

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Alasan Pemilihan Judul

Menurut keterangan Komisi Uni Eropa setiap tahunnya 220 ribu imigran masuk kedalam wilayah Uni Eropa. Sekitar satu setengah hingga dua juta orang bermigrasi secara legal dan diperkirakan ada sekitar satu setengah juta orang juga yang tanpa ijin menetap di Uni Eropa. Sedangkan Menurut laporan demografis terbaru (diterbitkan pada Januari 2015), gelombang migrasi di Perancis adalah 33.000 orang pada tahun 2013. Pada 112.000 pada tahun 2006. (Institut national de la statistique et des études économiques, 2015).

Sejak adanya Schengen Agreement, kesulitan Perancis untuk menekan arus imigrasi bertambah. Hal ini disebabkan karena *Schengen Agreement* adalah perjanjian dimana negara-negara anggota Uni Eropa sepakat untuk secara bertahap menghapuskan pemeriksaan di perbatasan mereka dan menjamin pergerakan bebas manusia, baik warga mereka maupun warga negara lain telah membuat para imigran yang telah masuk ke Uni Eropa tersebut dapat bergerak bebas berpindah dari satu negara ke negara lain dan menyebar ke seluruh penjuru benua Eropa.

Kebijakan untuk mengatur permasalahan imigrasi juga sedang gencar dilakukan di negara-negara Uni Eropa. Akhirnya, dalam kepemimpinan Presiden Nicolas Sarkozy di tahun 2008, Perancis memperbaharui undang-undang keimigrasian mereka. Undang-undang imigrasi Perancis yang dahulu cenderung longgar terhadap imigran menjadi ketat sejak pemerintahan Nicolas Sarkozy.

Ketertarikan penulis untuk mengkaji penelitian ini adalah bahwa Prancis merupakan negara di Eropa Barat yang banyak menerima para imigran dan memiliki permasalahan yang kompleks terhadap para imigran, seperti isu rasisme, sentimen agama dan kecemburuan sosial antara penduduk asli Prancis dan penduduk imigran. Penulis melihat dan sekaligus mengamati fenomena migrasi yang ada di Prancis ternyata menyimpan banyak perdebatan, baik itu perdebatan positif dan negatif dari para elit politik di Negara tersebut.

Kepopuleran Prancis juga terus meningkat dengan adanya isu imigran para imigran yang masuk dengan jumlah yang besar. Tidak dipungkiri juga bahwa jumlah imigran yang masuk di Prancis terus meningkat dan populasi imigran di Prancis yang semakin meningkat lebih dari 10 persen.

Kebijakan Presiden Nicholas Sarkozy terhadap imigran pasca terbentuknya pakta migrasi Uni Eropa ini yang membuat Prancis lebih selektif. Hal ini yang membuat penulis ingin mengetahui kebijakan Presiden Nicholas Sarkozy.

## **B. Latar Belakang Masalah**

Negara Prancis merupakan sebuah negara Eropa dan negara anggota Uni Eropa yang dikenal sebagai negara yang terbuka menerima imigran atau pendatang dari berbagai Negara. Ini dibuktikan dengan jumlah imigran yang datang ke Prancis sekitar 112.000 pada tahun 2006 (CNN, 2012).

Kebebasan imigran untuk masuk ke Prancis ini dipengaruhi sejak dikeluarkannya Treaty of Rome pada tahun 1957. Pengecilan batas-batas Negara mulai diatur secara bertahap dimulai dengan adanya pembebasan dari empat aspek yakni

adanya kebebasan pergerakan modal, barang, jasa, dan manusia (*free movement of capital, goods, services, and people*) (DW, 2008).

Adapun, keputusan Treaty of Rome ini ternyata mendatangkan banyak masalah dikemudian hari, terutama terkait dengan keputusan *free movement of people*. Adanya kebebasan pergerakan manusia dalam Uni Eropa sebenarnya memiliki tujuan awal yang baik, yaitu untuk meningkatkan perekonomian Eropa, yang sebagian besar negaranya memiliki kekurangan dalam hal tenaga kerja sehingga untuk menarik masuknya buruh-buruh dari sesama negara Eropa, dibuatlah keputusan untuk membebaskan masuknya imigran dari sesama negara Eropa. Keputusan ini pada perkembangannya, semakin menimbulkan masalah karena ternyata imigran yang bebas berpindah ini seringkali tidak hanya datang dari negara-negara anggota Uni Eropa (UE), melainkan juga dari wilayah lain seperti Eropa Timur (yang sebagian besar belum menjadi anggota UE), Afrika, Asia, dan berbagai wilayah lain (Angelika, 2010).

Sebelum tahun 2000, Perancis merupakan sebuah negara Eropa dan Negara anggota Uni Eropa yang dikenal sebagai negara yang terbuka menerima imigran atau pendatang dari berbagai negara. Perancis juga merupakan salah satu Negara di kawasan Eropa Barat yang menerima banyak imigran, khususnya imigran yang berasal Afrika Utara seperti Aljazair, Tunisia dan Maroko. Tercatat bahwa jumlah imigran di Perancis terus menunjukkan peningkatan setiap tahunnya hingga mencapai 11% dari total jumlah penduduk Perancis 60 juta jiwa pada tahun 2007. Berdasarkan data yang diperoleh telah terjadi peningkatan kriminalitas akibat imigran sebesar 10-15% setelah tahun 2000 (DW, 2008).

Sama seperti negara Uni Eropa yang lainnya, pada awalnya imigran di Perancis disambut baik, karena berkaitan dengan kondisi demografis Perancis dan tuntutan industrialisasi di Perancis pasca Perang Dunia kedua, Perancis membutuhkan banyak tenaga kerja untuk mendukung sektor-sektor industrinya (Airin, 2007). Terjadi peningkatan jumlah imigran yang masuk ke dalam Perancis. Perancis seolah-olah menjadi “pintu masuk” para imigran yang ingin berpindah ke Uni Eropa (Hargraves, 1995).

Jika dikaitkan dengan permasalahan demografi yang ada di Eropa bahwa Uni Eropa dan Perancis tengah menghadapi permasalahan yang sangat penting dan menyangkut kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Permasalahan tersebut adalah jumlah penduduk di usia produktif lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk usia tua. Pada tahun 2010, jumlah penduduk di usia muda (0 – 14 tahun) 15,6% dari keseluruhan jumlah populasi di Perancis, jumlah penduduk di usia kerja (15 – 64 tahun) sebanyak 67%, dan jumlah penduduk usia tua (65 tahun ke atas) sebanyak 17,4% dari keseluruhan jumlah penduduk di Perancis (Suraya, Kebijakan Imigrasi Pemerintah Perancis Era Presiden Nicholas Sarkozy , 2015). Dari statistik yang dikeluarkan oleh *European Commission*, dalam dua dekade terakhir, peningkatan jumlah penduduk di usia kerja hanya mencapai 0,3%, sedangkan peningkatan jumlah penduduk usia tua mencapai 3,7%.

Tidak semua negara-negara di Uni Eropa mempunyai undang-undang imigrasi yang ketat seperti halnya Perancis. Contohnya adalah Negara-negara di Eropa Selatan. Mereka lebih mudah menerima imigran dari pada Negara-negara di Eropa Utara. Negara Spanyol yang paling banyak menerima gelombang pendatang, memiliki undang-undang

imigrasi yang sangat liberal. Negara Italia juga memiliki undang-undang imigrasi yang relatif liberal. Karena itulah, pola kecenderungan masuknya imigran sekarang berubah, mereka lebih memilih negara-negara di Eropa Selatan dari pada negara-negara di Eropa Utara (Portal HI, 2012).

Sehingga pada tahun 2004 adanya kebijakan pembatasan kuota terhadap imigran yang meniru model kebijakan politik kuota Amerika, *The Zero Tolerance*. Model kebijakan politik kuota seperti ini menghendaki pembatasan jumlah imigran tanpa mengenal toleransi yang perlu dipertimbangkan terlebih dahulu, timbul reaksi keras dari imigran dengan menjadikan diri mereka imigran ilegal demi tujuan ekonomi atau desakan politik negara asalnya (Airin, 2007).

Selain itu Perancis sempat beberapakali ingin keluar dari zona bebas visa Eropa ini dikarenakan untuk mencegah imigran masuk dengan mudah. Zona bebas paspor Schengen melingkupi daerah dengan 400 juta orang, yang dapat berpindah melewati perbatasan tanpa paspor. (Airin, 2007)

Pada era pergantian pemimpin pada tahun 2007 Presiden Nicolas Sarkozy membuat kebijakan menjadi lebih ketat dan selektif terhadap imigran. Nicholas Sarkozy pun membentuk *Law on Immigration control, Integration and Asylum*.

### **C. Rumusan Masalah**

Dalam permasalahan ini penulis mencoba menjawab pertanyaan : **“Mengapa Presiden Nicholas Sarkozy membentuk kebijakan *Law on Immigration control, Integration and Asylum* di Perancis?”**

#### **D. Kerangka Pemikiran/Teori**

##### **a. Teori Balance of Interest Argument**

Model perimbangan kepentingan karya Schweller dengan mempertimbangkan aspek-aspek non struktural seperti karakter kepemimpinan elit maupun tanggapan publik terhadap kebijakan luar negeri. Pada gilirannya, penyelarasan antara kepentingan elit dan kepentingan publik akan menjadi variabel yang berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri setelah elit mempertimbangkan kepentingannya vis a vis tekanan internasional.

Selain itu, tekanan internasional dapat dibagi secara struktural dan fragmentatif. Secara struktural bisa berupa tekanan bilateral (dari satu negara tertentu), tekanan akibat situasi yang sistemik, dan tekanan legal-formal, yakni konsekuensi atas penerapan aturan/rezim atau hukum internasional. Hubungan bilateral yang tidak seimbang sering menimbulkan terjadinya tekanan dari pihak yang lebih kuat ke pihak lain yang lebih lemah. Sedangkan tekanan sistemik, menurut pemahaman teori sistem dalam menjelaskan gejala hubungan internasional, berupaya menjelaskan bahwa tingkah laku suatu negara merupakan fungsi dari sistem yang berlaku yang melingkupi negara tersebut. Sementara tekanan formalistik-legalistik adalah tekanan akibat dari diterapkannya suatu peraturan atau hukum internasional yang secara efektif kemudian disetujui (diratifikasi) oleh suatu negara sehingga akan mengubah perilakunya sesuai

dengan aturan tersebut. Secara fragmentatif, tekanan internasional dapat berupa kebijakan atau aksi yang dibuat dan diterapkan oleh lingkungan internasional, namun juga dapat merupakan respon atau reaksi terhadap kebijakan suatu negara yang kemudian pada gilirannya mendapatkan tekanan tersebut.

## **b. Teori Pembentukan Kebijakan**

Dalam penjelasannya mengenai pembentukan kebijakan luar negeri, K.J. Holsti menjelaskan bahwa pembentukan kebijakan luar negeri sangat tergantung pada faktor kondisi eksternal dan kondisi internal (domestik) si pembuat kebijakan, di mana kondisi eksternal dan domestik itu kemudian akan membentuk image pada diri pembuat kebijakan. Kondisi lingkungan ini sendiri terdiri dari hal-hal yang sangat kompleks, di mana kondisi lingkungan disekitar pembuat kebijakan meliputi kepentingan nasional, latar belakang sejarah, faktor ekonomi dan sosial, serta nilai-nilai yang dianut suatu negara. Gabungan dari keseluruhan kondisi lingkungan tersebut membentuk image seorang pembuat kebijakan mengenai kebijakan apa yang harus ia ambil. Lebih lanjut lagi, pembuatan kebijakan juga akan dipengaruhi pada tingkah laku atau sifat pembuat kebijakan (attitude), nilai-nilai, doktrin, dan ideologi yang dianut pembuat kebijakan (values, doctrines, ideologies), serta analogi (analogies) yang dimiliki pembuat kebijakan. Mengenai faktor analogi ini, Holsti juga menjelaskan bahwa pembuatan kebijakan seringkali dilakukan berdasarkan analogi. Analogi disini dimengerti sebagai perbandingan antara kondisi masa kini dengan situasi di masa lalu, dengan berdasarkan pada berbagai kondisi dan situasi di masa kini yang memiliki kemiripan dengan kondisi dan situasi di masa lalu. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan inilah, menurut Holsti

seorang pemimpin akan mengambil suatu kebijakan (International Politics a Framework of Analysis, 1994). Dari teori tersebut dalam membuat kebijakan terhadap imigran di Perancis Presiden Nicholas Sarkozy dipengaruhi faktor internal (domestik Perancis) dan faktor eksternal.

Faktor yang juga berpengaruh dalam pembentukan kebijakan terhadap imigran di Perancis adalah faktor image, attitude, values, doktrines, ideologies, dan analogies dari si pembuat kebijakan. Dalam penjelasan Holsti inilah, Nicholas Sarkozy sebagai figur pengambil kebijakan berperan penting dalam menentukan pembuatan kebijakan terhadap imigran. Faktor image yang dimiliki Sarkozy terhadap para imigran adalah bahwa imigran hanya mendatangkan kerugian bagi masyarakat Perancis, dimana kedatangan imigran membuat warga Perancis kehilangan lapangan pekerjaan. Image inilah yang lantas melahirkan kebijakan yang cenderung restriktif dan garang pada para imigran. Attitude Nicholas Sarkozy yang memang tidak suka pada kehadiran imigran di Perancis juga turut membentuk ketatnya kebijakan imigrasi di Perancis. Sementara faktor terakhir, analogi, menjadikan Sarkozy cenderung membandingkan kondisi Perancis masa kini dengan kondisi Perancis di masa lalu yang sempat dipadati oleh imigran-imigran dari Afrika dan Aljazair dimana ketika itu kedatangan imigran tersebut malah memberatkan pemerintah Perancis karena kurangnya skill yang dimiliki para imigran untuk bertahan hidup dan mendapatkan pekerjaan. Kondisi imigran di Perancis itulah yang lantas membentuk analogi Sarkozy yang buruk, yang lantas mempengaruhi pembuatan kebijakan terhadap imigran di Perancis. Gabungan dari kondisi eksternal dan domestik Perancis pada umumnya.



## **E. Hipotesa**

Berdasarkan kerangka berpikir di atas, maka hipotesa yang diajukan adalah **Presiden Nicholas Sarkozy mengeluarkan Kebijakan *Law on Immigration control, Integration and Asylum* di Perancis** dikarenakan oleh:

1. Adanya pakta imigrasi Uni Eropa yang didalamnya terdapat komitmen yang harus dilaksanakan oleh negara anggota Uni Eropa.
2. Faktor internal (domestik) yaitu adanya keresahan dan desakan warga Perancis terhadap kedatangan imigran.

## **F. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui pengaruh Pakta Imigrasi Uni Eropa dan kondisi domestik Perancis terhadap kebijakan Presiden Nicholas Sarkozy terhadap imigran.
- b. Untuk mengetahui kebijakan Presiden Nicholas Sarkozy terhadap imigran di Perancis.

## **G. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini lebih banyak didukung oleh literasi kepustakaan dalam teknik pengumpulan datanya yang berkaitan dengan judul penelitian, sehingga eksplorasi data bersifat studi kepustakaan (*library research*). Oleh karena itu, penumpulan data akan dilakukan melalui kajian literasi seperti media pustaka, majalah, surat kabar, jurnal dan sumber-sumber data lainnya. Sedangkan untuk mendapatkan data up to date, akan banyak

didukung melalui persediaan data yang ada di internet maupun sumber lain yang diyakini masih mempunyai relevansi terhadap permasalahan yang dikaji.

- a. Mengumpulkan data-data yang diperlukan, penulis menggunakan metode studi kepustakaan. Data yang diperoleh dari berbagai buku atau literatur, dokumen, jurnal, internet, artikel kliping maupun informasi dari media cetak lainnya yang relevan dengan masalah yang akan diamati.
- b. Metode analisis data-data yang diperoleh dari penelitian, selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisa data deskriptif kualitatif, yakni dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh secara rasional dan obyektif, kemudian menggambarkan hubungan antara variabel yang satu dengan variabel lain yang diteliti agar dapat menggambarkan fenomena tertentu secara lebih konkret dan terperinci.

## **H. Jangkauan Penelitian**

Sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari penulisan yang berjangkauan luas maka diperlukan pembatasan masalah. Upaya pembatasan masalah ini dimaksudkan agar di samping penulis dapat tetap terfokuskan perhatiannya, juga agar membantu penulis dalam melakukan pengumpulan data. Penulis membatasi karya ilmiah ini mulai dari tahun 2008-2012. Masa ini dipilih karena pengesahan pakta imigrasi Uni Eropa pada tahun 2008 dan masa akhir pemerintahan Presiden Nicholas Sarkozy tahun 2012.

## **I. Sistematika Penulisan**

Tulisan ini secara keseluruhan disusun berdasarkan per bab yang selanjutnya akan dibagi ke dalam sub-sub bab. Hal ini yang dimaksudkan untuk membedakan jenis masalah dalam pembagian bab-babnya. Sedangkan dalam sub-subnya dimaksudkan untuk menguraikan isi dari tiap-tiap bab secara terperinci, sehingga diharapkan akan memperoleh suatu permasalahan secara menyeluruh.

**BAB I**, meliputi alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, hipotesa, kerangka konseptual, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II**, Menjelaskan Perkembangan imigran di Perancis dan isu imigrasi di era Nicolash Sarkozy

**BAB III**, Menjelaskan Pakta imigrasi Uni Eropa yang mempengaruhi Nicholas Sarkozy dalam membentuk kebijakan Imigrasi di Perancis

**BAB IV**, Menjelaskan faktor internal (domestik) Perancis yang mempengaruhi Nicholas Sarkozy dalam membentuk kebijakan Imigrasi di Perancis

**BAB V**, Kesimpulan