

BAB I PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Kehadiran pengungsi membawa respons yang berbeda-beda di wilayah Eropa. Tesis ini membahas bagaimana migrasi global menjadi tantangan baru bagi Eropa, khususnya signifikansi keberadaan Uni Eropa (UE) yang menjadi titik penting dalam pengaturan arus migran di kawasan. Polarisasi yang dimaknai sebagai pembagian kelompok atau kubu, juga terjadi di tubuh UE. Terbukti dengan banyaknya negara: (1) yang ingin tetap mengutamakan keamanan negaranya melalui proses sekuritisasi (menaikkan subjek pengungsi menjadi masalah keamanan); atau (2) yang ingin mendahulukan kepatuhan terhadap organisasi supranasional UE dengan nilai-nilai normatif, seperti nilai yang menjunjung tinggi demokrasi dan kemanusiaan (sisi humanisme), termasuk membantu pengungsi.

Dalam konteks keamanan internasional, migrasi merupakan sesuatu yang penting untuk diteliti. Perpindahan manusia dapat mengubah kontur keamanan internasional dan berdampak pada berubahnya persepsi keamanan. UE yang seharusnya sebagai organisasi supranasional meleburkan batasan negara, namun ketika membahas mengenai migrasi dan pengungsi justru implikasi makna *border* kembali menguat, polarisasi pandangan terjadi. Tahun 2015 menjadi tahun yang sulit bagi kawasan Eropa, terlihat dengan melonjaknya gelombang pengungsi dan migran yang semakin tidak teratur dan dramatis. Menurut *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), sejak awal 2015, lebih dari 320.000 orang

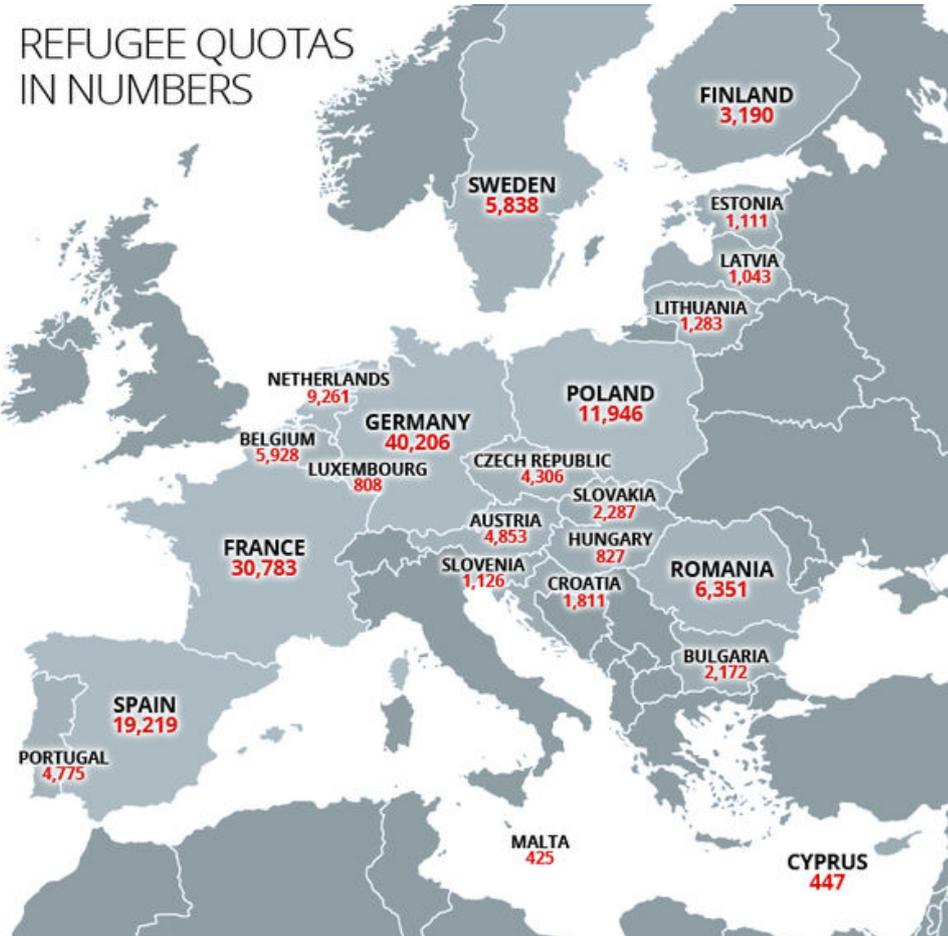
telah menyeberangi Laut Mediterania untuk mencari suaka di UE. Jumlah tersebut dua kali lebih tinggi jika dibandingkan di tahun 2014, dan delapan kali lebih tinggi jika dibandingkan dengan tahun 2013. Para migran umumnya berasal dari Suriah, Irak dan Afghanistan, dan berdatangan melalui negara-negara Balkan, lalu kembali memasuki wilayah UE di Hongaria, kemudian Kroasia, dan melanjutkan perjalanan ke beberapa negara yang menjadi tujuan populer, yakni Jerman atau negara-negara Skandinavia.¹

Krisis lonjakan migran tersebut, secara otomatis memberikan dampak pada negara-negara UE. Sebagai salah satu organisasi supranasional yang terlegitimasi, UE memberikan respons dalam pengaturan kebijakan migrasi bagi negara-negara anggotanya, karena mulai melihat isu migrasi adalah isu keamanan yang harus disekuritisasi.² Di tahun 2015, UE melalui *EU Plans* mencoba menyelesaikan krisis lonjakan migran yang menumpuk di Italia, Yunani, dan Hongaria dengan membuat kebijakan *Quota Schemes*; yakni rencana pendistribusian migran yang wajib direlokasi (pemberian kuota minimum) oleh tiap-tiap negara anggota UE, di mana setidaknya akan efektif dalam jangka waktu dua tahun, seperti pada gambar berikut:

¹ Eszter Zalan, "Europe in Review: Unwanted Exodus," *EO Observer*, 27 Desember 2015 [daring] <https://euobserver.com/review-2015/131314> [diakses pada 12 Maret 2019]

² UE memiliki 28 negara anggota: Austria, Belgia, Bulgaria, Kroasia, Siprus, Republik Cheska, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Italia, Irlandia, Latvia, Lithuania, Luksemburg, Malta, Belanda, Polandia, Portugal, Rumania, Spanyol, Slowakia, Slovenia, Swedia dan Inggris.

Gambar 1. Pembagian Kuota Pengungsi Uni Eropa



(Sumber: Batchelor)³

Peta di atas menunjukkan jumlah migran tiap negara yang diminta untuk menerima dari total sebanyak 160.000 pengungsi yang wajib direlokasi. Negara yang diminta untuk menerima dengan jumlah terbanyak adalah Jerman dengan persentase 25,1% atau setara dengan 40.206 pengungsi; lalu disusul Prancis dengan persentase 19,2% setara dengan 30.783 pengungsi; Spanyol dengan persentase 12% setara dengan

³ Tom Batchelor, "MAPPED: How many refugees each European country will take under EU plans," *Express UK*, 23 September 2015 [daring] <http://www.express.co.uk/news/world/607349/Migrant-crisis-map-EU-refugee-quota> [diakses pada 12 Maret 2019]

19.219 pengungsi⁴. Namun yang menarik adalah walaupun mayoritas anggota UE mendukung rencana ini; Hongaria, Republik Ceko, Rumania, dan Slowakia menolak penetapan kuota ini. Terlihat bahwa migrasi menjadi tantangan tersendiri bagi persatuan UE.

Lebih lanjut, krisis perpindahan manusia di Eropa tentang masalah migran ini memiliki dampak merugikan yang serius jika ditilik dari segi *European Values*. Nilai-nilai Eropa dapat ditafsirkan beragam dengan pemahaman yang berbeda dan disesuaikan dengan subjeknya, baik oleh individu maupun institusi atau yang sering disebut sebagai aktor dengan nilai normatif. Umumnya, Nilai Eropa digambarkan dengan adanya demokrasi, Hak Asasi Manusia (HAM), dan juga solidaritas.⁵ Namun, titik awal dan dasar bagi UE dan negara-negara anggotanya terletak pada Pasal 2 *Treaty of the European Union (TEU)*, yang berbunyi:

*“The EU is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values unite all the member states – no country that does not recognise these values can belong to the Union.”*⁶

Memang benar bahwa semua negara anggota UE adalah negara demokrasi, tetapi apabila dilihat lebih dalam masih ada perbedaan pendapat dalam beberapa hal tertentu, seperti sering tidak selarasnya Komisi Eropa dan negara-negara seperti

⁴ Batchelor, “MAPPED.”

⁵ Debating Europe, “What are European Values,” 29 Januari 2016 [daring] <https://www.debatingeurope.eu/2016/01/29/european-values/#.XIeD2ygzbiU> [diakses pada 12 Maret 2019]

⁶ European Parliament Information Office Finland. “EU Values and Objectives,” [daring] <https://europarlamenti.info/en/values-and-objectives/values/> [diakses pada 12 Maret 2019]

Polandia dan Hongaria apabila sudah membahas tentang konstitusi. Ini menunjukkan bahwa sebagian besar orang Eropa mampu menjadikan HAM sebagai suatu nilai, tetapi jika sudah pada titik krisis pengungsi maka perpecahan akan nilai ‘universalitas’ kerap terjadi. Selain itu, ‘solidaritas’ Eropa juga semakin goyah di bawah tekanan kuat untuk harus tetap melakukan penghematan.⁷ Keberadaan Konvensi Dublin 1997, Traktat Amsterdam dan Perjanjian Schengen menjadi dasar UE untuk mengembangkan kemampuannya dalam membahas kebijakan migrasi.⁸

Namun, tidak semua bisa menerima kebijakan ini sehingga polarisasi dalam tubuh UE pun tidak dapat dihindarkan; di antara ingin menjaga kepatuhan kebijakan dengan sisi *defending* atau ingin mempertahankan *European Values*. Jeda penelitian inilah yang membuat penulis ingin buktikan, ketika memang polarisasi terjadi ada perbedaan respons, penulis ingin melihat bagaimana prosesnya, lalu juga memetakan aktor-aktor siapa saja yang terlibat dalam polarisasi ini, hingga juga akan melihat lebih dalam siapa aktor yang dominan di kemudian hari.

Penulis juga melihat implikasi politik skala yang dapat memengaruhi Uni Eropa dalam memaknai *border*. Politik skala yang dimaksudkan adalah suatu level untuk suatu negara memersepsikan respons terhadap suatu isu. Sedangkan, pemaknaan *border*⁹ menjadi penting karena batasan negara menyangkut bahasan kedaulatan suatu negara. Awalnya, kawasan Eropa menjadi surga bagi para migran di tahun

⁷ Debating Europe, “What are European Values.”

⁸ Cathrine Woollard, “Has the Mediterranean Refugee Crisis Undermined European Values?,” *Dossier: Europe and the Mediterranean* (2018), [daring] https://www.iemed.org/recursos-compartits/pdfs/Europe_Crisis_Woollard_2_Medyearbook2018.pdf [diakses pada 12 Maret 2019]

⁹ Cara suatu negara untuk menentukan dan mendefinisikan batas negara

1960, di mana perpindahan manusia dan batas negara dileburkan. Tetapi dengan adanya krisis lonjakan migran di tahun 2015, pergeseran kalkulasi dalam memaknai batas negara kembali muncul.

I.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut, rumusan masalah yang muncul adalah “Bagaimanakah proses terjadinya polarisasi pandangan Uni Eropa terhadap pengungsi dan bagaimana pulakah pengaruhnya terhadap pemaknaan tentang perbatasan?”

I.3. Tinjauan Literatur

Fenomena migrasi di UE memang bukan menjadi bahasan yang baru, beberapa tulisan membahas bagaimana penanganan batas, kerja sama eksternal, bahkan hingga kooperasi dilakukan dalam penanganan migrasi UE¹⁰; kemudian ada pula yang membahas dari sudut pandang *Nordic Council* (Dewan Nordik)¹¹ yang ingin mengatasi isu migrasi dengan agenda yang lebih aktif dalam artian turut andil dalam pembuatan kebijakan di EU. Namun, secara umum, pendekatan yang digunakan lebih kepada tataran kooperasi dan reformasi, seperti melihat secara halus adanya *windows of change*, kooperasi, hingga dalam tataran pengukuran efisiensi ketika membahas mengenai migrasi dan pembuatan kebijakan di dalamnya. Masih belum ada studi yang memetakan polarisasi di tubuh UE, kubu mana saja yang singkatnya

¹⁰ European Parliament. *EU asylum, borders and external cooperation on migration*, oleh Nikolai Atanassov & Anja Radjenovic. PE 625.194, Brussels: European Parliamentary Research Service, 2018

¹¹ Karina Jutila & Terhi Tikkala. “Together or apart? The Nordic Council and the EU,” *Nordic Council Report*, No. 1, 5-7, (2009), [daring] <https://www.mittengruppen.org/wp-content/uploads/2014/02/Together-or-apart-INTERNET.pdf> [diakses pada 14 Maret 2019]

lebih melihat isu migrasi perlu disekuritisasi, dan kubu mana yang ingin menjalankan sisi humanisme dengan dasar norma normatif UE.

Penelitian ini memfokuskan bahasan pada bagaimana UE memersepsikan migrasi sebagai ancaman keamanan, utamanya terkait dengan proses sekuritisasi migrasi yang juga akan berdampak pada eksistensi UE. Secara umum, ada dua kategori sumber-sumber terdahulu yang ada, yakni: (1) tulisan yang menganggap bahwa isu migrasi naik menjadi isu keamanan dikarenakan adanya atau pentingnya proses sekuritisasi; dan (2) tulisan yang menganggap bahwa sekuritisasi bukan hal utama dalam memengaruhi UE untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan terkait dengan isu migrasi.

I.3.1. Kelompok Pro-Sekuritisasi Isu Migran di EU

Beberapa tulisan mengenai UE memersepsikan isu migrasi menjadi isu keamanan karena harus melalui proses sekuritisasi. Jef Huysmans¹² yang menilik bagaimana migrasi dapat berkembang menjadi isu keamanan dan juga bagaimana proses integrasi Eropa mendapatkan dampaknya. Eropanisasi dari kebijakan migrasi berkaitan dengan dinamika pada sisi masyarakat hingga politik yang lebih luas. Diawali dengan teknokratik kebijakannya yang akan memberikan dampak *spillover*, di mana awalnya dinilai bisa membantu pasar internal secara ekonomi; akan berlanjut dengan bahasan kebijakan untuk menjaga batas internal negaranya. Konvensi Jenewa 1951 dan Dublin 1990 membawa peraturan bahwa migran akan

¹² Jef Huysmans, "The European Union and Securitization of Migration," *Journal of Common Market Studies*, 38, no. 5 (2000): 751-753

terbatas hanya bisa mengajukan aplikasi suaka pada satu negara awal di mana ia pertama kali menginjakkan kakinya di wilayah UE. Ini menunjukkan bahwa ada restriksi akan pergerakan para migran, perkembangan institusional ini membentuk perubahan tematik dalam membahas permasalahan migrasi, dan mulai mensekritisasinya. Berbagai debat terjadi, dan UE pun dengan Komisi Eropa membentuk hukum bernama *Common European Asylum System (CEAS)* untuk menyatukan standar minimum yang terkait dengan suaka.

Lutterbeck¹³ dalam esainya yang berjudul *Policing Migration in the Mediterranean* melihat bahwa sebenarnya terjadi kekhawatiran di negara-negara Eropa karena adanya migrasi yang tidak teratur. Migrasi bisa memunculkan tantangan transnasional lainnya, utamanya seperti semakin meningkatnya penyelundupan manusia. Migrasi melalui laut Mediterania juga membawa perdebatan antara: (1) risiko keamanan; dan (2) tantangan kemanusiaan. Dengan bertumpu dengan apa yang ada pada *Copenhagen School* mengenai bahasan keamanan, Lutterbeck melihat memang dua poin tersebut adalah dua *'referent object of security'* yang berbeda. Pada poin pertama, migrasi melalui laut ini bisa berkaitan dengan eskalasi kejahatan lintas batas dan juga terorisme transnasional; sehingga inilah yang kemudian dibingkai sebagai tantangan keamanan oleh UE, dan dipersepsikan sebagai ancaman. Namun pada poin kedua, dengan didukung oleh beberapa organisasi HAM bahwa seharusnya pemerintah berfokus pada *'human security'* dan keselamatan calon imigran.

¹³ Derek Lutterbeck, "Policing Migration in the Mediterranean," *Mediterranean Politics*, 11, no. 1 (2006): 61-62

Kemudian, Sarah Leonard¹⁴ mengatakan bahwa untuk memahami migrasi di dalam tubuh UE, baiknya juga harus melihat kehadiran *European Border and Coast Guard Agency* atau yang kerap disebut sebagai FRONTEX sebagai salah satu aktor yang membantu adanya proses sekuritisasi. Leonard mengatakan bahwa dalam penelitiannya, ia menggunakan pendekatan sosiologi pada studi proses sekuritisasi, yang menurutnya sangat cocok untuk analisis sekuritisasi di UE. Pendekatan semacam ini mengistimewakan sekuritisasi melalui *'speech acts'*, dan terbukti dengan kehadiran FRONTEX yang awalnya hanya sebagai agensi yang bertanggung jawab mengelola kerja sama operasional untuk melindungi perbatasan eksternal UE; berubah menjadi agensi untuk sekuritisasi suaka dan migrasi di UE.

Noora Mattsson¹⁵ menambahkan bahwa isu sekuritisasi migran di UE sangat dapat terjadi dengan adanya keinginan UE sendiri untuk semakin membatasi arus masuk migran. Bahkan bahasan mengenai migrasi sudah melibatkan debat politik yang cenderung terbawa pada arus yang negatif. Mattsoon juga mengutip tulisan Elisabeth Farny yang mengaitkan peristiwa 9/11 untuk mengubah topik sekuritisasi migran menjadi lebih sensitif, utamanya apabila migran tersebut adalah Muslim. Sebenarnya bukan pada bahasan terorismenya, tetapi lebih kepada poin akan kehilangannya sebuah kultur dan ketakutan ekonomi. Terlebih lagi, jika bertumpu pada klaim milik Neta Crawford & Claudia Aradau, bahwa faktor *emotion* atau perasaan juga sudah terlibat dalam politik internasional. Di UE, rasa takut terhadap

¹⁴ Sarah Leonard, "EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices," *European Security*, 19, no. 2, (2010): 247-248

¹⁵ Noora Mattsson, *Securitization of Immigrants – and Its political Impacts on European Union*, (Prague: University of Charles, 2016)

migran adalah alat juga untuk para politisi untuk mensekritisasi isu migran ini.¹⁶ Sama seperti perkataan Leonard di atas bahwa, model *'speech act'* bisa menimbulkan rasa takut terhadap kedatangan migran dan bisa mengarah pada proses sekritisasi. Dalam beberapa kasus, rasisme yang menyerang para migran juga bisa dijadikan sebagai alasan sekritisasi karena masyarakat lokal takut akan adanya perbedaan jika migran masuk ke negaranya. Di UE, ada homogenitas dalam budaya dan juga masyarakat atau orangnya, dan inilah yang dianggap akan terancam oleh migran. Konklusinya adalah, ketakutan ini yang mempermudah adanya sekritisasi.

Lebih lanjut, Michael C. Williams¹⁷ juga memandang bahwa pada awalnya perlu dipahami bahwa lonjakan Krisis Migran Eropa di tahun 2015 itu berasal dari *forced migration* karena konflik yang ada di Timur Tengah dan instabilitas di beberapa wilayah di dunia, bukan konsekuensi dari apa yang disebut dengan migrasi ekonomi. Sehingga, selain adanya intensi bahwa migran dari Timur Tengah yang Muslim akan terhubung dengan perilaku-perilaku terorisme terbukti dengan adanya serangan teror di Prancis dan Belgia; ada beberapa dimensi lain maupun kondisi tertentu yang dapat meningkatkan sekritisasi akan isu migrasi di UE yakni, perdagangan seks; perilaku kriminal menyerang perempuan yang dilakukan oleh para migran terbukti dengan adanya penyerangan di beberapa kota di Jerman;

¹⁶ Mattson, *Securitization of Immigrants – and Its political Impacts on European Union*, 16

¹⁷ Michael Williams, "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics," *International Studies Quarterly*, 47, no. 4, (2003): 513

bahkan juga adanya hambatan ekonomi yang bisa dimunculkan karena kedatangan migran dan juga integrasi dalam masyarakat.

Tulisan Tiffany Pratiwi¹⁸ yang berjudul “*Sekuritisasi Penanganan Isu Pengungsi di Swedia: Berhasil atau Gagalkah?*” berhasil memotret bagaimana proses sekuritisasi isu pengungsi bisa dan dapat berhasil dilakukan di negara Swedia. Walaupun tidak secara khusus membahas UE, namun dari tulisan Pratiwi, penulis dapat memelajari bahwa dalam sekuritisasi dibutuhkan aktor penggerak untuk membawa isu migrasi menjadi isu keamanan. Dalam konteks Swedia, eksistensi Partai Demokrat Swedia sangat mampu memengaruhi pandangan publik, utamanya melalui *speech act* dengan aksi kampanye politik maupun pendekatan media. Proses sekuritisasi migrasi yang diusung oleh Partai Demokrat Swedia menekankan pada dua hal inti yakni: (1) masalah ekonomi, yang berkaitan dengan angka pengangguran karena lapangan pekerjaan akan pula dapat direbut oleh para migran; dan juga (2) keamanan domestik, yang berkaitan dengan semakin tingginya tingkat kriminalitas dan potensi ancaman serangan terorisme.¹⁹ Dengan kalkulasi ala teori sekuritisasi Barry Buzan dan Ole Waever, Pratiwi menyimpulkan dalam tulisannya bahwa, sekuritisasi isu migran berhasil dilakukan di Swedia, terbukti dengan semakin tajamnya dukungan politik masyarakat Swedia pada Partai Demokrat Swedia, dan akhirnya Pemerintah Swedia melakukan kebijakan pengetatan migran yang masuk ke Swedia pada tahun 2015.

¹⁸ Tiffany Pratiwi, “Sekuritisasi Penanganan Isu Pengungsi di Swedia: Berhasil atau Gagalkah?,” *Dauliyah*, 3, no. 2, (2018): 227

¹⁹ Pratiwi, “Sekuritisasi Penanganan Isu Pengungsi di Swedia: Berhasil atau Gagalkah?,” 228

Tidak hanya itu, Claudia Iov & Maria Bogdan²⁰ dalam tulisannya yang berjudul *Securitization of Migration in the European Union, Between Discourse and Practical Action*, juga melihat bahwa sekuritisasi adalah hal penting yang dapat menggambarkan hubungan interdependensi antara migrasi dan keamanan di UE. Sebagai organisasi kawasan, bagi Iov & Bogdan UE memiliki pendekatan tersendiri dalam mengatasi isu keamanan khususnya dalam hal migrasi. Menurutnya, migrasi baik yang legal maupun tidak legal akan menjadi sumber dari keamanan politik, ekonomi, dan sosial. Pola yang harus digunakan ketika membahas mengenai sekuritisasi di UE adalah dimensi nasional dan regional ini akan ditarik untuk membahas dari dimensi internasional dan transnasional, dengan juga melihat aktor-aktor baru seperti NGO, media, bahkan juga agensi yang sengaja dibentuk secara khusus oleh UE seperti FRONTEX.

Beberapa jurnal lain seperti milik Felicia Matz Wennerhed²¹, Ayse Ceyhan²² dan Philippe Bourbeau²³ juga melihat bagaimana sekuritisasi migran di UE tidak dapat dipisahkan dari kehadiran UE itu sendiri sebagai aktor penting yang secara aktif bekerja dalam menangani kebijakan migrasi umum Eropa. Ketiganya melihat apabila dahulu selalu bertumpu pada Perjanjian Schengen yang menganggap bahwa wilayah UE adalah wilayah tanpa batas dan satu kesatuan, telah mengubah pandangan migrasi yang dulunya selalu berkaitan dengan kedaulatan negara,

²⁰ Claudia Iov & Maria Bogdan, "Securitization of Migration in the European Union, Between Discourse and Practical Action," *Research and Science Today*, no. 1, (Spring 2017)

²¹ Felicia Wennerhed, *The Securitization of Migrants: A critical discourse analysis of migration in EU policy*, (Lund: Lund University Press, 2018)

²² Ayse Ceyhan, *The Securitization of Migration in Western Societies*, (Paris: Sagepub, 2002)

²³ Philippe Bourbeau, *The Securitization of Migration*, (London: Routledge, 2011)

sekarang sudah secara bersama menjadi masalah bagi masyarakat Eropa. Ini terlihat dengan semakin aktifnya UE dalam membentuk kebijakan migrasi bersama di UE, yakni pembentukan *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM). Pembentukan tersebut semakin menguatkan fakta bahwa isu migrasi telah berkembang menjadi hal yang dipolitisasi dan juga naik menjadi ancaman keamanan.

I.3.2. Kelompok yang Tidak Setuju adanya Sekuritisasi Migran

Sejumlah penulis seperti Helidah Ogude,²⁴ Nasser Rabbat,²⁵ dan Jessica Xiao²⁶ yang mengatakan bahwa sudah seharusnya ada urgensi dari UE untuk segera menangani isu pengungsi ini. Diskriminasi yang terjadi di UE masih terus terjadi tanpa perlu adanya sekuritisasi; seperti, tindakan Perdana Menteri Hongaria, Viktor Orban yang kerap dijuluki sebagai “*Donald Trump of Europe*” karena memperlakukan agama yang dianut para migran.²⁷ Pendekatan humanisme ini harusnya dapat dilakukan, pikiran positif harus dituangkan, karena sejatinya para pengungsi apabila ditangani dengan baik akan memberikan dampak ekonomi yang baik juga. Artikel-artikel tersebut menunjukkan posisi bagaimana kemudian sekuritisasi tidak harus dilakukan ketika membahas mengenai isu pengungsi karena

²⁴ Helidah Ogude, “A Pragmatic and Humanist Approach to Refugees and Migrants,” *Global Policy Journal* (2019) [daring] <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/10/01/2019/pragmatic-and-humanist-approach-refugees-and-migrants-conversation-helidah-ogude> [diakses pada 14 Maret 2019]

²⁵ Nasser Rabbat, “On Immigration and Humanist Values,” *MIT Faculty Newsletter*, April 2017 [daring] <http://web.mit.edu/fnl/volume/294/rabbat.html> [diakses pada 17 Maret 2019]

²⁶ Jessica Xiao, “Asylum without God: The Refugee Crisis in Europe,” *The Humanist*, 10 September 2015 [daring] <https://thehumanist.com/commentary/asylum-without-god-the-refugee-crisis-in-europe> [diakses pada 17 Maret 2019]

²⁷ Xiao, “Asylum without God.”

values of European Enlightenment yang mengacu pada pendekatan humanis, harus diutamakan.²⁸

Kemudian, tulisan milik Andrew Neal²⁹ yang menganggap bahwa sebuah sekuritisasi dalam perbatasan UE adalah hal yang sangat susah untuk dilakukan. Menurut Neal, mobilisasi pengamanan di UE tidak dapat dianggap sama dengan konteks politik nasional karena pemerintahannya terfragmentasi. Bahkan, ‘Eropa’ bukan satu negara, sehingga tidak bisa diperlakukan sebagai satu. Sehingga, ‘audience’ dari proyek sekuritisasi akan beragam; akibatnya, ada perbedaan dalam memahami apa itu tantangan, ketidakamanan, bahkan derajat kebutuhan untuk segera membangun sebuah kebijakan respons terhadap isu tersebut. Sekuritisasi yang dilakukan UE pun juga belum tentu berhasil.

Tulisan Seidman-Zager³⁰ juga melihat bagaimana ‘over-securitizing’ behavior bukanlah hal yang baik dalam upaya sekuritisasi, contohnya seperti apa yang terjadi di Inggris (UK). Segala bentuk media di UK mengarusutamakan para pencari suaka, pengungsi, dan migran sebagai calon teroris yang dapat sewaktu-waktu melakukan penyerangan dan bom di UK. Asumsi pun semakin meluas, akibatnya masyarakat UK termakan dan takut dengan kedatangan orang asing. Ketakutan yang ada di masyarakat UK disekuritisasi oleh media bukan Pemerintah UK secara keseluruhan. Inilah yang harus dibedakan, bahwa bukan konsensus politik tetapi

²⁸ Rabbat, “On Immigration and Humanist Values.”

²⁹ Andrew Neal, “Securitization and Risk at the EU Border: The origins of FRONTEX,” *Journal of Common Market Studies*, 47, no.2 (2009): 335-338

³⁰ Joshua Seidman-Zager, “The Securitization of Asylum: Protecting UK Residents,” *Refugee Studies*, no. 57, (2010): 3

peran media sebagai agen sekuritisasi. Sehingga, umumnya, dalam membahas sekuritisasi di UE pun, tidak bisa hanya bergantung pada keterlibatan pemerintah, tetapi juga media. Sekuritisasi hanya akan membawa hal negatif dengan semakin maraknya asumsi negatif bahwa migran adalah teroris. Dengan demikian, sekuritisasi tidak diperlukan, karena keamanan manusia dan HAM yang perlu diperjuangkan.³¹

Tidak hanya itu, melalui tulisan tulisan Ruzica Jakešević & Sinisa Tatalović³² yang berjudul *Securitization and de-securitization of the European Refugee Crisis: Croatia in the Regional Context* berhasil menggambarkan bagaimana proses sekuritisasi ternyata juga diimbangi dengan adanya proses *de-sekuritisasi*. Melalui analisis dikursus publik, setidaknya pada media publik Kroasia, para aktor cenderung semakin mende-sekuritisasi melalui pemilihan diksi, seperti: menggunakan istilah ‘pengungsi’ daripada pencari suaka; lalu, lebih menggunakan istilah ‘migran ekonomi’ daripada hanya menggunakan kata migran. Walaupun sebenarnya istilah-istilah tersebut memiliki makna yang berbeda-beda. Selain itu, sekuritisasi migran di Kroasia tidak berhasil, karena media di Kroasia cenderung lebih mementingkan aspek kemanusiaan daripada harus mensekuritisasi isu migran. Mungkin ini karena Kroasia hanya menjadi bagian dari negara transit saja, sehingga kedatangan migran tidak mengganggu kebutuhan ekonomi atau dana dari negara Kroasia.

³¹ Seidman-Zager, “The Securitization of Asylum,” 5

³² Ruzica Jakešević & Sinisa Tatalović, “Securitization and de-securitization of the European Refugee Crisis: Croatia in the Regional Context,” *Teorija in Praksa*, 53, no. 5 (2016): 1247-1249

Selanjutnya dari sisi edukasi internasional, *mainstreaming* atau sekuritisasi isu migrasi tidak harus menjadi faktor utama, bagi Bernhard Streitwieser, para migran dan pengungsi seharusnya memiliki kesempatan yang sama dan potensi yang baik selama ada hak pendidikan yang dapat diberikan. Untuk mencapainya pun harus menggali sisi humanisme agar keterkaitan terjadi, dan kebaikan pendidikan pun terpenuhi.³³ Bahkan, menurut Javier Tolcachier, UE pun akan lebih baik jika menggunakan *universal citizenship* di mana tidak lagi memberikan batasan kewarganegaraan, karena inilah akar yang kuat untuk memberikan kesamaan kemanusiaan tanpa harus mengatakan bahwa isu migrasi ini adalah sebuah ancaman.³⁴ Tak terkecuali juga keinginan dari *European Humanist Federation* (EHF) yang disampaikan langsung oleh Presiden EHF, Pierre Galand, bahwa ingin mendiskusikan kembali tentang Pasal 17 *Treaty on the Functioning of European Union* (TFEU)³⁵ yang membahas bahwa seharusnya Komisi EU bisa mempertahankan apa yang Galland sebut dengan “*a more humane society through an ethical approach based on humanism*” di mana akan terus memperlakukan para pengungsi selayaknya makhluk hidup lainnya, menghilangkan diskriminasi yang ditimbulkan dari adanya sekuritisasi politis.

³³ Bernhard Streitwieser, “Humanism at the heart of international education,” *University World News*, 6 April 2019 [daring] <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190405132624741> [diakses pada 10 Mei 2019]

³⁴ Javier Tolcachier, “Universal Citizenship, a Humanist Response to Violence against Migrants,” *Pressenza International Press Agency*, 25 Juli 2019 [daring] <https://www.pressenza.com/2019/07/universal-citizenship-a-humanist-response-to-violence-against-migrants/> [diakses pada 9 Oktober 2019]

³⁵ European Humanist Federation, “EHF Holds Two High-Level Meetings with European Commission,” *EHF*, 8 Juli 2016 [daring] <https://humanistfederation.eu/ehf-holds-two-high-level-meetings-european-commission/> [diakses pada 9 Oktober 2019]

Meskipun kedua kategori di atas jelas terkelompok dan terlihat dengan masing-masing argumen yang berbeda, belum terlihat adanya kajian yang secara jelas membagi dan memetakan pola polarisasi respons tiap-tiap negara UE. Gap inilah yang diisi tesis ini, bahwasanya ada kesamaan pola di mana UE ingin mensekuritisasi isu migrasi agar kebijakan-kebijakan migrasi menjadi lebih terkendali dan restriktif, seperti juga adanya FRONTEX dan *speech act* yang semakin mendorong adanya sekuritisasi UE dalam memberikan perlindungan akan isu-isu migrasi kawasan.

I.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) melihat bagaimana polarisasi UE dalam memersepsikan ancaman akibat adanya tantangan migrasi dengan momentum titik balik adanya Krisis Migran Eropa di tahun 2015; serta (2) menganalisis lebih dalam bagaimana polarisasi itu berimplikasi pada cara UE memaknai border.

I.5. Kerangka Teori

I.5.1. Sekuritisasi

Perspektif sekuritisasi atau *Copenhagen School*³⁶ menawarkan sebuah pendekatan untuk mempelajari keamanan, dengan gagasan bahwa dunia (termasuk ancaman keamanan) dibangun secara sosial, tidak mungkin dilakukan sepenuhnya untuk kemudian dengan tergesa menilai apakah ancaman itu 'nyata' atau tidak. Oleh karena itu, sebagai penstudi HI dan fokus pada studi keamanan, maka yang perlu

³⁶ Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *A New Framework for Analysis*, (London: Lynne Rienner Publisher, 1998)

dipelajari adalah proses melalui mana suatu masalah yang secara sosial sengaja dikonstruksi sedemikian rupa untuk kemudian bisa dijadikan dan diakui sebagai sebuah ‘ancaman keamanan’; masalah keamanan muncul melalui proses diskursif dengan cara mendramatisasi dan memprioritaskan yang dianggap berdampak terhadap keamanan.

Secara lebih lengkap, ada beberapa unsur yang harus dipenuhi agar proses sekuritisasi berhasil yakni, *‘speech act’* atau tindakan yang dilakukan oleh aktor sekuritisasi untuk menghadirkan masalah atau isu sebagai ancaman ekstensial yang dapat mengganggu keamanan atau kelangsungan hidup dari *‘referent object’* yakni misalnya negara dan identitas nasional. Kemudian hal tersebut harus bisa diterima oleh *‘audience’* dari *speech act* dalam hal ini contohnya adalah pemerintah dan opini publik. Sekuritisasi suatu masalah memungkinkan aktor berhasil mengklaim bahwa masalah tersebut memang mengharuskan tindakan darurat, bahkan juga memerlukan tindakan di luar batas normal prosedur politik. Dengan kata lain, dengan memberi label masalah itu sudah tersekuritisasi maka aktor sekuritisasi itu bisa mengklaim hak khusus untuk menggunakan segala cara yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah yang sudah disekuritisasi. Oleh karena itu, masalah keamanan akan menjadi kajian penting ketika sudah mencapai tahapan ‘tersekuritisasi’ sesuai dengan *speech act* yang dilakukan oleh aktor sekuritisasi.

I.5.1.1. Sekuritisasi di Eropa

Kemunculan *xenophobia*³⁷ yang tidak dapat terelakkan di Eropa terjadi karena adanya kepentingan perorangan yang kemudian semakin terbantu dengan adanya peran agen birokrasi yang mendorong adanya sekuritisasi isu migran di Eropa.³⁸ Proses sekuritisasi ini dimulai dari isu pasar internal yang juga pula bergeser menjadi isu keamanan dan politik melalui identifikasi efek buruk dari adanya pasar internal. Ketika seseorang berpikir bahwa pasar internal akan meningkatkan arus barang dan orang antar negara anggota, ternyata di sisi lain juga dapat memfasilitasi perpindahan aktivitas kriminal dan ilegal lebih mudah, seperti teroris, dan pelaku kejahatan internasional. Sekuritisasi di pasar internal tersebut dipercaya mampu menarik perhatian publik dengan adanya wacana bahwa kontrol batas akan semakin sulit karena negara setidaknya harus membuka arus transnasional baik barang, modal, jasa, maupun manusia. Ini pula yang mengawali wacana bagaimana UE harus bersama-sama mengonstruksikan *common sense* bahwa kepentingan kontrol batas harus sama dan seimbang.

Migrasi di dalam kawasan UE menjadi poin penting ketika juga membahas mengenai *internal security*, Isu migrasi menjadi isu kunci yang dapat memfasilitasi hubungan antara upaya-upaya praktis untuk meningkatkan keamanan; dengan bagaimana di sisi humanisme patuh secara normatif, masih ada pertanyaan bagaimana migrasi ini harus direspons. Hal ini dikarenakan migrasi erat dengan

³⁷ Ketakutan akan kedatangan orang asing

³⁸ Huysmans, "The European Union and Securitization of Migration" 752

labelisasi sebagai ‘orang asing’ dan pencari suaka. Kehadiran mereka mampu mengubah beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan kultural dan identitas rasional, bahkan juga akan bisa menjadi *meta-issue*; karena dapat pula menghadirkan: (1) tantangan terhadap pilihan politik, hanya ketika beberapa tahun dari sekarang, migran sudah dapat memperoleh hak politiknya; (2) tantangan akan kesejahteraan negara, apakah akan terpenuhi; dan juga (3) legitimasi tatanan politik yang takutnya akan berubah seiring dengan penerimaan migran ke dalam suatu negara.³⁹

I.5.1.2. Migrasi, Kepemilikan, dan Dampak Keamanan bagi Uni Eropa

Kehadiran para migran juga berkaitan dengan kepemilikan. Seperti yang ada pada tulisan Huysmans⁴⁰ bahwa kepemilikan tidak hanya bisa didapatkan melalui identitas kultural maupun nasionalisme tetapi juga melalui kuasa dan legitimasi yang kuat. Dalam isu migrasi, yang menjadi permasalahan adalah para migran, pengungsi, dan pencari suaka tidak memiliki *legitimate rights* pada *social assistance* dan *welfare provisions* atau ketentuan kesejahteraan. Sekuritisasi migrasi ini juga tentu membawa bahasan bahwa para migran ini akan mengambil sumber daya dan juga lapangan pekerjaan. Walaupun belum sepenuhnya terbukti, setidaknya ini menunjukkan bagaimana kemudian ada tendensi dan pertarungan antara pendatang dan penduduk lokal untuk mempertahankan ‘kepemilikan’. Dalam EU, perjuangan kepemilikan itu memberikan dampak keamanan tersendiri,

³⁹ Huysmans, “The European Union and Securitization of Migration” 761

⁴⁰ Huysmans, “The European Union and Securitization of Migration” 767-769

terlebih lagi fakta bahwa UE kerap dilanda dengan fenomena *welfare chauvinism*, di mana kebijakan-kebijakan UE akan mengutamakan dari sisi nasionalisme dan ini mempermudah sekuritisasi migrasi bahwa migran tidak berhak untuk mendapat sumber kepemilikan.⁴¹ Penulis melihat, susahny adalah tidak ada kesamaan suara untuk menanggapi kasus kepemilikan bagi migran ini, karena dalam hal pengaturan kepemilikan, masih terbatas dengan peraturan internal masing-masing negara.

I.5.2. Uni Eropa sebagai Kekuatan Normatif yang Humanis

Oleh karena UE menjadi basis dari kekuatan normatif, metode sekuritisasinya berbeda. Salah satu tulisan yang membahas UE dengan konsep '*normative power*' adalah tulisan milik Ian Manners⁴² yang menjelaskan bahwa UE memiliki *common interests* yang kuat berdasar pada Deklarasi Komisi Uni Eropa di tahun 1997, bahwa seluruh anggota UE ingin mempromosikan beberapa *value* yakni: perdamaian dan keamanan; demokrasi; HAM; *development aid*; dan perlindungan lingkungan. Hal tersebut membuktikan bahwa UE mempromosikan nilai normatif tersebut dalam hubungan internasional serta menjadi bentuk aktor internasional yang berbeda, yakni dengan kekuatan normatif karena lima alasan: (1) *state sovereignty*, UE melanggar dengan adanya fakta impunitas; (2) *solidarist society*, UE ikut campur tangan dalam mendukung hak-hak individu; (3) *non-material benefits*, berbagai macam tindakan UE kadang mahal dan tidak menguntungkan; (4) *the unusual suspects*, UE sering menghadapi oposisi internasional dari berbagai

⁴¹ Huysmans, "The European Union and Securitization of Migration" 770

⁴² Ian Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, (Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 2000)

mitra di dunia yang sangat beragam; dan (5) *normative power*, dimana UE tidak berperilaku seperti negara maupun *super state*.⁴³

I.5.2.1. Dasar-dasar Normatif UE

Dari berbagai alasan di atas, secara mendalam UE memiliki dasar-dasar normatif dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Prinsip Normatif Uni Eropa

Founding Principles	Tasks and Objectives	Stable Institutions	Fundamental Rights
<ul style="list-style-type: none"> ● Liberty ● Democracy ● Respect for human rights and fundamental freedoms ● Rule of law 	<ul style="list-style-type: none"> ● Social progress ● Discrimination ● Sustainable development 	<ul style="list-style-type: none"> ● Guarantee of democracy ● Rule of law ● Human rights and fundamental freedoms ● Protection of minorities 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dignity ● Freedoms ● Equality ● Solidarity ● Citizenship ● Justice
Treaty Base - set out in Article 6 of the Treaty on European Union	Treaty Base - set out in Articles 2 of TEC and TEU, Articles 6 and 13 of TEC	Copenhagen Criteria - set out in the conclusions of the June 1993 European Council	Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union

(Sumber: Manners)⁴⁴

Dengan adanya aturan-aturan tersebut, negara-negara anggota memiliki kekuatan normatif untuk berpijak pada norma, aturan dan kaidah yang berlaku sesuai dengan Perjanjian masing-masing elemen di atas. Negara-negara UE juga memiliki setidaknya 5 ‘norma dasar’ yang harus dipatuhi. Pertama, pemusatan pada norma *peace*, dapat dilihat secara simbolik pada deklarasi yang dibuat oleh Robert Schuman di tahun 1950, lalu *Treaty of European Community* (TEC) tahun 1957.

⁴³ Manners, *Normative Power Europe*, 36-37

⁴⁴ Manners, *Normative Power Europe*, 32

Kedua, ide akan *liberty*, yang tercantum dalam TEU di tahun 1991. Lalu, norma ketiga, keempat, dan kelima secara berurutan adalah demokrasi, *rule of law*, dan menghargai HAM; semuanya diuraikan secara jelas pada Pasal 6 TEU yang memuat empat *founding principles* (ada pada tabel di atas).⁴⁵

Tidak hanya itu, kekuatan normatif dalam tubuh UE sangat kuat karena selain menjelaskan dasar-dasar norma utama di atas, ternyata UE juga memiliki beberapa norma minor dalam praktiknya, yakni: (1) *social progress* di mana mengedepankan perkembangan kebijakan sosial, terdapat dalam pembukaan TEC dan TEU; (2) *combating discrimination*, di mana memberikan perlindungan terhadap minoritas, dapat dilihat pada Pasal 12 TEC dan juga *Copenhagen criteria*; (3) *sustainable development* di mana memberikan fokus pada pembangunan berkelanjutan seperti yang tercantum pada Ayat 2 TEU, Pasal 2 dan Pasal 6 TEC; dan (4) *good governance* adalah norma untuk mengedepankan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, tercantum dalam Pidato Romano Prodi⁴⁶ dan juga beberapa makalah Komisi Eropa, *European Governance* (SEC (2000) 154/7 final).⁴⁷ Berbagai norma minor ini bisa dijadikan acuan untuk mengantisipasi kejadian dan isu-isu yang terus berkembang di kemudian hari.

1.5.2.2. Antara Kekuatan Normatif dan Praktiknya pada Isu Migrasi

UE sebagai kekuatan normatif dijadikan sebuah kerangka kerja panjang dalam menghadapi tantangan empiris, dan cenderung humanis. Dengan dasar-dasar teori

⁴⁵ Manners, *Normative Power Europe*, 33

⁴⁶ Presiden Komisi Eropa ke-10 yang menjabat dari tahun 1999 hingga 2004

⁴⁷ Manners, *Normative Power Europe*, 34

konstruktivisme sosial tersebut, Skolimowska⁴⁸ mencoba melihat bagaimana ‘kenormatifan’ itu memberikan dampak pada kebijakan UE, mulai dari skala ‘*nil political influence*’ menuju ‘*significant political impact*’. Ternyata identitas normatif UE di hubungan internasional dapat diterjemahkan dengan adanya standarisasi norma dalam berbagai kebijakan UE. Kesetaraan itu dapat terlihat dari berbagai kebijakan dalam pertemuan *Final Act of Conference on Security and Cooperation in Europe* (Helsinki Final Act), lalu Perjanjian Paris, dan *Universal Declaration of Human Rights*, dan dokumen lainnya.⁴⁹ Dari hal tersebut, UE bisa membuktikan UE memiliki kemampuan untuk memberikan pengaruhnya di lingkungan eksternal; tidak hanya dengan instrumen ekonomi tetapi juga sosial, seperti HAM.

Lebih lanjut, apabila dihubungkan dengan migrasi, adalah keberadaan normatif yang menjadikan *krisis pengungsi* sebagai prioritas utama dalam kinerja UE karena humanisme yang menjadi salah satu komponennya, utamanya sejak lonjakan drastis di tahun 2015. UE memiliki praktik bernama *relocation scheme* yang harus memindahkan total mencapai 120.000 orang yang ada di Yunani dan Italia untuk selambat-lambatnya dalam waktu 2 tahun ke depan. Bukan tanpa aturan dan norma, bahwa relokasi ini berdasar pada 4 faktor kalkulasi awal kemampuan negara anggota untuk menerima pemohon suaka yakni: ukuran populasi negara, total GDP, angka rata-rata pemohon suaka tiap 1 juta penduduk antara tahun 2010 hingga 2014,

⁴⁸ Anna Skolimowska, “The European Union as a ‘Normative Power’ in International Relations,” *Yearbook of Polish European Studies*, 18 (2015): 111-131

⁴⁹ Skolimowska, “The European Union as a ‘Normative Power’ in International Relations,” 118

dan juga tingkat pengangguran negara.⁵⁰ Tidak hanya itu, polarisasi terjadi di mana *cultural security* juga menjadi fokus ketika membahas mengenai sekuritisasi migrasi. Hal ini dikarenakan identitas migran yang masuk ke negara-negara anggota UE masih dilematik. Identitas kultural juga mengagungkan gesekan politik dari berbagai macam isu seperti multikulturalisme, *European Identity*, nasionalisme, xenophobia, bahkan juga ujaran kebencian rasisme.⁵¹ Analisis tarik menarik inilah yang menjadi bahasan lebih lanjut dan berdampak pada eksistensi UE di masa depan.

I.5.3. Derajat Pengakuan dan Persentase Kepatuhan

Guna menentukan polarisasi dalam isu migrasi maka ada dua hal yang dapat dianalisis. Pertama, *recognition rates* atau derajat pengakuan yakni tingkatan suatu kebijakan bisa diterima dan diaplikasikan oleh para aktor di dalamnya. Dalam tingkatan operasional dari penelitian ini, dapat dihitung dalam bentuk persentase dari banyaknya *positive decisions* (aplikasi yang diterima) dibagi dengan total *first instance decisions* (keputusan tingkat pertama) yang masuk dan harus diproses oleh tiap negara anggota UE. Kedua, persentase kepatuhan yakni seberapa jauh suatu aktor memenuhi ekspektasi kebijakan yang telah dibuat di awal. Dalam tataran operasional dari penelitian ini, dapat dihitung melalui persentase jumlah pengungsi yang berhasil direlokasi per komitmen awal yang diharapkan oleh UE.

⁵⁰ Daniel Penev. *Normative Power Europe and Migration: A 'Refugee Crisis' or a 'Normative Crisis'*, (Budapest: Central European University, 2017), 35

⁵¹ Huysmans, "The European Union and Securitization of Migration," 762

I.5.4. Geopolitik dan Kebijakan Negara

Polarisasi dapat dikaitkan dengan adanya bahasan geopolitik, di mana tidak lagi hanya pada tataran *state centric* saja. Geopolitik merupakan komponen dari *human geography*, tcara menganalisisnya melalui sintesis antara kekuatan politik dengan studi mengenai wilayah. John Agnew⁵² mengatakan bahwa dalam menganalisis kebijakan politik, harus pula melihat apa yang ada di sekitarnya, yakni (1) *place* atau tempat, di mana akan selalu memiliki “karakteristik” yang berbeda, unik satu sama lainnya. Penting untuk melihat tempat karena peneliti atau penstudi juga dapat menganalisis bagaimana keunikan yang dibawa oleh suatu tempat itu melalui kombinasi dari atribut fisik wilayahnya, sosialnya, ekonominya, politiknya, hingga juga bagaimana atribut-atribut tersebut sebenarnya juga sebagian merupakan yang berhubungan dengan tempat lain, baik itu dekat di kawasannya, maupun jauh di tataran global; dan (2) *spaces* atau ruang, istilah yang lebih abstrak jika dibandingkan dengan tempat. Dengan menganalisis ruang, maka penstudi dapat melihat bagaimana hubungan ekonomi, politik, dan sosial yang terjadi ini pasti ada kaitannya dengan peranan dari pemahaman “ruang” dari aktor lainnya. Contohnya, ketika kita ingin membuat pesta yang besar dan ramai, maka jangan melakukannya di perpustakaan. Hal ini membuktikan bahwa secara masyarakat di dunia sudah diatur secara spasial, unsur *perceptions* dan *sub-conscious geographical imaginations* sangat memengaruhi cara berpikir tiap individu di seluruh dunia untuk bertindak.⁵³ Begitu halnya apabila membahas mengenai pandangan terhadap

⁵² John Agnew. *Geopolitics: Re-visioning World Politics* (New York: Routledge, 2000), 4-10

⁵³ Agnew, *Geopolitics: Re-visioning World Politics*, 10

migrasi dan pengungsi, pasti para aktor pembuat kebijakan juga sudah memiliki interpretasi dan persepsi tertentu.

I.5.4.1. Kode Geopolitik

Untuk menentukan respons terhadap suatu isu, setiap negara berhak untuk terlebih dahulu mengalkulasi keuntungan dan kerugian dari tiap aksi maupun kebijakan yang dilakukan. Kode politik adalah cara suatu negara mengorientasikan perilaku dan responsnya ke dunia.⁵⁴ Ketika memersepsikan sesuatu, maka kehadiran agen geopolitik juga memberikan pengaruh yang besar. Tidak hanya itu, letak geografis juga menjadi takaran akan tindakan suatu negara.

I.5.4.2. Politik Skala

Di era globalisasi, geopolitik dapat digambarkan sebagai manifestasi kekuatan yang akan bergantung pada agen geopolitik yang membentuk dan menginterpretasikan kondisi yang ada di sekitar (*situation-knowledged*)⁵⁵ seperti yang telah penulis jelaskan sebelumnya. Untuk memahami korelasinya, maka dikenalkan dengan apa yang disebut sebagai *politics of scale* atau politik skala. Apabila bahasan “skala” biasanya dikaitkan dengan peta, maka dalam tataran politik, melihat mengenai pertimbangan-pertimbangan lain yang mungkin mempengaruhi aksi dari para pengambil kebijakan atau yang disebut dengan agen geopolitik tersebut. Pertimbangan skala tersebut, termasuk mengenai jangkauan geografis (*geographic*

⁵⁴ Colin Flint, *Introduction of Geopolitics*, (New York: Routledge, 2006), 56

⁵⁵ Flint, *Introduction of Geopolitics*, 2

scale) yang tidak dapat terlepas dari tempat agen geopolitik itu berada. Oleh karenanya, politik skala berbentuk hierarki yang saling berhubungan atau *nested*, berurut dari individu, nasional, regional, hingga global. Flint⁵⁶ mengilustrasikan politik skala yang saling berkaitan misalnya dengan adanya protes individu mengenai aborsi, langkah awal itu membutuhkan *individual commitment* dan biasanya juga ditambah dengan dukungan dari kampanye nasional yang dapat memengaruhi proses legislatif nasional. Tidak berhenti pada skala nasional, politik aborsi bahkan masuk di tataran regional dan global seperti menjadi komponen diskusi atas bantuan luar negeri Amerika Serikat; hingga pula menjadi pokok bahasan di berbagai kegiatan misionaris di banyak gereja di dunia.⁵⁷

Singkatnya, menurut penulis, skala adalah batasan untuk memandang atau memersepsikan sesuatu. Seperti pendapat Flint bahwa secara tidak sadar bahasan skala geografis ini bisa berpengaruh, di mulai dari pemikiran individu, ternyata bisa berdampak luas tidak hanya di kawasan, bahkan juga menjadi bahasan yang mendunia. Semua skala tersebut bisa dijadikan sebagai alat analisis yang lebih mendalam, terutama jika membahas soal implikasi akan kebijakan tertentu.

I.5.4.3. Pemaknaan *Border*

Hal yang menjadi signifikan bagi suatu negara adalah *border* atau batasan negara. Ketika suatu negara mampu menjaga eksistensi dari batasan negaranya, baik dari ancaman internal maupun eksternal, maka dapat dikatakan bahwa sebuah negara

⁵⁶ Flint, *Introduction of Geopolitics*, 11

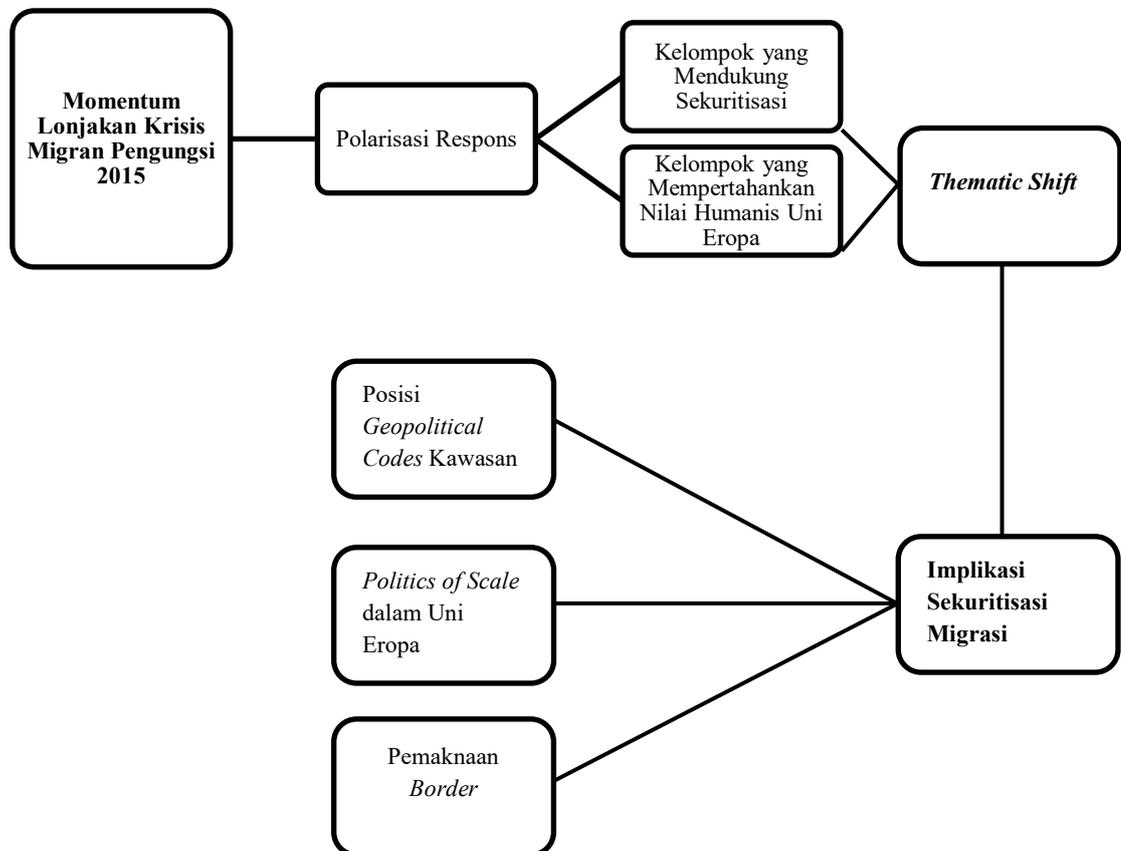
⁵⁷ Flint, *Introduction of Geopolitics*, 12

memiliki kedaulatan akan wilayahnya. Pemaknaan *border* difungsikan untuk melihat bagaimana suatu negara mengalkulasi tindakannya. Dengan mengontrol batasan negara, dibutuhkan kerja sama yang baik dari seluruh aktor, baik negara maupun non-negara. Dibuka dan ditutupnya batas negara memengaruhi dan memberikan implikasi terhadap beberapa aspek kebijakan negaranya, mulai dari ekonomi, sosial, politik, hingga pertahanan dan keamanan.

I.5.5. Penggambaran Kerangka Pemikiran

Dari berbagai teori di atas, penulis dapat melihat beberapa titik penting yang dapat diformulasikan melalui skema di bawah ini:

Bagan 1. Kerangka Pemikiran Penulis



(Sumber: pemikiran penulis)

Momentum lonjakan jumlah migran pada Krisis Migran di tahun 2015 menjadi titik di mana isu migrasi menjadi bahasan yang sangat penting. Dilanjutkan dengan adanya respons yang dilakukan masing-masing negara anggota UE yang beragam. Polarisasi atau pengelompokan kubu seperti yang sempat penulis jabarkan di latar belakang masalah benar terjadi. Ini membagi pola pembagian menjadi dua. Pertama, adanya kelompok yang mendukung sekuritisasi, cirinya adalah negara

yang selalu menaikkan isu pengungsi menjadi hal yang negatif dan cenderung akan tertutup. Kedua, kelompok negara yang mempertahankan nilai UE yang dipandang sebagai aktor dengan kekuatan normatif, di mana norma, nilai, dan institusi menjadi hal yang penting. Karena posisi tersebut, penulis melihat adanya polarisasi di dalam tubuh UE yang dapat menyebabkan *thematic shift* yakni perubahan pola interaksi, yang mana dulu batas antarnegara tidak menjadi poin bagi negara-negara anggota, tetapi dengan isu pengungsi, batasan wilayah menjadi isu yang penting. Selanjutnya, melihat tantangan lanjutan yakni implikasi polarisasi tersebut. Tidak hanya itu, penulis juga memetakan aktor-aktor mana saja di tiap kelompok tersebut; melihat potensi mana aktor yang mendominasi di kemudian hari; serta melihat implikasi polarisasi dengan pemaknaan lebih lanjut dari negara-negara Uni Eropa terhadap batasan negara atau *border*.

I.6. Pernyataan Tesis

Polarisasi terjadi akibat proses tarik-menarik respons kepatuhan antara kelompok sekuritisasi dan kelompok humanis. Polarisasi ini menimbulkan cara pandang baru UE dalam memaknai dan menentukan *border* karena memiliki *politics of scale*.

I.7. Jangkauan Penelitian

Dimulai pada awal momentum Krisis Migran Eropa 2015 dengan keberadaan unsur-unsur sekuritisasi pada isu migrasi, dan berakhir dengan isu terbaru tahun 2019 karena batasan masa studi penulis. Penulis tidak membatasi jangkauan secara historis apabila hal tersebut diperlukan untuk mendefinisikan beberapa hal yang dapat membantu penjelasan penulis.

I.8. Tipe Penelitian

Menggunakan tipe penelitian eksplanatif, dengan memberikan penjelasan terkait hubungan antar variabel penelitian. Penelitian eksplanatif berupaya menjelaskan sebab terjadinya sebuah fenomena melalui keterkaitan hubungan antar variabel; berfungsi untuk menguji dan mengelaborasi teori dan mengaitkannya terhadap peristiwa empiris. Menunjukkan adanya hubungan tentang bagaimana UE mensekritisasi isu migrasi menjadi isu keamanan dengan cara *speech act* dan pembangunan UE sebagai aktor normatif. Terlihat dengan adanya ketangguhan nilai, dan norma. Ditambah dengan adanya pembangunan institusi FRONTEX, hingga polarisasi antara kepatuhan kuota pengungsi dengan sisi *defending* nilai-nilai Eropa. Lebih dalam lagi, adanya bahasan dari sisi kode geopolitik dan *politics of scale* akhirnya melahirkan debat bagaimana UE menentukan batas tertentu dan terbelah pandangannya dalam mengidentifikasi serta mengalkulasi aktor lainnya.

I.9. Metode Pengumpulan Data

Menggunakan metode pengumpulan data melalui studi literatur, mengumpulkan data sekunder; *content analysis* dari beberapa buku, jurnal, artikel, berita, dan tulisan penstudi lain.

I.10. Struktur Penulisan

Bab I menyajikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan literatur, kerangka pemikiran, pernyataan tesis, jangkauan penelitian, tipe penelitian, metode pengumpulan data, dan struktur penulisan.

Bab II menjelaskan proses polarisasi respons UE terhadap pengungsi terjadi.

Bab III menganalisis kelompok yang mendukung sekuritisasi; dengan fokus melihat respons kekhawatiran negara-negara akan pengungsi.

Bab IV menjabarkan fakta kelompok yang menjunjung tinggi sisi humanisme dan UE sebagai aktor normatif; dengan melihat dinamika di tubuh organisasi.

Bab V melebarkan debat diskusi yang mengalir mengenai politik skala di UE yang berkonsekuensi terhadap makna *border*.

Bab VI merupakan kesimpulan.