

BAB II

Gambaran Umum *Common European Asylum System* Sebagai Bantuan Kemanusiaan di Uni Eropa

2.1 Penyebab Konflik Rusia – Ukraina

Konflik yang terjadi antara Rusia dan Ukraina merupakan sebuah ancaman terbesar saat ini bagi perdamaian dan keamanan di Eropa sejak berakhirnya perang dingin. Sejatinya perang antara dua negara ini sudah berlangsung sejak lama namun pada 21 Februari 2022 Presiden Rusia memberikan pidato yang memaparkan daftar panjang keluhan sebagai alasan pembenaran atas “operasi militer khusus” yang telah terjadi sebelumnya. Salah satu bentuk keluhannya adalah:²²

1. Mengenai perluasan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO). Namun dari pidato tersebut nyatanya lebih berpusat pada masalah yang lebih jauh mendasar yaitu legitimasi identitas dan kenegaraan Ukraina mereka sendiri.
2. Vladimir Putin yang menekankan persatuan yang mendalam di antara bangsa Rusia, Ukraina dan Belarusia dan menyarankan agar negara-negara tersebut memiliki arah atau takdir politik yang sama baik pada saat ini maupun di masa depan.
3. Saat ini klaim bahwa identitas Ukraina dan Belarusia yang berbeda dianggap merupakan hasil manipulasi oleh barat dan sebagai bagian dari “proyek anti Rusia.” Sepanjang masa jabatan Putin berargumen bahwa para bangsa barat yang mempromosikan identitas Ukraina sebagai bagian dari perjuangan geopolitik melawan Rusia.

²² CSIS, *Russia's War In Ukraine: Identity, Story, And Conflict*, diakses dalam <https://www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict> (21/02/2023, 9:30 WIB)

4. Putin memiliki pola pikir yang menekankan kesatuan organik kekaisaran Rusia dan rakyatnya atau dengan kata lain “politik keabadian” yakni keyakinan akan esensi historis yang tak pernah berubah. Pentingnya keinginan Putin dalam gagasan persatuan ini membantu menjelaskan asal-usul konflik saat ini, terutama mengenai perang berskala besar yang terjadi di perbatasan ketika Ukraina dan NATO tidak memberikan ancaman militer apa-apa.
5. Rusia tampaknya memperhitungkan bahwa banyak orang Ukraina di bagian timur negara mereka yang akan menerima reintegrasi ke dalam lingkup pengaruh Rusia karena adanya kesamaan budaya, bahasa, agama dan ikatan lain dengan Rusia. Hal ini diperkuat saat sejumlah besar warga negara Ukraina bersedia mengangkat senjata untuk mempertahankan negara mereka dari invasi Rusia nyatanya tidak sepenuhnya masuk akal mengingat perubahan yang terjadi sebagai akibat dari faktor keterikatan yang disebutkan sebelumnya. Selama periode penaklukan ini Rusia menekankan keberadaan tiga kelompok yang merupakan bagian dari sejarah Rusia, yaitu Rusia (besar), Ukraina (kecil), Belarusia (putih).
6. Para elit kekaisaran Rusia percaya bahwa kekuatan para pesaingnya sengaja mempromosikan nasionalisme Ukraina dan Belarusia sebagai alat geopolitik untuk melemahkan Rusia yang telah lama ditekankan oleh Vladimir Putin.²³

2.2 Timeline Konflik Rusia – Ukraina Pada Tahun 2022

Pada 24 Februari 2022, Rusia meluncurkan invansi skala penuh ke Ukraina dari utara, timur dan selatan. Putin mengatakan operasi militer khusus ini bertujuan untuk demiliterisasi dan denazifikasi negara tersebut untuk melindungi etnis Rusia, mencegah

²³ *Ibid*

keanggotaan Kyiv di NATO dan untuk tetap berada di dalam lingkup pengaruh Rusia. Saat itu pasukan Rusia dengan cepat mencapai pinggir Kyiv tetapi upaya mereka merencanakannya dan kota-kota lain di timur laut mendapat perlawanan yang cukup keras. Presiden Ukraina Volodymyr Zelensky menunjukkan bahwa ia tetap bertahan dan memimpin jalannya perang. Pada tanggal 2 Maret 2022, Rusia mengkalim kendali atas kota Kherson di bagian selatan. Pada awal-awal maret, pasukan Rusia juga telah merebut sisa wilayah kherson dan menduduki sebagian besar wilayah Zaporizhia, termasuk pembangkit listrik tenaga nuklit Zaporizhzhia yang merupakan pembangkit listrik tenaga nuklir terbesar di Eropa. Pada 16 Maret 2022, Rusia menyerang sebuah teater di kota pelabuhan strategis Mariupol tempat warga sipil berlindung, menewaskan ratusan orang dalam salah satu serangan paling mematikan. Pada tanggal 29 Maret Moskow mengumumkan penarikan pasukan dari Kyiv dan daerah-daerah lain dan mengatakan bahwa mereka akan fokus pada pusat industri di timur Donbas, di mana para separatis yang didukung oleh Rusia telah memerangi pasukan Ukraina sejak tahun 2014 setelah aneksasi Krimea secara ilegal. Mundurnya Rusia dari Kyiv mengungkap ratusan mayat warga sipil di kuburan masal atau ditinggalkan di jalan-jalan kota Bucha, banyak diantaranya menunjukkan tanda-tanda penyiksaan yang mendorong para pemimpin dunia untuk mengatakan bahwa Rusia harus bertanggung jawab atas kemungkinan kejahatan perang.²⁴

Pada 9 April 2022, Rusia meluncurkan serangan rudal ke sebuah stasiun kereta api di kota timur Kramatorsk menewaskan 52 warga sipil dan melukai lebih dari 100 orang. Pertempuran sengit yang terjadi di Mariupol di Laut Azov, dan serangan udara serta bombardir artileri Rusia membuat sebagian besar kota itu hancur lebur. 13 April

²⁴ AP News, *Key Moments in A Year Of War After Russia Invaded Ukraine*, diakses dalam <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-one-year-anniversary-timeline-a1304c6fb319bf1c0e93635f6f6a2633> (21/02/2023, 9:30 WIB)

2022, kapal penjelajah rudal Moskva dan kapal utama Armada Laut Hitam Rusia dihantam oleh rudal Ukraina dan tenggelam keesokan harinya. Tanggal 16 Mei 2022, para pembela Ukraina di pabrik baja raksasa Azovstal, yaitu benteng pertahanan terakhir Ukraina yang tersisa di Mariupol menyatakan menyerah kepada pasukan Rusia setelah pengepungan selama hampir tiga bulan. Jatuhnya Mariupol memutuskan Ukraina dari pesisir Azov dan mengamankan koridor dari perbatasan Rusia ke Krimea. Bulan Juni Amerika Serikat memasok banyak senjata ke Ukraina termasuk beberapa peluncur roket HIMARS. Tanggal 30 Juni 2022, pasukan Rusia mundur dari Pulau Ular yang terletak di lepas pantai Odesa, laut hitam. Tanggal 22 Juli 2022, Rusia dan Ukraina dengan mediasi oleh Turki dan Perserikatan Bangsa-Bangsa menyepakati sebuah kesepakatan untuk membuka blokir pasokan biji-bijian yang tertahan di pelabuhan-pelabuhan laut hitam Ukraina, yang mengakhiri kebuntuan yang mengancam ketahanan pangan global. 29 Juli 2022, serangan rudal menghantam sebuah penjara di kota Olenivka yang berada di sebelah timur Ukraina yang dikuasai oleh Rusia sebagai tempat para tentara Ukraina yang ditangkap di Mariupol. Kejadian tersebut juga menewaskan sedikitnya 53 orang.²⁵

Pada 9 Agustus, ledakan dahsyat menghantam sebuah pangkalan udara di Krimea. Ledakan lainnya menghantam gardu listrik dan gudang amunisi di sana satu minggu kemudian. Hal ini menandakan kerentanan semenanjung laut hitam yang di ambil aih Moskow dan digunakan Rusia sebagai pusat suplai utama untuk perang. 20 Agustus 2022, Darya Dugina yaitu putri dari ideolog nasionalis Rusia Alexander Dugin tewas dalam sebuah ledakan bom mobil di luar Moskow yang disalahkan oleh pihak berwenang Rusia kepada Ukraina. Lalu 6 September 2022, pasukan Ukraina melancarkan serangan balasan yang mengejutkan di wilayah Kharkiv timur laut yang

²⁵ *Ibid*

dengan cepat memaksa Rusia mundur dari wilayah yang telah dikuasai selama berbulan-bulan. Dilanjutkan pada tanggal 21 September 2022, Putin memerintahkan mobilisasi 300.000 tentara cadangan yang mendorong ratusan ribu pria Rusia melarikan diri ke negara-negara tetangga untuk menghindari perekrutan. Pada saat yang sama Rusia dengan tergesa-gesa mengadakan referendum ilegal di wilayah Donetsk, Luhansk, Kherson, dan Zaphorizhzhia untuk menjadikan mereka sebagai bagian dari Rusia atau tidak. Pemungutan suara tersebut secara luas dianggap palsu oleh Ukraina dan pihak Barat lainnya. Akhirnya pada tanggal 30 September 2022 Putin menandatangani dokumen untuk mendapatkan keempat wilayah tersebut dalam sebuah upacara di Kremlin.²⁶

Lanjut pada tanggal 8 Oktober 2022 sebuah truk yang membawa bahan peledak meledak di jembatan yang menghubungkan Krimea dengan daratan Rusia dalam sebuah serangan yang disalahkan oleh Putin kepada Ukraina. Melihat hal tersebut Rusia merespon dengan serangan rudal ke pembangkit listrik Ukraina dan infrastruktur penting lainnya. Setelah gelombang serangan pertama di bulan ini, rentetan serangan terus berlanjut secara teratur selama berbulan-bulan yang mengakibatkan pemadaman listrik di seluruh negeri. Bulan November 9 Rusia mengumumkan penarikan mundur dari kota Kherson di bawah serangan balasan Ukraina, yang meninggalkan satu-satunya pusat regional yang berhasil direbut Moskow. Hal tersebut merupakan sebuah kemunduran yang memalukan bagi Kremlin. Pada 5 Desember 2022 mliter Rusia mengatakan bahwa Ukraina menggunakan pesawat tak berawak untuk menargetkan dua pangkalan pesawat pengebom jarak jauh yang berada jauh di dalam wilayah Rusia. Serangan lain terjadi di akhir bulan yang menggarisbawahi kesiapan Ukraina untuk meningkatkan taruhan dan mengucapkan celah dalam pertahanan Rusia. 21 Desember

²⁶ *Ibid*

2022, Presiden Ukraina Zelensky mengunjungi Amerika Serikat dalam perjalanan pertamanya ke luar negeri sejak perang dimulai, bertemu dengan Joe Biden Presiden Amerika Serikat untuk mengamankan sistem rudal pertahanan udara dan persenjataan lainnya serta berpidato di depan kongres.²⁷

Tabel 2.1 Timeline Penting Dalam Konflik

Tanggal	Kejadian	Tujuan Kejadian
24 Februari 2022	Rusia melakukan invasi skala penuh ke wilayah Ukraina	Bertujuan untuk mendemiliterisasi dan mendenazifikasi negara Ukraina untuk melindungi warga negara keturunan etnis Rusia
2 Maret 2022	Pengklaiman dan pendudukan wilayah Kota Kherson Ukraina	Bertujuan untuk mengambil alih pusat tenaga nuklir terbesar di Eropa
16 Maret 2022	Penyerangan teater di Kota Mariupol	Bertujuan untuk mengambil alih atau menduduki tempat Pelabuhan strategis di Mariupol
29 Maret 2022	Penarikan pasukan militer dari Kyiv dan daerah lainnya	Bertujuan untuk beralih focus pada pusat industry di timur Donbas, Ukraina
9 April 2022	Peluncuran serangan rudal ke stasiun kereta api di kota Kramatorsk. Serta serangan udara	Bertujuan untuk menghancurkan kota tersebut

²⁷ *Ibid*

13 April 2022	Kapal penjelajah rudal Moskva dan kapal utama armada laut hitam milik Rusia di hantam oleh rudal dari Ukraina	Bertujuan untuk menenggelamkan dan melumpuhkan kekuatan Rusia
16 Mei 2022	Rusia berhasil mendorong mundur pembela Ukraina di pabrik baja raksasa Azovstal	Bertujuan untuk menjatuhkan benteng pertahanan terakhir Ukraina yang tersisa di Mariupol. Serta mengamankan koridor perbatasan antara Rusia dan Crimea
30 Juni 2022	Pasukan Rusia mundur dari pulau ular yang terletak di lepas pantai Odesa, laut hitam	-
22 Juli 2022	Rusia dan Ukraina dengan mediator Turki dan PBB melakukan mediasi	Bertujuan untuk menyetujui untuk membuka blokir pasokan biji-bijian yang tertahan di Pelabuhan-pelabuhan laut hitam Ukraina
29 Juli 2022	Terjadi serangan rudal yang menghantam penjara di Kota Olenivka di bagian timur Ukraina	Bertujuan untuk meruntuhkan wilayah yang dikuasai oleh Rusia sebagai tempat para tahanan tentara Ukraina yang ditangkap di Mariupol

9 Agustus 2022	Terjadi ledakan dahsyat yang menghantam pangkalan udara di Krimea, gardu listrik dan Gudang amunisi.	Bertujuan untuk memperkuat posisi Rusia di semenanjung laut hitam yang telah diambil alih oleh Moskow dan digunakan sebagai pusat suplai utama perang
20 Agustus 2022	Putri ideolog nasionalis Rusia, Darya Dugina tewas dibunuh dalam sebuah ledakan mobil	-
6 September 2022	Pasukan Ukraina melancarkan serangan ke wilayah Kharkiv timur laut	Bertujuan untuk menjadi serangan belasan dan memaksa Rusia mundur dari wilayah yang telah dikuasai selama berbulan-bulan
21 September 2022	Vladmir Putin memerintahkan mobilisasi 300.000 tentara cadangan, serta mengadakan referendum ilegal di wilayah Donetsk, Luhansk, Kherson, dan Zaphorizhia	Bertujuan untuk memaksa / menjadikan wilayah tersebut sebagai bagian dari wilayah Rusia
30 September 2022	Vladmir Putin menandatangani dokumen	Bertujuan untuk meresmikan keempat wilayah tersebut dalam sebuah upacara di Kremlin
8 Oktober 2022	Sebuah truk membawa bahan peledak dan meledak di jembatan	Bertujuan untuk menghentikan akses Rusia ke Ukraina melalui Krimea

	yang menghubungkan Krimea dengan daratan Rusia	
9 November 2022	Rusia mengumumkan penarikan pasukan dari kota Kherson	Bertujuan agar Rusia meninggalkan pusat regional yang telah diambil alih dari Ukraina
5 Desember 2022	Militer Rusia mengatakan Ukraina menggunakan pesawat militer tak berawak	Bertujuan untuk menargetkan dua pangkalan pesawat yang akan dibom dari jarak jauh. Serta Ukraina bertujuan untuk meningkatkan tensi dan celah dalam pertahanan Rusia
21 Desember 2022	Presiden Ukraina mengunjungi Amerika Serikat untuk bertemu dengan Joe Biden	Bertujuan untuk mengamankan system pertahanan tudal, pertahanan udara dan persenjataan lainnya

2.3 Dampak Konflik Rusia – Ukraina Pada Tahun 2022

Sejak invasi yang terjadi pada 24 Februari 2022 hingga 26 Desember 2022, kantor Komisioner Tinggi PBB untuk hak asasi manusia (OHCHR) mencatat terdapat 17.831 korban jiwa di negara tersebut, diantaranya 6.884 orang meninggal dan 10.947 orang luka-luka. Hal ini termasuk:²⁸

²⁸ United Nation Human Rights Office of The High Commissioner, *Ukraine: Civilian Casualty Update 26 December 2022*, diakses dalam <https://www.ohchr.org/en/news/2022/12/ukraine-civilian-casualty-update-26-december->

1. 6.884 tewas diantaranya (2.719 laki-laki, 1.832 perempuan, 175 anak perempuan, 216 anak laki-laki, serta 38 anak-anak dan 1.904 orang dewasa yang jenis kelaminnya belum di ketahui),
2. 10.947 orang terluka-luka diantaranya (2.364 laki-laki, 1.709 perempuan, 229 anak perempuan, 318 anak laki-laki, serta 253 anak-anak dan 6.074 orang dewasa yang jenis kelaminnya belum di ketahui),
3. Dalam wilayah Donetsk dan Luhansk terdapat korban jiwa sebesar 9.695 jiwa, diantaranya (4.052 tewas dan 5.643 luka-luka),
4. Dalam wilayah yang dikuasi pemerintah Ukraina terdapat 7.579 korban jiwa, diantaranya (3.569 tewas dan 4.010 luka-luka),
5. Dalam wilayah yang dikuasai oleh angkata bersenjata Rusia dan kelompok bersenjata yang berafiliasi dengan mereka terdapat 2.116 korban jiwa, diantaranya (483 tewas dan 1.633 terluka),
6. Di wilayah lain Ukraina yang berada di bawah kendali pemerintah korban jiwa berjatuh sekitar 8.136 jiwa, diantaranya (2.832 tewas dan 5.304 luka-luka).

Sebagian besar korban sipil yang tercatat disebabkan oleh penggunaan senjata peledak dengan efek area yang sangat luas, termasuk penembakan dari artileri berat, sistem roket peluncur ganda, rudal dan serangan udara. OHCHR percaya bahwa sejatinya jumlah korban jiwa sebenarnya jauh lebih tinggi, hal ini tersendar karena tertahannya penerimaan informasi dari beberapa lokasi di mana konflik intens sedang terjadi dan hal lainnya karena masih banyak laporan yang perlu menunggu untuk pembuktian. Senjata yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa antara lain:²⁹

[2022#:~:text=143%20killed%20and%20437%20injured.of%20the%20total\)%3B%20and \(21/02/2023, 21:55 WIB\)](#)

²⁹ *Ibid*

1. Bahan peledak dengan jangkauan yang sangat luas menyebabkan 144 jiwa meninggal dan 493 luka-luka,
2. Ranjau dan sisa-sisa bahan peledan menyebabkan 21 jiwa meninggal dan 23 orang luka-luka.

Selain banyaknya korban jiwa tentunya dampak dari adanya perang Rusia – Ukraina juga mendorong banyaknya masyarakat sipil Ukraina untuk melarikan diri dari negaranya dan mencari perlindungan di negara lain, terutama di wilayah negara Uni Eropa. Tercatat hampir 8 juta pengungsi telah melarikan diri dari Ukraina sejak invansi Rusia pada bulan Februari, gelombang pengungsi terbesar di Eropa sejak perang dunia ke dua dan sebagian besar dari mereka sekarang berada di wilayah Uni Eropa. Jumlah ini terus meningkat tergantung pada durasi dan tingkat keparahan perang. Dengan kebijakan yang tepat, hal perlindungan pengungsi ini dapat menjadi hal yang positif bagi negara penerima, terutama karena kekurangan tenaga kerja dan populasi yang menua. Banyak dari mereka mengungsi memiliki profil demografis yang berbeda dengan gelombang pengungsi sebelumnya yang menunjukkan bahwa sebagian besar pendatang adalah anak-anak dan perempuan di bawah usia 40 tahun.³⁰

Uni Eropa tentunya memberikan reaksi dengan dukungan yang cepat dan tegas dengan: ³¹

1. Mengaktifkan *the temporary protection directive* dalam *Common European Asylum System* (CEAS) serta program nasional yang serupa yang pada awalnya setidaknya menerima 4,8 juta pengungsi dari Ukraina.
2. Melihat arus masal yang masuk Uni Eropa telah menghilangkan banyak hambatan yang biasanya dihadapi para pengungsi dengan menawarkan hak

³⁰ IMF, *Europe Could Do Even More To Support Ukrainian Refugees*, diakses dalam <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/12/15/europe-could-do-even-more-to-support-ukrainian-refugees> (21/02/2023, 22:18 WIB)

³¹ *Ibid*

tinggal, izin kerja, akses ke layanan kesehatan, akses pendidikan, akses perumahan dan akses perbankan.

3. Uni Eropa juga menyediakan pendanaan untuk mendukung para pengungsi dari Ukraina di negara-negara anggota yang paling terkena dampak dan telah memodifikasi peraturan-peraturan untuk mempermudah reorientasi beberapa dana yang ada

Alasan yang mendasar mengapa Uni Eropa mengaktifkan hal tersebut antara lain:³²

³³

1. Adanya komitmen Uni Eropa terhadap pengaplikasian *responsibility to protect* dengan berperan sebagai komunitas internasional untuk bereaksi dalam hal pencegahan krisis, menekankan kerja sama dengan masyarakat sipil dan LSM untuk mendorong penerapan ini di wilayah mereka
2. Melihat kedatangan pengungsi Ukraina yang menyebabkan pengungsian dengan skala besar, untuk melindungi masyarakat Ukraina Uni Eropa dengan suara bulat mengadopsi keputusan pelaksanaan Dewan (UE 2022/382) tanggal 4 Maret 2022 yang memberikan hak kepada mereka yang melarikan diri dari perang di Ukraina untuk mendapatkan perlindungan sementara³⁴
3. Memastikan perlindungan langsung dan hak-hak mereka para masyarakat Ukraina,

³² European Commission, EU Invokes Temporary Protection Directive to help those fleeing Ukraine, diakses dalam https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/eu-invokes-temporary-protection-directive-help-those-fleeing-ukraine_en (18/03/2023, 03:57 WIB)

³³ European Parliament, *European Parliament recommendation to the council of 18 april 2013 on the UN principle of "responsibility to protect"*, diakses dalam https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0180_EN.html (19/03/2023, 19:11 WIB)

³⁴ ASILE, *Reason for the activation of the temporary protection directive in 2022: A Tale of Double Standards*, diakses dalam https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards#:~:text=To%20protect%20Ukrainians%20fleeing%20the,the%20right%20to%20temporary%20protection. (18/03/2023, 04:00 WIB)

4. Mengurangi tekanan pada sistem suaka nasional dengan menciptakan status perlindungan dengan formalitas yang lebih sedikit. Hal ini akan menghindari sistem suaka nasional yang membebani dan memungkinkan negara-negara anggota untuk mengelola pendatang dengan lebih baik,
5. Meningkatkan solidaritas dan pembagian tanggung jawab dengan mempromosikan keseimbangan antara negara-negara anggota dalam upaya untuk menampung pendatang baru dari Ukraina. “platform solidaritas” di mana negara-negara dapat bertukar informasi tentang kapasitas penerimaan mereka.

2.4 Latar Belakang Common European Asylum System

Common European Asylum System atau disingkat CEAS merupakan sebuah sistem di wilayah regional Uni Eropa yang berjalan sesuai dengan konvensi pengungsi pada tahun 1951 dan diamandemen oleh protokol 1967. CEAS meregulasi dan menetapkan standar penerimaan dalam bidang proteksi internasional dengan pandangan bahwa akan mengembangkan konsep dan kriteria umum, mengharmonisasi interpretasi dan pengaplikasian pencari suaka di negara anggota Uni Eropa. Perlindungan internasional yang diberikan oleh CEAS ini berlaku kepada yang telah ditetapkan sebagai pengungsi dan sebagai pengungsi sementara. Tentunya CEAS akan meregulasi prosedur serta hal-hal yang substantif untuk pemberian perlindungan internasional mulai dari masuk ke negara anggota Uni Eropa hingga diberikannya perlindungan tersebut.³⁵

Pada awalnya *common european asylum system* lahir menjadi sebuah sistem dilatarbelakangi atas kesadaran bahwa di wilayah tanpa ada batas antara negara-negara

³⁵ European Commission, *Common European Asylum System*, diakses dalam https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en (23/8/2022, 19:35 WIB)

anggota diperlukan suatu regulasi dan kerja sama yaitu harmonisasi sistem mengenai bantuan kemanusiaan terkait suaka. Tentunya terdapat hal lainnya yang mendasari terbentuknya sistem ini, yaitu “*secondary movement*” yang memiliki arti bahwa para pencari suaka berpotensi untuk berpindah dari satu negara ke negara lainnya dengan alasan personal atau memilih destinasi negara yang memiliki nilai “keuntungan” yang lebih baik bagi mereka. Pada tahun 1990 Uni Eropa mengadakan pertemuan yang menghasilkan *dublin regulation* yang menentukan kriteria negara yang bertanggung jawab untuk memproses permohonan suaka yang diajukan oleh pencari suaka di salah satu negara anggota Uni Eropa. Regulasi ini merupakan tindakan perlakuan yang serupa terhadap pencari suaka di negara-negara anggota dan mulai diterapkan di negara-negara anggota melalui kerja sama pemerintah yang tertuang dalam kerja sama bidang kehakiman dan dalam negeri Uni Eropa serta dalam Traktat Maastrich 1992. Namun pada akhir tahun 1990-an timbul pengakuan bahwa pemberian perlindungan internasional ini harus dibawa ke dalam kerangka perjanjian Uni Eropa yang akhirnya pada bulan Mei 1999 dibawah Perjanjian Amsterdam, perihal suaka dan imigrasi ini menjadi area kompetensi supranasional Uni Eropa sehingga membentuk dasar untuk sistem CEAS.³⁶

Perjanjian Amsterdam tidak hanya memberikan dasar hukum untuk pembentukan CEAS namun juga menjelaskan dasar hukum dari sistem bersama tersebut. Dalam pasal 63 traktat pembentukan komunitas Uni Eropa menetapkan bahwa dewan Uni Eropa harus mengadopsi serangkaian tindakan khusus mengenai suaka dan orang-orang terlantar yang tentunya harus sesuai dengan konvensi pengungsi 1951 dan perjanjian lainnya yang relevan. Pasal 63 dalam traktat komunitas Eropa menjelaskan fakta bahwa konvensi tersebut merupakan landasan rezim hukum internasional untuk

³⁶ Lyra Jakuleviciene, *The Common European Asylum System*, European Policy Centre, hal. 88

perlindungan internasional kepada pencari suaka atau pengungsi. Sebagai tindak lanjut dari Perjanjian Amsterdam Uni Eropa kemudian mengadakan pertemuan di Tampere tahun 1999 yang secara eksplisit menciptakan sistem suaka bersama yaitu *Common European Asylum System*. Selanjutnya Uni Eropa memperluas ruang lingkup mereka dalam CEAS daripada konvensi pengungsi 1951 dan protokolnya sejauh tidak terbatas pada penetapan kriteria kualifikasi dan manfaat yang melekat. Terdapat beberapa cakupan CEAS dalam jangka pendek antara lain, penetapan yang jelas dan dapat diterapkan dari negara yang bertanggung jawab memproses permohonan suaka, standar umum untuk prosedur suaka yang adil dan efisien, kondisi minimum umum penerimaan, aturan pengakuan dan status pengungsi. CEAS juga dilengkapi dengan bentuk-bentuk perlindungan tambahan yang menawarkan status yang sesuai kepada setiap individu yang membutuhkan perlindungan tersebut seperti perlindungan sementara bagi individu-individu terlantar atas dasar solidaritas negara-negara anggota. Dengan demikian, fase pertama dari pembentukan CEAS dimulai.³⁷

Fase pertama dimulai antara tahun 2000 hingga 2005 yang berisikan undang-undang sekunder yaitu penetapan standar minimum umum oleh negara-negara anggota sehubungan dengan penerimaan pencari suaka, kualifikasi perlindungan internasional dan isi perlindungan yang diberikan, tata cara pemberian serta pencabutan status sebagai pengungsi. Undang-undang CEAS pada tahap pertama meliputi.³⁸

2.4.1 The Eurodac Regulation

The Eurodac Regulation secara resmi berjalan tanggal 15 desember 2000, bertujuan untuk membantu menentukan negara mana yang bertanggung jawab sesuai

³⁷ Lyra Jakuleviciene, *Op. Cit.*, hal. 89

³⁸ MJIL, *The Common European Asylum System: Its History, Content, and Shortcomings*, diakses dalam <http://www.mjilonline.org/the-common-european-asylum-system-its-history-content-and-shortcomings/> (23/8/2022, 20:17 WIB)

dengan Konvensi Dublin untuk memproses aplikasi suaka di dalam regional Uni Eropa. Eurodac terdiri dari, pertama Unit pusat untuk pengoperasian *database* atas nama negara anggota Uni Eropa, kedua *database* pusat yang berbasis computer berisikan data seperti negara pertama yang mereka tuju, tanggal pengaplikasian untuk perlindungan, sidik jari, jenis kelamin, nomor referensi yang digunakan oleh negara anggota tujuan pertama, tanggal pengambilan sidik jari, tanggal data tersebut dikirim ke unit pusat, tanggal data tersebut masuk ke dalam *database* unit pusat dan tanggal transmisi. Data tersebut harus segera diambil dari setiap individu yang berusia minimal 14 tahun yang ditangkap oleh otoritas yang kompeten yang memasuki negara anggota Uni Eropa melalui darat, laut ataupun udara. Selain itu, data tersebut berguna untuk memeriksa apakah para pencari suaka tersebut secara tidak sah berada di wilayah negara Uni Eropa karena sebelumnya telah mengajukan permohonan suaka di negara anggota lain. Terdapat beberapa alasan mengapa pemeriksaan tersebut harus dilakukan yaitu, individu atau pencari suaka menyatakan bahwa ia telah mengajukan permohonan suaka namun tidak menyebutkan negara anggota mana ia melakukan permohonan, terdapat orang asing yang tidak meminta suaka tetapi menolak untuk dikembalikan ke negara asalnya dengan alasan bahwa dia dalam bahaya, mencegah pencari suaka yang tidak bekerja sama perihal identitasnya dalam artian tidak menunjukkan atau membawa identitas palsu.³⁹

Eurodac berlaku sejak transmisi data ke unit pusat hingga hasil dari data tersebut digunakan. Data sidik jari dan data pribadi lainnya dapat diproses di Eurodac hanya untuk tujuan yang ditetapkan dalam pasal 15 ayat 1 Konvensi Dublin yaitu negara anggota asal harus memiliki akses ke data yang telah dikirimkan dan dicatat dalam

³⁹ Lexparency, *Article 1 – Purpose of “Eurodac”*, diakses dalam https://lexparency.org/eu/32000R2725/ART_1/ (24/8/2022, 09:04 WIB)

database pusat, kewenangan negara anggota yang memiliki akses ke data tersebut adalah otoritas yang ditunjuk oleh masing-masing negara anggota dan setiap negara anggota harus menyampaikan kepada komisi daftar otoritas tersebut. Hanya negara anggota utama yang berhak mengubah data yang telah dikirimkan ke unit pusat dengan mengoreksi atau melengkapi data tersebut atau menghapusnya. Jika suatu negara anggota atau unit pusat memiliki bukti yang menunjukkan bahwa data yang dicatat dalam *database* secara factual tidak akurat maka negara anggota tersebut harus memberitahukan negara asalnya sesegera mungkin. Unit pusat tidak boleh mengirim atau menyediakan kepada otoritas lainnya terkait data tersebut kecuali jika unit tersebut secara khusus berwenang untuk melakukannya dalam kerangka kesepakatan komunitas tentang kriteria dan mekanisme untuk menentukan negara yang bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka.⁴⁰

Gambar 2.1 Database Uni Eropa berupa pengambilan data dari pencari suaka yang masuk ke wilayah Uni Eropa sebagai bagian dari mekanisme sistem CEAS

Eurodac – Fingerprint form					
1. Reference number					
2. Place of the application for international protection or place where the third country national or stateless person was apprehended					
3. Date of the application for international protection or date on which the third country national or stateless person was apprehended					
4. Sex					
5. Date on which the fingerprints were taken					
6. Date on which the data were transmitted to the Central System					
ROLLED IMPRESSIONS					
1. Right thumb	2. Right forefinger	3. Right middle finger	4. Right ring finger	5. Right little finger	
50 mm	40 mm	40 mm	40 mm	40 mm	
40 mm					
6. Left thumb	7. Left forefinger	8. Left middle finger	9. Left ring finger	10. Left little finger	
40 mm					

⁴⁰ *ibid*

Sumber: *European Union Agency for Asylum*⁴¹

2.4.2 The Temporary Protection Directive

Selanjutnya *The Temporary Protection Directive* berlaku sejak tanggal 7 Agustus 2001 yang bertujuan untuk memberikan perlindungan sementara dalam hal arus masuk massal pengungsi dari negara ketiga yang tidak dapat kembali ke negara asal mereka dan untuk mempromosikan keseimbangan upaya antara negara anggota dalam menerima dan menanggung konsekuensi dari menerima orang-orang tersebut. Perlindungan tersebut dilakukan segera dan sementara bagi individu yang khususnya beresiko bahwa sistem suaka tidak akan dapat memproses arus masuk ini tanpa efek yang merugikan operasinya secara efisien. Perlindungan ini pun juga mengacu pada yang tertuang dalam konvensi 1951 Jenewa dan amandemen *protokol New York* tahun 1967. Undang-undang ini berlaku kepada individu dari negara ketiga atau orang tanpa kewarganegaraan yang harus meninggalkan negara atau wilayah asal mereka, atau telah dievakuasi dan tidak dapat kembali dalam kondisi yang aman dan tahan lama karena situasi di negara tersebut. Kondisi-kondisi tersebut antara lain seperti, individu yang telah melarikan diri dari daerah konflik bersenjata atau kekerasan endemik, orang-orang yang beresiko atau telah menjadi korban, pelanggaran sistematis atau umum terhadap hak asasi manusia mereka, kedatangan besar dari individu dari negara atau wilayah geografis tertentu baik kedatangan mereka di regional Uni Eropa secara spontan atau dibantu melalui program evakuasi. Selain itu undang-undang ini juga memberikan perlindungan terhadap pengungsi yang berarti warga negara ketiga atau tanpa kewarganegaraan yang tertuang dalam pengertian pasal 1 konvensi Jenewa. Lalu anak dibawah umur yang berarti seorang warga negara ketika atau tanpa kewarganegaraan dibawah usia 18 tahun yang tiba di wilayah negara anggota tanpa didampingi oleh orang dewasa yang bertanggung jawab atas mereka baik secara hukum atau kebiasaan.

Kemudian izin tinggal yang dikeluarkan oleh otoritas negara anggota dan mengambil tindakan yang ada dalam undang-undang negara tersebut, yang memungkinkan warga negara ketiga atau orang tanpa kewarganegaraan untuk tinggal di wilayahnya. Proses reunifikasi warga negara ketiga yang mendapatkan perlindungan sementara dengan anggota keluarganya.⁴¹

Undang-undang ini tentunya memiliki beberapa ketentuan dalam pelaksanaannya, antara lain seperti perlindungan sementara yang diberikan tidak boleh mengesampingkan pengakuan status sebagai pengungsi berdasarkan konvensi Jenewa, negara-negara anggota wajib menerapkan perlindungan sementara dengan menghormati hak asasi manusia dan kebebasan dasar serta kewajiban mereka mengenai prinsip *non-refoulement*, setiap pembentukan, pelaksanaan dan pengakhiran perlindungan sementara harus dikonsultasikan secara teratur dengan Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk pengungsi (UNHCR) dan organisasi internasional terkait lainnya, arahan ini tidak berlaku bagi individu-individu yang telah diterima sebelum berlakunya skema perlindungan sementara, dan arahan ini tidak mempengaruhi hak *prerogative* negara anggota untuk mengadopsi atau mempertahankan kondisi yang lebih menguntungkan bagi orang-orang yang dilindungi oleh arahan ini. Terdapat beberapa ketentuan lain dalam pelaksanaan pemberian perlindungan sementara mengenai durasi yaitu jangka waktu perlindungan sementara adalah 1 tahun dan dapat diperpanjang secara otomatis selama 6 bulan hingga 1 tahun sesuai ketentuan pasal 6 ayat 1B. Perpanjangan perlindungan sementara akan diputuskan oleh dewan atas usul dari komisi yang memeriksa permintaan setiap negara

⁴¹ Euro Lex, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Journal of Lex, Vol, 55, No, 0012-0023 (2001), Euro: Europa-lex.Europa.Eu, hal. 0012-0023.

anggota. Perlindungan sementara ini berakhir ketika durasi maksimum telah tercapai atau setiap saat sesuai dengan keputusan dewan setelah masa perpanjangan tersebut.

Arahan ini juga memberikan kewajiban kepada negara anggota terhadap individu yang menikmati perlindungan sementara, kewajibannya antara lain yaitu



negara-negara anggota yang memberikan perlindungan sementara harus menunjukkan angka atau kapasitas mereka untuk menerima individu-individu tersebut agar setiap negara menanggung beban yang setara, bekerja sama dengan organisasi internasional yang kompeten untuk menentukan orang-orang yang memenuhi syarat pemberian perlindungan sementara di wilayah negara mereka, ketika jumlah orang yang masuk

melebihi kapasitas penerimaan mereka dewan Uni Eropa akan memeriksa situasi dan mengambil tindakan yang tepat untuk merekomendasikan dukungan tambahan untuk negara-negara anggota yang mengalami. Beberapa tindakan yang diambil oleh Dewan Uni Eropa antara lain mereka menekankan bahwa, selama masa perlindungan sementara negara-negara anggota harus bekerja sama satu sama lain berhubungan dengan pemindahan tempat tinggal dari satu negara ke negara anggota lainnya dengan persetujuan dari individu-individu tersebut. Tentunya setiap negara anggota juga harus mengkomunikasikan permintaan transfer tersebut ke negara anggota lainnya sesuai kapasitas penerimaan mereka dan memberitahu komisi dan UNHCR. Apabila pemindahan dilakukan, izin tinggal di negara anggota pertama akan berakhir dan berserta kewajibannya yang kemudian negara anggota kedua atau negara anggota tujuan harus memberikan perlindungan sementara kepada individu-individu yang bersangkutan. Proses pemindahan individu-individu tersebut juga ditekankan dan telah diatur oleh dewan Uni Eropa yang mengharuskan menggunakan *model pass*.⁴²

Pelaksanaan *The Temporary Protection Directive* ini tidak berlaku kepada individu-individu yang memiliki kriteria antara lain, telah melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang atau kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana didefinisikan dalam instrumen internasional. Selain itu melakukan kejahatan non-politik di luar negara penerima sebelum dia masuk ke negara anggota tersebut. Serta individu yang telah dinyatakan bersalah atas tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa. Hal lainnya adalah individu-individu tersebut dengan alasan yang masuk akal dianggap sebagai ancaman keamanan negara anggota penerima karena telah dihukum oleh keputusan akhir atas kejahatan yang serius. Tentunya alasan penolakan pemberian perlindungan sementara didasarkan

⁴² *Ibid*

pada perilaku pribadi orang yang bersangkutan. Keputusan atau tindakan pengecualian harus didasarkan pada prinsip proporsionalitas. Individu-individu yang ditolak untuk diberikan perlindungan sementara oleh negara anggota berhak untuk mengajukan gugatan hukum di negara anggota yang bersangkutan.⁴³

2.4.3 The Dublin II Regulation

Lalu, undang-undang berikutnya adalah *The Dublin II Regulation* yang secara resmi berjalan sejak tanggal 17 Maret 2003. Tujuan dari undang-undang ini adalah untuk mengidentifikasi secepat mungkin negara anggota Uni Eropa yang bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka dan untuk mencegah penyalahgunaan prosedur suaka. Uni Eropa menetapkan prinsip dalam aturan ini bahwa hanya satu negara anggota saja yang bertanggung jawab untuk memeriksa dan memproses permohonan suaka, agar terhindar dari pencari suaka dikirim ke negara lagi dan mencegah penyalahgunaan aplikasi suaka oleh individu-individu atau pemohon suaka tersebut. Terdapat beberapa kriteria yang harus diterapkan sesuai dengan urutan yang disajikan dalam regulasi serta berdasarkan situasi yang ada ketika pencari suaka pertama kali mengajukan permohonannya di negara anggota. Kriteria yang pertama adalah mengenai prinsip persatuan keluarga yaitu anak di bawah umur tanpa pendamping. Negara anggota yang bertanggung jawab untuk memeriksa permohonannya adalah negara anggota di mana seorang anggota keluarganya hadir secara sah di salah satu negara anggota Uni Eropa. Namun jika tidak adanya anggota keluarga, negara anggota yang bertanggung jawab adalah di mana anak di bawah umur itu mengajukan permohonan suakanya pertama kali. Untuk orang dewasa jika terdapat anggota keluarganya telah diizinkan untuk tinggal sebagai pengungsi di suatu negara anggota atau jika permohonan untuk individu ini berlangsung negara anggota tersebut

akan bertanggung jawab untuk memeriksa dan memproses permohonan tersebut dengan ketentuan bahwa orang yang bersangkutan sangat membutuhkannya dan menginginkannya. Permohonan suaka yang diajukan secara bersamaan atau tanggal yang berdekatan oleh beberapa anggota keluarga dapat diperiksa dan diproses secara bersama.⁴³

Kriteria kedua mengenai penerbitan izin tinggal atau visa. Apabila pencari suaka memiliki dokumen atau visa tinggal yang sah, negara anggota yang menerbitkan dokumen tersebut akan bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka. Apabila pencari suaka memiliki lebih dari satu dokumen kependudukan yang sah atau visa dikeluarkan oleh negara anggota yang berbeda maka tanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka akan diberikan kepada negara anggota yang menerbitkan dokumen tersebut. Aturan tersebut juga sama berlakunya ketika pencari suaka memiliki satu atau lebih dokumen tempat tinggal yang kadaluwarsa kurang dari 2 atau 1 tahun sebelumnya atau visa yang kadaluwarsa kurang dari 6 bulan sebelumnya, tetapi pencari suaka belum meninggalkan wilayah negara anggota. Kriteria ketiga mengenai akses masuk ilegal atau tinggal di negara anggota, dimana pencari suaka telah secara ilegal melintasi perbatasan ke suatu negara anggota, negara anggota tujuan tersebut akan bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka. Tanggung jawab ini berakhir setelah 12 bulan sejak perbatasan tersebut dilintasi secara ilegal. Hal lainnya adalah ketika pencari suaka telah tinggal untuk jangka waktu yang lama setidaknya 5 bulan di suatu negara anggota sebelum permohonan suakanya maka negara anggota yang terakhir ditempati yang bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka tersebut. Kriteria keempat mengenai akses masuk legal di negara anggota yang

⁴³ Euro-Lex, *Dublin II Regulation*, diakses dalam <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/dublin-ii-regulation.html> (24/8/2022, 10:09 WIB)

⁴⁴ *Ibid*

menjelaskan apabila warga negara ketiga mengajukan permohonan suaka di negara anggota namun tidak memenuhi kriteria pemberian visa, negara anggota tersebut akan bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka. Kriteria terakhir mengenai aplikasi suaka di area transit internasional bandara. Dalam kasus ini warga negara ketiga yang mengajukan permohonan suaka di daerah transit internasional bandara suara negara anggota, negara anggota tersebut bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan tersebut.⁴⁵

Dalam undang-undang ini terdapat beberapa pengecualian, seperti jika tidak ada negara anggota yang dapat ditunjuk berdasarkan kriteria yang tercantum sebelumnya maka negara anggota tujuan utama dimana permohonan diajukan akan bertanggung jawab untuk memeriksanya. Hal lainnya perihal atas permintaan negara anggota lain, setiap negara anggota dapat menerima untuk memeriksa permohonan suaka karena alasan kemanusiaan yang didasarkan pada pertimbangan keluarga atau budaya, asalkan individu-individu yang bersangkutan menyetujuinya. pengecualian lainnya adalah mengambil alih permohonan suaka. Negara anggota yang ditunjuk sebagai penanggung jawab atas permohonan suaka harus bertanggung jawab atas permohonan dan memproses permohonan tersebut namun jika suatu negara anggota yang memproses permohonan suaka menganggap bahwa negara anggota lain bertanggung jawab maka negara anggota tersebut dapat meminta negara tersebut untuk bertanggung jawab atas permohonan tersebut. Permintaan tersebut juga harus memberikan semua informasi kepada negara anggota yang bertanggung jawab untuk memastikan apakah negara tersebut benar-benar bertanggung jawab. Apabila negara yang mengambil alih memutuskan untuk tidak dapat menerima permohonan tersebut dengan alasan tertentu

⁴⁵*Ibid*

maka akan dikembalikan ke negara utama yang bertanggung jawab dan menginformasikan kepada pemohon.⁴⁶

2.4.4 The Reception Condition Directive

Undang-undang selanjutnya yaitu mengenai *The Reception Condition Directive* yang secara resmi berjalan pada tanggal 6 Februari 2003. Dalam undang-undang ini menjelaskan mengenai standar minimum untuk penerimaan pencari suaka di negara-negara anggota Uni Eropa yang tentunya sesuai dengan definisi yang tercantum dalam undang-undang ini. Cakupan dari undang-undang ini berlaku untuk semua warga negara ketiga yang datang ke wilayah Uni Eropa serta individu-individu tanpa kewarganegaraan yang mengajukan permohonan suaka di perbatasan atau di wilayah suatu negara anggota selama mereka diizinkan untuk tetap di wilayah tersebut sebagai pencari suaka, serta anggota keluarga jika mereka tercakup dalam permohonan suaka tersebut menurut hukum nasional. Petunjuk ini tidak berlaku bila bersinggungan dengan standar minimum perlindungan sementara dalam hal arus migrasi masal dan tentang langkah-langkah yang mempromosikan keseimbangan upaya antara negara-negara anggota dalam menerima individu-individu tersebut. Serta negara-negara anggota dapat memperkenalkan atau mempertahankan ketentuan yang lebih menguntungkan di bidang kondisi penerimaan bagi pencari suaka dan kerabatnya di negara anggota yang sama dengan alasan kemanusiaan sejauh sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini.⁴⁷

Undang-undang ini mewajibkan negara-negara anggota untuk memberikan informasi tentang organisasi atau kelompok orang yang menyediakan bantuan hukum

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷European Union, *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards For The Reception Of Asylum Seekers*, Vol, 31, No, 9 (2003), Euro: Official Journal of the European Union, hal. 18.

khusus dan yang mungkin membantu atau menginformasikan kepada mereka tentang kondisi penerimaan yang tersedia, termasuk perawatan kesehatan. Selain itu, terdapat berbagai kewajiban lainnya yang harus dilaksanakan oleh negara-negara anggota:⁴⁸

1. Pertama mengenai dokumen yang menjelaskan bahwa negara anggota dalam kurun waktu 3 hari setelah permohonan suaka diajukan kepada otoritas yang berwenang pemohon harus diberikan dokumen yang diterbitkan sendiri berisi nama dan menyatakan status mereka sebagai pencari suaka atau bersaksi bahwa mereka diizinkan untuk tinggal di wilayah negara tersebut ketika permohonan sedang tertunda atau diperiksa.
2. Kedua mengenai tempat tinggal dan kebebasan bergerak. Pencari suaka dapat bergerak bebas di dalam wilayah negara anggota tuan rumah atau di dalam wilayah yang ditugaskan kepada mereka oleh negara anggota tersebut. Area yang ditetapkan harus dengan ruang lingkup yang cukup untuk menjamin akses ke semua manfaat.
3. Negara-negara anggota juga dapat memutuskan untuk memberikan tempat tinggal bagi pencari suaka untuk alasan kepentingan umum, ketertiban umum atau ketika diperlukan untuk pemroses yang efektif dari aplikasinya. Tentunya dengan alasan yang sama negara-negara anggota juga dapat membatasi pemohon ke tempat tertentu sesuai dengan hukum nasional mereka.
4. Negara-negara anggota juga dapat membuat ketentuan mengenai persyaratan penerimaan materi berdasarkan tempat tinggal mereka yang ditentukan oleh negara-negara anggota.

⁴⁸ *Loc. Cit., hal. 19*

5. Negara-negara anggota juga harus memberikan izin sementara kepada pemohon untuk meninggalkan tempat tinggal dan keputusan harus diambil secara individual, obyektif dan tidak memihak serta alasan harus diberikan jika ditolak.
6. Kemudian adalah perihal sekolah dan edukasi kepada anak-anak. Bahwa negara-negara anggota harus memberikan kepada anak-anak dan pencari suaka akses ke sistem pendidikan di bawah kondisi yang sama sebagai warga negara dari negara anggota tuan rumah.
7. Ketujuh adalah tentang pekerjaan. Negara-negara anggota harus menentukan jangka waktu mulai dari tanggal permohonan suaka diajukan dimana pemohon tidak akan memiliki akses ke pasar ketenagakerjaan. Jika keputusan pada tingkat pertama belum diputuskan dalam waktu 1 tahun sejak permohonan suaka dan penundaan tidak dapat dikaitkan dengan pemohon, maka negara anggota bersangkutan harus memutuskan syarat-syarat untuk pemberian akses ke pasar tenaga kerja bagi pemohon. Akses ke pasar tenaga kerja tidak boleh ditarik selama prosedur banding sampai saat pemberitahuan keputusan. Negara-negara anggota dapat memberikan prioritas kepada warga negara Uni Eropa dan warga negara ketiga yang secara sah bertempat tinggal pada persetujuan tentang wilayah ekonomi eropa.
8. Kedelapan, perihal pelatihan vokasi dimana negara-negara anggota dapat mengizinkan pencari suaka mengakses pelatihan vokasi terlepas dari apakah mereka memiliki akses ke pasar tenaga kerja. Akses ke pelatihan yang diberikan berkaitan dengan kontrak kerja akan bergantung pada seberapa lama pemohon memiliki akses ke pasar tenaga kerja.
9. Kesembilan mengenai kondisi penerimaan material dan akses ke perawatan kesehatan. Negara-negara anggota harus memastikan bahwa kondisi

penerimaan material tersedia bagi pemohon ketika mereka mengajukan permohonan suaka dengan tujuan menjamin standar hidup yang memadai untuk kesehatan pemohon dan memastikan penghidupan mereka. Negara anggota juga harus memastikan standar hidup yang terpenuhi dalam situasi khusus orang-orang yang memiliki kebutuhan khusus, serta dalam situasi orang-orang yang berada dalam tahanan. Kondisi penerimaan material dapat diberikan dalam bentuk barang atau tunjangan keuangan seperti voucher atau dalam kombinasi dari ketentuan ini.

10. Terakhir, undang-undang ini membahas mengenai modalitas untuk kondisi penerimaan material. Bentuknya seperti penyediaan rumah bagi pemohon yang permohonannya sedang diperiksa di perbatasan, ditujukan untuk menjamin standar hidup yang layak.

Tentunya undang-undang inipun memiliki pengecualian dalam penerapannya:⁴⁹

1. berlaku kepada pencari suaka yang meninggalkan tempat tinggal yang ditentukan oleh otoritas berwenang tanpa memberitahukan atau tanpa seizin pihak yang berwenang, kemudian tidak mematuhi tugas pelaporan atau permintaan untuk memberikan informasi atau menghadiri wawancara pribadi mengenai prosedur suaka dan telah mengajukan permohonan suaka di negara anggota yang sama.
2. Hal lainnya adalah jika pemohon menyembunyikan sumber daya keuangan mereka dan telah diuntungkan dari bantuan negara yang bersangkutan, negara tersebut berhak untuk meminta pengembalian atau *refund*.
3. Undang-undang ini juga tidak berlaku kepada pencari suaka yang tidak segera mengajukan permohonan suaka setelah tiba di negara anggota tersebut.

⁴⁹ *Loc. Cit., hal. 23*

4. Negara anggota juga memberlakukan sanksi kepada mereka yang berperilaku buruk di negara penerima. Semua bentuk pengecualian di atas tentunya harus diambil secara individual, obyektif dan beralasan.

2.4.5 The Qualification Directive

Undang-undang berikutnya adalah *The Qualification Directive* yang secara sah berlaku sejak 20 Oktober 2004. Undang-undang ini bertujuan untuk menetapkan standar minimum untuk kualifikasi warga negara ketiga atau orang tanpa kewarganegaraan sebagai pengungsi atau sebagai orang yang membutuhkan perlindungan internasional kepada pengungsi atau perlindungan sementara yang secara jelas dijelaskan dalam konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967 dan perjanjian yang relevan bahwa HAM-nya terancam, serta bentuk perlindungan yang diberikan. Hal ini tidak berlaku jika negara asal pencari suaka tidak ditemukan pelanggaran HAM yang serius terhadap pemohon sehingga pemohon dapat tetap tinggal di negara asalnya. Kualifikasi-kualifikasi di dalam undang-undang ini yang memberikan perlindungan internasional antara lain:⁵⁰

1. individu-individu yang mengalami persekusi atau penganiayaan yaitu pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia khususnya hak yang tidak dapat dikurangi atau akumulasi dari berbagai tindakan termasuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat sehingga mempengaruhi individu.
2. Perbuatan penganiayaan berupa kekerasan fisik atau mental termasuk kekerasan seksual, tindakan hukum yang bersifat diskriminatif, penuntutan yang tidak proporsional atau diskriminatif, hukuman atas penolakan untuk

⁵⁰ European Union, *Council Directive 2004/83/EC of 29 April on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, Vol, 304, (2004), Euro: Official Journal of the European Union, hal. 14-15.

melakukan dinas militer dalam suatu konflik dimana dinas militer tersebut mencakup kejahatan atau tindakan yang melanggar HAM.

3. Tindakan yang bersifat spesifik bersifat gender. Penilaian penganiayaan tidak dilihat dari karakteristik ras, agama, kebangsaan, sosial atau politik yang menarik penganiayaan tersebut.

Namun perlu digaris bawahi terdapat pengecualian yaitu:⁵¹

1. Warga negara ketiga atau orang tanpa kewarganegaraan akan dicabut statusnya sebagai pengungsi jika dia memanfaatkan kembali perlindungan dari negara asalnya, kehilangan kewarganegaraannya dan secara sukarela memperolehnya kembali, memperoleh kewarganegaraan baru dan menikmati perlindungan dari negara barunya, menolak perlindungan dari negara asalnya.
2. Mengakhiri atau menolak memperbaharui status mereka sebagai pengungsi setelah mereka diberikan status pengungsi yaitu, penggambaran yang salah atau penghilangan fakta termasuk penggunaan dokumen palsu yang menjadi syarat penting penentuan status pengungsi, atau melakukan pelanggaran HAM setelah diberikannya status pengungsi.
3. Hal lainnya yaitu terdapat alasan yang masuk akal untuk menganggap individu tersebut sebagai bahaya bagi keamanan negara anggota di wilayah mereka seperti mereka yang telah dihukum oleh keputusan akhir atas kejahatan yang sangat serius.

Dalam undang-undang ini selain kualifikasi pemberian status pengungsi dan diberikan perlindungan internasional terdapat juga *subsidiary protection*. Perlindungan tersebut berlaku pada individu yang mengalami, hukuman mati atau eksekusi, penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi atau

⁵¹ *Ibid*

merendahkan martabat pemohon di negara asal, ancaman serius terhadap kehidupan individu dengan alasan kekerasan dalam situasi konflik bersenjata internasional atau internal. Pemberian perlindungan tersebut akan berhenti ketika keadaan yang menyebabkan pemberian status perlindungan tersebut telah tiada atau telah berubah sedemikian rupa sehingga perlindungan tidak lagi diperlukan. Negara-negara anggota juga harus memperhatikan apakah perubahan keadaan tersebut bersifat signifikan dan tidak sementara sehingga individu tersebut tidak menghadapi bahaya HAM yang serius kembali. Hal yang sama berlaku bahwa terdapat pengecualian pada perlindungan ini jika individu yang akan diberikan perlindungan melakukan kejahatan terhadap hak asasi manusia serta terdapat hal yang sama terkait negara-negara anggota yang mengharuskan mencabut, mengakhiri atau menolak memperbaharui status mereka sebagai pengungsi setelah mereka diberikan status pengungsi yaitu setelah diberikannya status tersebut individu tersebut melakukan kejahatan terhadap hak asasi manusia, kesalahan penyajian atau penghilangan fakta termasuk penggunaan dokumen palsu.⁵²

2.4.6 The Asylum Procedures Directive

Undang-undang ini secara sah mulai efektif dilaksanakan pada tanggal 2 Januari 2006. Tujuan undang-undang ini adalah untuk menetapkan standar minimum tentang prosedur di negara-negara anggota terkait pemberian dan penarikan status sebagai pengungsi kepada para pemohon suaka. Cakupan dari undang-undang ini berlaku kepada setiap permohonan suaka yang dilakukan di territorial termasuk di perbatasan atau area transit di negara-negara anggota dan serta berlaku untuk penarikan statusnya. Dalam hal ini setiap permohonan suaka yang diperiksa oleh negara-negara anggota

⁵² *Loc. Cit., hal.12-13.*

berdasarkan konvensi Jenewa maupun untuk jenis perlindungan internasional lainnya wajib menerapkan petunjuk ini di dalam prosedur mereka sehingga mereka dapat memutuskan bagi pemohon untuk segala jenis perlindungan internasional. Negara-negara anggota harus menunjuk suatu otoritas penentu yang akan bertanggung jawab untuk pemeriksaan permohonan suaka. Undang-undang ini menekankan juga bahwa negara-negara anggota harus memastikan personel dari otoritas yang memiliki wewenang tersebut memiliki pengetahuan yang sesuai atau menerima pelatihan yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban mereka.⁵³

Terdapat beberapa persyaratan untuk pemeriksaan aplikasi seperti:

1. pertama negara-negara anggota harus memastikan bahwa permohonan suaka tidak ditolak atau dikecualikan dari pemeriksaan atas dasar satu-satunya alasan bahwa permohonan suaka tidak diajukan sesegara mungkin.
2. Kedua, negara-negara anggota memastikan bahwa keputusan oleh otoritas penentu tentang permohonan suaka diambil setelah pemeriksaan yang tepat. Keputusan yang tepat tersebut didasarkan pada keputusan yang diambil secara individual, obyektif dan tidak memihak, pengumpulan informasi yang tepat dan terkini diperoleh dari berbagai sumber seperti komisararis tinggi PBB untuk pengungsi (UNHCR) mengenai situasi umum di negara asal pemohon suaka, serta negara-negara dimana mereka melakukan transit, personel yang memeriksa aplikasi dan mengambil keputusan memiliki pengetahuan terkait di bidang hukum suaka dan pengungsi.
3. Ketiga, otoritas yang berwenang memiliki akses ke informasi umum yang diperlukan untuk melaksanakan tugas mereka. Keempat, negara-negara anggota

⁵³ Euro-lex, *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, diakses dalam <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0085> (25/8/2022, 07:08 WIB)

dapat menetapkan aturan-aturan mengenai pemeriksaan dokumen-dokumen yang relevan untuk pemeriksaan permohonan suaka.

Ketika pemohon secara eksplisit ataupun implisit menarik kembali permohonan suaknya maka negara anggota harus memastikan bahwa otoritas mengambil keputusan untuk menghentikan pemeriksaan atau menolak lamaran tersebut. Pemberitahuan pemberhentian pemeriksaan atau penolakan tersebut harus dimasukkan ke dalam berkas pemohon. Penarikan secara implisit dapat dilihat dari dua aspek, pertama pemohon gagal untuk memberikan informasi penting mengenai aplikasinya kecuali kegagalan tersebut disebabkan oleh keadaan di luar kendalinya. Kedua, pemohon melarikan diri atau meninggalkan wilayah tempat ia tinggal tanpa izin tanpa menghubungi otoritas yang berwenang. Setelah melakukan wawancara pribadi negara anggota harus memproses permohonan tersebut namun jika dalam kurun waktu enam bulan negara anggota belum memproses permohonan tersebut maka pemohon harus diinformasikan mengenai keterlambatan proses permohonannya. Pemrosesan permohonan dapat diprioritaskan atau dipercepat jika memiliki alasan yang besar di mana pemohon memiliki kebutuhan khusus. Jika negara anggota menolak pemberian suaka terhadap pemohon harus berdasarkan beberapa ketentuan seperti, negara anggota lainnya sudah memberikan status pengungsi kepada pemohon. Negara yang bukan negara anggota dipertimbangkan sebagai negara pertama yang diajukan permohonan suaknya. Negara yang bukan negara anggota Uni Eropa dipertimbangkan sebagai negara ketiga yang aman untuk pemohon suaka. Pemohon suaka mendapatkan status yang setara dengan hak dan manfaar status pengungsi. Pemohon telah mengajukan permohonan yang sama setelah keputusan akhir.⁵⁴

⁵⁴ *Ibid*

Negara anggota dapat memutuskan pemohon ke negara ketiga dengan syarat bahwa negara ketiga harus memiliki beberapa ketentuan seperti, keselamatan dan kebebasan individu pemohon tidak terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sial tertentu atau karena pendapat politik. Kemudian menghormati prinsip *non-refoulement* sesuai dengan konvensi jenewa. Menghormati larangan pemindahan yang melanggar hak atas kebebasan dari penyiksaan dan perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat sebagaimana telah diatur dalam hukum internasional. Negara anggota Uni Eropa juga memiliki hak untuk mencabut status pengungsi yang telah diberikan jika terdapat elemen atau temuan baru muncul yang menunjukkan bahwa ada alasan untuk mempertimbangkan kembali keabsahan status pengungsinya.⁵⁵

2.5 Fase Kedua Common European Asylum System

Fase kedua CEAS dimulai setelah tahun 2005 – 2010 yang kemudian pada saat itu tertunda hingga tahun 2012. Tujuan dari fase kedua Common European Asylum System telah ditetapkan di dalam kebijakan suaka yang diterbitkan oleh Komisi Uni Eropa pada tahun 2008. Kebijakan dalam fase kedua ini dimulai dengan menjelaskan beberapa tren umum yang utama. Secara umum tren yang terjadi pada fase pertama yang menggambarkan “krisis” adalah perbedaan yang cukup besar dalam tingkat pengakuan di negara-negara anggota Uni Eropa, contohnya adalah presentase penerimaan ataupun penolakan klaim terhadap suatu individu yang berasal dari negara asal yang sama. Perbedaan ini yang kemudian menciptakan “gerakan sekunder” yaitu perpindahan pencari suaka ke negara-negara anggota lainnya. Selain itu hal ini bertentangan dengan prinsip penyediaan akses yang sama terhadap perlindungan di seluruh Uni Eropa. Hal lain yang menyebabkan fase kedua ini muncul adalah

⁵⁵ *Ibid*

pertumbuhan yang signifikan terkait pemohon yang diberikan “perlindungan tambahan” yaitu bentuk perlindungan selain status pengungsi dimana hal ini perlu diperhitungkan secara matang. Hal-hal diatas tersebut secara jelas menggambarkan bahwa apa yang disepakati pada tahun 1999 yaitu pertemuan di Tampere, Finlandia yang berisikan bahawa status pemberian perlindungan internasional / suaka harus seragam yang kemudian berlaku di seluruh Uni Eropa. Terdapat lima tolak ukur yang membentuk CEAS pada fase pertama dan semua diperbaharui sebagai bagian dari fase kedua ini. Lima tolak ukurnya adalah, pertama *The Qualification Directive*, *The Reception Conditions Directive*, *The Dublin Regulation*, *The Eurodac Regulation*, dan *The Asylum Procedures Directive*.⁵⁶

⁵⁶ *Ibid*