

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara-negara Uni Eropa (UE) seringkali menjadi tujuan utama bagi banyak orang yang mengungsi akibat peperangan di negara asal mereka. Denmark adalah salah satu negara yang menjadi tujuan para pengungsi meskipun dikenal ketat akan kebijakan imigrasinya, terutama dalam penerimaan pencari suaka dan pengungsi. Denmark sangat membatasi penerimaan pengungsi untuk menjaga keberlanjutan sistem *welfare state* dan mencegah penyalahgunaan bantuan negara yang dapat merusak kepercayaan politik warganya (Fondapol, 2023). Tidak terkecuali, pada momentum perang Rusia-Ukraina pada Februari 2022 yang telah menyebabkan lebih dari 650.000 orang Ukraina menjadi *displaced person* di negara-negara Uni Eropa (UE) (European Union, 2022).

Denmark dikenal sebagai negara yang tidak ramah untuk para pencari suaka. Pada 21 Januari 2021, *the Danish Minister For Immigration and Integration*, Mattias Tesfaye menjelaskan dalam wawancara surat kabar Politiken, bahwa pemerintah tidak menginginkan kedatangan pencari suaka di Denmark karena berencana menerapkan sistem suaka baru yang mengacu pada tujuan *Zero Asylum* (Davidsen-Nielsen, 2021). Penjelasan Mattias Tesfaye dikonfirmasi oleh Perdana Menteri Denmark Mette Frederiksen pada sehari

setelahnya dalam diskusi parlementer bersama Pia Kjersgaard dari The Far-Right Danish People's Party:

“That’s what our target is. Of course, we can’t promise it. We can’t promise zero asylum seekers but we can creat a vision, like we did before the election, that we want a new asylum system and then do what we can to implement it.” (The Local News, 2021).

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa Perdana Menteri Mette Frederiksen ingin mengurangi jumlah permohonan suaka di Denmark menjadi nol. Pernyataan *Zero Asylum* berdampak terhadap kebijakan pengungsi yang telah tinggal di Denmark. Pemerintah Denmark mulai mencabut izin tinggal pengungsi Suriah yang telah lama tinggal sejak migrasi besar ke Eropa pada 2015-2016, dengan alasan bahwa kondisi negara asal mereka dianggap telah aman untuk dihuni kembali (Barry, 2021). Selain itu, pemerintah Denmark juga telah meloloskan Undang-Undang terkait rencana pengadaan pusat suaka di luar Eropa dengan bekerja sama dengan negara mitra salah satunya adalah Rwanda (Silva, 2021). Hal tersebut diperkuat oleh, seorang juru bicara pemerintah Denmark, Rasmus Stoklund dalam wawancara bersama lembaga penyiaran DR:

“If you apply for asylum in Denmark, you know that you will sent back to a country outside Europe, and therefore we hope that people will stop seeking asylum in Denmark.” (Skydsgaard, 2021).

Namun, kebijakan *Zero Asylum* mulai bergeser sejak Denmark menerima banyak pengungsi Ukraina pada tahun 2022. Pemerintah Denmark mengesahkan Undang-Undang khusus yang diberi nama *Special Act on*

Displaced Persons From Ukraine yang mulai disahkan pada 16 Maret 2022 untuk mengatur skema pemberian suaka khusus untuk pengungsi Ukraina (Folketinget, 2022). Dalam hal ini terdapat fenomena menarik untuk diteliti, karena Denmark yang sebelumnya ingin mencapai *Zero Asylum* menjadi terbuka dengan kedatangan pengungsi Ukraina melalui pemberian suaka khusus. *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* disahkan setelah pengaktifan *Temporary Protection Directive* (TPD) oleh Uni Eropa (UE) pada 4 Maret 2022 (European Union, 2022). TPD adalah arahan khusus Uni Eropa (UE) kepada negara anggota untuk memberikan perlindungan sementara bagi orang-orang dalam situasi darurat. TPD UE tahun 2022 ditujukan untuk seluruh warga Ukraina yang terdampak perang Rusia-Ukraina, termasuk warga negara lain (non-Ukraina) dan orang-orang tanpa kewarganegaraan yang tinggal secara sah di Ukraina (Infomigrants, 2022).

Special Act memiliki skema yang berbeda dengan skema suaka Denmark pada umumnya. Skema pengajuan suaka di Denmark pada umumnya melalui proses yang panjang, seperti diharuskan tinggal di pusat penerimaan untuk menjalani wawancara dan pemeriksaan menyeluruh yang dapat memakan waktu selama 6 bulan sampai 2 tahun sebelum diterima menjadi pengungsi yang resmi. Pencari suaka juga tidak diizinkan untuk bekerja hingga permohonan suaka disetujui, mereka dapat mengajukan izin bekerja jika memang ada penundaan persetujuan selama 6 bulan (Context News, 2023). Hal tersebut berbanding terbalik dengan skema dalam *Special Act on Displaced Person From Ukraine* yang cenderung melalui prosedur lebih cepat tanpa ada

pemeriksaan atau penilaian pribadi selain kewarganegaraan. Dalam hal ini pengungsi Ukraina mendapat akses kehidupan yang lebih lengkap. Pengungsi Ukraina tidak berpotensi mengalami pencabutan izin tinggal seperti yang telah terjadi pada pengungsi Suriah di Denmark. Pengungsi Ukraina juga dikecualikan dari *Jewellery Law* (Undang-Undang yang memberi kewenangan kepada otoritas Denmark untuk menyita uang tunai, perhiasan, dan barang berharga hingga 1.340 euro dari pengungsi untuk membiayai penerimaan dan penginapan mereka) yang sebelumnya diterapkan kepada pengungsi negara lain (Hardman, 2022). Hal tersebut tentunya tidak sejalan dengan tujuan *Zero Asylum* Denmark, yang semula menerapkan kebijakan suaka cukup ketat dengan tujuan tidak menarik pencari suaka ke Denmark. *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* cenderung lebih mempermudah penerimaan pengungsi daripada kebijakan suaka di Denmark pada umumnya.

Di Denmark jumlah pengungsi Ukraina meningkat dari waktu ke waktu, khususnya sejak diberlakukannya *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* pada 16 Maret 2022. Pada November 2024, pemerintah Denmark telah memperpanjang durasi izin tinggal pengungsi Ukraina hingga 17 Maret 2026 (Danish Immigration Service, 2024). Berikut tabel yang menunjukkan laju peningkatan warga Ukraina di Denmark dari tahun 2021-2024, yang telah dianalisis oleh penulis dari website resmi Statistics Denmark.

Tabel 1.1 Jumlah Warga Ukraina di Denmark Tahun 2021-2024

TAHUN	QUARTER (KUARTAL)			
	Q1 Januari, Februari, Maret	Q2 April, Mei, Juni	Q3 Juli, Agustus, September	Q4 Oktober, November, Desember
2021	15.015 Jiwa	15.138 Jiwa	15.474 Jiwa	16.014 Jiwa
2022	16.422 Jiwa	17.919 Jiwa	38.632 Jiwa	41.095 Jiwa
2023	42.468 Jiwa	43.633 Jiwa	43.885 Jiwa	44.286 Jiwa
2024	44.811 Jiwa	45.591 Jiwa	46.708 Jiwa	48.255 Jiwa

(Sumber: Analisis Penulis, 2025)

Berdasarkan **Tabel 1.1**, dapat dilihat bahwa jumlah warga Ukraina di Denmark yang awalnya berjumlah 16.014 orang pada akhir tahun 2021, meningkat 3 kali lipat menjadi 41.095 orang pada akhir tahun 2022 setelah *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* diberlakukan (Statistics Denmark, 2024). Denmark memberikan izin tinggal kepada orang-orang Ukraina dengan kriteria: (1) Warga negara Ukraina yang tinggal di Ukraina sebelum dan sampai 24 Februari 2022; (2) Pengungsi dengan izin tinggal di Ukraina (bukan pelajar atau pekerja); (3) Warga negara Ukraina yang tinggal di Denmark pada tanggal 24 Februari 2022; (4) Pasangan atau mitra dari mereka yang disebutkan sebelumnya; (5) Anak-anak dari mereka yang disebutkan sebelumnya; (6) Anggota keluarga dekat dari mereka yang disebutkan yang sebelum dan sampai tanggal 24 Februari 2022; dan (7) Mereka yang telah

menjalinkan kehidupan berkeluarga di tempat tinggal yang sama dengan mereka yang telah disebutkan sebelum dan sampai dengan tanggal 24 Februari 2022 (Folketinget, 2022). Mereka yang termasuk dalam kategori nomor 1-3 harus mengajukan permohonan izin tinggal dari dalam Denmark, sedangkan kategori nomor 4-7 dapat mengajukan permohonan baik di dalam Denmark maupun dari luar negeri. Selain itu, *Special Act* juga telah mengatur hak pengungsi Ukraina terkait hak untuk bekerja dan sekolah, akses terhadap layanan kesehatan, hak atas tunjangan sosial dan program integrasi nasional (termasuk pelatihan bahasa dan keterampilan kerja), serta akomodasi sementara di kotamadya (4 hari setelah memperoleh izin tinggal).

Untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif, penulis mengacu pada penelitian terdahulu untuk menentukan jeda dalam penelitian. Penulis telah merangkum beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan topik ini. Pertama, skripsi yang ditulis oleh Nadya Shalsabillah (2023), dengan judul “Analisis Kebijakan Denmark Dalam Penanganan Pengungsi Ukraina” berfokus pada kebijakan Denmark yang mengecualikan pengungsi Ukraina dari *Jewellery Law* (Shalsabillah, 2023). Skripsi ini menggunakan teori lima proses tingkat regionalisme untuk menganalisis tingkat regionalisme antara para aktor, serta teori *international norms* dalam perspektif konstruktivisme untuk menganalisis alasan, implementasi dan dampak dari kebijakan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terbentuknya kebijakan pengecualian *Jewellery Law* disebabkan oleh identitas yang dimiliki Ukraina sebagai negara tetangga

Eropa dan bentuk konformitas Denmark terhadap arahan TPD oleh Uni Eropa (UE) dalam menyikapi krisis pengungsi di kawasannya.

Kedua, penelitian dalam artikel jurnal tahun 2024 oleh Heavy Nala Estriani dan Nurul Qomaria, berjudul “*Examining the Securitization of Refugees in Denmark: The Impact of Right-Wing Political Agendas*” berfokus pada analisis pengaruh partai sayap kanan terhadap kebijakan pengungsi Denmark (Estriani & Qomaria, 2024). Tulisan ini menggunakan teori sekuritisasi dalam *Copenhagen School* untuk menjelaskan bagaimana partai sayap kanan Denmark (*Danish People’s Party*) menggambarkan pencari suaka dan pengungsi sebagai ancaman hingga terciptanya kebijakan pengungsi di perbatasan. Hasil dan pembahasan dari penelitian ini menunjukkan bahwa partai sayap kanan cenderung men-sekuritisasi pengungsi non-barat yang menyebabkan munculnya *xenophobia* (ketakuran, kebencian, ketidaksukaan seseorang terhadap orang asing) di kalangan penduduk asli Denmark, terutama pada pengungsi muslim yang kerap dikaitkan dengan ekstremisme dan terorisme. Dalam pemerintahan, partai sayap kanan telah memberikan pembenaran terhadap pernyataan yang condong ke arah *xenophobia*, *Islamphobia*, dan rasisme terhadap penduduk asing, yang menyebabkan kemunduran nilai-nilai multikulturalisme, toleransi, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Ketiga, artikel jurnal karya Anadza, Pasopati, dan Syarifuddin (2023), berjudul “*Questioning Universal Humanism: The European Double Standard on Refugee*” berfokus pada analisis bagaimana solidaritas regional di antara negara-negara Eropa mempengaruhi perbedaan penerimaan pengungsi asal

Eropa yakni Ukraina dan non-Eropa yakni Suriah. Penelitian ini menggunakan teori Humanisme Universal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada kenyataannya, konsep humanisme universal yang diciptakan oleh Eropa tidak diterapkan secara universal, melainkan hanya untuk wilayah Eropa saja. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam merespon penerimaan pengungsi, istilah solidaritas regional lebih sesuai untuk Eropa, dibandingkan konsep humanisme universal itu sendiri yang seharusnya menjunjung ketidakberpihakan dan memandang semua manusia sebagai anggota keluarga. (Anadza, Pasopati, & Syarifuddin, 2023).

Dari ketiga penelitian tersebut, meskipun membahas topik kebijakan pengungsi, namun secara keseluruhan belum dapat menjawab alasan yang menyebabkan perubahan kebijakan Denmark yang semula mengacu pada *Zero Asylum* menjadi terbuka secara khusus untuk pengungsi dari Ukraina di tahun 2021-2024. Dengan demikian hal ini menjadi jeda penelitian yang akan diteliti dalam skripsi ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah mengapa terjadi perubahan kebijakan luar negeri Denmark dari *Zero Asylum* menjadi terbuka secara khusus untuk pengungsi Ukraina melalui *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* pada tahun 2021-2024?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Secara umum, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai syarat pemenuhan gelar Strata 1 (S1) program studi Hubungan Internasional di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Tujuan Khusus

Secara khusus, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Denmark yang sebelumnya menerapkan *Zero Asylum*, menjadi terbuka secara khusus untuk warga Ukraina dalam *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* tahun 2021-2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoritis, penelitian ini membantu untuk memperdalam pemahaman tentang teori perubahan kebijakan luar negeri oleh Eidenfalk dalam konteks untuk kebijakan pengungsi di suatu negara. Melalui studi kasus kebijakan luar negeri Denmark terhadap pengungsi Ukraina, penelitian ini dapat menguraikan proses perubahan kebijakan luar negeri dalam merespons situasi internasional, dengan menyoroti faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya perubahan kebijakan tersebut. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pihak-pihak yang tertarik pada isu perubahan kebijakan luar negeri dan pengungsi, serta dapat menjadi acuan bagi penelitian-penelitian selanjutnya dalam konteks penerimaan pengungsi di Denmark.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Change*)

Bidang penelitian *foreign policy change* atau perubahan kebijakan luar negeri pertama kali muncul pada tahun 1980-an dan mulai berkembang pesat pada awal dan akhir tahun 1990-an. Studi perubahan kebijakan luar negeri telah sukses menghasilkan model-model baru dan dianggap sebagai bidang studi yang sangat penting. Studi ini berguna untuk memahami faktor-faktor atau alasan yang mendasari sebuah negara mengubah kebijakan luar negerinya, baik dalam skala kecil maupun besar. Faktor-faktor tersebut penting untuk dipelajari karena berkaitan dengan tindakan yang diambil negara dalam sistem politik internasional (Eidenfalk, 2009).

Terdapat banyak jenis model dalam teori perubahan kebijakan luar negeri yang dikembangkan oleh para akademisi. Namun, tidak semua model tersebut dapat dijadikan sebagai landasan dalam setiap topik penelitian, karena masing-masing model memiliki fokus yang berbeda-beda sesuai dengan konteksnya. Untuk menjelaskan topik dalam penelitian ini, penulis menggunakan *foreign policy change theory* atau teori perubahan kebijakan luar negeri yang digagas oleh Joakim Eidenfalk dalam disertasinya untuk University of Wollongong. Penulis menilai model dalam teori perubahan kebijakan luar negeri oleh Eidenfalk lebih spesifik dan sesuai untuk menganalisis fokus dalam penelitian ini taerkait proses perubahan kebijakan luar negeri Denmark terhadap penerimaan pengungsi.

Model yang dikemukakan oleh Eidenfalk mengidentifikasi sejumlah sumber perubahan (*source of change*) yang dihubungkan dengan jendela kesempatan (*window of opportunity*) menuju proses pengambilan keputusan yang menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Maka model ini bertujuan untuk menjelaskan suatu hal yang telah terjadi daripada memprediksi perubahan kebijakan luar negeri di masa mendatang. Model ini membagi sumber perubahan yang terdiri dari faktor domestik dan faktor internasional. Masing-masing di dalam faktor-faktor terdapat berbagai kategori yang dijelaskan pada sub bab berikutnya.

1.5.1.1 Faktor Perubahan Domestik

Faktor domestik selalu berperan besar dalam mempengaruhi dan menekan pemerintah untuk mengubah kebijakan luar negeri. Para pemimpin perlu mempertimbangkan faktor domestik ketika membuat suatu kebijakan luar negeri, karena keberlangsungan kekuasaan mereka sangat bergantung pada dukungan publik di dalam negeri (Eidenfalk, 2009). Eidenfalk menguraikan sumber perubahan faktor domestik dalam lima hal, diantaranya yakni: (1) birokrasi; (2) opini publik; (3) media; (4) kelompok kepentingan; dan (5) partai politik (Eidenfalk, 2009).

Pertama, birokrasi yakni suatu kelompok dalam pemerintahan yang secara efektif dapat mengadvokasi perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Proses birokrasi yang lambat dan prosedur yang kaku sering menjadi hambatan yang harus diperbaiki untuk menghasilkan

perubahan kebijakan luar negeri. Pada dasarnya sistem birokrasi bergerak lambat dan hanya akan berubah apabila didesak secara terus-menerus. Sebagian besar birokrat lebih memilih mempertahankan *status quo* (kondisi yang ada) dan hanya sedikit yang aktif mendukung perubahan. Hal ini dikarenakan waktu dan sumber daya setiap orang dalam birokrasi terbatas, maka mereka yang menginginkan perubahan harus berhati-hati memilih isu yang akan diperjuangkan (Eidenfalk, 2009).

Kedua, opini publik. Opini publik sangat diperlukan oleh pemerintah sebagai dukungan dalam menjalankan kebijakan dan menjamin keberlanjutannya. Pembuat kebijakan perlu memperhatikan pendapat masyarakat ketika akan merumuskan suatu kebijakan dan memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak berpotensi menimbulkan penolakan. Selain itu, opini publik juga dapat digunakan untuk mendukung kelompok kepentingan atau aktor dalam masyarakat yang ingin mempengaruhi keputusan pemerintah. Apabila publik tidak cukup puas dengan suatu kebijakan, maka dapat mengakibatkan terjadinya protes (demonstrasi, pemogokan, petisi, dll) kepada para pemimpin atau pembuat kebijakan. Dengan demikian, opini publik tidak hanya berguna sebagai dukungan terhadap kebijakan yang dijalankan pemerintah, namun juga dapat menjadi sumber perubahan bagi dirinya sendiri dan aktor lain yang menginginkan perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

Ketiga, media. Media berperan sebagai penghubung antara publik dan pemerintah, maka pembuat kebijakan perlu menyertakan media apabila menginginkan keberhasilan dalam menerapkan kebijakannya (Wiegand, 1998). Media dapat membantu pemerintah melalui pengendalian informasi dalam menjaga opini sentimen dari publik terhadap kebijakan pemerintah. Namun di sisi lain, media juga dapat berfungsi sebagai penyelidik dalam menyediakan informasi bagi pemerintah ataupun publik, yang dapat menjadi penyebab terjadinya perubahan kebijakan luar negeri. Media dapat bertindak sebagai forum untuk berbagai aktor dalam melegitimasi atau menekan kebijakan tertentu. Maka dalam hal ini, media berpotensi besar berperan dalam isu-isu kebijakan dengan mendukung atau mengecam suatu kebijakan, sehingga memberikan tekanan tambahan pada pemerintah dalam pengambilan keputusan (Eidenfalk, 2009).

Keempat, kelompok kepentingan. Dalam konteks ini, kelompok kepentingan didefinisikan sebagai asosiasi terorganisir yang terlibat dalam sebuah kegiatan yang berhubungan dengan keputusan atau kebijakan pemerintah. Kelompok kepentingan berfokus pada isu-isu yang dapat menarik perhatian publik (Eidenfalk, 2009). Pemerintah sebagai pengambil kebijakan cenderung menanggapi isu-isu yang disuarakan oleh kelompok kepentingan, sebab jika tidak akan berisiko dikucilkan oleh publik. Globalisasi telah memperkuat eksistensi kelompok kepentingan yang berfokus pada isu-isu tunggal yang

digaungkan melalui jaringan aktivis global dan dukungan media. Kelompok kepentingan yang berfokus pada isu tunggal memiliki tujuan yang jelas dan strategi yang terarah untuk memengaruhi kebijakan yang berkaitan langsung dengan isu tersebut.

Kelima, partai politik. Dalam konteks ini merujuk kepada partai politik yang ada di parlemen, khususnya sebuah partai politik yang dukungannya diperlukan oleh pemerintah dalam menjalankan, melanjutkan, bahkan mengubah kebijakan tertentu (Eidenfalk, 2009). Selain itu, partai oposisi juga termasuk dalam konteks ini, yakni sebagai faktor yang berpengaruh dalam membentuk kebijakan dalam hal mobilisasi opini publik pada isu-isu sensitif. Apabila oposisi berpengaruh kuat dalam menyuarakan sebuah isu, maka dapat memberikan dorongan yang signifikan kepada pemerintah untuk mengubah kebijakan. Dengan demikian, hubungan antara partai politik dan pihak-pihak seperti birokrasi, opini publik, media, dan kelompok kepentingan dapat menciptakan dorongan untuk perubahan kebijakan.

1.5.1.2 Faktor Perubahan Internasional

Dalam model ini, Eidenfalk menyertakan aktor non-negara karena dianggap berperan terhadap pengambilan keputusan kebijakan luar negeri dalam faktor internasional. Faktor-faktor internasional dibagi menjadi empat sumber perubahan, yakni; (1) faktor global; (2) faktor regional; (3) hubungan bilateral; dan (4) aktor non-negara. Lembaga

internasional yang beranggotakan negara-negara digolongkan ke dalam kategori global dan regional, sedangkan lembaga internasional yang beranggotakan aktor non-pemerintah dimasukkan ke dalam kategori non-negara.

Pertama, faktor global. Kategori ini berfokus pada perubahan dalam sistem politik internasional yang berdampak global termasuk pada pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara. Maka terjadinya peristiwa penting, pergeseran keseimbangan sistem politik internasional, dan pergeseran norma internasional (baik yang resmi maupun yang diterima secara luas) dapat berdampak pada kebijakan luar negeri suatu negara (Eidenfalk, 2009). Kedua, faktor regional. Aktor regional, seperti lembaga regional yang terdiri dari negara-negara dapat memberikan dampak signifikan terhadap pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara. Selain itu, norma-norma (nilai budaya, sejarah, dan tradisi) yang telah diterima secara luas di suatu kawasan juga harus dijadikan pertimbangan ketika pemerintah dari suatu negara merumuskan kebijakan luar negerinya. Selain itu, keseimbangan kekuatan di tingkat regional juga penting untuk dipertimbangkan, karena kekuatan dan pengaruh aktor regional dapat memengaruhi dinamika politik di kawasan tersebut.

Ketiga, faktor bilateral. Kategori ini mempertimbangkan hubungan bilateral pemerintah dengan aktor lain (misalnya negara, lembaga atau organisasi global dan regional). Aktor-aktor seperti negara

dan lembaga internasional dapat memengaruhi kebijakan luar negeri negara lain melalui berbagai cara, seperti aliansi, perdagangan, bahkan ancaman militer dan ekonomi untuk menekan agar negara mau mengadopsi kebijakan luar negeri yang disesuaikan (Eidenfalk, 2009).

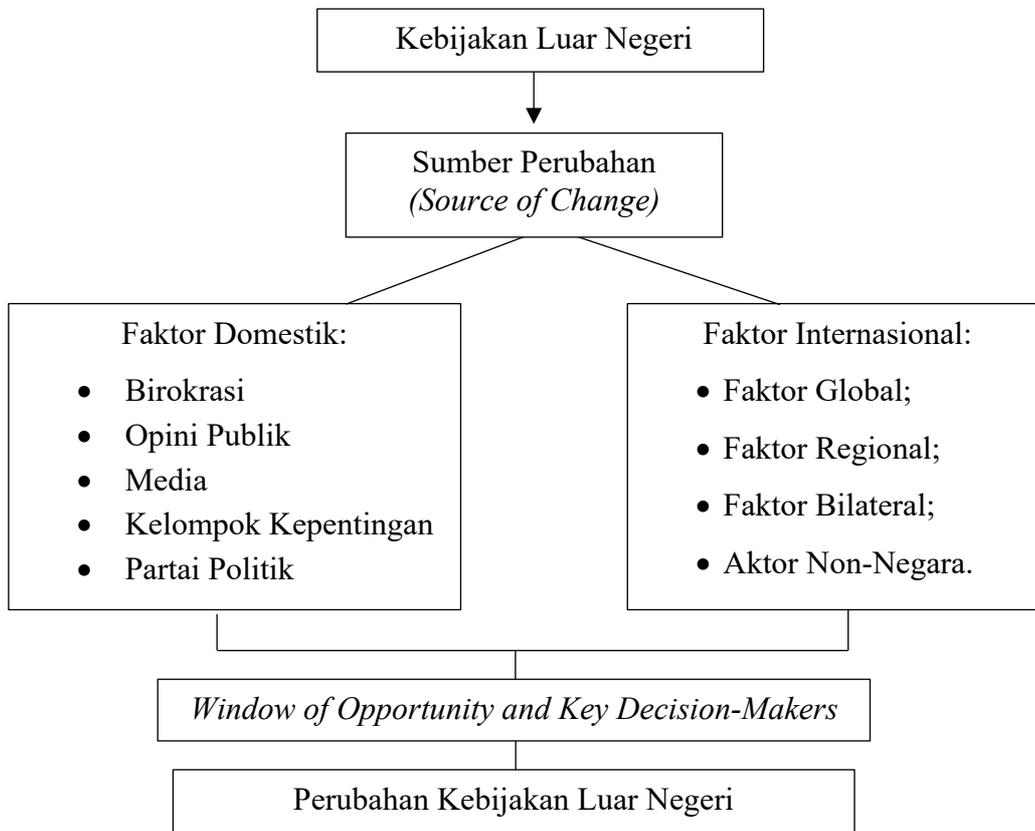
Keempat, aktor non-negara. Seiring berkembangnya studi hubungan internasional, peran aktor transnasional (jaringan kriminal, jaringan teroris, korporasi, organisasi hak asasi manusia, dll) dalam politik internasional telah diakui. Semua aktor tersebut dapat memainkan peran yang memberikan pengaruh terhadap kebijakan luar negeri suatu negara. Meskipun negara diakui sebagai aktor utama dalam sistem politik internasional, namun aktor non-negara tidak dapat diabaikan dalam perubahan kebijakan luar negeri, karena mereka dapat membawa pengaruh dan kekuasaan yang signifikan terhadap isu-isu tertentu (Eidenfalk, 2009). Para pembuat keputusan dapat memperhitungkan pengaruh aktor non-negara ketika akan merumuskan kebijakan luar negeri.

1.5.1.3 Jendela Peluang dan Pengambil Keputusan Utama (*Window of Opportunity and Key Decision-Makers*)

Dalam kategori ini, Eidenfalk terinspirasi dari Gustavsson dalam model perubahan kebijakan luar negerinya dan oleh pembahasan John Kingdon mengenai *policy windows* yang diartikan sebagai kesempatan terbuka yang memungkinkan kebijakan baru dapat diterima

dan diimplementasikan (Kingdon, 1995). Sumber perubahan yang telah diuraikan wajib melewati jendela peluang agar dapat berlanjut ke proses pengambilan keputusan, dan akhirnya menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan luar negeri. Aktor utama dalam langkah ini adalah para pembuat keputusan dan persepsi yang mereka anut. Dalam konteks ini, persepsi didefinisikan sebagai konsep yang menggambarkan konstruksi realitas dimana seorang individu membuat keputusan dalam kebijakan luar negeri (Herrmann, 1986). Para pembuat keputusan merasakan *widow of opportunity*, baik melalui pengaruh dari sumber perubahan ataupun kesadaran diri sendiri bahwa terdapat peluang untuk mendorong suatu agenda kebijakan. Maksudnya adalah *Window of Opportunity* dapat berasal dari respon para pemimpin terhadap sumber perubahan, atau dapat juga karena pemimpin telah memiliki agenda politik tertentu yang ingin digunakan untuk mendorong kebijakan baru (Eidenfalk, 2009). Setelahnya, *Window of Opportunity* dimanfaatkan oleh pemimpin sebagai *Key Decision-Makers* dalam proses pengambilan keputusan untuk mencapai perubahan kebijakan yang diinginkan (Eidenfalk, 2009).

1.6 Sintesa Pemikiran



Gambar 1.1 Sintesa Pemikiran (Sumber: Penulis)

Berdasarkan latar belakang dan teori yang telah diuraikan, maka dibentuk sintesa pemikiran sebagai berikut. Perubahan kebijakan pengungsi Denmark disebabkan oleh 2 faktor. Faktor yang pertama adalah faktor domestik, meliputi birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik. Faktor yang kedua adalah faktor internasional, meliputi faktor global, regional, bilateral, dan aktor non-negara. Selanjutnya, faktor-faktor tersebut dipertimbangkan melalui *Window of Opportunity* oleh pemimpin selaku *Key Decision-Makers* yang mendorong terjadinya perubahan kebijakan luar negeri Denmark yang sebelumnya cenderung ketat terhadap pengungsi menjadi

menerima pengungsi Ukraina melalui *Special Act on Displaced Person From Ukraine*.

1.7 Argumen Utama

Penyebab terjadinya perubahan kebijakan luar negeri Denmark dari *Zero Asylum* yang cenderung sangat ketat terhadap sistem suaka, menjadi lebih terbuka secara khusus untuk pengungsi Ukraina melalui *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* disebabkan oleh faktor domestik dan faktor internasional. Faktor domestik diantaranya yakni: (1) birokrasi pemerintah kota madya bersama *Ministry of Immigration and Integration* mendorong agenda pengadaaan undang-undang khusus kepada Parlemen Denmark; (2) opini publik, terbukti menurut survei European Commision's Joint Research Center (JRC) menunjukkan respon positif dari 90% publik Denmark untuk menerima pengungsi Ukraina karena solidaritas sebagai saudara sesama Eropa; (3) media, dilihat dari media yang paling banyak dibaca oleh masyarakat Denmark yakni *Jyllands-Posten* dan *Politiken* yang mem-*framing* dengan diksi baik terhadap pengungsi Ukraina sebagai saudara sesama Eropa yang layak untuk dibantu dan disambut oleh Denmark; (4) kelompok kepentingan, *The Danish Institute for Human Rights* merekomendasikan kepada *the Ministry of Immigration and Integration* terkait menyertakan individu-individu yang dianggap rentan dalam cakupan *Special Act on Displaced Person From Ukraine*; dan (5) partai politik Denmark yakni *Socialdemokratiet* yang berkuasa di pemerintahan beserta partai-partai lainnya yang menduduki parlemen sepenuhnya mendukung dan

setuju penerimaan warga Ukraina, hal ini dikatakan oleh Rasmus Stoklund selaku juru bicara urusan luar negeri Socialdemokratiet bahwa Denmark sedang menyusun *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* yang isinya berbeda dengan sistem suaka Denmark dari biasanya. Selanjutnya terdapat faktor internasional, diantaranya yakni: (1) faktor global tercermin dalam fenomena pergeseran keseimbangan politik internasional akibat perang Rusia-Ukraina tahun 2022 yang menyebabkan krisis pengungsi global, karena banyak warga Ukraina melarikan diri ke negara-negara lain untuk mencari tempat perlindungan; (2) faktor regional, yang mana desakan UE kepada negara anggota untuk menerapkan kebijakan TPD bagi warga Ukraina mencerminkan solidaritas dan komitmen hak asasi manusia yang dijunjung UE; (3) faktor bilateral, Denmark telah memberikan bantuan militer dan medis kepada pemerintah Ukraina serta kuota suaka untuk pengungsi dari Ukraina; dan (4) aktor non-negara, yakni UNHCR mendorong Denmark untuk segera memproses penerimaan pengungsi Ukraina agar segera mendapat akses kehidupan yang memadai. Melalui faktor-faktor yang telah disebutkan, muncul *Window of Opportunity* yang mendorong Perdana Menteri Mette Frederiksen bersama parlemen Denmark sebagai *Key Decision-Makers* untuk menyusun dan mengesahkan *Special Act on Displaced Persons From Ukraine*, yang pada akhirnya mengubah arah kebijakan luar negeri Denmark.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian eksplanatif yang menganalisis penyebab kebijakan Denmark yang berbeda dalam penerimaan pengungsi Ukraina dan pengungsi dari negara lain yang berlandaskan pada teori perubahan kebijakan luar negeri oleh Eidenfalk. Menurut Saunders, Lewis, dan Thornhill (2009), penelitian ekplanatif bertujuan untuk menjelaskan hubungan sebab-akibat serta untuk mendalami mengapa dan bagaimana fenomena dapat terjadi dalam konteks tertentu. Maka dalam penelitian ini, metode eksplanatif digunakan untuk menyelidiki hubungan sebab-akibat dalam perubahan kebijakan luar negeri Denmark pada tahun 2021-2022 yang semula *Zero Asylum* bergeser menerima secara khusus pengungsi Ukraina melalui sumber perubahan faktor domestik, internasional, dan *Windows of Opportunity* yang ada pada *Foreign Policy Change Theory*.

1.8.2 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian sangat penting untuk membantu penulis tetap fokus pada topik utama dan menghindari pembahasan yang melebar. Maka dalam penelitian ini, penulis menetapkan jangkauan penelitian pada tahun 2021-2024. Pembahasan berfokus pada tahun 2021 dimana mulai diumumkannya kebijakan *Zero Asylum* oleh Perdana Menteri Matte Frederiksen yang menargetkan penurunan jumlah pemohon suaka

di Denmark, sehingga mulai dilakukan pembatasan penerimaan pengungsi dan pencabutan izin tinggal pengungsi di Denmark. Pada tahun 2022, momentum perang Rusia-Ukraina menyebabkan banyak warga Ukraina mengungsi ke Denmark, sehingga Denmark mulai memberlakukan *Special Act on Displaced Persons From Ukraine* pada Maret 2022. Pada tahun 2024, masa berlaku *Special Act* diperpanjang hingga tahun 2026. Namun penulis membatasi penelitian hanya sampai tahun 2024, mengingat data untuk tahun 2025-2026 belum tersedia ketika penelitian ini dilakukan.

1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data-data sekunder yang diperoleh dengan menggunakan metode studi pustaka (*library research*) untuk memahami teori dan konsep dari beragam literatur yang relevan dengan topik penelitian. Menurut Zed (2008), studi pustaka didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan yang berhubungan dengan metode pengumpulan data pustaka dengan membaca, dan mencatat serta mengolah bahan penelitian. Sumber-sumber pustaka yang diperoleh oleh penulis adalah berasal dari sumber-sumber yang kredibel, yakni: (1) buku; (2) jurnal ilmiah; (3) disertasi (4) dokumen resmi kenegaraan; dan (5) situs web berita elektronik.

1.8.4 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik kualitatif. Penelitian kualitatif menekankan kondisi yang sebenarnya dari objek yang diteliti tanpa adanya pengkondisian atau intervensi oleh peneliti agar konteksnya tidak mengalami perubahan (Abdussamad, 2021). Metode kualitatif cocok digunakan untuk data yang berasal dari studi pustaka dalam memahami makna, pola, tema, atau hubungan dalam data yang bersifat non numerik. Sumber pustaka yang telah diperoleh dianalisis secara lebih mendalam untuk mendukung indikasi perubahan kebijakan luar negeri Denmark yang semula menerapkan Zero Asylum, beralih menerima pengungsi Ukraina secara khusus melalui *Special Act on Displaced Person From Ukraine* tahun 2021-2024, dan dikorelasikan dengan *Foreign Policy Change Theory*.

1.8.5 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan pemahaman yang terarah dalam penelitian ini, fokus substansi diuraikan menjadi 4 (bab) yang mencakup:

Bab I. Bagian pendahuluan, yang berisikan penjelasan mengenai latar belakang penelitian disertai landasan dari penelitian terdahulu, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran yang berisi landasan teori dalam penelitian ini, sintesa pemikiran yang berisikan bagan-bagan untuk menghubungkan landasan teori dengan topik penelitian, argumen utama berisikan jawaban sementara terhadap

rumusan masalah, metodologi penelitian (tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data), dan sistematika penulisan.

Bab II. Bagian pembahasan, yang berisikan penjelasan terkait indikasi sumber perubahan dari kebijakan luar negeri Denmark terhadap pengungsi dari faktor domestik (birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan) dan faktor internasional (faktor global, faktor regional, faktor bilateral, aktor non-negara)

Bab III. Bagian pembahasan, yang berisikan penjelasan terkait kategori jendela peluang dan pengambil keputusan utama (*window of opportunity and key decision-makers*) yang mendorong terjadinya perubahan kebijakan luar negeri Denmark didasarkan pada faktor-faktor domestik dan internasional.

Bab IV. Bagian penutup, yang berisikan kesimpulan dari hasil seluruh penelitian dan saran untuk penelitian selanjutnya.