

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Migrasi internasional merupakan sebuah fenomena dimana ini merujuk pada perpindahan seseorang pada lintas batas negara, dengan bagaimana suatu individu akan menetap atau hanya sebagai transit, yang dimana fenomena ini akan melibatkan sebuah relokasi permanen atau sementara, dengan migran dikategorikan sebagai penyatu keluarga atau pengungsi yang melintasi suatu negara (Kritz, 2017). Dalam konteks Eropa, lonjakan migrasi tahun 2015 menjadi ilustrasi nyata migrasi internasional paksa yang dipicu oleh konflik bersenjata dan instabilitas politik di kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara dan ini menegaskan bahwa migrasi telah menjadi isu strategis yang mengubah dan memengaruhi kebijakan luar negeri, keamanan regional, dan solidaritas antarnegara di Uni Eropa (UE) dan Spanyol adalah salah satunya kontender dalam isu ini.

Spanyol merupakan salah satu negara anggota UE. Negara-negara UE sebelumnya telah menyepakati ketentuan yang memungkinkan mobilitas lintas batas tanpa kontrol perbatasan internal dengan perbatasan atau transit, dalam peraturan “Schengen Area” yang untuk saat ini telah ada 25 dari 27 negara bagian UE mengikuti peraturan ini, Spanyol merupakan salah satu negara yang setuju dalam peraturan ini. Sebelum berlakunya kesepakatan Schengen, negara-negara tetap terikat pada prinsip *non-refoulement* berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional. Prinsip ini mewajibkan negara untuk tidak mengembalikan seseorang ke wilayah di mana ia berisiko mengalami penyiksaan, perlakuan tidak manusiawi, atau ancaman serius terhadap keselamatannya. Kewajiban tersebut berlaku bagi

seluruh individu, baik migran maupun pengungsi, tanpa memandang status keimigrasian mereka (United Nations Human Rights, 2018). Prinsip *non-refoulement* memiliki cakupan yang luas dan berlaku terhadap setiap bentuk pengusiran, pemindahan, atau pengembalian seseorang ke suatu wilayah, tanpa memandang status hukum atau administratifnya. Prinsip ini mengikat apabila terdapat alasan yang substansial untuk meyakini bahwa individu yang bersangkutan berisiko mengalami penyiksaan, perlakuan tidak manusiawi atau merendahkan martabat, maupun bentuk pelanggaran hak asasi manusia lainnya. Peraturan ini telah ditetapkan pada konvensi Jenewa 1951 dan protokol 1967 yang bergantung dengan status pengungsi, dengan aplikasi pendaftaran pencari suaka, negara harus memberikan perlindungan kepada pencari suaka, hukum pengungsi tidak hanya memberikan perlindungan untuk pencari suaka dan pengungsi terhadap deportasi, tetapi negara dibutuhkan dalam memperhatikan keamanan negara mereka (Jeanty, 2022). Secara normatif, ketentuan tersebut diatur dalam Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi serta Protokol 1967, yang menjadi landasan utama rezim perlindungan internasional bagi pengungsi. Dalam konteks permohonan suaka, negara berkewajiban memberikan akses terhadap prosedur penentuan status pengungsi serta menjamin perlindungan bagi pencari suaka selama proses tersebut berlangsung. Hukum pengungsi internasional tidak hanya melarang deportasi yang berpotensi menimbulkan risiko pelanggaran HAM, tetapi juga menuntut negara untuk menyeimbangkan kewajiban perlindungan tersebut dengan kepentingan keamanan nasional, sepanjang pembatasan yang dilakukan tetap sejalan dengan standar hukum internasional (Jeanty, 2022). Tanggungan dalam peraturan *non-*

*refoulement* memberikan jaminan tersendiri dalam pencari suaka, jaminan ini berlaku secara langsung sebagaimana implementasi perlindungan internasional telah didaftarkan. Dengan begitu jika ingin mematuhi dalam peraturan *non-refoulement*, setiap permintaan untuk proteksi internasional harus ditanggung secara individual. Kasus ini juga berlaku dalam keputusan untuk menolak keamanan internasional dengan pengecualian terbatas tentang bagaimana dasar alasan keamanan nasional yang substansial dan berlaku sebagai peraturan universal.

Tabel 1.1 Jumlah *Net Migration* Penduduk Spanyol

| <b>Tahun</b> | <b>Jumlah Selisih Penduduk</b> |
|--------------|--------------------------------|
| 2015         | -1,761 orang                   |
| 2016         | 87,422 orang                   |
| 2017         | 163,272 orang                  |
| 2018         | 334,158 orang                  |
| 2019         | 454,232 orang                  |
| 2020         | 219,357 orang                  |
| 2021         | 191,094 orang                  |
| 2022         | 727,005 orang                  |
| 2023         | 642,296 orang                  |

Sumber: (Instituto Nacional de Estadística, 2024)

*Net migration* merupakan indikator penting berupa selisih antara nilai angka statistik penduduk yang masuk melewati migrasi ditandai dengan nilai positif dan penduduk yang keluar dari negara tersebut berupa nilai negatif sehingga mencerminkan meningkatnya daya tarik negara tersebut sebagai tujuan migrasi (World Bank Group, 2008). Dalam tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah migran yang masuk (positif) lebih besar dibandingkan dengan yang keluar (negatif), sehingga bisa dilihat bahwa di tahun 2015 terdapat jumlah negatif, namun pada

tahun selanjutnya terjadi nilai positif pada dinamika migrasi pada negara Spanyol sehingga bisa diartikan bahwa, Spanyol awalnya bukan menjadi rute utama dalam kasus lonjakan migrasi Eropa pada tahun 2015, dan menjadi *frontliner* atau negara terdepan pada tahun selanjutnya untuk mengatasi arus migrasi Eropa yang meningkat.

Tren ini mencerminkan posisi Spanyol sebagai salah satu negara tujuan utama migrasi di Eropa, sekaligus menunjukkan adanya tekanan eksternal seperti UE yang mendorong penyesuaian kebijakan migrasi dalam distribusi migran yang setara untuk keanggotaan UE (Council of the European Union, 2025). Kedatangan imigran yang mayoritas berasal dari Amerika Latin dan Afrika khususnya Maroko melalui rute Ceuta-Melilla dan dipicu dalam berbagai permasalahan, seperti instabilitas keamanan dikarenakan konflik bersenjata serta ketidakseimbangan ekonomi di negara asal mereka. Dengan memasuki periode pascakrisis migrasi Eropa 2015, UE secara bertahap memulai berbagai inisiatif dengan mengeluarkan *EU New Pact on Migration and Asylum* pada tahun 2023 sebagai jawaban dalam bagaimana *Common European Asylum System* (CEAS) selama ini menjadi kerangka normatif utama dalam penanganan permohonan suaka di seluruh negara anggota UE (Council of the European Union, 2025). Meskipun tujuannya untuk menyamakan standar perlindungan dan prosedur, implementasinya sering menghadapi kendala, khususnya ketidakseimbangan beban antara negara-negara perbatasan dan negara tujuan akhir. *EU New Pact on Migration and Asylum* dirancang untuk menjawab kekurangan ini melalui mekanisme solidaritas antar anggota negara UE yang lebih tegas dan terintegrasi antara manajemen perbatasan

dengan proses pemeriksaan suaka (Council of the European Union, 2025). Dengan memperkenalkan prosedur cepat dan redistribusi akuntabilitas, *New Pact* memfasilitasi pelaksanaan CEAS secara lebih efektif. Alih-alih menggantikan kerangka hukum yang ada, *New Pact* menegaskan kembali komitmen UE terhadap standar tinggi perlindungan sambil memastikan sistem yang lebih pragmatis dan operasional (Council of the European Union, 2025).

Perubahan kebijakan migrasi Spanyol dari *Real Decreto 557/2011* menuju *Real Decreto 1155/2024* merupakan respons strategis terhadap dinamika migrasi internasional yang semakin kompleks dalam satu dekade terakhir. Kebijakan tahun 2011 dirancang dalam konteks arus migrasi yang relatif stabil dan belum menghadapi tekanan besar dari krisis migrasi global. Namun, sejak lonjakan migran ke UE pada tahun 2015, sistem migrasi Eropa mengalami perubahan mendasar yang menuntut negara-negara anggota, termasuk Spanyol, untuk menyesuaikan kerangka hukum domestik mereka. Lonjakan tersebut tidak hanya meningkatkan jumlah migran, tetapi juga mengungkap keterbatasan kebijakan lama dalam mengelola mobilitas manusia secara efektif, terintegrasi, dan berkelanjutan. Perubahan kebijakan migrasi Spanyol melalui penerbitan *Real Decreto 1155/2024* tidak hanya dipahami sebagai respons administratif terhadap meningkatnya jumlah migran, melainkan sebagai bentuk justifikasi kebijakan yang berasal dari kebutuhan hukum, fungsional, dan strategis negara sebagai kepatuhan mereka kepada UE (European Commission Migration and Home Affairs, 2024). Pemerintah Spanyol memandang bahwa *Real Decreto 557/2011* telah mengalami *policy obsolescence*, yakni

ketertinggalan regulatif akibat perubahan lingkungan internasional dan regional pasca-krisis migrasi Eropa 2015.

Tabel 1.2 Komparasi Perubahan Real Decreto 557/2011 dan 1155/2024

| Aspek Kebijakan   | Real Decreto 557/2011   | Real Decreto 1155/2024   | Implikasi dalam Lonjakan Migrasi Spanyol 2015–2025                                     |
|---|---|--|--|
| <b>Paradigma Kebijakan</b>  | Restriktif-administratif; fokus pada kontrol dan kepatuhan prosedural Spanyol | Lebih adaptif dan responsif terhadap kebutuhan pasar tenaga kerja Spanyol  | Pergeseran dari pendekatan kontrol menuju manajemen migrasi berbasis kebutuhan ekonomi |
| <b>Izin tinggal <i>Arraigo</i> (regularisasi berbasis integrasi sosial)</b> | tiga tahun tinggal tanpa aturan yang ketat                                    | Waktu tinggal dipersingkat menjadi dua tahun dan adanya skema seleksi untuk diloloskan tanpa adanya riwayat kriminal | Mempercepat proses regularisasi migran tidak berdokumen dan menjadi teratur            |
| <b>Digitalisasi Prosedur Permohonan</b>                                     | Administratif konvensional  | Proses digital diperluas   | Mempercepat birokrasi dan mengurangi permohonan aplikasi yang tertunda                 |

Sumber: Analisis Penulis

Berdasarkan tabel diatas, terlihat adanya dinamika dalam kebijakan luar negeri Spanyol terkait isu migrasi. Pada fase pemberlakuan *Real Decreto 557/2011*, pengaturan terhadap imigran masih didominasi oleh rasionalitas hukum domestik, dengan keterlibatan kerangka regulasi UE yang relatif terbatas. Sebaliknya, *Real Decreto 1155/2024* merefleksikan peningkatan tingkat kepatuhan atau *compliance* Spanyol sebagai negara anggota UE terhadap standar hukum regional. Hal ini diperkuat oleh pernyataan resmi pemerintah Spanyol yang menegaskan bahwa *Real Decreto 1155/2024* disusun sebagai respons atas dinamika migrasi kontemporer

sekaligus sebagai upaya harmonisasi legislasi nasional dengan ketentuan hukum UE (La Moncloa, 2025). Perubahan tersebut menunjukkan adanya pergeseran orientasi kebijakan, dari pendekatan yang berpusat pada regulasi domestik menuju model yang lebih terintegrasi dalam kerangka tata kelola migrasi regional UE (La Moncloa, 2025). *Real Decreto* 1155/2024 memperbarui kerangka hukum Spanyol atas hak dan kebebasan warga negara asing serta integrasi sosial mereka, menggantikan *Real Decreto* 557/2011 yang lama. Regulasi baru ini dirancang secara eksplisit untuk menyelaraskan hukum nasional dengan standar hukum UE, terutama dalam hal izin tinggal, masuk dan keluar negara, serta mekanisme regularisasi seperti *arraigo* atau keterikatan keluarga dan sosial, yang kini memperluas kategori dan kondisi yang layak sesuai standar. Harmonisasi ini mencakup penyatuan prosedur izin tinggal, adaptasi dengan beberapa arahan dari Spanyol dan UE, serta pemberian kepastian hukum bagi migran melalui jangka waktu izin yang lebih singkat dan lebih fleksibel. Perubahan substansial ini bertujuan tidak hanya untuk menciptakan efisiensi administrasi migrasi, tetapi juga untuk mempromosikan akses migran ke jalur legal dan integrasi sosial yang lebih kuat, sesuai dengan agenda kebijakan migrasi UE (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2025).

Beberapa penelitian terdahulu membahas mengenai bagaimana migrasi merupakan sebuah isu penting dalam dinamika politik UE dan Spanyol dan telah dianalisis oleh penulis sebagai bahan evaluasi. Pertama, tulisan berjudul “*Convivencia and Securitization: Ordering and Managing Migration in Ceuta (Spain)*” (Moffette, 2010) menjelaskan tentang bagaimana sekuritisasi migrasi

Spanyol dilakukan, dan menunjukkan bahwa migrasi tidak semata dipahami sebagai fenomena demografis atau ekonomi, melainkan juga sebagai konstruksi sosial-politik yang dapat diperlakukan sebagai ancaman keamanan. Dalam konteks ini, Moffette menganalisis bagaimana migrasi tidak terdokumentasi yang dipermasalahkan di Ceuta, menjadikan sebuah enklave atau kepemilikan lahan Spanyol di Afrika Utara yang berfungsi sebagai perbatasan eksternal di kawasan UE.

Dalam judul "*Imigran adalah Ancaman: Analisis Diskursus Strategi Sekuritisasi Partai Sayap Kanan di Spanyol*" (Murtadho & Yuana, 2023) menyoroti bagaimana partai sayap kanan di Spanyol memanfaatkan isu imigran melalui strategi diskursif untuk meningkatkan popularitas mereka melalui pengumpulan *speech acts* dari media berita dan media sosial sehingga studi ini menunjukkan bahwa *framing* imigran di Spanyol sebagai ancaman tidak hanya dilakukan oleh satu aktor politik, tetapi terbentuk melalui koalisi antar partai sayap kanan, dengan media sosial seperti Twitter menjadi kanal penting dalam penyebarannya dan penelitian ini memperluas literatur sekuritisasi yang selama ini banyak menekankan pada ranah media tradisional, dengan menambahkan dimensi dinamika media sosial sebagai arena utama bagi pembentukan wacana politik.

Hal ini berdampak pada penelitian berjudul "*Pemberitaan Media Massa Italia dan Spanyol tentang Krisis Imigran di Eropa. Analisis Kritis terhadap Kebijakan Imigran dan Realitas Integrasi Uni Eropa.*" (Pramesti, 2022) menjelaskan bahwa *representasi pemberitaan* media massa Italia dan Spanyol dalam konteks krisis imigran Eropa menghasilkan dengan bagaimana aktor politik dan kelompok pencari

suaka direpresentasikan dalam wacana media serta dampaknya terhadap *decision-making* atau pengambilan keputusan dalam kebijakan imigrasi dengan hasil menunjukkan bahwa *framing* imigran cenderung mengadopsi narasi "*kita vs mereka*", yang memarjinalisasikan pencari suaka dan menegaskan kekhawatiran terhadap identitas nasional kedua negara tersebut terhadap isu migran.

Berdasarkan tinjauan pustaka yang sudah diteliti oleh penulis di atas, menunjukkan bahwa *research gap* yang belum diteliti adalah perubahan kebijakan luar negeri *Real Decreto* 1155/2024 dalam lonjakan migrasi yang terjadi di Spanyol pada tahun 2015-2025, yang dianalisis menggunakan teori *Foreign Policy Change* milik Eidenfalk. Oleh karena itu, judul yang menjadi fokus penelitian ini adalah "Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri *Real Decreto* 557/2011 Menjadi *Real Decreto* 1155/2024 Dalam Lonjakan Migrasi Spanyol Pada Tahun 2015-2025".

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penulisan latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah ini adalah "Mengapa perubahan kebijakan luar negeri *Real Decreto* 557/2011 menjadi *Real Decreto* 1155/2024 dalam lonjakan migrasi di Spanyol ini terjadi?"

## **1.3 Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum dari penelitian ini ditujukan sebagai syarat kelulusan di jenjang Pendidikan S1 Prodi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu

Sosial, Budaya dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional  
“Veteran” Jawa Timur.

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

Berdasarkan latar belakang yang telah dianalisis oleh penulis di atas, maka tujuan khusus penulisan penelitian ini adalah untuk menganalisis perubahan kebijakan luar negeri Spanyol dalam isu migrasi melalui peralihan dari *Real Decreto 557/2011* ke *Real Decreto 1155/2024* sebagai respons dalam lonjakan migrasi internasional sepanjang periode 2015–2025. Secara khusus, penelitian ini berupaya mengidentifikasi faktor eksternal berupa tekanan kebijakan UE serta faktor internal domestik yang memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah Spanyol dengan menggunakan teori *Foreign Policy Change*

## **1.4 Kerangka Pemikiran**

### **1.4.1 Kebijakan Luar Negeri**

Untuk mengetahui bagaimana sebuah perubahan kebijakan luar negeri itu terjadi diperlukan dengan konteks utama dalam bagaimana kebijakan luar negeri itu didefinisikan, yang dimana Haesebrouck menjabarkan bagaimana sebuah kebijakan luar negeri merupakan sebuah program berdasarkan tujuan atau dengan sebuah permasalahan oleh *authoritative policymakers* atau otoritas pembuat kebijakan ditujukan kepada entitas diluar dari yurisdiksi politik pembuat kebijakan (Haesebrouck & Joly, 2020). Pola dalam bagaimana kebijakan luar negeri bekerja

ialah dengan kebijakan luar negeri sebagai proses pengambilan keputusan dan tindakan pemerintah yang bersifat dinamis, yang dibentuk oleh interaksi antara perubahan lingkungan internasional, kondisi domestik, serta persepsi aktor pengambil kebijakan, dengan tujuan mempertahankan dan memajukan kepentingan nasional negara di tingkat global (Gustavsson, 1998).

#### **1.4.2 *Foreign Policy Change***

Perubahan kebijakan luar negeri tidak terjadi dengan instan, yang dimana sebuah perubahan dapat memengaruhi baik itu sistem negara atau internasional itu sendiri, bisa menjadi mengganggu dan bahkan menjadikan sebuah kekacauan maka dengan itu, penyebab perubahan kebijakan luar negeri itu harus bisa diketahui menggunakan faktor dalam bagaimana sebuah kebijakan bisa berubah sehingga terjadi dalam banyak pertanyaan, interaksi *policymakers* sangat dibutuhkan dalam mengetahui inisiasi mereka dalam melakukan proses tersebut (Eidenfalk, 2006).

Joakim Eidenfalk dalam menggagas penelitian teori *Foreign Policy Change* pada tahun 2006 menganalisis sebuah perubahan kebijakan luar negeri dengan faktor domestik dan internasional yang bagaimana politik domestik seringkali memengaruhi politik internasional dan sebaliknya (Eidenfalk, 2006). Faktor domestik harus dipertimbangkan ketika mempelajari sebuah perubahan kebijakan luar negeri dikarenakan politik domestik mempunyai peran penting dalam memengaruhi elit pemerintah dalam sebuah perubahan kebijakan luar negeri sebagaimana situasi domestik menjadikan sebuah dukungan dalam mempunyai *power* atau kekuatan. Eidenfalk menjabarkan lima indikator dalam sumber terjadinya sebuah perubahan kebijakan luar negeri dalam konteks domestik. Kelima

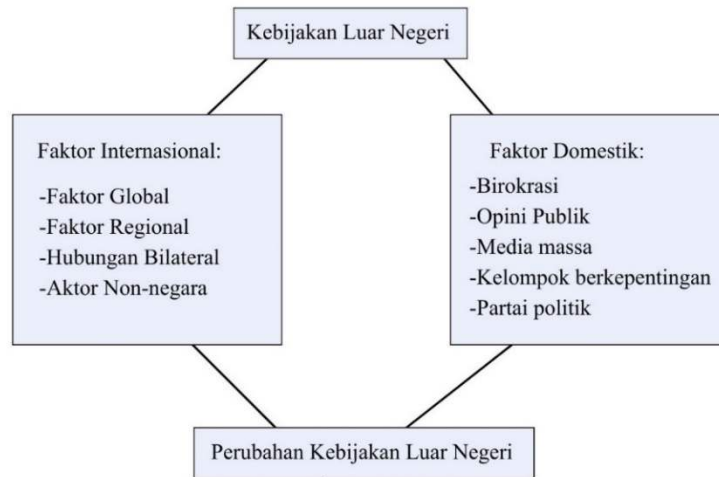
indikator tersebut yaitu, birokrasi, opini publik, media massa, kelompok berkepentingan, dan partai politik. Dengan faktor internasional mencakupi faktor global, regional, hubungan bilateral dan aktor non-negara.

Birokrasi dalam konteks politik domestik dilihat sebagai sumber kestabilan dibandingkan dengan sebagai sumber perubahan dikarenakan sistem birokrasi adalah suatu yang tidak akan melakukan sebuah perubahan ketika tidak dipaksa untuk bergerak sehingga mayoritas birokrat akan mementingkan status kedudukan dibandingkan dengan perubahan. Dengan itu opini publik berperan penting dalam sebuah perubahan yang dimana elit membutuhkan dukungan yang cukup untuk dibutuhkan jika ingin dipilih kembali, sehingga jika masyarakat tidak puas dengan sebuah kebijakan akan membuat tekanan ditujukan untuk elit. Opini publik juga penting dalam memberikan dukungan kepada kelompok berkepentingan dan aktor sosial yang lain yang dimana mereka berperan sebagai memengaruhi keputusan pemerintah. Peran media massa menjadi penting dikarenakan sebagai penghubung masyarakat dan pemerintah, sehingga *policymakers* butuh mempertimbangkan media sebagai alat ketika ingin mendapatkan dukungan pada kebijakan mereka dan untuk alasan itu, media berfungsi sebagai alat untuk memengaruhi sebuah perubahan kebijakan dengan melakukan agenda untuk membangun opini publik. Dengan masyarakat memegang peran penting dalam dinamika perubahan kebijakan luar negeri partai politik mendapatkan tekanan dari elektorat kepada parlemen yang membuat elit akan membutuhkan dukungan dari partai politik lain untuk mempertimbangkan dalam pembuatan kebijakan luar negeri.

Faktor internasional dalam perubahan kebijakan luar negeri berfungsi sebagai sistem kompleks yang dimana ini terdiri dari negara, institusi dan aktor non-negara sehingga semua variabel ini berinteraksi satu sama lain dalam level yang berbeda dalam politik internasional. Eidenfalk menjabarkan bahwa tidak hanya negara saja sebagai aktor utama, namun aktor eksternal seperti institusi dan aktor non-negara memiliki peran yang penting dalam usaha memberikan pengaruh kepada negara. Faktor global dalam perubahan kebijakan luar negeri menjadikan suatu faktor internasional yang dimana suatu peristiwa atau aktor bisa memengaruhi sebuah negara dalam membuat sebuah kebijakan, sehingga pergeseran norma internasional merupakan faktor internasional.

Kedua, faktor regional bisa menjadikan sebuah faktor internasional yang memengaruhi terjadinya perubahan kebijakan luar negeri, dengan bagaimana institusi regional mempunyai dampak substansial dalam keadaan kebijakan suatu negara, sehingga keseimbangan kekuatan regional bisa memengaruhi hubungan bilateral. Dengan bagaimana negara lain bisa memberikan pengaruh dalam menggunakan pemanfaatan seperti, aliansi, perdagangan atau melalui ancaman ekonomi dan militer untuk memberikan tekanan dalam menyesuaikan sebuah kebijakan luar negeri. Namun aktor non-negara juga bisa memberikan dampak yang signifikan dalam sebuah negara yang dimana suatu negara akan merasa terancam jika ada suatu entitas lain yang berada di luar yurisdiksi pemerintah memengaruhi bahkan mempunyai peran penting dalam sebuah kebijakan luar negeri.

## 1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1.2 Sintesa Pemikiran

Sumber: Analisis Penulis

Dalam perspektif *Foreign Policy Change* Joakim Eidenfalk, perubahan kebijakan luar negeri tidak dipahami sebagai reaksi mekanis terhadap tekanan eksternal, melainkan sebagai hasil dari proses interpretasi para pengambil kebijakan. Dengan kata lain, perubahan kebijakan luar negeri merupakan suatu tindakan yang dimana faktor kognitif dalam seorang pengambil kebijakan melihat bagaimana permasalahan kolektif berdampak pada studi kebijakan luar negeri yang tidak hanya berhenti pada upaya memahami isi dan orientasi kebijakan suatu negara, tetapi juga perlu menjelaskan mengapa dan bagaimana kebijakan tersebut berubah dari waktu ke waktu. Dalam praktik hubungan internasional, kebijakan luar negeri bersifat dinamis dan responsif terhadap perubahan lingkungan strategis, sehingga pendekatan yang hanya bersifat statis tidak kompatibel untuk menangkap kompleksitas proses pengambilan keputusan negara.

Berdasarkan bagan sintesa yang telah dijabarkan di atas, dengan menggunakan teori *Foreign Policy Change*, penulis dapat meneliti dalam melampaui deskripsi perubahan kebijakan dan berfokus pada penjelasan kausalitas mengenai proses perubahan tersebut. Teori ini membantu menjawab pertanyaan mendasar dalam studi kebijakan luar negeri, yakni mengapa negara memilih untuk mempertahankan, menyesuaikan, atau mengubah kebijakannya dalam menghadapi dinamika lingkungan yang terus berkembang melalui faktor domestik seperti birokrasi, opini publik, media massa, kelompok berkepentingan dan partai politik yang bersinergi dengan adanya faktor internasional seperti fenomena global, faktor regional, hubungan bilateral dan aktor non-negara yang memengaruhi bagaimana pertimbangan dalam berubahnya kebijakan luar negeri.

### **1.6 Argumentasi Utama**

Perubahan kebijakan luar negeri Spanyol dalam lonjakan migrasi melalui *Real Decreto* 1155//2024 pada periode 2015-2025 direalisasikan akibat adanya faktor domestik dan internasional yang memengaruhi keadaan politik di Spanyol. Faktor pertama dalam situasi politik domestik Spanyol adalah birokrasi, yakni lembaga pemerintah *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones* atau Kementerian Inklusi, Jaminan Sosial, dan Migrasi Spanyol memperkirakan bahwa regulasi baru yang diatur dalam *Royal Decree 1155/2024* berpotensi memberikan manfaat kepada sekitar 300.000 warga negara asing yang saat ini berada di Spanyol dalam kondisi arus imigrasi Eropa yang sedang tidak terkendali. Kedua adalah opini publik yang dimana survei dilihat dari *El País* pada tahun 2023 menunjukkan tentang bagaimana 47% masyarakat Spanyol mempermasalahkan imigran sebagai

isu yang harus diperhatikan pada negara mereka. Ketiga adalah media massa yang dimana jurnalisme *El País* menyoroti bagaimana dinamika imigran di Spanyol itu bermasalah dikarenakan narasi yang menyudutkan para imigran. Faktor keempat adalah kelompok berkepentingan seperti, *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (CEOE) yang merupakan perwakilan dari persatuan pekerja di Spanyol yang mempertimbangkan isu migrasi dalam tenaga kerja untuk meringankan aktivitas ekonomi dan mendukung dalam fasilitasi imigran di negara mereka. Faktor kelima adalah partai politik, eksistensi partai politik *Vox* yang dipimpin oleh Santiago Abascal yang mempunyai ideologi sayap-kanan dan mendukung deportasi imigran ilegal di Spanyol dan hanya menerima imigran yang mempunyai hubungan budaya dengan Spanyol berbanding dengan partai politik *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) yang merupakan afiliasi dari Perdana Menteri Spanyol, Pedro Sanchez yang berbalik mempunyai pandangan imigran sebagai keuntungan Spanyol itu sendiri.

Perubahan kebijakan luar negeri Spanyol dalam isu migrasi tidak terlepas dari sejumlah faktor internasional yang memengaruhi proses pengambilan keputusan. Pertama, pada tingkat global, peningkatan arus migrasi menuju Eropa pasca-2015 telah mengubah posisi Spanyol menjadi salah satu negara tujuan utama dalam rute krisis migrasi. Selain itu, ratifikasi Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967 menimbulkan konsekuensi hukum bagi Spanyol untuk memenuhi kewajiban perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka sesuai dengan prinsip hukum internasional. Kedua, pada tingkat regional, tekanan institusional dari UE turut memengaruhi arah kebijakan nasional Spanyol. Melalui

kerangka kerja *EU New Pact on Migration and Asylum*, UE mendorong mekanisme solidaritas dan pembagian tanggung jawab di antara negara anggota, termasuk skema distribusi migran secara proporsional guna mengurangi beban negara-negara garis depan atau *frontliner states* dalam menerima arus migran. Dengan demikian, dinamika kebijakan Spanyol mencerminkan interaksi antara kewajiban normatif global dan tekanan tata kelola regional dalam sistem integrasi Eropa. Ketiga, faktor bilateral yakni hubungan Spanyol dengan Maroko dalam isu migrasi yang tidak dapat dipisahkan dari faktor geografis dan geopolitik sehingga, Maroko sebagai transit utama untuk menuju ke Eropa yang juga akan berdampak tinggi di Spanyol dikarenakan dalam peningkatan biaya kesejahteraan domestik Spanyol dan menjadikan momentum ini dalam melakukan tekanan diplomatik melalui bantuan finansial dari UE untuk Maroko dalam menjaga stabilitas arus migrasi Spanyol dan mempunyai hubungan timbal balik. Faktor keempat yaitu, aktor non-negara yang ditandai dengan konflik Suriah, Afghanistan yang melekat dengan isu terorisme yang memiliki dampak dinamika global sehingga menimbulkan resiko dalam tumbuhnya radikalisme bagi Eropa sehingga, menjadikan keamanan yang rentan hilang.

Dalam konteks transformasi regulasi migrasi Spanyol dari Real Decreto 557/2011 menjadi Real Decreto 1155/2024, terdapat sejumlah kondisi yang menyebabkan sebuah *windows of opportunity* atau peluang dalam penyebab terjadinya perubahan pada kebijakan luar negeri ini, diantaranya lonjakan migrasi menuju Eropa pada tahun 2015 menciptakan tekanan signifikan terhadap negara-negara perbatasan eksternal, termasuk Spanyol. Jalur Mediterania Barat dan

Kepulauan Canary mengalami peningkatan arus migran tidak teratur, yang berdampak pada kapasitas administratif, sistem suaka, serta stabilitas sosial domestik. Dengan demikian, tekanan dari pemerintah daerah seperti Kepulauan Canary, Ceuta, dan Andalusia memperkuat urgensi reformasi regulasi. Selain itu, akibat dari tantangan demografis Spanyol, termasuk penurunan angka kelahiran dan kebutuhan tenaga kerja serta diaplikasikannya kerangka *EU New Pact on Migration and Asylum* oleh UE menyebabkan pergeseran paradigma dari pendekatan restriktif menuju manajemen migrasi yang lebih terstruktur. Proses *reframing* ini mencerminkan kemungkinan terjadinya *program change atau perubahan program kerja*, di mana instrumen kebijakan direvisi untuk menyesuaikan orientasi strategis baru.

Faktor-faktor yang sudah dijabarkan di atas, merupakan pendorong bagaimana perubahan kebijakan luar negeri Spanyol dalam lonjakan migrasi sehingga, memengaruhi pemerintah Spanyol dalam melakukan keputusan perubahan *Real Decreto 557/2011* menjadi *Real Decreto 1155/2024*.

## **1.7 Metodologi Penelitian**

Metode penelitian digunakan sebagai indikator penulis dalam bagaimana cara peneliti memperoleh dan menganalisis data agar mampu menjawab rumusan masalah secara sistematis.

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Dalam penelitian berjudul “Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri *Real Decreto 557/2011* Menjadi *Real Decreto 1155/2024* Dalam Lonjakan Migrasi Spanyol Pada Tahun 2015-2025” ini, penulis menggunakan tipe penelitian metode

eksplanatif yang dimana menurut (Sodik & Siyoto, 2015) metode eksplanatif ini berfokus pada hubungan sebab-akibat diantara dua fenomena atau lebih. Tipe penelitian ini diterapkan dengan melontarkan pertanyaan “mengapa” untuk mengetahui bagaimana perbandingan antara studi kasus yang ada, metode kualitatif pun digunakan dalam penulisan ini dikarenakan data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan hasil dari interpretasi dalam kumpulan data dan studi literatur yang dipilih (Sodik & Siyoto, 2015) menyatakan bahwa metode ini merupakan penelitian yang alamiah atau “*natural setting*”. Moleong mengartikan sebagai penelitian kualitatif sebagai proses dalam penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang merupakan hasil dari kumpulan tulisan (Moleong, 2018).

### **1.7.2 Jangkauan Penelitian**

Jangkauan penelitian dibutuhkan penulis sebagai justifikasi temporal yang akan diteliti, sehingga ditetapkan pada periode 2015-2025 dengan pertimbangan bagaimana tahun 2015 dipilih sebagai titik awal karena menandai terjadinya krisis migrasi Eropa yang secara fundamental mengubah lingkungan strategis kebijakan migrasi UE dan negara-negara anggotanya, termasuk Spanyol. Kebijakan luar negeri *Real Decreto 557/2011* yang sudah diberlakukan sejak tahun 2015 akan menjadi tolak ukur bagaimana proses Spanyol mengubah menjadi *Real Decreto 1155/2024* pada tahun 2025 dikarenakan tahun tersebut merupakan periode terbaru di mana laporan, data, dan peraturan resmi pemerintah Spanyol dapat diakses oleh penulis maupun kalangan akademisi.

### **1.7.3 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang akan dilakukan penulis merupakan dari data primer dan sekunder yang dimana, data primer dalam penelitian ini dikumpulkan melalui analisis langsung terhadap dinamika kebijakan dan praktik implementatif yang relevan dengan fokus penelitian. Data ini berfungsi untuk memahami proses, aktor, serta rasionalitas kebijakan yang tidak selalu tercermin dalam dokumen resmi. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan, regulasi pemerintah, laporan lembaga internasional, serta publikasi akademik yang digunakan untuk membangun konteks analisis dan melakukan pendalaman data, sehingga pendekatan ini sesuai dengan bagaimana kombinasi berbagai sumber data dapat meningkatkan validitas dan kekuatan interpretatif penelitian (Creswell, 2009). Data primer yang diperoleh penulis pada penelitian ini diperoleh melewati daring dalam dokumen resmi *Boletín Oficial del Estado* dan laporan *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*. Data sekunder yang diperoleh diolah penulis melewati laporan UE, jurnal ilmiah hingga literatur mempunyai relevansi pada penelitian kebijakan luar negeri Spanyol pada periode 2015-2025.

#### **1.7.4 Teknik Analisa Data**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif, yang dimana menurut (Sodik & Siyoto, 2015) analisis data dibutuhkan sebagai proses pengumpulan data untuk diurutkan sebagai suatu pola. Moleong menyatakan bahwa analisis data kualitatif digunakan sebagai upaya dalam jalan bekerja dengan data, menyatukan sebuah informasi yang ada menjadi satuan yang dapat dikelola (Moleong, 2018). Riset kualitatif membantu bagaimana penulis untuk memahami

dan menginterpretasi sebuah kompleksitas realita dengan sebuah fenomena atau situasi dan dampaknya (Oranga & Matere, 2023). Moser menyebutkan bahwa riset kualitatif merupakan penggunaan pertanyaan terbuka yang dimana pertanyaan tersebut tidak mudah untuk diukur (Moser & Korstjens, 2018). Selanjutnya dikarenakan alasan tersebut paradigma riset tersebut tidak selalu linier dengan bagaimana desain sebuah riset kuantitatif.

### **1.7.5 Sistematika Penulisan**

Penulis membagi bagaimana penelitian ini akan dijabarkan dengan melakukan pembagian empat bab antara lain sebagai berikut:

**BAB I** mencakupi pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sintesa pemikiran, argumentasi utama, metodologi penelitian dan sistematika penulisan

**BAB II** mencakupi penjelasan faktor-faktor domestik yang menyebabkan adanya perubahan kebijakan luar negeri Spanyol dalam lonjakan imigrasi pada tahun 2015-2025

**BAB III** berisi mengenai penjabaran faktor-faktor internasional yang memberikan tekanan dalam terbentuknya perubahan kebijakan luar negeri Spanyol dalam lonjakan migrasi pada tahun 2015-2025

**BAB IV** mencakupi penutup yang berisikan kesimpulan tentang bagaimana Spanyol mengubah kebijakan luar negeri dalam lonjakan migrasi yang terjadi dikarenakan faktor domestik dan internasional, sehingga adapun saran untuk penelitian selanjutnya dari penulis.