

Mengkaji Neoliberal Institusionalisme Uni Eropa dalam Problematika Implementasi Kebijakan Migrasi Pada Traktat Lisbon

Yusran, Afri Asnelly dan Elistania

Abstract

As a neoliberal institution, European Union has succeeded in integrating. However, after the treaty establishing a constitution for Europe was failed to be ratified, European Union is experiencing setback of legitimacy. European Union later imposed Lisbon Treaty that was arranged right after the failure of constitution treaty. Still, the implementation of Lisbon Treaty triggered some new issues due to its content that is more or less similar to the previous unratified treaty. One of the issues came from the migration policy. The rejection from some of the member countries explained the legitimacy crisis on the institution of European Union. This legitimacy crisis is surely a negative precedent for European Union as a neoliberal institution. As in neoliberal institutionalism, an institution is supposed to be an independent variable when a state decides to cooperate and integrate itself in an institution. This writing is aimed to review the neoliberal institutionalism of European Union in the problems of the migration policy implementation upon Lisbon Treaty.

This research used qualitative method, with neoliberal institutionalism as its core theory. This research found that European Union as an institution lacks of consideration towards the condition of its member states in making regulations. This can be seen on how the migration regulation on Lisbon Treaty still could not be implemented uniformly on all the member states. Besides, the refusal of Estonia, Hungary and Slovakia upon this migration regulation strengthen the crisis of legitimacy in European Union as a neoliberal institutionalism.. The spesific finding upon this migration issues on Lisbon Treaty brought us to a conclusion that the neoliberal institutionalism in European Union needs to be examined due to the decadence of the institution's legitimacy.

Kata Kunci: *Neoliberal Institusionalisme, Uni Eropa, Traktat Lisbon, Kebijakan Migrasi, Traktat Konstitusi*

A. Pendahuluan

Pasca berakhirnya Perang Dunia II, institusi-institusi bermunculan di kawasan internasional dengan beragam bentuk dan konsentrasinya masing-masing. Uni Eropa adalah organisasi internasional yang juga mengalami perkembangan pesat pada waktu itu. Jackson dan Sorenson¹ menyebutkan bahwa organisasi internasional seperti NATO atau Uni Eropa adalah contoh institusi neoliberal, karena merupakan institusi yang memiliki seperangkat aturan yang mengatur tindakan negara dalam bidang tertentu. Intitusi neoliberal mendasarkan prinsip pada neoliberal institusionalisme. Neoliberal institusionalisme mengetengahkan signifikansi institusi internasional dalam hubungan antar negara. Seperti yang dikatakan Keohane², neoliberal institusional percaya bahwa institusi internasional sangat berperan dalam mewujudkan kerjasama.

Dalam kerjasama pada sebuah organisasi internasional neoliberalis menjadikan institusi sebagai variabel independen yang menentukan sejauh mana keuntungan relatif menjadi pertimbangan penting.³ Pendapat tersebut menunjukkan pentingnya institusi dalam sebuah kerjasama neoliberal. Pentingnya institusi tentunya dapat diterjemahkan secara luas dalam perjalanan institusi tersebut. Derajat kepatuhan dalam menjalankan sebuah keputusan yang telah ditetapkan bersama dalam institusi juga bentuk mengejawantahkan institusi sebagai variabel independen.

Sekarang mari kita lihat fakta dalam perjalanan UE sebagai institusi neoliberal. Setelah diberlakukannya Traktat Lisbon tahun 2007 muncul permasalahan-permasalahan yang muncul akibat kelemahan traktat tersebut dalam mengatur keberlangsungan Uni Eropa. Khususnya pada undang-undang yang mengatur tentang migrasi. Beberapa negara Eropa menolak dengan keras seperti Estonia, Slovakia dan Hungaria. Kondisi ini menunjukkan bentuk perlawanan mereka terhadap Traktat Lisbon, padahal traktat tersebut merupakan konsitusi Eropa yang

¹ Jackson, Robert, dan Sorensen, Gorge (2005). Pengantar Studi Hubungan Internasional, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

² Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*

³ Gunther, Hellmann, dan Reinhard Wolf (1993) Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO, *Security Studies* 3. no. 1, Autumn 1993.

seharusnya mereka patuhi. Menurut penulis permasalahan ini menarik untuk dikaji mengingat keberadaan Uni Eropa sebagai institusi neoliberal.

Ketertarikan penulis mengkaji kebijakan migrasi pada Traktat Lisbon ini muncul dari fakta-fakta seputar problematika kebijakan migrasi pasca implementasi Traktat Lisbon. Salah satunya seperti yang dikemukakan oleh Tambur (2015), Estonia, Hungaria dan Slovakia menolak kebijakan kuota imigran (*quota plan*) yang dibuat oleh undang-undang Uni Eropa. Dengan alasan bahwa rencana tersebut tidak adil, tidak benar dan tidak terhormat. Perdana Menteri Hungaria bahkan menyatakan bahwa *"It is a crazy idea for someone to let refugees into their own country, not defend their borders and say, now I will distribute them among you, who did not want to let anyone in."*

Dalam institusi neoliberal, permasalahan tersebut tidak sepatutnya terjadi. Penolakan terhadap kebijakan migrasi Traktat Lisbon tentunya dapat "mencederai" legitimasi Uni Eropa sebagai institusi neoliberal. Disamping itu negara anggota yang menolak menunjukkan bahwa institusi tidak diposisikan sebagai variabel independen dalam kerjasama yang dilakukan negaranya.

Apeldoorn dalam penelitiannya yang berjudul *"The Contradictions of 'Embedded Neoliberalism' and Europe's Multi-level Legitimacy Crisis: The European Project and its Limits"* mengkaji tentang kontradiksi Uni Eropa sebagai institusi neoliberal pada kegagalan Traktat Konstitusi dan setelah ratifikasi Traktat Lisbon. Apeldoorn (2009) menganalisa bahwa marketisasi supranasional yang terjadi di Eropa dalam waktu yang bersamaan terus "melubangi" neoliberal institusionalisme Eropa. Seharusnya tata kelola sosial ekonomi Uni Eropa pada dasarnya berupaya untuk mengartikulasikan daya saing yang didefinisikan sebagai kohesi sosial dengan tetap mendorong keunggulan dan tanggungjawab negara-negara anggota. Namun pada prakteknya hanya mempromosikan Uni Eropa pada tingkat yang paling utama dan semakin meninggalkan tanggungjawab negara anggota. Pemerintahan multi-level Eropa menjadi asimetris dan pembuatan kebijakan sosial ekonomi bias terhadap kebijakan restrukturisasi neoliberal.

Fakta problematika implementasi kebijakan migrasi Traktat Lisbon, penolakan negara anggota yang menggerus legitimasi Uni Eropa sebagai institusi neoliberal, dan studi terdahulu di atas membuat penulis tertarik mengkaji permasalahan ini. Penelitian ini berbeda dengan studi terdahulu yang telah disebutkan. Penelitian ini akan difokuskan untuk mengkaji ulang

neoliberal institusionalisme Uni Eropa dalam problematika implementasi kebijakan migrasi pada Traktat Lisbon.

B. Neoliberal Institusionalisme dalam Kajian HI

a. Neoliberal institusionalisme sebagai teori penting dalam wacana kerjasama internasional

Kontestasi asumsi dan logika dalam upaya mencapai kebenaran pada sebuah teori menjadi fenomena yang tidak terbantahkan dalam perjalanan studi Hubungan Internasional (HI). Perdebatan justru sering pula memantik pemikiran-pemikiran yang menstimulasi munculnya teori-teori baru yang dianggap lebih relevan dalam menjabarkan fenomena tertentu dalam studi HI. Hubungan antar-bangsa dan perkembangan ilmu sosial yang dinamis menjadi penyebab utama dialektika tersebut.

Neorealis dipandang tidak komprehensif dalam memperhitungkan anarki dalam hubungan antara negara di dunia yang semakin modern. Disamping itu neoliberalis juga tengah sibuk pada upaya mengakumulasi kapital dan mencapai keuntungan maksimal dari hubungan antar bangsa. Disaat yang bersamaan perdebatan “neo-neo” muncul sebagai akumulasi situasi pada saat itu. Neoliberal Institusionalisme adalah salah satu teori yang muncul dari perdebatan besar tersebut. Menurut Keohane neoliberal institusionalisme bukan merupakan teori tunggal karena didukung oleh sambungan dari logika deduktif teori lain yaitu liberalisme dan neo-realisme.⁴

Menurut Petersen⁵ teori tradisional terakhir tentang integrasi dalam hubungan internasional adalah neoliberal institusionalisme yang diusulkan dalam inkarnasi saat ini oleh Robert Keohane. Teori ini berpendapat bahwa negara-bangsa akan membentuk institusi kolektif untuk memperoleh kepentingan mereka sendiri, tetapi segera sesudah institusi tersebut dibangun akan mengubah keadaan tingkah laku dengan mendirikan dan menegakkan norma, berbagi informasi, dan mengurangi biaya transaksi. Neoliberalisme institusional adalah salah satu varian dari liberalisme. Robert Keohane dan Josep Nye merupakan dua pemikir yang memberikan pengaruh yang besar dalam pengembangan teori ini. Neoliberalisme Institusional

⁴ Keohane, Robert O., (1989). *International Institutions and State Power*, London: Westview Press.

⁵ Petr, Jevabek. (2009) *Decision-Making under Pillars Two and Three*. Department of Political Science and International Relations, University of West Bohemia in Pilsen.

menyatakan bahwa institusi internasional menolong memajukan kerjasama di antara negara-negara.

Ada beberapa poin yang bisa digarisbawahi dari penjelasan di atas. Pertama, neoliberal institusionalisme menganggap negara sebagai aktor utama dalam hubungan internasional, tapi bukan satu-satunya. Kedua, untuk menghindari kecurangan dalam mencapai kepentingan negara pada tatanan yang anarki, negara-negara harus melakukan kerjasama dalam suatu institusi. Ketiga, institusi menjadi tempat menaruhkan harapan bersama untuk mencapai tujuan tertentu yang menjadi dasar mereka mengikat diri dalam institusi tersebut. Keempat, institusi neoliberal memiliki aturan main yang jelas dan terdapat aturan yang harus dipatuhi oleh negara anggota yang tergabung didalamnya. Kelima, kerjasama dapat mengurangi biaya karena terdapat hubungan saling menguntungkan antara satu sama lain.

b. Uni Eropa sebagai institusi neoliberal

Jika dilihat dari bentuk organisasi Uni Eropa termasuk contoh neoliberal institusional, karena telah memenuhi salah satu bentuk organisasi yang digolongkan sebagai institusi neoliberal. Seperti yang disebutkan Keohane⁶ bahwa neoliberal institusional adalah sebuah organisasi yang dibentuk oleh negara-negara merdeka yang memiliki tujuan khusus, dimana organisasi ini bisa mengawasi aktivitas dan memberikan respon terhadap aktivitas tersebut.

Dalam mengidentifikasi Uni Eropa sebagai institusi neoliberal perlu untuk mengetahui apa itu institusi menurut pandangan neoliberal institusionalisme. Menurut Keohane⁷ institusi adalah seperangkat aturan (formal dan informal) yang disambungkan dengan keteguhan yang mengharuskan untuk mengatur tingkah laku, yang mengharuskan suatu bentuk aktivitas, dan menggambarkan harapan-harapan. Insitusi internasional yang digolongkan sebagai neoliberal institusional apabila memnuhi salah satu dari bentuk berikut:

1. *Formal intergovernmental* atau *cross national nongovermental organization*. Sebagai sebuah organisasi yang memiliki tujuan khusus, organisasi ini bisa mengawasi aktivitas dan memberikan respon terhadap aktivitas tersebut. Organisasi ini dibentuk oleh negara-negara. Mereka memilliki organisasi birokratis dengan aturan yang jelas dan aturan serta tugas yang spesifik untuk individu dan kelompok yang tergabung didalamnya. Jackson dan Sorensen (2005) menyebut bahwa organisasi internasional seperti NATO atau Uni Eropa adalah contoh institusi neoliberal jenis ini.

⁶ Keohane, Robert O., (1989). *International Institutions and State Power*, London: Westview Press.

⁷ Ibid

2. *International regime*. Rejim adalah insitisi yang memiliki peraturan eksplisit yang disetujui oleh negara-negara. Peraturan-peraturan tersebut dihubungkan dengan beberapa isu hubungan intrnasional. Sebagai contoh, rejim IMF yang dibentuk di Bretton Woods pada tahun 1944, serta rejim Hukum kelautan yang diprakarsai oleh PBB pada tahun 1970-an.
3. *Convention*. Dalam teori sosial dan filosofi, konvensi adalah institusi informal yang memiliki peraturan dan kesepakatan yang implisit yang membentuk harapan dari para aktor-aktor yang terlibat. Konvensi memungkinkan aktor-aktor tersebut untuk memahami aktor yang lain tanpa adanya peraturan yang eksplisit, guna mengkoordinasikan tindakan-tindakan mereka. Sebagai contoh, prinsip kekebalan (*immunity*) diplomasi tradisional merupakan sebuah konvensi sebelum dikodifikasi dalam dua perjanjian internasional pada tahun 1960an.

Penjelasan di atas membantu untuk mengidentifikasi Uni Eropa sebagai institusi neoliberal. Dalam pengelompokan institusi neoliberal, Uni Eropa termasuk dalam kelompok *formal intergovernmental*. Dengan demikian Uni Eropa tentunya memiliki aturan institusi yang jelas dimana semua negara anggota harus mematuhi aturan-aturan dan kesepakatan-kesepakatan yang telah ditetapkan.

C. Problematika Kebijakan Migrasi pada Traktat Lisbon

Traktat Lisbon telah ditandatangani dan mulai berlaku pada 1 Desember 2009.⁸ Traktat Lisbon akan mengatur secara mendalam hukum bersama mengenai hak asasi manusia, migrasi atau perpindahan penduduk, kejahatan internasional, dan sebagainya. Dengan kata lain, traktat ini akan lebih menyentuh kebijakan-kebijakan level *grassroot*, meskipun bukan berarti konsentrasi mereka terhadap kebijakan level non *grassroot* berkurang. Terlepas daripada itu, secara garis besar substansi Traktat Lisbon memiliki tiga inti utama, yakni berusaha untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas demokrasi, membuat proses pengambilan keputusan yang semakin efisien, dan terutama sekali berusaha merealisasikan kebijakan ‘satu suara’ yakni suara “Uni Eropa” (Redaksi: 2010).

Di dalam Traktat Lisbon, kebijakan imigrasi diatur oleh prinsip solidaritas dan pembagian yang adil dan bertanggung jawab, termasuk implikasi keuangan antara negara anggota (Pasal 80 TFEU). Terbentuknya kebijakan migrasi Eropa yang komprehensif dan

⁸ Roots, Lehte, (2007). The Impact of The Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation. European University Institute.

berdasarkan solidaritas adalah tujuan utama Eropa. Tujuan lain dari Traktat Lisbon seperti yang disebutkan dalam pembukaannya adalah untuk mengembangkan undang-undang yang menjamin keseragaman status suaka untuk warga negara dari negara ketiga yang berlaku di seluruh Uni Eropa dan untuk menjamin hak-hak warga negara dari negara ketiga yang tinggal secara legal di negara anggota (Pasal 79 TFEU). Arahan dan peraturan yang berlaku dimaksudkan untuk memastikan bahwa ada prosedur dan kualifikasi bersama untuk pengungsi dan suaka di semua negara anggota Uni Eropa.

Kebijakan migrasi Eropa lebih lanjut dibahas dalam *Articles 79 and 80 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. Dalam Pasal ini, Uni Eropa membagi ke dalam tiga status migrasi:

1. Migrasi yang legal: Uni Eropa memiliki kompetensi membuat kebijakan tentang imigran dari warga negara ketiga yang masuk dan tinggal di salah satu negara anggota dengan tujuan reunifikasi keluarga. Dalam hal ini negara anggota tetap mempertahankan hak untuk menentukan kuota masuk bagi orang-orang yang berasal dari negara ketiga untuk mencari kerja.
2. Integrasi: Uni Eropa dapat memberikan insentif dan dukungan berupa langkah-langkah yang diambil oleh negara anggota untuk mempromosikan integrasi penduduk secara hukum bagi warga negara ketiga. Namun dalam hal ini, tidak ada ketentuan untuk melakukan menyelaraskan hukum dan peraturan nasional.
3. Melawan migrasi ilegal: Uni Eropa perlu mencegah dan mengurangi imigran gelap, khususnya melalui sebuah pengambilan keputusan yang efektif dan saling menghormati hak-hak mereka. Imigran ilegal diartikan sebagai orang yang datang ke Uni Eropa tanpa visa atau izin yang tempat atau yang tinggal melebihi batas waktu setelah berakhirnya visa mereka.
4. *Readmission agreement*: Uni Eropa memiliki kompeten untuk membuat perjanjian dengan negara-negara ketiga untuk menerima para migran untuk kembali ke negara asal mereka atau negara transit yang tidak lagi memenuhi persyaratan untuk masuk, ada atau tinggal di salah satu negara anggota.

Dari empat kompetensi ini, Uni Eropa memiliki tujuan untuk membuat sebuah pendekatan yang seimbang guna menangani antara migrasi legal dan migrasi ilegal. Manajemen yang tepat terkait arus migrasi memerlukan perlakuan yang adil dari negara ketiga secara legal di negara-negara anggota, meningkatkan langkah-langkah untuk memerangi imigrasi ilegal dan mempromosikan kerjasama yang lebih erat dengan negara-negara non-

anggota di semua bidang. Hal tersebut merupakan tujuan Uni Eropa untuk mengembangkan hak dan kewajiban imigran yang sebanding dengan warga negara Uni Eropa (*Citizen of European Union*).

Problematika kebijakan migrasi di bawah Traktat Lisbon diantaranya, *pertama*, dalam pengambilan keputusan, sejak berlakunya Traktat Lisbon, Parlemen Eropa telah secara aktif terlibat dalam adopsi undang-undang baru terkait imigrasi. Misalnya, Parlemen Eropa memainkan peran penting dalam penyusunan dan persetujuan dari ‘kembali (return)’ dan ‘izin tinggal (single permit)’. Laporan ini memberikan Parlemen Eropa kerangka umum posisi mereka dalam bidang ini.

Traktat Lisbon memperkenalkan *co-decision* dan suara terbanyak yang memenuhi syarat dan dasar hukum baru bagi langkah-langkah integrasi terkait migrasi. Prosedur ini berlaku bagi kebijakan imigran legal dan ilegal. Traktat Lisbon juga menjelaskan kompetensi Uni Eropa di dalam area ini dengan negara anggota terutama menyangkut jumlah migran yang diperbolehkan negara anggota secara hukum masuk untuk mencari kerja (Pasal 79 (5) TFEU). Sesuai dengan kesepakatan ini, *The Court of Justice* memiliki kompetensi penuh di bidang imigrasi dan suaka. Hal ini berarti bahwa langkah-langkah untuk menentukan masuk, tinggal, dan hak-hak migran legal tidak akan disepakati dengan suara bulat atau mutlak melainkan dengan mekanisme QMV.

Peraturan ini memang lebih menguntungkan dari kebijakan migrasi sebelumnya. Sebab Parlemen Eropa memiliki hak veto atas undang-undang baru mengenai migrasi ilegal, membuatnya menjadi aktor kunci dalam proses pembuatan kebijakan. Namun pada saat yang sama, negara anggota mempertahankan kontrol kritisnya untuk menentukan ‘volume penerimaan warga negara dari negara ketiga’ di wilayah mereka untuk mencari pekerjaan.

Contohnya pada Pasal 78 (Articles 78), Uni Eropa memiliki otoritas untuk memberikan status yang seragam bagi suaka, perlindungan anak hingga pengungsi apabila terjadi arus masuk besar-besaran. Hukum ini terkesan memaksa sebab Dewan Eropa atas Proposal dari Komisi dapat mengadopsi langkah-langkah tanpa melakukan negosiasi dengan negara anggota. Kalaupun ada negosiasi, negara tersebut harus melakukan konsultasi dengan Parlemen Eropa. Sehingga dalam hal ini, negara anggota tidak mendapat gambaran seberapa besar hak yang diberikan untuk membuat perjanjian dengan negara ketiga dalam membuat kebijakan migrasi bersama.

Kedua, dalam kebijakan migrasi, Uni Eropa disebut hanya dapat membangun langkah-langkah dalam rangka untuk mempromosikan integrasi, contoh mendukung keuangan atau program-program kebijakan. Salah satunya ialah pendekatan *Global Approach to Migration and Mobility* yang diadopsi oleh Komisi Eropa pada tahun 2011. Pendekatan ini menetapkan kerangka umum bagi hubungan Uni Eropa dengan negara-negara ketiga di bidang migrasi. Dalam pendekatan ini, hak asasi migran merupakan isu lintas sektoral. Pendekatan global berfokus pada dialog regional dan bilateral antara negara asal, transit dan tujuan. Salah satu instrument utama pendekatan global adalah kemungkinan mengadakan; kemitraan mobilitas' dengan negara-negara ketiga. Kemitraan ini tidak hanya mencakup kesepakatan perjanjian kembali, namun seluruh rangkaian langkah-langkah mulai dari bantuan pembangunan fasilitas visa masuk, langkah-langkah lingkaran migrasi dan perjuangan melawan imigran gelap.

Kemitraan mobilitas terutamanya terjalin dengan negara-negara imigran asal Afrika dan Eropa Timur. Tiga prioritas yang didirikan: mempromosikan mobilitas, membangun hubungan antara migrasi dan pembangunan serta untuk mencegah migrasi ilegal. Program ini menjadi dilemma karena secara eksplisit Uni Eropa harus menyoroti kebutuhan dan mengidentifikasi kepentingan bersama dengan negara ketiga. Artinya dalam setiap kebijakan yang dibuat, Uni Eropa harus mempertimbangkan aspek keuntungan bagi warga negara ketiga.

Pendekatan ini menjadi bahan pertimbangan bagi negara anggota Uni Eropa. Sejak negara anggota tidak dapat mengontrol perpindahan dan menghentikan pergerakan orang lebih lanjut seseorang, hal ini memungkinkan banyaknya orang yang mengaku dari negara ketiga. Misalnya, seseorang yang mengaku berangkat dari Jerman untuk pergi ke Perancis dengan mengacu sebagai warga negara dari negara ketiga di salah satu negara anggota. Pasal 77 TFEU perlu dikaji ulang karena kontrol masuk keluarnya seseorang.

Ketiga, Di bawah *ordinary legislative procedure*, Parlemen dan Dewan Eropa akan mengambil langkah—langkah untuk membuat kebijakan sistem suaka bersama. Negara anggota bertanggung jawab untuk mempertimbangkan aplikasi suaka atau perlindungan anak; standar mengenai kondisi pemohon suaka atau perlindungan dan kemitraan dan kerjasama dengan negara-negara ketiga.

Salah satu contoh kasus kebijakan imigrasi Uni Eropa yang ditentang oleh negara anggota terjadi pada tahun 2015. Bermula dari rencana Uni Eropa untuk menerapkan kuota seiring dengan meningkatnya jumlah pengungsi dari Afrika dan Timur Tengah yang telah berhasil mencapai pantai Eropa. Pada saat itu, Italia, Yunani dan Malta sebagian besar

ditinggalkan sendiri oleh Uni Eropa untuk menangani krisis migrasi terburuk dalam beberapa tahun.

Namun beberapa negara menolak keras usulan tersebut salah satunya Estonia, Hungaria dan Slovakia. Perdana Menteri Hungaria Viktor Orban mengatakan bahwa ini bukan tentang solidaritas akan tetapi rencana tersebut tidak adil, tidak benar dan tidak terhormat. Rencana ini dianggapnya merupakan ide yang tidak masuk akal bagi seseorang yang membiarkan pengungsi datang ke negara mereka sendiri. Estonia sejak lama telah mengambil sikap yang sangat tegas terhadap kebijakan pengungsi. Menurut LSM Estonia Refugee Council, Estonia menolak untuk menjadi bagian dari program perpindahan badan PBB dan mengambil sikap tegas terhadap mekanisme solidaritas dalam Uni Eropa.

Selama ini Estonia hanya menerima permohonan suaka sebanyak beberapa puluh orang per-tahun. Tentunya kebijakan ini bertentangan dengan tujuan utama dari Traktat Lisbon yang hendak mengembangkan undang-undang dengan menjamin keseragaman status bagi suaka. Arahan dan peraturan yang berlaku ditunjukkan untuk memastikan bahwa ada prosedur yang sama bagi suaka dan kualifikasi untuk pengungsi di semua negara anggota Uni Eropa.

Selain penolakan tersebut, yang menarik untuk disimak ialah bagaimana lima anggota Parlemen Eropa yang mewakili Estonia menekan Estonia untuk menunjukkan solidaritas dengan menampung sisa pemohon suaka. Hal ini menunjukkan bahwa perwakilan Estonia dalam Parlemen Eropa dapat saja berbeda pendapat dengan pemerintah nasionalnya. Idealnya, parlemen Eropa yang memiliki peran penting dalam kebijakan migrasi ini dapat menyetujui ataupun menolak kebijakan migrasi yang dibuat Uni Eropa (sumber).

Penolakan satunya Estonia, Hungaria dan Slovakia dalam mengimplementasikan kebijakan migrasi pada Traktat Lisbon merupakan bentuk ‘pembangkangan’ terhadap institusi Uni Eropa yang telah memutuskan kebijakan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang sudah disepakati bersama. Kondisi semacam ini tentunya menciderai Uni Eropa sebagai institusi yang pada dasarnya berhak untuk memaksa negara anggota agar patuh pada aturan yang telah ditetapkan bersama. Keleluasaan Estonia, Hungaria dan Slovakia dalam meolak kebijakan tersebut membuat “kehormatan” Uni Eropa sebagai institusi neoliberal patut untuk dipertanyakan atau bahkan dikaji kembali.

D. Mengkaji Ulang Neoliberal Institusional dalam Problematika Kebijakan

Kaum neoliberal institusionalisme memandang penting adanya sebuah institusi dijadikan sebagai mediator atau perantara untuk mencapai kerjasama diantara aktor dalam sistem internasional. Karena kompleksitas dan intensitas hubungan antara negara yang semakin tinggi, maka berbagai permasalahanpun kerap kali mengiringinya. Hal itu ditambah lagi dengan kepentingan yang beragam dari setiap negara memungkinkan terjadinya persinggungan kepentingan yang bisa berujung pada konflik. Oleh karena itulah peran sebuah institusi sangat penting dalam rangka menjamin kerjasama, atas dasar kepentingan yang saling menguntungkan.

Dalam kebijakan migrasi pada Traktat Lisbon persinggungan kepentingan negara anggota sudah tampak dari problematika yang digambarkan. Harus diakui bahwa kondisi negara anggota Uni Eropa tidak seragam. Ada negara yang memiliki kontrol kuat terhadap negara lainnya, begitu pula sebaliknya ada negara yang memiliki kontrol lemah terhadap negara lainnya.

Seperti pada TFEU menghilangkan pemisahan domain JHA antara suaka, imigrasi, kontrol perbatasan dan kerjasama antara peradilan negeri yang sebelumnya berada di bawah Artikel IV TEC (pilar pertama), yudikatif dan kerjasama dalam masalah pidana dan kerjasama polisi berada di bawah Artikel VI TEU (pilar ketiga). Persoalan dalam hal ini muncul pada masalah kontrol dari satu negara terhadap negara lainnya. Negara yang memiliki kontrol lemah akan berada pada posisi yang tidak diuntungkan. Berbeda halnya dengan negara yang memiliki kontrol kuat yang otomatis akan diuntungkan dari kebijakan tersebut.

Jika ditelaah lebih dalam, artikel tersebut sebenarnya bermaksud melakukan perbaikan yang lebih baik terhadap persoalan imigran Eropa. Namun sayangnya hingga saat ini belum ada pasal-pasal dalam traktat yang mengatur bagaimana mekanisme kontrol dilakukan. Tidak adanya mekanisme kontrol membuat kebijakan tersebut parsial dan mengambang yang pada akhirnya menimbulkan persoalan baru.

Munculnya persoalan baru tersebut disebabkan oleh lemahnya UE dalam perumusan kebijakan secara institusi. Padahal sebagai institusi neoliberal UE seharusnya memperkuat dirinya selaku institusi dengan merumuskan kebijakan komprehensif dan tidak mengambang. Kelemahan seperti ini menjadi pemicu masalah yang akan semakin kompleks di kemudian hari. Bagaimana Uni Eropa bisa mengharapkan suara utuh dari seluruh negara anggota bilamana kebijakan yang dikeluarkan justru merugikan kepentingan sebagian negara anggota yang memiliki kontrol yang lemah terhadap negara lainnya.

Institusi dapat memengaruhi konteks aktor dalam memilih alternatif pilihan yang ada. Kondisi tersebut karena institusi memiliki prinsip, norma, peraturan, dan prosedur, yang menjadi pedoman bagi aktor dalam bertindak.⁹ Neoliberal institusionalisme membantu menjelaskan bagaimana peranan dari sebuah institusi sebagai wadah untuk menjalin kerjasama.¹⁰ Perspektif ini tidak hanya melihat institusi pada sebatas organisasi formal yang memiliki kantor utama dan staf terspesialisasi. Tetapi lebih luas, “*recognized patterns of practice around which expectations converge*”. Dengan kata lain, institusi benar-benar harus mampu mengenali pola yang berlaku di sekitar pihak-pihak yang mempertemukan harapan.

Dalam kerjasama menurut neoliberal institusionalisme, institusi yang berlangsung harus memahami atau mengenali pola yang berlaku di sekitar pihak-pihak yang mempertemukan harapan. Pola yang dimaksud tentunya sangat luas. Salah satunya bisa jadi kondisi internal masing-masing negara yang memiliki perbedaan pola. Pemahaman terhadap pola ini sangat penting sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan. Apalagi pada dasarnya jelas negara-negara anggota UE tidak memiliki pola yang seragam dalam kondisi internal masing-masing.

Dalam kebijakan migrasi pada Traktat Lisbon upaya Eropa untuk memahami kondisi masing-masing negara anggota dalam membuat kebijakan bersama tampak masih lemah. Keadaan ini berujung pada kebijakan migrasi yang justru membebani negara anggota. Faktor kompleks tersebutlah yang menjadi inti permasalahan mengapa negara anggota merasa terbebani. Keinginan Uni Eropa untuk mejalin hubungan dengan warga negara ketiga namun berdasarkan pada satu suara atau satu kebijakanlah yang menjadikan negara anggota merasa tidak dapat bernegosiasi langsung dengan warga negara ketiga.

Neorealis menjadikan keuntungan relatif sebagai variabel bebas dan pertimbangan krusial negara mempengaruhi efektivitas kerjasama intitusi internasional. Sedangkan neoliberalis menjadikan institusi sebagai variabel independen yang menentukan sejauh mana keuntungan relatif menjadi pertimbangan penting. Institusi yang stabil membuat negara tidak terlalu khawatir tentang siapa yang mendapat keuntungan lebih.

⁹ Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*

¹⁰ Keohane, Robert O., (1989). *International Institutions and State Power*, London: Westview Press.

Negara yang memutuskan untuk bergabung dalam institusi neoliberal harus memiliki konsistensi itikad untuk mematuhi kebijakan institusi. Kepatuhan negara anggota terhadap kebijakan institusi sangat penting untuk mengukur tingkat legitimasi sebuah institusi neoliberal. Menjadikan institusi sebagai variabel independen dalam pengertian lain sama saja dengan menghormati dan melaksanakan keputusan institusi. Reaksi negatif berupa penolakan terhadap dan resistensi terhadap kebijakan institusi akan dapat menggerus “kehormatan” institusi neoliberal.

Bukan tulisan ini saja yang menegaskan perlunya untuk mengkaji kembali neoliberal institusionalisme Uni Eropa. Dalam mengkaji persoalan kewarganegaraan pada Traktat Lisbon, Hager.¹¹ mengatakannya sebagai masalah asimetri regulasi. Menurutnya model kebijakan kewarganegaraan di bawah Lisbon bertentangan dengan klaim yang dibuat oleh kekuatan-kekuatan sosial dan agenda politik yang mendukung Uni Eropa sebagai institusi neoliberal. Beberapa ilmuwan HI menandai agenda Lisbon sebagai ‘titik balik’ kebijakan sosial dan kewarganegaraan bagi Uni Eropa. Temuan ini bertentangan dengan klaim pihak-pihak yang mengajukan agenda Lisbon dimana menurut mereka Lisbon dapat mengatasi asimetri regulasi dan persoalan kewarganegaraan Uni Eropa. Pada kenyataannya, agenda Lisbon justru memunculkan persoalan baru karena hak-hak kewarganegaraan semakin terkomersialkan.

Pihak yang mengajukan pasal demi pasal menyangkut migrasi dalam Traktat Lisbon suka tidak suka harus menerima kenyataan bahwa mereka ikut andil dalam mengendurkan legitimasi Uni Eropa selaku institusi neoliberal. Kebijakan yang menuai pro dan kontra berujung pada munculnya problematika yang tidak dapat dihindakan. Perjalanan penulis dalam memahami neoliberal institusionalisme pada implementasi Uni Eropa samapai pada titik dimana penulis harus mengatakan bahwa neoliberalisme Uni Eropa patut untuk dipertanyakan. Ditambah lagi dengan analisis dari kajian Hager tersebut, sangat penting untuk memperkuat argumentasi penulis bahwa neoliberal institusionalisme Uni Eropa perlu dipertanyakan bahkan dikaji ulang kembali.

E. Kesimpulan

Traktat Lisbon tampak begitu ambisius untuk segera menciptakan integrasi yang utuh di Uni Eropa. Namun sayang, dalam perjalannya implementasi Traktat Lisbon tersandung

¹¹ Hager, Sandy, Brian (2009). “New Europeans’ for the ‘New European Economy’: Citizenship and the Lisbon Agenda” dalam dalam Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance, Bastiaan van Apeldoorn ed. New York : Palgrave Macmillan

pmasalahan khususnya pada kebijakan migrasi. Dalam membuat kebijakan migrasi pada Traktat Lisbon, Traktat Lisbon menyatakan TFEU menghilangkan pemisahan domain JHA antara suaka, imigrasi, kontrol perbatasan dan kerjasama antara peradilan negeri yang sebelumnya berada di bawah Artikel IV TEC (pilar pertama). Namun kontrol perbatasan sulit untuk didefinisikan karena realitas perbedaan kemampuan negara untuk mengontrol negara lainnya berbeda-beda. Sebagian negara anggota percaya bahwa kondisi itu akan mengakibatkan adanya negara yang diuntungkan dan tidak diuntungkan dari kebijakan itu. Kondisi ini merepresentasikan bahwa Uni Eropa kurang mampu mengenal pola negara-negara anggota yang menaruh harapan kepadanya.

Lebih lanjut, negara anggota juga banyak yang merasa terbebani oleh kebijakan itu sehingga muncul penolakan dari beberapa negara seperti Estonia, Hungaria dan Slovakia. Penolakan terhadap keputusan Traktat menjadi preseden negatif bagi Uni Eropa sebagai institusi neoliberal karena membuat Uni Eropa mengalami krisis legitimasi. Lunturnya legitimasi dalam teori neoliberal konstitusionalisme tidak dapat diterima secara logis karena berbenturan dengan esensi penting neoliberal konstitusionalisme yang menjadikan institusi sebagai variabel independen ketika negara mengikat diri dalam suatu institusi. Dengan didukung oleh kajian terdahulu yang juga mempertanyakan neoliberal institusionalisme pada institusi Uni Eropa penulis menyimpulkan bahwa neoliberalis institusionalisme Uni Eropa sangat perlu untuk dikaji ulang kembali. Argumen ini berdasarkan temuan bahwa telah terjadi kemunduran legitimasi Uni Eropa sebagai institusi neoliberal akibat permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan migrasi pada Traktat Lisbon.

Referensi

AGE, Introduction to the European Institutions and the European Union Policy-Making Processes of Relevance to Older People”, Edisi ketiga, Maret 2010, <http://www.sante.public.lu/publications/sante-fil-vie/senior/introduction-institutions-europeennes-personnes-agees/introduction-institutions-europeennes-personnes-agees-en.pdf>

Alexandros, Petersen (2016). *Integration in Energy Transport: Azerbaijan, Georgia and Turkey*, Maryland, Lexington Books.

Cini, M., & Borragán, N. P. S. (2016). *European union politics*. Oxford University Press.

Division of competences within the European Union. Summaries of EU legislation: Direct Access To The Main Summaries Page, diambil dari <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Aai0020>

Estonia against EU Refugee Quota Plan, diambil dari <http://news.err.ee/v/news/politics/bf7fdde2-6d69-4abd-86b6-5b4e145c7f0c/estonia-against-eu-refugee-quota-plan>

Factsheet on The European Union - Immigration Policy, diambil dari http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html

Gunther, Hellmann, dan Reinhard Wolf (1993) Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO, *Security Studies* 3. no. 1, Autumn 1993.

Hager, Sandy, Brian (2009). “New Europeans’ for the ‘New European Economy’: Citizenship and the Lisbon Agenda” dalam dalam *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance*, Bastiaan van Apeldoorn ed. New York : Palgrave Macmillan.

Hobson, John, M. (2000). *The State and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jackson, Robert, dan Sorensen, Gorge (2005). *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*

Keohane, Robert O., (1989). *International Institutions and State Power* (Essay in International Relations Theory), London: Westvie Press.

Keohane, Robert O., (1989). *International Institutions and State Power*, London: Westview Press.

Petr, Jevabek. (2009) *Decision-Making under Pillars Two and Three*. Department of Political Science and International Relations, University of West Bohemia in Pilsen.

Roots, Lehte, (2007). *The Impact of The Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation*. European University Institute.

Mansbach, Richard, W. dan Kristen L. Rafferty (2008). *Introduction to Global Politics*, New York: Routledge.