

**ANALISIS PENGARUH OPERASI TRITON TERHADAP EFISIENSI
TATA KELOLA PENERIMAAN MIGRAN DI ITALIA TAHUN 2014 –
2018**

SKRIPSI

Disusun Guna Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Sarjana di Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik Program Studi Hubungan Internasional

Universitas Brawijaya



Oleh:

ADELINA EKA SAGITA

125120407121042

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG

2019

LEMBAR PENGESAHAN

ANALISIS PENGARUH OPERASI TRITON TERHADAP EFISIENSI TATA
KELOLA PENERIMAAN MIGRAN DI ITALIA TAHUN 2014 – 2018

SKRIPSI

Disusun Oleh:

Nama : Adelina Eka Sagita

NIM : 125120047121042

Telah diuji dan dinyatakan **LULUS** dalam ujian sarjana pada tanggal 18 Juli 2019:

Ketua Majelis Penguji

Sekretaris Majelis Penguji

Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.DevSet
NIP. 197802202010121001

Arief Setiawan, S.IP., MPS
NIP. 198403182009011008

Anggota Majelis Penguji I

Anggota Majelis Penguji II

Mely Noviryani, S.Sos., MA.
NIK. 2007077409112001

Ni Komang Desy Setiawati Arya Pinatih, S.IP., M.Si
NIP. 198412302019032010

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Brawijaya

Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE, M.Si., Ak.
NIP. 196908141994021001

LEMBAR PERSETUJUAN

**ANALISIS PENGARUH OPERASI TRITON TERHADAP EFISIENSI TATA
KELOLA PENERIMAAN MIGRAN DI ITALIA TAHUN 2014 – 2018**

SKRIPSI

Disusun Oleh:

Nama : Adelina Eka Sagita

NIM : 125120407121042

Telah disetujui oleh dosen pembimbing:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Mely Noviryani, S.Sos., MA.
NIK. 2007077409112001

Ni Komang Desy Setiawati Arya Pinatih, S.IP., M.Si
NIP. 198412302019032010

Mengetahui,
Ketua Program Studi Hubungan Internasional

Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.DevSet
NIP. 197802202010121001

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **Adelina Eka Sagita**

NIM : **125120407121042**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi dengan judul **“ANALISIS OPERASI TRITON TERHADAP EFISIENSI TATA KELOLA PENERIMAAN MIGRAN DI ITALIA TAHUN 2014 – 2018”** adalah benar merupakan karya dari saya sendiri. hal – hal yang bukan merupakan hasil karya saya telah diberikan catatan kaki serta catatan pada daftar pustaka.

Apabila terbukti ketidakbenaran dalam pernyataan saya, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi ini.

Malang, 15 Juli 2019

Adelina Eka Sagita
(125120407121042)

*JOINT OPERATION TRITON EFFECTS OF GOVERNANCE EFFICIENCY IN
ITALY 2017 - 2018*

By:

Adelina Eka Sagita (125120407121042)

ABSTRACT

Migrant crisis in European has increased since 2011 after Arab Springs. People from Africa and Middle East has tried to reach European through central Mediterranean route. Unfortunately, it increases the report of missing people and death. European Union and Government of Italy has responded this through Frontex Joint Operation Triton to control external border control in Europe. Number of arrival in Italy has increased and European has declared Hotspot Approach to adopted Italy for system reception of migrant. Both regulation has adopted multilevel in European Union, Italy and subnational of Italy. Multilevel governance theory and efficiency concept from Gary Marks and Liesbet Hooghe would help integration of policy in three level. It is found that after Frontex Joint Operation Triton policy the management of migrant reception in Italy became more efficient in technical, allocative, and interjurisdictional efficiency.

Keywords: *Gary Marks, Liesbet Hooghe, migrant, efficiency, governance, multilevel, multilevel governance*

ANALISIS PENGARUH OPERASI TRITON TERHADAP EFISIENSI TATA
KELOLA PENERIMAAN MIGRAN DI ITALIA TAHUN 2014 – 2018

Oleh:

Adelina Eka Sagita (125120407121042)

ABSTRAK

Krisis migran di Eropa telah meningkat sejak 2011 setelah Arab Spring. Orang – orang pun mulai berdatangan dari Afrika dan Timur Tengah, mereka mencoba untuk mencapai Eropa melalui rute jalur tengah Mediterania. Sayangnya hal ini justru meningkat untuk laporan kehilangan dan kematian. Uni Eropa bekerja sama dengan Pemerintah Italia telah merepon melalui *Frontex Joint Operation Triton* untuk mengawasi batas eksternal Uni Eropa. Jumlah kedatangan di Italia pun meningkat sehingga Uni Eropa mengeluarkan kebijakan Hotspot Approach untuk diadopsi oleh Italia. Kedua regulasi tersebut diadopsi di tiga level, yakni Uni Eropa, Italia, dan subnasional Italia. Penelitian ini memperhatikan koordinasi di tiga level mengenai sebuah kebijakan penerimaan migran dengan menggunakan teori Multilevel Governance dan Efisiensi Tata Kelola milik Gary Marks dan Liesbet Hooghe. Ditemukan bahwa setelah adanya kebijakan *Frontex Joint Operation Triton* tata kelola penerimaan migran di Italia menjadi lebih efisien pada efisiensi teknis, alokatif dan antaryuridiksi.

Kata – kata kunci: Gary Marks, Liesbet Hooghe, imigran, efisiensi, tata kelola, multilevel, *multilevel governance*

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarokatuh.

Alhamdulillah, segala Puji dan Syukur saya panjatkan kepada Allah *Subhanahu Wat'ala*, karena *Rahman* dan *Rahim*-Nya, saya dapat menulis dan menyelesaikan skripsi ini dengan baik, dan pada akhirnya saya dapat menyelesaikan studi saya di program studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Brawijaya Malang. Sholawat serta salam tetap tercurah pada junjungan Rasulullah Muhammad *Sallallahu Alaihi Wa Sallam*, karena berkat beliau lah kita masih mendapatkan cahaya Islam.

Dalam menempuh perkuliahan di Malang terdapat banyak suka dan duka yang di dalamnya banyak kenangan yang nantinya akan saya ingat. Oleh karena itu dipenghujung akhir studi saya melalui tulisan ini saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada banyak orang yang telah mendidik, membimbing, memberikan semangat hingga akhirnya saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Berikut ini saya ucapkan terima kasih kepada;

1. Ayah **El-Safri** dan Ibu **Illio Rona** selaku orang tua yang tiada hentinya memberikan dukungan dan do'a yang tiada henti, yang disetiap sujud pertengahan malam mereka ada air mata dan harapan agar anaknya dapat menjadi orang yang bermanfaat. Terima kasih ayah dan ibu sungguh tiada yang dapat membalas segala perjuangan ayah dan ibu kecuali Allah. Semoga Allah selalu melindungi ayah dan ibu dimana pun berada.
2. Ibu **Mely Noviryani** selaku pembimbing utama yang telah membimbing saya dalam proses penyelesaian skripsi dari pemilihan judul hingga saat – saat terakhir akan sidang skripsi. Beliau sudah seperti ibu bagi penulis yang selalu mengayomi, memberikan motivasi hingga nasihat kehidupan kepada penulis. Terima kasih ibu Mely, saya mungkin tidak dapat membalas

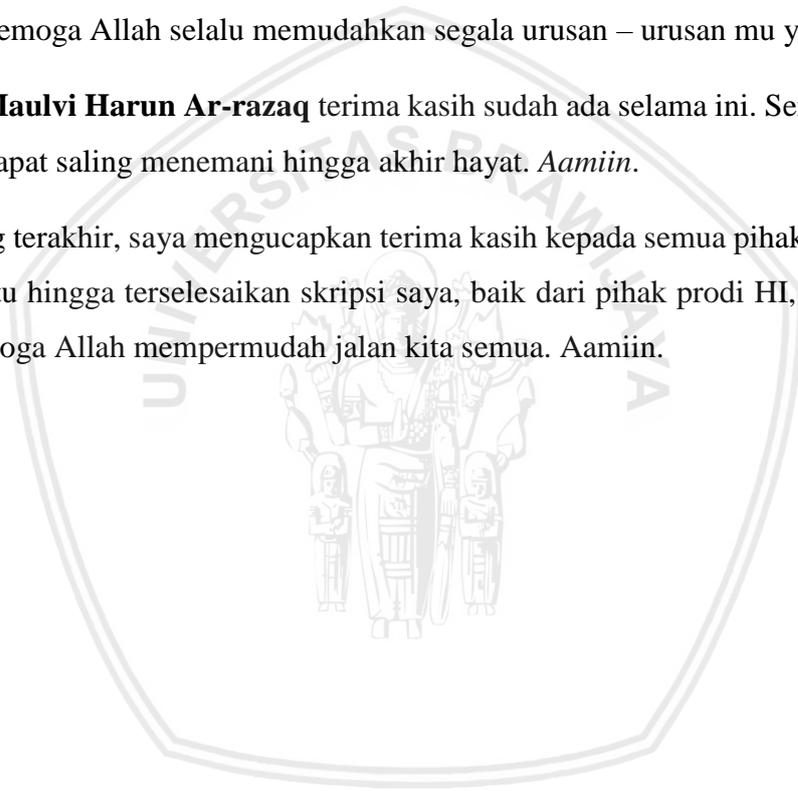
kebaikan - kebaikan ibu yang luar biasa tapi insyaAllah semoga Allah dapat membalas segala kebaikan - kebaikan ibu. Sekali lagi terima kasih ibu.

3. Ibu **Ni Komang Desy Setiawati Arya Pinatih** selaku dosen pembimbing akademik serta dosen pembimbing pedamping skripsi saya yang selalu memberikan bimbingan akademik kepada penulis dari awal perkuliahan hingga akhir. Beliaulah yang mengamati proses akademik penulis dan memastikan anak bimbingan beliau baik-baik saja. Hingga pada masa terakhir bimbingan skripsi beliau selalu memberikan nasihat kehidupan yang bermanfaat. Terima kasih ibu Desy, semoga Allah dapat membalas kebaikan – kebaikan ibu.
4. Bapak **Aswin Azis** dan Bapak **Arief Setiawan** selaku penguji yang telah memberikan kritik dan saran yang bermanfaat untuk menyempurnaan skripsi saya. Terima kasih pak Aswin dan Pak Arief, nasihat – nasihatnya juga kelak saya akan ingat selalu. Tidak lupa juga saya ucapkan terima kasih kepada bapak Aswin sebagai Kepala Prodi Hubungan Internasional yang telah memudahkan kami agar segera lulus. Trima kasih pak.
5. Tim angkatan kritis Prodi HI, Bapak **Adhi Cahya, Reza Triarda**, dan Ibu **Lia Nihlah** yang telah bekerja ekstra membantu saya dan teman – teman angkatan kritis untuk lulus. Trima kasih bapak dan ibu semoga Allah memberikan ganjaran kebaikan – kebaikan kepada bapak dan ibu.
6. Mas **Irvan** dan Mbak **Dita** selaku admin prodi yang selalu *stand by* dan memberikan informasi – informasi yang dibutuhkan selama menyelesaikan skripsi ini. Semoga Allah selalu memberikan keberkahan kepada kalian berdua.
7. Geng **Panitia Pernikahan Aqlima aka. Liang Ular** yakni **Aqlima, Antasena, Ayin, Adam, Dei, Enda, Fildza, Faizal, Indi, Ido, Noyi**, dan **Komet**. Saya bersyukur bisa bertemu dengan teman – teman yang hebat seperti mereka. *See you on top, guys!*

8. Sahabat – sahabat di Malang yang selalu menemani proses skripsi hingga detik terakhir, **Dei, Dayana, Amri, Oko, Henggar, Angga, Sena, Ayin, Gita**, mas **Ivan**, dan **Patris**. Serta teman – teman **Seksi – Seksi HI dan HI 2012 Lulus Semua** yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. Terima kasih ya rek!
9. Keluarga di Malang, **Mama Awok, Egil, kk Sinta**, Ibu **Evi**, Mbak **Lony** dan Mbak **Fitri, Dayo, Erdina, Bude Kos** dan tante **Sri** yang sudah memberikan nasihat dan menjadi keluarga saya selama di Malang. *I love you all.*
10. Geng **Kepompong, Fatimah Wardah, Mardawati, Mia Karmila**, dan Muh. **Syukran**. Terima kasih sahabat – sahabat yang muncul – tenggelam dan menemani dalam suka dan duka. *Love you!*
11. Teman – teman HI 2012 kelas Inggris yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. Terima kasih telah menemani selama masa perkuliahan. *See you soon again guys!*
12. Teman ngaji setiap malam rabu di **Pondok Pesantren Nurul Huda Mergosono** (Sena, Hawajun, Ima, Ayin, Mirza, Tyas, Agin, Mila, dan Eli) karna berkat orang – orang ini senantiasa saling mengingatkan untuk ngaji dan memperkenalkan saya dengan Gus **K.H. Achmad Shampton Masduqi**. Saya beryukur sekali bisa kenal dan belajar ilmu agama dengan beliau. Semoga Allah menjadikan amalan – amalan agama beliau bermanfaat bagi orang – orang banyak.
13. Sahabat ku, **Fildza Meutia** *my fairy ambivert mother*, **Aqlima Naili** *my fairy good mother* dan **Enda Eunike** *my fairy evil mother*. Terima kasih wanita – wanita kesayangan dan tak lupa **Kharisma Ridho** *the most annoying person*, yang telah sedikit banyak telah mempengaruhi hidup ku hingga saat ini. Semoga persahabatan kita tetap terjalin hingga akhir hayat. *Aamiin!*

14. Kedua adikku **Zambrotta Ibrahim** dan **Rany Mayasa**, yang saya yakin dari mereka juga mengalir doa – doa yang ditujukan pada saya. Semoga Allah selalu memberikan perlindungan kepada kalian.
15. Saudari, sahabat, dan teman hidupku, **Viani Emizola**, yang paling peduli dengan penulis hingga terselesaikan skripsi ini, terima kasih banyak ya. Sampai *speechless* karna banyaknya hal yang tak bisa disebutkan karna kebaikan dan ‘kejahatan’ beliau. Wkwk! *You know you better than me*. Semoga Allah selalu memudahkan segala urusan – urusan mu ya.
16. **Maulvi Harun Ar-razaq** terima kasih sudah ada selama ini. Semoga kelak dapat saling menemani hingga akhir hayat. *Aamiin*.

Dan yang terakhir, saya mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga terselesaikan skripsi saya, baik dari pihak prodi HI, FISIP, dan UB. Semoga Allah mempermudah jalan kita semua. *Aamiin*.

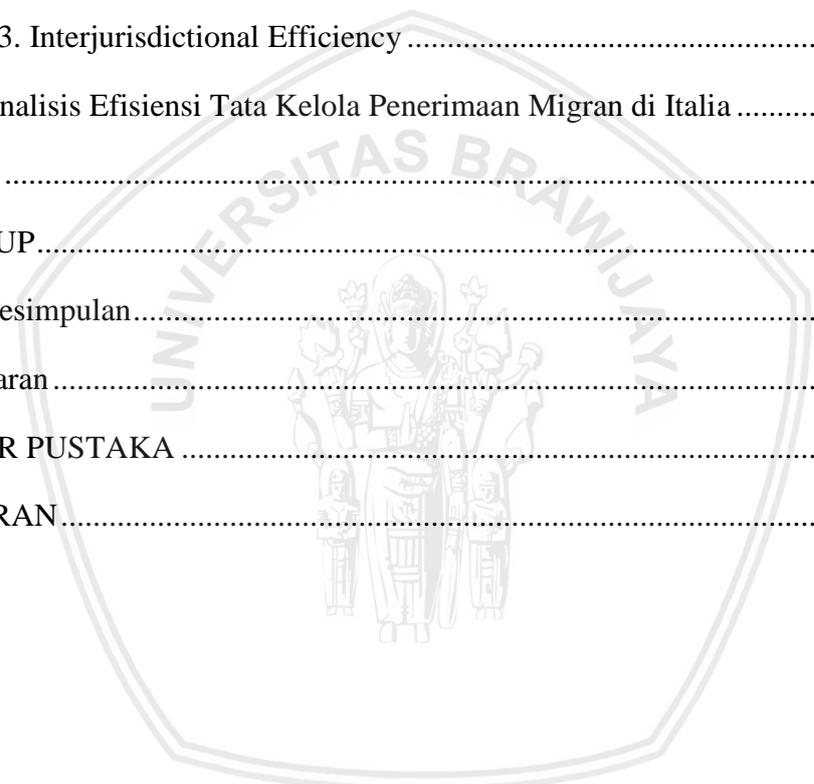


DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERSETUJUAN.....	iii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
ABSTRACT	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR SINGKATAN	xvi
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	8
1.3. Tujuan Penelitian	8
1.4. Manfaat Penelitian	9
BAB II.....	10
KERANGKA PEMIKIRAN	10
2.1. Studi Terdahulu.....	10
2.2. Kajian Konseptual	16
2.2.1. Definisi Konseptual	16
2.3. Operasionalisasi Konsep	27
2.3.1. Tipe II Multilevel Governance	27

2.4. Alur Pemikiran	34
2.5. Hipotesis	36
BAB III	37
METODE PENELITIAN	37
3.1. Jenis Penelitian	37
3.2. Ruang Lingkup Penelitian	37
3.3. Teknik Pengumpulan Data	37
3.4. Teknik Analisa Data	38
3.5. Sistematika Penulisan	38
BAB IV	40
IMPLEMENTASI OPERASI TRITON DAN STRUKTUR TATA KELOLA PENERIMAAN MIGRAN	40
4.1. Operasi Triton	40
4.1.1. Sejarah Operasi Triton	40
4.1.2. Profil dan Tujuan Operasi Triton	44
4.1.3. Struktur Organisasi Operasi Triton	47
4.1.4. Regulasi Hotspot Approach	48
4.1.5. Frontex dalam Regulasi Penerimaan Migran	57
4.2. Tata Kelola Penerimaan Migran sebelum Operasi Triton	58
4.2.1. Tingkat Regional atau supranasional	58
4.2.2. Tingkat Nasional	61
4.2.3. Relasi Antar Struktur Level Nasional dan Subnasional	64
4.3. Tata Kelola Penerimaan Migran Setelah Kebijakan Operasi Triton	70
4.3.1. Tingkat Supranasional	70
4.3.2. Tingkat Nasional	74

4.3.3. Tingkat subnasional	76
BAB V.....	80
EFISIENSI TATA KELOLA PENERIMAAN MIGRAN DI ITALIA.....	80
5.1. Efisiensi Tata Kelola (Governance)	82
5.1.1. Technical Efficiency	82
5.1.2. Allocative Efficiency	91
5.1.3. Interjurisdictional Efficiency	92
5.2. Analisis Efisiensi Tata Kelola Penerimaan Migran di Italia	93
BAB VI	95
PENUTUP.....	95
6.1. Kesimpulan.....	95
6.2. Saran.....	97
DAFTAR PUSTAKA	98
LAMPIRAN.....	101



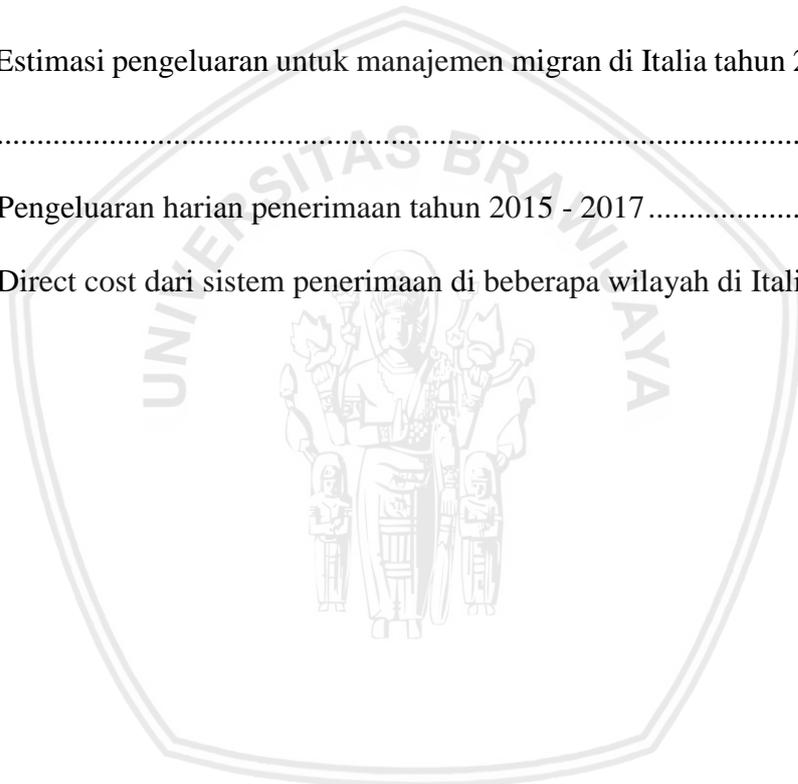
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1: Jalur Laut Mediterania ke Eropa	2
Gambar 2: Manajemen sistem dari irregular migran di Italia	53
Gambar 3: Pembagian wewenang teritori subnasional Italia	65
Gambar 7: Sumber Dana dari AMIF dan ISF	87



DAFTAR TABEL

Tabel 1: Perbedaan Tipe I dan Tipe II MLG.....	21
Tabel 2: Operasionalisasi Tipe II <i>Multilevel Governance</i>	32
Tabel 3: Operasionalisasi Efisiensi Tata Kelola	33
Tabel 4: Jumlah Kedatangan di titik hotspot per wilayah, 1 January-31 Oktober 2016.....	78
Tabel 5: Estimasi pengeluaran untuk manajemen migran di Italia tahun 2013 - 2017	83
Tabel 6: Pengeluaran harian penerimaan tahun 2015 - 2017.....	84
Tabel 7: Direct cost dari sistem penerimaan di beberapa wilayah di Italia 2018 .	85



DAFTAR SINGKATAN

AIDA	: Asylum Information Database
AMIF	: Asylum, Migration and Integration Fund
ASGI	: Association for Legal Studies on Immigration
CEAS	: Common European Asylum System
EASO	: European Asylum Support Office
MLG	: Multilevel Governance
NGO	: Non-governmental Governance Organization
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
RSO	: Ordinary Status Region
RSS	: Special Status Region
SCIFA	: Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
SPRAR	: System for the Protection of Asylum Seekers and Refugees
UNHCR	: United Nation Human Right

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Migrasi masal yang muncul sejak abad ke-21 merupakan salah satu tantangan terbesar di dunia global, terutama di Uni Eropa. Dalam beberapa tahun terakhir peningkatan imigran banyak mempengaruhi Uni Eropa. Puncaknya adalah pada tahun 2015 sebanyak 1.032.400 jumlah imigran melintasi perbatasan Uni Eropa, baik untuk mencari perlindungan dari tindakan kekerasan maupun untuk mencari kehidupan yang lebih baik.¹ Seperti yang dikatakan oleh Presiden *European Council*, Donald Tusk, dalam Konferensi Tingkat Tinggi Valletta berpidato dalam pembukaan acara ‘Valletta Summit on Migration’ pada November 2015 “*the number of people on the move globally has never been so big*”.²

Gelombang imigran yang terus berdatangan ini disebabkan oleh krisis politik yang meledak pada tahun 2011 di Afrika Utara yang mana dikenal dengan *Arab Spring*.³ Hal ini mendorong puluhan imigran Afrika dan Timur Tengah untuk menjangkau Eropa. Momentum serangkaian peristiwa *Arab Spring* ini menjadikan negara – negara di Timur Tengah dan Afrika berkecambuk dengan konflik, perang, serta kekerasan lainnya yang pada akhirnya memakan banyak korban jiwa.

¹ *Refugees and Migrants Arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean)*; Total refugees and migrant in 2015, tersedia dalam: data.unhcr.org/Mediterranean

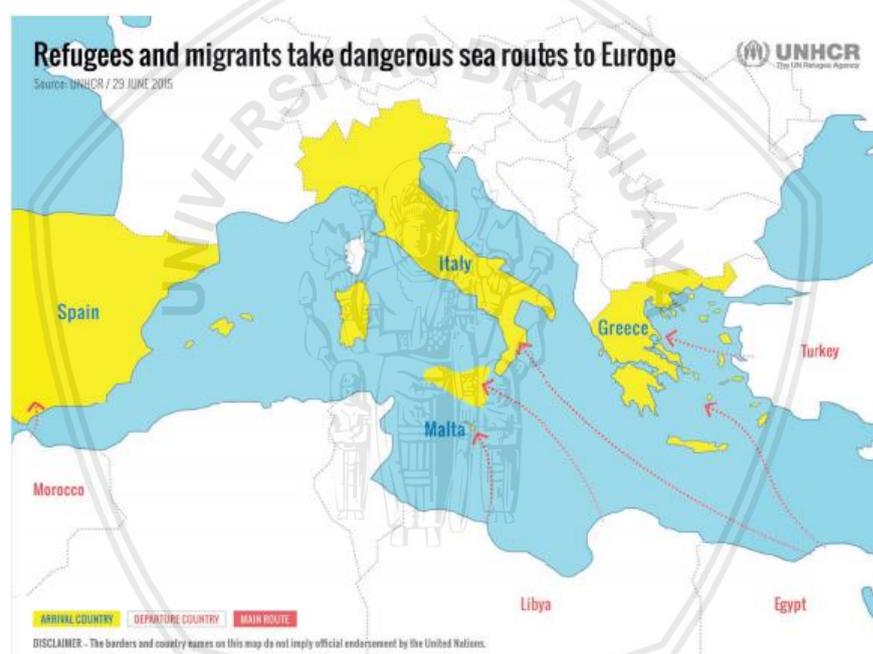
² Opening statement by President Donald Tusk at the Valletta summit on migration, tersedia dalam: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/11/tusk-opening-statement-valletta-summit/> [Diakses 18/09/ 2018]

³ Arab Spring merupakan serangkaian aksi dari kelompok pro-demokrasi yang menuntut perubahan rejim yang dilakukan secara global oleh negara – negara Islam, termasuk Tunisia, Maroko, Suriah, Mesir dan Libya.

Permintaan suaka untuk masuk ke Uni Eropa terutama dari Timur Tengah, Balkan, dan Asia tengah pun meningkat. Mereka berusaha memasuki Uni Eropa dengan menyebrangi Laut Tengah Mediterania.⁴

Gambar 1: Jalur Laut Mediterania ke Eropa

Sumber: UNCHR, *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees.*⁵



Laut Mediterania ini memiliki luas yaitu 969.100 mil², yang berbatasan oleh Benua Eropa di bagian Utara, Asia di bagian Timur, dan Afrika di bagian Selatan. Laut Mediterania ini menjadi rute penting bagi perdagangan dan perjalanan. Para imigran pun menggunakan Laut Mediterania ini sebagai jalur masuk ke Uni Eropa. Jalur masuk ke Uni Eropa dapat diakses melalui tiga rute, yakni; *Central*

⁴ UNCHR, *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*, Tersedia dalam: <http://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html> [Diakses 18/09/2018]

⁵ UNCHR, *The sea route, Opcit.*

Mediterranean Route masuk melalui Malta dan Italia, dimana berasal dari Eritrea (20%), Nigeria(10%), Somalia(10%), Suriah (7%) dan Gambia (7), melalui titik keberangkatan Libya atau Tunisia.⁶ Jalur utama lainnya adalah melalui *Eastern Mediterranean Route* masuk dari Turki ke Yunani, dimana 85% imigran berasal dari negara – negara yang terlibat konflik dan perang, terutama dari Suriah, Afganishtan, Iraq, dan Somalia.⁷ Dari Yunani kemudian melalui Balkan ke barat dan utara Eropa. Jalur lain adalah *Western Meditteranean Route* yaitu jalur melalui Spanyol, dengan titik keberangkatan maroko atau Algeria. Diantara ketiga jalur masuk melalui laut ini *Central Mediterranean Route* memiliki jumlah kedatangan tertinggi dibandingkan *Western* maupun *Eastern Route*. Berdasarkan United Nation’s Refugee Agency (UNHCR) pada tahun 2015 merupakan kedatangan yang paling tinggi diantara tahun – tahun yang lain, yakni sebanyak 1.032.400 total kedatangan dari laut mauput darat dibandingkan tahun 2014 sebanyak 225.455 dan tahun 2016 sebanyak 373.652.⁸

Pada tahun 2016, total perbandingan jumlah kedatangan dan laporan kehilangan melalui jalur *central* atau Italia sebanyak 181.436 banding 4.578 jiwa, jalur *eastern* atau Yunani sebanyak 171.785 banding 441 jiwa, dan jalur *western* atau Spanyol 7.651 banding 77 jiwa.⁹ Namun, sejak tahun 2016 hingga 2018 setiap tahun jumlah kedatangan untuk suaka dan migran ke Eropa melalui Italia mengalami penurunan sebanding dengan jumlah orang yang menghilang dan

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

⁹ *Refugees and Migrants Arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean)*, Total refugees and migrant arrival, dead and missing in 2016, *Opcit*.

meninggal. Namun, jalur laut Mediterania ini sangat berbahaya. Bahkan dapat dikatakan para imigran ini mempertaruhkan nyawa mereka agar dapat sampai ke negara tujuan mereka. Tidak sedikit bahkan hampir setiap hari jumlah korban terus berjatuhan. Pada tahun 2016 tercatat sebanyak 2,861 migran yang dilaporkan meninggal dan hilang dan total sebanyak 214,861 migran yang berhasil menyebrang ke Uni Eropa.¹⁰

Dalam merespon permasalahan ini, Uni Eropa kemudian mengeluarkan beberapa kebijakan yang bersinggungan dengan imigran. Salah satunya adalah adanya Operasi Triton yang diaktifkan pada November 2014 di Laut Tengah Mediterania. Operasi Triton ini dijalankan oleh Frontex, yaitu agen badan *border control* Uni Eropa yang dapat beroperasi berdasarkan permintaan dari negara tuan rumah dari anggota Uni Eropa, pada kasus ini adalah Italia. Kemudian operasi ini disebut *joint operation* karena membutuhkan *equipment* dari negara – negara member *Schengen Area* lainnya. Pada kasus ini, terdapat 25 *Schengen member states* yang bergabung pada Operasi Triton.¹¹

Frontex Joint Operation Triton atau yang disingkat Operasi Triton ini bertujuan untuk memberikan bantuan kepada pihak berwenang Italia untuk memastikan pengawasan yang efektif terhadap perbatasan maritim dan untuk memberikan bantuan kepada setiap orang yang berkondisi rentan yang berada di

¹⁰ International Organization for Migrant, *Missing migrant arrivals 2016*, Tersedia dalam: <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-migrant-arrivals-2016-214861-deaths-2861> [Diakses 04/09/2018]

¹¹ *How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?* Tersedia dalam: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf [Diakses 18/09/2018]

kapal.¹² Walaupun operasi ini tidak akan menggantikan aktivitas keamanan di wilayah perbatasan eksternal Uni Eropa, operasi ini tetap menyediakan peralatan teknis tambahan dan penjaga keamanan di negara – negara anggota Uni Eropa sehingga dengan akomodasi tersebut Italia dapat menghadapi tekanan peningkatan imigran ini. Keadaan ini menjadikan Operasi Triton sebagai ‘penjamin keselamatan’ para imigran yang berusaha masuk ke Uni Eropa melalui Laut Mediterania. Oleh karena itu, untuk menghindari migran ilegal masuk secara bebas ke Uni Eropa, Frontex, agen Operasi Triton, membantu Italia untuk mengawasi para imigran dengan mencari informasi dan mengawasi imigran ini. Kendati demikian, Operasi Triton melalui Frontex yang mulai beroperasi sejak 2014 hingga 2018 bersinggungan dengan regulasi tata kelola penerimaan migran di Italia.

Dalam regulasi penerimaan migran di Italia dibawah naungan *Ministry of Interior Italy Department Civil Liberties and Migrant*, pemerintah Italia mulai meningkatkan tata kelola penerimaan migran. Sejak tahun 2006, Pemerintah Italia menerapkan kebijakan *Praesidium* yang bekerjasama dengan International Organization for Migration (IOM), United Nation High Commicioner for Refugee (UNCHR), Italian Red Cross (CRI) dan Save the Children Italia.¹³ Dalam *Praesidium* tugas masing – masing departemen dalam fungsi institusional pemerintahan Italia diatur. Hal ini termasuk membantu para imigran yang tidak memiliki sarana yang memadai dan tiba melalui laut melalui perbatasan Selatan, yang disebut *mixed migration flows* dengan menggunakan standar operasi yang

¹² *Ibid*

¹³ Praesidium Project Reccommendations and good practices the management of mixed migration flow by sea.

berlaku dalam penerimaan migran yang mendarat di Pulau Lampedusa, Sicily, dan lainnya. Hal ini mendasari kerjasama Italia dalam penerimaan migran.

Prosedur tata kelola penerimaan migran yang berlaku hingga saat ini di Italia terdiri dari; *first aid and reception centre* (CPSA), *collective centre* (CARA, CDA, CASA), *temporary reception centre* (CAS) dan *national system of reception centre* (SPRAR). Hal ini berdasarkan peraturan LD 142/2015 yang telah diamandemen atau diubah dari Procedure Decree 25/2006 dan telah digabungkan dari aturan sebelumnya Reception Decree 140/2005.¹⁴ Namun, Uni Eropa sebagai badan supranasional yang membawahi Italia mengeluarkan kebijakan dibawah European Commission dalam European Agenda on Migration dengan menggunakan pendekatan ‘Hotspot’ dalam penerimaan migran.¹⁵ Pendekatan Hotspot ini kemudian menjadi platform atau wadah kerjasama antara European Asylum Support Office (EASO), Frontex, Europol, dan Eurodac.¹⁶ Tujuan adanya pendekatan Hotspot bagi negara – negara anggota Uni Eropa khususnya Italia dan Yunani adalah untuk memberikan bantuan internasional untuk memproses pengajuan suaka dan migran hingga migran tersebut diterima maupun ditolak.¹⁷ Proses dalam mengidentifikasi, registrasi, dan identifikasi sidik jari dilakukan oleh badan terdepan yang akan menghadapi para migran yaitu EASO, Frontex dan Europol.¹⁸ Kemudian dilanjutkan peranan EASO dalam memproses prosedur suaka

¹⁴ Asylum Information Database (AIDA), *Short Overview of the Italian Reception System*, tersedia dalam: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system>

¹⁵ Asylum Information Database (AIDA), *Country Report: Italy*: December 2015. Tersedia dalam: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_update.iv_.pdf

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *The Implementation of the Hotspot in Italy and Greece*,

¹⁸

bagi yang diterima, dan peranan Frontex akan membantu negara – negara anggota untuk koordinasi proses pengembalian. Europol dan Eurodac sebagai badan yang menyelidiki jaringan penyelundupan dan tindakan kejahatan lainnya.

Selain aktor – aktor yang disebutkan sebelumnya, terdapat aktor lain yang ikut bermain dalam penerimaan migran ini, yakni kelompok kepentingan dan *non-governmental governance organizations* (NGOs). Beberapa NGOs ini adalah *Save the Children*, *Sea Watch* dan *SOS Mediterranee* dari Italia¹⁹, *Spain's Proactiva Open Arms* dari Spanyol²⁰, *Germany's Mission Lifeline* dan *Germany's Sea Eye* dari Jerman²¹, *Medecins Sans Frontier* dan *the Aquarius*²². Sedangkan kelompok kepentingan disini adalah partai di negara – negara member Uni Eropa, khususnya Italia dalam kasus ini. Kelompok kepentingan atau partai ini juga memiliki peranan penting karena krisis migran ini akhirnya menyinggung perpolitikan dalam Italia sendiri, dimana terdapat dua kubu yang hadir, yakni *centre-right wings* dan *centre-left wings*.²³

Penelitian ini akan berusaha melihat bagaimana kebijakan dari Uni Eropa berdampak pada tata kelola migran di Italia. Penulis mengidentifikasi terdapat

¹⁹ Guardian, Three NGOs halt Mediterranean migrant rescues after Libyan hostility, 14 August 2017, Tersedia dalam: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/14/three-ngos-halt-mediterranean-migrant-rescues-after-libyan-hostility> [Diakses 15 Oktober 2018]

²⁰*Ibid*

²¹ *Ibid*

²² Ships 'not willing to save Mediterranean migrants' say aid groups as Aquarius seeks safe harbor, tersedia dalam: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/08/12/ships-not-willing-save-mediterranean-migrants-say-aid-groups/> [Diakses 15 Oktober 2018]

beberapa aktor dalam penelitian ini, pada level supranasional terdapat Uni Eropa, level nasional Italia, dan terdapat beberapa NGO baik dari Italia maupun negara – negara dalam kawasan Eropa ini, serta terdapat kelompok kepentingan di level sub nasional atau lokal. Aktor – aktor ini diidentifikasi melalui teori *multilevel governance*, dimana pada ketiga level yang berbeda kebijakan ini terimplementasikan hingga level subnasional. Pada level subnasional, penulis mengidentifikasi wilayah – wilayah yang mengimplementasi pendekatan *hotspot approach* yaitu Lampedusa, Pozallo, dan Emilia Romagna

1.2. Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang diatas, penelitian ini memiliki rumusan masalah;

“Bagaimana pengaruh Operasi Triton terhadap efisiensi tata kelola penerimaan migran di Italia tahun 2014 - 2018?”

1.3. Tujuan Penelitian

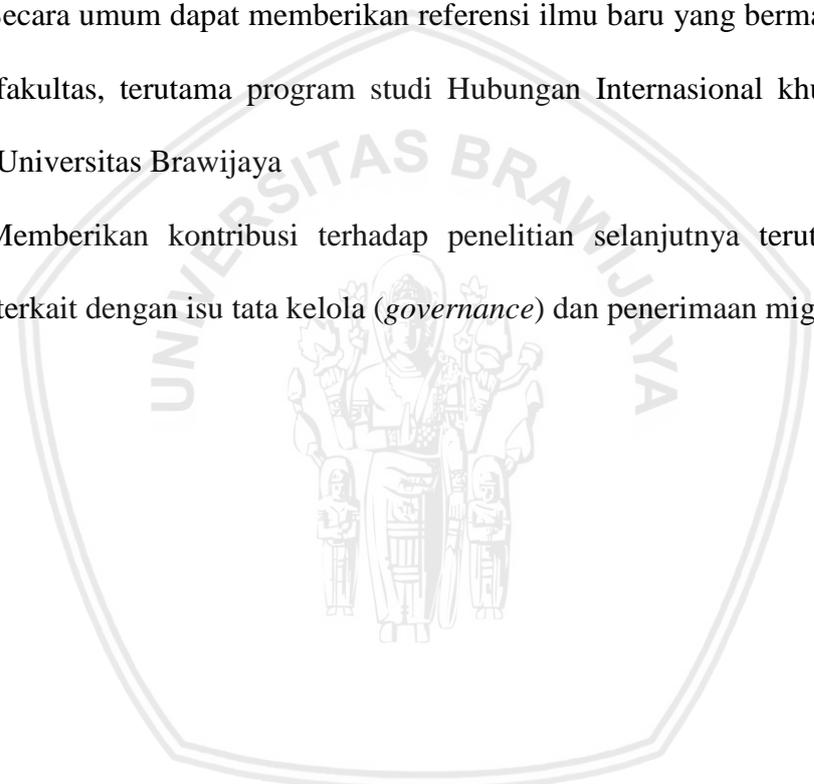
Penelitian ini bertujuan untuk;

- 1) Mengetahui bagaimana pengaruh Uni Eropa sebagai level supranasional dalam mengeluarkan sebuah kebijakan yang berdampak pada tata kelola di level nasional, Italia. Dan mengidentifikasi aktor – aktor yang berperan secara vertikal maupun horizontal dalam kasus ini.
- 2) Mengetahui efisiensi tata kelola penerimaan migran setelah dipengaruhi oleh kebijakan Uni Eropa yakni Operasi Triton.

1.4. Manfaat Penelitian

Ada beberapa manfaat dari penelitian ini, baik bagi bidang akademis maupun praktis, yaitu:

- 1) Dengan penelitian ini, secara khusus diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai kebijakan level yang diimplementasikan ke negara
- 2) Secara umum dapat memberikan referensi ilmu baru yang bermanfaat bagi fakultas, terutama program studi Hubungan Internasional khususnya di Universitas Brawijaya
- 3) Memberikan kontribusi terhadap penelitian selanjutnya terutama yang terkait dengan isu tata kelola (*governance*) dan penerimaan migran.



BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

Pada bab ini penulis akan menjelaskan tentang tinjauan pustaka yang digunakan sebagai alat untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Bab ini berisi; studi terdahulu; kajian teori; operasionalisasi teori; alur pemikiran; dan hipotesis penelitian. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan dua studi terdahulu, yaitu tulisan dari Emily Koller dan Mereike Klene. Dalam studi terdahulu, penulis akan menjabarkan rangkuman dari kedua penelitian tersebut, kemudian setelah itu penulis akan mengidentifikasi relevansi studi dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Penulis juga menjelaskan *research position* mengenai persamaan dan perbedaan studi terdahulu dengan penelitian penulis serta menjabarkan kontribusi penelitian ini.

2.1. Studi Terdahulu

Studi terdahulu pertama yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian dari Emily Koller yang berjudul *Mare Nostrum vs. Triton* dan diterbitkan oleh The University of Tronto pada tahun 2017.²⁴ Penelitian ini menjelaskan tentang perbandingan operasi *Mare Nostrum* dan operasi *Triton*. Jurnal ini memiliki kesamaan fenomena atau isu yang akan diteliti oleh penulis, dimana penulis mencoba meneliti faktor apa saja yang mempengaruhi Uni Eropa dalam mengeluarkan kebijakan Operasi Triton. Penulis menjadikan jurnal ini sebagai

²⁴ Koller, Emily, 2017, *Mare Nostrum vs. Triton*, European Studies, The University of Tronto, tersedia dalam: <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf>

acuan fenomena karena menjelaskan secara deskriptif perbedaan operasi mare nostrum dan operasi triton.

Dalam penelitiannya Koller terlebih dahulu menjelaskan secara deskriptif kedua respon dari Mare Nostrum yang dilakukan Itali dan Operasi Triton yang dilakukan Uni Eropa terhadap krisis migran di Mediterania, dalam hal ini termasuk asal muasal, mandat, tujuan, otoritas, cakupan, batasan dan faktor lain yang signifikan dan merujuk pada perbedaan dari kedua inisiasi tersebut.²⁵ Kemudian dilanjutkan oleh penjelasan lebih spesifik mengenai asal muasal Operasi Mare Nostrum yang pertama kali muncul pada Oktober 2013 di pinggir pantai pulau Lampedusa, Italia, pada saat itu jumlah migran yang ditemukan meninggal sebanyak 368 orang.²⁶ Koller dalam penelitiannya menjelaskan bahwa Itali memutuskan untuk menjalankan operasi tersebut didasarkan oleh isu kemanusiaan untuk menyelamatkan para imigran yang sekarat di laut Mediterania. Setelah itu, Koller menjelaskan dari sisi Frontex yang merupakan badan yang menjalankan mandat dari Uni Eropa dibawah European Union Commission Regulation (EU) 2016/1624, Frontex adalah agen *border control* milik EU.²⁷ Selanjutnya dalam penelitiannya Koller mendeskripsikan perbedaan antara Mare Nostrum dan Operasi Triton. Berdasarkan mandat, sumber daya, hasil, dan kritikan. Kemudian disela dengan argumentasi Koller mengenai alasan EU dalam membuat Operasi Triton. Koller menyimpulkan melalui papernya bahwa bagaimana EU memutuskan untuk membuat Operasi Triton adalah sebagai respon kepada krisis migran yang terjadi

²⁵ *Ibid.* hal. 2

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

di Mediterania, dan diidentifikasi hilangnya kemauan politik yang cukup diantara negara anggota EU, anggaran EU dan proses projek, dan fregmentasi EU ketika mencapai kesepakatan kebijakan suaka sebagai alasan utama dibalik dibentuknya Operasi Triton dibandingkan dukungan diberikan untuk memperluas Mare Nostrum.

Studi terdahulu kedua dan ketiga yang akan penulis jelaskan selanjutnya akan menjelaskan teori yang akan digunakan dalam penelitian ini yakni *Multilevel Governance* dengan kasus yang berbeda namun tetap dalam wilayah Uni Eropa. Kedua studi terdahulu ini menjadi acuan penulis dalam memahami bagaimana penggunaan teori *Multilevel Governance*. Diawali dengan studi terdahulu kedua yang merupakan tulisan dari Thomas Bernauer dan Ladina Caduff yang berjudul *European Food Safety: Multilevel Governance, Re-Nationalization or Centralization*.²⁸ Pada tulisannya ini, Thomas dan Ladina menjelaskan bagaimana kebijakan Uni Eropa yakni standar keamanan makanan atau pangan teraplikasikan di negara – negara anggota, dengan mendistribusikan kebijakan ini ke sektor publik dan privat. Dalam penelitiannya, mereka juga menemukan aktor – aktor yang terlibat dari lokal, nasional, internasional, hingga *nongovernmental organization*, kelompok kepentingan, supranasional, dan asosiasi perdagangan.

Pada *paper* ini, Thomas dan Ladina menjelaskan bahwa terdapat elemen subsidiaritas dan *multilevel governance*. Subsidiaritas berarti bahwa pembuatan

²⁸ Bernauer, Thomas and Ladina Caduff, *European Food Safety: Multilevel Governance, Re-Nationalization or Centralization*, Center for Comparative and International Studies, Swiss Federal Institute of Technology.

keputusan ini berada pada kemungkinan terendah dari politik atau level administrasi dalam sistem politik. Adanya subsidiaritas ini bersama dengan *multilevel governance* akan menghubungkan level politik dari lokal ke suprasional, sistem politik dan masyarakat sipil, dan sektor publik dan sektor privat. Berdasarkan Buonanno dan penulis lainnya dalam *paper* ini menjelaskan bahwa Uni Eropa mengandalkan *multilevel governance* dan subsidiaritas sebagai alternatif untuk agensi regulator seperti yang digunakan Amerika untuk menyelesaikan masalah pasar tunggal.

Dalam tulisannya, dijelaskan bahwa dalam proses menerapkan standard untuk keamanan pangan, setidaknya Uni Eropa beserta negara – negara anggotanya harus melewati tiga opsi kebijakan.²⁹ Pertama, mereka dapat *stick* atau tetap pada pendekatan yang saat itu digunakan, dengan implikasi yang sudah dijelaskan. Kedua, mereka dapat mempertimbangkan biaya politik dengan berpindah menjadi lebih sentralisasi dari tata kelola keamanan pangan. Ketiga, atau negara – negara anggota dapat memperluas cakupan otoritas mereka dalam regulasi keamanan pangan (re-nasionalisasi), yang mana akan mengantarkan pada regulasi yang kompetitif dan fregmentasi dari pasar.

Pada awal penelitiannya, Thomas dan Ladina mengawali dengan penjelasan singkat mengenai mengapa standard keamanan pangan Uni Eropa telah berkembang sangat pesat belakangan ini. Contoh empirisnya adalah hormon dalam produksi daging sapi dan rekayasa genetika pangan (*genetically modified food*).

²⁹ *Ibid.*

Pada bagian awal ini juga menunjukkan institusi Uni Eropa mengalami perubahan struktur pada regulasi keamanan pangan menjadi ke sistem tata kelola pemerintahan, yang mana otoritas pada resiko dan manajemen resiko tersebut terfregmentasi dan tanggungjawab kebijakan substansial dan biayanya berpindah ke sektor privat. Mereka pun berargumen bahwa standard keamanan pangan yang lebih ketat di Uni Eropa tidak menyelesaikan masalah mendasar, yaitu kepercayaan konsumen yang masih rendah terhadap penyediaan bahan makanan. Kemudian bagaimana hal ini dihubungkan supranasional dan nasional dan sektor publik dan privat dengan memfokuskan pada opsi kebijakan Uni Eropa yang notabennya berhubungan pada *multilevel governance* dan subsidiaritas dan disisi lain menjadikan bentuk pemerintahan di level Uni Eropa lebih tersentralisasi.

Pada penjelasan selanjutnya, Thomas dan Ladina mendiskusikan pro dan kontra dari sentralisasi vs. *multilevel governance* dalam keamanan pangan di Uni Eropa. Mereka menyimpulkan bahwa model agensi regulator (*risk management and risk assessment*) lebih sedikit masalahnya dibanding *multilevel governance* dalam hal efek pasar. Sentralisasi dapat berkontribusi lebih stabil regulatornya dan lingkungan pasar, dan hal ini membantu perkembangan kemampuan perusahaan – perusahaan untuk menyesuaikan standard publik.³⁰ Pada kesimpulannya, sistem sentralisasi ini dinilai lebih baik dibandingkan *multilevel governance* dikarenakan lebih transparansi, akuntabilitas, dan melibatkan partisipasi publik khususnya

³⁰ *Ibid.*

kepercayaan konsumen dalam penyalur makanan dan membuat sistem lebih tidak rentan untuk krisis.

Pada studi terdahulu terakhir penulis menggunakan tulisan yang berjudul *EU Transport Infrastructure Policy, New Institutionalism and Types of Multilevel Governance: The Case of Vienna and London*. Didalam penjelasan pengantar disebutkan bahwa proses integrasi Eropa secara radikal mengubah sistem dari pemerintahan di Eropa.³¹ Perubahan ini disebabkan oleh paradigm yang berubah dalam teorisasi dalam studi di Eropa.

Tujuan dari *paper* ini adalah untuk menganalisa proses yang mengatur dalam Uni Eropa dan sekaligus mengkritisi multilevel governance sebagai kerangka teoritis. Pada bab pertama tulisan ini menjelaskan detail informasi mengenai multilevel governance, yang mana lebih menekankan pada sifatnya yang non-hierarki dan interkoneksi dan sifat dari multi aktor. Pada bab selanjutnya, merangkum bagaimana pengaturan dari pembuatan keputusan dari *multilevel governance* yang diimplimentasikan pada Uni Eropa. Pada paper ini berargumen bahwa multilevel governance ini telah. Selanjutnya dalam paper ini menjelaskan bagaimana pengaplikasian alat analisa dari *new institutionalism* ke *multilevel governance*. Lalu dalam rangka untuk memperkuat argument, pada bab selanjutnya menggunakan new institusionalist dalam memahami *multilevel governance* dalam rangka untuk menganalisa hasil dari penelitian empiris yang dilakukan di kota

³¹ Awesti, Anil, 2009, *EU Transport Infrastructure Policy, New Institutionalism and Types of Multilevel Governance: The Case of Vienna and London*, United Kingdom, University of Warwick (paper prepared for the European Union Studies Association Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, California, April 23-25, 2009)

Vienna, administrasi regional dalam kebijakan infrastruktur khususnya transport Uni Eropa dalam trans-European transport networks atau disingkat TEN-T.

Pada studi terdahulu ketiga membantu penulis melihat bagaimana aplikasi teori *multilevel governance*. Perbedaannya adalah pada penelitian yang akan dilakukan penulis ingin melihat bagaimana implikasi kebijakan regional terhadap suatu tata kelola di suatu negara, sedangkan studi terdahulu ini melihat bagaimana implikasi kebijakan spesifik pada salah satu kota negara anggota Uni Eropa.

2.2. Kajian Konseptual

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan pada latar belakang, untuk mengkaji lebih dalam permasalahan tersebut penulis menggunakan teori *Multilevel Governance* oleh Liesbet Hooghe dan Gary Marks sebagai pisau analisis.

2.2.1. Definisi Konseptual

1) Teori *Multilevel Governance*

Menurut Schmitter teori Multilevel Governance (MLG) dapat didefinisikan sebagai berikut;

*an arrangement for making binding decisions that engagers a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors – private and public – at different levels of territorial aggregation in more or less continuous negotiation/ deliberation/ implementation, but does not assign exclusive policy competence to any of these levels or assert a stable hierarchy of political authority*³²

³² Schmitter dalam Conzelmann, Thomas, 2008, *Towards a New Concept of Multilevel Governance*, Belanda: University of Maastricht, pp. 7

Dari kutipan diatas dapat diartikan bahwa MLG merupakan sebuah bentuk pengaturan untuk membuat kebijakan yang melibatkan banyak aktor, baik dari publik maupun privat untuk melakukan negosiasi, musyawarah, dan mengimplementasikan sebuah kebijakan sehingga terdapat kestabilan dalam konteks politik.³³

Konsep ini bertujuan untuk memahami proses politik yang berhubungan dengan munculnya institusi supranasional seperti Uni Eropa dan untuk menganalisis proses pengambilan keputusan secara desentralisasi pada level sub-nasional dan dapat mempengaruhi masyarakat sipil.³⁴ Pada dasarnya, konsep ini adalah konsep yang multilevel, dimana terdiri dari beberapa negara dan aktor non negara di berbagai level seperti di lokal (sub nasional), nasional, dan global (supranasional).³⁵ Konsep ini dikatakan multilevel dikarenakan hal ini terapkan secara vertikal dan horizontal yang dikombinasikan dengan berbagai area di berbagai studi.

Menurut Hooghe dan Marks dalam bukunya, dalam menggunakan teori MLG ini dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni Tipe I dan Tipe II Pemerintahan.³⁶ Kedua tipe ini sebenarnya hidup berdampingan hanya berbeda alokasinya karena memiliki karakteristik sendiri. Pada Tipe I, dalam pembagian wewenang yang bersifat general sehingga menghasilkan yuridiksi yang terbatas.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

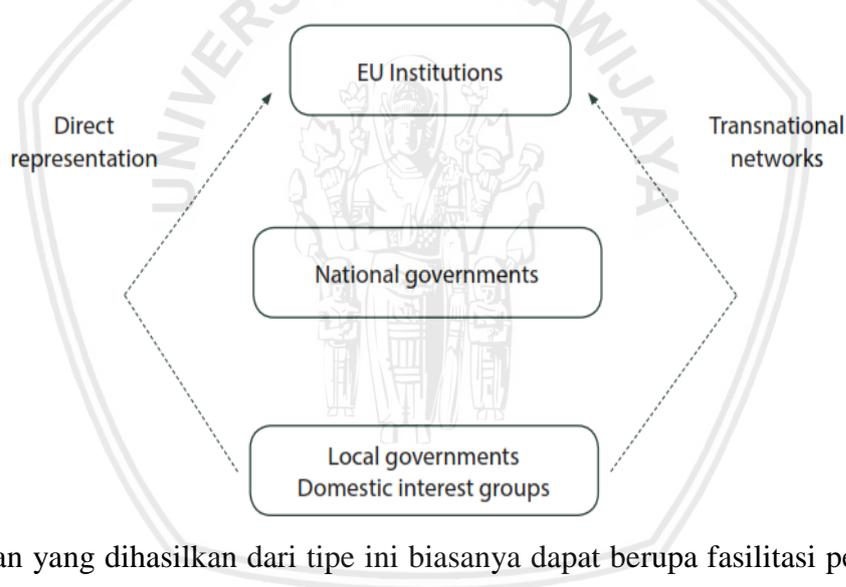
³⁵ *Ibid.*

³⁶ Hooghe, Liesbet dan Gary Marks, 2018, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, United Kingdom: Cambridge University Press, pp. 4

Keberadaan level ini terbatas hanya pada level nasional dan sub nasional. Pada tipe ini negara masih menjadi aktor penting dalam pengambilan kebijakan, meskipun aktor – aktor non negara tidak dihapuskan dalam tipe I ini. Aktor non negara yang dimaksud adalah sektor publik dan privat. Tipe ini berfokus antar aktor yang berbeda level dan hasil kebijakannya.³⁷ Pada tipe ini juga relatif stabil dan tidak terjadi *overlapping* antar level karena yuridiksi yang dihasilkan juga terbatas serta

Bagan 1: Tipe I (nested) Multilevel Governance

didukung oleh adanya pembatasan pada masing – masing tingkat otoritas.³⁸



Kebijakan yang dihasilkan dari tipe ini biasanya dapat berupa fasilitasi perjanjian bilateral dan multilateral (redistribusi).³⁹

Sumber: Fairbass & Jordan dalam buku *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance*⁴⁰

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Saito, Jensen Moeko, 2015, *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance*, Guideline, Bogor, Indonesia: CIFOR. Pp. 3

Dapat dilihat pada Bagan 1 Tipe I (nested) Multilevel Governance dimana pada level sub nasional atau pada level lokal terdapat kelompok kepentingan yang dapat secara langsung mewakili pemerintah nasionalnya untuk menyampaikan kepentingan negara mereka. Hal ini tentunya sesuai dengan wewenang dari pemerintah nasional.⁴¹

Kedua, Tipe II Pemerintahan atau yang disebut sebagai 'polycentric' dimana sebagian besar model ini terinspirasi oleh karya Vincent dan Elinor Ostrom. Kontras dengan model hirarki, Elinor mencirikan pemerintahan polisentris ini sebagai "*multiple governing authorities at different scale rather than a monocentric unit*".⁴² Maksudnya, dibandingkan diatur oleh satu pemerintahan yang bersifat monosentris, pada pemerintahan terdapat beberapa wewenang yang diatur pada beberapa level. Oleh karena itu, pada tipe ini, pengambilan keputusan melibatkan berbagai aktor, seperti aktor di level lokal, nasional, hingga supranasional dengan mempertimbangkan rekomendasi dari publik. Sehingga pada pengambilan keputusan pada tipe ini bersifat kolektif karena melibatkan seluruh lapisan yang ada dan mempengaruhi keputusan yang lebih tinggi. Akibatnya, banyak aktor heterogen dan membuat rentan terhadap *overlapping* (tumpang tindih) atas kebijakan yang telah dihasilkan.⁴³ Tujuan dari Tipe II ini adalah menghindari konflik dan sering dikaitkan dengan institusi teknis karena tidak menyediakan panggung untuk musyawarah dalam menyelesaikan benturan kepentingan. Berbeda dengan Tipe I,

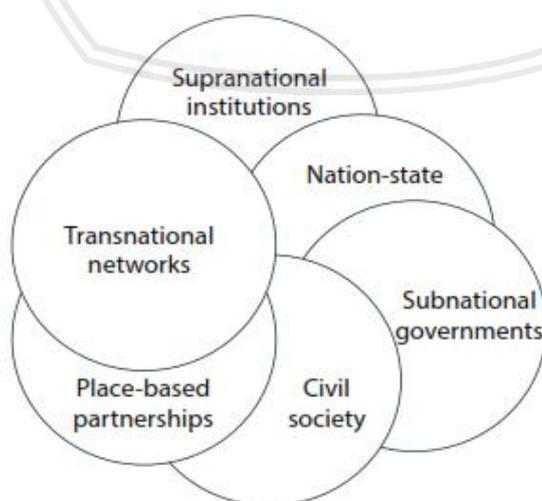
⁴¹ Fairbass & Jordan dalam buku *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

Tipe II ini justru dapat dijadikan tempat tawaran solusi alternatif dalam memberikan model koordinasi dalam multilevel governance yang bertujuan untuk membatasi *spillover* antar yuridiksi melalui cara pemetaan tanggung jawab atau otoritas di berbagai level yang ada.⁴⁴

Berbeda dengan tipe I pemerintahan yang masih melihat bahwa negara menjadi aktor utama meskipun tidak melupakan aktor tambahan seperti aktor privat dan publik. Tipe II pemerintahan melihat bahwa negara bukan menjadi aktor utama dalam pengambilan keputusan karena pada saat pengambilan kebijakan di Tipe II ini melalui cara desentralisasi administratif yakni atas dasar pembagian wewenang dalam setiap level atau tingkatan seperti sub nasional, nasional, dan supranasional.⁴⁵ Sektor pusat ini akan tetap bertanggung jawab atas kualitas layanan, tetapi sektor lainnya bertanggung jawab untuk melaksanakan otonomi yang telah diberikan oleh level di atasnya dalam rangka menjalankan kebijakan dari otoritas tertinggi.



⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵

Sumber: Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance⁴⁶

Dapat dilihat pada Bagan 2 Tipe II ‘poli-centric’ Multilevel Governance dibawah menjadi ilustrasi bagaimana dalam pembuatan keputusan terdapat beberapa aktor yang berperan. Berdasarkan gambar tersebut, dapat dilihat bahwa aktor – aktor yang berperan yakni institusi supranasional, negara, pemerintah sub nasional atau lokal, masyarakat sipil, partner kerjasama yang berperan baik berasal dari sektor public maupun sektor privat, dan jaringan transnasional.

Untuk memudahkan pembaca, berikut dibawah ini adalah tabel perbedaan Tipe I dan Tipe II *multilevel governance*.

Tabel 1: Perbedaan Tipe I dan Tipe II MLG

	Tipe I	Tipe II
Karakteristik Umum	1. Multi task jurisdictions 2. Jumlah yuridiksi terbatas 3. Territorially non-overlapping	1. Task specific jurisdictions 2. Jumlah yuridiksi tidak terbatas 3. Territorially overlapping
Pembagian wewenang (lokasi)	Dua level	Tiga level

⁴⁶ *Ibid.* hal.4

	(nasional dan sub-nasional)	(supranasional, nasional dan sub-nasional)
Pandangan terhadap sebuah negara	Negara sebagai aktor utama dalam pengambilan keputusan	Negara bukan sebagai aktor utama dalam pengambilan keputusan
Sifat	Stabil	Fleksibel
Tujuan	Artikulasi konflik	Menghindari konflik

Sumber: diolah melalui tulisan oleh Hooghe, Liesbet and Garry Marks. 2001. *Types of Multilevel Governance*. Jurnal *European Integration online Paper* (EIOP). Vol. 5, No. 11, pp. 5-9

Setelah memahami tipe – tipe dalam *multilevel governance*, Gary dan Hooghe kemudian menjelaskan bagaimana MLG ini dapat berjalan efisien dalam jurnal yang diterbitkan pada tahun 2009 yang berjudul *Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government*. Keduanya menjelaskan hal – hal apa saja yang harus diperhitungkan apakah *multilevel governance* ini telah berjalan efisien, yaitu dengan memperhitungkan distribusi kompetensi kebijakan di seluruh otoritas, memperhitungkan dana fiskal yang telah dihabiskan untuk meregulasikan kebijakan tersebut, dan memperhitungkan pengaruh kekuasaan didalam yuridiksi baik yang formal dan informal. Hal ini kemudian disimpulkan dalam konsep dalam

mengukur efisiensi tata kelola, diantaranya adalah *technical efficiency*, *allocative* atau *pareto-optimal efficiency*, dan *interjurisdictional efficiency*.⁴⁷

2) Konsep Efisiensi Tata Kelola

Efisiensi adalah sebuah kondisi menjadi lebih efisien atau dapat didefinisikan sebagai sebuah kondisi yang mampu menyelesaikan sesuatu pekerjaan dengan waktu dan usaha yang lebih sedikit dengan hasil yang maksimal.⁴⁸ Konsep efisiensi sebagaimana besar digunakan untuk mengukur skala ekonomi dan merujuk pada penggunaan yang maksimal dari sumber daya dalam memproses sebuah produksi.⁴⁹ Dengan kata lain, proses produksi dikatakan efektif ketika dikelola dengan memberikan tujuan tertentu untuk menghasilkan manfaat yang lebih besar dengan mempertimbangkan segala biaya.⁵⁰ Berdasarkan konsep efisiensi yang dipaparkan oleh Gary Marks dan Liesbet Hooghe dalam tulisannya yang berjudul *Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government* menjelaskan bahwa terdapat tiga jenis efisiensi dalam struktur pemerintahan untuk mengukur efisiensi dari sebuah tata kelola atau *governance* yakni *allocative efficiency*, *technical efficiency* dan *interjurisdictional efficiency*.⁵¹

Menurut Farel dalam *Efficiency: Concept, Empirical Investigation and Applications in Greek Hospital* menjelaskan bahwa *technical efficiency* atau

⁴⁷ Hooghe, Liesbet dan Gary Marks, 2009, *Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government*, California, European Union Studies Association, pp. 24.

⁴⁸ Definisi efisiensi atau *efficiency* terdapat dalam: <https://www.dictionary.com/browse/efficiency#>

⁴⁹ Sotiriadou, Kyriaki, *Efficiency: Concepts, Empirical Investigation and Applications in Greek Hospitals*, tersedia dalam: http://journal-ene.gr/wp-content/uploads/2010/11/Tomos03_teyxos02eng-dragged2.pdf

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Does Efficiency. Op.cit.*

efisiensi teknis secara umum dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk memproduksi kuantitas produk dengan jumlah input secara minimal.⁵² Gary dan Hooghe menjelaskan konsep efisiensi teknis dalam menilai sebuah tata kelola adalah yang paling sederhana, dimana istilah teknis merujuk pada ide bahwa kebijakan harus dialokasikan pada pemerintahan yang dapat memproduksi kebijakan dengan biaya terendah dengan memperhatikan segala aspek dan efek dari kebijakan tersebut.⁵³ Hal ini dapat dinilai dengan melihat sumber daya berupa biaya yang dikeluarkan dan hasil negosiasi yang dilakukan antar lembaga sehingga menghasilkan kebijakan baru. Efisiensi teknis menjadi meningkat dengan melihat biaya yang dikeluarkan semakin minimal setiap tahunnya dari berbagai aspek dan kebijakan baru maupun yang telah dinegosiasi ulang dinilai menjadi lebih efisien dilihat dari perubahan yang terjadi dalam tata kelola pemerintahan.

Allocative efficiency disebut juga pareto-optimal mengekspresikan gagasan bahwa struktur pemerintah juga harus dapat responsif kepada preferensi individual yang heterogen atau bermacam – macam.⁵⁴ Pada efisiensi ini, dapat diukur menggunakan sumber daya berupa lembaga antaryuridiksi yang berperan, dimana lembaga tersebut menjadi lebih efisien di tiap level nya jika jumlah lembaga semakin banyak namun memiliki tugas yang semakin spesifik. Hal ini juga dapat dilihat dari bentuk penyesuaian yang dilakukan antar lembaga tersebut. Sedangkan Farrell lebih spesifik menjelaskan bahwa *allocative efficiency* merujuk pada kemampuan dari unit ekonomis untuk menggunakan secara optimal jumlah dan

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

rasio input yang dilihat dari bentuk biaya.⁵⁵ Dengan kata lain, efisiensi alokatif adalah ketika penggunaan biaya yang diinput pada satuan unit memproduksi output dengan memaksimalkan pendapatan atau ketika menggabungkan dari input dengan meminimalisir biaya yang keluar.⁵⁶

Dan yang terakhir, *interjurisdictional efficiency* atau efisiensi antaryuridiksi merupakan efisiensi yang fokus pada setiap koordinasi antar lembaga yang berwenang dalam sebuah kebijakan dengan melihat biaya yang dikeluarkan. Biaya yang dikeluarkan dapat direduksi atau diminimalisir dengan membatasi jumlah lembaga antar level dan jumlah lembaga yang berkaitan satu sama lain dengan pembatasan fungsi masing – masing lembaga yang *overlap* atau tumpang tindih. Adanya peningkatan pada efisiensi antaryuridiksi ini dapat menurunkan efisiensi teknis atau efisiensi alokasi. Hal ini dikarenakan jika jumlah lembaga pada setiap level semakin banyak akan membutuhkan koordinasi yang banyak pula sehingga efisiensi antaryuridiksi menjadi tidak efisien, namun untuk efisiensi teknis dan alokatif menjadi lebih efisien.

Dalam jurnal tersebut, Gary Marks dan Hooghe menjelaskan mengapa pemerintahan itu multilevel. Menurut mereka, pemerintah dalam masyarakat sipil tidak pernah beroperasi pada satu atau *single* level.⁵⁷ Negara – negara besar, dari dulu hingga saat ini, telah memiliki beberapa layer atau tingkatan dari pemerintah subnasional.⁵⁸ Sedangkan negara kecil biasanya memiliki level pemerintahan

⁵⁵ *Efficiency: Concept. Op.cit.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.* Pp. 228

dibawah negara satu atau lebih. Jumlah level pemerintahan rata – rata saat ini adalah 3-7, dimana 1-5 hadir dengan negara nasional mereka dan satu atau dua pada skala regional atau skala global.⁵⁹ Contohnya di China yang memiliki lima level pemerintahan dibawah level nasional dan hanya satu diatas, dan Luksemburg memiliki dua level dibawah nasional dan dua diatasnya.⁶⁰

Selain itu Gary dan Liesbet juga menjelaskan mengapa dalam efisiensi membutuhkan desentralisasi.⁶¹ Penjelasan ini menarik karena Gary dan Hooghe menjawab pertanyaan ini berdasarkan teori *public good* dimana fungsi pemerintah adalah untuk mensuplai *good* atau barang yang tidak akan dapat disediakan secara spontan oleh rasionalitas individu karena tidak praktis membatasi penggunaan barang bagi siapa yang membayar untuk itu dan karena hal itu siapa yang menggunakan barang tidak mengurangi nilai gunanya.⁶² Hal ini nyambung dengan efisiensi antaryuridiksi yang memiliki indikator; meminimalisir positif dan negatif eksternalitas yang merujuk pada *under supply* atau *over supply* dari *public good*, mengeksploitasi skala ekonomi dalam penyediaan *public good*, dan menyesuaikan kebijakan pada preferensi yang heterogen dari mereka yang tinggal di komunitas yang berbeda.⁶³ Karena *public good* yang bervariasi dan banyak ini adalah implikasi dari pemerintah yang sifatnya multilevel.⁶⁴ Jika rakyat ingin *good* atau barang dari sumber yang sama, hal ini tidak masalah jika pembuatan kebijakannya

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Does Efficiency. Op.cit*

⁶² *Ibid.* pp. 230

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

seragam, namun jika barang tersebut rasanya berbeda dari lokalitas yang satu ke lainnya, pembuatan kebijakan seragam akan menjadi kurang optimal.⁶⁵ Sehingga hal ini lah yang memunculkan *administrative decentralization* (versus *political decentralized*), *deconcentration* (versus *devolution*), atau *centralized differentiation*.⁶⁶

2.3. Operasionalisasi Konsep

Pada penelitian ini penulis akan menjelaskan bagaimana konsep MLG yang telah dijelaskan pada subbab sebelumnya akan digunakan. Pertama – tama penulis mengidentifikasi kebijakan yang diimplementasikan di tiga level dengan melihat aktor, fungsi, struktur organisasi dan relasinya. Kemudian penulis menentukan kebijakan ini termasuk di Tipe II MLG dengan mengidentifikasi lima indikator yang dimiliki dari Tipe MLG ini, diantaranya, fungsi masing – masing lembaga, institusi dengan wewenang yang saling tumpang tindih, peraturan, aktor yang terlibat, dan proses. Setelah itu, penulis menganalisa efisiensi dari tata kelola penerimaan migran di tiga level dengan menggunakan tiga konsep efisiensi, yakni efisiensi teknis, efisiensi alokatif, dan efisiensi antaryuridiksi.

2.3.1. Tipe II Multilevel Governance

Berbeda dengan Tipe I, Tipe II dalam MLG ini sifatnya lebih kompleks dibandingkan dengan Tipe I. Tipe II memiliki ciri khas fungsi lembaga yang spesifik, yuridiksi yang saling tumpang tindih (*overlapping*) antar teritori, memiliki yuridiksi yang banyak dan terdiri dari banyak level, dan sistem yuridiksi yang

⁶⁵ Basley and Coate dalam Hooghe, Liesbet and Gary Marks, *Does Efficiency Shape*, Op. Cit.

⁶⁶ Hooghe, Liesbet and Gary Marks, Loc. Cit. pp. 231

stabil. Hal ini terjadi karena levelnya yang terbagi atas tiga level seperti level supranasional, level nasional, dan level sub nasional. Akan tetapi level tersebut memiliki fungsi yang spesifik dan memiliki tugas nya masing – masing.

Berikut ini adalah indikator yang terdapat dalam Tipe II Pemerintahan MLG;

a.) Task Specific Jurisdiction

Indikator ini menjelaskan bahwa terdapat yuridiksi yang independen dalam melaksanakan tugas yaitu memiliki fungsi dan tanggung jawab spesifik dalam bidangnya masing – masing.⁶⁷ Hal ini yang menyebabkan warga negara dapat dilayani secara langsung oleh sektor – sektor dibawah pemerintahan pusat ketika memiliki keperluan tertentu. Industri pelayanan publik tersebut seperti institusi kepolisian, pelayanan kesehatan, transportasi, dan lainnya sehingga yuridiksi tersebar dalam berbagai bidang ini dapat dikatakan sebagai bentuk asosiasi fungsional. Untuk operasionalisasi ciri ini dapat dilihat dengan melihat tugas dari masing – masing lembaga di masing – masing level setelah kebijakan operasi triton dilakukan.

b.) Territorially Overlapping Jurisdiction

Pada indikator ini, wewenang yuridiksi cenderung dapat memungkinkan untuk terjadinya *overlapping* atau tumpang tindih, namun hal ini wajar terjadi dikarenakan banyaknya level yang turut andil. Hal ini dikarenakan yuridiksi yang jumlahnya tidak terbatas sehingga dapat melewati batas wilayah. Untuk

⁶⁷ Liesbet, Hooghe and Gary Marks, *A Postfunctionalist*, Loc. Cit.

operasionalisasi ciri ini dapat dilihat sejauh mana wilayah yuridiksi lembaga yang terlibat.

c.) Large Number of Jurisdiction

Dalam tipe II MLG setiap pengambilan keputusan dilakukan dengan cara kolektif karena terdiri dari berbagai level, baik secara horizontal maupun vertikal. Jumlah yuridiksi yang banyak ini dapat memungkinkan kebijakan baru yang terbentuk dari preferensi atau opini masyarakat. Menurut Gavin, dalam pengambilan kebijakan harus selalu mempertimbangkan keuntungan komparatif yang akan diterima pada setiap level yang ada.⁶⁸

d.) Many Jurisdictional Levels

Pada setiap level terdapat yuridiksi yang berbeda, hal ini menyebabkan hubungan dan koordinasi dalam Tipe II berjalan cukup kompleks dan dapat dikatakan memiliki dua hubungan yaitu, vertikal (hubungan yang bertingkat, seperti level supranasional, nasional, lalu subnasional) dan horizontal (hubungan yang mendatar seperti, sektor publik dan privat) yang kedua hubungan tersebut dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan.⁶⁹

e.) Flexible Jurisdictional System

⁶⁸ Gavin, Brigid, 2005, *Reconciling Regionalism and Multilateralism Toward Multilevel Governance*, United Nations University, Comparative Regional Integration Studies Papers , Pp. 7

⁶⁹ *Ibid.*

Pada indikator ini, Tipe II memiliki sifat yang fleksibel dengan tujuan untuk merespon segala perubahan yang sedang terjadi dalam lingkup eksternal.⁷⁰ Keberadaan masyarakat dan ruang publik dapat mempengaruhi jalannya koordinasi untuk menghasilkan kebijakan yang sifatnya jauh lebih baik dari sebelumnya. Untuk melihat ciri ini dapat dilihat melalui struktur organisasi dari lembaga yang berperan, apakah tiap lembaga lebih fleksibel dari setiap yuridiksinya atau tidak.

2.3.2. Efisiensi Tata Kelola

Setelah mengidentifikasi ciri – ciri Tipe II MLG, selanjutnya penulis akan menganalisis efisiensi tata kelola setelah adanya perubahan kebijakan yang terjadi. Efisiensi penting untuk dilihat karena dengan begitu perubahan yang terjadi dalam struktur pemerintahan dapat dinilai apakah menjadi lebih baik atau tidak. Mengukur efisiensi ini dilihat dari lanjutan ciri – ciri Tipe II MLG sebelumnya melalui fungsi masing – masing lembaga atau aktor. Berikut adalah variabel serta indikator yang digunakan oleh penulis:

1) Technical Efficiency

Menurut Marks dan Hooghe, *technical efficiency* adalah istilah yang merujuk pada ide bahwa kebijakan harus ditempatkan di pemerintahan yang dapat memproduksi kebijakan walaupun dengan biaya terendah dan mencakup

⁷⁰ *Ibid.*

pengalaman setiap individu terhadap efek positif dan negatif dari kebijakan tersebut.⁷¹

a. *Exploit Economics of Scale*

Pada variabel ini dioperasionalkan dengan melihat pada jumlah pengeluaran pemerintah sebelum dan setelah adanya kebijakan Operasi Triton dan jumlah pegawai yang menangani penyelamatan migran, perbandingan waktu, dll.

b. *Internalize Externalities of a Policy*

Pada variabel ini akan dioperasionalkan dengan standar regional yang diinternalisasikan dengan kebijakan Uni Eropa ke dalam tata kelola penyelamatan migran di Italia.

2) *Allocative Efficiency*

Efisiensi yang dilihat dari struktur pemerintah yang seharusnya responsif pada preferensi individu yang berbeda – beda.⁷²

a. *Minimize heterogeneity of preference within jurisdiction*

Variabel ini akan dioperasionalkan dengan melihat jumlah lembaga yang telah dioperasionalkan sebelumnya dan bagaimana penyesuaian yang dilakukan setelah kebijakan Uni Eropa dikeluarkan.⁷³

3) *Interjurisdictional Efficiency*

⁷¹ Liesbet, Hooghe and Gary Marks, *Does Efficiency Shape*, Op. Cit.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

Efisiensi yang memperhatikan biaya dari pembuatan kebijakan dalam pemerintah.⁷⁴

a. *Minimize negotiation and transaction costs*

Variabel ini dioperasionalisasikan dengan melihat bagaimana mekanisme negosiasi antar institusi yang berwenang dilakukan dan melihat biaya transaksinya.

Berikut dibawah ini adalah tabel operasionalisasi Tipe II *Multilevel Governance*;

Tabel 2: Operasionalisasi Tipe II *Multilevel Governance*

Variabel	Indikator
Task Specific Jurisdictions	Fungsi dan tanggung jawab dari masing – masing institusi yang terlibat langsung dalam pengimplementasian kebijakan
Territorially Overlapping Jurisdictions	Institusi yang memiliki wewenang <i>overlapping</i> dalam level supranasional, nasional, dan sub-nasional.
Large Number of Jurisdictions	Kebijakan atau regulasi yang ada sejak adanya kebijakan.
Many Jurisdictionals Levels	Aktor – aktor yang terlibat dalam ketiga level dalam <i>multilevel governance</i> .
Flexible Jurisdictional System	Relasi antar yuridiksi di berbagai level.

Sumber: diolah oleh penulis

Berikut adalah tabel operasionalisasi Efisiensi Tata Kelola;

⁷⁴ *Ibid.*

Tabel 3: Operasionalisasi Efisiensi Tata Kelola

Jenis Efisiensi	Variabel	Indikator
Technical Efficiency	Exploit Economies of scale	-Jumlah atau biaya pengeluaran pemerintah yang mengatur imigran di Italia -Jumlah pegawai yang mengatur proses pencari suaka -Perbandingan waktu regulasi penerimaan migran sebelum dan sesudah dikeluarkannya Operasi Triton. -Dampak yang dirasakan pasca adanya operasi Triton
	Internalize externalities of a policy	-Standard yang diinternalisasikan kedalam bentuk domestik melalui kebijakan di Italia dapat berupa sebuah kebijakan baru yang muncul.
Allocative efficiency	Minimize heterogeneity of preference within jurisdiction	-Jumlah lembaga yang terlibat dalam penerimaan imigran sebelum dan sesudah adanya Operasi Triton -Penyesuaian atau bentuk adaptasi yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang dalam penerimaan imigran di Italia.

Interjurisdictional efficiency	Minimize negotiation and transaction costs	-Mekanisme koordinasi yang dilakukan antar entitas yang berwenang dalam Operasi Triton
---------------------------------------	--	--

2.4. Alur Pemikiran

Krisis migran yang terjadi di Uni Eropa mencapai puncaknya sejak tahun 2015. Orang – orang dari Afrika dan Timur Tengah berusaha mencapai Uni Eropa melewati jalur tengah laut mediterania. Namun justru meningkatkan laporan orang yang hilang dan meninggal dalam perjalanannya. Uni Eropa menangani kejadian ini dengan mengaktifkan Operasi Triton dan Frontex sebagai agen kontrol perbatasan untuk mengawasi perbatasan eksternal Uni Eropa. Namun jumlah kedatangan di Italia untuk masuk ke Uni Eropa semakin meningkat, sehingga Komisi Eropa mengeluarkan regulasi *hotspot approach* untuk diadopsi pada tata kelola penerimaan migran di Italia.



RUMUSAN MASALAH

Bagaimana pengaruh Operasi Triton terhadap tata kelola penerimaan migran di Italia dalam upaya penyelamatan migran di Laut Mediterania tahun 2014 – 2018?



Diidentifikasi menggunakan *Multilevel Governance* (MLG) oleh Liesbet Hooghe dan Gary Marks dengan melihat di tiga level (supranasional, nasional, subnasional) sebelum dan sesudah adanya operasi triton



Setelah adanya Operasi Triton, tata kelola penerimaan migran di Italia diidentifikasi sebagai Tipe II Multilevel Governance dengan indikator:

- Task specific jurisdiction
- Territorially overlapping jurisdiction
- Large number of jurisdiction
- Many jurisdictional levels
- Flexible jurisdictional system



Tata kelola penerimaan migran di Italia kemudian dilihat menggunakan Konsep Efisiensi Tata Kelola oleh Gary dan Hooghe dengan melihat; Efisiensi Teknis (*technical efficiency*), Efisiensi Alokatif (*allocative efficiency*), dan Efisiensi antaryuridiksi (*interjurisdictional efficiency*).

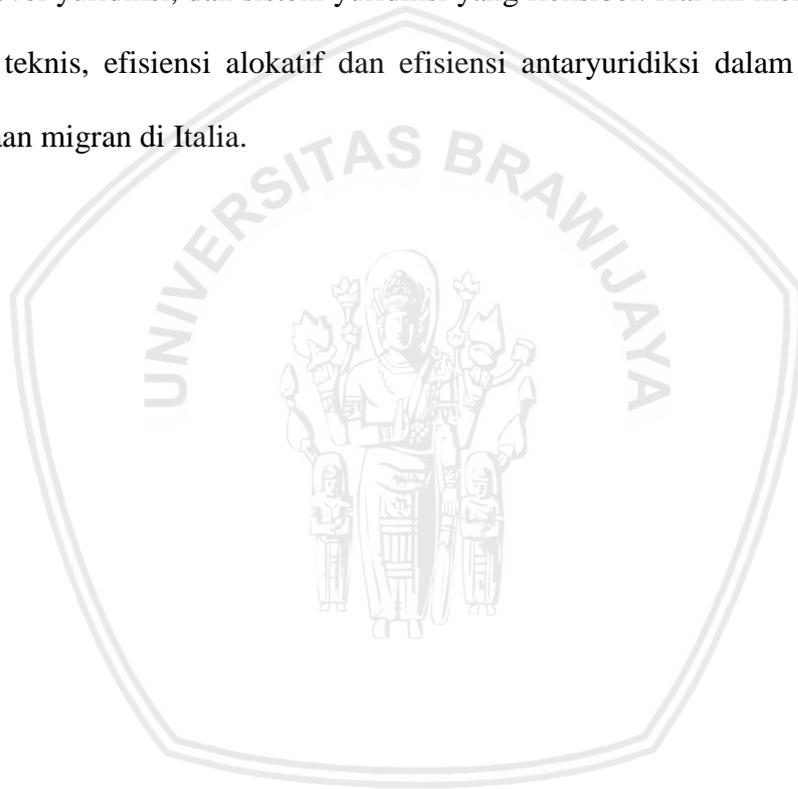


HIPOTESIS

Operasi Triton mempengaruhi efisiensi tata kelola penerimaan migran di Italia. Hal ini dikarenakan lembaga yang berfungsi pada tata kelola penerimaan migran di tiga level dapat diidentifikasi sebagai tipe II MLG dimana bersifat memiliki tugas yang spesifik, saling tumpang tindih antar teritori, memiliki jumlah yuridiksi banyak, banyak level yuridiksi, dan sistem yuridiksi yang fleksibel. Hal ini mempengaruhi efisiensi teknis, efisiensi alokatif dan efisiensi antaryuridiksi dalam tata kelola penerimaan migran di Italia.

2.5.Hipotesis

Operasi Triton mempengaruhi efisiensi tata kelola penerimaan migran di Italia. Hal ini dikarenakan lembaga yang berfungsi pada tata kelola penerimaan migran di tiga level dapat diidentifikasi sebagai tipe II MLG dimana bersifat memiliki tugas yang spesifik, saling tumpang tindih antar teritori, memiliki jumlah yuridiksi banyak, banyak level yuridiksi, dan sistem yuridiksi yang fleksibel. Hal ini mempengaruhi efisiensi teknis, efisiensi alokatif dan efisiensi antaryuridiksi dalam tata kelola penerimaan migran di Italia.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif, dikarenakan penulis berusaha untuk mencari pemahaman tentang fenomena yang diangkat. Penelitian ini menggunakan metode eksplanatif dikarenakan penulis menjelaskan bagaimana Operasi Triton berpengaruh terhadap tata kelola penerimaan migran di Italia terkait penyelamatan migran di Laut Mediterania.

3.2. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah sebelum dan setelah adanya kebijakan operasi triton yakni tahun 2014-2018, karena pada tahun 2014 Operasi Triton mulai beroperasi, maka terdapat beberapa data yang diambil sebelum tahun 2014. Penelitian ini juga dibatasi hingga tahun 2018, dikarenakan pada tahun tersebut Operasi Triton selesai dilaksanakan.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data, penulis menggunakan studi pustaka (*library research*) dengan cara mengumpulkan sejumlah data berupa buku, jurnal, laporan organisasi internasional dan berbagai berita maupun artikel serta sumber media *online* terkait fenomena yang diteliti. Pemilihan pengumpulan data ini akan memudahkan penulis untuk meneliti kasus ini dikarenakan kemudahannya untuk diakses.

3.4. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif atau data non-statistik dikarenakan penelitian ini akan mengolah data – data berupa buku, jurnal, artikel, berita *online*.

3.5. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan penelitian ini, penulis membuat sistematika penulisan untuk memudahkan pembaca sebagai berikut:

- **BAB I Pendahuluan**

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, serta tujuan, dan manfaat penelitian.

- **BAB II Kerangka Pemikiran**

Bab ini terdiri dari studi terdahulu, yakni penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Kemudian membahas teori yang digunakan dalam penelitian ini, operasionalisasi konsep, yang dilengkapi tabel operasionalisasi alur pemikiran, dan argumen utama dalam penelitian ini.

- **BAB III Metode Penelitian**

Bab ini terdiri dari jenis penelitian, ruang lingkup penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan.

- **BAB VI Gambaran Umum**

Bab ini akan menjelaskan gambaran umum mengenai munculnya Operasi Triton dan regulasi penerimaan migran yang diterapkan di tiga level yakni; Uni

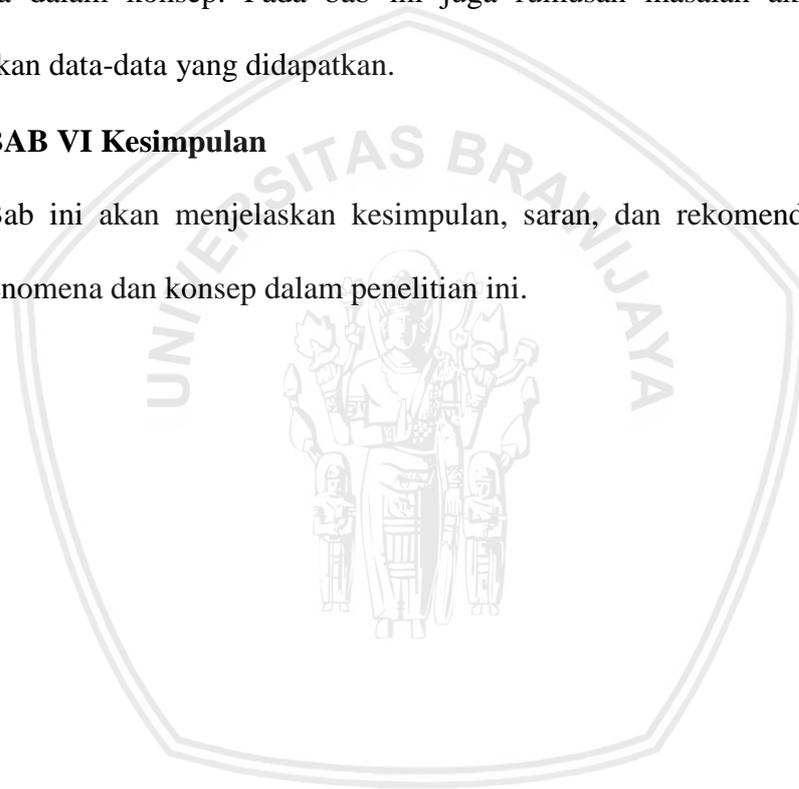
Eropa, Italia, dan subnasional di Italia. Bagaimana dinamika implementasi kebijakan penerimaan migran tersebut di tiga level.

- **BAB V Hasil dan Pembahasan**

Bab ini akan menjelaskan terkait dengan hasil penelitian dan hasil dari pengoperasian konsep. Dalam bab ini terdapat analisis terkait variabel- variabel yang ada dalam konsep. Pada bab ini juga rumusan masalah akan dijawab berdasarkan data-data yang didapatkan.

- **BAB VI Kesimpulan**

Bab ini akan menjelaskan kesimpulan, saran, dan rekomendasi penulis terkait fenomena dan konsep dalam penelitian ini.



BAB IV

IMPLEMENTASI OPERASI TRITON DAN STRUKTUR TATA KELOLA PENERIMAAN MIGRAN

Pada bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai Operasi Triton yang akan diintegrasikan kedalam struktur tata kelola penerimaan migran pada level supranasional, nasional dan subnasional. Penulis juga akan memaparkan data mengenai tata kelola di setiap tingkatan dari aktor, fungsi, struktur koordinasi dan relasi yang dijalankan.

4.1. Operasi Triton

4.1.1. Sejarah Operasi Triton

Ide terbentuknya Frontex dapat ditarik dari sejarah panjang dari Eropa. Prinsip '*free movement of people*' menjadi dasar utama integrasi Eropa.⁷⁵ Pada tahun 1957, pergerakan bebas dari manusia, barang, jasa dan modal diidentifikasi sebagai fondasi dari komunitas Eropa membentuk Perjanjian Roma.⁷⁶ Setelah itu, pada tahun 1980, lima anggota awal *schengen area* (Belanda, Belgia, Jerman, Luksemburg dan Perancis) memutuskan untuk membentuk area *free movement*, yaitu wilayah teritori tanpa batasan internal. Tahun 1985, mereka menandatangani perjanjian pertama di Luksemburg, yang dinamakan *Schengen* yang pada akhirnya diikuti Konvensi yang melahirkan *Schengen Agreement*. Pada perjanjian ini, teritori yang merupakan *free movement* mulai diberlakukan tahun 1995, batasan internal

⁷⁵ Frontex European Border and Coast Guard Agency, *Origin and Tasks*, tersedia dalam: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>

⁷⁶ *Ibid.*

pun dihapuskan dan menciptakan satu batas eksternal. Lambat laun kontrol perbatasan yang sejalan dengan pengaturan visa dan hak suaka dalam kerjasama ini diatur, dan menjadi peraturan bersama untuk semua anggota *schengen*. Untuk menjaga keseimbangan antara kebebasan dan keamanan, partisipasi Negara – Negara Anggota setuju untuk menambahkan peraturan tambahan yang berfokus pada kerjasama dan koordinasi dengan otoritas polisi dan hukum. Hal ini dikarenakan jaringan kejahatan kriminal transnasional tidak melihat batasan teritori, kerjasama ini kemudian diharapkan menjadi kunci untuk kebijakan keamanan internal.

Pada tahun 1999, saat ditandatanganinya Perjanjian Amsterdam, kerjasama antarpemerintahan ini tercipta dalam kerangka Uni Eropa. Pada tahun itu juga *European Council bagian Justice and Home Affairs* telah mengambil beberapa kebijakan untuk menguatkan kerjasama dalam bidang migrasi, suaka, dan keamanan. Untuk menangani permasalahan perbatasan tersebut dibentuklah External Border Practitioners Common Unit, yaitu kelompok yang terdiri dari anggota – anggota *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* (SCIFA) dan kepala dari *National Border Control Service*. Badan Common Unit berkoordinasi dengan proyek nasional dari *Ad-Hoc Centers on Border Control*. Tugas mereka adalah untuk melihat proyek keseluruhan dari Uni Eropa dan untuk mengimplementasikan operasi – operasi yang berhubungan dengan manajemen perbatasan.

Dua tahun setelah terbentuknya pusat ‘ad-hoc’ *European Council* memutuskan untuk lanjut ke tahap selanjutnya, dengan tujuan untuk meningkatkan prosedur dan metode kerja dari *Common Unit*. Hal ini tercantum dalam Council Regulation (EC) 2007/2004 yang dikeluarkan pada 26 Oktober 2004 dan hal ini mendorong untuk terciptanya *European Agency* untuk Manajemen dari Kerjasama Operasional pada Batas Eksternal dari Negara – negara Anggota dari Uni Eropa, yang dinamakan Frontex. Setelah beberapa tahun, pengaturan Frontex ini diatur kembali dalam Regulation (EU) 2016/1624 pada 14 September 2016.

Frontex kembali beroperasi sesuai dengan permintaan pemerintah Italia dalam Operasi Triton yaitu tepatnya pada 7 Oktober 2014, sesuai dengan pernyataan oleh Komisioner Uni Eropa, Cecilia Malmstrom, dan dikeluarkan oleh Uni Eropa berdasarkan MEMO/14/566.⁷⁷ European Commission mengeluarkan kebijakan *Frontex Joint Operation ‘Triton’ – Concerted Efforts for Managing Migrator Flows in the Central Mediterranean* yang dikenal dengan Operasi Triton merupakan operasi yang dilakukan oleh agen Frontex sebagai badan *border control and surveillance, search and rescue* Uni Eropa.⁷⁸ Operasi ini mulai aktif beroperasi sejak November 2014 dibawah mandat European Commission dan atas permintaan dan pengajuan Italia dalam merepon krisis migran yang terjadi di Uni Eropa khususnya Italia sebagai pintu masuk melalui jalur tengah laut Mediterania (*central mediterania route*). Sebelum Operasi Triton dikeluarkan oleh European Commission,

⁷⁷ Pernyataan resmi Komisioner Uni Eropa mengenai Operasi Triton, terdapat dalam: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-302_en.htm

⁷⁸ *European Commission*, MEMO/14/566, tersedia dalam: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm

Italia telah lebih dulu mengeluarkan kebijakan Operasi Mare Nostrum. Operasi Mare Nostrum adalah operasi penyelamatan yang dilakukan oleh Pemerintah Italia dalam merespon tingginya angka kematian yang terjadi di perairan pantai Italia oleh para imigran yang mencoba melewati Laut Mediterania untuk mencapai Italia sebagai pintu masuk mereka ke Uni Eropa. Namun, Operasi Triton ini bukanlah sebagai pengganti Operasi Mare Nostrum. Hal ini dikarenakan fungsi, mandat, sumber daya, pendanaan, yang sangat berbeda cakupannya. Jika Operasi Mare Nostrum beroperasi dalam misi penyelamatan migran. Operasi Triton memiliki misi yang lebih luas yakni mengawasi perbatasan Uni Eropa khususnya yang berbatasan langsung dengan Laut Mediterania.

Pada tahun 2016 Frontex, agen resmi yang bertugas dalam Operasi Triton, berkembang luas dan berubah nama menjadi Frontex the European Border and Coast Guard Agency. Sejak saat itu, tugas utama Frontex adalah mempromosikan, mengkoordinasikan dan mengembangkan manajemen perbatasan Eropa sesuai dengan hak – hak fundamental Uni Eropa dan konsep integrasi dari *border management*. Untuk mencapai tujuan Uni Eropa dalam mengatasi tekanan migran, Frontex mengidentifikasi bahwa hal ini sejalan dengan tren aktifitas kriminal lintas batas. Frontex memonitor situasi tersebut dan memberikan informasi tersebut ke negara – negara anggota lainnya. Agensi ini juga mempunyai mandat baru untuk meningkatkan sumber daya yang telah ditransformasikan Frontex dalam operasi senjata dari Uni Eropa untuk merespon segala permasalahan yang terjadi di perbatasan Uni Eropa.

Frontex mengoordinasikan *joint operation* dan intervensi perbatasan untuk membantu negara – negara anggota di perbatasan eksternal, termasuk dalam keadaan darurat seperti SAR. Melalui *joint operation Triton* ini Frontex menyebarkan tim – tim penjaga perbatasan dan penjaga pantai Eropa, sebanyak 1.500 penjaga perbatasan dan staf ini dikerahkan dalam operasi intervensi cepat. Frontex bertugas menyaring, memberi pembekalan, mengidentifikasi sidik jari para imigran. Petugas yang dikerahkan oleh Frontex ditugaskan untuk memberikan informasi kepada orang – orang atau para imigran yang membutuhkan atau ingin mengajukan permohonan perlindungan internasional, bekerjasama dengan EASO dan otoritas nasional. Otoritas nasional Italia yang memutuskan siapa yang berhak atas perlindungan internasional tersebut. Selain itu, Frontex juga berfungsi untuk membantu pengembalian (*return*) para imigran yang tidak berkualifikasi untuk masuk dan diterima di Uni Eropa. Bantuan pengembalian ini telah mendapatkan dokumen perjalanan untuk para pengunjung atau migran dengan kerjasama dengan pihak berwenang konsuler dari negara – negara non-UE yang bersangkutan. Dalam hal ini juga telah diatur kepulauan secara sukarela dari warga non-UE yang telah ditetapkan untuk *return* oleh negara – negara anggota Uni Eropa.

4.1.2. Profil dan Tujuan Operasi Triton

Operasi Triton bertujuan untuk memberikan bantuan kepada pihak berwenang Italia untuk memastikan pengawasan yang efektif terhadap perbatasan

maritim.⁷⁹ Negara – negara anggota Uni Eropa yang tercakup dalam *Schengen Area* ikut membantu dalam operasi ini dengan memberikan bantuan segala *equipment* atau kebutuhan yang mendukung operasi ini. Sebanyak 26 negara anggota Uni Eropa yang tergabung dengan *schengen* turut berpartisipasi dalam aksi Operasi Triton ini yakni: Austria, Belgia, Bulgaria, Kroasia, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Firlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Inggris, Latvia, Lithuania, Luksemburg, Malta, Norwegia, Polandia, Portugal, Romania, Swedia, Switserlan, Slovakia, Slovenia, dan Spanyol.⁸⁰ Dengan estimasi budget 2.830.000 EUR yang terdiri dari helicopter, *vessel*, tim angkatan laut dan udara, dan lain lain. Aset yang dimiliki melalui operasi ini adalah dua pesawat pengintai, tiga kapal patrol, dua kapal patrol pesisir, dua perahu pesisir dan satu helicopter. Semua aset tersebut dibawah kendali Italian Coast Guard dan dibawah komando Ministry of Interior atau Menteri Dalam Negeri Italia untuk membantu kesulitan migran yang berada dilaut.⁸¹

Zona operasi Triton mencakup wilayah teritorial laut Italia sama dengan zona wilayah SAR atau *search and rescue* dari Italia dan Malta. Yakni seluas 138 NM dari bagian Selatan Wilayah Sicily (Italia).

Sejak perluasan nama badan menjadi European Border and Coast Guard Agency, tugas Frontex pun menjadi luas. Frontex berupaya untuk melindungi

⁷⁹ *How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?* Tersedia dalam: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf

⁸⁰ *Focus*, Frontex European Border and Coast Guard Agency, Tersedia dalam: <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes>

⁸¹ *Ibid.*

kebebasan, keamanan, dan keadilan serta membantu mengawasi area internal masing – masing negara anggota.⁸² Frontex juga meningkatkan pengawasan dalam kegiatan kejahatan internasional seperti terorisme, *smuggling*, *drugs trafficking*, dan lainnya. Mengidentifikasi dan memproses data pribadi para migran yang berusaha melewati perbatasan eksternal secara ilegal. Dalam kegiatan ini, Frontex juga dibantu oleh Europol dan otoritas penegak hukum nasional lainnya.

Tujuan dan mandat dari Frontex juga meluas dengan melibatkan Badan atau agensi lain di tingkat nasional. Hal – hal yang megancam wilayah perbatasan Uni Eropa menjadi fokus utama badan ini. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan bekerja sama dengan penjaga (*liason officer*) tiap negara yang sudah menjadi otoritas nasional. Oleh karena itu, Frontex harus bekerjasama dengan otoritas penegak hukum lainnya, dalam kasus ini adalah Italia agar pembagian kekuasaan menjadi jelas. Kehadiran Frontex beralih tugas menjadi *risk analysis* dari hanya *controler*. Hal ini menjadi kapasitas kontrol perbatasan untuk mengidentifikasi kerentanan atas potensi ancaman yang meningkat.

Frontex menjadi badan yang memainkan peranan besar dalam menekan peningkatan migrasi. Di Italia melalui Operasi Triton koordinasi pemulangan para migran gelap, *asylum seeker* yang gagal dan ditolak permintaannya dikembalikan ke negara asal mereka melalui jasa Frontex. Jumlah yang kembali telah meningkat 11.500 hanya dalam dua tahun menjadi sekitar 14.000 pada tahun 2017.⁸³ Rata –

⁸² *Fundamental Rights*, Frontex European Border and Coast Guard Agency, Tersedia dalam: <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/>

⁸³ *Focus*, Op. Cit.

rata tingkat pengembalian Frontex terhitung efektif dari 10% total pengembalian yang dilakukan oleh Uni Eropa.⁸⁴

4.1.3. Struktur Organisasi Operasi Triton

Total karyawan yang dimiliki oleh Frontex ini berjumlah 1.500 petugas. Petugas – petugas tersebut dikerahkan di perbatasan laut, darat dan udara. Frontex juga bekerjasama dengan Otoritas Italia, badan Uni Eropa, dan bea cukai di perbatasan laut. Selain itu badan ini juga bekerjasama dengan European Fisheries Control Agency (EFCA), dan European Maritime Safety Agency (EMSA) untuk mengimplementasi operasi beragam lainnya. Pada operasi ini, semua kapal dan pesawat yang digunakan untuk perbatasan dapat juga digunakan untuk monitoring lingkungan laut dan perikanan.

Proses tahapan kerja Operasi Triton dapat dijelaskan sebagai berikut.⁸⁵ Pertama, pada patrol penjaga perbatasan nasional di laut menggunakan kapal dan *aircraft* dibawah koordinasi *Frontex*. Kemudian kapal dan *aircraft* mendeteksi kapal yang membawa migran, kru melaporkan situasi kapal tersebut dan mengirimkan semua informasi ke *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) dan menginformasikan *International Coordination Centre* (ICC). Intervensi oleh MRCC juga dapat dipicu oleh penerimaan informasi langsung dari kapal migran atau dari informasi dari kapal militer maupun komersil yang mendeteksi keadaan darurat. MRCC ini dikelola oleh *Italian Coast Guard*, yang mengkoordinasi operasi

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *How does Frontex, Op Cit.*

penyelamatan dengan bantuan kapal – kapal dan partisipasi dalam *Joint Operation Frontex*, atau Operasi Triton. Kemudian ICC ini mengatur agar Triton tetap menginformasikan MRCC posisi dari kapal Frontex.

MRCC juga dapat memanggil bantuan dari kapal – kapal komersial atau privat berdasarkan informasi yang berasal dari penggunaan AIS (*Automatic Identification System*) atau kapal militer sekitar insiden operasi penyelamatan tim SAR (*searching and reascue*). Setelah diselamatkan, migran dibawa oleh Italia. Otorisasi nasional memimpin proses imigrasi (identifikasi sidik jari). Mereka juga kemudian dapat melanjutkan proses mengklaim suaka. *Frontex* membantu kewenangan Italia untuk memproses identitas mereka dan dengan ijin mereka mencari informasi tentang perjalanan mereka, seperti para *smuggler* yang teridentifikasi, bagaimana mereka dibayar dan rute perjalanan mereka.

Selama satu tahun sejak tugas yang dilakukan oleh Frontex dalam Operasi Triton, pada tahun 2015 Uni Eropa mengeluarkan kebijakan Hotspot Approach untuk menangani pengaturan penerimaan migran yang akan masuk ke Uni Eropa. Hal ini juga mengatur tugas Frontex secara spesifik dalam mengatur identifikasi para migran dan proses pengembalian migran kembali ke negara asal mereka.

4.1.4. Regulasi Hotspot Approach

Hotspot Approach adalah model percontohan dari mekanisme pendaftaran dan identifikasi yang permanen di titik – titik kedatangan atau pintu masuk para migran yang mencari suaka. Pendekatan ini diimplementasikan dengan menggunakan fasilitas penerimaan yang telah ada di area – area yang dipilih,

dimana tempat kedatangan tersebut paling sering didatangi. Hotspot bukanlah sebuah tempat yang dibuat secara spesifik dengan tujuan tertentu, melainkan struktur penerimaan yang telah ada digunakan untuk mengimplementasikan pendekatan ini. Regulasi Hotspot ini ditujukan untuk negara – negara yang menjadi pintu masuk terbesar ke Uni Eropa melalui Laut Mediterania, dalam hal ini adalah Italia dan Yunani. Namun, dalam penelitian ini akan menjelaskan regulasi hotspot di Italia.

Hotspot dideskripsikan sebagai ‘*operational solutions for emergency situations*’ atau dapat diinterpretasikan sebagai sebuah solusi operasional dalam keadaan mendesak bagi para migran. Pendekatan hotspot disini bertujuan untuk mengarahkan kedatangan dari *mixed migration flow* dan untuk mengaplikasikan segala prosedur dimulai dari pra-identifikasi, registrasi, identifikasi foto dan sidik jari.⁸⁶ Jika dalam proses identifikasi tersebut ditemukan imigran tanpa dokumen maka mereka dapat ditolak atau dipulangkan atau dipindahkan ke tempat – tempat yang tersedia, mereka akan ditahan di pusat identifikasi dan pengusiran. Pencari suka akan dipindahkan ke pusat penerimaan, termasuk *Regional Hubs*. Kandidat yang akan direlokasi telah diakomodasi di *regional hubs* atau pusat – pusat lainnya.

Aturan Hotspot ini dikeluarkan oleh Uni Eropa sebagai badan supranasional yang membawahi Italia mengeluarkan kebijakan dibawah European Commission dalam European Agenda on Migration.⁸⁷ Kemudian diimplementasikan oleh Italia

⁸⁶ *The Implementation of the Hotspot in Italy and Greece*, Op.cit.

⁸⁷ Asylum Information Database (AIDA), *Country Report: Italy*: December 2015. Tersedia dalam: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_update.iv_.pdf

melalui Italian Roadmap yang dipublikasikan pada 25 September 2015 dan berdasarkan Arikel 8 dari Council Decision (EU) 2015/1523.⁸⁸ Regulasi penerimaan migran dalam pendekatan Hotspot di Italia juga tercantum dalam LD 142/2015 dan dikoordinasi oleh Department Civil Liberties and Immigration of the Ministry of the Interior Italia.

Sistem penerimaan migran di Italia, dikategorisasi menjadi beberapa macam, yaitu; First Reception/ Aid atau bantuan pertama atau yang disebut juga sebagai CPSA, kemudian First Line Reception atau tempat pengumpulan pertama atau disebut juga CARA dan CDA, yang terakhir Second Line/ Temporary Reception atau tempat pengumpulan penerimaan sementara atau disebut juga CAS dan SPAR. Regulasi Hotspot pun akan diimplementasikan ke pusat CAS. Hal ini dikarenakan, pusat penerimaan sementara ini lah yang banyak didatangi oleh para imigran ketika sampai di Italia.

First reception di Italia mengalami penurunan kapasitas sejak tahun 2012 sebanyak 5,516 kursi menjadi hanya 12,000 kursi di pertengahan tahun 2015, termasuk tempat penerimaan hotspot akan diimplementasikan pada area ini.⁸⁹ *First reception* di Italia terdiri dari struktur bekas milik pemerintah pusat (CARA / CDA dan CPSA), yang mana saat ini sedang dikonfigurasi ulang sebagai Hub Regional. Setelah transformasi ini selesai, kapasitas 12,000 ini meningkat dengan mencapai 14,750 kursi dalam paruh pertama 2016 dan mencapai 15,560 kursi pada akhir

⁸⁸ *The Implementation of the Hotspot in Italy and Greece*, Op.cit.

⁸⁹ *Roadmap Italia*, 2018, tersdia dalam:

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_roadmap_for_relocation.pdf pp. 5

2016, yang kemudian didistribusikan secara merata di seluruh wilayah nasional, sehingga menciptakan sistem penerimaan *regional hubs* yang pertama untuk pencari suaka.⁹⁰

Regional hubs ini telah didesain sebagai mekanisme kunci yang tepat untuk memfasilitasi manajemen kedatangan yang masif dari negara – negara ketiga. *Hubs* memiliki struktur yang lebih terbuka untuk digunakan di tahap pertama penerimaan, lebih dikhususkan untuk menerima dari negara bagian ketiga, yang telah terdaftar dan diarahkan untuk mengikuti prosedur foto dan disimpan di CD, kemudian mengisi borang Model C3 untuk formalisasi dari aplikasi perlindungan internasional.⁹¹ Normalnya, para migran yang datang memiliki waktu tinggal berkisar 7 hingga 30 hari.⁹² Namun, setelah pemohon suaka meninggalkan *hub* mereka dipindahkan ke pusat penerimaan sekunder, yaitu dalam struktur jaringan SPRAR.⁹³ Saat ini, sistem pusat – pusat regional (yang disebut *regional hub*) masih dalam pembangunan, namun beberapa struktur pemerintah seperti CARA tidak akan digunakan lagi kedepannya karena telah ditransformasi menjadi *regional hub*, dimana fasilitas – fasilitas sebelumnya seperti rumah barak, tidak lagi milik Ministry of Defense.

Selanjutnya adalah, *long term reception capacity of asylum seekers* (jaringan SPRAR dan fasilitas CAS), merupakan sistem penerimaan Italia yang menjadi tahap kedua yang berpusat pada SPRAR (sistem perlindungan, model

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

untuk pencari suaka dan pengungsi) yang tersebar diseluruh wilayah Italia dan komitmen dari pusat dan institusi – institusi lokal, berdasarkan pembagian wewenang antara Kementerian Dalam Negeri dan otoritas lokal.⁹⁴ Pendanaan dari projek SPRAR ini didanai penuh oleh anggaran nasional, namun untuk implementasi dari tambahan pendanaan ini diintegrasikan dengan AMIF.⁹⁵ Untuk kualitas pelayanan, SPRAR memiliki standar yang tinggi, dimana banyak pencari suaka yang ditempatkan di apartemen atau fasilitas – fasilitas lainnya (yang disebut *Extraordinary Reception Centres – CAS*). Saat ini, sistem yang terdiri dari struktur CAS telah memiliki kapasitas sebanyak 68,093 kursi.⁹⁶ Jaringan SPRAR ini juga menyediakan berbagai macam layanan jasa, seperti pendidikan, pelatihan vokasional, pembelajaran bahasa Italia, saran hukum, bantuan kesehatan, dan suport psikologis.⁹⁷

Pertama kali enam hotspot ditempatkan di Italia yaitu Lampedusa, Trapani, Pozallo, Taranto dan Augusta.⁹⁸ Terdapat tiga puluh dua titik hotspot di wilayah Trapani saja, mulai beroperasi sejak Desember 2015, di Lampedusa mulai Oktober 2015, kemudian Pozallo sejak Januari 2016, Taranto sejak Februari 2016, dan Messina mulai September 2017.⁹⁹ Dari semua titik yang ada, pemerintah Italia memberikan tanggung jawab kepada wilayah – wilayah subnasional Italia untuk mengatur implementasi hotspot. Semua pengaturan tersebut telah diatur dibawah

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Op Cit.* pp.8

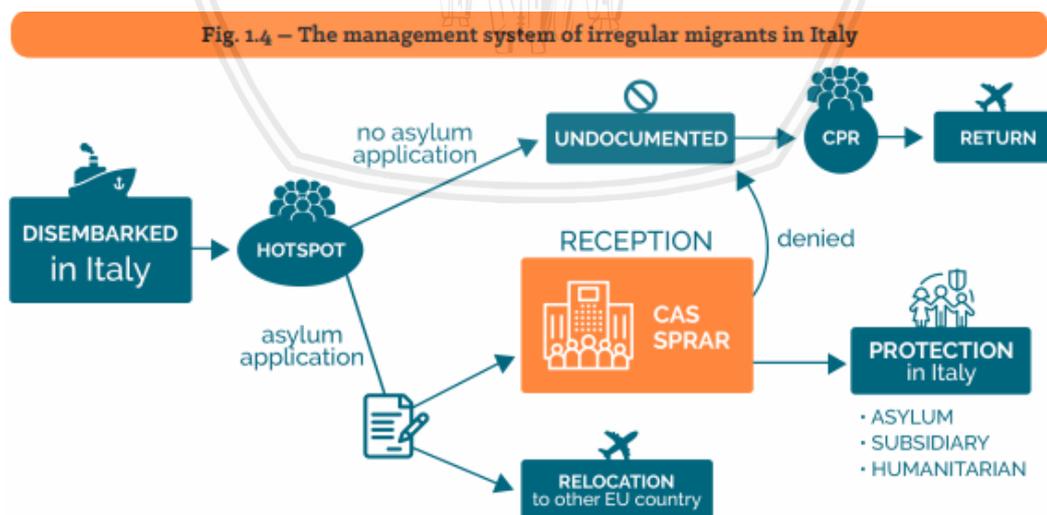
⁹⁹ *Ibid.*

SOP Roadmap yang sudah diverifikasi oleh Ministry of Interior Italia. Dalam regulasi tersebut, pemerintah wilayah subnasional Italia bekerjasama dengan Frontex, Europol, dan Eurodac di level supranasional.¹⁰⁰

Berdasarkan Roadmap, setiap hotspot harus terdiri dari enam petugas immigrant nasional, dua petugas investigasi polisi, tiga petugas Frontex untuk wawancara. Enam mediator budaya empat ahli EASO, sepuluh Polisi forensik Italia untuk identifikasi foto dan sidik jari, dan sepuluh ahli dari Frontex atau EASO untuk membantu otoritas Italia.

Pelaksanaan dan pengimplementasian regulasi Hotspot di Italia sendiri dilakukan secara bertahap, karena masih diperlukan penyesuaian dan penggabungan *local authority* yang berwenang pada masing –masing wilayah di subnasional.

Gambar 2: Manajemen sistem dari irregular migran di Italia



¹⁰⁰ *The Implementation of Hotspot in Italy and Greece*, pp. 13

Sumber: Cesvi and ISPI, *Migrants and Integration*, 2019, tersedia dalam: http://alliance2015.org/fileadmin/pdf_docs/Migrants_and_Integration_Cesvi_ISPI_002_01.pdf

Berikut ini adalah serangkaian struktur dan prosedur *hotspot*.¹⁰¹

Semua orang yang mendarat akan menjalani pemeriksaan medis. Selanjutnya mereka akan diwawancarai oleh pejabat kantor imigrasi dimana akan difoto dan para migran ini mengisi lembar berita atau borang yang berisi informasi umum, foto, dan informasi dasar orang tersebut, serta alasan mereka melakukan permintaan perlindungan internasional.¹⁰² Jika mereka memenuhi syarat maka akan dipindahkan ke prosedur relokasi yang akan diinformasikan prosedurnya melalui bantuan EASO (*European Agency for the Asylum*). Pada tahapan ini akan dibagi dua antara pencari suaka atau orang yang akan direlokasi dan mereka yang posisi irregular.

Setelah aktifitas pra-identifikasi dan wawancara dilanjutkan dengan wawancara dengan petugas polisi investigasi dengan dukungan dari pejabat Frontex dan Europol untuk memperoleh informasi mendetail dan berguna untuk keperluan intelijensi.¹⁰³ Serangkaian proses penyelidikan secara mendalam ini tidak selalu harus saat berada di area hotspot, melainkan dapat juga saat mereka berada di kapal. Hasil kerjasama dengan Frontex ini membuahkan hasil yang lebih efisien dibandingkan sebelumnya, dikarenakan dari sinilah informasi adanya kejahatan

¹⁰¹ *Roadmap Italy*, Ministry of Interior of Italy, 2015, Tersedia dalam: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_roadmap_for_relocation.pdf

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

perdagangan dapat terungkap. Setelah itu, Europol dan EURTF membantu untuk mengoordinasikan koordinasi selanjutnya.

Setelah prosedur pra-identifikasi, semua orang akan difoto dan dilaporkan sebagai CAT 2 (tidak teratur) dan dicatat sesuai dengan peraturan nasional Italia dan Eropa. Untuk para pencari suaka akan difoto dan dilaporkan sebagai CAT 1, setelah itu mengisi borang model C3 dalam fasilitas untuk pencari suaka (regional hub yang hadir di setiap wilayah nasional) dan mereka akan ditransfer setelah ditentukan. Untuk kategori pencari suaka akan masuk dan lanjut ke prosedur relokasi dan mengisi model C3 dalam bahasa Inggris dan dibantu oleh negara – negara anggota yang dipilih oleh EASO.¹⁰⁴ Untuk para pencari suaka yang tidak lolos untuk prosedur relokasi, aktifitas pindaian foto sebagai CAT 1 dan borang dari C3 akan dibuatkan oleh petugas forensik dan staf dari kantor imigrasi Italia. Terakhir, para ahli dari EASO akan didukung oleh 15 hingga 20 orang mediator budaya untuk dilibatkan dalam penggunaan data Uni Eropa.¹⁰⁵

Setelah kegiatan pemeriksaan kesehatan, investigasi, dan para pencari suaka yang membutuhkan perlindungan internasional akan ditransfer ke regional hub yang berada di wilayah nasional, orang – orang yang kembali dari prosedur relokasi akan dipindahkan ke regional hub khusus, dan orang yang dalam status tidak teratur/ *irregular* yang tidak memerlukan perlindungan internasional akan ditransfer ke CIE.¹⁰⁶ Transfer ini akan menggunakan bus atau pesawat dengan

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

bantuan polisi, transfer juga dapat dilakukan melalui jalur laut (khusus pemindahan dari Pulau Lampedusa). Biaya terkait pemindahan ini dibiayai oleh Uni Eropa bersama dan dari DG.

Sumber dana untuk mendukung kegiatan integrasi regulasi penerimaan migran ini akan dimobilisasi dari anggaran belanja negara, Internal Affairs Funds dari Uni Eropa yang dinamakan *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) dan *Security Internal Fund* (ISF) dengan jumlah yang terbatas dan tergantung pada area penerimaan.¹⁰⁷ Dengan demikian, pemerintah Italia telah mendesain dua otoritas di level nasional untuk bertanggung jawab untuk manajemen pendanaan terkait kebijakan ini, yaitu Wakil Kepala Bidang Kebebasan Sipil dan Imigrasi untuk AMIF (*Deputy Head Department for Freedom Civilians and Immigration*) dan *Deputy Director General Public of Security* untuk koordinasi dan rencana atas aktifitas – aktifitas dari ISF.¹⁰⁸

Serangkaian tindakan yang tercakup dalam Roadmap ini mengharuskan Pemerintah Italia berkomitmen untuk kerjasama dengan *Common European Asylum System* (CEAS).¹⁰⁹ Kunci dari kebijakan ini adalah prinsip dari solidaritas yang mana menjadi komponen esensial dan juga menjadi dasar prinsip dari Komunitas hukum dibawah persetujuan dari semua member anggota Uni Eropa. Hal ini menjadikan beberapa bagian dari prosedur integrasi kebijakan ini

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

membutuhkan otorisasi penuh dari Italia dalam konteks *relocation* dan pendekatan sesuai hotspot, yang mana menjadi alat untuk menekan migran.

4.1.5. Frontex dalam Regulasi Penerimaan Migran

Hadirnya Operasi Triton menjadi peranan penting bagi Uni Eropa dalam mengawasi keamanan perbatasan eksternal Uni Eropa dan sebagai respon untuk menangani krisis migran di Uni Eropa. Melalui Operasi Triton yakni Frontex, Uni Eropa memaksimalkan peranan agen ini. Adanya regulasi *hotspot approach* juga merupakan sebuah bentuk dan respon Uni Eropa untuk menekan permintaan suaka yang masuk ke Uni Eropa. Pada subbab sebelumnya telah dibahas bagaimana regulasi dan prosedur dari hotspot approach, pada sub-bab ini lebih spesifik membahas bagaimana peranan dan fungsi Frontex dan aktor – aktor dari Uni Eropa melalui prosedur penerimaan migran.

Setelah melalui serangkaian prosedur hotspot dalam proses penerimaan migran, Frontex masih memiliki tanggung jawab dalam prosedur relokasi. Relokasi berarti para calon migran diterima oleh Uni Eropa dan ditempatkan atau direlokasi sesuai dengan persetujuan Italia dan negara – negara anggota Uni Eropa lainnya, yang menjadi tujuan para migran ini. Frontex bersama EASO dan Europol berperan dalam hal ini.

Setelah mendarat di salah satu area *hotspot*, pemeriksaan medis langsung dilakukan dan pada saat yang bersamaan Frontex dan Europol melakukan kegiatan investigasi. Pada tahap ini juga dibantu staf Departemen Keamanan Publik Italia. Kegiatan ini membutuhkan tiga unit ponsel untuk area yang menampung 500

orang.¹¹⁰ Kegiatan ini akan diawasi oleh dua karyawan polisi investigasi Italia, staf Frontex untuk mengarahkan 10 operator dalam setiap dua area hotspot.¹¹¹

4.2. Tata Kelola Penerimaan Migran sebelum Operasi Triton

Tata kelola penerimaan migran di Italia sebelum adanya Operasi Triton atau agen Frontex berjalan dengan sistem yang sangat tradisional.¹¹² Sistem penerimaan migran dilakukan dengan cara manual dan membutuhkan waktu dan biaya yang cukup tinggi. Untuk menjelaskan kondisi penerimaan migran di Italia sebelum adanya Operasi Triton dan regulasi *hotspot approach*, penulis akan memaparkan beberapa data yang berkaitan dengan aktor, fungsi, struktur, dan koordinasinya serta relasi aktor yang terlibat didalamnya yang hanya terbagi dalam tiga tingkatan yakni regional, nasional dan subnasional.

4.2.1. Tingkat Regional atau supranasional

Uni Eropa diatur oleh beberapa aktor yang terlibat dalam tata kelola penerimaan migran sebelum adanya kebijakan Operasi Triton dan regulasi Hotspot Approach, yaitu; *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *European Asylum Support Office* (EASO), *International Organization For Migration* (IOM).

- United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR)

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) concerning the execution of the judgment by the European Court of Human Rights in the case of Sharifi and Others v. Italy and Greece (application no. 16643/09, judgment of 21 October 2014)*, 18 January 2019, available at: <https://www.refworld.org/docid/5c61614f4.html>

UNHCR telah dipercayakan oleh Majelis Umum PBB dengan mandat untuk memberikan perlindungan internasional bagi para pengungsi dan bersama-sama dengan Pemerintah, untuk mencari solusi untuk masalah pengungsi.¹¹³ Paragraf 8 (a) Statuta dan Pembukaan Konvensi 1951 berkaitan dengan Status Pengungsi yang memberikan tanggung jawab kepada UNHCR untuk mengawasi penerapan konvensi internasional untuk perlindungan pengungsi, sedangkan Pasal 35 (1) Konvensi 1951 mewajibkan Negara Pihak untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam pelaksanaan fungsinya, termasuk khususnya untuk memfasilitasi tugasnya mengawasi penerapan ketentuan-ketentuan Konvensi 1951.¹¹⁴

UNHCR dipercaya oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1950 dengan tugas memastikan perlindungan internasional bagi para pengungsi dan, bersama dengan pemerintah Negara-negara Anggota PBB, mencari solusi untuk masalah pengungsi dalam menyediakan tempat tinggal di kemah sementara, mengorganisir pemulangan (*return*) secara sukarela atau memukimkan pengungsi di negara ketiga.¹¹⁵ UNHCR juga dibebankan pengawasan konvensi internasional untuk perlindungan pengungsi dan memastikan bahwa hak asasi manusia pengungsi atau orang tanpa kewarganegaraan dihormati di negara suaka mereka.¹¹⁶

¹¹³ The 1952 Refugee Convention, UNHCR, tersedia dalam: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

Berdasarkan keputusan No. 16643/09 pada 21 Oktober 2014 mengenai pelaksanaan *Human Right in Europe*, UNHCR menangani kasus kemanusiaan yang terjadi di wilayah Uni Eropa, khususnya Italia dan Yunani.¹¹⁷

- European Asylum Support Office (EASO)

Dengan memperhatikan Pasal 8, 10 dan 13 hingga 23 dari Peraturan (UE) No. 439/2010 Parlemen Eropa dan Dewan 19 Mei 2010 mendirikan *European Asylum Support Office* yang bertujuan untuk membantu meningkatkan implementasi Sistem Suaka Eropa Umum (CEAS), untuk memperkuat kerja sama praktis di antara Negara Anggota tentang suaka dan menyediakan atau mengoordinasikan ketentuan dukungan operasional kepada Negara-negara Anggota tunduk pada tekanan khusus pada suaka dan penerimaan sistem mereka.¹¹⁸ Dalam praktiknya, EASO telah berkembang menjadi pusat keahlian independen tentang masalah suaka. Hal ini memberikan dukungan praktis, teknis dan operasional kepada Negara-negara anggota yang tunduk pada tekanan migrasi, melalui pelatihan antara lain, pengembangan kapasitas, penelitian, koordinasi rencana pemukiman kembali. *European Commission* baru-baru ini mempercayakan EASO dengan misi membantu Negara Anggota untuk mengidentifikasi orang membutuhkan perlindungan internasional dan memproses permohonan suaka di tempat yang disebut 'hotspot' di Italia dan Yunani. Badan Perbatasan UE, Frontex, dibentuk oleh Peraturan Dewan (EC) No 2007/200439 ini bertujuan memperkuat keamanan perbatasan dan memastikan koordinasi antara tindakan oleh Negara-

¹¹⁷ Tersedia dalam: <https://www.refworld.org/docid/5c61614f4.html> [diakses 2 Maret 2019]

¹¹⁸

negara Anggota, ketika mereka menerapkan langkah-langkah UE terkait dengan manajemen perbatasan eksternal.

- International Organization for Migration (IOM)

Sejak 1951, IOM telah membantu Negara ‘untuk memastikan cacat migrasi yang tertib 34, terutama oleh memberi nasihat dan membantu mereka dalam menerapkan kebijakan pengendalian migrasi, melalui konsultasi kebijakan, operasi pemukiman kembali atau repatriasi, dan pelatihan penjaga perbatasan. IOM telah mengembangkan salah satunya pengumpulan data paling penting tentang kedatangan dan kematian migran dalam bentuk laporan *missing* migrant. IOM tidak secara langsung melakukan operasi pencarian dan penyelamatan di Laut Mediterania. Misi IOM di Italia berfungsi sebagai kantor koordinasi untuk negara-negara Mediterania, baik dalam hal operasional maupun dalam hal mengembangkan strategi untuk pengelolaan arus migrasi.

4.2.2. Tingkat Nasional

Berikut ini adalah aktor yang terlibat dalam tata kelola penerimaan migran sebelum adanya kebijakan Operasi Triton dan Regulasi Hotspot Approach.

1. Kementerian Dalam Negeri (Ministry of Interior)

Kementerian ini memiliki tugas dan fungsi dalam membuat, menetapkan dan menjalankan kebijakan yang berkaitan dengan migran.¹¹⁹

2. Penjaga Pantai Italia (Guardia Costiera)

¹¹⁹ *Implementation of Hotspot in Greece and Italy*, pp. 13

Penjaga Pantai Italia, merupakan badan polisi khusus Angkatan Laut yang dikendalikan oleh Kementerian Transportasi dan Infrastruktur, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Kementerian Perikanan. Badan ini memiliki kantor pusat di Roma yang mengelola 15 kantor regional maritim, 128 kantor maritim lokal, dan 48 stasiun kecil. Jumlah personel yang bekerja untuk penjaga pantai adalah 10962. Penjaga pantai ini juga memiliki 150 kapal angkatan laut, 21 pesawat dan pasukan yang beroperasi dibawah laut. Tujuan utama badan ini adalah pencarian dan penyelamatan di laut yang diikuti oleh keselamatan maritim, lingkungan laut, dan kontrol penangkapan ikan di laut.

3. Pengawas Keuangan (Guardia di Finanza)¹²⁰

Guardia di Finanza Corps mempersentasikan beberapa struktur; General Headquarter, dimana berfungsi untuk memberikan inisiatif perencanaan strategis, dan bekerjasama dengan lembaga dan otoritas eksternal, nasional dan internasional. Public Finance Protection Headquarter, dimana berfungsi untuk menganalisis pendapatan dan pengeluaran publik serta anggaran belanja negara yang diawasi. Economy Protection Headquarter, berurusan dengan skema simpanan, ekonomi publik, pasar keuangan, dan penanggulangan kejahatan keuangan terorganisir. The Central Air and Naval Headquarters, mengawasi mengoordinasi, dan mengendalikan sektor operasional, pelatihan, logistik dan administrasi untuk

¹²⁰ National Authority Italy, tersedia dalam: <https://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/i>

sistem penyebaran laut terbuka. Unit teritori atau wilayah ini hadir di semua lokasi, menyediakan layanan institusional dan keamanan finansial. Dibawah arahan strategis yang dikeluarkan oleh Guardia di Finanza ini, tindakan mereka terintegrasi dengan tindakan unit – unit khusus. Selain kom ponen teritorial diatas, terdapat 103 Satuan Polisi Pajak yang menangani penyelidikan yang lebih khusus.

4. Kepolisian Nasional Italia (Polizia di Stato)

Badan ini muncul sejak tahun 1981 dari bentuk Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza.¹²¹ Kepolisian Nasional Italia ini adalah bagian dari Departemen Keamanan Publik dan Kementerian Dalam Negeri.¹²² Departemen ini memiliki beberapa Pusat Direktorat termasuk Pusat Direktorat untuk Imigran dan Batas Polisi. Cabang batas polisi (Polizia di Frontiera) adalah badan yang bertanggungjawab atas manajemen perbatasan dan imigran di perbatasan darat, laut, dan udara. Direktorat ini juga bertanggungjawab atas keamanan di bandara dan aktivitas – aktifitas pengembalian.

a. Aktor

Beberapa aktor yang bertugas dalam penerimaan migran sebelum adanya integrasi kebijakan adalah sebagai berikut.

1. Local Authority (LA) – Kantor Wilayah Polisi Perbatasan (Polizia di Frontiera)
2. Local Authority (LA) – Kantor Wilayah Angkatan Laut (Questura)

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

3. Local Authority (LA) – Kantor Wilayah Polisi (Polizia)

Sebelum adanya kebijakan integrasi penerimaan migran yang dilakukan oleh Italia, setiap wilayah atau region yang memiliki pusat penerimaan migran mengikuti standar prosedur yang berlaku dari pusat.¹²³

b. Struktur Organisasi

Struktur dalam tingkat sub nasional ini lebih kepada dewan pelaksana dalam menindaklanjuti atas prosedur penerimaan migran di Italia, dimana dua aktor tersebut dibawah otoritas Menteri Dalam Negeri Italia.

4.2.3. Relasi Antar Struktur Level Nasional dan Subnasional

Sebelum membahas mengenai penerimaan migran di beberapa wilayah di Italia, sebelumnya penulis akan menjelaskan bagaimana relasi masyarakat di Italia dalam menerima isu migran.

a. Tingkatan subnasional level di Italia

Italia memiliki tiga lapisan sistem pemerintahan, yang terdiri dari region/wilayah, provinsi dan kota madya.¹²⁴ Region bertanggung jawab atas *healthcare*, transport, perkembangan ekonomi dan sosial, proteksi lingkungan, budaya, pertanian, pendidikan, dan lainnya.¹²⁵ Italia seringkali disebut sebagai *regionalised country* khususnya sejak reformasi konstitusional pada tahun 2001 dan hukum

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ OECD, *Territorial Organisation and Subnational Government Responsibility*, tersedia dalam: Tersedia dalam: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Italy.pdf>

¹²⁵ *Ibid.*

federalisme fiskal pada tahun 2009 yang keduanya menjamin otonomi atau kekuasaan yang besar di region.¹²⁶

Gambar 3: Pembagian wewenang teritori subnasional Italia

MUNICIPAL LEVEL	INTERMEDIATE LEVEL	REGIONAL OR STATE LEVEL	TOTAL NUMBER OF SNGs
8 047	107	20	8 174
<small>MUNICIPALITIES (COMUNI), INCLUDING 14 METROPOLITAN CITIES (CITTA METROPOLITANE) AVERAGE MUNICIPAL SIZE: 7 545 INHABITANTS</small>	<small>PROVINCES (PROVINCE)</small>	<small>REGIONS (REGIONI)</small>	

Sumber: OECD, *Territorial Organisation and Subnational Government Responsibility*.

Italia memiliki desentralisasi asimetris dengan lima belas *ordinary status region* (RSO) dan lima *special status region* (RSS) yang memiliki otonomi dibidang legislatif dan keuangan. Region ini dibagi dua provinsi, masing – masing memiliki status spesial. Provinsi dan kota madya tidak diperintahi oleh legislasi regional, kecuali RSS. Hingga saat ini sistem multi level di Italia berubah sejak Oktober 2016 dibuktikan dengan referendum pada April 2016.¹²⁷ Termasuk, terpisahnya provinsi – provinsi dari Konstitusi sebagai *selfgoverning entities*. Hukum 56/2014 mentransformasi provinsi ke kerjasama antar kota dari bentuk kota yang metropolitan dimana tiap kota terdapat sepuluh area metropolitan yang didesan oleh hukum.¹²⁸ Italia juga memiliki administratif teritorial negara yang disebut prefektur untuk level provinsi sebagai landasan hukum yang membagi wilayah bagian provinsi kerjasama dengan badan kerjasama antar kota.¹²⁹

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Op.cit.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Op.cit.*



- b. Sejarah tata kelola penerimaan migran di Italia dan Regulasi pembuatan kebijakan di Italia berdasarkan pengaruh partai

Hukum pertama mengenai migran di Italia diketahui secara informal sebagai Foschi Law (1986) dan the Martelli Law (1989).¹³⁰ Keduanya berhubungan dengan pengetahuan hak – hak untuk migran dan meningkatkan status dari pekerja asing dan keluarga mereka.¹³¹ Bagaimanapun, mereka tidak efektif dalam meregulasi ekonomi arus migrasi dan menurunkan migran yang irregular, karena mereka tidak cukup menyediakan sumber daya untuk penerimaan dan bantuan atau untuk menegakkan aturan pengusiran irregular migran. Ketidakmampuan Italia dalam menegakkan hukum irregular migran menjadi hasil dari *sanatorie* (pembatalan) dalam rangka untuk melegalisasi status orang asing yang tinggal di Italia.¹³²

Selain problem ini, Hukum Martelli tetap tidak berubah hingga 1998, ketika *centre left* atau sayap kiri dari pemerintah menyetujui setelah setahun debat dan menghasilkan hukum baru yakni Turco Napolitano Law.¹³³ Untuk pertama kali hukum dengan isu kemanusiaan dipisahkan dengan kebijakan imigran, dan Italia mencoba untuk menyeimbangkan tekanan masyarakat sipil dalam integrasi dan suaka dengan permintaan untuk lebih efektif untuk mengontrol illegal migran.¹³⁴

¹³⁰ IMISCOE Working Paper, *Immigrant and immigration policy making: The case of Italy*, tersedia dalam:

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Op.cit.* pp. 14

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Immigrant and Immigrant, Lo.cit pp. 16*

Pada tahun 2002 ketika pemerintah sayap kanan melewati aksi Bossi Fini Act, memperpanjang penahanan sementara dari migran yang tidak terotorisasi dan menurunkan alat – alat untuk integrasi.¹³⁵ Hukum ini sangat ketat permasalahan reunifikasi keluarga pada pasangan dan anak, dan perpanjangan periode dari legal penduduk yang meminta untuk mendapatkan kelayakan untuk menjadi penduduk tetap.

Kolasisi sayap kanan mengambil langkah baru pada tahun 2009, ketika memperkenalkan *safety package*, sebuah set hukum untuk menindaklanjuti para imigran tanpa otorisasi dari negara – negara anggota Uni Eropa.¹³⁶ Hal ini berefek pada hukum termasuk pada etnik Roma, yang lebih dulu mengalami diskriminasi dibawah kebijakan nasional dan lokal untuk membersihkan pemukiman mereka dan memindahkannya ke kemah yang terpisah.¹³⁷ Secara kontroversial, undang – undang tersebut menjadikan imigrasi illegal sebagai sebuah bentuk tindak pidana dan memungkinkan pemerintah kota untuk mengatur patrol keamanan. Namun, secara realitanya tujuan patrol ini hanya untuk mengawasi area publik dan memberi tahu polisi tentang kemungkinan pelanggaran, sehingga oposisi mengkritik mereka karna dengan anti migran.

Antara tahun 2010 dan 2013, saat terjadi kejatuhan akibat krisis ekonomi internasional mendorong Italia untuk meregulasi penerimaan migran namun tidak ada perubahan atau reformasi yang signifikan. Sejak tahun 2011 para pembuat

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Op.cit.*

¹³⁷ *ibid*

keputusan di Italia telah mengikuti dua pilihan ketika setuju dengan imigrasi. Dengan mendiskusikan kepada Uni Eropa dan member lainnya untuk kerjasama dalam penerimaan migran dan peduli kepada para pencari suaka. Namun, disisi lain mereka menolak ketat tindakan – tindakan untuk mengontrol arus imigran. The Minniti Decree, yang telah disetujui pada April 2017, bertujuan untuk mempercepat proses aplikasi untuk pencari suaka dan untuk membedakan mereka dari imigran yang tidak diotorisasi atau imigran ilegal. Hasil dari pengambilan suara ini menolak pencari suaka dan membuat langkah – langkah untuk meningkatkan jumlah penahanan di pusat dan memperkenalkan pekerja suka yang rela untuk pencari suaka ini.¹³⁸

c. Pengaruh partai di Italia

Italia memiliki sistem pemerintahan desentralisasi, yang terbentuk mengikuti partai yang berkuasa.¹³⁹ Terdapat dua kubu yang sangat berpengaruh di Italia.¹⁴⁰ Pertama kubu *centre-left wings* yakni Northern League dan the Popolo della Liberta yang dilihat sebagai ancaman di wilayah utara. Kedua, kubu *centre-right wings* yakni Democratic Party. Kedua kubu ini sangat bertentangan mengenai migran dikarenakan terbunuhnya Essan Maslo oleh kelompok muda sayap kanan di Vila Litterno (Calibra).¹⁴¹ Hal ini menyebabkan kubu sayap kanan anti migran dan sayap kiri pro migran.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Zincone, Giovanna & Caponio, Tiziana. (2005). Immigrant and Immigration Policy-Making: The Case of Italy.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

Sejak tahun 2008, imigrasi menjadi subjek penting debat politik pada 2008 pemilihan umum nasional. Masyarakat Italia memilih partai – partai yang memiliki kebijakan ketat pada imigrasi. Berdasarkan program politik ditahun 2008/2009 memperkenalkan beberapa perubahan legislative yang dinamakan *Security Package*, yakni sebuah set regulasi yang bertujuan untuk menggaransikan keamanan untuk masyarakat Italia, untuk bekerja melawan migran illegal, serta kejahatan yang dilakukan oleh imigran. Hal ini menunai kontras dengan partai oposisi yang menghindari pendekatan tersebut pada kampanye politik dan sayap kanan.¹⁴²

Pada tahun 2013 pemilihan umum nasional imigran telah didiskusikan: Democratic Party, partai *centre-left*, yang menjabat saat itu di pemerintahan menekankan kebutuhan pada hukum yang baru dan mengkritisi kerangka keamanan saat itu, dimana partai *centre-right* melanjutkan kampanye politiknya untuk menekankan keamanan dan perang melawan imigran gelap. Permasalahan imigran pada pemilu tahun 2013 menekankan pentingnya kebijakan imigran memiliki *low* profil untuk semua partai kecuali untuk Northern League dan the Popolo della Liberta (koalisi partai *centre-right wing*) dimana harus mempertimbangkan kebijakan untuk memberantas aliran illegal.¹⁴³

Berdasarkan penjelasan diatas, terdapat wilayah – wilayah tertentu yang mendukung dan menolak kebijakan penerimaan migran. wilayah Italia yang mendukung akan diterimanya imigran adalah wilayah bagian , sedangkan yang

¹⁴² *Immigrant and Immigrant, Loc.cit pp. 16*

¹⁴³ *Op.cit.*

tidak mendukung atau kontra mengenai kebijakan penerimaan migran adalah wilayah

4.3. Tata Kelola Penerimaan Migran Setelah Kebijakan Operasi Triton

Tata kelola penerimaan migran di Uni Eropa pasca adanya Operasi Triton serta regulasi *hotspot approach* terbilang cukup kompleks dengan berbagai regulasi yang terdapat dalam setiap *governance*. Untuk menjelaskan struktur dan koordinasi yang dilakukan antar aktor, maka penulis akan menyajikan data berkaitan dengan aktor, struktur dan koordinasi dan relasi yang terjalin antar aktor tersebut.

4.3.1. Tingkat Supranasional

a. Aktor

Setelah integrasi kebijakan penerimaan migran diintegrasikan, terdapat beberapa tambahan aktor di tingkat supranasional yang memiliki peranan penting, yakni sebagai berikut;

1. European Asylum Support Office (EASO)

EASO adalah badan dibawah Uni Eropa yang masih berfungsi setelah adanya operasi triton dan regulasi hotspot approach. Badan Eropa ini memiliki peranan penting dalam regulasi penerimaan migran di Italia, khususnya pada relokasi. EASO mengoordinasi segala aktifitas dibawah *EASO 'Hotspot' Operating Plan*, menginisiasi, mempromosi dan memfasilitasi semua negara – negara anggota Uni Eropa untuk mendukung registrasi dan tahapan selanjutnya dari permintaan perlindungan internasional di negara yang mengoperasionalisasikan regulasi

hotspot.¹⁴⁴ Italia sebagai negara yang mengoperasionalkan regulasi ini bertanggung jawab atas segala aktifitas – aktifitas suaka yang bersinggungan dengan area operasi ini.

EASO berfungsi dalam menyediakan dua hingga para ahli dan dua mediator budaya Arab dan Tigrinya di setiap area hotspot yang akan bekerjasama dengan pihak Italia, untuk membantu mempercepat proses regulasi pendaftaran formal permintaan perlindungan internasional di seluruh wilayah Italia dalam mendukung tercapainya CAES.¹⁴⁵ EASO juga memiliki peranan penting pada aktifitas relokasi, dimana menyiapkan respon terhadap tingginya volume dari kedatangan di Uni Eropa, terutama pada negara – negara anggota Uni Eropa yang menjadi *frontline member state*.¹⁴⁶ Relokasi dapat mentransfer 160,000 aplikasi yang membutuhkan perlindungan internasional dari Yunani dan Italia lebih dari dua tahun hingga September 2017.¹⁴⁷ EASO menyediakan bantuan operasional untuk proses relokasi ini di Italia dan Yunani, sejak mulai beroperasi, aktifitas – aktifitas EASO juga diperluas selama periode implementasi ini.¹⁴⁸ Pada tahun 2017 tercatat total relokasi yang dilakukan oleh EASO sebanyak 33.151 orang, 11.445 berasal dari Italia dan 21.706 dari Yunani, hingga akhir Maret 2018 jumlah yang direlokasi sebanyak 34.558 (12.559 dari Italia dan 21.999 dari Yunani).¹⁴⁹

¹⁴⁴ *Hotspot Relocation*, EASO, tersedia dalam: <https://www.easo.europa.eu/operational-support/hotspot-relocation>

¹⁴⁵ *The Implementation of Hotspot in Italy and Greece*, pp. 19

¹⁴⁶ Frontline member states adalah negara – negara anggota Uni Eropa yang berada pada area perbatasan eksternal Uni Eropa.

¹⁴⁷ *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017*,

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Annual report, Op.cit.*

Sejak hadir di Italia untuk menjalankan regulasi penerimaan migran, EASO meningkatkan kehadirannya di Italia dengan menambah anggota, yaitu;

- 2 ahli dari anggota UE di Lampedusa
- 4 ahli dari anggota UE di Pozallo (pada Maret 2016 telah terdapat 2 anggota)
- 3 ahli dari anggota UE di Taranto (pada Maret 2016 telah terdapat 2 anggota)
- 2 ahli dari anggota UE di Trapani (pada Maret 2016 telah terdapat 2 anggota).¹⁵⁰

Selain itu, terdapat 10 ahli di Roma untuk nantinya kan ditempatkan di Bari Crotone, Mineo, Milan, Roma, Trapani, Villa Sikania, dan lokasi lain berdasarkan kebutuhan darurat.

2. Europol dan Eurodac

Europol bertugas sebagai badan polisi Uni Eropa yang mengawasi aktifitas – aktifitas kejahatan kriminal seperti *smuggling* dan *drug trafficking* melalui operasi Triton pula Europol bekerja sama dengan Frontex dan negara – negara anggota Uni Eropa.¹⁵¹ Sedangkan Eurodac adalah badan hukum dari Uni Eropa yang mengawasi setiap aktifitas finansial dari level supranasional. Badan ini memiliki tujuan regulasi dibawah EU No 603/2013 dan EU No. 604/2013 yang menetapkan kriteria dan mekanisme untuk menentukan negara – negara anggota yang bertanggung jawab memeriksa aplikasi untuk pengajuan perlindungan internasional oleh warga

¹⁵⁰ *Strengthening NGO involvement and capacities around EU 'hotspots' developments*, s, tersedia dalam: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/update_report_cir.pdf

¹⁵¹ *Ibid.*

negara ketiga atau orang tanpa kewarganegaraan atas adanya penegak hukum oleh Eurodac dan Europol.¹⁵²

3. Frontex

Pada subbab sebelumnya penulis telah menjelaskan pentingnya frontex dalam rangkaian operasi triton hingga regulasi penerimaan migran ini. Sejak hadir di Italia, Frontex telah meningkatkan jumlah anggotanya¹⁵³, yakni;

- 26 ahli dari anggota UE di Lampedusa (pada Maret 2016 terdapat 16 ahli)
- 25 ahli dari anggota UE di Lampedusa (pada Maret 2016 terdapat 15 ahli)
- 12 ahli dari anggota UE di Lampedusa (pada Maret 2016 terdapat 4 ahli)
- 24 ahli dari anggota UE di Lampedusa (pada Maret 2016 terdapat 15 ahli)

b. Struktur dan Koordinasi

Koordinasi yang dilakukan dalam tingkatan ini adalah melalui pertemuan yang dijalin oleh dari masing – masing negara anggota Uni Eropa, seperti adanya pertemuan antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan lainnya untuk membahas berbagai hal yang berkaitan dengan regulasi mengenai Operasi Triton dan regulasi Hotspot Approach. Hal ini terjadi karena mengingat bahwa ketika mengaplikasikan Operasi Triton khususnya Hotspot Approach didasarkan pada standar yang telah disepakati oleh seluruh negara anggota untuk mencapai tujuan Operasi Triton.

Hal ini telah disampaikan oleh European Commission bahwa keberadaan koordinasi yang dilakukan oleh para stakeholder akan mampu membuat tujuan dari

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Strengthening NGO involvement, Op.cit*

adanya Operasi Triton tercapai dan berjalan lancar. Selain itu, pemerintah juga dapat mengontrol kinerja dari adanya bentuk ancaman yang mungkin terjadi.

d. Relasi

Secara umum, regulasi atau kebijakan yang telah disepakati melalui berbagai pertemuan antar perwakilan dari negara anggota Uni Eropa pada akhirnya telah mempengaruhi kebijakan di tingkat nasional.

4.3.2. Tingkat Nasional

Setelah kebijakan Operasi Triton dikeluarkan dan diikuti dengan regulasi hotspot yang dikeluarkan oleh Uni Eropa, pemerintah Italia bersama dengan pemerintah daerah atau subnasional menyelenggarakan Konferensi Terpadu.¹⁵⁴ Konferensi ini menyetujui Rencana Nasional (Il Pilano Nazionale) yang dirancang untuk mengatasi *mixed migration flow* yang berasal dari negara – negara ketiga, dimana kebanyakan adalah orang – orang yang tidak berdaya. Pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan fasilitas tambahan untuk mengakomodasi kedatangan di sepanjang pantai selatan dan daerah perbatasan lainnya. Hasil pertemuan tersebut menghasilkan beberapa peraturan yang telah dibuat oleh Italia kedalam SOP Roadmap. Pada tanggal 17 Oktober 2014, pemerintah Italia mengeluarkan undang – undang yang mengatur fungsi dan komposisi kelompok kerja para aktor yang bekerja di level nasional ini.

a. Aktor

¹⁵⁴ *Roadmap Italia*, Ministry of Interior Italy, 2015, tersedia dalam: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_roadmap_for_relocation.pdf

Aktor – aktor yang berperan setelah adanya kebijakan operasi triton sama dengan sebelum adanya Operasi Triton, sehingga pada subbab ini penulis akan menambahkan perubahan tugas pada masing – masing aktor.

1. Kementerian Dalam Negeri Italia (*Ministry of interior*)

Setelah operasi triton diimplementasikan, segala bentuk kebijakan mengenai migran yang ada adalah dibawah kontrol dan pengawasan kementerian ini.¹⁵⁵ Fungsi dan tugas aktor adalah mengawasi segala aktifitas di Italia secara keseluruhan.

2. Penjaga Pantai Italia (*Guardia Costiera*)¹⁵⁶

Setelah adanya operasi triton, para penjaga pantai Italia memiliki kewenangan untuk mengawasi segala aktifitas di wilayah pantai Italia. Penjaga pantai ini berkerja sama dengan aktor dari Frontex dan tingkatan Eropa lainnya.

3. Pengawas Keuangan (*Guardia di Finanza*)¹⁵⁷

Pengawas Keuangan Italia setelah adanya operasi triton berperan dalam mengawasi segala bentuk aktifitas keuangan khususnya dalam mengontrol anggaran nasional pemerintah Italia.¹⁵⁸

- b. Relasi

¹⁵⁵ Italian National Police, tersedia dalam: <https://www.poliziadistato.it/articolo/10619>

¹⁵⁶ Italian Coast Guard, Tersedia dalam; <https://www.guardiacostiera.gov.it/en/activities>

¹⁵⁷ Guardia di Finanzia, tersedia dalam: <http://www.gdf.gov.it>

¹⁵⁸ *Ibid.*

Dalam sistem tata kelola penerimaan migran Italia menganut sistem penerimaan migran yang desentralisasi, yang artinya segala kebijakan mengenai penerimaan migran diserahkan kepada tingkatan subnasional dibawahnya.¹⁵⁹ Dalam hal ini, pemerintah Italia hanya mengawasi segala bentuk implementasi kebijakan yang dilakukan. Peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Italia setelah adanya operasi triton dan regulasi hotspot tersebut hanya sebagai tata cara atau prosedur agar pemerintah di tingkat nasional dapat mengimplementasikan kebijakan tersebut. Lembaga – lembaga yang berfungsi tersebut hanya mengawasi sesuai dengan yuridiksi mereka. Hal ini sesuai dengan ciri tipe II MLG yang menyatakan bahwa sistem yuridiksi yang stabil.

4.3.3. Tingkat subnasional

Pada tingkatan ini penulis akan membahas bagaimana aktor dan relasi di level subnasional ini. Pada level ini akan melihat wilayah - wilayah yang mengimplementasikan kebijakan ini, yakni Pozallo, Trapani, Porto Empedocle di Sicily dan Lampedusa. Fasilitas penerimaan pertama ini tersedia dengan total kapasitas sekitar 1.500 tempat untuk melakukan kegiatan pra identifikasi, pendaftaran, foto dan survei sidik jari.¹⁶⁰ Setelah empat hotspot diterapkan, tujuan

¹⁵⁹ *Hotspot under a spotlight: the legality of the hotspot approach in Italy*, European Database of Asylum Law, tersedia dalam: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journalhotspots-under-spotlight-legality-hotspot-approach-italy>

¹⁶⁰ *Ibid.*

utama lainnya adalah untuk memperluas kapasitas area hotspot hingga lebih dari 2.500 di akhir 2015.¹⁶¹

Adapun aktor yang berperan pada level subnasional adalah sebagai berikut;

1. Operator dari kantor imigrasi 6 orang (operatori dell'ufficio immigrazione)
2. Petugas polisi detektif 2 orang (addetti di polizia investigativa)
3. Petugas polisi investigasi yang bertanggung jawab atas foto orang asing pada lembar berita 2 orang (addetti della polizia scientifica preposti alle fotografie degli stranieri per il foglio notizie)
4. Petugas polisi investigasi yang bertanggung jawab atas pindaian foto dan sidik jari 10 orang (addetti della polizia scientifica preposti al foto-segnalamento e)
5. Mediator budaya 6 orang (mediatori culturali)

Setiap aktor yang berperan pada setiap hotspotnya membutuhkan petugas berasal dari masing – masing wilayah area hotspot tersebut.

Selain penjelasan aktor di atas, penulis juga akan menjelaskan perubahan yang terjadi di beberapa wilayah Italia yaitu Lampedusa, Pozzallo, Taranto, dan Trapani.

Selain aktor spesifik yang penulis jabarkan diatas, terdapat asosiasi antar subnasional Italia yang disebut ANCI. ANCI adalah asosiasi nasional antar wilayah Italia agar wilayah – wilayah serta kotamadya di masing – masing terdapat koordinasi antar kebijakan nasional yang akan diimplementasikan pada subnasional

¹⁶¹ *Ibid.*

masing – masing.¹⁶² Dengan kata lain, ANCI adalah badan nasional yang bertanggung jawab untuk menghubungkan badan teritorial masing – masing wilayah.

Berikut ini adalah tabel yang terdiri dari total wilayah yang mengaplikasikan kebijakan hotspot;

Tabel 4: Jumlah Kedatangan di titik hotspot per wilayah, 1 January-31 Oktober 2016

Wilayah	Jumlah orang yang masuk
Augusta	21.622
Bagan 2: Tipe II ‘policecentric’ Multilevel Governance Pozzalo	16.808
Palermo	15.199
Messina	15.656
Catania	14.229
Reggio Calabria	13.301
Trapani	11.859
Lampedusa	10.923
Crotone	7.264
Cagliari	6.678

¹⁶² *Ibid.*

Taranto	6.250
Salerno	4.405
Vibo Valentina	4.405
Brindisi	4.040
Corigliano Calabro	3.013
Porto Empedocle	2.480
Porto Torres	387

Sumber: diolah oleh penulis dari the Implementation of hotspot in Italy and Greece, tersedia dalam: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>

Berdasarkan tabel tersebut, menunjukkan beberapa wilayah menjadi pusat kedatangan utama seperti di Augusta dan Pozallo. Dari total 20 wilayah Italia, 17 diantaranya telah mengimplementasikan *hotspot approach*. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi hotspot pada level subnasional mendapatkan respon yang cukup baik dari masyarakat Italia.

BAB V

EFISIENSI TATA KELOLA PENERIMAAN MIGRAN DI ITALIA

Pada bab ini, penulis akan membahas mengenai dampak pengaplikasian Tipe II *multilevel governance* yang dijelaskan pada bab sebelumnya terhadap efisiensi tata kelola penerimaan migran di Italia pasca adanya kebijakan operasi triton dan pengaplikasian regulasi *hotspot approach* dengan memaparkan beberapa data yang berkaitan didalamnya.

Sesuai dengan yang dijelaskan oleh penulis pada bab sebelumnya bahwa dalam teori MLG terdapat dua tipe yang digunakan oleh organisasi regional maupun negara untuk membuat keputusan dengan melibatkan banyak aktor didalamnya baik dari sektor pemerintahan maupun sektor publik yang mampu berperan dalam mempengaruhi sebuah kebijakan karena terbagi dalam tiga level yakni supranasional, nasional, dan subnasional. Dua tipe yang berada dalam teori MLG ini diantaranya Tipe I dan Tipe II, dimana Tipe I memiliki karakteristik umum yakni adanya pembagian wewenang yang bersifat umum atau *general* sehingga yuridiksi yang dihasilkannya sendiri juga terbatas. Hal ini berbanding terbalik dengan Tipe II MLG yakni memiliki sifat yang cukup kompleks dimana ada pembagian wewenang dalam setiap aktor sehingga jumlah yuridiksinya tidak terbatas.

Dengan melihat tata kelola penerimaan migran di Italia pasca adanya kebijakan operasi triton yang diikuti dengan regulasi *hotspot approach*, bahwa terdapat pembagian wewenang di tingkat Uni Eropa yang bersifat multi level dan banyak aktor yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian, sesuai dengan data yang

dipaparkan oleh penulis, tata kelola penerimaan migran di Italia berada didalam Tipe II MLG. Sesuai dengan yang disampaikan oleh Gary Marks dan Liesbet Hooghe, terdapat beberapa variabel yang ada didalamnya yakni *task specific jurisdictions, territorially overlapping jurisdictions, large number of jurisdictions, many jurisdictional levels, dan flexible jurisdictions system.*

Berdasarkan teori teori yang telah dipaparkan penulis pada bab kedua, bahwa keberadaan Tipe II dapat memberikan dampak positif atau dapat dikatakan efisien karena penyelesaian masalah dapat dilaksanakan dengan cepat dan tepat.¹⁶³ Berikut ini adalah penjelasan tiap indikator tipe II MLG. Untuk indikator *large number jurisdiction* dan *many jurisdictional levels* dapat dibuktikan dengan adanya lembaga yang semakin banyak pada tiap level setelah operasi triton, khususnya pada level subnasional dan supranasional, ditandai dengan munculnya lembaga baru yang berwenang seperti Frontex. Hal ini selaras dengan pernyataan *task specific jurisdictions* dimana lembaga – lembaga tersebut setelah adanya operasi triton memiliki fungsi dan tugas yang lebih spesifik dalam pengelolaan migran. Contohnya Frontex yang berfungsi dalam proses penyelamatan pada operasi triton dan pemulangan kembali atau *return*. Sedangkan untuk indikator *territorially overlapping jurisdiction* penulis tidak menemukan bahwa lembaga – lembaga yang berwenang secara teritori tumpang tindih. Hal ini dikarenakan fungsi yang dibagi pada tiap levelnya tidak memiliki tugas *double* hanya pada tiap level bertugas dan mengawasi proses penerimaan migran.

¹⁶³ Hooghe, Liesbet dan Gary Marks, 2001. Types of Multilevel Governance. Jurnal European Integration Online Paper (EIOP), Vol. 5, No. 11, pp. 9

Kemudian untuk mengukur efisiensi dalam Tipe II MLG, penulis menggunakan konsepsi dan variabel yang telah diberikan oleh Gary dan Hooghe diantaranya adalah *technical efficiency*, *allocative efficiency* dan *interjurisdictional efficiency* pada tahun 2009.¹⁶⁴

Berikut penulis jabarkan analisis dalam pengaplikasian Tipe II MLG yang berdampak terhadap efisiensi tata kelola penerimaan migran di Italia pasca rangkaian kebijakan operasi triton dan *hotspot approach* sesuai dengan indikator konsep efisiensi oleh Gary Marks dan Liesbet Hooghe.

5.1. Efisiensi Tata Kelola (Governance)

5.1.1. Technical Efficiency

Merupakan tipe efisiensi yang melihat bagaimana sebuah kebijakan diambil tetapi harus memperhitungkan atau mengalokasikan biaya dan dampak dari kebijakan tersebut baik dampak positif maupun dampak negatif.

a. Exploit economics of scale

Variabel ini menjelaskan bagaimana sebuah kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah memberikan manfaat dari segi skala ekonomi baik pada saat proses pembuatan kebijakan atau implementasinya. Untuk mengukur segala indikator mengenai biaya yang dikeluarkan dan biaya masuk untuk sistem penerimaan migran di Italia, penulis akan menggunakan data dari Economic and Finance Document (DEF) 2016-2018 yang telah dirancang oleh Ministry of Economic and

¹⁶⁴ Hooghe, Liesbet dan Gary Marks, 2009. Does Efficiency Shape The Territorial Structure of Government. *Annual Review Political Science*. 12: 225-241

Finance dan diadopsi oleh Pemerintah Italia dan disetujui oleh Parlemen pada bulan April tiap tahunnya.¹⁶⁵

Tabel 5: Estimasi pengeluaran untuk manajemen migran di Italia tahun 2013 - 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total pengeluaran</i>	1.325	2.030	2.666	3.719	4.363
<i>Untuk operasi Pencarian dan penyelamatan (dalam %)</i>	41.6%	37.0%	29.0%	18.5%	17.9%
<i>Untuk pengelolaan penerimaan (dalam %)</i>	34.8%	38.6%	50.3%	66.5%	68.6%
<i>Untuk Kesehatan dan Pendidikan (dalam %)</i>	23.6%	24.4%	20.8%	15.1%	13.5%
<i>Untuk operasi Pencarian dan penyelamatan (dalam juta)</i>	551	751	773	688	781
<i>Untuk pengelolaan penerimaan (dalam juta)</i>	461	784	1.341	2.473	2.993
<i>Untuk Kesehatan dan Pendidikan (dalam juta)</i>	313	495	554	562	589

Sumber: diolah penulis dari Immigrant and Integration A Challenge for the Future¹⁶⁶

Berdasarkan tabel 5, dapat dilihat bahwa jumlah yang berkaitan dengan penerimaan migran meningkat tiap tahun dari semenjak dikeluarkannya operasi triton pada

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Cesvi dan ISPI, *Immigrant and Integration A Challenge for the Future*, tersedia dalam: http://alliance2015.org/fileadmin/pdf_docs/Migrants_and_Integration_Cesvi_ISPI__002__01.pdf

tahun 2013 hingga hampir tiga milyar euro pada tahun 2017. Pada tabel estimasi pengeluaran tersebut menunjukkan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk penerimaan migran setelah adanya hotspot tidak menjadi efisien. Jika melihat pada tabel 6 dibawah dapat dilihat pengeluaran tiap hari untuk manajemen penerimaan migran dari tahun 2015 mengalami peningkatan hanya dalam dua tahun terakhir dari 35 euro menjadi 45 euro. Biaya yang dikeluarkan perhari dikalkulasikan berdasarkan pengeluaran yang dilakukan per tiap wilayah dan jumlah orang yang diterima. Hal ini menarik karna pada tahun 2015 seperti yang dilihat pada tabel 6, biaya harian permigran yang masuk adalah rata – rata 35 euro.

Tabel 6: Pengeluaran harian penerimaan tahun 2015 - 2017

Tahun	Biaya Kesehatan dan Pendidikan (dalam juta euro)	Jumlah migran di sistem penerimaan	Biaya tahunan per migran (euro)	Biaya harian per migran (euro)
2015	1.341	103.792	12.920	35.4
2016	2.473	175.734	14.072	38.6
2017	2.993	183.562	16.305	44.7

Sumber: diolah penulis dari Immigrant and Integration A Challenge for the Future¹⁶⁷

Dari tabel diatas, terlihat bahwa pasca adanya kebijakan hotspot yang dilaksanakan sejak tahun 2015 di Italia telah membuat pengeluaran pemerintah sendiri semakin

¹⁶⁷ *Ibid.*

meningkat tiap tahun. Pengeluaran untuk regulasi penerimaan migran ini mencakup biaya kesehatan, pendidikan, dan migran yang sedang berada di penerimaan.¹⁶⁸

Tabel 7: Direct cost dari sistem penerimaan di beberapa wilayah di Italia 2018

<i>Wilayah</i>	<i>Persentasi orang yang masuk per hari</i>	<i>Biaya rata – rata (euro)</i>
<i>Val d’Aosta</i>	0.2%	33.00
<i>Piedmont</i>	6.7%	32.68
<i>Lombardia</i>	12.5%	31.67
<i>Veneto</i>	5.5%	34.26
<i>Trentino Alto Adige</i>	1.1%	33.72
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	2.6%	36.64
<i>Liguria</i>	2.2%	36.63
<i>Emilia Romagna</i>	5.6%	31.98
<i>Toscana</i>	5.8%	32.45
<i>Marche</i>	2.7%	33.48
<i>Umbria</i>	1.3%	33.34
<i>Lazio</i>	5.1%	27.66
<i>Abruzzo</i>	5.8%	34.18

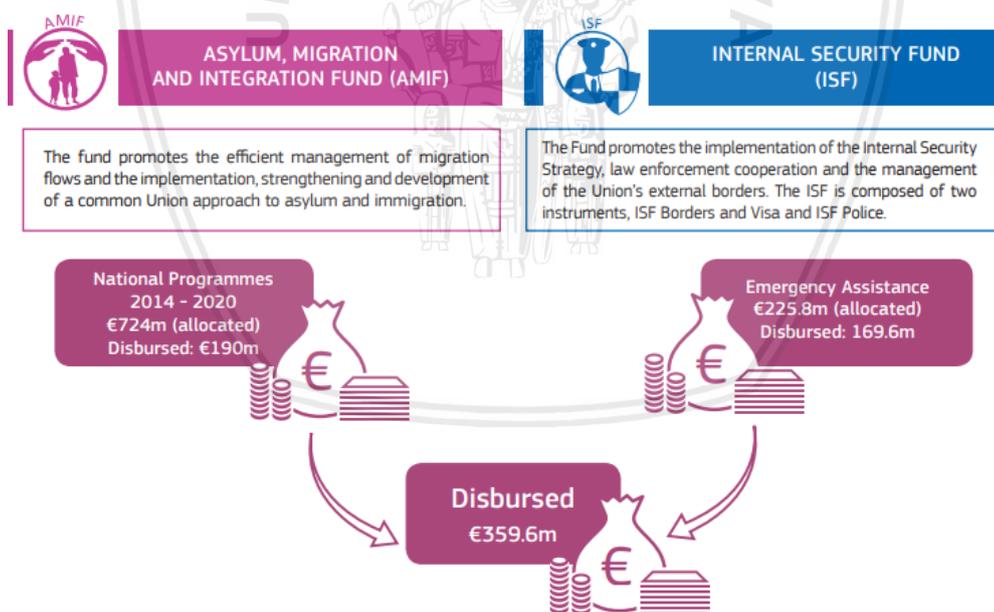
¹⁶⁸ *Ibid.*

<i>Molise</i>	2.7%	33.16
<i>Campania</i>	1.3%	28.97
<i>Puglia</i>	11.9%	12.85
<i>Basilicata</i>	0.9%	34.78
<i>Calabria</i>	6.3%	16.81
<i>Sardegna</i>	6.7%	12.98
<i>Sicilia</i>	14.0%	28.65

Pada tabel 6 adalah pengeluaran sistem penerimaan migran di Italia per wilayah atau region Italia. Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa biaya yang paling rendah sekitar 13 euro perhari di Puglia hingga paling banyak sekitar 37 euro di Friuli Venezia Giulia. Hal ini menunjukkan jumlah untuk pengeluaran migran di Italia di setiap wilayah jumlahnya signifikan sangat bervariasi. Dan hal ini berdasarkan pada kapasitas pada tiap pusat hotspot atau penerimaan. Hal ini harus ditekankan bahwa terdapat *indicative fee*, hanya dari 1.5 euro dan 3 euro per hari yang disalurkan secara langsung ke migran (ini juga disebut uang saku *pocket money*), dimana pada saat yang bersamaan membutuhkan penyediaan jasa dan barang yang baik. Pada tabel 7 diatas menunjukkan varietas atau berbagai macam total biaya yang dikeluarkan pada tiap wilayah, dari biaya minimum 13 euro hingga maksimal 37 euro. Untuk menghitung secara nasional nilai rata – rata yang dikeluarkan, biaya wilayah ini dapat dilihat pada tahun 2015 berdasarkan laporan

Auditor di tahun 2015. Dengan menggunakan rata – rata dari data tersebut, disimpulkan bahwa diperkirakan sebanyak 27.1 euro per hari. Estimasi tersebut secara signifikan lebih rendah dari tabel 6 sebelumnya di tahun 2015 yakni 35 euro. Namun, biaya yang direkam oleh DEF diatas sudah mencakup biaya untuk mengakses pendidikan nasional (untuk anak dibawah umur) dan layanan kesehatan. Meskipun adanya variabilitas yang kuat pada tahun 2011 – 2014, untuk tahun 2015 – 2018 DEF mperkirakan biayanya menjadi 562 juta euro hingga 290 juta euro.¹⁶⁹ Sedangkan pemasukan pemerintah Italia untuk anggaran dana ini berasal dari AMIF dan ISF seperti gambar 7 dibawah.

Gambar 4: Sumber Dana dari AMIF dan ISF



Sumber: Managing Migration, EU Financial Support Italy, December 2018

Pada gambar 7 menunjukkan bagaimana kedua organisasi tersebut membiayai atas proses penerimaan migran ini. Dari data tersebut, dapat dilihat bahwa AMIF telah

¹⁶⁹ *Ibid.*

mengalokasikan dana untuk *national program* sebanyak 724.35 juta euro dan dari ISF sebanyak 330.17 juta euro untuk tahun 2014-2020.¹⁷⁰

Untuk dapat menilai efisiensi teknis ini, dapat juga dilihat dari fungsi masing – masing aktor yang berwenang setelah adanya operasi triton ini. Aktor yang berperan aktif pada level supranasional adalah Frontex, EASO, Europol, dan Eurodac. Sedangkan pada level nasional adalah menteri dalam negeri, kepolisian Italia, dan kepolisian penjaga pantai, serta pengawasan keuangan Italia. Penulis beragumen bahwa banyaknya aktor dan fungsi – fungsi dari setiap aktor yang terlibat dalam regulasi tata kelola penerimaan migran di Italia meningkatkan efisiensi teknis. Hal ini dikarenakan semakin banyak aktor dan fungsi, maka semakin mudah menangkap efek positif dan negatif suatu kebijakan di masyarakat, sesuai dengan indikator kedua efisiensi teknis.

b. Internalize externalities of a policy

Variabel ini menjelaskan bahwa adanya internalisasi dari luar yang dilakukan oleh pemerintah baik dalam bentuk kebijakan atau Undang – Undang. Berdasarkan hal tersebut, penulis akan menjelaskan beberapa peraturan yang telah diimplementasi dan beberapa aturan tambahan yang terjadi setelah regulasi hotspot ini diimplementasikan.

Di Italia sendiri telah menginternalisasi kebijakan Operasi Triton dan mengimplementasikan regulasi hotspot approach ke dalam nasionalnya melalui SOP Roadmap Hotspot dalam peraturan LD 142/2015 tentang tahapan

¹⁷⁰ Managing Migration, EU Financial Support Italy, December 2018

penerimaan migran pertama kali (*first reception*) di Italia.¹⁷¹ Pada peraturan tersebut menjelaskan bagaimana bantuan pertama atau *first aid* telah dijamin oleh pemerintah dalam akomodasi pusat pemerintah dengan tujuan untuk melakukan operasi yang dibutuhkan untuk para pendatang.¹⁷²

Pertama, pada 29 Maret 2017, *Chamber of Deputies* menyetujui Law 47/2017 yang fokus pada tindakan perlindungan untuk *uncompanies minor*, dimana hukum ini juga memperkenalkan beberapa seri perubahan kepada legislasi yang sedang berlaku di Italia dengan tujuan untuk menguatkan prosedur penyelamatan khususnya untuk *unaccompanied minor and separated child* (UASC).¹⁷³ Tujuan lainnya adalah untuk memastikan aplikasi seragam dari aturan – aturan penerimaan di Italia. Hukum ini menjadi salah satu kebijakan yang diimplementasikan oleh Italia karena hukum ini sebelumnya belum ada di Italia. Dalam hukum tersebut juga bertujuan untuk memperkenalkan tindakan spesial dalam melindungi beberapa kategori untuk UASC, seperti *unaccompanied minor* yang merupakan korban dari kejahatan perdagangan manusia. Selain itu melalui hukum ini menjadi tahap awal yang penting untuk melindungi ratusan dari anak – anak dan remaja yang tiba di Italia sendiri.

Selanjutnya pada 13 April 2017, Parlemen akhirnya mengadopsi peraturan yang diubah dari Decree Law 46/2017 untuk mengakselerasi prosedur untuk

¹⁷¹

¹⁷² *Short overview of the Italian reception system*, AIDA, tersedia dalam: asylumineurope.org

¹⁷³ *Strengthening NGO involvement and capacities around EU 'hotspot' development*, tersedia dalam: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/update_report_cir.pdf

pengakuan perlindungan internasional dan menangkal irregular migran.¹⁷⁴ Aturan tersebut diubah dengan amandemen baru yakni Legislative Decree 17 February 2017 n. 13 yang dikenal dengan “Minniti Orlando Decree”.¹⁷⁵ Aturan ini memodifikasi beberapa aturan penerimaan seperti; memperkenalkan 26 spesialisasi bagian untuk imigran, perlindungan internasional dan *free movement* dari masyarakat Uni Eropa, satu untuk tiap pengadilan sipil di tiap pengadilan banding hakim dilatih, menghadirkan 250 spesialis tambahan di suaka untuk dikembangkan di Territorial Commissions dan National Commission of the Right to Asylum (Menteri dalam Negeri), penggunaan rekaman video untuk wawancara sebelum Territorial Commission di tiap wilayah memutuskan permintaan suakanya, meningkatkan jumlah pusat penerimaan (Centri Permanente per il Rimpatrio) untuk diterapkan di seluruh wilayah teritori Italia, memperkenalkan referensi eksplisit dari hotspot yang telah digunakan pada pusat penerimaan sehingga informasi mengenai perlindungan internasional termasuk relokasi dan pemulangan sukarela dapat dipastikan, dan menyediakan hukum yang menolak identifikasi sidik jari.¹⁷⁶

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa dengan adanya regulasi *hotspot* berpengaruh pada sistem penerimaan migran yang lebih spesifik dan dua aturan diatas menjadi perluasan dari aturan yang telah ada.

¹⁷⁴ *Ibid.* pp. 4

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

Selain legislasi baru maupun modifikasi dari hukum yang ada, berikut ini adalah eksternalisasi kebijakan di level supranasional khususnya UNHCR. Setelah aplikasi hotspot pada tahun 2015, tahun 2017 dibawah projek *Access 2017-2019* UNHCR mengembangkan tujuh tim asosiasi legal dan satu mediator budaya di beberapa wilayah Italia yang mengaplikasikan hotspot, yaitu di Catania, Lampedusa, Agrigento, Bari, Crotone.¹⁷⁷ Dua tim lainnya juga akan ditempatkan di Milan dan akan dikembangkan di *official port*.¹⁷⁸ Projek ini adalah bentuk peraturan tambahan yang dianggap penting oleh rangkaian regulasi hotspot dan UNHCR sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk penyediaan staf tersebut. Selain itu, dibawah projek *Relocation* (November 2015 – September 2017) UNHCR mengembangkan hingga 26 staf. Pada tahun 2017, jumlah staf dibawah UNCHR adalah 25 orang, 9 pegawai keuangan, 14 media budaya, dan 2 bagian koordinator untuk kedua projek ini, tersedia di Sicily, Apulia, Calabria, Roma, dan Milan.¹⁷⁹

5.1.2. Allocative Efficiency

Efisiensi ini melihat tindakan responsif dalam sebuah pemerintahan ketika terjadi perubahan sehingga menjadi salah satu cara untuk beradaptasi untuk meningkatkan kebijakan atau tindakan yang jauh lebih baik.

- a. Minimize heterogeneity of preference within jurisdiction

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *ibid.*

Variabel ini mengukur bagaimana sebuah preferensi yang muncul dapat diminimalisir melalui sebuah yuridiksi agar tidak saling tumpang tindih. Untuk mengukur variabel ini, penulis menggunakan indikator jumlah lembaga yang terlibat di Italia sebelum dan setelah adanya integrasi kebijakan penerimaan migran yaitu operasi triton hingga hotspot approach. Hal ini dapat dilihat melalui tabel berikut;

Sebelum adanya integrasi penerimaan migran	Sesudah adanya integrasi penerimaan migran
EASO, IOM, UNHCR	EASO, IOM, UNHCR, Europol, Eurodac
Kementerian Dalam Negeri, Penjaga Pantai Italia, Pengawas Keuangan, Kepolisian Nasional Italia	Kementerian Dalam Negeri, Penjaga Pantai Italia, Pengawas Keuangan, Kepolisian Nasional Italia
Kantor wilayah polisi, kantor wilayah angkatan laut, kantor wilayah polisi,	Kantor wilayah imigrasi, kantor wilayah angkatan laut, kantor wilayah polisi untuk detektif, investigasi, dan perbatasan, mediator budaya

Selain itu, lembaga yang berwenang juga melakukan sosialisasi dari tahap pengenalan dan prosedur dari tahapan penerimaan migran hingga relokasi dan pengembalian.

5.1.3. Interjurisdictional Efficiency

Merupakan tipe efisiensi yang dicapai dengan meminimalkan level pemerintahan yang terlibat sehingga dapat mengurangi koordinasi antarlevel dalam suatu

yuridiksi. Hal ini dilakukan dengan cara memperhatikan *cost* atau biaya – biaya koordinasi antar pemerintah ketika kebijakan tersebut diaplikasikan.

a. *minimize negotiation and transaction costs*

Variabel ini menjelaskan bagaimana sebuah kebijakan dapat meminimalkan negosiasi dan biaya koordinasi antar pemerintah. Untuk mengukur variabel ini, penulis menggunakan indikator mekanisme koordinasi yang dilakukan dengan negara – negara anggota Uni Eropa lainnya. Hal ini dapat dilihat berdasarkan negosiasi yang diadakan Pemerintah Italia dengan Frontex, EASO, UNHCR, dan lembaga – lembaga lainnya dapat dilihat berdasarkan aturan – aturan baru yang telah diimplementasikan. Terdapat sebanyak tiga aturan baru yang harus diimplementasikan. Hal ini menyebabkan biaya koordinasi yang terjadi tidak cukup banyak sehingga menciptakan efisiensi antaryuridiksi.

5.2. Analisis Efisiensi Tata Kelola Penerimaan Migran di Italia

Pada subbab ini, penulis akan menjelaskan bagaimana pengaruh operasi triton terhadap efisiensi tata kelola penerimaan migran di Italia tahun 2014-2018. Pada bab empat telah dijelaskan sebelumnya bagaimana kondisi di tiga level sebelum dan sesudah adanya operasi triton. Berdasarkan teori MLG yang dijelaskan oleh Gary Marks dan Lieasbet Hooghe untuk mengindikasikan sebuah kebijakan bersifat multilevel dapat dilihat dari ciri – ciri sistem pemerintahan dengan menggunakan indikator – indikator tipe I dan tipe II MLG. Pada kebijakan operasi triton ini, dapat dilihat efek kebijakannya melalui kebijakan *hotspot approach*. Namun, penelitian ini juga melihat operasi triton dikarenakan Frontex sebagai badan yang memainkan peranan penting pada isu peningkatan migran ini

mendapatkan perluasan tugas dan fungsi spesifik dan tugas dari frontex ini merambah ke kebijakan baru yang disebut *hotspot approach*. Kendati demikian, indikator – indikator yang dapat dilihat dari perubahan yang terjadi sebelum dan sesudah adanya operasi triton adalah adanya tugas yang spesifik, jumlah yuridiksi yang banyak, level yuridiksi yang banyak, sistem yuridiksi yang fleksibel, namun tidak terjadi yuridiksi yang overlapping atau tumpang tindih.

Berdasarkan data yang telah dijabarkan diatas, penulis berpendapat bahwa kondisi tata kelola penerimaan migran di Italia sebelum dan sesudah adanya integrasi kebijakan penerimaan migran yaitu operasi triton dan regulasi *hotspot* mengubah tata kelola penerimaan mulai lebih terkendali dan memiliki peran dan tugas dari masing – masing aktor yang tidak kalah penting hal ini yang menyebabkan fungsi dari masing – masing tidak *overlapping*. Perubahan yang terjadi dapat dikatakan menjadi cukup kompleks, terlihat dari jumlah aktor yang terlibat semakin banyak, pembagian wewenang berdasarkan wilayah atau teritori yang lebih luas.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Kebijakan Operasi Triton yang menghasilkan regulasi *hotspot* berdampak terhadap tata kelola penerimaan migran di Italia. Dalam penelitian ini, penulis ingin melihat bagaimana dampaknya melalui sisi efisiensi atau sisi efektivitas terhadap tata kelola migran. Hasil dari penelitian ini, penulis telah menemukan bahwa terdapat pergeseran tipe *multilevel governance* seperti yang telah dikemukakan oleh Gary Marks dan Liesbet Hooghe.

Berdasarkan pemaparan dari data tersebut, penulis menemukan bahwa Tipe II lebih rawan terhadap *overlapping*, akan tetapi pada kenyataannya dalam penelitian ini tidak menimbulkan *overlapping* karena instansi yang berkaitan sudah melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan instansi dibawahnya sebelum mengambil kebijakan dan membuat peraturan yang disesuaikan. Mekanisme koordinasi yang dilakukan ini juga melalui berbagai pertemuan rutin setahun sekali antar Menteri Dalam Negeri dan EASO.

Selain hal diatas, penulis juga melihat dampak tata kelola tersebut ternyata dapat meningkatkan efisiensi yakni dari efisiensi teknis, efisiensi alokatif, dan efisiensi antaryuridiksi. Menurut penulis, dampak signifikan sendiri terlihat dari peningkatan – peningkatan efektivitas penerimaan migran, hingga proses relokasi atau penempatan migran ke negara – negara yang dituju.

Dari segi efisiensi alokatif yang melihat seberapa besar tindakan responsif pemerintah terhadap segala perubahan yang tengah terjadi menjadi salah satu

tindakan yang jauh lebih baik. Dari efisiensi alokatif ini juga telah mampu meminimalkan tindakan kejahatan bahkan dapat mengidentifikasi para pelaku jaringan organisasi kejahatan karena regulasi yang telah diperbaharui tersebut berdampak pada pengetatan pintu masuk menuju Eropa.

Penulis beragumen bahwa banyaknya aktor yang terlibat dalam penerimaan migran di Italia mengurangi efisiensi antaryuridiksi namun meningkatkan efisiensi alokatif dan teknis. Hal ini dikarenakan setelah adanya operasi triton di Uni Eropa, aktor dan level yang terlibat dalam sistem penerimaan migran semakin banyak dan fungsi – fungsi mereka semakin spesifik. Adanya aktor dan fungsi yang spesifik ini justru meningkatkan efisiensi teknis. Semakin banyak aktor dan fungsi maka akan semakin mudah menangkap efek positif dan negatif suatu kebijakan di masyarakat, bernilai positif dikarenakan tata kelola menjadi lebih efisien dan bernilai negatif dikarenakan jumlah biaya yang dikeluarkan menjadi lebih banyak sesuai variabel kedua dari efisiensi teknis.

Sedangkan untuk anggaran atau dana yang dikeluarkan pemerintah untuk penyesuaian regulasi penerimaan migran ini menjadi lebih efisien. Hal ini dikarenakan alokasi biaya yang dikeluarkan pemerintah menjadi lebih berkurang semenjak adanya operasi triton dibanding sebelumnya karena biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah menjadi lebih berkurang dengan adanya bantuan dana dari Uni Eropa. Dengan demikian efisiensi teknis menjadi lebih efisien dari sebelumnya.

Dari penelitian yang penulis lakukan, pengaruh operasi triton dalam efisiensi tata kelola penerimaan migran ini dapat dilihat melalui pengaplikasian *hotspot approach* di tiga level dengan mengecek indikator – indikator pada tipe MLG. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa operasi triton mempengaruhi efisiensi tata kelola penerimaan migran di Italia. Hal ini dikarenakan lembaga yang berfungsi pada tata kelola penerimaan migran di tiga level dapat diidentifikasi sebagai tipe II MLG dimana bersifat memiliki tugas yang spesifik, tidak saling tumpang tindih antar teritori, memiliki jumlah yuridiksi banyak, banyak level yuridiksi, dan sistem yuridiksi yang fleksibel. Hal ini mempengaruhi efisiensi teknis, efisiensi alokatif dan efisiensi antaryuridiksi dalam tata kelola penerimaan migran di Italia. Hal ini sesuai dengan hipotesis penelitian ini.

6.2. Saran

Dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, terdapat beberapa saran untuk penelitian selanjutnya. Penulis menyarankan untuk membahas secara spesifik upaya Uni Eropa dan negara – negara anggotanya dalam proses pemulangan kembali para migran yang tidak diterima atau dapat pula meneliti proses relokasi di negara – negara Uni Eropa lainnya yang memiliki banyak pro dan kontra. Penulis juga menyarankan untuk penelitian selanjutnya, dapat meneliti dari sisi koordinasi antar negara – negara anggota sehingga sebuah kebijakan regional dapat dinilai berhasil atau tidak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Gavin, Brigid. 2005. *Reconciling Regionalism and Multilateralism Toward Multilevel Governance*. United Nations University. Comparative Regional Integration Studies Papers.
- Hooghe, Liesbet dan Gary Marks. 2018. *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet dan Gary Marks. 2009. *Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government*. California: European Union Studies Association.
- Saito-Jensen, Moeko. 2015. *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance*. Guideline. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Schmitter dalam Conzelmann, Thomas. 2008. *Towards a New Concept of Multilevel Governance*. Belanda: University of Maastricht.

Jurnal

- Koller, Emily. 2017. *Mare Nostrum vs. Triton*. European Studies: The University of Toronto. Tersedia dalam: <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf>
- Bernauer, Thomas and Ladina Caduff. *European Food Safety: Multilevel Governance, Re-Nationalization or Centralization*. Center for Comparative and International Studies: Swiss Federal Institute of Technology.
- Awesti, Anil. 2009. *EU Transport Infrastructure Policy, New Institutionalism and Types of Multilevel Governance: The Case of Vienna and London*. United Kingdom: University of Warwick (paper prepared for the European Union Studies Association Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, California, April 23-25, 2009)

Website/ Online

Cesvi dan ISPI, *Immigrant and Integration A Challenge for the Future*, tersedia

dalam:

http://alliance2015.org/fileadmin/pdf_docs/Migrants_and_Integration_Cesvi_ISPI_002_01.pdf

European Commission : *How does Frontex Joint Operation Triton support search*

and rescue operations? Tersedia dalam: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf

Hotspot under a spotlight: the legality of the hotspot approach in Italy, European

Database of Asylum Law, tersedia dalam:

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journalhotspots-under-spotlight-legality-hotspot-approach-italy>

Italian National Police, Tersedia dalam:

<https://www.poliziadistato.it/articolo/10619>

Italian Coast Guard, Tersedia dalam;

<https://www.guardiacostiera.gov.it/en/activities>

Guardia di Finanzia, tersedia dalam: <http://www.gdf.gov.it>

IOM : Missing migrant arrivals 2016, tersedia dalam :
<https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-migrant-arrivals-2016-214861-deaths-2861>

Roadmap Italia, Ministry of Interior Italy, 2015, tersedia dalam:
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_roadmap_for_relocation.pdf

UNCHR : The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees, tersedia dalam:
<http://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html>

Opening statement by President Donald Tusk at the Valletta summit on migration, tersedia dalam: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/11/tusk-opening-statement-valletta-summit/>

National Authority Italy, tersedia dalam:
<https://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/i>

