsi. Kemudian pada BAB III akan menjelaskan mengenai keterpaparan Italia terhadap eksternalitas negatif yang mengacu pada para pencari suaka. Berikutnya pada BAB IV tulisan ini akan memuat lemahnya implementasi dari konsep pembagian beban terkait krisis imigrasi di Uni Eropa. Bagian terakhir penelitian ini yaitu BAB V yang berisi kesimpulan serta penutup.