

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tidak dapat dipungkiri bahwa Isu migrasi kian menjadi perhatian penting bagi negara-negara Uni Eropa, hal ini dapat diamati terutama dari krisis pengungsi tahun 2015 yang ditandai masuknya gelombang migran pengungsi yang masif ke berbagai wilayah di Eropa. Polandia, sebagai salah satu negara anggota organisasi supranasional tersebut kini telah membuka akses bagi mereka yang berada di luar Uni Eropa untuk masuk ke wilayahnya. Diketahui pada tahun 2017, Polandia menjadi salah satu negara UE yang lebih banyak mengeluarkan visa untuk pekerja asing dibandingkan dengan negara lain di Eropa. Delapan puluh lima persen penerima visa tersebut adalah orang-orang dari Ukraina yang berbondong-bondong mencari pekerjaan. Dilansir dari Eurostat, sebanyak lebih dari 680.000 orang asing menerima izin tinggal resmi di Polandia pada tahun 2017 (Eyre & Goillandeau, 2019). Sembilan dari 10 migran menerima visa kerja, sisanya izin pelajar atau izin tinggal lainnya.

Jumlah migrasi besar-besaran di Polandia dan sambutan hangat yang diterima Ukraina, bertentangan dengan kampanye pemilihan anti-migran yang membantu membawa partai Law and Justice (Prawo i Sprawiedliwość; PiS) – partai sayap kanan - ke tampuk kekuasaan lima tahun lalu. Di tahun 2015, kepala PiS dan pemimpin de facto Polandia, Jarosław Kaczyński, secara gamblang menyatakan penolakan terhadap pengungsi Timur Tengah dan mendefinisikan mereka sebagai ‘parasit’ yang akan membahayakan populasi lokal (Reuters, 2015). Pernyataan ini sesuai dengan salah satu janji kampanye yang diusung oleh PiS saat itu, yaitu menyatakan penentangannya terhadap kebijakan pengungsi Uni Eropa dan kebijakan multikulturalisme, mendalilkan penguatan peran negara bangsa di Uni Eropa dan untuk peningkatan pengaruh nilai-nilai Kristen (Kulesza & Rae, 2017).

Kebijakan penolakan atas skema relokasi pengungsi UE 2015 terus berlanjut hingga partai Law and Justice resmi memimpin Polandia. Meski sesaat setelah pemilu 2015 pemerintah PiS sempat menyetujui rencana

pemerintah sebelumnya untuk merelokasi sebanyak 6.200 migran (dan sebagai permulaan, menerima 100 migran), akan tetapi pada April 2016 rencana tersebut ditangguhkan dengan alasan bahwa prosedur verifikasi untuk pemeriksaan migran tidak cukup untuk menjamin keamanan nasional Polandia (Szczerbiak, 2017). Sejak saat itu Polandia (bersama dengan Hongaria) tidak menerima satu pun migran di bawah skema UE. Di tahun 2017, bahkan setelah mendapat ancaman tindakan hukum dari Uni Eropa, Polandia tetap bersikeras untuk tidak menerima pencari suaka di bawah skema relokasi tersebut (Baczynska, 2017).

Outlet media Polandia, yang beberapa diantaranya terhubung dengan PiS, juga mengambil garis keras anti-migran. Pada 2016, bahkan ketika migrasi Ukraina tengah melonjak, majalah sayap kanan *wSieci* menampilkan kisah terkenal yang berjudul "The Islamic Rape of Europe" dengan gambar sampul yang memperlihatkan tangan-tangan coklat mencengkeram seorang wanita kulit putih yang mengenakan bendera Uni Eropa (Sherwood, 2016). Migran yang datang ke Polandia didominasi oleh orang Ukraina yang beragama Kristen dan berkulit putih, hampir tidak ada yang merupakan pengungsi Muslim, termasuk mereka yang melarikan diri dari perang di Suriah dan Yaman.

Berkaitan dengan kebijakan imigrasi, Polandia telah beberapa kali melakukan serangkaian amandemen. Perubahan ini dilakukan untuk mengatur pencarian suaka, melawan imigrasi ilegal, mengontrol rezim lalu lintas perbatasan lokal dan membantu arus masuk migrasi untuk menanggapi perubahan kebutuhan pasar tenaga kerja. Pada tahun 2017 misalnya, orang asing diberi kemudahan untuk memperpanjang masa tinggal mereka atau berganti pekerjaan (Domalewska & Żakowska, 2019). Selanjutnya di tahun 2018, undang-undang promosi ketenagakerjaan dan instrumen pasar tenaga kerja diliberalisasi untuk memungkinkan pekerjaan musiman warga negara asing untuk periode hingga 9 bulan dalam setahun (Kałuża-Kopias, 2018). Dengan amandemen tersebut, pemerintah Polandia berencana untuk mempermudah proses kedatangan, pemerolehan izin kerja, dan perpanjangan

durasi tinggal bagi penduduk non-Uni Eropa (Anandita et al., 2019). Kantor Urusan Orang Asing Polandia melaporkan bahwa jumlah orang Ukraina dengan izin tinggal permanen di Polandia pada awal 2018 meningkat 4,5 kali lipat menjadi 127 ribu dibandingkan tahun 2013 (Shevchuk et al., 2019). Terhitung selama tahun 2008-2017 ada sekitar 15.000 Ukraina yang menjadi warga negara Polandia. Dengan merujuk pada beberapa fakta yang telah disebutkan di atas, penelitian ini akan mengkaji terkait perubahan respon Polandia terhadap isu migrasi yang ditandai dengan keterbukaan Polandia atas migran yang berasal dari Ukraina meski pada tahun 2015 pemerintahannya mengambil kebijakan garis keras anti-migran.

B. Rumusan Masalah

Meski pada kampanye pemilihan tahun 2015 Pemerintah Polandia mengambil kebijakan garis keras anti-migran, "Mengapa Polandia menerima masuknya migran dalam jumlah masif yang berasal dari Ukraina?"

C. Kerangka Teori

Untuk menjawab rumusan masalah di atas, diperlukan kerangka teori yang tepat untuk melandasi penelitian ini. Berikut uraiannya.

1. Teori Politik Luar Negeri

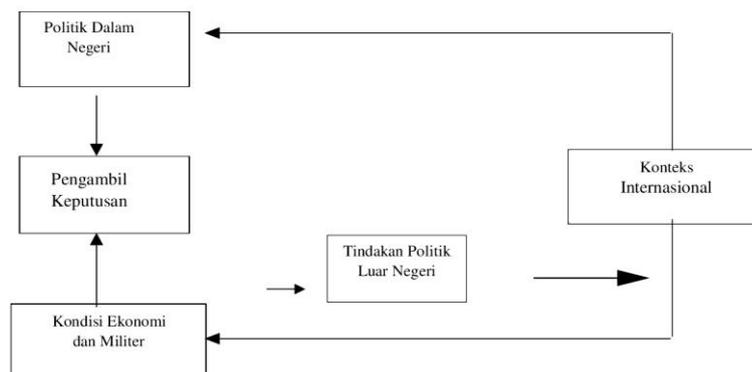
Istilah kebijakan/ politik luar negeri memiliki beragam definisi dari berbagai ahli, akan tetapi secara umum istilah ini merujuk kepada suatu konsep yang digunakan oleh pemerintah atau negara dalam merespon isu tertentu maupun menjalin hubungan dengan pihak-pihak lain dalam dunia internasional. Secara sederhana, politik luar negeri dapat pula dimaknai sebagai sikap yang diambil oleh suatu negara untuk menyesuaikan diri dalam situasi politik internasional yang cenderung dinamis.

Menurut Frankel (1968), "kebijakan luar negeri terdiri dari keputusan dan tindakan, yang melibatkan sejumlah hubungan antara satu negara dan lainnya." Oleh karenanya, kebijakan luar negeri melibatkan serangkaian tindakan yang dilakukan di dalam perbatasan negara, yang ditujukan terhadap kekuatan yang ada di luar perbatasan negara. Hal ini terdiri dari perumusan dan implementasi dari serangkaian ide yang mengatur perilaku negara sambil berinteraksi dengan

negara lain untuk mempertahankan dan meningkatkan kepentingan nasional mereka.

Selanjutnya, menurut Hill (2015) politik luar negeri merupakan "*the officially hinge between domestic politics and international relations*", yang berarti bahwa kebijakan luar negeri sejatinya berfungsi sebagai titik persimpangan politik domestik dan internasional. Dengan demikian, kebijakan luar negeri setiap negara terutama dipengaruhi oleh dua faktor; internasional atau eksternal dan domestik atau internal. Mendukung pernyataan sebelumnya, K.J. Holsti mendefinisikan politik luar negeri sebagai sebuah analisis dari keputusan negara terhadap lingkungan eksternal dengan terlebih dahulu melihat kondisi dalam negeri sebelum akhirnya mengeluarkan suatu kebijakan luar negeri sebagai respon terhadap kondisi tersebut (Regif, 2009). Politik luar negeri suatu negara tidaklah statis, melainkan dapat berubah sewaktu-waktu tergantung dari situasi dalam negeri. William D. Coplin (1971) menemukan beberapa faktor yang memengaruhi politik luar negeri suatu negara, yaitu konteks internasional, kondisi ekonomi dan militer, serta politik dalam negeri.

Gambar 1.1 Proses pengambilan kebijakan menurut William D Coplin



Dengan merujuk pada bagan diatas, dapat diketahui bahwa faktor politik dalam negeri adalah sistem pemerintahan atau birokrasi yang dibentuk dalam suatu pemerintahan yang memengaruhi situasi politik nasional. Situasi

politik yang terjadi dalam negeri dapat memberikan dampak terhadap perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri (Amaliyah, 2015).

Analisa Coplin menunjukkan adanya korelasi antara para pengambil kebijakan luar negeri dengan aktor-aktor domestik/dalam negeri, yang berusaha memengaruhi perilaku politik luar negeri negara tersebut. Para pengambil keputusan memegang peranan penting dalam menentukan kepentingan nasional, mengatur strategi, merumuskan kebijakan maupun mengevaluasi output kebijakan. Di beberapa negara, pemegang kekuasaan eksekutif/pemimpin negara seperti halnya presiden, perdana menteri, atau raja menjadi aktor dominan dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, adanya pergantian pemimpin akan ikut berpengaruh dalam proses pembuatan suatu kebijakan tertentu.

Pada tahun 2015, arah perpolitikan Polandia terutama dalam isu migrasi berubah dengan adanya pergantian pemimpin di negara tersebut. Partai Law and Justice (PiS), partai sayap kanan Polandia berhasil memenangkan pemilu dengan kemenangan terbesar sepanjang sejarah pasca komunisme Polandia. Sebelumnya, Polandia berada di bawah kekuasaan Bronislaw Komorowski dari partai Civic Platform (PO) yang memiliki ideologi tengah sehingga kebijakan pemerintah Polandia saat itu lebih ramah terhadap migran, termasuk dalam hal ini yaitu mereka yang berstatus pengungsi. Keadaan ini menjadi terbalik ketika kekuasaan jatuh ke tangan partai euroskeptis Law and Justice (PiS). PiS, yang dipimpin oleh Andrzej Duda merupakan partai yang berideologi kanan, sehingga kebijakan yang dikeluarkan cenderung konservatif dan anti-migran. Platform utama dari PiS yaitu membentuk ulang Polandia melalui visi moralitas konservatif katolik (The Guardian, 2015), sehingga sulit menerima migran dengan latar belakang berbeda. Akan tetapi, menariknya, meski konservatif dan anti-migran, Pemerintah PiS cenderung lebih terbuka terhadap migran Ukraina. Dalam sebuah wawancara dengan Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) pada Februari 2017, kepala PiS Kaczynski di tengah kritiknya atas kebijakan Merkel terkait penerimaan pengungsi Timur Tengah menyatakan bahwa Polandia lebih baik memberikan

bantuan bagi pengungsi yang berada di dekat negara asal mereka. Tak hanya itu, dalam wawancara yang dipublikasikan dalam German tabloid Bild tahun 2015, Duda mengatakan bahwa Polandia merupakan tetangga dekat Ukraina, dan bersedia menjamin keamanan warga Ukraina.

Persepsi keterbukaan ini tidak hanya datang dari pemerintah namun juga masyarakat Polandia secara luas. Secara umum, sikap orang Polandia terhadap penerimaan pengungsi Ukraina lebih positif dibandingkan dengan menerima orang dari Timur Tengah atau Afrika. Hasil survey dari Pusat Penelitian Opini Publik Polandia (CBOS) pada 2015 dan awal 2016 menemukan bahwa sikap keterbukaan masyarakat Polandia terhadap pengungsi Ukraina secara umum konsisten jika dibandingkan dengan sikap terhadap pengungsi Timur Tengah dan Afrika (Bachman, 2017). Persepsi keterbukaan terhadap migran Ukraina inilah yang mendorong dibukanya keran migrasi bagi orang-orang Ukraina yang memiliki latar belakang historis dan budaya yang sebagian besar sama dengan mereka, sementara menolak menampung pengungsi dari Timur Tengah dan Afrika yang berlatar belakang jauh berbeda dengan bangsa Polandia pada krisis pengungsi Eropa tahun 2015.

Faktor selanjutnya yaitu kondisi ekonomi dan militer. Kebijakan luar negeri suatu negara diambil oleh pengambil keputusan setelah mempertimbangkan dengan seksama kekuatan ekonomi dan militer negara tersebut. Akumulasi kekuatan ekonomi dan militer akan menentukan bagaimana negara tersebut harus mengambil sikap. Dalam konteks ekonomi, Polandia tengah mengalami permasalahan yang cukup serius terkait ketersediaan tenaga kerja. Terjadi kekurangan tenaga kerja hampir di semua sektor lapangan kerja. Menurut data dari Statistics Poland (GUS) pada akhir 2017, terdapat sekitar 118.000 lowongan di pasar tenaga kerja Polandia. Angka ini naik 50 persen dibandingkan tahun sebelumnya (Shah, 2018). Tingkat pertumbuhan ekonomi Polandia diprediksi mencapai 4,3% pada tahun 2019, terutama didorong oleh peningkatan konsumsi domestik dan peningkatan investasi ("Polish Growth Likely to Slow Amid Economic

Downturn in Europe," 2019). Akan tetapi untuk tahun-tahun berikutnya, kurangnya tenaga kerja akan memberikan dampak negatif pada pertumbuhan ekonomi. Untuk mengatasi permasalahan ini, Pemerintah Polandia membuka akses bagi pekerja migran asing terutama yang berasal dari Ukraina untuk mengatasi tekanan pada pasar tenaga kerja.

Faktor terakhir yaitu konteks internasional. Konteks internasional merupakan situasi politik internasional yang terjadi dalam kurun waktu tertentu yang dapat memengaruhi tindakan suatu negara dalam merespon isu tertentu. Terdapat tiga elemen penting dalam konteks internasional, antara lain yaitu geografis, ekonomi, dan politik. Hubungan diplomatik antara dua negara juga ikut berkontribusi pada dikeluarkannya sebuah kebijakan tertentu oleh sebuah negara. Dalam konteks ini, penerimaan migran Ukraina di Polandia juga didukung fakta bahwa Polandia dan Ukraina memiliki hubungan bilateral yang terjalin dengan baik. Meski bersifat fluktuatif (kadang-kala masih dipengaruhi sentimen atas berbagai peristiwa historis yang cukup tragis), akan tetapi Polandia dan Ukraina terus berupaya meningkatkan kerjasama antara kedua negara. Polandia merupakan pendukung utama Ukraina untuk keterlibatan di NATO maupun UE. Kedua negara masing-masing juga merupakan mitra ekonomi dan perdagangan yang utama.

Selanjutnya, konteks internasional juga mengacu pada potensi yang berasal dari Ukraina sendiri, yaitu tenaga kerja yang murah. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, dengan pertumbuhan ekonomi yang meningkat ditambah dengan rendahnya angka pengangguran, Polandia juga mengalami kekurangan tenaga kerja di hampir seluruh sektor industri. Kekosongan tenaga kerja diakibatkan oleh banyaknya warga Polandia yang memutuskan bermigrasi ke luar Eropa untuk pendapatan yang lebih tinggi. Hal ini jika terus berlangsung maka akan berdampak negatif pada perekonomian Polandia. Di Polandia, tingkat pengangguran tertinggi tercatat untuk orang-orang dengan tingkat pendidikan terendah. Dengan kata lain, imigran dipekerjakan di pasar tenaga kerja sekunder dengan alasan lebih hemat biaya daripada pekerja Polandia. Industri yang mempekerjakan orang asing di

Polandia, sebagian besar, adalah industri dengan prestise rendah yang paling sering menawarkan upah terendah untuk karyawan tetap dan pekerjaan sederhana dan monoton, seringkali dalam kondisi lingkungan yang sulit (Polkowska & Filipek, 2019). Mayoritas tenaga kerja Ukraina mengambil pekerjaan yang tidak lagi diinginkan oleh orang Polandia, yaitu beberapa pekerjaan yang dianggap terlalu keras, bergaji rendah dan melibatkan prestise rendah (Skoczyńska-Prokopowicz, 2018). Di antara pekerjaan tersebut yaitu di bidang konstruksi, jasa dan perdagangan, pertanian dan manufaktur.

D. Hipotesis

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik sebuah hipotesa bahwa Polandia menerima masuknya migran dalam jumlah masif yang berasal dari Ukraina karena:

1. Faktor Politik Domestik, adanya persepsi keterbukaan baik dari pemerintah maupun masyarakat Polandia atas migran Ukraina.
2. Faktor Ekonomi, permasalahan *labor shortage* / kekurangan tenaga kerja di berbagai sektor yang mengancam perekonomian Polandia.
3. Konteks Internasional, yaitu hubungan diplomatik Polandia – Ukraina yang terjalin baik dan adanya suplai tenaga kerja Ukraina yang murah.

E. Metodologi Penelitian

Untuk menguji hipotesis di atas, metodologi penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif yang mencirikan hal-hal berikut.

1. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data melalui data sekunder. Data diperoleh dengan mencari sumber-sumber yang mendukung penelitian yaitu literatur ilmu hubungan internasional, metodologi penelitian, dan materi-materi yang mendukung tulisan ini. Sumber-sumber tersebut didapatkan melalui studi kepustakaan termasuk pula akses data melalui internet. Akses internet dilakukan secara selektif melalui alamat situs yang kredibel. Data yang telah didapatkan kemudian akan dipilih sesuai dengan tema penelitian.

2. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis melakukan analisa data melalui tiga tahapan. Tahap pertama, penulis memeriksa apakah data yang diperlukan dalam penelitian ini telah lengkap. Pada tahap kedua, penulis mengklasifikasikan data sesuai kategorinya. Tahap akhir, penulis melakukan analisa data yang telah dipilah kemudian dilanjutkan dengan interpretasi data.

F. Jangkauan Penelitian

Guna mempermudah penelitian serta mencegah terjadinya pembahasan yang tidak fokus penulis membatasi jangkauan penelitian pada rentang waktu tertentu. Penelitian ini akan mengkaji mengenai kebijakan imigrasi Polandia dimulai sejak tahun 2015. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan penulis turut mengambil data dari tahun sebelumnya jika diperlukan.

G. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis sebab inkonsistensi Polandia dalam kebijakan imigrasi (menerima masuknya migran Ukraina dalam jumlah masif sementara menolak pengungsi Timur Tengah di tahun 2015) serta diharapkan dapat memperkaya pemahaman terkait kebijakan Polandia dalam merespon isu migrasi.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini dijabarkan dalam lima bab yaitu: BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, teori/konsep, hipotesa.

BAB II memaparkan profil politik Polandia, serta kebijakan Polandia dalam isu-isu migrasi.

BAB III menjelaskan mengenai faktor domestik, adanya persepsi keterbukaan pemerintah Polandia di bawah partai sayap kanan Law and Justice (PiS) dan masyarakat Polandia atas migran Ukraina. Faktor ekonomi, masalah *labor shortage* yang mengancam perekonomian Polandia.

BAB IV menjelaskan faktor dalam konteks internasional, yaitu hubungan diplomatik Polandia – Ukraina serta suplai tenaga kerja Ukraina dengan upah rendah.

BAB V berisikan kesimpulan dari temuan yang ada dalam pembahasan yakni inkonsistensi Polandia dalam kebijakan imigrasi.