



EROPANISASI KEBIJAKAN IMIGRASI DAN POLITISASI KEAMANAN IMIGRAN DI NEGARA-NEGARA VISEGRAD

Sugito

Department of International Relations, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia:
sugito@umy.ac.id

Abstract

This article aims to understand the phenomenon of the Visegrad countries' rejection of the European Union's policy on handling immigrants. Analyzed using a critical perspective in security studies. The critical perspective sees security as a process of politicization which is the result of social construction through ideology or dominant political forces that determine whether an issue will become a threat or not. Qualitative research methods are used to analyze data in online news media, European Union documents, and scientific journals. The findings in this article indicate that there is a politicization of immigrant security in each Visegrad country in the form of public discourse and political campaigns by government elites and political parties. Therefore, refugees are actually not a real threat faced by the Visegrad countries, but they are the result of politicization by the political elite in order to gain the support of the domestic community.

Keywords: *European Union, imigran, politicization, security, Visegrad*

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk memahami fenomena penolakan negara-negara Visegrad terhadap kebijakan Uni Eropa tentang penanganan imigran. Dianalisis dengan menggunakan perspektif kritis dalam studi keamanan. Perspektif kritis melihat keamanan sebagai proses politisasi yang merupakan hasil konstruksi sosial melalui ideologi atau kekuatan politik dominan yang menentukan suatu isu akan menjadi ancaman atau tidak. Metode penelitian kualitatif digunakan untuk melakukan analisa terhadap data yang ada di media pemberitaan online, dan dokumen Uni Eropa, dan jurnal ilmiah. Temuan dalam artikel ini mengindikasikan terdapatnya politisasi keamanan imigran di masing-masing negara Visegrad dalam bentuk pewacanaan publik dan kampanye politik oleh elit pemerintahan maupun partai politik. Oleh karena itu, pengungsi sebenarnya bukanlah ancaman nyata yang dihadapi oleh negara-negara Visegrad, melainkan mereka adalah hasil dari politisasi oleh elit politik demi memperoleh dukungan masyarakat domestik.

Kata Kunci: imigran, Uni Eropa, keamanan, politisasi, Visegrad

Pendahuluan

Uni Eropa memiliki permasalahan serius terkait dengan krisis imigran yang terjadi sejak tahun 2015. Ada sebanyak 5,2 juta imigran yang berasal dari negara-negara yang dilanda konflik seperti Suriah, Afghanistan, dan Iraq ke Yunani, Spanyol, dan Italia (UNHCR, 2018). UNHCR mencatat terdapat 32.000 imigran yang ditempatkan di 20 negara-negara Eropa. Jumlah imigran yang ada di Yunani pada tahun 2018 terdapat 27.000 imigran di mana 57% di antaranya tinggal di wilayah perkotaan. Sebanyak 58.000 imigran telah sampai di Spanyol melalui jalur darat maupun laut pada tahun 2018. Gelombang imigran diprediksikan akan terus bertambah karena buruknya kondisi keamanan negara-negara yang diakibatkan oleh krisis politik dan adanya ancaman ISIS di kawasan Timur Tengah (UNHCR, 2018).

Krisis imigran yang melanda Uni Eropa telah berpengaruh pada kebijakan suaka. Tingginya gelombang imigran tersebut telah mengakibatkan ketegangan yang luar biasa di antara negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa. Negara-negara yang menjadi pintu masuknya para imigran seperti Hungaria, Yunani, dan Italia sangat keberatan dengan banyaknya imigran di negara mereka. Kebijakan Uni Eropa berupa *Common European Assylum Seeker (CEAS)* yang diluncurkan pada tahun 1999 semakin mendapat kecaman (Fernández-Huertas Moraga & Rapoport, 2015). Kebijakan suaka Uni Eropa ini dinilai tidak tepat dan dikritik tidak mampu untuk mengatasi tantangan yang ditimbulkan oleh volume arus imigran. Kebijakan ini juga dikritik karena banyak kekurangan hukum, inkonsistensi politik dan ekonomi, dan inefisiensi yang menjadi ciri sistem suaka saat ini. Kegagalan CEAS inilah yang kemudian mendorong Uni Eropa untuk melakukan terobosan baru melalui negosiasi dengan negara-negara anggotanya untuk mengelola imigran secara kolektif.

Menghadapi tuntutan negara-negara anggotanya, Uni Eropa mengambil langkah dengan mengeluarkan *Council Decision (EU) 2015/1523* tentang pembagian beban imigran secara merata ke semua negara anggota Uni Eropa. Kuota imigran di setiap negara disesuaikan dengan kondisi ekonomi dan kemakmuran masing-masing. Implementasi kebijakan ini memerlukan kerja sama dengan UNHCR sebagai organisasi dunia yang memiliki mandat mengurus pengungsi dan para pencari suaka. Selain itu, Uni Eropa juga memberikan sanksi kepada negara yang menolak implementasi dari keputusan ini. Bentuk sanksi yang diberikan adalah denda sebesar €250,000 Euro bagi

setiap negara yang menolak imigran (European Union, 2015).

Kebijakan UE tentang pembagian kuota imigran yang tertuang dalam *Council Decision* (EU) 2015/1523 tersebut telah memunculkan dua kubu yang menerima dan menolak. Beberapa negara anggota yang secara tradisional berpengaruh dalam politik suaka Uni Eropa, seperti Jerman, Austria dan Swedia, menerima imigran dalam jumlah besar dan mendorong Uni Eropa untuk melibatkan negara-negara anggota lainnya dalam pembagian tanggung jawab. Namun, pemerintah negara anggota dengan jumlah aplikasi suaka yang relatif kecil (di antaranya beberapa pemerintah Eropa Timur) sangat vokal menolak untuk mengurangi pembagian tanggung jawab suaka tersebut (Niemann & Zaun, 2018).

The Visegrad Group yang terdiri atas Hungaria, Ceko, Polandia dan Slovakia secara tegas menolak kebijakan Uni Eropa tersebut. Péter Szijjártó selaku Menteri Luar Negeri dan Perdagangan Hungaria menyebutkan bahwa rencana pembagian kuota tidak realistis dan akan menambah jumlah dari Timur Tengah ke negara-negara Uni Eropa. Viktor Orbán selaku Perdana Menteri Hungaria bahkan segera membangun pembatas dari kawat berduri di daerah perbatasannya untuk menghindari para imigran Timur Tengah yang akan masuk ke Hungaria secara ilegal. Hungaria juga tidak akan segan-segan menghukum para imigran Timur Tengah yang nekat melewati perbatasan tanpa izin serta merusak pembatas dengan hukuman empat tahun penjara (Nolan, 2015).

Penolakan Republik Ceko terhadap kebijakan kuota tersirat dari beberapa pernyataan Perdana Menternya, Bohuslav Sobotka, dalam berbagai kesempatan. Sobotka mengkritik kebijakan Jerman yang menerima banyak imigran di negaranya yang dapat memunculkan gelombang imigran ilegal di negara-negara anggota lainnya. Hal terungkap sebagaimana pernyataannya: "*Germany sent a signal that could be seen and heard in large parts of the Middle East and North Africa. That stimulated illegal migration to Europe. Unfortunately that cannot be denied.*". Kebencian serupa juga dimunculkan dalam pernyataannya dalam akun twiternya: "*the refugees were an "invasion army", the women "mothers of future terrorists"*" (Reuters, 2015).

Sikap Slovakia pun senada dengan Republik Ceko dan Hungaria untuk menolak imigran. PM Robert Fico menolak kebijakan Uni Eropa yang membuka pintu bagi masuknya imigran ke Eropa. Penolakan itu didasari atas trauma peristiwa serangan teroris di Paris dan juga kerusuhan di Cologne, Jerman yang melibatkan sekelompok

penduduk lokal dengan beberapa pencari suaka. Fico mengatakan: *“The only way to eliminate risks like Paris and Germany is to prevent the creation of a compact Muslim community in Slovakia”* (Cunningham, 2016).

Sikap penolakan the Visegrad Group terhadap kebijakan pembagian kuota imigran berlanjut hingga berakhirnya keputusan tersebut pada September 2017. Berdasarkan laporan dari Komisi Uni Eropa yang kesebelas menyebutkan kembali bahwa Hungaria dan Polandia tidak bertindak dalam memenuhi ketentuan kuota imigran sedangkan Ceko hanya memenuhi 1% dan Slovakia 2% dari komitmen relokasi imigran (European Commission, 2017). Penentangan kembali terjadi setelah pertemuan tingkat tinggi Uni Eropa di Brussels pada Juli 2020. Para perdana menteri dari the Visegrad Group memberikan pernyataan bahwa rencana perombakan aturan migrasi dan suaka Uni Eropa oleh para pemimpin Uni Eropa tidak dapat diterima. Dalam konferensi persnya, Perdana Menteri Ceko menyatakan: *“We have to stop migration and the quotas and relocation. These rules are not acceptable for us”*. Sementara itu Perdana Menteri Hungaria juga menegaskan bahwa cara menghentikan gelombang imigran adalah dengan menutup prosedur pencarian suaka sebagaimana pernyataan dia: *“The breakthrough will come when the Hungarian proposal is accepted that says that nobody can enter the territory of the European Union until one of the member states closes their asylum procedure”* (Reuters, 2020).

Setidaknya ada tiga kemungkinan motivasi negara-negara anggota untuk bergabung atau menolak dalam kerja sama manajemen imigran Uni Eropa ini, yaitu (1) mempromosikan integrasi Eropa dengan semangat solidaritas dan keadilan Eropa, serta pembagian tanggung jawab sebagai kekuatan pendorong untuk tindakan bersama; (2) perlindungan yang lebih efektif dengan pertimbangan adanya insentif yang kuat bagi negara-negara anggota untuk secara sepihak membatasi kebijakan suaka mereka dalam upaya untuk membatasi tanggung jawab mereka terhadap pencari suaka dan imigran; dan (3) memanfaatkan peluang (*free-riding*) tumpangan gratis dengan cara melepaskan diri dari tanggung jawab dan mengalihkan beban tentang imigran ke negara lain (Thielemann & El-Enany, 2010).

Bagi negara-negara yang menolak adanya pembagian tanggung jawab imigran, mereka lebih berpikir rasional. Dengan menggunakan pendekatan *liberal governmentalism*, Neimann & Zaun (2018) berkesimpulan bahwa negara-negara non-

host yang tidak mendapatkan insentif dari keberadaan imigran akan memilih untuk bertindak unilateral atau menginginkan *status quo* terhadap skema kerja sama yang telah ada dalam bingkai CEAS (Niemann & Zaun, 2018). Tindakan unilateral dapat diambil dalam bentuk penolakan imigran dengan melakukan sekuritisasi imigran. Dalam hal ini, imigran dikampanyekan oleh para pemimpin negara sebagai ancaman terhadap identitas nasional dan kesejahteraan warga asli. Oleh karena itu, maka pemerintah harus mengeluarkan kebijakan untuk melindungi negara, masyarakat, dan pasar domestiknya dari bahaya yang ditimbulkan oleh invasi imigran (ilegal) dan para pencari suaka (Huysmans, 2000). Tidak hanya negara-negara anggotanya saja, namun sebenarnya UE telah menjadi *locus* dari diskursus dan praktek sekuritisasi migrasi di Eropa (Karamanidou, 2015).

Berbeda dengan penjelasan-penjelasan sebelumnya yang berangkat dari pandangan realis, liberal, maupun konstruktivis terhadap fenomena imigran di UE, artikel ini berangkat dari suatu cara pandang kritis dalam memahami keamanan. Pandangan kritis ini berpendapat bahwa “keamanan” adalah proses politisasi keamanan (*politize security*) di mana suatu isu akan dianggap sebagai isu keamanan atau bukan sangat tergantung dari cara pandang dan agenda politik elit. Hal ini berbeda dengan pandangan orang konstruktivis yang memandang “keamanan” sebagai proses *securitization* dengan adanya perubahan isu-isu normal menjadi ancaman dan kemudian masuk dalam ranah politik kebijakan.

Berdasarkan pada sikap penolakan *the Visegrad Group* yang konsisten untuk menolak kebijakan penerimaan dan kuota imigran, maka artikel ini memiliki pertanyaan penelitian bagaimana proses politisasi keamanan yang berjalan di negara-negara Visegrad dalam kemunculan kebijakan menolak imigran? Artikel ini akan dibagi dalam empat pembahasan, yaitu pendahuluan, kerangka teoritik yang menjadi dasar analisa, pembahasan, dan kesimpulan.

Kerangka Teoritik Politisasi Keamanan

Artikel ini menggunakan pendekatan kritis dalam studi keamanan. Pendekatan ini digagas pertama kali oleh Booth pada tahun 1991 ketika dia menulis suatu artikel berjudul ‘*Security and Emancipation*’ yang menggugah kembali perdebatan tentang keamanan (Williams, 2008). Booth mempertanyakan kembali penjelasan kaum realis yang terlalu *state centris* dalam menjelaskan keamanan sebagai komoditas dan negara

sebagai “*reference object*”. Dia pun mengkritik pendekatan *the Copenhagen School* yang mengkaji keamanan dalam prespektif konstruktivisme yang menghasilkan gagasan *securitization*.

Pemikiran Booth berawal dari suatu argumen bahwa keamanan adalah suatu konsep turunan (*derivative concept*) yang mana pemahaman seseorang tentang apa itu keamanan akan dipengaruhi oleh pandangan politik dan pandangan dunia filosofis seseorang (Booth 1997, dalam Williams 2008). Oleh karenanya konsepsi keamanan yang berbeda bisa saja berasal dari pandangan politik seseorang yang memungkinkan munculnya persepsi ancaman yang berbeda. Perbedaan persepsi ancaman ini pada gilirannya akan membuka kemungkinan bagi orang-orang dengan pandangan politik yang berbeda untuk bernegosiasi satu sama lain dan bekerja untuk menemukan cara hidup berdampingan tanpa menghilangkan kesempatan hidup orang lain. Inilah yang disebut oleh Booth sebagai keamanan dan emansipasi (Booth, 1991), “*Security is what we make of it. It is an epiphenomenon intersubjectively created. Different worldviews and discourses about politics deliver different views and discourses about security*” (Booth, 1997, dalam Williams. 2008).

Booth kemudian mengembangkan pendekatan *emancipatory realism* ini di *University of Wales* sehingga terkadang orang menyebut pendekatan ini sebagai *the Welsh School*. *The Welsh School* berusaha untuk mengungkapkan politik di balik konsep keamanan dan agenda kebijakan, yang memungkinkan para analis untuk mempertimbangkan objek rujukan keamanan selain negara (bisa di atas negara atau di bawah negara). Selain itu, *Welsh School* juga memperluas pemahaman tentang keamanan untuk mempertimbangkan berbagai ketidakamanan yang dihadapi oleh serangkaian objek referensi. Dalam pengertian ini, para pemerhati studi keamanan kritis tidak 'mengamankan' (*securitize issue*) sebagai mana *the Copenhagen School*, tetapi mereka berpendapat bahwa ada proses 'mempolitisasi keamanan' (*politicize security*) (Booth 2005a, dalam Williams 2008). Elit politik akan mendefinisikan sesuatu menjadi isu keamanan atau tidak tergantung pada agenda politik mereka. Dengan demikian, kajian keamanan kritis memberikan prioritas yang lebih pada aspek politik daripada keamanan (Monsees et al., 2020).

Politisasi keamanan memiliki dua dimensi, yaitu komunikasi terbuka di arena publik dan proses pembuatan kebijakan melalui prosedur yang melekat pada institusi

politik seperti pemilu dan voting (Hegemann & Kahl, 2017). Pada dimensi pertama melibatkan proses pemindahan topik dan keputusan ke dalam wilayah perdebatan dan konflik publik, di mana perselisihan antara posisi yang saling bertentangan dapat terjadi dan masalah keamanan tidak secara otomatis diberikan prioritas yang lebih tinggi. Dimensi kedua dari politisasi terjadi melalui debat publik antara aktor politik di parlemen, media dan masyarakat sipil mengenai keputusan ini dan kekuasaan untuk membuat mereka mengikat secara universal. Berdasarkan pada proses politik yang kedua ini, maka ekspansi “*normal politics*” menjadi isu politik adalah tanda-tanda dari terjadinya politisasi keamanan.

Berkaca pada dua dimensi tersebut, maka sebenarnya politisasi keamanan tidak lepas dari adanya diskursus wacana yang terjadi di masyarakat. Merujuk pada pendapat Foucault tentang *power and social relations* dan konsep Gramsci tentang *hegemony*, maka sebenarnya keamanan adalah hasil dari konstruksi sosial di mana ideologi atau kekuatan politik dominan akan menentukan suatu isu akan menjadi ancaman atau tidak (Buonfino, 2004). Dalam kasus imigran, interaksi antara aktor-aktor yang berbeda (media massa, pemerintah, dan opini publik) berkontribusi pada pembentukan kebijakan yang berbasis pada imigran sebagai isu keamanan dari pada imigran sebagai keuntungan ekonomi. Isu imigran sebagai isu keamanan ini terus direproduksi untuk menopang relasi kekuasaan yang ada di masyarakat.

Berdasarkan pada konsepsi politisasi keamanan tersebut, maka artikel ini berargumen bahwa penolakan negara-negara Visegrad terhadap pembagian kuota imigran disebabkan oleh adanya agenda politik masing-masing elit negara. Elit-elit ini berjuang untuk menjadi kekuatan hegemoni dalam perdebatan tentang imigran sebagai ancaman melalui berbagai media seperti parlemen, pemilu, maupun kampanye. Politisasi keamanan yang berhasil nantinya akan mempertahankan relasi kekuasaan mereka (elit politik) di masyarakat.

Metode Penelitian

Artikel ini merupakan hasil dari penelitian yang menggunakan metode kualitatif deskriptif. Data diperoleh melalui studi terhadap dokumen-dokumen resmi Uni Eropa, laporan-laporan, berita-berita maupun jurnal ilmiah. Validasi data dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi sumber. Data yang dinilai valid kemudian dipergunakan

untuk mendeskripsikan proses politisasi keamanan yang dilakukan oleh negara-negara Visegrad.

Rezim Imigrasi Uni Eropa dan Sikap Penentangan Negara-Negara Visegrad

Pada akhir 1960-an dan 1970-an imigrasi semakin menjadi subjek perhatian publik. Ada pergeseran dari kebijakan imigrasi yang permisif menjadi kebijakan yang berorientasi pada kontrol dan restriktif (Huysmans, 2000). Kebijakan restriktif ini dimotivasi oleh perubahan di pasar tenaga kerja dan oleh keinginan untuk melindungi hak-hak sosial dan ekonomi tenaga kerja domestik. Motivasi pembatasan imigrasi kemudian berkembang pada alasan politik yang menghubungkan imigrasi dengan ketidakstabilan domestik. Kehadiran imigran dipandang akan berdampak buruk terhadap identitas, kesejahteraan, serta keamanan masyarakat asli.

Pergeseran kebijakan imigrasi ini juga dirasakan di Uni Eropa. “Eropanisasi” kebijakan imigrasi secara signifikan dimulai pada 1980-an. Koordinasi dan pengembangan kebijakan dilembagakan dalam kerjasama antar negara Eropa, Uni Eropa, dan kerjasama transnasional Eropa antara organisasi fungsional seperti kepolisian (Huysmans, 2000). Kerja sama imigrasi mulai terlembagakan di Uni Eropa dari adanya *the Single European Act* (1986), *the Schengen Agreement* 1985 yang kemudian diimplementasikan pada tahun 1990 sehingga terbentuklah *Schengen Area* 1990, dan *the Treaty on European Union* (1992) yang memperlakukan adanya pilar ketiga yaitu *Justice and Home Affairs* (JHA). JHA inilah yang secara eksplisit mengurus imigrasi sebagai subjek regulasi antar pemerintah di Uni Eropa.

Perjanjian-perjanjian maupun institusi-institusi tentang imigrasi tersebut mengukuhkan Uni Eropa menjadikan wilayahnya sebagai tempat perlindungan bagi orang-orang yang melarikan diri dari penganiayaan atau bahaya serius di negara asal mereka. Uni Eropa menyadari bahwa suaka adalah hak dasar dan kewajiban internasional bagi negara-negara, sebagaimana diakui dalam Konvensi Jenewa 1951 tentang perlindungan imigran. Uni Eropa telah membuka wilayah perbatasan dan kebebasan bergerak bagi para imigran, sehingga negara-negara anggota perlu untuk berbagi nilai-nilai fundamental yang sama dan pendekatan bersama untuk menjamin standar perlindungan yang tinggi bagi para imigran. Oleh karena itu, sejak tahun 1999 Uni Eropa membangun CEAS yang berlandaskan tiga prinsip utama yaitu prosedur suaka dan

pemulangan yang efisien, solidaritas dan pembagian tanggung jawab yang adil, dan memperkuat kemitraan dengan negara-negara ketiga (European Commission, 2021).

CEAS ini berkembang dalam beberapa tahapan. Tahapan pertama 1999-2005 sebagai tahap pembentukan aturan-aturan hukum pertama. Terdapat enam instrumen hukum yang mengatur standar-standar minimum untuk para pencari suaka. Keenam instrumen tersebut adalah *the Eurodac Regulation, the Temporary Protection Directive, the Reception of Asylum Seekers Directive, the Dublin Regulation replacing the 1990 Dublin Convention, the Qualification Directive and the Asylum Procedures Directive*. Tahap kedua adalah 2008-2013 sebagai era reformasi dari instrumen-instrumen hukum yang telah ada sebelumnya. Pada periode ini Komisi Uni Eropa menginisiasi adanya *Policy Plan on Assylum* yang mengatur standarisasi sistem perlindungan bagi pencari suaka. Komisi Uni Eropa juga mempresentasikan beberapa perubahan dalam hukum suaka yang rampung pembahasannya pada tahun 2013. Pada periode ini Uni Eropa sepakat untuk membentuk *the European Asylum Support Office* yang akan membantu negara-negara anggota dalam menerapkan hukum suaka Uni Eropa dan memperkuat kerja sama praktis (European Commission, 2021).

Tahapan ketiga adalah 2015 hingga saat ini yang mana Uni Eropa mendapatkan tantangan atas krisis imigran yang terjadi. Tingginya jumlah kedatangan imigran yang belum pernah terjadi sebelumnya di Uni Eropa memperlihatkan serangkaian kekurangan dan kesenjangan dalam kebijakan tentang suaka. Oleh karena itu, Komisi Eropa pada bulan Mei dan Juli 2016 mengusulkan paket ketiga dari tujuh undang-undang dengan tujuan untuk bergerak menuju kebijakan suaka yang sepenuhnya efisien, adil dan manusiawi yang dapat berfungsi secara efektif juga pada saat tekanan migrasi tinggi (European Commission, 2021).

CEAS dilengkapi dengan beberapa ketentuan dalam penanganan imigran. Pertama, UE akan membantu negara-negara anggotanya melalui *European Refugee Fund*. Bantuan ini bertujuan agar negara-negara naggotanya dapat mengelola imigran dengan memberikan akses, keadilan, dan pemberlakuan prosedur yang efektif dalam pemberian suaka. Kedua, UE akan memberikan perlindungan sementara (*Temporary Protection Directive*) kepada para imigran yang berasal dari negara-negara non UE yang tidak dapat pulang ke negara asalnya. Terakhir, *Family Reunification Directive* sebagai suatu mekanisme yang memungkinkan bagi para imigran untuk disatukan kembali

dengan keluarganya dengan memenuhi beberapa syarat. Ketiga peraturan tersebut kemudian menjadi pedoman bagi negara-negara UE yang menghadapi masalah imigran (European Commission, 2017).

Upaya lain yang dilakukan oleh Uni Eropa untuk mengelola imigran adalah pembentukan Frontex. Frontex sebagai polisi khusus diharapkan mampu mendeteksi sekaligus membendung masuknya imigran ke Eropa. Sebagai polisi khusus, Frontex memiliki perlengkapan canggih dan sistem intelijen untuk bisa mengidentifikasi para imigran ilegal. Frontex juga memiliki tugas untuk melatih para penjaga keamanan di negara-negara anggota Uni Eropa yang memiliki permasalahan serius terkait imigran ilegal. Uni Eropa juga memiliki program *Thematic Programme for Cooperation on Migration* yang bekerjasama dengan kepolisian setiap negara anggota Uni Eropa dalam menangani kasus imigran ini (European Commission, 2017).

Kebijakan imigran dan pencari suaka semakin menjadi perhatian Uni Eropa terlebih setelah mereka menghadapi gelombang imigran yang hebat pada tahun 2015. Selama periode krisis imigran, berbagai pertemuan dan kebijakan dilakukan untuk mendapatkan solusi jangka pendek, menengah maupun Panjang. Komisi Uni Eropa telah melakukan pertemuan pada bulan Mei 2015 dan mengeluarkan *European Migration Agenda*. Agenda ini adalah dokumen politik yang menggarisbawahi prioritas-prioritas dalam hal migrasi, suaka, dan kebijakan-kebijakan perbatasan (Carrera, 2019). Agenda ini mengidentifikasi adanya enam aksi jangka pendek untuk mengatasi krisis imigran, yaitu mekanisme relokasi untuk para pencari suaka diantara negara-negara Uni Eropa, mekanisme relokasi 20,000 imigran dari luar Uni Eropa dan penambahan €50 juta anggaran 2015-2016 untuk mendukung skema penanganan imigran, peningkatan kapasitas dan anggaran untuk *EU External Border Agency (Frontex)* guna melakukan pengawasan bersama perbatasan dan operasi penyelamatan para pencari suaka di laut Mediterranean (yang disebut *'Triton'* and *'Poseidon'*), penambahan dana darurat bagi negara-negara anggota Uni Eropa yang ada di garis depan pintu masuknya imigran ke mereka sebesar €60 juta, penguatan *Europol's joint maritime information* untuk menunjang operasi di laut Mediterania, dan mendirikan operasi *Common Security and Defence Policy (CSDP)* di laut Mediterania untuk mencegah penyelundupan manusia (Carrera, 2019).

Hingga saat ini, pembicaraan-pembicaraan dan berbagai kebijakan yang telah diambil oleh Uni Eropa dan negara-negara anggota belum dapat menyelesaikan secara tuntas berbagai dilema yang dihadapi dalam krisis imigran. Permasalahan utama adalah pada aksi efektif dalam melakukan *remodeling* dari pembagian tanggungjawab perlindungan dan hak asasi manusia diantara pemerintah negara-negara anggota UE ketika mekanisme Dublin tidak lagi bisa berjalan di masa krisis (Carrera, 2019). Beberapa negara seperti Jerman, Perancis, Luxemburg, Belgia begitu antusias mengikuti kebijakan Uni Eropa, namun demikian negara-negara seperti Hungaria, Ceko, Slovakia, dan Polandia enggan untuk mengikuti langkah kebijakan Uni Eropa.

Politisasi Imigran sebagai Instrumen untuk Menjaga Relasi Kekuasaan di Negara-Negara Visegrad

Pembagian tanggung jawab imigran atau sering disebut juga sebagai kebijakan kuota imigran yang dikeluarkan oleh Uni Eropa ternyata mendapatkan penentangan dari beberapa negara anggotanya terutama dari *the Visegrad Group* yang terdiri atas Hungaria, Polandia, Republik Ceko, dan Slovakia. Perdana Menteri Polandia, Beata Szydlo, juga menentang kuota tersebut dengan mengatakan: “*Poland cannot accept refugees*” (Dearden, 2017). Pemerintah Hungaria melalui Menteri Luar Negerinya juga menolak keputusan Pengadilan UE yang Eropa yang mendukung legalitas skema relokasi imigran Uni Eropa. Dia menyebut: “*The ruling issued by the European Court of Justice in the migrant quota case is outrageous and irresponsible*” (Bayer, 2017). Penolakan juga disampaikan oleh PM Ceko, Bohuslav Sobotka: “*We will strictly reject any attempt to introduce some permanent mechanism of redistributing refugees,*” Sobotka told reporters. “*We as well reject using a quota system in any temporary mechanism.*” (Reuters Staff, 2015).

Penolakan imigran di Ceko dikarenakan ketakutan pemerintah yang sedang berkuasa akan kehilangan suara pendukungnya. Kalkulasi politik PM Sobotka mengarahkannya pada pengambilan kebijakan menolak imigran. Sobotka menilai bahwa mengikuti suara dua pertiga penduduknya yang menolak untuk menerima imigran perang sekalipun akan mampu mempertahankan dukungan terhadapnya (Jurečková, 2016).

Politisasi imigran sebagai ancaman keamanan bagi masyarakat Ceko tampak jelas dalam kontestasi pemilu legislatif tahun 2017. Pemilu yang akhirnya dimenangkan oleh

Partai ANO2011 (*Akce nespokojených občanů*, atau *Action of Dissatisfied Citizens*) tersebut diwarnai oleh kampanye-kampanye anti imigran. ANO 2011 mengadopsi sikap *Eurosceptic* seperti oposisi terhadap Euro dan integrasi Eropa yang lebih dalam, serta kuota imigrasi (Siegfried, 2017). Partai-partai lainnya seperti *Civic Democratic Party* (ODS), *Freedom and Direct Democracy* (SPD) dalam hal ini kandidatnya Tomio Okumara dalam akunnya di *Facebook* juga mengukung kampanye “*No to Islam, No to terrorists.*”

Pemerintah Hungaria secara masif telah mewacanakan anti-migrasi baik di ranah pemerintahan maupun publik (United Nations, n.d.). Pemerintah memanfaatkan media pro-pemerintah untuk terus-menerus menyebarkan pesan kampanye anti-imigrasi dengan mengaitkan para imigran sebagai ancaman keamanan, termasuk terorisme (Karamanidou, 2015). Viktor Orbán, Perdana Menteri Hungaria, telah membuat pernyataan yang menghasut terhadap pencari suaka dan migran yang mendefinisikan mereka sebagai "racun" dan "tidak diperlukan". Kampanye publik telah berfungsi untuk memicu sentimen anti-migran dengan menyebarkan pesan menyesatkan yang mengaitkan imigran dengan terorisme dan kekerasan seksual (Siyasallaşması & Yükselişi, 2018). Kampanye ini sejalan dengan ideologi populis yang diusung oleh Viktor Orbán sebelum pemilu 2010, Orbán menekankan pemulihan "*the real Hungary*" berdasarkan nilai-nilai Kristen, konservatif dan dibangun di sekitar keluarga. Dia pun menampilkan orang Hungaria sebagai korban partai-partai liberal kiri Hungaria dan orang asing, yang di sini terutama dipahami sebagai birokrasi Uni Eropa (Tremlett & Messing, 2015). Kampanye yang dilakukan pemerintah ini ternyata berimplikasi pada peningkatan jumlah xenofobia yang belum pernah terjadi sebelumnya di negara ini, yang pada April 2015 mencapai 46% (Simonovits dkk., 2016).

Pemerintah Hungaria bahkan berupaya untuk mendapatkan mandat dari rakyatnya guna menolak kuota penerimaan suaka dengan mengadakan referendum. Referendum yang diadakan pada 2 Oktober 2016 berakhir dengan “kemenangan” pemerintah, yang hampir 98 persen suara mendukung rencana Orban menolak rencana Uni Eropa itu (BBC News, 2016). Hasil ini memang ditolak oleh kubu oposisi karena referendum hanya diikuti oleh 43% rakyatnya. Namun demikian, kubu pemerintah mengklaim bahwa kemenangan referendum ini mengikat secara politik dan hukum bagi pemerintah untuk menolak kebijakan Uni Eropa tentang kuota.

Retorika politik anti-imigran dan anti-imigrasi yang sangat kuat juga terjadi di Polandia. Wacana anti-imigrasi telah dilakukan di ruang publik Polandia oleh partai populis sayap kanan PiS (Hukum dan Keadilan) yang sekarang menjadi partai penguasa. Pewacanaan di media *offline* maupun *online* telah dipenuhi dengan pola diskursif tentang Islamofobia, Euro-skeptisisme, anti internasionalisme, dan pola historis dan pola diskriminasi seperti anti-Semitisme (Krzyżanowski, 2018). Pewacanaan anti imigran ini sejalan dengan kampanye PiS pada pemilu legislatif tahun 2015. Selama pemilihan, Jarosław Kaczyński selaku pemimpin partai menolak untuk menerima imigran pada saat Uni Eropa mencoba untuk menyelesaikan 160.000 orang yang putus asa di antara negara-negara anggota Uni Eropa. Kaczyński memperingatkan bahwa para migran membawa “segala macam parasit dan protozoa, yang...walaupun tidak berbahaya pada organisme orang-orang ini, bisa berbahaya di sini” (Kucharska, 2019). Retorika ini sekaligus menentang kebijakan penguasa sebelumnya yaitu Partai *Civic Platform* menerima 7,000 migran (BBC News, 2015b).

Isu imigran menjadi isu politik yang sangat sensitif. Meskipun *Civic Platform* yang pada tahun 2015 masih berkuasa menerima pencari suaka yang diberikan oleh Uni Eropa, namun beberapa hari kemudian dibantah sendiri oleh pemerintah. Dalam beberapa hari Grzegorz Schetyna selaku ketua partai bergegas kembali mengatakan bahwa *Civic Platform* menentang "migran ilegal" tetapi dia lebih suka menerima "beberapa lusin orang yang ingin datang ke Polandia" (Cienski, 2017). Partai Rakyat Polandia (*Polish People's Party*) juga menolak kebijakan imigran. Secara kasar pemimpin mereka, Władysław Kosiniak-Kamysz, mengatakan bahwa “*We'll never close the door to orphans, but let the young men fight for the freedom of their countries*” (Goździak & Márton, 2018).

Politisasi keamanan juga terjadi di Slovakia yang mendapatkan kuota imigran sebesar 200 orang dari penampungan di Turki, Yunanai, dan Italia. Pemerintah Slovakia secara tegas menolak untuk menerima imigran muslim. Hal ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri, Ivan Netik, yang mengatakan: “*Muslims would not be accepted because they would not feel at home*”. Penolakan ini dengan dalih bukan untuk deskriminasi tetapi untuk menjamin kohesifitas masyarakat Slovakia (BBC News, 2015a). Parlemen pun menyetujui adanya undang-undang yang menaikkan batas penganut agama Islam minimum untuk kemudian diakui secara resmi oleh negara dari 25.000 menjadi 50.000

pada tahun 2016 (*Slovakia adopts law to effectively block Islam from becoming official state religion — RT World News*, 2016).

Kebijakan pemerintah Slovakia tersebut mengikuti tren pewacanaan imigran yang terjadi di masyarakat. Beberapa jajak pendapat publik yang dilakukan di Slovakia dari 2015 hingga 2017 menunjukkan peningkatan perhatian masyarakat tentang isu imigrasi dan imigran (Łaciak & Frelak, 2018). Salah satu jajak pendapat yang sudah direalisasikan pada Juni 2017 menemukan lebih dari 70% responden menentang penerimaan imigran dari Timur Tengah dan Afrika Utara berdasarkan kuota. Responden sebesar 63,4% menganggap para imigran ini sebagai ancaman keamanan. Responden menyatakan kekhawatirannya tentang imigran terkait dengan ketakutan akan kesulitan adaptasi, kurangnya kompatibilitas budaya, ancaman keamanan karena alasan agama, dan ketakutan ekonomi (Łaciak & Frelak, 2018).

Isu anti imigran juga dibawa dalam kampanye pemilu tahun 2016 di Slovakia. SMER-SD selaku partai penguasa dan partai-partai lainnya percaya bahwa mereka akan mendapat manfaat dari mengadopsi retorika anti-imigran, melindungi apa yang disebut nilai-nilai asli Slovakia (NDI, 2016). Robert Fico (*incumbent* dan pemimpin SMER-SD) merupakan seorang sayap kiri yang pandangannya anti-imigran meraih 28,7% suara dan meninggalkan jauh para pesaingnya (The Guardian, 2016a). Pemanfaatan isu anti imigran juga berhasil membawa *The People's Party* yang membawa slogan “*Our Slovakia*” mendapatkan 8% suara sehingga menjadikan pertama kalinya mereka memiliki perwakilan di parlemen (The Guardian, 2016b).

Simpulan

Berdasarkan pada temuan dan diskusi sebelumnya, terbukti bahwa para politisi di negara-negara Visegrad telah mempolitisasi isu anti imigran sebagai cara untuk memperoleh dukungan dari konstituennya. Partai politik penguasa maupun oposisi telah memanfaatkan isu anti imigran ini sebagai komoditas kampanyenya di pemilu yang dilaksanakan di masing-masing negara. Hasil dari kampanye anti imigran ini juga menunjukkan gejala yang sama dengan partai-partai pengusung yang kebanyakan berhaluan populis atau sayap kanan memperoleh suara signifikan. Efek isu anti imigran semakin besar terhadap kemenangan suatu partai karena isu ini telah menjadi wacana yang dipercayai oleh mayoritas masyarakat di negara-negara Visegrad.

Keberhasilan politisasi anti imigran ini membuktikan bahwa sesungguhnya tidak ada ancaman nyata dari para imigran atau setidaknya tidak sebesar yang diwacanakan oleh para politisi. Hingga saat ini tidak ada bukti di negara-negara Visegrad bahwa para imigran yang berasal dari Timur Tengah membawa ketidakamanan bagi masyarakatnya. Para politisi telah berhasil untuk menebarkan bayang-bayang ketakutan akan imigran tanpa adanya bahaya nyata dari kehadiran imigran.

Referensi

- Bayer, L. (2017). *Hungary says refugee ruling 'raped' EU law*. Politico. Diakses dari <https://www.politico.eu/article/hungary-says-ecj-ruling-on-refugee-quotas-has-raped-eu-law-asylum-seekers-italy-greece-relocation-scheme/>
- BBC News. (2015a). *Migrants crisis: Slovakia "will only accept Christians."* BBC News. Diakses dari <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-33986738>
- BBC News. (2015b). *Poland elections: Conservatives secure decisive win*. BBC News [Online]. Diakses dari <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-34631826>
- BBC News. (2016). *PM Hungaria klaim kemenangan dalam referendum pengungsi Uni Eropa* - *BBC News Indonesia*. https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/10/161003_dunia_hungaria_kuota_pengungsi
- Booth, K. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 17(4), 313–326.
- Buonfino, A. (2004). Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe. *New Political Science*, 26(1), 23–49. <https://doi.org/10.1080/0739314042000185111>
- Carrera, S. (2019). The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis. *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, 1–19. <https://doi.org/10.4337/9781788972482.00007>
- Ciensi, J. (2017). Why Poland doesn't want refugees – Politico. Diakses dari <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/>
- Cunningham, B. (2016). *'We protect Slovakia'*. Politico. Diakses dari <http://www.politico.eu/article/slovakia-fico-migrants-refugees-asylum-crisis-smer-election/>
- Dearden, L. (2017). *Poland's Prime Minister says country will accept no refugees as EU threatens legal action over quotas* | *The Independent*. Independent. Diakses dari <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-no-refugees-eu-legal-action-infringement-quotas-resettlement-beata-szydlo-commission-a7741236.html>
- European Commission. (2017). *Report From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council. Eleventh Report on Relocation and Resettlement: Vol. COM(2017)*.
- European Commission. (2021). Common European Asylum System. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. <https://doi.org/10.1093/law->

- epil/9780199231690/e2204
- European Union. (2015). *EUR-Lex - 32015D1523 - EN - EUR-Lex*. Diakses dari https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011
- Fernández-Huertas Moraga, J., & Rapoport, H. (2015). Tradable refugee-admission quotas and EU asylum policy. *CESifo Economic Studies*, 61(3–4), 638–672. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifu037>
- Goździak, E. M., & Márton, P. (2018). Where the Wild Things Are : Fear of Islam and the Anti-Refugee Rhetoric in Hungary and in Poland. *Central and Eastern European Migration Review*, 7(2), 125–151. <https://doi.org/10.17467/ceemr.2018.04>
- Hegemann, H., & Kahl, M. (2017). (Re)Politicizing Security? The Legitimation and Contestation of Mass Surveillance after Snowden. *World Political Science*, 13(1), 21–56. <https://doi.org/10.1515/wps-2017-0002>
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- Jurečková, A. (2016). *Refugees in the Czech Republic? Not a trace – but still a problem*. Heinrich Böll Foundation.
- Karamanidou, L. (2015). The Securitisation of European Migration Policies: Perceptions of Threat and Management of Risk. In *The Securitisation of Migration in the EU* (pp. 37–61). https://doi.org/10.1057/9781137480583_3
- Krzyżanowski, M. (2018). Discursive Shifts in Ethno-Nationalist Politics: On Politicization and Mediatization of the “Refugee Crisis” in Poland. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 16(1–2), 76–96. <https://doi.org/10.1080/15562948.2017.1317897>
- Kucharska, M. (2019). *Despite the anti-immigrant rhetoric, Poland receives more migrant workers than anywhere else in the world - Equal Times*. Diakses dari <https://www.equaltimes.org/despite-the-anti-immigrant?lang=en>
- Łaciak, B., & Frelak, J. S. (2018). *The Wages of Fear Attitudes Towards Refugees and Migrants in Poland*. 34. www.isp.org.pl
- Monsees, L., Slaven, M., Kopper, Á., Szalai, A., & Kroll, S. (2020). The Politicisation of Security: Controversy, Mobilisation, Arena Shifting. *European Review of International Studies*, 7(1), 105–122. <https://doi.org/10.1163/21967415-bja10008>
- NDI. (2016). *2016 Parliamentary Elections Signal A Shift to the Right in Slovakia _ National Democratic Institute*. Diakses dari <https://www.ndi.org/Parliamentary-Elections-Signal-Political-Change>
- Niemann, A., & Zaun, N. (2018). EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3–22. <https://doi.org/10.1111/jcms.12650>
- Nolan, D. (2015). *Refugee crisis_ EU divided as Hungary attacks migrant quota as “unrealisable and nonsense.”* Diakses dari <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/11884665/Refugee-crisis-EU-divided-as-Hungary-attacks-migrant-quota-as-unrealisable-and-nonsense.html>
- Reuters. (2015). *Germany’s response to refugee crisis encouraged illegal migration - Czech PM _ Reuters*. Diakses dari <https://www.reuters.com/article/europe-migrants-germany-czech-idUSL8N14C11F20151223>

- Reuters. (2020). *Visegrad Four grouping push back on new EU migration plan*. Reuters New Agency. Diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-idUSKCN26F1T6>
- Reuters Staff. (2015). *Czech PM says will insist on rejecting migrant quotas*. Reuters. Diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-czech-idUSKCN0RM10420150922>
- Siegfried, M. (2017). *Prague poised to turn away from Brussels – Politico*. Diakses dari <https://www.politico.eu/article/prague-czech-republic-poised-to-turn-away-from-brussels-ano-andrej-babis/>
- Simonovits, B., Bernát, A., Szeidl, B., Sik, E., Boda, D., Kertész, A., Tóth, F. M., & Barta, J. (2016). *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary* (B. Simonovits & A. Bernát (eds.); Issue March). TÁRKI Social Research Institute. http://old.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_refugees.pdf
- Siyasallaşması, G., & Yükselişi, O. (2018). *The Politicization of Migration and the Rise of Competitive Authoritarianism in Hungary Özet their asylum applications were being processed (Mackintosh , 2017). Picture 1 : Petra Laszlo was filmed tripping a Syrian refugee carrying his*. 37, 88–117.
- Slovakia adopts law to effectively block Islam from becoming official state religion — RT World News*. (2016). Diakses dari <https://www.rt.com/news/368755-slovakia-islam-religion-law/>
- The Guardian. (2016a). *Slovakia election_ anti-immigration PM wins, but loses majority _ Slovakia _ The Guardian*. Diakses dari <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/06/slovakia-election-anti-immigration-pm-wins-but-loses-majority>
- The Guardian. (2016b). *Slovakia election_ far right wins first seats _ Slovakia _ The Guardian*. Diakses dari <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/06/slovakia-election-far-right-wins-seats-peoples-party-marian-kotleba>
- Tremlett, A., & Messing, V. (2015). *Hungary's future: anti-immigration, anti-multiculturalism and anti-Roma? | openDemocracy*. Diakses dari <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/hungarys-future-antiimmigration-antimulticulturalism-and-antiro/>
- UNHCR. (2018). *Refugee Crisis in Europe: Aid, Statistics and News | USA for UNHCR*. Diakses dari <https://www.unrefugees.org/emergencies/refugee-crisis-in-europe/>
- United Nations. (n.d.). *Europe and the Refugee Crisis: A Challenge to Our Civilization / Academic Impact*. Academic Impact. Diakses 2 Juli 2021, dari <https://www.un.org/en/academic-impact/europe-and-refugee-crisis-challenge-our-civilization%0Ahttps://academicimpact.un.org/content/europe-and-refugee-crisis-challenge-our-civilization>
- Williams, P. D. (2008). *Security Studies an Introduction* (1st ed.). New York : Routledge.