

TANTANGAN SUPRANASIONALITAS UNI EROPA: KOMPARASI INTEGRASI POLITIK PADA KRISIS EUROZONE 2008 DAN KRISIS PENGUNGSI 2015

Demas Nauvarian

Department Ilmu Hubungan Internasional
FISIP Universitas Airlangga
demas.nauvarian-2017@fisip.unair.ac.id

Abstract

The European Union is widely referred to as the international organization at the regional level with the highest integration phase. His journey is thought to have united the continent of Europe in a post-modern supranational political institution with a new post-Westphalia identity - European continental identity. This can be defined as a process of political integration. The process marked by the transfer of sovereignty, for example, can be seen in the European Union's ability to handle the Euro crisis in 2008. However, along the way, the political integration of the European Union is considered to be weakening. Post-Crisis 2008, the European Union experienced another challenge in the form of the 2014-2015 Refugee Crisis. This paper aims to answer questions related to why there is a weakening of the political integration of the European Union in these two challenges. By using the method of cross-longitudinal comparative studies on the responses of countries to the EU's decisions in the two challenges above, this paper argues that the increase in right-wing populism in various countries, particularly in Eastern and Central European countries, is a factor. the main part of the start to break up the political integration of the European Union. This paper concludes that the political values of right-wing populism that focus on nation-state nationalism are contrary to the basic values of the European Union which focus on liberal internationalism, and will become an obstacle to the future of EU political integration.

Keywords: *European Union, political integration, right-wing populism, post-modern state*

Abstrak

Uni Eropa banyak dirujuk sebagai organisasi internasional dalam tingkat regional dengan fase integrasi yang paling tinggi. Perjalanannya dianggap telah menyatukan benua Eropa dalam suatu institusi politik supranasional pos-modern dengan sebuah identitas pos-Westphalia baru—identitas kebenua Eropaan. Hal ini dapat didefinisikan sebagai proses integrasi politik. Proses yang ditandai dengan adanya penyerahan kedaulatan ini, misalnya, dapat terlihat dalam kemampuan Uni Eropa dalam menangani krisis Euro pada 2008. Namun, dalam perjalanannya, integrasi politik Uni Eropa dianggap kian melemah. Pasca-Krisis 2008, Uni Eropa mengalami tantangan lain berupa Krisis Pengungsi 2014-2015. Tulisan ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan terkait mengapa terdapat pelemahan terhadap integrasi politik Uni Eropa dalam kedua tantangan tersebut. Dengan menggunakan metode studi komparasi lintas waktu (cross-longitudinal) terhadap respon negara-negara terhadap keputusan Uni Eropa dalam dua tantangan di atas, tulisan ini berargumen bahwa peningkatan politik populisme sayap kanan di berbagai negara, khususnya negara-negara Eropa Timur dan Tengah menjadi faktor utama dari mulai terpecahnya integrasi politik Uni Eropa. Tulisan ini berkesimpulan bahwa nilai-nilai politik populisme sayap kanan yang berfokus pada nasionalisme negara-bangsa berlawanan dengan nilai-nilai dasar Uni Eropa yang berfokus pada liberal internasionalisme, dan akan menjadi penghambat dari masa depan integrasi politik Uni Eropa.

Kata kunci: Uni Eropa, integrasi politik, populisme sayap kanan, negara pos-modern

Pendahuluan: Supranasionalitas Uni Eropa dan Tantangannya

Didirikan pada tahun 1992 di bawah Traktat Maastricht, selama bertahun-tahun, Uni Eropa telah menjadi standar dan teladan integrasi politik regional yang sukses bagi wilayah lain. Beberapa kawasan lain telah mencoba mengikuti jejak integrasinya, namun hingga saat ini para akademisi masih menyebut Uni Eropa sebagai bentuk integrasi kawasan yang paling maju di dunia. Hix (2005) menyebutkan bahwa faktor utama yang mendukung keberhasilan integrasi ini adalah fakta bahwa Uni Eropa telah melewati proses integrasi ekonomi dan politik secara sukarela di antara negara-negara Eropa. Selama bertahun-tahun, telah terjadi perdebatan hebat tentang naluri dari integrasi Uni Eropa—apakah Uni Eropa adalah entitas supranasional, atau organisasi antar-pemerintah. Goebel (2013) menjelaskan perbedaan antara kedua konsep tersebut. Istilah "antar-pemerintah" mengacu pada "proses oleh negara-negara anggota kekuasaan berdaulat otonom mereka dalam bertindak berdasarkan hukum, menetapkan kebijakan atau mengambil keputusan, meskipun negara mungkin sering secara sukarela berkolaborasi dalam mempromosikan tujuan bersama Uni Eropa". Ketika negara-

negara anggota secara sukarela berkolaborasi dalam menciptakan integrasi pasar atau tujuan bersama lainnya, hal ini sering merujuk pada pola integrasi "inter-governmentalisme (keantar-pemerintahan) liberal", sebagaimana yang dikembangkan oleh pakar terkemuka Andrew Moravcsik pada tahun 1993 (Goebel, 2013). Di sisi lain, konsep supranasionalitas didefinisikan oleh Goebel (2013) sebagai "fitur sentralisasi dari struktur kelembagaan komunitas", yang sekarang dimanifestasikan sebagai Uni Eropa itu sendiri. Meskipun banyak juga kritik terhadap paradigma ini, mayoritas akademisi (misal Cini dan Borrigan, 2009) pada akhirnya lebih mengidentifikasi Uni Eropa sebagai sebuah organisasi supranasional.

Namun, integrasi politik Uni Eropa tidak selalu berjalan mulus. Terlepas dari formalisasinya melalui Traktat Maastricht, Uni Eropa mengalami berbagai tantangan yang mempertanyakan legitimasi politiknya. Tantangan yang dimaksud adalah tantangan terhadap supranasionalitasnya, atau kapabilitas komandonya terhadap para negara anggotanya. Maka kemudian, tantangan-tantangan ini dapat diidentifikasi dampaknya dari kepatuhan negara-negara terhadap kebijakan yang diambil oleh Uni

Eropa sebagai entitas pusat. Dalam hal ini, tantangan besar pertama bagi Uni Eropa hadir pada tahun 2008 ketika *Eurozone*—area serikat moneter Uni Eropa—diancam oleh krisis yang disebabkan gelombang krisis domestik beberapa negara. Dalam kasus ini, solidaritas negara-negara Uni Eropa dalam harmonisasi kebijakan, terlepas dari dampak bagi politik domestik masing-masing negara, diuji. Ujian serupa kembali datang pada tahun 2014-2015 sebagai puncak dari Krisis Pengungsi Eropa. Gelombang pengungsi Eropa yang masif memberikan beban bersama bagi negara-negara Eropa. Solidaritas Uni Eropa kembali diuji. Namun, dalam kedua kasus tantangan di atas, Uni Eropa tampak mengalami adanya penurunan solidaritas yang dapat dibaca sebagai sebuah disintegrasi politik. Tulisan ini berusaha untuk menjawab pertanyaan terkait apa yang menjadi faktor pembeda dari terjadinya kedua krisis terhadap Uni Eropa di atas, dan sejauh mana keduanya berdampak terhadap disintegrasi politik terhadap Uni Eropa sebagai sebuah entitas supranasional. Dengan melakukan analisis komparatif lintas-waktu (*cross-longitudinal*) terhadap faktor-faktor dibalik kedua tantangan di atas, tulisan ini berargumen bahwa kebangkitan politik sayap kanan di Eropa menjadi faktor utama disintegrasi politik Uni Eropa. Dalam kasus

ini, studi komparatif menjadi sebuah metode yang tepat untuk digunakan untuk mengetahui faktor pembeda sebagai variabel bebas dalam dua situasi krisis yang menjadi variabel kontrol. Dengan melihat perbedaan lanskap politik pada kedua situasi krisis, dapat diketahui bagaimana relasi antara konsep integrasi politik Uni Eropa dengan kondisi politik domestik negara-negara anggotanya. Tulisan ini, pada akhirnya, berkesimpulan bahwa adanya perbedaan nilai ideologis antara poltiik sayap kanan dengan nilai-nilai dasar Uni Eropa menjadi faktor mengapa gerakan ini menjadi faktor disitegrasi politik Uni Eropa.

Integrasi Politik dan Uni Eropa sebagai Negara Pos-Modern

Proses integrasi politik merupakan salah satu kajian mendasar dalam ranah ilmu sosial, dan merupakan sebuah proses yang menelusuri pembentukan dari suatu entitas politik. Atas dominasi rezim negara-bangsa *westphalian* di era modern, maka teori-teori integrasi politik banyak berpremis bahwa negara-bangsa—utamanya dalam naluri demokratis dan republikan—merupakan puncak dari proses integrasi politik. Salah satu *strand* teori utama yang membicarakan integrasi politik adalah perspektif fungsionalisme dan neofungsionalisme.

Meskipun begitu, inklusi studi internasional telah memberikan perluasan terhadap cakupan dari konsep integrasi politik. Misalnya saja, Georg Sorensen (2004) dalam karyanya *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat* berargumen bahwa selain adanya negara pra-modern—entitas-entitas politik kuno—dan negara modern—negara-bangsa pasca-1648—terdapat pula negara pos-modern. Sorensen (2004) menyatakan bahwa negara pos-modern merupakan sebuah konsep yang hadir di era globalisasi sebagai hasil dari adanya peningkatan kohesi sosial lintas-batas. Hal ini menciptakan adanya tantangan-tantangan transnasional yang sudah tidak mampu lagi ditangani oleh negara modern, sehingga memunculkan negara pos-modern. Negara pos-modern, menurut Sorensen (2004), ditandai dengan adanya intervensi terregulasi oleh entitas supranasional yang menghasilkan konsep pemerintahan bertingkat (*multi-level governance*). Maka kemudian, integrasi internasional semacam ini yang banyak dirujuk dalam menjelaskan kemunculan entitas supranasional seperti Uni Eropa.

Salah satu pemikir fungsionalis, Ernest Haas (dalam McGowan, 2007) mendefinisikan proses integrasi sebagai “sebuah proses yang mana negara-negara diminta untuk memberikan loyalitas, ekspektasi, dan aktivitas politiknya dalam

suatu institusi konvergen, dan institusi ini mendapatkan yurisdiksi atas negara-negara ini”. Pendekatan fungsionalis ini kemudian dikombinasikan dengan teori komunikasi integrasi yang menghasilkan paradigma neofungsionalisme yang banyak dikenal sebagai perspektif neofungsionalisme. Secara umum, teori komunikasi integrasi berkontribusi dengan melihat proses integrasi melalui observasi terhadap transaksi lintas-batas antar-negara, seperti perdagangan, pariwisata, korespondensi, dan imigrasi yang berujung pada integrasi sistem sosial-politik (Rachmawati, 2012). Tesis utama dari neofungsionalisme adalah bahwa kerjasama internasional akan berujung pada terbentuknya sebuah struktur supranasional entitas politik yang menjadi *finalite politique* (Kovacevic, 2013 dalam Ilievski, 2015).

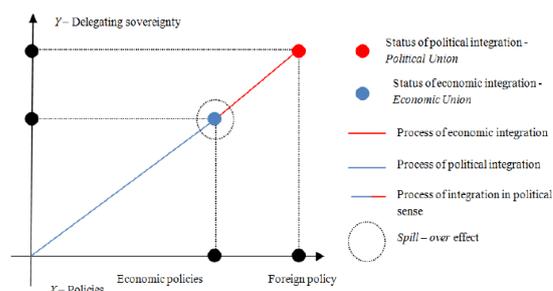
Paradigma neofungsionalis mensyaratkan bahwa sebelum terjadi proses integrasi politik, maka diperlukan adanya proses integrasi ekonomi. Salah satu teoretisi yang banyak membahas integrasi ekonomi neofungsionalis adalah Bela Balassa. Balassa (1994) berargumen bahwa terdapat lima tahapan dari integrasi ekonomi, yaitu: (1) area perdagangan bebas; (2) serikat pabean; (3) pasar bersama; (4) serikat ekonomi; (5) serikat moneter. Semakin tinggi tahapan integrasi dalam teori ini, maka akan memerlukan

adanya penyerahan semakin banyak kedaulatan terhadap suatu entitas politik. Setelah suatu entitas melengkapinya segala tahapan integrasi ekonomi ini, maka entitas tersebut akan memasuki tahapan integrasi politik. Adanya perluasan dari integrasi ekonomi ke politik ini seringkali dikonseptualisasikan sebagai proses *spill-over*. Proses ini terjadi dikarenakan, dalam era globalisasi, tantangan transnasional tidak hanya terjadi dalam sektor ekonomi dan sosial, namun juga politik dan keamanan. Maka kemudian, penyerahan kedaulatan untuk membentuk suatu kebijakan luar negeri bersama dinilai sebagai indikator utama dari pembentukan integrasi politik.

“There comes a point in economic integration when pressure builds to take steps toward political integration. One reason this occurs is that it is impossible to reach full economic integration among sovereign states whose domestic and foreign political policies are sometimes in conflict. Moreover, as the people become one economically, it becomes less bizarre to think becoming one politically”

(John T. Rourke, 1999 dalam Rachmawati, 2012).

Grafik 1. Proses Integrasi dalam Perspektif Neofungsionalisme



Sumber: Ilievski (2015)

Ilievski (2015), kemudian, merangkum enam elemen utama dari konsep integrasi politik, yaitu: (1) integrasi politik sebagai sebuah proses; (2) adanya pembuatan kebijakan bersama; (3) delegasi pembuatan kebijakan; (4) pemberian kedaulatan pada pihak tertentu; (5) pembentukan institusi sentral baru. Dosenrode (2010 dalam Ilievski, 2015) menyebutkan bahwa kemudian terdapat lima tahapan dari proses integrasi politik. Pertama, yaitu adanya pembentukan kooperasi politik antar-pemerintah *ad hoc*. Kedua, yaitu institusionalisasi kerja sama antar-pemerintah melalui perjanjian tidak mengikat. Ketiga, yaitu adanya sinkronisasi kebijakan domestik. Keempat, yaitu adanya integrasi supranasional parsial dengan pembentukan tatanan mengikat. Kelima, yaitu adanya integrasi penuh melalui

delegasi kedaulatan terhadap otoritas supranasional. Peneliti lain yang banyak membedah konsep integrasi politik adalah Amitai Etzioni. Alih-alih seperti Ilievski (2015) yang lebih memandang integrasi politik sebagai sebuah proses, Etzioni (1962) lebih banyak berfokus pada hasil keluaran dari proses integrasi politik.

Tabel 1. Tahapan-Tahapan Integrasi Politik Etzioni

Fase	Pra-Unifikasi		Pluralistik		Transisi	Teramalgamsi	
	Sistem	Organisasi	Serikat	Imperium	Komunitas		
	Internasional	Monofungsional	Blok			Politik	
Tingkat integrasi (rendah-tinggi)	0	1	2	3	4	5	

Sumber: Etzioni (dalam Jo dan Walker 1972)

Maka kemudian, melalui pemaparan ini, dapat diobservasi bahwa Uni Eropa merupakan sebuah entitas yang telah melengkapi segala tahapan integrasi ekonomi dan memasuki tahap integrasi politik. Sejarah pembentukan Uni Eropa, oleh beberapa ahli (misal Cini dan Borrigan, 2009; Wallace, 1995), dimulai dengan pembentukan serikat pabean Belgia, Belanda, dan Luksemburg (Belgium, Netherlands, and Luxembourg/Benelux) pada 1948, dan berpuncak pada pembentukan Uni Eropa melalui Traktat Maastricht pada 1993 (Cini dan Borrigan, 2009). Ide-ide awal dari pembentukan entitas supranasional Eropa dapat ditelusuri hingga pemikiran Perdana Menteri Inggris Winston Churchill (1946 dalam Wallace, 1995) yang mengusulkan pembentukan “Eropa Serikat” (“*United*

States of Europe”). Perjalanan Uni Eropa kemudian berangkat dari Komunitas Baja dan Besi Eropa yang didirikan pada 1951. Kemudian, pada 1958, melalui Traktat Roma, berdirilah Komunitas Ekonomi Eropa (EEC). Pada 1967, kedua komunitas ini bergabung dengan Komunitas Energi Atom Eropa (Euratom) menjadi Komunitas Eropa (EC) (Cini dan Borrigan, 2009). Kemudian, pada 1993, Traktat Maastricht memformalisasi berdirinya Uni Eropa, dan pada 1994, terjadi Perjanjian Schengen yang memastikan adanya kebebasan mobilitas manusia di Eropa, serta Perjanjian Euro yang menciptakan Serikat Moneter Eropa (*European Monetary Union/EMU*) (Cini dan Borrigan, 2009). Maka kemudian, dapat dilihat bahwa Uni Eropa telah mencapai tahapan integrasi moneter yang menjadi puncak integrasi ekonomi.

Namun, tidak berhenti sampai disitu, Uni Eropa juga telah mengalami integrasi politik, meskipun naluri dari entitas politiknya masih dipertanyakan. Selama bertahun-tahun, banyak cendekiawan, Hix (2005) misalnya, telah memperdebatkan bagaimana Uni Eropa adalah produk dari liberalisme demokratik barat, dan berapa banyak penelitian telah menunjukkan kesamaan sistem politik Uni Eropa dengan negara demokrasi modern. Cini dan Borrigan (2009) menyebutkan bagaimana

Uni Eropa adalah "keluarga" dari negara-negara liberal-demokrasi, bertindak secara aktif melalui sistem pengambilan keputusan yang dilembagakan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa Uni Eropa bukanlah negara atau konfederasi negara. Uni Eropa, sebagaimana tertulis dalam Traktat Uni Eropa, adalah persatuan para anggotanya di Negara-negara Eropa, dengan sifatnya sebagai organisasi regional antar-pemerintah. Namun, Cini dan Borrigan (2009) berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran sifat Uni Eropa, yang sekarang berada di antara organisasi antar-pemerintah tradisional, dan negara. Penulis ini berpendapat bahwa tingginya jumlah sarjana yang menyamakan Uni Eropa dengan negara modern didasarkan pada dua fakta utama: (1) sejarah panjang integrasi ekonomi dan politik Eropa, dimulai dengan pembentukan Persatuan Benelux pada tahun 1948, dan saat ini diwakili dengan berdirinya Uni Eropa pada tahun 1992. Proses integrasi ini, sebagaimana dikemukakan oleh banyak cendekiawan, khususnya sarjana neofungsionalis, telah mencapai taraf tertinggi persatuan politik, setelah berhasil melewati tahapan integrasi ekonomi; (2) kompleksitas sistem politik Uni Eropa saat ini telah mencerminkan sistem negara-bangsa yang cukup demokratis, yang terutama ditunjukkan oleh adanya demokrasi (dalam hal ini

demokrasi tingkat negara), dan penerapan pemisahan kekuasaan antar institusi di Uni Eropa.

Krisis Eurozone, 2008: Kejayaan Integrasi Politik Uni Eropa

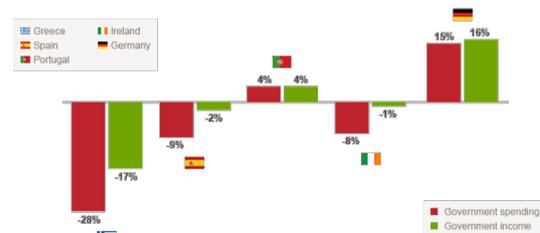
Krisis Euro 2008 merupakan krisis besar skala regional pertama yang menimpa Uni Eropa sejak pendiriannya. Krisis ini menimpa *Eurozone*—kumpulan negara-negara anggota dan bukan anggota Uni Eropa yang secara resmi didirikan melalui Perjanjian *Eurozone* sejak 1994. Perjanjian ini mensyaratkan serangkaian kriteria bagi suatu negara untuk mengadopsi mata uang ini. Sebelas negara pertama kali mengadopsi mata uang Euro pada 1999, dan daftar ini kian berkembang. Hingga saat ini, tercatat bahwa telah ada sembilan belas negara anggota *Eurozone*, dengan empat negara—Andorra, Monako, San Marino, dan Vatikan—sebagai negara non-anggota Uni Eropa yang terikat dengan perjanjian moneter untuk mengadopsi Euro, dan Montenegro serta Kosovo yang mengadopsi mata uang ini secara unilateral. Secara umum, Sandholtz (1993) berpendapat bahwa terdapat dua tujuan dari pembentukan mata uang tunggal Euro ini. Pertama, yaitu alasan politik, sebagai sebuah simbol solidaritas dan integrasi bangsa Eropa. Kedua, yaitu alasan

ekonomi, yang mana aplikasi mata uang tunggal akan diharapkan mampu memperkokoh nilai mata uang dalam pasar finansial global, menyebabkan tingginya nilai tukar dan risiko inflasi maupun deflasi yang rendah. Integrasi moneter Euro diteorikan dapat membantu perekonomian negara-negara ekonomi besar, seperti Jerman, dan negara-negara ekonomi kecil seperti Yunani. Hal ini, menurut Sandholtz (1993) dikarenakan, *Eurozone* memperluas jangkauan pasar bebas negara-negara industri, sementara juga memperkuat status finansial negara-negara kecil.

Namun, menurut Frieden dan Walter (2017), bagi *Eurozone* bekerja secara optimal, dibutuhkan tidak hanya adanya upaya harmonisasi kebijakan finansial yang kokoh oleh Bank Sentral Eropa, namun juga adanya koordinasi upaya finansial yang selaras dari para negara anggotanya. Terlepas dari fakta bahwa Euro telah dikontrol oleh Bank Sentral Eropa dan *Eurogroup*—sekelompok elit penentu kebijakan finansial Euro—negara-negara perlu untuk menuruti rekomendasi atau instruksi kebijakan dari kedua institusi tersebut. Hal ini dikarenakan, terlepas dari pemenuhan kriteria *Eurozone* oleh suatu negara, dinamika ekonomi negara tersebut bisa berubah, sehingga memerlukan reformasi fiskal. Padahal, kebijakan-kebijakan reformis yang direkomendasikan

tidaklah selalu menguntungkan bagi popularitas elit politik di suatu negara (Ali, 2012). Hal inilah yang terjadi pada akhir tahun 2009 dan 2010. Pada era tersebut, sekelompok negara, antara lain meliputi Yunani, Portugal, Irlandia, Spanyol, dan Siprus terlibat dalam krisis fiskal nasional. Meskipun begitu, Storm dan Naastepad (2015) menyatakan bahwa di antara negara-negara tersebut, Yunani sering dikambinghitamkan sebagai negara dengan kondisi terburuk. Negara-negara dengan ekonomi yang tidak kuat ini tengah mengalami spiral krisis fiskal, utamanya dikarenakan adanya hutang luar negeri yang tinggi. Hutang luar negeri yang tinggi menyebabkan negara mencetak uang lebih banyak. Hal ini justru menimbulkan inflasi, yang kemudian berujung pada fenomena pengangguran masal. Spiral ini secara langsung mengancam integrasi *Eurozone*, sebab jumlah uang Euro yang beredar semakin banyak dan menyebabkan inflasi dalam skala regional.

Grafik 2. Pemasukan dan Pengeluaran Pemerintah Beberapa Negara Eropa, 2008-2014

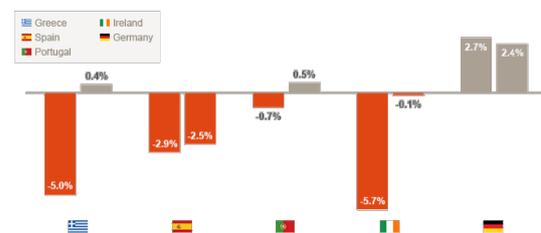


Sumber : Eurostat (dalam Deutsche Welle 2014)

Mayoritas dari dana-dana hutang ini merupakan dana yang digunakan dalam berbagai kebijakan sosial (*austerity fund*), seperti dana sosial, kesehatan, pendidikan, dan pensiun. Atas dasar itulah, Uni Eropa mengeluarkan sebuah kebijakan bernama *European Financial Stability Facility* (EFSF), yang merupakan serangkaian dana bantuan oleh negara-negara *Eurozone* terhadap negara-negara penghutang ini. Kebijakan ini, akan tetapi, selain merupakan bentuk dana bantuan dalam melunasi berbagai hutang negara (*sovereign debt*) negara-negara ini, juga meliputi kewajiban reformasi fiskal, utamanya pemotongan pengeluaran dana-dana sosial yang dinilai tidak efektif. Secara umum, Frieden dan Walter (2017) menyatakan bahwa kebijakan ini menyelamatkan integritas *Eurozone* pada saat itu, namun membuat adanya gejolak politik di negara-negara penerima EFSF yang mempengaruhi legitimasi politik negara-negara terdampak. Namun, Glencross (2013) mengamati bahwa EFSF, yang diadopsi secara *unanimous* (disetujui seluruh anggota) oleh negara-negara anggota Konsil Uni Eropa, merupakan contoh dari adanya dampak pembuatan kebijakan dari integrasi politik Uni Eropa. Glencross (2013) juga menyatakan bahwa terdapat peranan negara-negara besar pemimpin Uni Eropa, utamanya Jerman

yang dipimpin oleh Kanselir Angela Merkel, dalam membentuk solidaritas dari seluruh anggota Uni Eropa dalam mengambil kebijakan ini. Meskipun begitu, krisis ini, menurut Bijsman (2020), juga menjadi benih dari membesarnya Euroskeptisme—sebuah pandangan yang skeptis akan supranasionalitas Uni Eropa—dan menjadi benih dari gelombang de-integrasi politik Uni Eropa.

Grafik 3. Keseimbangan Fiskal Beberapa Negara Eropa, 2008 dan 2014



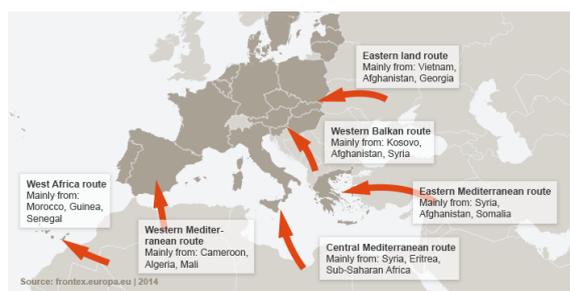
Sumber: Komisi Eropa (dalam Deutsche Welle 2014)

Krisis Pengungsi Eropa, 2014-2015: Disintegrasi Politik Uni Eropa

Dalam beberapa tahun terakhir, negara-negara di kawasan Eropa telah mengalami gelombang pengungsi yang dianggap sebagai krisis kepengungsian paling hebat dalam sejarah. Tercatat bahwa lebih dari satu milyar migran telah memasuki wilayah Eropa dalam beberapa dekade terakhir. Dalam hal ini, Abedin dan Akgul (2019) mencatat bahwa berbagai akademisi telah mengkategorikan migrasi menuju Eropa sebagai bentuk migrasi campuran (*mixed*

migration), dimana migrasi ini terdiri atas berbagai kelompok migran, mulai dari migran ekonomi, pengungsi, manusia tak berkebangsaan, hingga pencari suaka. Namun, sebagaimana dirangkum oleh Congressional Research Service (2019), pengungsi-pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa terdiri atas dua metode utama, yaitu melalui darat atau laut, dan terdiri atas tiga rute migrasi utama. Rute migrasi pertama adalah rute migrasi Timur, dimana secara umum pengungsi-pengungsi asal Timur Tengah menyebrangi Laut Mediterania atau menyebrangi Turki untuk sampai ke Yunani. Rute kedua adalah rute Migrasi Tengah, dimana pengungsi-pengungsi dari negara-negara Afrika Utara seperti Mesir, Libia, dan Tunisia menyebrangi Laut Mediterania untuk sampai di Italia. Terakhir, yaitu rute migrasi Barat, dimana pengungsi dari negara-negara Afrika Barat Laut seperti Algeria dan Maroko melintasi Laut Mediterania untuk sampai di Spanyol (Abedin dan Akgul, 2019).

Peta 1. Rute-Rute Migrasi Pengungsi Timur Tengah ke Eropa



Sumber: Frontex Uni Eropa (2014 dalam Arbutina 2015)

Kugiel (2016) menyebutkan bahwa dalam migrasi pengungsi ke Eropa, terhadap faktor penarik dan pendorong. Faktor pendorong utama yang menyebabkan fenomena ini adalah adanya instabilitas politik dan perang-perang sipil yang terjadi di wilayah Timur Tengah. Timur Tengah sendiri merupakan pemasok migran utama ke Eropa. Hingga saat ini, terdapat setidaknya tiga perang sipil yang masih terjadi di kawasan tersebut, yaitu Perang Sipil Suriah, Perang Sipil Yaman, dan serangkaian insurgensi di area Irak. Namun, Kugiel (2016) mencatat bahwa memang Perang Sipil Suriah telah menjadi faktor penghasil pengungsi terbesar, dengan menciptakan 4.9 milyar pengungsi secara umum pada 2015. Selain itu, konflik-konflik lain di wilayah Afrika—seperti di Sudan—dan di Asia—seperti Afghanistan—juga berpengaruh. Instabilitas politik ini kemudian menyebabkan krisis Humanitarian yang menjadi faktor timbulnya pengungsi. Selain itu, fenomena ini juga menyebabkan berbagai isu-isu sosial lain, seperti kemiskinan, kelaparan, dan krisis air bersih. Tetapi, menurut Kugiel (2016), selain faktor pendorong, Krisis Pengungsi Eropa juga disebabkan oleh faktor penarik yang menyebabkan Eropa menjadi tujuan utama para pengungsi. Selain kondisi politik yang stabil, ekonomi yang maju, dan negara-negara dengan sistem ekonomi sosialisme

yang cukup baik, proksimitas atau kedekatan geografis negara-negara Eropa dengan Timur Tengah juga berpengaruh. Eropa, dibawah pimpinan Jerman dan Uni Eropa juga menurut Kugiel telah menciptakan infrastruktur migran dan sistem pemberian suaka yang baik. Namun sayangnya, respon dari berbagai negara Eropa tidaklah selalu sama.

Kebijakan utama yang diberikan oleh Uni Eropa dalam merespon gelombang pengungsi ini sebenarnya telah terancang sejak tahun 2010, yaitu Common European Asylum System (CEAS). Sistem pemberian suaka terhadap pengungsi ini secara umum memberikan jaminan keselamatan dan kehidupan dasar bagi para pengungsi, meliputi kesehatan, sanitasi, dan tempat tinggal. Akan tetapi, yang menjadi perdebatan adalah bagaimana kerangka ini diaplikasikan ketika gelombang pengungsi di Eropa telah memasuki fase krisis. Dalam hal ini Agustin dan Jorgensen (2019) menyebutkan bahwa puncak Krisis Pengungsi Eropa yang terjadi pada tahun 2014-2015 merupakan "krisis solidaritas" Eropa. Hal ini dikarenakan, negara-negara memiliki pandangan yang berbeda dalam menerima pengungsi dan memberikan suaka pada para pengungsi ini.

Dalam hal ini, terdapat tiga kelompok respon dari negara-negara Uni Eropa terhadap gelombang pengungsi. Pertama,

adalah negara-negara gerbang. Negara-negara ini merupakan negara-negara yang secara langsung berbatasan dengan kawasan Timur Tengah yang menjadi sumber konflik dan pengungsi. Secara umum, negara-negara ini memiliki dua opsi utama, yaitu menerima secara terpaksa pengungsi yang memasuki kawasan yurisdiksinya, atau memastikan agar mereka tidak memasuki teritorinya. Hal ini dikarenakan, sebagaimana digarisbawahi oleh Agustin dan Jorgensen (2019), keseluruhan anggota Uni Eropa telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 yang melarang para anggotanya untuk melakukan *refoulement* atau pengembalian paksa pengungsi ke negara asal tanpa adanya jaminan keselamatan. Maka kemudian, ketika negara-negara gerbang telah menerima pengungsi, opsi mereka adalah untuk menampungnya atau melakukan perjanjian dengan negara yang berbatasan untuk melakukan mobilisasi menuju negara tujuan akhir pengungsi yang mau memberi suaka. Utamanya, negara-negara gerbang meliputi negara-negara Eropa Selatan, seperti Yunani, Italia, dan Spanyol.

Kedua, yaitu negara-negara terbuka (*open door*). Negara-negara ini merupakan negara-negara yang sering menjadi tujuan akhir dari pengungsi, sebab negara-negara ini merupakan kelompok negara yang akan

memberikan suaka. Schramm (2019) menyebutkan bahwa salah satu pionir dari kebijakan buka pintu ini adalah Jerman di bawah kepemimpinan Kanselir Merkel. Schramm (2019) menganalisis bahwa terdapat berbagai alasan mengapa negara-negara dalam kategori ini secara konsensual membuka perbatasannya bagi pengungsi. Secara irrasional, nilai-nilai kemanusiaan yang menjadi pilar hak asasi manusia dalam negara-negara liberal anggota Uni Eropa sering menjadi alasan. Namun di sisi lain, Schramm (2019) juga menyebutkan adanya faktor rasional yang menjadi pertimbangan, seperti menurunnya tenaga kerja di negara tersebut. Pemberian suaka terhadap pengungsi, khususnya pada pengungsi usia produktif, bisa menjadi pasokan tenaga kerja bagi negara tuan rumah apabila dilakukan program integrasi masyarakat yang baik. Negara-negara yang masuk dalam golongan ini mayoritas adalah negara-negara Eropa Barat, meskipun Jerman masih menjadi pemimpin dalam golongan ini.

Ketiga, yaitu negara-negara tertutup (*closed door*). Negara-negara ini adalah kelompok negara yang melakukan penolakan terhadap pemberian suaka masif terhadap pengungsi. Negara-negara ini menolak untuk menampung pengungsi maupun menyalurkannya. Secara umum, menurut Cymbranowicz (2018),

konsiderasi utama negara-negara ini utamanya didasarkan pada faktor-faktor realistis seperti adanya beban ekonomi yang ditimbulkan, serta ancaman keamanan dan kriminalitas yang timbul dalam masyarakat berpengungsi. Namun di sisi lain, isu imigrasi juga menjadi sebuah narasi yang dibawa oleh munculnya gerakan-gerakan politik populis sayap kanan, utamanya di negara-negara Eropa Timur. Selain menggunakan ketakutan publik terhadap dampak negatif imigrasi, gerakan-gerakan ini banyak menggunakan narasi nasionalisme dan identitas dalam mencegah terbentuknya kebijakan imigrasi pengungsi yang kooperatif. Narasi utama yang biasa digunakan, menurut Weber (2017), utamanya adalah bahwa adanya gelombang pengungsi yang masuk akan mengancam orisinalitas identitas nasional negara bangsa tersebut. Terlepas dari adanya CEAS, negara-negara ini enggan untuk patuh terhadap instruksi Uni Eropa, menandakan kemunculan disintegrasi politik di negara-negara ini.

Peta 1. Pemberian Klaim Suaka oleh Negara-Negara Eropa, 2015



Sumber: BBC (2016)

Kebangkitan Politik Sayap Kanan Eropa Timur dan Tubrukan Ideologi

Berbagai akademisi (misal Greven 2016, Tasci 2019, dan Ratkovic 2017) menganalisis bahwa akar dari adanya disintegrasi politik di Eropa adalah meningkatnya politik sayap kanan di berbagai negara di Eropa. Tasci (2019) mendefinisikan politik sayap kanan sebagai sebuah ideologi yang secara spektrum politik berseberangan dengan ide-ide sayap kiri. Secara ekonomi, ia bertentangan dengan sosialisme, dan secara politik ia bertentangan dengan komunisme. Politik sayap kanan menekankan pada adanya anarki, pergolakan kekuasaan, dan kontrol ketat atas ekonomi dan politik. Dalam politik sayap kanan, elit politik yang mencapai kekuasaan memiliki hak untuk menguasai negara. Mudde (2010) menekankan bahwa, khususnya dalam

tingkatan ekstrem, pandangan politik sayap kanan menekankan pada adanya administrasi totalitarian yang menekankan pada kohesi sosial. Berbagai kebijakan negara tidak didasarkan pada kepentingan umum, melainkan persepsi elit atas apa yang dianggap benar dan penting. Tasci (2019) kemudian menambahkan bahwa di era modern, politik sayap kanan sering dimanifestasikan dalam politik populisme sebagai upaya mendapatkan legitimasi utuh rakyat. Van Kessel (2015) menambahkan bahwa dalam konteks Eropa, politik sayap kanan banyak mengungkap narasi ultra-nasionalisme yang dioperasionalkan dalam adanya penolakan terhadap intervensi entitas eksternal. Maka kemudian, pandangan sayap kanan semacam ini memiliki pandangan yang sangat skeptis terhadap Uni Eropa. Para elit politik sayap kanan merasa bahwa Uni Eropa telah melakukan intervensi terlalu banyak terhadap kedaulatan negara anggotanya, dan bahwa seharusnya Uni Eropa menuruti kepentingan negara anggotanya dan bukan berdasar kepentingan kolektif.

Mudde (1996 dalam Tasci, 2019) menggarisbawahi lima karakteristik dari politik sayap kanan, khususnya di Eropa. Pertama, yaitu adanya nasionalisme berlebihan yang mencenderungkan diri pada chauvinisme atau kebanggaan berlebih

akan kebangsaan tertentu. Kedua, yaitu rasisme. Ketiga, yaitu xenophobia atau adanya ketakutan terhadap kelompok sosial yang bukan dirinya (*fear of strangers*). Keempat, yaitu perlawanan terhadap sistem demokrasi. Kelima, adanya ide yang kuat terhadap rezim negara bangsa. Maka kemudian, kombinasi dari hal-hal ini dioperasionalkan dalam kebijakan imigrasi yang cenderung tertutup, didasarkan utamanya pada narasi identitas. Strategi *framing* terhadap pengungsi sebagai “bukan kami” atau *adversaries* sering digunakan dengan justifikasi menjaga identitas nasional. Ratkovic (2017) menambahkan bahwa narasi ini sering dibawa dalam kerangka nativisme. Utamanya, menurut Ratkovic (2017), politik sayap kanan mulai tumbuh subur di negara-negara Eropa Timur dan Tengah. Hal ini dikarenakan negara-negara ini secara sosiologis merupakan negara pinggiran atau periferi dalam sistem hierarki kekuatan di Eropa, menimbulkan adanya psikologi terpojokkan dalam politik regional. Selain itu, negara-negara ini merupakan negara-negara demokrasi transisi bekas negara satelit Uni Soviet, dan dahulunya merupakan negara-negara sosialis. Hal ini menyebabkan dalam beberapa hal, seperti *Eurozone*, negara-negara ini tidak mendapat keuntungan optimum dari keanggotaannya di Uni Eropa, dan merasa tersakiti akan hal itu

(Ratkovic 2017). Maka kemudian, dapat dianalisis bahwa nilai-nilai politik sayap kanan ekstrem ini sangat berbeda dengan nilai-nilai liberalisme moderat yang kerap diangkat oleh Uni Eropa. Sebagaimana dinyatakan oleh Komisi Eropa (2020), Uni Eropa berpegang pada enam nilai utama, yaitu: (1) keberadaban manusia; (2) kebebasan; (3) demokrasi; (4) kesamaan; (5) pendasaran hukum; (6) hak asasi manusia. Maka kemudian, adanya pertumbuhan nilai ini akan menimbulkan tantangan terhadap integrasi politik Eropa.

Tabel 2. Partai-Partai Politik Sayap Kanan di Eropa dan Rasionya dalam Pemilihan Umum Parlemen, 1990-2015

Country	Party	1990-1999	2000-2009	2010-2015
Austria	BZÖ	-	7.4	3.5
	FPÖ	22.0	12.8	20.5
Belgium	FNB	1.6	2.0	-
	VB	8.1	11.8	5.8
Denmark	DF	7.4	13.2	16.7
	FrP	5.1	0.6	-
Finland	PS	2.4	2.9	18.3
France	FN	13.7	7.8	13.6
	MNR*	-	1.1	-
Germany	REP	1.9	0.6	-
Greece	LAOS	-	3.9	1.8
Italy	LN	9.1	5.6	4.1
Netherlands	CD	1.6	-	-
	LPF	-	11.4	-
	PVV	-	5.9	12.8
Norway	FrP	10.8	19.9	16.3
Sweden	NyD	4.0	-	-
	SD	-	3.3	12.9
Switzerland	SVP	16.4	27.8	28.9
United Kingdom	BNP*	-	1.9	-
	UKIP*	-	1.9	7.9
Average		8	7.5	12.5

Sumber: Akkerman et al. (2016 dalam Tasci 2019)

Kesimpulan: Masa Depan Integrasi Politik Uni Eropa

Selama bertahun-tahun, Uni Eropa sebagai organisasi supranasional telah ditetapkan

sebagai produk integrasi ekonomi dan politik yang paling lama dan maju, khususnya di bawah paradigma neofungsionalisme, yang mana merupakan perspektif teoretis yang menjadi landasan pendirian Uni Eropa. Tingkat integrasi yang maju telah membawa persatuan tersebut ke dalam apa yang disebut sebagai pemerintahan supranasionalisme, menciptakan identitas baru untuk benua dan negara anggotanya. Tingkat integrasi ini, seperti yang dikemukakan banyak orang, belum pernah dicapai oleh organisasi regional lainnya. Hal ini disebabkan lamanya proses integrasi yang telah dilalui oleh Uni Eropa, dan dukungan sukarela yang diberikan oleh negara-negara anggotanya. Dalam perjananannya, Uni Eropa mengalami krisis. Tulisan ini telah berhasil melakukan studi komparasi terhadap dua tantangan utama dari proses integrasi politik Uni Eropa. Pada kasus Krisis Eurozone 2008, Uni Eropa terbukti berhasil untuk menavigasi krisis ini,

ditandai dengan adanya solidaritas untuk mengambil kebijakan terhadap negara-negara terdampak. Akan tetapi, solidaritas yang sama tidak dapat terlihat pada kasus Krisis Pengungsi Eropa 2014-2015. Hal ini, dapat disimpulkan, disebabkan oleh kemunculan politik sayap kanan di negara-negara Eropa, khususnya Eropa Timur dan Tengah. Adanya peminggiran negara-negara ini dalam tingkat regional, serta kurangnya keuntungan yang didapat, menjadi faktor struktural yang mempengaruhi kemunculan politik sayap kanan di negara-negara ini. Padahal, negara-negara ini merupakan negara-negara transisi yang belum mampu mengkonvergensi diri dengan negara-negara Eropa Barat anggota Uni Eropa lain. Namun, pada akhirnya, Uni Eropa telah menjadi contoh dan standar bagi organisasi regional lainnya di dunia, memberikan tolak ukur pada hakikat politik, dan mendefinisikan kembali gagasan demokrasi di tingkat negara.

Daftar Pustaka

Buku

- Abedin, Md. Jaynal dan Osman Akgul. 2019. "The Causes of Refugee Crisis in Europe: a Realist View", dalam Doga Basar Saripek *et al.* (eds.), *a Critical Review of Social Sciences Contemporary Issues*. London: Frontpage Publications Ltd.
- Agustin, Oscar Garcia and Martin Bak Jorgensen. 2019. "From Refugee Crisis to a Crisis of Solidarity?", dalam Oscar Garcia Agustin dan Martin Bak Jorgensen (eds.), *Solidarity and 'Refugee Crisis' in Europe*. New York: Springer International.
- Balassa, Bela. 1994. "The Theory of Economic Integration: an Introduction", dalam B. Nelsen dan A. Stubb (eds.), *The European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Cini, Michelle and Nieves Pérez-Solórzano Borragán. 2009. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*, edisi kedua. London: Palgrave Macmillan.
- Rachmawati, Iva. 2012. "Teori Integrasi dan Rezim Internasional", dalam

Memahami Perkembangan Studi Hubungan Internasional, Yogyakarta: Aswaja Pressindo.

- Sorensen, Georg. 2004. *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*. New York: Springer.
- Van Kessel, S. 2015. "Introduction: Studying Populism in European Party Systems", dalam *Populist Parties in Europe: Agents of Discontent?*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Wallace, William. 1995. "Regionalism in Europe: Model or Exception?", in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*. New York: Oxford University Press.

Artikel Jurnal

- Ali, Trabelsi M.. 2012. "The Impact of the Sovereign Debt Crisis on the Eurozone Countries", dalam *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 62: 324-430.
- Bijsmans, Patrick, 2020. "The Eurozone Crisis and Euroscepticism in the European Press", dalam *Journal of European Integration*, 42: 1-16.
- Cymbranowicz, Katarzyna. 2018. "'Fortress Europe' or 'Open Door

- Policy’—Attempts to Solve the Refugee and Migration Crisis in the European Union in 2011-2017”, *International Business and Global Economy*, 37: 53-70.
- Etzioni, Amitai. 1962. “A Paradigm for the Study of Political Integration”, *World Politics*, 15 (1): 44-74.
- Frieden, Jeffry dan Stefanie Walter. 2017. “Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis”, *Annual Review of Political Science*, 20: 1-20.
- Goebel, Roger. 2013. “Supranational? Federal? Intergovernmental? The Governmental Structure of the European Union after the Treaty of Lisbon”, *Columbia Journal of European Law*, 20 (77): 78-142.
- Ilievski, Nikola. 2015. “The Concept of Political Integration: The Perspectives of Neofunctional Theory”, *Journal of Liberty and International Affairs*, 1 (1): 1-15.
- Jo, Yong-Hwan and Stephen Walker. 1972. “Divided Nations and Reunification Strategies”, *Journal of Peace Research*, 9 (3): 247-59.
- Kugiel, Patryk. 2016. “The Refugee Crisis in Europe: True Causes, False Solutions”, *The Polish Quarterly of International Affairs*, 4: 41-59.
- McGowan, Lee. 2007. “Theorising European Integration: Revisiting Neofunctionalism and Testing its Suitability for Explaining the Development of EC Competition Policy?”, *European Integration Online Papers*, 11 (3): 1-17.
- Modebadze, Valeri. 2019. “The Refugee Crisis, Brexit, and the Rise of Populism: Major Obstacles to the European Integration Process”, *Journal of Liberty and International Affairs*, 5 (1): 86-95.
- Ratkovic, Milijana. 2017. “Migrant Crisis and Strengthening of the Right Wing in the European Union”, *Megatrend Review*, 14 (3): 47-60.
- Sandholtz, Wayne. 1993. “Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht”, *International Organization*, 47 (1): 1-39.

Laporan Penelitian

- Congressional Research Service. 2019. “Europe’s Refugee and Migration Flows”, In Focus, 20 Maret. Washington, DC: Congressional Research Service.

- Glencross. Andrew, 2013. "The EU Response to the Eurozone Crisis: Democratic Contestation and the New Fault Lines in European Integration", Discussion Paper, nomor 3/13. Hamburg: Europa-Kolleg Hamburg Institute for European Integration.
- Schramm, Lucas. 2019. "Solidarity—From the Heart of or by Force? The Failed German Leadership in the EU's Refugee and Migrant Crisis", EUI Working Paper RSCAS, number 1. Fiesole: European University Institute.
- Storm, Servaas dan C. W. M. Naastepad. 2015. "Myths, Mix-Ups, and Mishandlings: What Caused the Eurozone Crisis?", dipresentasikan dalam Konferensi *The Eurozone Crisis: Fiscal Profligacy or Capital Flows as Final Causes*, 11 April. Paris: Institute for New Economic Thinking.
- Tasci, Deniz. 2019. "The Rise of Right-Wing Populism in Europe: What are the Primary Reasons for the Rise of Right-Wing Populism in Europe?", Laporan Penelitian. Ankara: Hacettepe University.
- Weber, Bodo. 2017. "The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route", Laporan Penelitian, Juni. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Daring**
- Arbutina, Zoran. 2015. "Death Along the Balkan Routes", *Deutsche Welle*, 30 April [daring]. Tersedia dalam <https://www.dw.com/en/death-along-the-balkan-route/a-18421868> (diakses pada 9 November 2019).
- BBC. 2016. "Migrant Crisis : Migration to Europe Explained in Seven Charts", 4 Maret [daring]. Tersedia dalam <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>).
- Deutsche Welle. 2014. "The Eurozone Crisis by Numbers" [daring]. Tersedia dalam <https://www.dw.com/en/the-eurozone-crisis-by-the-numbers/a-18523237>.