

BAB II
RESPON NEGARA-NEGARA VISEGRAD PADA SAAT KEBIJAKAN
***EU RELOCATION SCHEME* DALAM KRISIS PENGUNGSI EROPA**
2015

Bab II bertujuan untuk memberikan penjelasan komprehensif mengenai unsur-unsur yang berkaitan langsung dengan topik penelitian, yaitu mengenai kebijakan *EU Relocation Scheme* serta Kebijakan migrasi negara-negara Visegrad. Bab ini disusun untuk menjelaskan gambaran menyeluruh tentang latar belakang munculnya kebijakan redistribusi pengungsi Uni Eropa sekaligus faktor-faktor politik dan identitas yang mendasari penolakan terhadap kebijakan tersebut. Pembahasan diawali dengan uraian mengenai Krisis Pengungsi Eropa tahun 2015, yang dipicu oleh konflik bersenjata, instabilitas, dan kondisi sosial-ekonomi yang memburuk di kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara. Arus besar pengungsi menuju Eropa melalui jalur laut maupun darat menimbulkan tekanan besar bagi negara-negara perbatasan seperti Italia dan Yunani, serta memicu perdebatan di tingkat Uni Eropa terkait pembagian beban. Selanjutnya, dibahas mengenai *EU Relocation Scheme* sebagai respons kebijakan Uni Eropa. Bagian ini menjelaskan latar belakang, tujuan redistribusi pengungsi, mekanisme pelaksanaan kebijakan, serta hambatan yang muncul dalam proses implementasinya. Fokus kemudian diarahkan pada sejarah pembentukannya Visegrad, Kebijakan Migrasi, dan Respon penolakannya terhadap *EU Relocation Scheme*

2.1 Krisis Pengungsi di Eropa 2015

2.1.1 Latar Belakang Krisis

Seiring dengan arus globalisasi, dinamika dalam hubungan internasional semakin rumit dan beragam. Isu kemanusiaan khususnya yang berkaitan dengan permasalahan pengungsi dan pencari suaka merupakan salah satu isu yang paling krusial (Hanura, M., Windiani, R., & Utomo, T. C., 2021). Hal ini berdampak pada meningkatnya jumlah migran pada setiap tahunnya. Pada tahun 2015 Eropa menghadapi krisis pengungsi secara besar-besaran. Sekitar satu juta pengungsi dan pencari suaka dari kawasan Timur Tengah maupun Afrika memasuki wilayah Eropa melalui jalur darat maupun laut. Angka ini menjadi yang tertinggi sejak Perang Dunia II dan menunjukkan lonjakan yang sangat besar dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Lonjakan arus migrasi ini memicu munculnya fenomena krisis migran, yaitu situasi ketika jumlah migran yang masuk ke wilayah Eropa meningkat secara terus-menerus dan tidak terkendali. Krisis migran ini terjadi akibat dari berbagai konflik yang berlangsung lama, khususnya konflik kemanusiaan yang berkaitan erat dengan pelanggaran hak asasi manusia (Salsabila, 2019).

Pada puncak krisis tahun 2015, sekitar 135.000 orang memasuki Eropa hanya dalam enam bulan pertama. Angka ini mencakup para pencari suaka dan pengungsi yang berhasil tiba tetapi belum termasuk mereka yang kehilangan nyawa dalam perjalanan menuju Eropa (CNN, 2015). Krisis migran erat kaitannya dengan kondisi krisis yang dialami para migran itu sendiri. Istilah krisis pengungsi mulai dikenal sejak terjadinya insiden tenggelamnya kapal yang membawa ribuan

pengungsi menuju daratan Eropa pada tahun 2015. Hal ini dapat kita lihat dari banyaknya migran yang terlantar di berbagai perbatasan Eropa tanpa adanya kepastian. Banyak juga migran yang meninggal akibat perjalanan yang penuh risiko. Terdapat dua jalur migrasi utama yang digunakan pengungsi untuk mencapai Eropa yaitu antara lain adalah jalur Mediterania Tengah dan jalur Mediterania Timur/Balkan Barat. Jalur Mediterania Tengah adalah titik keberangkatan dari Libya menuju Italia. Jalur ini didominasi oleh imigran dari Afrika Sub-Sahara, Eritrea, dan Somalia. Selanjutnya, Jalur Mediterania Timur atau rute balkan melalui Turki menuju Yunani, Jalur ini dilewati oleh mayoritas pengungsi dari Suriah, Afghanistan, dan Irak (Pace, 2016).



Gambar 2.1 Perjalanan Migrasi ke Uni Eropa

Sumber: (Human Rights Watch, 2015)

Jalur ini mengakibatkan setidaknya 3.770 orang meninggal dunia di Laut Mediterania. Selain itu, data menunjukkan adanya peningkatan sekitar 15% dibandingkan dengan tahun 2014. Dari total tersebut, 2.892 jiwa atau hampir 77%

meninggal di kawasan Mediterania Tengah. Sementara, 806 orang di bagian Timur dan 72 orang di Mediterania Barat (Pace, 2016). Konflik-konflik yang terjadi di negara-negara tersebut khususnya yang melibatkan perang dan kekerasan bersenjata menimbulkan dampak yang besar bagi Uni Eropa. Situasi tersebut mendorong semakin banyak orang dari wilayah konflik mengajukan permohonan suaka dan mencari perlindungan ke negara-negara Eropa. Sehingga arus pengungsi ke kawasan tersebut terus meningkat. Sebagian besar dari pengungsi tersebut berasal dari wilayah konflik Timur Tengah seperti di Irak, Suriah, dan lain-lain yang bermula pada tahun 2011. Konflik ini berakar dari berbagai faktor antara lain konflik bersenjata, instabilitas politik, pelanggaran HAM, dan krisis ekonomi (Al Ghifari, M., & Hanura, M., 2018).

Konflik yang berkepanjangan tersebut kemudian melahirkan istilah adanya *Arab Spring*. *Arab Spring* adalah sebuah fenomena transisi politik di kawasan Arab yang ditandai oleh gelombang demonstrasi secara besar-besaran dengan tuntutan reformasi politik serta penggulingan rezim yang dianggap otoriter. Masyarakat di berbagai negara Arab menilai pemerintahan yang berkuasa bersifat sewenang-wenang dan menimbulkan penderitaan bagi rakyat. Gerakan ini pertama kali muncul di Tunisia sebelum akhirnya menyebar ke negara-negara lain. Sebagian besar imigran adalah pengungsi asal Suriah, yang menjadi salah satu faktor utama pendorong arus migrasi besar-besaran menuju Eropa. Konflik ini bermula pada tahun 2011 ini berkembang menjadi perang bersenjata setelah Presiden Bashar al-Assad menanggapi tuntutan rakyat yang ingin menjatuhkannya dengan tindakan penindasan (Avissa, 2017).

Akibat konflik perang sipil yang dimulai pada tahun 2011 ini mengakibatkan setidaknya lebih dari 4 juta warga Suriah melarikan diri ke negara tetangga seperti Turki, Lebanon, dan Yordania. Selain migran dari Timur Tengah, krisis migran juga diperparah oleh kedatangan migran dari kawasan Afrika. Saat itu, sejumlah negara di Afrika tengah menghadapi ketidakstabilan ekonomi dan permasalahan lingkungan yang ekstrim. Sehingga, memicu tingginya angka pengangguran dan rendahnya kesejahteraan dalam masyarakat. Kondisi ini terlihat jelas di negara-negara seperti Somalia, Sudan, Nigeria, dan beberapa negara Afrika lainnya (Shteivi, 2016).

Ratusan ribu pengungsi tersebut memasuki Eropa melalui Italia dan Yunani, karena kedua negara ini merupakan negara yang berada di bagian selatan Eropa dan menjadi titik awal untuk memasuki negara Eropa. Dampak dari lonjakan jumlah migran itu membawa dampak yang meluas, mencakup aspek ekonomi, sosial, dan politik. Yunani dan Italia menjadi negara yang paling merasakan beban berat akibat dari lonjakan tersebut. Negara ini kesulitan menyediakan kebutuhan dasar para migran, seperti tempat tinggal, makanan, dan perlindungan. Lonjakan jumlah kedatangan ini membuat negara-negara tersebut kewalahan dan memicu krisis pengungsi akibat membludaknya pencari suaka. Situasi ini kemudian menarik perhatian Uni Eropa sebagai organisasi regional yang menaungi keduanya, sehingga merasa perlu mengambil tindakan untuk mengatasi krisis tersebut (Gumelar, 2019).

2.2 Kebijakan Uni Eropa dalam Merespon Krisis Migran Eropa 2015

Dalam bagian ini, penulis akan membahas langkah-langkah yang ditempuh Uni Eropa sebagai organisasi regional dalam menghadapi krisis pengungsi. Uni Eropa resmi berdiri pada tahun 1993 melalui *Maastricht Treaty*, setelah sebelumnya negara-negara Eropa menjalin kerja sama ekonomi dalam kerangka *European Economic Community*. Seiring berjalannya waktu, kerja sama yang awalnya berfokus pada aspek ekonomi lalu berkembang menjadi organisasi regional yang meliputi berbagai bidang, termasuk isu keamanan. Krisis migran sendiri menjadi tanggung jawab besar bagi Uni Eropa. Terutama bagi lembaga-lembaga utama seperti Parlemen Eropa, Dewan Eropa, Komisi Eropa, serta departemen yang menangani urusan dalam negeri dan migrasi yaitu, *Justice and Home Affairs* (JHA) (European Union, n.d).

Untuk menghadapi krisis pengungsi di kawasan Eropa, pada Mei 2015 Komisi Uni Eropa meluncurkan kebijakan yang bernama *European Migration Agenda* sebagai respons utama terhadap krisis migran yang sedang meluas. Kebijakan ini menjadi kerangka politik penting Uni Eropa dalam menangani isu migrasi, pencari suaka, serta pengelolaan perbatasan. Agenda ini berisi sejumlah langkah strategis yang diambil oleh Uni Eropa untuk mengatasi permasalahan tersebut. Sifat kebijakan ini tergolong darurat karena situasi krisis berkembang sangat cepat dan mendesak. Sehingga Uni Eropa perlu mengambil tindakan segera untuk menanganinya. Langkah tersebut diambil karena besarnya tekanan, baik dari dalam kawasan Eropa khususnya tuntutan masyarakat Eropa maupun dari komunitas internasional. Situasi inilah yang mendorong lembaga-lembaga Uni

Eropa untuk menetapkan isu migrasi sebagai prioritas utama dengan tujuan memberikan solusi cepat atas krisis yang tengah berlangsung (European Commission, 2015).

Langkah-langkah yang tertuang dalam *European Migration Agenda* antaralain yaitu mencakup upaya penyelamatan migran di laut dengan cara meningkatkan anggaran untuk badan penjaga perbatasan Uni Eropa, Frontex (operasi Triton dan Poseidon). Uni Eropa juga menargetkan pemberantasan jaringan penyelundupan migran ilegal dengan membentuk *Common Security and Defence Policy* (CSDP) serta memperkuat peran *Europol's Joint Maritime Information*. Uni Eropa juga mengambil langkah lain dengan memperkuat sistem perbatasan untuk meningkatkan keamanan regional. Salah satu tindakan nyata adalah menjalin kerja sama dengan Turki guna memperketat kontrol perbatasan serta melakukan seleksi yang lebih ketat terhadap para migran yang mencoba masuk ke Eropa melalui jalur tersebut. Selain itu, membuat kebijakan *EU Relocation Scheme* atau program skema relokasi dengan pembagian kuota migran secara proporsional kepada semua negara anggota (European Commission, 2015).

2.2.1 Kebijakan *EU Relocation Scheme*

Dari keseluruhan kebijakan yang diambil, Kebijakan *EU Relocation Scheme* merupakan kebijakan yang paling menimbulkan kontroversi sekaligus memicu perbedaan respons di antara negara anggota. Krisis pengungsi di Eropa tahun 2015 merupakan persoalan yang sangat mendesak untuk segera ditangani. Lonjakan jumlah kedatangan pengungsi ini membuat negara seperti Yunani dan

Italia yang berperan menjadi titik awalnya masuk migran mengalami kewalahan akibat membludaknya pencari suaka dan pengungsi.

Kebijakan ini hadir sebagai respon akan tingginya volume kedatangan migran di wilayah Uni Eropa. Skema ini tidak hanya terkonsentrasi di negara perbatasan saja melainkan akan dibagi secara merata di antara semua negara anggota. Tujuan utama skema ini antara lain adalah meringankan beban negara-negara garis depan, memastikan pemerataan tanggung jawab sesuai prinsip *burden-sharing*, memberikan perlindungan kepada pencari suaka sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan Eropa, dan memperkuat solidaritas politik antar anggota Uni Eropa (European Commission, 2015).

Kebijakan *EU Relocation Scheme* ini pun diperkuat dalam Pasal 78 Traktat Fungsi Uni Eropa TFEU (*Treaty on the Functioning of The European Union*) yang berisikan :

“In the event of one or more Member States being confronted by an emergency situation characterised by a sudden inflow of nationals of third countries, the Council, on a proposal from the Commission, may adopt provisional measures for the benefit of the Member State(s) concerned. It shall act after consulting the European Parliament.” (EUR - Lex, n.d)

Berdasarkan isi artikel tersebut, Komisi Eropa kemudian mengajukan sebuah proposal untuk menangani penumpukan pengungsi di sejumlah negara anggota Uni Eropa. Proposal ini diajukan untuk merelokasi 160.000 orang karena situasi darurat yang terjadi di beberapa negara anggota akibat penumpukan pengungsi dan pencari suaka. Isi dari proposal tersebut menekankan pada penerapan kebijakan *EU Relocation Scheme* atau skema distribusi, yakni pemindahan pengungsi yang membutuhkan perlindungan ke seluruh negara

anggota untuk memastikan pembagian yang adil dan seimbang di antara negara anggota. Skema ini berlaku secara sementara selama dua tahun (2015–2017) dan difokuskan pada migran dengan tingkat kebutuhan perlindungan internasional yang tinggi, seperti pengungsi dari Suriah, Eritrea, dan Irak. Untuk mendukung implementasi kebijakan ini, Uni Eropa menyediakan pendanaan khusus sebesar €780 juta. Di mana negara penerima relokasi memperoleh €6.000 per orang termasuk 50% dana awal sementara Italia, Yunani, dan Hungaria menerima €500 per orang untuk menutupi biaya transportasi (Roots, 2020).

Pembagian kuota ini ditentukan berdasarkan *distribution key* yaitu seperangkat kriteria yang objektif, terukur, dan dapat diverifikasi. Dalam *distribution key* kapasitas masing-masing negara anggota berdasarkan berikut dimana jumlah populasi (40%). Hal ini digunakan sebagai indikator kapasitas suatu negara dalam menampung migran. *Gross Domestic Product* (GDP) total (40%) yang mencerminkan tingkat kekayaan dan kemampuan ekonomi negara untuk mengintegrasikan migran, Jumlah permohonan suaka dan penerimaan pengungsi periode 2010–2014 (10%) menunjukkan kontribusi serta upaya negara tersebut dalam menangani imigran sebelumnya, dan tingkat pengangguran (10%) hal ini dipakai sebagai tolak ukur untuk menilai kemampuan negara dalam menyediakan lapangan kerja serta mendukung proses integrasi migran (European Commission, 2015).

Negara	Key
Austria	2,62%
Belgia	2,91%
Bulgaria	1,25%
Kroasia	1,73%
Siprus	0,39%
Republik Ceko	2,98%
Estonia	1,76%
Finlandia	1,72%
Prancis	14,17%
Jerman	18,42%
Yunani	1,90%
Hungaria	1,79%
Italia	11,84%
Latvia	1,21%
Lithuania	1,16%
Luksemburg	0,85%
Malta	0,69%
Belanda	4,35%
Polandia	5,64%
Portugal	3,89%
Rumania	3,75%
Slovakia	1,78%
Slovenia	1,15%
Spanyol	9,10%
Swedia	2,92%

Gambar 2.2 Pembagian Kuota Negara - Negara Uni Eropa Berdasarkan
Distribution Key

Sumber : (European Commission, 2015)

Proposal Komisi Eropa dalam menetapkan mekanisme skema relokasi ini bersifat wajib bagi seluruh negara anggota. Apabila suatu negara anggota tidak dapat berpartisipasi sementara waktu dalam mekanisme solidaritas wajib atau relokasi darurat karena alasan yang objektif dan dapat dibenarkan, seperti bencana alam. Maka negara tersebut diwajibkan memberikan kontribusi finansial kepada anggaran Uni Eropa hingga sebesar 0,002% dari Produk Domestik Bruto (PDB) nasionalnya. Komisi Eropa kemudian akan mengevaluasi alasan yang disampaikan dan menentukan apakah alasan tersebut dapat membenarkan ketidakterlibatan negara tersebut dalam skema relokasi untuk jangka waktu maksimal 12 bulan. Dana kompensasi yang terkumpul akan dialokasikan untuk

mendukung upaya negara-negara anggota lain dalam menangani krisis, sementara kuota relokasi yang semula dialokasikan bagi negara yang tidak berpartisipasi akan dialihkan kepada negara anggota lainnya (European Commission, 2016).

Dalam skema relokasi tersebut setiap negara anggota juga memiliki kewajiban untuk menampung pengungsi sesuai dengan kuota yang telah ditentukan berdasarkan kriteria yang sebelumnya ditetapkan. Hal tersebut merupakan kewajiban hukum yang didasarkan pada jenis keputusan atau *legislative act* yang menjadi landasan diberlakukannya skema relokasi. Berdasarkan kategori *legislative act*, apabila suatu negara menolak melaksanakan skema relokasi sesuai ketentuan maka tindakan tersebut dikategorikan sebagai bentuk ketidakpatuhan. Konsekuensinya, negara yang bersangkutan dapat dikenai sanksi atau ancaman hukuman (Gumelar, 2019). Selain itu, skema ini tertuang dalam sebuah peraturan Uni Eropa dalam bentuk *Decision*. Bentuk *Decision* yang dimaksud merupakan salah satu dari *EU secondary law* atau suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh *EU Functioning Body* yang mempunyai wewenang dalam membuat atau mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengikat dan wajib ditaati oleh negara anggota secara spesifik (European Union, n.d).

Dalam hal ini *European Commission* sebagai salah satu lembaga yang berperan menyusun dan mengajukan proposal awal untuk menjadi rancangan peraturan. Setelah itu, proposal tersebut diajukan kepada *European Parliament* untuk dibahas bersama dengan *Council of the European Union*. Proses pengesahan dilakukan melalui mekanisme voting, dan hasil akhirnya berupa ketetapan resmi Uni Eropa yang memiliki dasar hukum kuat serta mengikat secara

wajib bagi negara-negara anggota yang ditetapkan dalam peraturan tersebut. Dalam penerapannya apabila suatu negara anggota tidak melaksanakan ketentuan dalam *decision* sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan, Komisi Eropa sebagai lembaga yang mengawasi kepatuhan negara berhak mengeluarkan peringatan resmi yang harus ditanggapi dalam waktu maksimal satu bulan. Jika negara tetap tidak mematuhi setelah batas waktu, Komisi Eropa berhak membawa kasus tersebut ke *European Court of Justice*. Di pengadilan, Komisi dapat mengusulkan pemberian sanksi finansial, dengan mempertimbangkan tingkat keparahan pelanggaran, lamanya ketidakpatuhan, serta kemampuan negara untuk membayar (European Parliament, 2019).

Skema tersebut kemudian resmi disahkan sebagai peraturan melalui keputusan bersama Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa, berdasarkan rekomendasi yang diajukan oleh Komisi Eropa. Pada 22 September 2015, Dewan menyatakan bahwa negara-negara anggota siap dan bersedia berpartisipasi dalam relokasi 160.000 orang yang membutuhkan perlindungan internasional, sesuai dengan prinsip solidaritas dan pembagian tanggung jawab yang adil yang menjadi dasar kebijakan Uni Eropa di bidang suaka dan migrasi (EUR-lex, 2015).

Hingga pada September 2017, terdapat sejumlah negara yang sama sekali tidak melakukan proses relokasi maupun menerima pengungsi dengan kuota yang telah ditetapkan. Beberapa negara anggota tersebut antara lain adalah kelompok Visegrad (Polandia, Hungaria, Republik Ceko, dan Slovakia) yang secara tegas menolak kebijakan ini. Berdasarkan kategori *legislative act*, apabila suatu negara menolak melaksanakan skema relokasi sesuai ketentuan maka tindakan tersebut

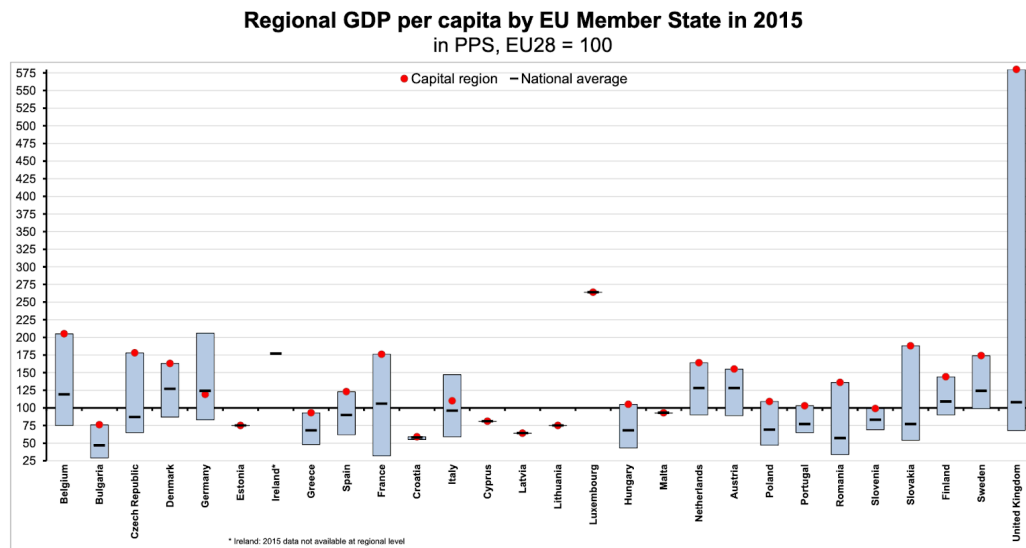
dikategorikan sebagai bentuk ketidakpatuhan. Konsekuensinya, negara yang bersangkutan dapat dikenai sanksi atau ancaman hukuman. Pada akhirnya, kegagalan implementasi *EU Relocation Scheme* terlihat jelas ketika pada tahun 2017 pada akhir masa kebijakan, hanya sebagian kecil dari target 160.000 pengungsi yang berhasil direlokasi (European Parliament, 2017).

2.3 Profil dan Kondisi Sosial-Ekonomi Negara-negara Visegrad

Visegrad merupakan aliansi politik regional yang terdiri dari Polandia, Hungaria, Republik Ceko, dan Slovakia. Kelompok ini terbentuk dalam transisi politik Eropa Tengah pasca runtuhnya rezim komunis. Kerja sama ini secara formal dibentuk melalui Deklarasi Visegrad pada November 1991 dengan tujuan memperkuat posisi negara-negara anggotanya dalam proses transformasi politik-ekonomi serta integrasi ke Barat. Meskipun sempat mengalami penurunan, kerja sama Visegrad kembali menguat sejak akhir 1990-an untuk mendukung integrasi ke NATO dan Uni Eropa, yang tercapai pada tahun 2004. Hingga kini, Visegrad berfungsi sebagai forum koordinasi politik dan keamanan serta pembentukan sikap bersama terhadap kebijakan Uni Eropa (Dienstbier, 1999).

Setelah bergabung kedalam Uni Eropa, negara-negara Visegrad mengalami pertumbuhan ekonomi yang signifikan. Pertumbuhan ekonomi ini didorong oleh permintaan domestik, investasi dari investor institusional dan asing, serta integrasi yang lebih besar dengan ekonomi global. Berdasarkan grafik PDB per kapita regional Uni Eropa tahun 2015. Slovakia dan Republik Ceko Menunjukkan kinerja ekonomi yang relatif lebih tinggi di kawasan Eropa Tengah.

Hal ini didorong oleh wilayah ibu kota yang berada jauh di atas rata-rata nasional (Eurostat, 2017).



Gambar 2.3 Peringkat GDP Negara Anggota Uni Eropa Tahun 2015

Sumber : (Eurostat, 2017)

Sementara itu, Hungaria dan Polandia juga menunjukkan tingkat PDB per kapita nasional yang stabil dan tidak tergolong rendah, terutama didukung oleh pusat-pusat ekonomi seperti Budapest dan Warsawa. Pada tahun 2015 Polandia juga merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar sekitar 38 juta jiwa disusul Republik Ceko dengan 10,5 juta, Hungaria sekitar 9,8 juta, dan Slovakia sekitar 5,4 juta jiwa (Eurostat, 2016). Dengan total wilayah 534.000 km² dengan komposisi luas wilayah Republik Ceko sekitar 79.000 km², Hungaria sekitar 93.000 km², Polandia sekitar 313.000 km² dan luas Slovakia sekitar 49.000 km² (WorldData, n.d).

Masing-masing negara juga didominasi oleh etnis mayoritas yang kuat serta memiliki komposisi keagamaan yang relatif seragam. Negara Hungaria

memiliki karakteristik historis dan kultural yang khas di Eropa. Komposisi etnis Hungaria didominasi oleh etnis Magyar, yang mencakup sekitar 84–85% dari total populasi, dengan keberadaan sejumlah kelompok minoritas seperti Roma dan Jerman. Karakteristik juga tercermin dari penggunaan bahasa Magyar yang tidak memiliki keterkaitan dengan bahasa utama Eropa lainnya. Kondisi ini menempatkan Hungaria dalam posisi terisolasi di tengah bangsa-bangsa Eropa. Sehingga membentuk pengalaman historis sebagai komunitas yang berada di antara dunia yang berbeda. Sejak proses Kristenisasi pada tahun 1000 M, Hungaria bergabung dengan peradaban Kristen Barat. Namun tetap berada di wilayah perbatasan yang menuntut peran defensif terhadap ancaman dari Timur. Pengalaman historis ini membentuk persepsi diri sebagai pelindung Kekristenan Barat, sekaligus menumbuhkan sensitivitas terhadap perlakuan Barat yang dianggap tidak adil atau kurang menghargai peran historis Hungaria (Britannica, 2011).

Polandia dikenal sebagai salah satu negara dengan tingkat homogenitas etnis yang sangat tinggi. Selama periode komunisme, ekspresi identitas etnis minoritas cenderung dibatasi dan baru berkembang secara lebih terbuka setelah runtuhnya rezim tersebut pada tahun 1989. Sebagian besar penduduk Polandia mengidentifikasi diri sebagai warga negara Polandia dengan bahasa Polandia sebagai bahasa ibu. Pengalaman sejarah pada abad ke-19 dan ke-20 ditandai oleh perjuangan berkelanjutan untuk mempertahankan budaya dan nilai-nilai nasional dari dominasi dan intervensi asing. Dalam hal ini, Gereja Katolik Roma memainkan peran penting tidak hanya sebagai institusi keagamaan, tetapi juga

sebagai aktor sosial dan kultural yang berkontribusi besar dalam pembentukan dan pelestarian identitas nasional Polandia (Britannica, n.d).

Republik Ceko mengalami proses homogenisasi yang kuat sepanjang sejarah pasca-Perang Dunia II. Pada tahun 1945, sebagian besar populasi Jerman yang sebelumnya merupakan kelompok minoritas terbesar di Cekoslowakia serta komunitas Hungaria dipulangkan atau dipaksa keluar dari wilayah negara tersebut. Selain itu, populasi Roma dan Yahudi mengalami penurunan drastis akibat Holocaust. Seiring berjalannya waktu, identitas nasional Cekoslowakia berkembang secara terpisah hingga pembubaran negara pada tahun 1993. Akibat dari rangkaian sejarah tersebut, Republik Ceko muncul sebagai negara yang relatif homogen secara etnis. Dengan etnis Ceko mencakup sekitar 90,4 persen populasi, sementara kelompok minoritas seperti Jerman dan Slovak hadir dalam jumlah yang jauh lebih kecil (Britannica, 2011).

Setelah pembubaran Cekoslowakia pada tahun 1993, Slovakia berkembang sebagai negara bangsa yang relatif homogen secara etnis dan religius. Dimana keterikatan pada tradisi Katolik Roma turut memperkuat narasi identitas nasional dan rasa kohesi sosial. Data demografis juga menunjukkan bahwa Slovakia memiliki tingkat homogenitas etnis yang relatif tinggi. Dengan etnis Slovakia mencakup sekitar 83,8 persen dari total populasi. Kelompok etnis Hungaria merupakan minoritas terbesar mencerminkan jejak historis hubungan teritorial dengan Hungaria. Komposisi ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat keberadaan minoritas, struktur demografis Slovakia tetap didominasi oleh satu kelompok etnis utama yang berkontribusi pada persepsi identitas nasional yang

relatif homogen dan stabil (Britannica, 2016). Oleh karena itu, dalam tingkat keberagaman etnis maupun agama di negara-negara Visegrad secara umum lebih rendah dibandingkan negara-negara di Eropa Barat seperti Jerman, Prancis, atau Inggris yang telah lama berkembang sebagai masyarakat multikultural (Gajda, 2014).

Selain itu dari segi politik, negara-negara Visegrad menerapkan prinsip demokrasi parlementer dengan struktur pemerintahan yang berbeda. Polandia, Republik Ceko, dan Slovakia menggunakan sistem semi-presidensial, di mana presiden dipilih langsung oleh masyarakat namun kewenangan eksekutif utama berada pada perdana menteri. Sementara itu, Hungaria menganut sistem parlementer murni (Amantius, 2025)

2.4 Kebijakan Migrasi Negara-negara Visegrad dan Bentuk Penolakannya terhadap Kebijakan *EU Relocation Scheme*

Penanganan migrasi oleh negara-negara Visegrad dalam merespons krisis pengungsi di Eropa tahun 2015 sangat dipengaruhi oleh pandangan bahwa arus migrasi dari Timur Tengah dan Afrika berpotensi mengancam keamanan, stabilitas sosial, dan identitas budaya mereka. Berdasarkan pernyataan resmi pada tahun 2015, Kebijakan Migrasi lebih menekankan pada aspek keamanan perbatasan dan upaya mengurangi migrasi ilegal. Melalui kerja sama regional, negara-negara Visegrad memprioritaskan perlindungan ketat perbatasan luar Uni Eropa dan menuntut penerapan penuh aturan *Schengen* dan *Dublin Regulation*.

Mereka menolak penutupan perbatasan internal Eropa dan menilai bahwa integritas perbatasan eksternal harus dijaga melalui pengawasan ketat. Seperti

pembangunan pagar, serta penolakan terhadap mekanisme sanksi terkait relokasi pengungsi. Kedua, mendorong penanganan akar masalah migrasi dengan fokus pada stabilisasi negara asal dan transit, termasuk dukungan pada koalisi anti-ISIS, dan penguatan FRONTEX. Ketiga, negara-negara Visegrad secara tegas menolak kebijakan *open-door* Jerman dan skema kuota. Sikap ini selaras dengan kecenderungan politik negara-negara Visegrad yang menganggap bahwa kebijakan relokasi Uni Eropa tidak mempertimbangkan sensitivitas sosial dan ancaman terhadap identitas nasional. Oleh karena itu, meskipun berada dalam kerangka kewajiban hukum UE negara-negara Visegrad cenderung memilih langkah sepihak melalui sekuritisasi migrasi, menolak pembagian tanggung jawab, dan mempertahankan narasi bahwa perlindungan masyarakat lokal lebih penting dibanding solidaritas Eropa (CIDOB, 2017).

Berdasarkan laporan Komisi Uni Eropa, Polandia, Hungaria, Republik Ceko, dan Slovakia menunjukkan tingkat kepatuhan yang sangat rendah terhadap skema relokasi. Sikap ini disebabkan dari berbagai kekhawatiran seperti, maraknya migrasi ilegal, potensi penyalahgunaan sistem suaka, kerentanan wilayah Schengen sebagai area bebas perbatasan, serta dampak ekonomi dan sosial yang dianggap dapat memperburuk kondisi domestik. Negara Visegrad juga melihat migrasi sebagai ancaman potensi terhadap kohesi sosial, terutama karena perbedaan budaya dan tradisi yang dinilai dapat menimbulkan konflik sosial serta memicu instabilitas politik (Respatyo, 2025). Bentuk penolakan yang dilakukan oleh negara-negara Visegrad ditunjukkan melalui voting di *Council of the European Union* pada September 2015. Ketika proposal untuk merelokasi

160,000 pengungsi ke negara-negara anggota UE lainnya yang diajukan dalam voting, keempat negara Polandia, Hongaria, Republik Ceko, dan Slovakia secara tegas menolak keputusan Voting tersebut (Guild, 2015).

Meskipun keputusan tersebut akhirnya disahkan dengan mekanisme *qualified majority voting* yang mengabaikan oposisi mereka. Penolakan ini menjadi pernyataan politik yang kuat tentang ketidaksetujuan Visegrad terhadap kebijakan supranasional yang dipandang mengabaikan kekhawatiran ancaman terhadap keamanan, stabilitas sosial, dan identitas budaya mereka. Romania juga turut memberikan suara penolakannya sementara Finlandia abstain. Akan tetapi, Visegrad menjadi blok oposisi yang paling vokal dan konsisten. Voting ini menandai momen penting dalam sejarah pengambilan keputusan UE di mana negara-negara anggota secara terbuka menentang kebijakan bersama terkait isu yang sangat sensitif secara politik (Nelsen & Guth, 2015).

Penolakan ini tidak berhenti pada tingkat institusional, melainkan berlanjut melalui pernyataan resmi dan narasi publik dari para pemimpin Visegrad. Sejak awal krisis migrasi 2015, Hungaria menjadi negara Visegrad yang paling keras dalam menolak pengungsi dan menerapkan kebijakan migrasi yang sangat ketat. Viktor Orban bahkan menyatakan dalam pidatonya;

*“I think we have a right to decide that we do not want a large number of Muslim people in our country”
(Aljazeera, 2015)*

Sikap yang ditunjukkan Hungaria melalui pernyataan Perdana Menteriya berasal dari sejumlah pertimbangan, hal ini berkaitan dengan aspek seperti kekhawatiran ancaman terhadap keamanan, stabilitas sosial, dan identitas budaya

mereka. Selain itu, Pandangan masyarakat Hungaria terhadap migran ini sangat dipengaruhi oleh pemerintah dan gerakan politik domestik. Pemerintahan juga meluncurkan kampanye nasional anti-imigran dan survei publik bertajuk “*National Consultation on Immigration*”. Hasil survei sendiri menunjukkan bahwa 92% warga menolak pembagian kuota pengungsi yang ditetapkan Uni Eropa, sehingga memberikan dasar politik yang kuat bagi pemerintah untuk menolak kebijakan tersebut (Rachmat, 2020).

Selain menentang skema kuota relokasi Uni Eropa, pemerintah juga memperkuat retorika anti-pengungsi melalui media nasional. Pemerintah Hungaria turut memperkuat pertahanan perbatasannya dengan membangun pagar kawat berduri sebagai pembatas di sepanjang wilayah selatan, khususnya di perbatasan dengan Serbia dan Kroasia. Langkah ini bertujuan menjaga keamanan perbatasan sekaligus memaksa para migran hanya dapat masuk melalui pos pemeriksaan resmi yang menerapkan pengawasan sangat ketat (Faradila, C., Ginting, M. B., Lubis, M. D. A. K., Sianturi, L. G., & Halking, H., 2025).

Krisis migrasi 2015 menjadi isu politik di Polandia dan memicu perdebatan antara partai-partai besar menjelang pemilu 2015. Kemenangan partai PiS (*law and justice*) pada pemilu 2015 memicu perubahan drastis dalam penerapan kebijakan migrasi. Awalnya pemerintah berjanji menerima 100 pengungsi sebagai kelanjutan komitmen partai oposisi PO (*Civic Platform*) sebagai komitmen terhadap solidaritas UE. Akan tetapi, proses ini dihentikan pada dengan alasan keamanan. Sejak saat itu Polandia, bersama Hungaria, tidak menerima seorang pun pengungsi melalui mekanisme relokasi UE. Pemerintahan

PiS memprioritaskan keamanan internal, perlindungan perbatasan, serta selektivitas migrasi ekonomi yang mengutamakan pekerja asal Eropa Timur. Kebijakan keamanan semakin diperketat melalui Undang-Undang Anti Terorisme 2016, yang memungkinkan pengawasan luas terhadap warga asing tanpa persetujuan pengadilan dan memperluas kewenangan aparat keamanan (Peter, 2023).

Selain itu, sikap penolakan Polandia juga didasarkan pada kekhawatiran terhadap dampak sosial dan budaya dari kedatangan pengungsi, terutama dari Timur Tengah dan Afrika. Polandia memiliki identitas yang sangat homogen, baik secara etnis maupun agama dengan mayoritas penduduknya adalah orang yang beragama Katolik Roma. Ketakutan akan perubahan demografis dan hilangnya nilai-nilai ini menjadi alasan kuat dari penolakan tersebut. Polandia menganggap bahwa penerimaan pengungsi secara besar-besaran dapat menimbulkan ancaman keamanan, terutama setelah serangkaian serangan teroris di Eropa. Hal ini memperkuat sikap skeptis terhadap mekanisme relokasi pengungsi yang dikeluarkan oleh Uni Eropa (Nurwansyah, n.d).

Sikap Republik Ceko dalam krisis pengungsi 2015 awalnya tidak sekeras Hungaria dan Polandia, namun perbedaan tersebut segera hilang setelah mekanisme kuota relokasi UE diputuskan melalui *qualified majority voting*. Pemerintah Ceko menilai keputusan tanpa konsensus ini sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan. Sehingga negara ini bergabung penuh dengan posisi Visegrad untuk menolak penerapan kuota wajib. Dari kewajiban menerima lebih dari 4.000 pengungsi, Ceko hanya menerima 12. Perdana Menteri Ceko, Bohuslav

Sobotka, juga menegaskan bahwa negaranya juga tidak akan berpartisipasi dalam program tersebut dalam pidatonya yang menegaskan;

*"with regard to the worsened security situation
in Europe and dysfunctionality of the quota system"*
(BBC, 2017)

Bohuslav beralasan bahwa kondisi keamanan Eropa yang memburuk serta ketidakefektifan mekanisme kuota menjadi faktor utama yang membuat Ceko menolak untuk ikut serta dalam skema relokasi tersebut. Selain itu Minimnya kontak langsung dengan komunitas Muslim, ditambah dengan narasi yang disampaikan oleh para elit politik turut memperkuat kekhawatiran masyarakat bahwa kedatangan pengungsi dapat mengancam nilai-nilai budaya serta tradisi Kristen yang dianggap sebagai bagian dari identitas historis Ceko (Peter, 2023). Sikap anti-imigran yang berkembang di tengah masyarakat ini turut memperkuat posisi pemerintah dalam menolak kebijakan relokasi pengungsi (Kajánek, 2022).

Penolakan Slovakia terhadap kebijakan *EU Relocation Scheme* dalam krisis pengungsi 2015 tidak jauh berbeda dengan negara-negara visegrad lainnya yakni kekhawatiran soal keamanan, identitas budaya, dan pandangan skeptis terhadap efektivitas kebijakan Uni Eropa. Perdana Menteri Robert Fico dari partai Smer-SD atau *sociálna demokracia* menggunakan retorika anti-imigrasi yang cukup keras. Ia menolak sistem kuota pengungsi yang dibuat oleh Komisi Eropa dengan alasan jumlah pengungsi yang harus diterima terlalu besar untuk kapasitas Slovakia. Fico bahkan menyebut jumlah pengungsi atau migran secara besar-besaran tersebut setara dengan “satu desa penuh,” meski tidak menjelaskan alasan detail kenapa angka itu dianggap terlalu tinggi (Androvičová, 2016).

Selain itu, survei menunjukkan bahwa 75% masyarakat Slovakia menganggap migrasi sebagai masalah yang serius dan khawatir bahwa kedatangan pencari suaka di Slovakia dapat meningkatkan kejahatan (Marcel, 2017). Pemerintah Slovakia berulang kali menekankan bahwa negara tersebut tidak memiliki kapasitas sejarah, budaya, maupun sosial untuk menerima pengungsi dari latar belakang berbeda, terutama Muslim dan imigran Afrika. Karena itu, pemerintah lebih memilih menawarkan bantuan finansial dan teknis sebagai pengganti relokasi pengungsi. Namun, proposal ini tidak berhasil mencapai kesepakatan di tingkat Uni Eropa. Dari ratusan kuota yang diberikan Uni Eropa, Slovakia hanya menerima 16 orang. Akibatnya, meskipun hanya sedikit pengungsi yang masuk ke Slovakia, opini publik tetap melihat migrasi sebagai ancaman besar terhadap keamanan, budaya, dan identitas nasional (Peter, 2023).

Oleh Karena itu, sebagai bentuk perlawanan terhadap Migrasi dan keputusan *EU Relocation Scheme*, Slovakia dan Hungaria secara resmi menggugat keputusan tersebut ke Mahkamah Eropa. Sementara Polandia ikut serta sebagai pihak intervensi dalam proses hukum. Dalam pengajuan mereka, kedua negara berargumen bahwa keputusan tersebut melanggar prinsip-prinsip dasar hukum UE termasuk prinsip proporsionalitas dan subsidiaritas, serta mengesampingkan hak negara anggota untuk mengendalikan kebijakan imigrasi mereka sendiri (Slovak Republic v. Council, Case C-643/15, 2017). Slovakia secara khusus berargumen bahwa voting dengan *qualified majority* dalam isu yang sangat sensitif ini merupakan pelanggaran terhadap kepentingan umum negara anggota. Meskipun pada September 2017 ECJ menolak gugatan tersebut

dan menyatakan bahwa keputusan *Council* adalah valid dan mengikat, tindakan hukum ini menunjukkan komitmen Visegrad untuk menggunakan semua instrumen legal yang tersedia untuk menolak implementasi kebijakan (Court of Justice of the European Union, 2017).

Proses ini juga memberikan legitimasi tambahan bagi penolakan mereka di mata publik domestik, menunjukkan bahwa pemerintah mereka berjuang hingga ke tingkat tertinggi sistem hukum Eropa. Hingga keputusan tersebut dengan hasil Polandia dan Hungaria sama sekali tidak menerima pengungsi, Ceko hanya menerima 12 orang, dan Slovakia 16 orang dari jumlah kuota yang ditetapkan. Secara kolektif, negara Visegrad menggunakan kelompoknya sebagai kekuatan blok politik untuk mengkoordinasikan penarikan melalui pernyataan bersama yang menolak mekanisme kuota wajib serta menegaskan pentingnya perlindungan terhadap kedaulatan nasional (Kajánek, T., 2022).