

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Arus pengungsi yang datang ke kawasan Eropa pada tahun 2015 memberikan berbagai macam dampak masalah domestik yang tidak dapat dicegah oleh negara-negara di kawasan Eropa seperti Finlandia dan Swedia yang pada saat itu menjadi *host country* bagi para pengungsi (Sakinah, 2019). *Host country* sendiri merupakan sebuah negara yang ditunjuk sebagai penanggung jawab ketika terjadi keadaan darurat atas semua orang yang ada di wilayahnya atau berada di bawah yuridiksinya, sebelum, selama, hingga setelah keadaan darurat (Migrants in Countries in Crisis, 2023).

Perang saudara yang terjadi di Suriah sejak tahun 2011 menjadi sebuah peristiwa yang berhasil menarik perhatian para negara secara internasional sebab memberikan dampak yang cukup dalam bagi negara-negara di sekitar mereka. Dalam perang tersebut, terdapat tiga ratus ribu orang yang meninggal dan sekitar empat juta orang lebih diharuskan untuk mencari suaka (Akbar, 2016).

Finlandia dan Swedia menjadi negara yang secara aktif berpartisipasi dalam penandatanganan Konvensi Jenewa yang berisikan Status Pengungsi dan Orang Tanpa Kewarganegaraan 1951. Finlandia dan Swedia juga ikut serta dalam peratifikasian Protokol I, II, dan III Konvensi Jenewa. Dengan kedua keikutsertaan tersebut, Finlandia dan Swedia mempunyai peran sebagai kontributor tetap dalam *United Nations High Commissioner for Refugees*

(UNHCR) dan juga aktif berperan dalam menyelesaikan permasalahan mengenai pengungsi (Wahlbeck, 2018).

Tabel.1 Data pencari suaka dari Finlandia dan Swedia tahun 2014-2019

Tahun	Finlandia	Swedia
2014	3,651	34,285
2015	32,477	162,877
2016	5,647	28,939
2017	5,047	25,666
2018	4,548	21,958
2019	4,550	21,958

Sumber: Statista Research Department (Statista Research Department, 2023)  
dan Osten Wahlbeck (Wahlbeck, 2018)

Melihat data yang ada dalam tabel di atas, jika membandingkan jumlah pengungsi yang datang ke Finlandia dan Swedia, jumlah pengungsi yang datang ke Finlandia relatif lebih kecil. Finlandia secara rutin menerima beberapa ribu pengungsi atau pencari suaka di tahun 2000-an. Pada tahun 2000-an dengan total pengungsi kuota di negara Finlandia, para pencari suaka yang sudah mendapatkan perlindungan secara internasional hingga penyelesaian kasus penyatuan kembali keluarga berada di antara 1.000 dan 3.000 kasus di setiap tahunnya. Dan di tahun 2014, total jumlah pengungsi adalah 3.651. Menurut data yang ada, terjadi peningkatan yang cukup tajam dalam penerimaan pengungsi di Finlandia dengan total sebanyak 32.476 pengungsi di tahun 2015 (European Migration Network, 2016).

Keterbukaan Swedia dalam permasalahan pengungsi telah menjadi salah satu kebanggaan bagi warga negara Swedia sendiri. Menurut data dalam tabel di atas, di tahun 2015, total Swedia sudah menerima lebih dari 160.000

orang pengungsi, Swedia menjadi negara penerima pengungsi terbanyak di antara negara-negara kawasan Eropa (Bilefsky, 2016). Namun, setelah puluhan tahun menjadi negara dengan kebijakan terbuka terhadap pengungsi, pada bulan November 2015 Swedia mulai mengetatkan kebijakan imigrasinya. Di sektor perbatasan negara sudah mulai dijaga dengan ketat, dimulai dengan pengecekan kartu identitas di daerah perbatasan Denmark yang menjadi jalur utama masuknya pengungsi, hingga pemberian ijin untuk tinggal ikut diberi batasan (The Local, 2017).

Sama seperti Swedia, membludaknya pengungsi di tahun 2015 tersebut, pemerintah Finlandia secara absah memberikan pernyataan bahwa akan diadakannya analisis ulang yang berkenaan dengan kebijakan dan akan diperbarui dengan kebijakan *close border*. Mereka menutup perbatasan dengan Rusia dalam titik daerah Salla dan Raja-Jooseppi, juga dengan perbatasan dengan Swedia yang berada di titik daerah Tornio (Maahanmuuttovirasto Finnish Immigration Service (Migri), 2016).

Oleh karena itu, penulis menemukan bahwa gelombang arus pengungsi yang datang ke Eropa, khususnya Finlandia dan Swedia, menyebabkan ditutupnya perbatasan di kedua negara. Permasalahan tersebut memberikan kesulitan pada para pengungsi yang jumlahnya melebihi kuota yang disediakan oleh pemerintah. Namun, permasalahan tersebut tidak hanya berhenti di situ, lonjakan angka kriminalitas yang disebabkan oleh pengungsi di Finlandia dan Swedia juga menjadi permasalahan baru bagi negara mereka.

Dalam artikel yang diterbitkan oleh Osten Wahlbeck yang berjudul *To Share or Not to Share Responsibility? Finnish Refugee Policy and The Hesitant Support for a Common European Asylum System* memberikan penjelasan mengenai struktur hukum yang dianut oleh Finlandia dalam mengatasi krisis pengungsi yang terjadi pada saat itu. Penelitian Wahlbeck membantu penulis dalam penyempurnaan data-data mengenai para pengungsi yang masuk Finlandia, juga menjelaskan lebih dalam mengenai kebijakan dan keputusan yang Finlandia ambil saat terjadi krisis pengungsi (Wahlbeck, 2018).

Selain itu, adapun jurnal yang berjudul *Perbandingan Implementasi Konsep Scandinavian Model of Welfare State dan Opini Publik Swedia dan Finlandia dalam Menghadapi Krisis Pengungsi Eropa Tahun 2015-2017* oleh Adzkie Rahma Sakinah yang mengatakan bahwa perubahan kebijakan yang dilakukan oleh Finlandia dan Swedia disebabkan oleh opini publik yang menjurus ke arah negatif sehingga para masyarakat menuntut pemerintah untuk mengganti kebijakan (Sakinah, 2019).

## **1.2 Rumusan Masalah**

“Faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi terjadinya perubahan kebijakan pengungsi antara Finlandia dan Swedia dan apa saja perbedaan perubahan kebijakan yang ditemukan?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui perbedaan dalam perubahan kebijakan dalam penanganan krisis pengungsi yang terjadi di Finlandia dan

Swedia pada tahun 2015 dan juga mengelaborasi dampak yang terjadi pada negara kedua negara tersebut atas perubahan kebijakan imigrasi.

## **1.4 Kerangka Pemikiran (Kerangka Teori)**

### **1.4.1 Landasan Teori**

#### **1.4.1.1 Teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri**

Penulis akan menggunakan teori perubahan kebijakan luar negeri dari Joakim Eidenfalk (2006) yang memberikan pembaharuan pada *windows of opportunity*, di mana terdapat faktor domestik, regional maupun internasional yang terbagi dalam *source of change*. Eidenfalk menyatakan bahwa ada sejumlah sumber perubahan pada kondisi domestik, seperti birokrasi, di mana ditemukannya kelambatan dalam birokrasi serta struktur pengoperasian standar yang telah direkognisi sebagai sebuah hambatan yang harus segera diselesaikan sehingga dapat menghasilkan perubahan kebijakan luar negeri. Terdapat opini publik yang menjadi salah satu sumber perubahan, di mana perubahan kebijakan dari pemerintah, dilihat dari total demonstrasi di suatu negara (Eidenfalk, 2006). Selanjutnya, terdapat media yang digunakan sebagai wadah atau jembatan antar pemerintah dan masyarakat. Menjadi sebuah keharusan untuk pemerintah mengambil media sebagai pertimbangan ketika ingin menerima dukungan mengenai kebijakan yang akan dibentuk (Malek & Wiegand, 1998, p.13-4 dalam Eidenfalk, 2006, p.4). Terdapat juga kelompok kepentingan di mana mereka memiliki kemampuan untuk menarik perhatian publik dengan isu-isu yang mereka angkat. Yang terakhir dari faktor domestik yaitu partai politik, di mana

mereka memberikan penekanan pada pemerintah di suatu negara (Eidenfalk, 2006).

Sedangkan pada sumber kondisi internasional, yang terjadi dalam cakupan di luar batas teritori sebuah negara. Eidenfalk menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor dalam perubahan internasional yaitu seperti faktor global yang memiliki fokus pada perubahan sistem politik secara global yang dapat memberikan pengaruh pada kebijakan negara lainnya. Selanjutnya terdapat faktor regional yang memiliki fokus pada substansial formasi kebijakan luar negeri yang berada di tingkat wilayah kawasan. Terdapat juga faktor hubungan bilateral yang memiliki fokus hanya pada dua negara, dan yang terakhir faktor aktor non-negara yang menyediakan perkembangan dalam mempengaruhi dari sejumlah aktor transnasional, seperti pada jaringan kriminal, teroris, perusahaan, organisasi hak asasi manusia dan lain-lainnya. Mereka memainkan peran yang bertujuan untuk membentuk hingga memberikan pengaruh pada kebijakan luar negeri suatu negara (Eidenfalk, 2006).

Dalam penerapannya, teori Eidenfalk menyebutkan dua faktor yang paling menonjol, yang dapat dijadikan alasan perubahakan kebijakan yaitu dalam faktor domestik dan juga faktor internasional. Dalam salah satu faktor domestik disebutkan bahwa opini publik mempunyai pengaruh yang cukup kuat untuk merubah sebuah kebijakan. Hal tersebut dibuktikan dengan perubahan kebijakan yang dilakukan oleh Finlandia dan Swedia terkait pengungsi.

Krisis pengungsi yang terjadi pada Finlandia dan Swedia membawa jumlah pengungsi yang terlalu banyak, khususnya di tahun 2015 yang menjadi pemicu hadirnya sejumlah permasalahan domestik yang cukup berdampak pada berkembangnya opini dari publik. Ditinjau secara umum, opini publik tersebut menolak kebijakan imigrasi dari pemerintah kedua negara. Mereka menganggap kebijakan tersebut terlalu terbuka bagi para pengungsi. Adapun contoh aksi penolakan tersebut adalah masyarakat Finlandia melakukan demonstrasi pada tanggal 2 September 2015. Demo tersebut dipelopori oleh *The Finns Party*, dengan alasan telah terjadi beban pajak masyarakat yang naik dan terjadinya krisis ekonomi (BBC, 2015).

Dengan maraknya aksi demo, Pemerintah Finlandia akhirnya mengubah haluan dari kebijakan imigrasi yang awalnya kebijakan pintu terbuka menjadi tertutup di tahun 2016 (Ministry of Economic Affairs and Employment, 2016). Sementara di negara Swedia, terdapat aksi penolakan masyarakat yang dilakukan pada tanggal 24 November 2015. Aksi tersebut dilakukan oleh massa Partai Demokrasi Swedia yang secara langsung menolak datangnya pengungsi di depan Kantor Parlemen Swedia. Massa yang berkumpul pada aksi tersebut secara gamblang menyatakan '*No Jobs and No Welfare*' yang ditujukan untuk para pengungsi yang masuk ke dalam negara mereka (Harris & Jesko, 2015). Untuk merespons mengenai perkembangan opini negatif tersebut, Pemerintah Swedia mengadopsi kebijakan pintu tertutup untuk pengungsi pada 13 September 2016.

Kebijakan tersebut juga disebut dengan Kebijakan *U-Turn* (Government Office of Sweden, 2016).

#### **1.4.1.2 Kepentingan Nasional (National Interest)**

Kepentingan nasional muncul dari adanya kebutuhan di suatu negara. Kepentingan tersebut berdasar dari situasi internal, baik dari sektor ekonomi, sosial, budaya, politik, hingga militer. Dalam kepentingan nasional, ‘negara’ bergerak sebagai aktor dalam pengambilan keputusan, mempunyai peran yang penting dalam lingkup internasional, dan peran tersebut memberikan pengaruh bagi warga negaranya. Kepentingan nasional menjadi salah satu konsep dalam negara yang mempunyai tujuan untuk melaksanakan hubungan kerja sama dengan negara-negara secara global. Konsep ini menjadi salah satu pilar penting dalam politik luar negeri hingga internasional, di mana secara nyata kepentingan nasional dapat menjadi dasar dari ditentukannya keputusan politik dalam sebuah negara (Asri, 2019).

Kepentingan nasional seringkali disamakan dengan ‘tujuan nasional’ pada suatu negara. Kepentingan nasional juga dicantumkan untuk dijadikan tolak ukur atau standar pokok yang diambil oleh para pengambil keputusan (*decision makers*) di setiap negara sebelum akhirnya merumuskan dan menetapkan sebuah tindakan. Ditilik dari sudut pandang lain, setiap langkah kebijakan luar negeri (*foreign policy*) diharuskan untuk didasari pada kebutuhan atau kepentingan nasional hingga diberikan arahan untuk menggapai tujuan tersebut dan juga memberikan perlindungan pada

apa yang termasuk dan telah ditetapkan sebagai ‘Kepentingan Nasional’ (Rudi, 2002).

#### **1.4.1.3 *The 1951 Refugee Convention***

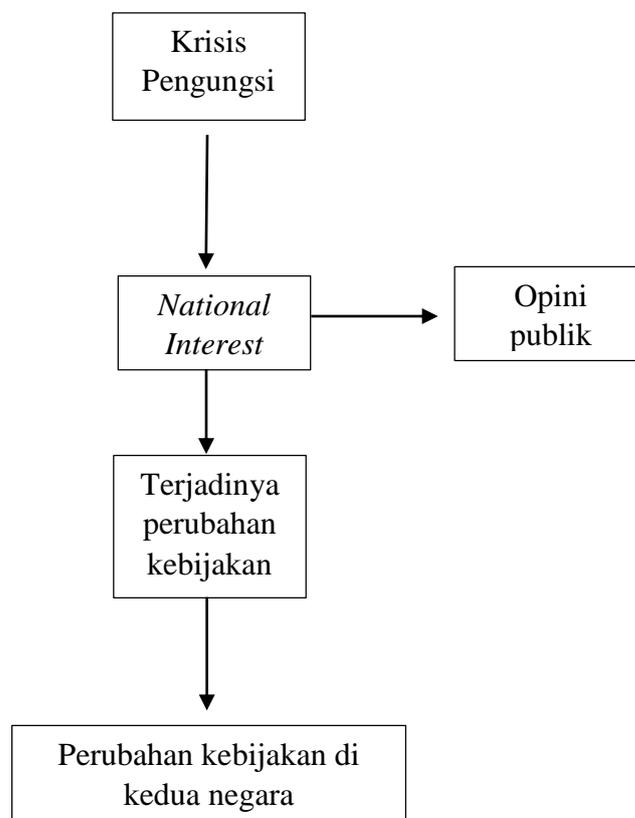
Konvensi Pengungsi 1951 merupakan dasar dari perlindungan pada pengungsi dan menjadi dokumen hukum utama atas pondasi kerja *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Konvensi Pengungsi 1951 mendefinisikan pengungsi yang dapat diakui secara internasional dan membedah perlindungan hukum, hak serta bantuan yang menjadi milik pengungsi. UNHCR berperan sebagai ‘penjaga’ seluruh dokumen tersebut. Konvensi ini juga memberikan bantuan kepada pemerintah negara-negara di dunia untuk menerjemahkan ke dalam undang-undang yang ada di negara tersebut guna memastikan bahwa pengungsi diberikan perlindungan dan juga dapat menghapus hak-hak mereka (UNHCR, 2023).

Meski pengungsi mendapatkan perlindungan dari beberapa pihak seperti organisasi UNHCR yang secara khusus memberikan perlindungan kepada pengungsi namun, di Finlandia dan Swedia mengalami kerugian yang dinilai cukup parah sehingga mengharuskan kedua negara tersebut merubah kebijakan mereka. Dengan berubahnya kebijakan imigrasi di Finlandia maupun Swedia dalam mengatasi krisis pengungsi yang terjadi, terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi perubahan kebijakan tersebut yaitu, keresahan masyarakat yang akhirnya timbul menjadi opini publik yang kuat, hingga partai politik yang lebih kuat. Tak hanya itu, kerugian yang dialami oleh Finlandia dan Swedia ketika menerima puluhan

ribu hingga ratusan ribu pengungsi seperti naiknya angka kriminalitas di kedua negara dengan pelaku dari para pengungsi. Dengan begitu, faktor-faktor paling utama tersebut membuat pemerintah di kedua negara mengambil keputusan untuk merubah kebijakan mereka.

### 1.5 Sintesa Pemikiran

Bagan 1.1 Sintesa Pemikiran



Sumber: Diolah oleh Peneliti

Diambil dari sintesa di atas, ditemukan dalam konsep kepentingan nasional dari kedua negara dengan adanya opini publik menjadi salah satu alasan kuat perubahan kebijakan dilakukan. Opini publik dari kedua negara menyerukan bahwa para pengungsi memberikan kerugian yang cukup berdampak dalam perekonomian Finlandia hingga kerusakan kesejahteraan

masyarakat di kedua negara. Dengan begitu, pemerintah Finlandia dan Swedia memutuskan untuk merubah kebijakan mereka yang awalnya terbuka menjadi tertutup. Persamaan dalam pengambilan keputusan pada kebijakan tersebut tidak lagi hal yang baru menilik kedua negara berada di satu kawasan, yaitu kawasan Eropa. Terdapat juga perbedaan dalam pengambilan kebijakan yang diadopsi oleh Finlandia yang tidak cukup berdampak di Swedia dalam bidang ekonomi.

## **1.6 Argumen Utama**

Diubahnya kebijakan di suatu negara, tidak bisa jika hanya mengambil satu faktor saja. Terdapat sejumlah faktor atau alasan yang mengharuskan suatu negara untuk merubah kebijakannya. Dalam krisis pengungsi yang melanda kawasan Eropa, khususnya Finlandia dan Swedia diharuskan untuk merubah kebijakan imigrasi mereka untuk mengatasi krisis tersebut. Meskipun kedua negara berada di satu kawasan yang menyebabkan beberapa kebijakan yang diambil adalah sama, terdapat perbedaan kebijakan yang ditemukan antara Finlandia dan Swedia antara lain, adanya perubahan kebijakan pajak di Finlandia untuk mendanai pengungsi hingga mengetatkan bantuan hukum dari negara untuk pengungsi. Sedangkan pada saat itu Swedia lebih berfokus pada *U-Turn Policy* dan integrasi pengungsinya.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Penulis menggunakan metode penelitian deskriptif yang akan menjelaskan mengenai perbedaan dari perubahan kebijakan imigrasi pemerintah Swedia dan Finlandia dalam mengatasi krisis pengungsi

tahun 2015-2017. Selain menggunakan metode deskriptif, penulis akan menggunakan Metode Komparatif Analisis. Sugiyono (2010) menyatakan bahwa metode komparatif ini mempunyai tujuan untuk memberikan perbandingan mengenai suatu variabel atau lebih, pada dua atau lebih sampel yang berbeda atau dalam waktu yang berbeda. Metode ini digunakan dengan tujuan untuk mengetahui perbandingan dalam perubahan kebijakan negara Finlandia dan Swedia dalam permasalahan yang sama yaitu krisis pengungsi (Sugiyono, 2010).

### **1.7.2 Jangkauan Penelitian**

Jangkauan penelitian yang peneliti ambil adalah pada tahun 2015 hingga 2021. Pemilihan rentang waktu diambil sebagai dasar bahwa di tahun 2015 adalah awal mula krisis pengungsi membludak di kawasan Eropa, juga dengan terjadinya perubahan kebijakan imigrasi yang terjadi di Finlandia dan Swedia. Sedangkan, tahun 2021 merupakan tahun terdekat terbaharuan dilakukannya penelitian. Dipilihnya tahun 2021 dikarenakan untuk mengetahui apakah perubahan kebijakan tersebut masih diimplementasikan hingga 2021.

### **1.7.3 Teknik Pengumpulan Data**

Menganut pada teknik pengumpulan data kualitatif, terdapat dua jenis pengumpulan data yaitu pengumpulan secara primer dan sekunder. Dalam pengumpulan data secara primer diperoleh dari seseorang atau individu yang ikut serta menyuarakan opini mereka, yang

dilakukan secara sukarela menggunakan cara seperti survei, observasi langsung, hingga wawancara.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis pengumpulan data secara sekunder. Adapun dengan data sekunder yang diambil oleh peneliti dikerjakan dengan metode studi literatur, di mana data tersebut berasal dari buku, website resmi, jurnal, hingga laman-laman berita yang terpercaya dan bukan didapat dari wawancara pada narasumber.

#### **1.7.4 Teknik Analisis Data**

Penulis memakai metode penelitian kualitatif dengan menggunakan teori-teori yang kemudian ditambahkan dengan metode analisis komparatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang didasari pada filsafat postpositiveisme atau sebuah konstruktif yang dipakai dalam penelitian pada sebuah situasi objek yang alamiah, di mana peneliti merupakan salah satu instrumen penting. Teknik pengumpulan data juga dilaksanakan secara triangulasi, gabungan dari observasi, wawancara, hingga dokumentasi. Data yang diperoleh condong pada data kualitatif, analisis data yang bersifat temuan potensi dan masalah, objek yang unik, makna dari sebuah kejadian, proses hingga hubungan sosial, kepastian atas kebenaran data, konstruksi sebuah fenomena hingga temuan hipotesis (Sugiyono, Metode Penelitian Komunikasi, 2021).

### **1.7.5 Sistematika Penulisan**

Guna mempermudah dalam memahami penelitian ini, berikut merupakan penjelasan secara garis besar mengenai isi dari penelitian.

BAB I merupakan bab awal yang berisi mengenai latar belakang permasalahan, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan juga sistematika penelitian.

BAB II berisi mengenai pengungsi dan faktor-faktor perubahan kebijakan dan alasan perubahan kebijakan di negara Finlandia dan Swedia saat mengatasi krisis pengungsi 2015.

BAB III perubahan kebijakan dan di Finlandia dan Swedia dan perbedaan kebijakan yang diambil dalam mengatasi krisis pengungsi tahun 2015-2017.

BAB IV diisi dengan kesimpulan dan saran dari penulis.