

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini jumlah pengungsi dan pencari suaka semakin meningkat terutama dengan adanya perang, konflik bersaudara dan juga kekerasan lainnya di dunia. Adapun perbedaan pengungsi dan pencari suaka mengacu pada konvensi 1951 tentang status pengungsi. UNHCR menjabarkan definisi dari pengungsi yaitu seorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan yang disebabkan oleh ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada di luar negara kebangsaannya sebab negaranya tidak dapat memberikan perlindungan. Pengungsi yang terpaksa meninggalkan negara asalnya, dan tempat tinggal sebelumnya baik hidup, rumah, kepemilikan dan keluarganya juga turut ditinggalkan. Maka, perlindungan dan bantuan terhadap orang tersebut menjadi tanggung jawab internasional.¹

Sedangkan, pencari suaka juga menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun harus melewati tahapan-tahapan untuk mendapat status pengungsi. Tahapan pertama yang dimulai sejak tahap pendaftaran suaka (pengajuan aplikasi suaka), dilanjutkan dengan interview dan keputusan untuk dapat status pengungsi. Apabila tidak bisa melewati tahap interview, maka status pengungsi akan ditolak.

¹ Kantor berita kemanusiaan. (2015). Ini perbedaan pengungsi dan pencari suaka. (Online). Available at: <http://www.kbknews.id/2015/05/13/ini-perbedaan-pengungsi-dan-pencari-suaka/> (Accessed on: August 20, 2018)

Selanjutnya, pencari suaka akan diberikan kesempatan banding atas permintaan aplikasi untuk dapat perlindungan internasional yang sebelumnya ditolak. Namun, kesamaan antara keduanya yaitu sama-sama mencari perlindungan internasional.²

Tahun 2015 juga menjadi puncak peningkatan arus pengungsi di negara-negara anggota Uni Eropa.³ Lebih dari 150.000 pengungsi memasuki Uni Eropa pada Agustus 2015, dengan total lebih dari setengah juta dalam setahun.⁴ Hal tersebut juga diperkuat dengan pernyataan dari Johannes Hahn, *Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations* yang menyatakan jika di tahun 2015, Eropa dan negara tetangga dari Suriah mengalami krisis pengungsi terbesar sejak berakhirnya perang dunia kedua yang berdampak terhadap semua orang.⁵

Pengungsi yang memasuki kawasan Uni Eropa merupakan pengungsi yang melarikan diri dari konflik internal Suriah dan ancaman ISIS.⁶ Dalam hal ini sebagian besar pengungsi mencoba menjangkau negara-negara Eropa yang berada di zona *Schengen*, meliputi 26 negara yang telah menghapuskan kontrol

² Pengungsi dan pencari suaka merupakan orang yang sama-sama mencari perlindungan internasional. Namun, yang membedakan adalah status pengungsinya. Untuk membedakan antara keduanya, pada penelitian ini pengungsi akan ditulis sebagai orang yang sudah mendapatkan status pengungsi resmi dari UNHCR, sedangkan asylum seeker merupakan pengungsi yang belum mendapatkan status resmi dari UNHCR sebab masih dalam proses pertimbangan.

³ European Commission. (2015). *Press release*. (online) Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6212_en.htm (Accessed on: July 29, 2018)

⁴ Barbara Tasch, and Mike Nudelman. (2015). *This map shows the routes of europe's refugee nightmare – and how it's getting worse*. (online). Available at: <https://www.businessinsider.com.au/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9> (Accessed on: July 02, 2018)

⁵ *ibid*

⁶ *ibid*

perbatasan dan memungkinkan pergerakan bebas manusia dan barang.⁷ Berikut

peta arus pengungsi yang masuk di kawasan Eropa:

Gambar 1.1. Peta Jalur Arus Pengungsi di Eropa



Sumber: (Nudelman dan Tasch, 2015)

Pada gambar di atas, banyak jalur yang harus dilewati oleh para pengungsi untuk mencapai negara tujuan. Berdasarkan gambar tersebut pengungsi Suriah harus melalui beberapa negara sebelum mencapai negara akhir, yakni Swedia (titik hitam). Pengungsi dari Suriah yang melarikan diri dari konflik internal Suriah dan ancaman ISIS, berusaha masuk ke Eropa melalui Turki, selanjutnya diteruskan ke Yunani. Tercatat pengungsi yang melalui Yunani sekitar

⁷ Barbara Tasch, and Mike Nudelman. (2015). *This map shows the routes of europe's refugee nightmare – and how it's getting worse.* (online). Available at: <https://www.businessinsider.com.au/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9> (Accessed on: July 02, 2018)

258.365 pengungsi melalui kapal dari Turki di tahun 2015. Selanjutnya Pengungsi bergerak melalui Makedonia dan Serbia ke Hungaria, serta banyak yang melanjutkan perjalanannya ke negara-negara kaya seperti Swedia. Jalur pergerakan pengungsi untuk menuju ke Swedia yaitu melalui Turki-Yunani-Makedonia-Serbia-Hungaria-Austria-Jerman-Denmark-Swedia.⁸

Berkaitan dengan hal tersebut, sebelum mencapai Swedia pengungsi harus melewati Denmark. Swedia dan Denmark menjadi tujuan bagi arus pengungsi terutama pengungsi Suriah.⁹ Hal ini disebabkan keduanya merupakan negara yang kaya serta memiliki kebijakan pengungsi yang lebih *soft* daripada yang lainnya.¹⁰

Mayoritas pengungsi bergerak melewati Denmark untuk menuju ke Swedia. Pada awal hingga pertengahan tahun 2015, jumlah aplikasi suaka untuk pengungsi yang masuk di Swedia berjumlah 33.324 aplikasi.¹¹ Sedangkan untuk Denmark mendapat pengajuan aplikasi suaka sebanyak 21.316 aplikasi di tahun 2015.¹² Pengungsi yang belum diakui UNHCR harus melakukan registrasi pencarian suaka (Aplikasi Suaka) untuk mendapatkan status pengungsi resmi

⁸Barbara Tasch dan Mike Nudelman. (2015). *This map shows the routes of Europe'S Refugee Nightmare-and How It's Getting Worse*. (online). Available at: <https://www.businessinsider.com.au/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9>. (Accessed on: July 02, 2018)

⁹ George Bowden. (2015). *Refugee crisis in europe explain through infographics laying bare current situation*. (online). Available at: https://www.huffingtonpost.co.uk/2015/10/27/europe-refugee-crisis-graphics-latest-developments_n_8398868.html?guccounter=1 (Accessed on: June 10, 2018)

¹⁰*ibid*

¹¹ Barbara Tasch, and Mike Nudelman. (2015). *This map shows the routes of europe's refugee nightmare – and how it's getting worse*. (online). Available at: <https://www.businessinsider.com.au/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9> (Accessed on: July 02, 2018)

¹² Danish immigration service. (2016). *Statistical overview migration and asylum 2015*. (online). Available at: <https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/6460D4F5-F48B-4724-9ED6-0BCD97683104/0/StatisticalOverview2015.pdf>

UNHCR yang mendapat perlindungan internasional.¹³ Oleh sebab itu, banyak pencari suaka yang mengajukan aplikasi suaka di Swedia dan Denmark.

Tabel 1.1. Jumlah Pengungsi Suriah Di Swedia Dan Denmark Tahun 2015-2016

No	Nama Negara Tujuan	Tahun	Jumlah Pengungsi Suriah
1	Swedia	2014	34.285
2	Denmark	2014	7.253
3	Swedia	2015	52.707
4	Denmark	2015	12.988

Sumber: (UNHCR Statistical Database, N.d)

Dari tabel di atas dapat dilihat peningkatan pengungsi jelas terjadi antara kedua negara. Oleh karena itu, pada akhir tahun 2015 pemerintah Swedia memberlakukan kontrol perbatasan yang lebih ketat untuk sementara. Dengan adanya kebijakan tersebut pengungsi akan lebih sulit untuk memasuki Swedia tanpa paspor yang valid atau dokumen identifikasi lainnya.¹⁴

Swedia melakukan kontrol perbatasan pada 12 November 2015 hingga 8 Mei 2016 terutama di pelabuhan yang berada di wilayah kepolisian bagian Selatan dan Barat serta di jembatan Öresund yang berbatasan dengan Denmark.¹⁵ Hal tersebut dilakukan sebagai bentuk respon terhadap ancaman atas keamanan negara. Dalam hal ini ancaman yang dimaksudkan adalah arus pengungsi yang terus meningkat di tahun 2015.¹⁶ Pembendungan arus pengungsi yang dilakukan

¹³UNHCR Indonesia, n.d. pencari suaka. available at: <http://www.unhcr.org/id/pencari-suaka> (Accessed On: June 23, 2018)

¹⁴Sweden.se. (2015). *Sweden and migration: the refugee challenge*. (online). available at: <https://sweden.se/migration/#2015> (Accessed on: May 25, 2018)

¹⁵ European Commission. (2016). *Questions & Answers: A coordinated EU approach for temporary internal border controls.pdf*

¹⁶ European Commission . (2015). *Press release*. (online). Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6212_en.htm (accessed July 2, 2018)

oleh Swedia berhasil menurunkan angka pencari suaka yang ingin mendapatkan status sebagai pengungsi sebanyak 162.000 di tahun 2015 menjadi 29.000 di tahun 2016.¹⁷ Pembendungan arus pengungsi yang dilakukan Swedia kemudian berdampak ke negara tetangga seperti Denmark sebagai negara yang menjadi pintu masuk menuju Swedia.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah **Bagaimana dampak kebijakan Swedia dalam membendung arus pengungsi terhadap kebijakan pengungsi Denmark tahun 2015-2016?**

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menganalisis dampak dari kebijakan Swedia dalam membendung arus pengungsi terhadap kebijakan pengungsi Denmark tahun 2015-2016.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah guna memberikan wawasan lebih lanjut kepada pembaca terkait dampak kebijakan Swedia setelah membendung arus pengungsi terhadap kebijakan pengungsi Denmark terutama di tahun 2015-2016. Peneliti juga berharap dengan adanya penelitian ini, peneliti mampu berkontribusi

¹⁷The Asylum Information Database. (2016). *Country report: Sweden*. (online). Available at: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_se_2016update.pdf hal.16 (Accessed On: July 02, 2018)

dalam bertambahnya referensi bagi pembaca terutama terkait penelitian bidang studi Hubungan Internasional.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1. Peringkat Analisis

Peringkat analisis merupakan metode analisis yang dilakukan dalam Hubungan Internasional terutama terkait kebijakan luar negeri suatu negara. Menurut Rourke terdapat tiga peringkat analisis yaitu Individu, negara dan sistem internasional.¹⁸ Peringkat analisis yang pertama yaitu individu. Pada peringkat analisis ini, peran seorang individu dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam psikologi, seorang individu berpengaruh untuk mengubah dan mempengaruhi pengambilan keputusan yang diambil oleh individu lainnya dalam konteks pengambilan keputusan kebijakan luar negeri oleh seorang pemimpin. Selain itu mental, persepsi, keyakinan akan suatu hal, serta kepribadian yang ada dalam diri seorang pemimpin akan mampu mempengaruhi keadaan dan keputusan yang diambil oleh pemimpin tersebut.¹⁹

Peringkat analisis kedua yaitu negara. Pada peringkat analisis ini, negara memiliki kewajiban untuk mencapai tujuan serta kepentingan nasional yang telah disusun oleh pemerintah berlandaskan kepentingan dari bangsa dan negara. Dalam peringkat analisis ini, kebijakan luar negeri dapat langsung diambil ketika ada pengaruh kuat dari dalam internal negara. Hal tersebut bertujuan untuk membantu

¹⁸ John T. Rourke. (2009). *International Politics on the World Stage*, 12th ed. New York : The McGraw-Hill Companies, hal. 65-74.

¹⁹ *ibid*

legislator, kelompok kepentingan serta aktor pembuat kebijakan lainnya dalam mengurangi keinginan pemimpin untuk membuat kebijakan atas keinginan sendiri.²⁰ Aktor yang dapat mempengaruhi suatu negara dalam pembuatan kebijakan yaitu aktor birokrasi, legislator, oposisi, pejabat politik, masyarakat, dan kelompok kepentingan.²¹

Peringkat analisis yang terakhir yaitu sistem internasional. Menurut Rourke analisis sistem internasional merupakan sebuah sistem digunakan untuk melihat pola interaksi seperti fenomena terjadinya koalisi, adanya frekuensi dan waktu dari bentuk kekuatan sistem, stabilitas sistem, respon terhadap perubahan institusi politik, norma-norma dalam sebuah tradisi yang menunjukkan sistem kemasyarakatan yang berkaitan dengan sosial politik yang dimiliki suatu negara. Sistem internasional didasarkan pada kekuatan masing-masing negara. Hal tersebut disebabkan oleh distribusi kekuatan yang berbeda di tiap-tiap negara dan negara diharapkan dapat mengendalikan kekuatannya masing-masing agar tidak ada negara yang mendominasi satu sama lain melainkan saling menyeimbangkan kekuatan dalam sistem internasional.²² Pada penelitian ini, peneliti menggunakan peringkat analisis sistem internasional.

²⁰ John T. Rourke. (2009). *International Politics on the World Stage*, 12th ed. New York : The McGraw-Hill Companies, hal. 78-80.

²¹ *Ibid*, hal. 81-87.

²² *Ibid*, hal. 91-99.

1.5.2. Landasan Teori

1.5.2.1. Efek Domino

Istilah efek domino pertama kali digunakan oleh Presiden Amerika Serikat, Dwight David Eisenhower terhadap kekhawatirannya pada ekspansi komunis yang akan memberikan dampak buruk di Asia Selatan. Dalam pidatonya, Eisenhower mengibaratkan negara-negara di Asia Selatan seperti “*falling domino*”. Ketika pada awalnya hanya diberikan suatu pengaruh pada satu titik, namun pada akhirnya pengaruh tersebut akan menular atau memberikan dampak pada domino lainnya. Kemudian hal ini akan memberikan dampak yang sangat fatal pada seluruh domino.²³ Sehingga apabila sebuah negara jatuh di bawah pengaruh komunisme, maka negara-negara tetangga juga akan terkena penyebaran komunisme tersebut di seluruh wilayahnya.

Sedangkan menurut Haluk Yergiin, efek domino digambarkan sebagai sebuah proses perpindahan atau efek menular baik positif maupun negatif. Proses perubahan atau penularan tersebut menunjukkan jika dampak dari penularan mengarah ke negara dengan jarak yang lebih dekat (negara tetangga) atau yang memiliki kesamaan baik politik, ekonomi, sosial, dan budaya dengan negara asal.²⁴ Karena kesamaan politik, ekonomi, sosial dan budaya suatu negara mempermudah negara tersebut untuk mengalami dampak dari penyebaran nilai

²³ Dwight D. Eisenhower. (1954). *Eisenhower's News Conference*, April 7, 1954, Public Papers of the Presidents.

²⁴ Haluk Yergiin. (2017). *Does Brexit Would Cause Domino Effect on Other European Union Countries? Is It The End of Regional Integrations?*. (online) Available at: https://www.researchgate.net/publication/315715397_Does_Brexit_Would_Cause_Domino_Effect_on_Other_European_Union_Countries_Is_It_The_End_of_Regional_Integrations. (Accessed on: May 10, 2018).

baik positif maupun negatif yang dilakukan negara asal. Sehingga, hal ini mengindikasikan bahwa letak geografis serta kesamaan nilai-nilai suatu negara dengan negara lainnya mempermudah proses efek domino yang nantinya dapat menyebar dan meluas ke negara lain.

Dalam konteks negara, efek domino memiliki keterkaitan dengan persepsi ancaman. Efek domino dapat memberikan dampak yang cukup signifikan bagi keamanan negara. Efek domino kemudian menimbulkan persepsi ancaman, karena adanya ancaman yang berasal dari luar.²⁵

1.5.2.2. Teori Persepsi Ancaman

Ancaman didefinisikan sebagai situasi suatu agen atau kelompok yang memiliki kemampuan atau niat untuk menimbulkan konsekuensi negatif terhadap agen ataupun kelompok lain.²⁶ Raymon Cohen menyatakan “*Threat perception is the decisive intervening variable between action and reaction in international crisis. When threat is not perceived, even in sources. Hence the phenomenon of surprise. Conversely, threat may be perceived, and countermeasures taken, even when the opponent possesses no malicious intent*”.²⁷ Sekalipun sesuatu itu berada di sumber ancaman, jika ancaman tidak dapat dirasakan maka tidak akan terjadi

²⁵ Mark Percy. (2018). *The Domino Theory & the Vietnam War: Definition & Eisenhower's Speech*. (online). Available at: <https://study.com/academy/lesson/the-domino-theory-the-vietnam-war-definition-eisenhowers-speech.html> (Accessed on: June 27, 2018)

²⁶ James W. Davis. (2000). *Threats and promises: The pursuit of international influence*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

²⁷ Raymon Cohen. (1978). *Threat Perception in international Crisis*. *Political Science Quarterly* Vol. 93, No. 1 (Spring, 1978), pp. 93-107. Available at: https://www.jstor.org/stable/2149052?seq=1#page_scan_tab_contents

hal yang mengejutkan dan ditakuti. Sebaliknya, jika ancaman dapat dirasakan maka akan langsung ada tindakan balasan sekalipun lawan tidak berniat buruk.

Berikut beberapa faktor yang mendorong munculnya persepsi ancaman menurut Stephen M. Walt, yaitu Pertama, *Aggregat power* yang terdiri dari sumber daya negara berupa populasi; kemampuan industri dan militer. Kedua, *geographic proximity* (negara yang dekat menimbulkan ancaman yang lebih besar dari negara yang jauh) dan *offensive power* (negara dengan kemampuan ofensif besar lebih mungkin dianggap sebagai ancaman dibanding negara dengan militer yang lemah). Jika sesuatu yang tampil agresif cenderung dianggap sebagai ancaman. *Aggressive intention* (suatu negara dirasa sebagai sebuah ancaman maka akan memprovokasi reaksi dari negara lain).²⁸

Geographic proximity sebagai faktor pendorong munculnya persepsi ancaman menjelaskan tentang seberapa dekat letak suatu negara dengan yang lain. Negara dengan kedekatan jarak akan mengalami ancaman yang lebih besar daripada yang jaraknya lebih jauh.²⁹ Kemampuan dalam memproyeksikan kekuatan menurun dengan adanya jarak tersebut. Dapat dikatakan jarak dan kedekatan suatu negara akan berpotensi menjadi ancaman karena berkurangnya kemampuan dalam menganalisis ancaman tersebut.

Kedekatan geografis yang memicu munculnya perasaan terancam berdampak pada pembuatan kebijakan. Dari observasi Zeev Maoz menyatakan jika perasaan terancam dari pembuatan keputusan, memunculkan pertanyaan

²⁸ Stephen Martin Walt. (1985). *Alliance Formation and the Balance of World Power*. *International Security* 9(4): 3-43.

²⁹ Stephen Martin Walt. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press. hal.22-23.

tentang mengapa akhirnya pembuat kebijakan butuh untuk membuat kebijakan.³⁰

Hal serupa juga dinyatakan oleh Richard S. Lazarus yaitu *“Threat perception refers to a decision-making problem that is characterized by the (anticipation of harm)”*.³¹ Persepsi ancaman inilah yang mengacu pada masalah pembuatan keputusan sebagai antisipasi kepada kerugian yang nantinya akan ditimbulkan.

1.5.2.3. Pengambilan Keputusan Luar Negeri

Menurut Graham T. Allison *“National security and national interest are the principal categories in which strategic goals are conceived”*.³² Dengan demikian, persepsi ancaman memicu pembuat kebijakan untuk menerapkan kebijakan antisipasi ancaman yang mengancam keamanan nasional dan kepentingan nasional.

Menurut William D. Coplin terdapat 3 determinan yang mempengaruhi pengambilan keputusan luar negeri yaitu politik dalam negeri, kondisi ekonomi dan militer serta konteks internasional.³³ Hal tersebut seperti yang dijelaskan dalam gambar berikut:

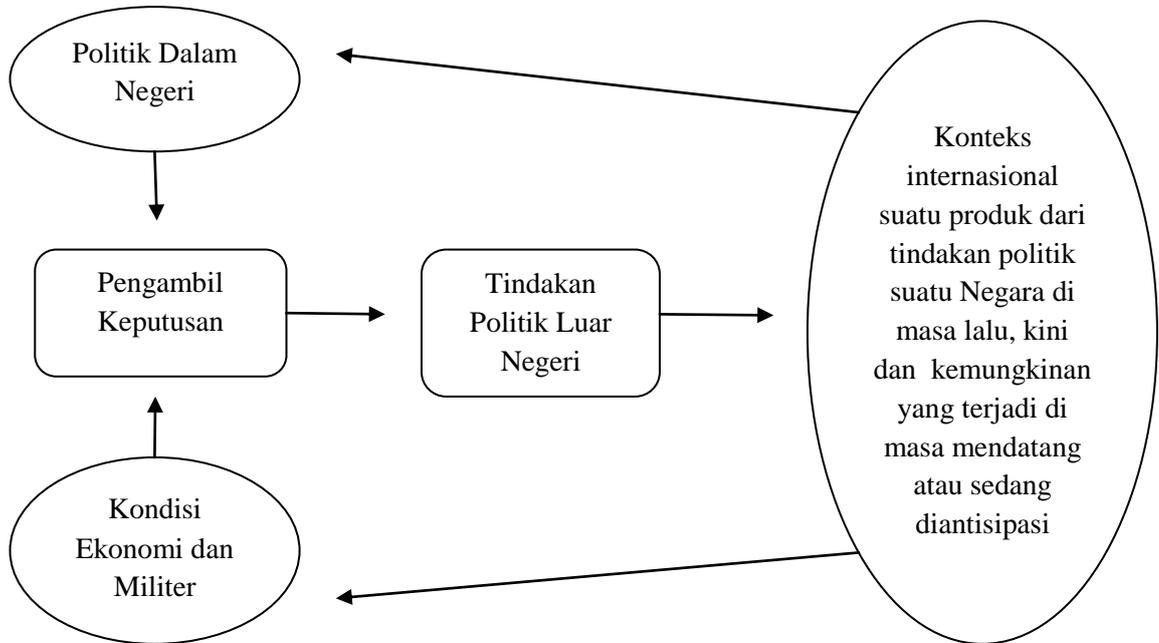
³⁰ Zeev Maoz. (1990). *National Choices and International Processes*. Cambridge: Cambridge University Press.

³¹ Richard S. Lazarus. (1968). *Psychological Stress and the Coping Process*. New York: McGraw-Hill.

³² Graham T. Allison. (1971). *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company. Hal. 33

³³ William D. Coplin. (1992). *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Bandung: Sinar Baru,

Gambar 1.2. Pengambilan Keputusan Menurut William D. Coplin.



Sumber: (Coplin, 1992)

Pertimbangan pertama yaitu politik dalam negeri. Pada pertimbangan politik dalam negeri, situasi politik dalam negeri berpengaruh terhadap perumusan serta pelaksanaan politik luar negeri.³⁴ Kondisi politik yang kurang kondusif membuat kebijakan luar negeri lebih tertutup sebab kondisi kurang kondusif tersebut berpotensi mendapatkan intervensi dari luar.

Kedua yaitu kondisi ekonomi dan militer. Pada pertimbangan ini, menyatakan jika kemampuan ekonomi dan militer suatu negara dapat berpengaruh terhadap interaksi negara tersebut dengan negara lainnya.³⁵ Suatu negara harus

³⁴ William D. Coplin. (1992). *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Bandung: Sinar Baru,

³⁵ *ibid*

memiliki kemampuan dan ketersediaan sumber daya untuk menciptakan kemampuan yang diperlukan dalam menopang politik luar negerinya salah satunya geografis seperti sumber daya alam.³⁶ Ekspor sumber daya alam tertentu ke negara yang tidak memiliki komoditas tersebut akan meningkatkan interaksi kerjasama antara kedua negara.

Ketiga yaitu konteks internasional. Pada pertimbangan ini, menyatakan jika situasi politik internasional pada waktu tertentu mempengaruhi suatu negara dalam bertindak dan berperilaku. Menurut Coplin terdapat tiga elemen penting dalam konteks internasional, yaitu: geografis, ekonomis dan politis.³⁷

Lingkungan internasional setiap negara terdiri dari beberapa lokasi geografi yang berbeda dan saling berkaitan dengan negara lain dalam sistem internasional.³⁸ Pertimbangan konteks internasional terutama faktor geografi berpengaruh besar terhadap pembuatan kebijakan luar negeri yang berkaitan dengan perbatasan. Menurut Teia N. Stein, perbatasan seperti sistem yang lebih dari sekedar garis untuk memisahkan negara. Namun juga berfungsi sebagai area, wilayah koridor, perbatasan merupakan tempat politik dan budaya saling berhadapan. Perbatasan juga merupakan pusat ekonomi, mempengaruhi hubungan luar negeri, mencerminkan nilai (ketakutan atau ancaman) dan dapat digunakan

³⁶ *ibid*

³⁷ *Op cit,*

³⁸ *Op cit,*

sebagai pemicu perang.³⁹ Oleh sebab itu perlu adanya upaya keamanan untuk mengamankan perbatasan terutama disebabkan ancaman dari luar.

Faktor ekonomi juga memainkan peran penting dalam menentukan kebijakan politik luar negeri. Melalui faktor arus barang dan jasa dapat mempengaruhi ketergantungan satu negara dengan negara lainnya. Begitu pula dengan politik, dinamika perpolitikan suatu negara dapat berpengaruh terhadap hubungan dengan negara lainnya.⁴⁰ Misalnya, sebuah negara demokratis akan cenderung melakukan hubungan kerjasama politik dengan negara yang demokratis juga.

1.5.2.4. Keamanan Perbatasan

Teia N Stein menyatakan jika perbatasan dapat menjadi gerbang masuknya ancaman dari luar menurutnya *“Borders are such a system. They are more than a line separating countries. They serve as areas, regions, corridors, frontiers, and political and cultural interfaces. They are also economic hubs, influence foreign relations, reflect values (and fears), and can be used to start wars”*.⁴¹ Tidak hanya sebagai pintu masuk ancaman, namun juga dapat memicu perang. Tidak heran jika area perbatasan selalu dilakukan upaya pengamanan atau sering disebut dengan keamanan perbatasan.

³⁹Teia N Stein. (2013). *Border Security: A Conceptual Model Of Complexity*. Monterey, California: Naval Postgraduate School. Pp-Xvii

⁴⁰ William D. Coplin. (1992). *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Sinar Baru, Bandung,

⁴¹ Teia N Stein. (2013). *Border Security: A Conceptual Model Of Complexity*. Monterey, California: Naval Postgraduate School. Pp-Xvii

Menurut Homeland Security, “*Border security is Protecting our borders from the illegal movement of weapons, drugs, contraband, and people, while promoting lawful entry and exit, is essential to homeland security, economic prosperity, and national sovereignty*”.⁴² Keamanan Perbatasan merupakan pengamanan wilayah perbatasan negara dari ancaman seperti pergerakan bebas penyelundupan senjata, narkoba dan manusia yang berpotensi melanggar hukum dan kedaulatan negara.

Keamanan Perbatasan sendiri terdiri dari tiga unsur elemen yang berbeda yaitu politik, federal dan agen rahasia.⁴³ Semuanya memiliki pengaruhnya sendiri-sendiri. Pertama, unsur politik menjelaskan tentang bentuk, prioritas, batas dan fungsi keamanan perbatasan yang ditetapkan dengan undang-undang, perjanjian internasional, pengawasan, dan putusan pengadilan. Selanjutnya yang kedua, agen-agen federal yang dipercaya untuk melaksanakan kegiatan sehari-hari yang berkaitan dengan keamanan perbatasan. Dalam federal sendiri, dalam lembaga institusi secara kolektif bekerja bersama menyelesaikan agenda dalam sistem politik. Terakhir yaitu aktor rahasia (agen rahasia). Agen rahasia ini mempengaruhi fungsi sistem dan bagian penting yang masuk dalam analisis sistem pada keamanan perbatasan⁴⁴

Meskipun keamanan memiliki arti yang luas, tidak terdefiniskan dan merupakan konsep sangat kompleks namun, asumsinya dengan memperluas fokus

⁴² Homeland Security. (2018). *Border security*. (online). Available at: <https://www.dhs.gov/topic/border-security>. (Accessed on: June 25, 2018).

⁴³ Michel J. Schwan. (2012). *Border cracks: approaching border security from complexity theory and system perspective*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.

⁴⁴*ibid*

pada program kontrol perbatasan, teknologi pengawasan dan melibatkan personil penegakan hukum, maka keamanan itu akan bisa dicapai.⁴⁵ Pada kontrol perbatasan dilakukan pengecekan terhadap keakuratan identitas atau *identity document check* terkait keterlibatan orang tersebut dengan aktivitas kriminal melalui jalur darat, laut maupun di bandara.⁴⁶ Kontrol perbatasan ini merujuk pada kontrol terhadap peningkatan dan keluarnya warga negara asing, *traveller* asing, pencari suaka dan kelompok lintas batas lain. Pada kontrol perbatasan, petugas keamanan perbatasan bertugas untuk memastikan jika dokumen identitas penumpang sudah sesuai dengan penumpang transportasi lintas negara tersebut.⁴⁷

Terdapat beberapa ancaman atau *threat* terhadap keamanan perbatasan menurut Willis, yaitu: 1) *flow of terrorists and their weapons*, 2) *drug smuggling*, and 3) *illegal migration*.⁴⁸ Menurut Willis ancaman-ancaman yang terjadi pada *border security* seperti arus terorisme dan persenjataannya, penyelundupan narkoba serta migrasi ilegal yang membawa arus manusia seperti arus pengungsi.

⁴⁵ Teia N. Stein. (2013). *Border security: a conceptual model of complexity*. California: Naval Postgraduate School Available at:

https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/39015/13Dec_Stein_Teia.pdf?sequence=1 hal.38

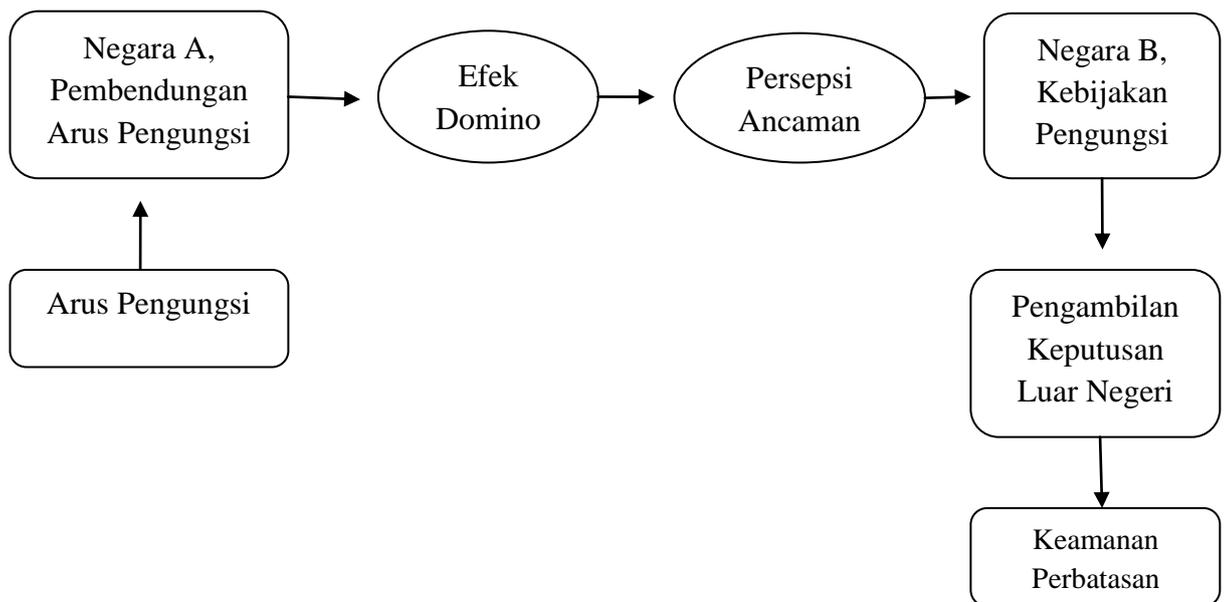
⁴⁶ HSB Identification, n.d. *Border Control*. (online) Available at: <https://www.hsb.nl/our-solutions/border-control/>. (Accessed on: July 02, 2018)

⁴⁷ *ibid*

⁴⁸ Henry H. Willis et al. (2010). *Measuring the Effectiveness of Border Security Between Ports-of-Entry*. (online). Available at: http://www.borders.arizona.edu/cms/sites/default/files/RAND_TR837-FINAL%20REPORT.pdf.

1.5.3. Sintesa Pemikiran

Gambar 1.3. Kerangka Pemikiran



Penjelasan dari sintesa teori di atas adalah, sebuah negara membuat kebijakan dan berpotensi menjadi efek domino kepada negara lain yang memiliki kedekatan jarak dengan negara tersebut. Efek domino menimbulkan persepsi ancaman. Persepsi ancaman muncul sebab adanya faktor pendukung seperti kedekatan geografi. Semakin dekat jarak suatu negara dengan negara lainnya maka negara tersebut berpotensi menjadi ancaman. Dalam penelitian ini, dampak dari kebijakan pembendungan arus pengungsi Negara A berpotensi menjadi ancaman bagi Negara B sebagai negara tetangga. Dengan adanya persepsi ancaman tersebut, mulai dibuat kebijakan luar negeri untuk mempertahankan keamanan nasional dengan melihat pertimbangan konteks internasional terutama dalam segi geografis. Segi geografis yang dimaksudkan berupa perbatasan sebagai

keamanan nasional negara yang perlu untuk dipertahankan terutama terhadap ancaman dari luar. Itulah sebabnya perlu dibuat pengamanan perbatasan oleh Negara B.

1.6. Hipotesis

Kebijakan pembendungan arus pengungsi yang dilakukan Swedia membawa dampak domino terhadap kebijakan pengungsi Denmark. Kedekatan geografis dengan Swedia justru meningkatkan persepsi ancaman bagi keamanan nasional Denmark berupa perbatasan yang menjadi pintu masuk arus pengungsi. Sehingga, Denmark merespon dengan melakukan pengamanan perbatasan berupa kebijakan kontrol perbatasan dalam bentuk patroli perbatasan dan menempatkan penjaga perbatasan untuk melakukan *Identity Document Check* kepada penumpang transportasi umum dan kendaraan yang masuk ke Denmark.

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1. Definisi Konseptual dan Definisi Operasional

1.7.1.1. Pengungsi

Menurut UNHCR, pengertian dari pengungsi dalam konvensi 1951 tentang status pengungsi yaitu orang yang dikarenakan mengalami ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan politik tertentu, serta berada di luar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut.⁴⁹ Ketika pengungsi meninggalkan negara asal atau tempat tinggalnya, meninggalkan hidup, rumah, kepemilikan dan keluarganya. Pengungsi tidak dapat dilindungi oleh negara asalnya sebab pengungsi tersebut terpaksa meninggalkan negaranya sehingga perlindungan dan bantuan kepada pengungsi menjadi tanggung jawab komunitas internasional.⁵⁰

Pengertian pengungsi menurut *Amnesty International* yaitu orang yang telah melarikan diri dari negaranya sendiri karena mereka menghadapi risiko pelanggaran hak asasi manusia yang serius di sana. Karena pemerintahnya sendiri tidak dapat atau tidak akan melindungi warganya tersebut, sehingga pengungsi tersebut dipaksa untuk mencari perlindungan internasional.⁵¹

Pada penelitian ini, pengungsi yang dimaksudkan adalah pengungsi yang berasal dari Suriah yang terpaksa keluar dari negaranya karena menjadi korban dari konflik di Suriah. Pengungsi Suriah mengalami peningkatan jumlah di tahun

⁴⁹ UNHCR Indonesia. n.d. *pengungsi*. (online) available at: <http://www.unhcr.org/id/pengungsi> (Accessed On: June 21, 2018)

⁵⁰ *ibid*

⁵¹ Amnesty International. n.d. *Refugees, asylum-seeker and migrant*. (online) available at: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>. (Accessed on: May 24, 2018)

2015 terutama di Denmark. Pengungsi Suriah menjadi ancaman bagi perbatasan Denmark yang menjadi pintu masuk dari pengungsi tersebut. Selain itu, pengungsi Suriah juga berkaitan dengan dinamika kebijakan pengungsi yang dibuat oleh Denmark terkait arus pengungsi di tahun 2016.

1.7.1.2. Kebijakan Pengungsi

Kebijakan pengungsi terkait dengan pemberian tempat tinggal seperti penampungan melalui ijin masuk yang didapat dari program kemanusiaan yang telah di seleksi di lingkup internasional. Untuk masuk ke suatu negara pengungsi dan suaka harus melalui seleksi nasional dan internasional untuk mendapat status sebagai pengungsi.⁵² Kebijakan pengungsi merupakan pernyataan resmi terkait dengan perlindungan, solusi maupun bantuan terhadap pengungsi atau tindakan lain untuk menanggapi masalah pengungsi seperti krisis pengungsi.⁵³

Pada penelitian ini, kebijakan pengungsi yang dimaksud yaitu berkaitan dengan kebijakan kontrol perbatasan sementara yang dilakukan oleh Denmark sebagai tanggapan dari dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pembendungan arus pengungsi Swedia. Dalam kontrol perbatasan sendiri menargetkan seleksi terhadap orang-orang yang masuk ke Denmark tanpa aplikasi suaka dan tanda identifikasi lainnya nantinya ditolak dan selanjutnya akan dikembalikan ke negaranya. Hal tersebut bertujuan untuk mencegah arus pengungsi yang masuk ke Denmark secara ilegal. Kontrol perbatasan sementara yang dilakukan oleh

⁵² Joanne Van Selm. (2005). Europe Policy: is there such a thing?. (online) Available at: <http://www.unhcr.org/research/working/42943ce02/european-refugee-policy-thing-joanne-van-selm.html> (Accessed on: June 08, 2018)

⁵³ James Milner. (2014). *Journal of Refugee Studies*, Volume 27, Issue 4, 1 December 2014, Hal. 477-494. Available at: <https://doi.org/10.1093/jrs/feu032>

Denmark dimulai pada 4 Januari 2016 di wilayah laut dan darat yang berbatasan dengan Jerman.

1.7.1.3. Keamanan Nasional

Keamanan nasional atau *National Security* menurut sistem hukum Latvia pasal 1, bagian 1 yaitu tindakan yang menargetkan negara dan masyarakat, yang diarahkan pada posisi untuk menjamin kemerdekaan negara, tatanan konstitusional dan integritas teritorial, prospek masyarakat terhadap pembangunan bebas, kemakmuran dan stabilitas.⁵⁴ Keamanan nasional merupakan suatu keadaan atau kondisi nilai-nilai dari warga negara yang paling berharga, keyakinan, cara hidup demokratis, institusi pemerintahan, persatuan serta kesejahteraan sebagai bangsa dan rakyat yang dilindungi secara permanen untuk terus ditingkatkan.⁵⁵

Pada penelitian ini, keamanan nasional yang dimaksudkan merujuk pada pengamanan perbatasan Denmark yang menjadi pintu masuk arus pengungsi yang menuju Swedia dari Jerman. Setelah adanya kebijakan kontrol perbatasan Swedia, perbatasan Denmark yang masih terbuka dan merupakan jalur masuk pengungsi hanya yang berbatasan dengan Jerman. Sehingga kontrol perbatasan dilakukan di perbatasan Denmark dengan Jerman. Kontrol perbatasan yang dilakukan yaitu dengan melakukan patroli perbatasan dan *identity document check* di jalur darat, laut maupun di bandara.⁵⁶ Terutama yang berbatasan dengan Swedia dan Jerman.

⁵⁴ Jānis Teivāns-Treinovskis and, Nikolajs Jefimovs. (2012). *State National Security: Aspect Of Recorded CRIME. journal of Security and Sustainability Issues*. Hal. 41–48. Available at: www.lka.lt/index.php/lt/217049/

⁵⁵ N.n, N.d. *Threat To National Security*. Available At: [Http://www.dlsu.edu.ph/offices/sps/rotc/pdf/ms1/threat-natlsecurity.pdf](http://www.dlsu.edu.ph/offices/sps/rotc/pdf/ms1/threat-natlsecurity.pdf)

⁵⁶ HSB Identification. 2017. Border control. (online) Available at: <https://www.hsb.nl/our-solutions/border-control/> (Accessed on: July 02, 2018)

1.7.1.4. Patroli Perbatasan

Patroli perbatasan merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mendeteksi dan mencegah masuknya teroris, senjata pemusnah masal, ilegal imigran serta kelompok lintas batas lain, penyelundupan narkoba dan kejahatan lainnya.⁵⁷ Bersama dengan petugas penegak hukum lainnya patroli perbatasan membantu menjaga perbatasan yang berfungsi untuk memfasilitasi dan mengontrol masuk dan keluarnya aliran manusia dan barang secara legal dan mencegah penyelundupan barang dan manusia secara ilegal di kawasan perbatasan.⁵⁸

Pada penelitian ini, patroli perbatasan yang dimaksudkan yaitu Denmark melakukan patroli perbatasan dengan menempatkan 160 petugas keamanan di kawasan Schleswig-Holstein yang berdekatan dengan kota Flensburg Jerman.

1.7.1.5. Identity Document Check

Identitas merupakan referensi spesifik terkait seseorang. Identitas merupakan informasi penting yang ada dalam paspor seseorang meliputi nama, tanggal dan tempat lahir, jenis kelamin dan kewarganegaraan. Di beberapa negara beberapa karakteristik unik yang ada pada identitas seseorang seperti etnis, klan dan nama-nama orang tua atau keluarga.⁵⁹ Dokumen identitas dapat digunakan

⁵⁷ Schwan, Michel J. (2012). *Border cracks: approaching border security from complexity theory and system perspective*. Monterey, California: Naval Postgraduate School. Available at: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a574028.pdf>

⁵⁸ U.S. Custom and Border Protection. (N.d). *what is the border patrol and what is its mission?*. Available at: <https://www.cbp.gov/faqs/what-border-patrol-and-what-its-mission>. (Accessed on: June 09, 2018)

⁵⁹ Udiregerlverk.no. (2011). *Control of persons and checks of original identity documents in in connections with applications for visas and residence permit*. (online) Available at: <https://www.udiregerlverk.no/en/documents/udi-circulars/rs-2011-040e/> (Accessed on: July 05, 2018)

untuk membuat paspor, visa untuk bekerja, sekolah, mengunjungi teman dan keluarga yang ada di luar negeri.⁶⁰

Identity document check merupakan pemeriksaan dokumen terhadap orang yang mengajukan permohonan dan dilakukannya pemeriksaan terhadap keaslian dokumen identitas tersebut. Dokumen identitas yang asli adalah dokumen yang dikeluarkan oleh otoritas yang tepat dengan cara yang benar dan legal.⁶¹ Pemeriksaan terhadap dokumen identitas terhadap pemohon meliputi pemeriksaan foto, warna rambut, warna mata dan sebagainya. Kecocokan pernyataan pemohon dengan hal-hal terkait isi dari dokumen identitas juga diperhatikan.⁶² Pengecekan terhadap dokumen identitas seperti paspor, visa, dan dokumen perjalanan akan dilakukan di jalur darat, laut maupun di bandara.⁶³

Pada penelitian ini, pengecekan dokumen identitas yang dimaksud adalah pengecekan terhadap dokumen identitas berupa paspor, visa, dokumen perjalanan dan sebagainya milik penumpang transportasi umum serta kendaraan yang masuk ke Denmark dari Jerman dan Swedia.

⁶⁰ Home Affairs Republic of South Africa. (N.d). *identity document*. (online) Available at: <http://www.dha.gov.za/index.php/civic-services/identity-documents> (Accessed on: July 06, 2018)

⁶¹ Udiregerverket.no. (2011). *Control of persons and checks of original identity documents in in connections with applications for visas and residence permit*. (online) Available at: <https://www.udiregerverket.no/en/documents/udi-circulars/rs-2011-040e/> (Accessed on: July 05, 2018)

⁶² *ibid*

⁶³ HSB Identification. (2017). *Border control*. (online) Available at: <https://www.hsb.nl/our-solutions/border-control/> (Accessed on: July 02, 2018)

1.7.2. Tipe Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif sendiri merupakan penelitian yang berupa penjelasan terkait sebab akibat. Penelitian ini menjelaskan tentang dua variabel yang saling berkaitan. Penelitian eksplanatif ini membentuk hipotesa untuk diuji dengan data yang telah ada. Data yang digunakan mampu untuk membantu hipotesa atau menyangkal hipotesa yang ada.⁶⁴ Pada penelitian ini menggunakan penelitian eksplanatif yang diimplementasikan untuk menjelaskan terkait dampak kebijakan Swedia dalam membendung arus pengungsi berimbas kepada kebijakan pengungsi Denmark.

1.7.3. Jangkauan Penelitian

Jangkauan waktu yang digunakan pada penelitian ini adalah tahun 2015-2016. Karena pada rumusan masalah membahas tentang dampak kebijakan pembendungan arus pengungsi oleh Swedia terhadap kebijakan pengungsi Denmark, maka jangkauan waktu yang diambil antara kebijakan Swedia yaitu di tahun 2015 hingga kebijakan pengungsi Denmark muncul yaitu di tahun 2016. Untuk jangkauan ruang yang digunakan yaitu terkait dengan pemerintahan Swedia, pemerintahan Denmark, serta arus pengungsi terutama pengungsi Suriah.

⁶⁴N.n, n.d. *Research Methods. CODWAP Website*, (online) available at: <http://www.codwap.hs-bremen.de/02%20Material/ENGG%206202-Research%20Methods.pdf> Accessed on: April 10, 2018.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini menggunakan studi literatur atau kepustakaan yang didapatkan dari penelitian sebelumnya.⁶⁵ Data yang telah dihimpun dan digunakan oleh peneliti berasal dari situs pemerintah Denmark dan Swedia serta situs resmi Uni Eropa. Selain itu data lainnya yang dihimpun oleh peneliti juga berasal dari buku, jurnal online, artikel, sumber terpercaya lainnya di internet.

1.7.5. Teknik Analisis Data

Menurut Newman, penelitian kualitatif merupakan penelitian yang mengumpulkan data teknik berupa data lunak atau dalam bentuk kata-kata, kalimat, foto serta simbol. Sebaliknya penelitian kuantitatif merupakan penelitian yang dalam pengumpulan data menggunakan data yang keras atau berupa data angka.⁶⁶

Pada penelitian ini peneliti menggunakan analisis data penelitian kualitatif. Pada analisis data penelitian kualitatif, upaya yang dilakukan yaitu melalui bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milah data menjadi satuan yang dapat dikelola, serta mensintesiskan, mencari dan menemukan pola, menemukan sesuatu yang penting dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.⁶⁷

⁶⁵Ulber Silalahi. (2006). *metode penelitian sosial*. Bandung: Unpar Press.

⁶⁶Lawrence Neuman. (2011). *Social Research Methods: Quantitative and Quantitative Approaches*. Boston: 7th edition Pearson Education, Inc. Hal.186

⁶⁷Robert C. Bogdan dan Sari Knopp Bilken. (1982). *Qualitative research for education: An introduction to theory and method*. Hal : 17

1.7.6. Sistematika Penulisan

Di dalam penelitian ini peneliti menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini terdiri dari Pendahuluan yang terdiri dari gambaran umum tentang permasalahan objek yang diteliti, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dari penelitian yang dilakukan, landasan teori, sintesa pemikiran, hipotesis, metodologi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data dan sistematika penulisan.

Bab II Kebijakan Swedia, Efek Domino serta Persepsi Ancaman Denmark

Pada bab ini, peneliti akan menjelaskan tentang dinamika kebijakan Swedia terkait arus pengungsi tahun 2015 serta pengaruh efek domino dan persepsi ancaman dari kontrol perbatasan Swedia terhadap pembuatan kebijakan Denmark terkait pengungsi.

Bab III Patroli Perbatasan dan *Identity Document Check* sebagai Bentuk *Denmark's Border Security*

Setelah pada bab sebelumnya dijelaskan terkait kontrol perbatasan Swedia yang menimbulkan efek domino dan persepsi ancaman terhadap pembuatan kebijakan Denmark terkait pengungsi. Maka, pada bagian ini peneliti akan menjelaskan tentang bentuk dari kebijakan pengungsi yang dikeluarkan Denmark

yaitu patroli perbatasan dan pengecekan dokumen identitas atau *identity document check*.

Bab IV Penutup

Pada bab ini penelitian akan berisi tentang kesimpulan dan saran dari peneliti terkait penelitian dari Bab I hingga Bab III.