

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Swedia merupakan salah satu negara yang terkenal akan keramah-tamahannya terhadap para imigran di Uni Eropa. Negara yang menjunjung tinggi isu kemanusiaan dan menciptakan perdamaian dunia ini memiliki luas wilayah mencapai 450,295 km<sup>2</sup> yang berbatasan langsung dengan Norwegia dan Finlandia. Menjadikan negara ini sebagai negara terluas ketiga di kawasan Uni Eropa, dengan luas dengan jumlah populasi penduduk mencapai 9.816.666 jiwa (SCB, 2018).

Dalam sejarahnya, Swedia merupakan negara yang menjunjung tinggi isu kemanusiaan dan ikut menciptakan perdamaian dunia, hal ini di latarbelakangi karena Swedia ini memiliki ciri khas yang terbuka dengan budaya, bahasa dan suku atau ras, bisa dikatakan Swedia memiliki kepentingan nasional berupa menjadi negara yang dikenal sebagai salah satu negara yang ramah dan sangat terbuka terhadap imigran terutama pengungsi korban perang. Hal ini berlangsung sejak pasca Perang Dunia II, sedikitnya pada masa itu Swedia telah menerima pengungsi dari perang Finlandia (1941-1944), Pengungsi Politik dari Hongaria dan negara korban Uni Soviet (1956-1968), Perang Vietnam (1960-1970-an) (Sanandaji, 2018).

Swedia merupakan salah satu dari banyak negara di kawasan Eropa yang ikut berperan dalam pembentukan suatu aturan mengenai pengungsi dalam badan UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) dibawah naungan UN (*United Nations*), hal ini dilatarbelakangi oleh kepentingan negara Swedia yang telah penulis jabarkan yaitu berupa menjunjung isu kemanusiaan dan menciptakan perdamaian

dunia. Swedia bersama 25 negara lainnya ikut berpartisipasi dalam konferensi yang digelar di Jenewa pada tahun 1951, yang kemudian konferensi ini dikenal sebagai Konvensi Pengungsi 1951 serta sebagai landasan kerja untuk UNHCR (UNHCR, Conventions and Protocol Relating To The Status of Refugees, 2010).

Dalam konvensi tersebut, melahirkan sebuah instrumen hukum pasca Perang Dunia II, untuk membatasi para pengungsi yang meninggalkan negara asalnya dikarenakan segala bentuk peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum tahun 1951 di wilayah Eropa saja. Namun, Konvensi 1951 ini telah disempurnakan kembali oleh Swedia dan 25 negara lainnya dengan melahirkan suatu instrumen baru yang akan diterapkan oleh negara penandatangan, penyempurnaan dari Konvensi 1951 ini berbentuk Protokol 1967 yang memiliki instrumen poin untuk menghapuskan batasan-batasan wilayah yang sebelumnya tercantum pada konvensi 1951, hal ini dirasa karena fungsi atau landasan hukum pasca Perang Dunia II tidak terjadi hanya di wilayah Eropa saja, melainkan universal. Selain itu, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 ini juga melahirkan beberapa pasal yang mengatur mengenai pengungsi<sup>1</sup> dan batasan-batasan yang harus negara-negara menandatangani perjanjian dan meratifikasinya, Swedia merupakan negara yang ikut menandatangani dan meratifikasi sejak ditetapkannya konferensi tersebut. Selanjutnya Swedia menerapkan hasil dari konferensi tersebut yang berbunyi pasal 35 tentang kerjasama pemerintah nasional dengan UN:

*“The Contracting States undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular*

---

<sup>1</sup> Dalam konvensi 1951, menjelaskan definisi pengungsi secara tunggal pada pasal 1 ; seseorang yang tidak dapat atau tidak bersedia pulang kembali ke Negara asalnya karena memiliki ketakutan yang mendasar karena adanya persekusi yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik.

*facilitate its duty of supervising the application of the provisions of this Convention.*” (UNHCR, Conventions and Protocol Relating To The Status of Refugees, 2010).

Selain berasal dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Swedia sebagai anggota *European Union* (EU) memiliki kewajiban untuk mensukseskan kebijakan yang dikeluarkan oleh EU, kebijakan tersebut adalah *Common European Asylum System* (CEAS). Kebijakan ini memiliki tujuan untuk memfokuskan pada pembangunan serta implementasi mengenai penerapan nasional di negara anggota EU tentang kebijakan pengungsi serta migrasi. Selain itu, melalui CEAS ini, negara anggota EU ikut berperan dalam mengembangkan kompetensi EU dalam bidang kebijakan pengungsi dan migrasi. EU memberikan hak penuh kepada siapapun yang mengajukan suaka berdasarkan apa yang telah disepakati pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967, memastikan tidak akan ada satu orang pun yang akan diserahkan (atau dikembalikan) ke kondisi awal (Parliament, 1999).

Selain itu, melalui deklarasi mengenai status pengungsi menegaskan kembali komitmen para negara anggota untuk melaksanakan Kebijakan CEAS tersebut dan memiliki larangan terhadap para anggotanya untuk melakukan pengusiran atau pemulangan pengungsi tanpa berdasarkan hukum kebiasaan internasional sesuai dengan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 (Refugees, 16 January 2002). Swedia menjadi negara yang meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Ratifikasi yang dilakukan Swedia mewajibkan Swedia memberlakukan Protokol 1967 dan Konvensi 1951 untuk menerima imigran, khususnya menerima pengungsi melindungi dan memberikan hak-hak kemanusiaan terhadap pengungsi dan memberikan suaka. Selain menerapkan perjanjian Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Swedia juga mengadopsi Kebijakan CEAS (*Common European Asylum System*) yang berasal dari EU tahun 1999. Kebijakan ini bertujuan untuk mengatur serta menyelaraskan sistem dalam menerima para penerimaan suaka di EU (Sweden Sverige, 2013-2020).

Dalam menyelaraskan kedua konferensi yang membahas mengenai isu imigran dan pengungsi, yaitu Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta Kebijakan CEAS Uni Eropa. Pemerintah Swedia menerapkan Kebijakan Integrasi sebagai bentuk Kebijakan Luar Negerinya dalam menangani isu imigran dan pengungsi. Kebijakan yang lahir sejak tahun 1997 ini memiliki tujuan untuk menyamakan hak, kewajiban dan peluang untuk semua, tanpa memandang etnis atau latar belakang budaya bagi masyarakat dan para imigran (Sweden Sverige, 2013-2020).

Fasilitas yang didapatkan bagi para imigran atau pengungsi di Swedia atas adanya Kebijakan Integrasi ini adalah mudahnya mendapatkan fasilitas kehidupan yang layak, seperti mudahnya mendapatkan kartu izin tinggal yang termasuk dalam penyediaan perumahan bagi para imigran atau pengungsi, tunjangan harian, kebebasan hak asasi manusia, jaminan hak bagi para pekerja di Swedia, jaminan kesehatan yang ditanggung oleh Pemerintah Swedia melalui Badan Migrasi Swedia (Agency M. S., 2020).

Selain dari fasilitas yang telah dijamin oleh Pemerintah Swedia untuk para imigran atau pengungsi di Swedia, Pemerintah Swedia melalui Kebijakan Integrasi juga memberikan fasilitas pelatihan bahasa Swedia dan pelatihan kemampuan selama satu tahun bagi para imigran atau pengungsi yang hendak bekerja di Swedia, pelatihan ini pun tidak dipungut biaya administrasi atau operasional dan pelatihan ini di tanggung oleh Pemerintah Swedia.

Selain itu, terdapat faktor lain mengapa Swedia ini menjadi salah satu negara tujuan bagi para imigran, yaitu pertumbuhan ekonomi di Swedia yang terbuka dan kompetitif serta berkembang pesat sehingga mencapai standar hidup yang cukup sejahtera bagi rakyatnya. Dengan adanya kombinasi antara kapitalisme dengan pasar bebas yang sangat bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat luas.

Pertumbuhan ekonomi global mendorong ekspor manufaktur Swedia lebih lanjut, sehingga membantu

mendorong pertumbuhan ekonomi. Harga dan upah Swedia hanya tumbuh sedikit selama 3 tahun. Menurut Ceicdata, pertumbuhan PDB perkapita negara Swedia hanya memiliki pertumbuhan yang sedikit selama kurun waktu 2006-2008 dan sempat jatuh pada tahun 2009, akan tetapi adanya ekspor manufaktur dan masuknya para investor seperti pada bidang teknologi yang membantu pertumbuhan PDB Per Kapita sebesar 44% di Swedia pada tahun 2010 (Data Ceic, 2020).

Dengan latar belakang adanya Kebijakan Integrasi Swedia yang merupakan bentuk dari adopsi perpaduan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta CEAS EU sebagai bentuk Kebijakan Luar Negeri Swedia dengan didukung oleh faktor perekonomian yang stabil di Swedia, menjadikan Swedia sebagai negara yang banyak dituju oleh para imigran atau pengungsi yang berasal dari zona merah atau zona perang, salah satu negara yang mengirimkan para imigran atau pengungsi ke Swedia yaitu Negara Suriah (Sweden Sverige, 2013-2020).

Suriah merupakan salah satu negara Arab yang terletak di kawasan Timur Tengah. Secara geografis, letak Negara Suriah berada di posisi yang strategis, yaitu berada di antara dua benua, benua Asia dan benua Afrika. Selain letaknya yang berada di antara dua benua besar, negara Suriah juga memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah, berupa minyak bumi. Keberlimpahan sumber daya alam di Suriah menjadikan negara ini banyak diperebutkan oleh aktor-aktor nasional maupun internasional. Selain itu, negara Suriah memiliki sejarah sebagai pemilik wilayah terluas di kawasan Timur Mediterania dan mencakup negara besar seperti, Lebanon, Yordania, Israel yang sebagian besar rata-rata penduduknya memeluk agama Islam (Ghafur M. F., 2018).

Negara Suriah, sebagai pemilik kawasan terluas di Timur Mediterania, memiliki beberapa agama yaitu, agama Islam sebanyak 87% (dengan pembagian aliran Sunni 74%, aliran Alawi, Ismaili, dan Syiah sebanyak 13%), Kristen 10% (dengan pembagian aliran Ortodoks, Uniate dan Nestorian), Druze sebanyak 3%, dan Yahudi (beberapa di Damaskus dan Aleppo).

Terlihat dari jumlah persentase agama terbanyak di Suriah, mayoritas masyarakat di negara ini memeluk agama Islam, namun keberadaan dua aliran Islam antara Sunni dan Syiah di Suriah tidak berdampak dengan damai. Aliran Syiah sebagai aliran Islam yang kecil (minoritas) justru memiliki kekuatan yang besar karena memegang pemerintahan Suriah, hal ini disebabkan oleh pemerintah Suriah memeluk agama Islam beraliran Syiah. Sedangkan Aliran Islam Sunni sebagai aliran Islam dengan pemeluk terbanyak (mayoritas) di Suriah justru tidak memiliki kekuatan di pemerintahan (Ghafur M. F., 2018).

Kelompok Syiah Alawiyah<sup>2</sup> merupakan aliran yang berhasil menguasai sektor perekonomian dan menguasai peta perpolitikan di Suriah. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya partai tunggal yang dibawah kepemimpinan Hafied Al-Assad yang berkuasa sejak tahun 1972 – 2000 dan tonggak kepemimpinan ini dilanjutkan oleh anaknya yaitu Bashar Al-Assad (2000 - saat ini), hal ini menimbulkan adanya kecemburuan sosial dari kalangan Sunni hingga berujung pada perlawanan di berbagai wilayah (Sulaeman, 2013).

Selain itu, adanya gerakan Arab Spring<sup>3</sup> di negara Arab yang muncul pada akhir tahun 2010 menjadi barometer bagi

---

<sup>2</sup> Syiah Alawiyah atau Nushairiyah merupakan aliran Syiah yang cukup *sinkretis* dan menyerap unsur agama kekristenan, *zoroastrianisme*, *paganism* dan memiliki keyakinan akan reinkarnasi pada seseorang setelah wafat. Secara harfiah kelompok ini menganut ajaran Ali. Tokoh utama dalam konflik suriah, Al-Assad merupakan orang yang menganut aliran Syiah. Pusat Penelitian Politik, Membaca Konflik suriah, Middle East Affairs 2018 <http://www.politik.lipi.go.id/in/kolom/timur-tengah/669-membaca-konflik-suriah.html>, diakses pada 15 oktober 2019 pukul 23.17 WIB.

<sup>3</sup> Arab Spring merupakan Revolusi Arab yang berupa protes besar-besaran terhadap rezim pemerintah di Negara Arab pada akhir tahun 2010, hal ini dipicu oleh maraknya kezaliman penguasa, krisis ekonomi, Kolusi, Korupsi dan Nepotisme yang dilakukan oleh pemerintah arab (Kerajaan). Arab Spring ini telah berhasil menggulingkan 4 rezim di negara Tunisia, Mesir, Libya dan Yaman.

rakyat Suriah untuk melakukan perlawanan terhadap rezim Assad yang telah berkuasa sejak lama, adanya gerakan rakyat yang melawan rezim Assad ini, memiliki keinginan untuk mendapatkan kehidupan yang jauh lebih baik, menginginkan adanya keadilan dan kesetaraan akan hak-hak yang semula terasa dibatasi oleh adanya rezim Assad. Gerakan Rakyat Suriah ini mendambakan adanya demokrasi di Suriah. Akan tetapi, respon dari rezim Assad terhadap Gerakan Rakyat Suriah ini, kurang baik dan menganggap bahwa gerakan ini merupakan ancaman bagi kedaulatan negara Suriah. Dalam menangani dan merespon gerakan ini, rezim Assad mengambil sikap dengan cara yang sadis dan brutal yang mengakibatkan tewasnya lebih dari 100.000 nyawa rakyat Suriah, menurut data Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB Juli) 2013 (Palupi Annisa Auliani, 2013).

Rezim Assad atau penguasa di Pemerintah Suriah ini, beraliran Islam Syiah Alawiyah (minoritas) tapi memiliki kekuatan penuh terhadap pemerintahan di Suriah. Sejak adanya perlawanan dari Gerakan Rakyat Suriah yang beraliran Sunni (mayoritas masyarakat Suriah beraliran Islam Sunni), sering terjadinya pembantaian massal terhadap para demonstran dengan menggunakan kekuatan militer Tidak hanya sampai disini, rezim Assad pun juga menangkap 15 pelajar pada bulan Maret 2011, rezim Assad merasa 15 pelajar ini telah melakukan provokasi dan membahayakan pemerintah dengan menulis slogan-slogan di tembok yang bertuliskan “Rakyat menginginkan rezim turun”. Rezim Assad melakukan penangkapan yang dipimpin oleh saudara dari Bashir Al-Assad, yang merupakan seorang polisi berpangkat jendral, kemudian memenjarakan ke-15 pelajar ini (Fahham A. , 2014). Dari aksi tersebut, menimbulkan reaksi amarah dari rakyat Suriah, hingga lahirnya aksi protes dari Gerakan Rakyat Suriah yang menuntut

---

Ahmad Sahide, The Arab Spring: Membaca Kronologi dan Faktor Penyebabnya 10 Mei 2015.  
[https://www.researchgate.net/publication/311097151\\_The\\_Arab\\_Spring\\_Membaca\\_Kronologi\\_dan\\_Faktornya\\_Penyebabnya](https://www.researchgate.net/publication/311097151_The_Arab_Spring_Membaca_Kronologi_dan_Faktornya_Penyebabnya), diakses pada 16 Oktober 2019 pukul 00.07 WIB.

pembebasan 15 pelajar yang telah ditahan oleh rezim Assad, namun dalam merespon reaksi ini, rezim Assad justru menembaki para demonstran hingga menewaskan sebanyak 4 orang meninggal dunia. Reaksi yang dilakukan oleh rezim Assad justru menambah amarah dari rakyat hingga meluas ke seluruh penjuru di Suriah (Fahham A. , 2014).

Selain dari faktor permasalahan di internal Negara Suriah, adapun faktor eksternal yang mampu memicu pecahnya perang di Suriah, yaitu adanya keterlibatan dan intervensi dari aktor negara internasional seperti, Russia. Adanya kerjasama antara Suriah dengan Rusia yang terjadi sejak masa Hafez Al-Assad (Ayahnda Bashar Assad) dan berlanjut hingga kini. Adanya intervensi ini bertujuan untuk melindungi investasi dan aset perdagangan antara kedua pihak, mempertahankan ideologi dan pengaruh di Timur Tengah, menciptakan stabilitas di kawasan Timur Tengah. Dari konflik ini, tercatat lebih dari 150.000 orang meninggal dunia dan 2,4 juta orang menjadi pengungsi dengan  $\frac{3}{4}$  nya adalah anak-anak dan wanita (Pujayanti, 2013).

Konflik yang berkepanjangan ini telah menimbulkan gelombang pengungsi berskala panjang dan besar dan mengakibatkan meluapnya pengungsi ke negara-negara tetangga, khususnya yang berada di kawasan regional seperti Eropa. Menurut data UNHCR dalam jurnal "*The Syrian Refugee Crisis*", meluapnya gelombang pengungsi akibat perang Suriah ini terjadi sejak tahun 2011 hingga 2015, sasaran bagi para pengungsi korban perang Suriah ini antara lain *Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States* (UNHCR, Syrian Regional Refugee Response Inter-agency Information Sharing Portal, 2015).

Situasi kian memburuk sehingga tercatat 12,2 juta orang membutuhkan bantuan kemanusiaan. Sebanyak 9,8 juta orang di Suriah kekurangan pangan dan 11,6 juta membutuhkan air bersih dan sanitasi. Kurangnya fasilitas dari setengah rumah sakit Suriah dikarenakan telah berfungsi dan telah penuh, dan sekitar  $\frac{1}{4}$  bangunan sekolah telah rusak dan diubah menjadi

tempat penampungan. Sekitar 2,1-2,4 juta anak-anak keluar dari sekolah dikarenakan situasi ini (UNHCR, Syrian Regional Refugee Response Inter-agency Information Sharing Portal, 2015).

Konflik Suriah menyebabkan masyarakat harus menghadapi ketegangan dengan kehidupan yang lebih layak. Aspek keamanan, makanan, tempat tinggal, ekonomi, pendidikan, dan kehidupan yang mapan sulit didapatkan dalam keadaan ini. Oleh sebab itu, para pengungsi Suriah lebih memilih menjadi pencari suaka di negara-negara benua Eropa (UNHCR, Levels and Trends in Industrialized Countries. Geneva, 2014).

Pada tahun 2011 juga, Pemerintah Suriah telah melakukan pencarian suaka untuk para pengungsi. Negara yang dituju pertama kali yaitu kawasan Eropa yang meliputi 44 negara industri (38 negara Eropa dan 6 negara Non-Negara Eropa). Menurut data UNHCR tahun 2011 diperkirakan terdapat 441.300 pengajuan pencari suaka oleh masyarakat Suriah di 44 negara industri tersebut. Klaim suaka ini sejatinya telah terjadi sejak meledaknya konflik dan perang di Suriah dan terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2014 jumlah pencari suaka mencapai 866.000 pencari suaka baru oleh masyarakat Suriah (Ostrand, 2015). Untuk memahami, perhatikan tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1 Jumlah Pendaftar Suaka Suriah Dalam Jangka Waktu 2012-2014**

	2012		2013		2014		2012-2014	
	Permohonan Suaka	Suaka Diterima						
Jerman	7,930	7,460	12,855	8,700	41,100	23,805	61,885	39,965
Swedia	7,920	4,090	16,540	11,385	30,750	16,296	55,210	31,771
Inggris	1,289	900	2,040	1,450	2,410	1,198	5,739	3,548
Amerika Serikat	839	364	2,074	811	2,376	811	5,280	1,986

**Sumber: (Ostrand, 2015)**

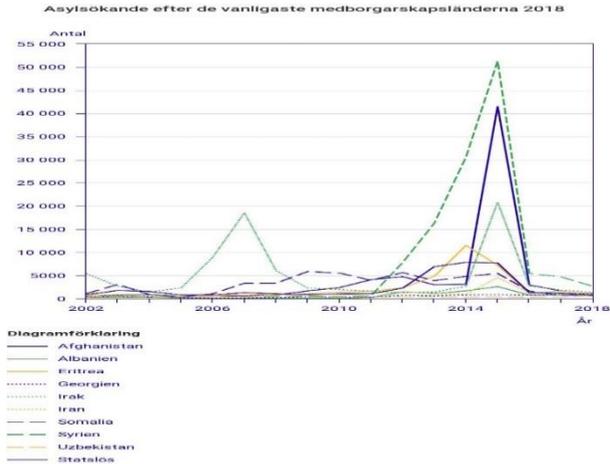
Pada tahun 2012 jumlah permohonan suaka pada Negara Jerman sebanyak 7,930 akan tetapi suaka yang diterima sebanyak 7,460. Sedangkan di Negara Swedia memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 7,920 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 4,090. Sedangkan di Negara Inggris jumlah suaka yang diterima sebanyak 1,289 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 900. Sedangkan di Amerika Serikat memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 893 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 364.

Pada tahun 2013 jumlah permohonan suaka pada Negara Jerman sebanyak 12,855 akan tetapi suaka yang diterima sebanyak 8,700. Sedangkan di Negara Swedia memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 16,540 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 11,385. Sedangkan di Negara Inggris jumlah suaka yang diterima sebanyak 2,040 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 1,450. Sedangkan di Amerika Serikat memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 2,074 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 811 pemohon.

Pada tahun 2014 jumlah permohonan suaka pada Negara Jerman sebanyak 41,100 akan tetapi suaka yang diterima sebanyak 23,805. Sedangkan di Negara Swedia memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 30,750 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 16,296. Sedangkan di Negara Inggris jumlah suaka yang diterima sebanyak 2,410 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 1,198. Sedangkan di Amerika Serikat memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 2,376 namun jumlah suaka yang diterima sebanyak 811. Jadi, total untuk Negara Jerman dari tahun 2012-2014 memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 61,885 dengan suaka yang diterima sebanyak 39,965. Sedangkan pada Negara Swedia dari tahun 2012-2014 memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 55,210 dengan suaka yang diterima sebanyak 31,771. Sedangkan pada negara Inggris dari tahun 2012-2014 memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 5,739 dengan suaka yang diterima sebanyak 3,548. Serta pada negara Amerika Serikat dari tahun 2012-2014 memiliki jumlah permohonan suaka sebanyak 5,280 dengan suaka yang diterima sebanyak 1,896 (Ostrand, 2015).

Data diatas, juga diperkuat dengan adanya data dari sudut pandang Swedia melalui penelitian resmi dari *Statistic Sweden Välkommen till statistikmyndigheten* (SCB) dalam kurun waktu 2002-2018. Untuk memperjelas table diatas, perhatikan grafik dibawah ini:

## Grafik 1.1 Pencari Suaka di Swedia Kurun Waktu 2002-2018



**Sumber: (Swedia, 2020)**

Berdasarkan grafik diatas, dapat disimpulkan bahwa pencari suaka di Swedia telah lama terjadi, dan Swedia menjadi salah satu tempat yang di inginkan para pencari suaka dari Afghanistan, Albanien, Eritrea, Georgien, Irak, Iran, Somalia, Syrian, Uzbekistan, Statsos. Dalam kurun waktu 2002-2018 terdapat krisis pengungsi di Swedia, terjadi pada tahun 2015, krisis tersebut didominasi oleh pengungsi yang berasal dari Suriah dengan jumlah pemohon lebih dari 50.000 orang (SCB, 2018).

Dampak dari lonjakan krisis imigran yang berasal dari Suriah sangat berpengaruh pada Kebijakan Integrasi Swedia, dan dari krisis ini, masyarakat Swedia menuntut pemerintah untuk melakukan revisi terhadap Kebijakan Integrasi Swedia yang berfokus pada pengungsi dan migrasi yang sebelumnya telah diterapkan dan berdasar pada Konvensi 1951, Protokol

1967 serta CEAS untuk lebih memperketat pada tanggal 23 oktober 2015 (Niklas Bolin, 21-23 November 2013).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas oleh penulis, maka penulis mengajukan rumusan masalah berupa “Mengapa Swedia melakukan Revisi Kebijakan Integrasi terhadap Imigran Korban Perang Suriah pada tahun 2011-2015”

## **C. Kerangka Berpikir**

Dalam hubungan internasional (HI), proses pengambilan kebijakan dapat dilakukan oleh aktor-aktor HI seperti pemerintah dan organisasi internasional, untuk menganalisa serta membahas bentuk kebijakan yang diberlakukan oleh negara Swedia serta untuk mengetahui alasan mengapa Swedia melakukan revisi Kebijakan tersebut terhadap imigran korban perang suriah pada tahun 2011-2015, kita dapat menggunakan konsep kebijakan luar negeri

### **1. Kebijakan Luar Negeri**

Untuk membahas konsep ini, perlu adanya penjelasan estimologi dari kata “kebijakan”. Disini, penulis berusaha untuk menjelaskannya. Pada dasarnya, kebijakan merupakan suatu konsep yang menjadi inti dari rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dalam memerintah organisasi atau negara. Tujuan dari adanya Kebijakan ini adalah untuk mengkondisikan suatu permasalahan atau sebagai inovasi yang akan dijadikan sebagai rujukan atau pedoman untuk mencapai kepentingannya.

Kebijakan luar negeri atau dapat disebut juga dengan politik luar negeri ini dipandang sebagai paduan dari kepentingan nasional yang mengandalkan suatu “*power*” atau kekuatan dan kapabilitas suatu negara. Kebijakan luar negeri atau politik luar negeri bertujuan

untuk mencapai keinginan dan kepentingan suatu negara. Setiap negara, memiliki tujuan Kebijakan luar negerinya masing-masing. Tiap negara memiliki perbedaan terhadap tujuan dari kebijakan luar negerinya. Namun disini penulis menekankan terhadap tujuan dari dikeluarkannya suatu kebijakan luar negeri adalah untuk mencapai kepentingan nasional negaranya. Kepentingan nasional yang dimaksud adalah suatu usaha negara untuk mengejar *power*, dimana *power* sebagai segala sesuatu yang bisa mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain. Dalam mencapai kepentingan nasional terdapat instrumen penting yaitu berupa kebijakan luar negeri. Untuk memahami konsep kebijakan luar negeri, penulis memberikan studi kasus berupa: Pemerintah Swedia memperketat kebijakannya dengan cara melakukan revisi terhadap Kebijakan Integrasi Swedia Migrasi yang dipengaruhi oleh faktor implikasi, internal dan eksternalnya sebagai bentuk dari “*power*” untuk mencapai kepentingan nasionalnya berupa meningkatkan keamanan bagi masyarakat negaranya dari ancaman meningkatnya pengungsi yang datang ke negara Swedia. Hal ini didukung oleh pendapat dari tokoh HI yang terkenal, yaitu Menurut Joshua Goldstein, beliau mengatakan bahwa: “*Kebijakan Luar Negeri merupakan suatu Kebijakan untuk membuat suatu strategi-strategi yang diambil oleh pemerintah dalam menentukan aksi mereka di dunia internasional*” (Reynolds, 1971).

Menurut Joshua Goldstein, strategi-strategi disini merupakan suatu cara atau langkah atau rencana yang diambil oleh seseorang atau sekelompok atau organisasi maupun pemerintah untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan. Sedangkan, aksi menurut Joshua Goldstein merupakan sikap atau tindakan yang ditujukan kepada suatu kelompok atau perorangan untuk memberikan sikap terhadap suatu fenomena.

Selain dari pemaparan di atas, ada pula pengertian kebijakan luar negeri menurut Reynolds dalam tulisannya yang berjudul "*Kebijakan luar negeri as the Pursuit of the National Interest*". Reynold mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai suatu tindakan-tindakan pemerintah yang bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Tindakan disini yang dimaksud Reynold merupakan suatu aksi atau sikap yang diambil pemerintah untuk memenuhi kepentingan nasional negaranya (Reynolds, 1971).

Dapat disimpulkan dari kedua penjabaran di atas, pengertian terhadap Kebijakan Luar Negeri menurut Joshua Goldstein dengan Reynolds hampir serupa dan sejalan. Dengan berangkat dari dua pemahaman tersebut, berbeda pula pengertian kebijakan luar negeri menurut James Rosenau, beliau mengatakan: "*Kebijakan politik luar negeri merupakan implikasi dari perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal dan lingkungan internal (Perubahan Struktural*" (Reynolds, 1971).

Dalam pemahaman menurut James Rosenau, terdapat 3 faktor yang mempengaruhi terjadinya kebijakan luar negeri, yaitu terdapat implikasi, faktor internal dan faktor eksternal. Dalam hal ini, penulis akan membahasnya satu-per-satu.

#### **a. Faktor Implikasi**

Implikasi merupakan suatu keterlibatan atau keadaan suatu negara yang melibatkan terjadinya perubahan di suatu lingkungan. Implikasi di sini yang James Rosenau maksud merupakan "adanya keterlibatan negara dalam mengambil sikap atau tindakan dalam menangani suatu isu atau fenomena yang terjadi di negaranya." Dalam hal ini, dapat dilihat dari Pemerintah Swedia yang

mengambil sikap untuk membatasi kuota pengungsi, hal ini disebabkan oleh desakan masyarakat negara Swedia yang mulai resah dengan adanya pengungsi di Swedia, kedudukannya pun didominasi oleh para pengungsi dan sering terjadinya tindak kriminal pada tahun 2011-2012 di Swedia. Berdasar pada contoh kasus tersebut, pemerintah Swedia memiliki “implikasi” (yaitu berupa membatasi kuota pengungsi dikarenakan terjadinya perubahan lingkungan pada masyarakat negara Swedia yang mulai merasa resah dan meningkatnya kriminalitas di Swedia pada tahun 2011-2012).

## **b. Faktor Internal**

Faktor internal yang dimaksud oleh James Rosenau, merupakan suatu tatanan atau struktur kehidupan domestik yang didalamnya terdapat kehidupan internal masyarakat negara si perumus Kebijakan. Untuk menjelaskan dari faktor ini, James Rosenau membaginya dalam 2 sumber yaitu sosial dan pemerintah:

### **1) Sumber Sosial**

Dalam sumber sosial, James Rosenau menggolongkan suatu kondisi yang berpotensi dapat menjadi suatu alasan untuk membuat serta mengamankan keamanan sosial dari suatu ancaman, sumber sosial disini memiliki kekuatan yang cukup dominan untuk mendesak pemerintah agar mengganti atau bahkan membuat kebijakan baru. Sumber sosial ini memiliki sektor diantaranya; Pembangunan Ekonomi (Sosial-Ekonomi), Sejarah dan Kultural, Tatanan Sosial (Pemerintah) dan Opini masyarakat.

### **a) Pembangunan Ekonomi (Sosial-Ekonomi)**

Menurut James Rosenau, pembangunan sosial ekonomi yang dimaksud merupakan usaha pemerintah untuk selalu mementingkan kepentingan perekonomian dari negaranya untuk menyejahterakan masyarakat. Dalam pengambilan suatu Kebijakan atau merumuskan, salah satu sektor pertumbuhan sosial-ekonomi dapat menjadi faktor terkuat untuk mengimplementasikan kebijakan. Hal ini karena kesejahteraan dalam bermasyarakat merupakan salah satu bukti keberhasilan negara dalam mengaplikasikan kebijakannya.

Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat negaranya, suatu negara membutuhkan kerjasama dengan negara lain, dan letak kebijakan luar negeri ini dapat membantu masyarakat negara untuk mendapatkan kebutuhannya dari negara lain. Dengan memiliki hubungan kerjasama di bidang moneter pada perdagangan lintas negara, pengambilan keputusan untuk merumuskan kebijakan luar negeri ini juga harus menguntungkan segala pihak terutama dari negara yang perumus. Hal ini bertujuan untuk mencapai kepentingan negaranya, yang akan menghasilkan pembangunan ekonomi.

Dalam penerapannya, Swedia mengambil Kebijakan Integrasi untuk menyejahterakan masyarakatnya, dengan banyaknya imigran yang datang dan terdapat pula interaksi sosial yang melahirkan suatu norma sosial baru dan adanya peluang terjadinya perdagangan internasional yang mampu menunjang pertumbuhan perekonomian di Swedia (HN, 2016).

## **b) Sektor Sejarah dan Kultural**

Selain dari sektor perekonomian, James Rosenau juga memberikan pendapat bahwa untuk merumuskan kebijakan luar negeri, pemerintah tidak bisa semata-mata mengeluarkan kebijakannya tanpa mempelajari faktor sejarah negara dan kultural atau norma serta tradisi yang ada pada negara perumus kebijakan tersebut.

Swedia menerapkan Kebijakan Integrasi dengan melihat sejarahnya, Swedia menerima banyak pengungsi sejak pasca Perang Dunia II, sedikitnya Swedia menerima Pengungsi dari Perang Vietnam dan Hongaria. Selain itu, datangnya Pengungsi ke Swedia melahirkan suatu kebudayaan baru perpaduan dari kedua negara pendatang dan Swedia. Kultural yang terbentuk karena adanya faktor sejarah ini terjadi hingga saat ini.

## **c) Sektor Sosial Masyarakat**

Untuk merumuskan suatu kebijakan luar negeri, pemerintah harus memandang masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang tidak terbatas oleh suku, warna kulit, agama maupun politik. Sektor sosial masyarakat ini ditujukan pada pengembangan sumber daya manusia dan membentuk tingkat efektivitas negara.

Dalam penerapannya, Kebijakan Integrasi memiliki fokus pada kesetaraan pendidikan yang terdapat pada masyarakat negara Swedia dan para imigran atau pengungsi, ini merupakan hak untuk setiap manusia menerima pendidikan (Authors, Kesetaraan gender di mata Dubes Swedia, 2019).

#### **d) Opini Masyarakat**

Dalam merumuskan suatu kebijakan, opini masyarakat dinilai dapat mempengaruhi citra suatu negara, sebagai contoh, negara yang memiliki sistem kekaisaran cenderung memiliki kebijakan yang otoriter dan tidak membebaskan masyarakat negaranya untuk berekspresi sehingga mampu mempengaruhi citra negara tersebut di sistem internasional, begitupula sebaliknya. Jika suatu negara tersebut menerapkan sistem negara demokrasi persepsi masyarakat akan mengarah pada sumber pemerintahan yang mengedepankan kebebasan berpendapat.

Penerapan pada opini masyarakat di Swedia, terdapat Kebijakan Integrasi Swedia yang sangat terbuka dan ramah terhadap imigran sehingga Swedia menjadi negara tujuan bagi para imigran, hal ini membuat citra Negara Swedia menjadi baik di mata dunia Internasional (Salsabila S. , 2018).

#### **2) Sumber Pemerintah**

Dalam sumber pemerintahan disini, James Rosenau mengatakan bahwa pemerintah memiliki kuasa untuk membuat dan menerapkan kebijakan luar negeri, sebagai bentuk atau sikap dari suatu fenomena yang sedang terjadi di negaranya.

Seperti penerapannya sumber ini, Kebijakan Integrasi di Swedia yang sudah ada pada tahun 1997 pada masa kepemimpinan Gosan Persson memiliki ciri khas dan bentuk atau sikap yang berbeda dengan Kebijakan Integrasi pada masa Fredrik Reinfeldt pada tahun 2006 dan juga berbeda pula dengan periode Stefan Lofven 2014-sekarang.

### c. Faktor Eksternal

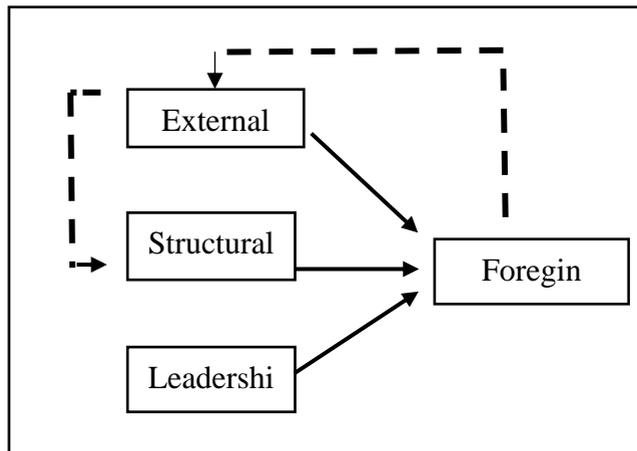
Faktor eksternal merupakan faktor yang mampu mempengaruhi pengambilan kebijakan luar negeri, faktor eksternal yang dimaksud James Rosenau disini adalah tatanan sistem internasional. Dalam Hubungan Internasional, aktor-aktor HI bukan hanya berasal dari negara, melainkan terdapat aktor seperti lembaga internasional, organisasi internasional yang memiliki *power* untuk mengintervensi Kebijakan luar negeri suatu negara dengan tujuan mencapai kepentingan yang diinginkan.

Penerapannya, Lembaga *European Union*, merupakan perserikatan negara-negara di Eropa yang terikat dalam *European Union*, perserikatan ini memiliki Kebijakan *Asylum seekers* yang mewajibkan bagi para anggotanya untuk menerima pengungsi. Kebijakan *Asylum Seekers* ini secara khusus membentuk *Common Asylum European System* untuk mengatur mengenai kebijakan nasional anggotanya dalam menangani isu pengungsi dan migrasi yang terjadi di EU. Swedia merupakan salah satu anggota *European Union*. Swedia menerapkan Kebijakan *Asylum Seekers*, *CEAS* dari EU dan membuka atau mengadaptasi kebijakan tersebut dan menjadikannya Kebijakan Integrasi Swedia pada tahun 2010.

Dalam hal ini, Rosenau menyatakan bahwa kebijakan luar negeri atau politik luar negeri pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme untuk negara-bangsa beradaptasi terhadap perubahan perubahan di lingkungannya. Maka dari itu, pemerintah wajib beradaptasi dengan sistem internasional untuk mencapai tujuan nasionalnya,

harus menyeimbangkan tekanan internal dengan tuntutan eksternal dimana proses penyeimbangan ini mempunyai resiko dan bahkan kemungkinan terjadinya perpecahan. Perubahan-perubahan di dalam politik luar negeri sering terjadi ketika perkembangan-perkembangan di lingkup internal makin meningkatkan tuntutannya berkenaan dengan kondisi di lingkungan eksternal, atau ketika perkembangan di lingkungan eksternal dianggap mempunyai potensi ancaman bagi keberadaan negarabangsa tersebut (Rosenau, 1981).

**Gambar 1.1 Model Adaptif Politik Luar Negeri**

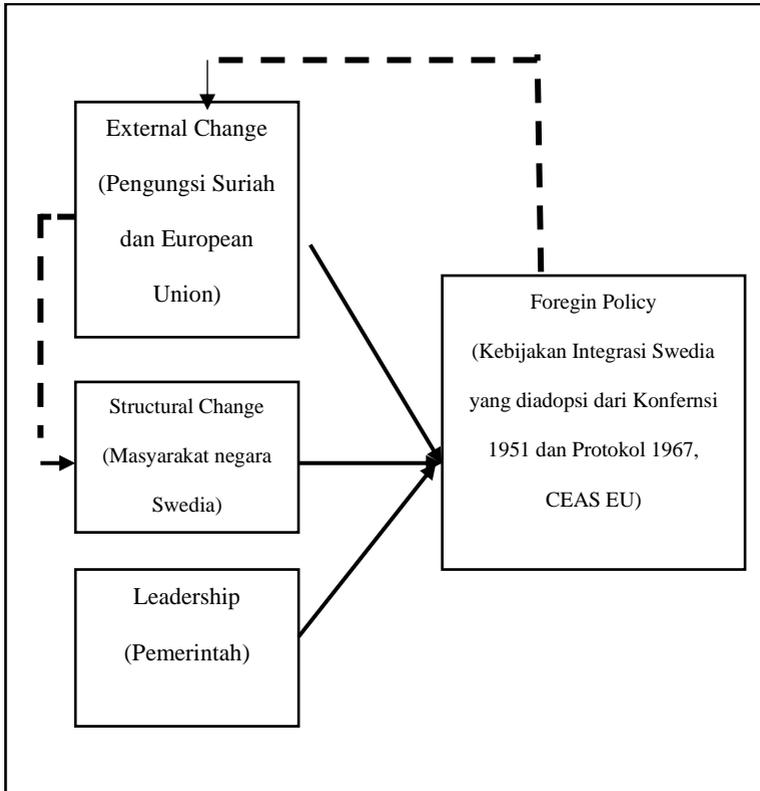


**Sumber: (Rosenau, 1974)**

Gambar diatas menjelaskan bahwa adanya perubahan eksternal, struktural, dan pengaruh dari pemimpin suatu negara mempengaruhi bentuk kebijakan luar negeri suatu negara. Kebijakan luar negeri dapat terjadi ketika adanya fenomena dari Perubahan Struktural (Internal Negara Swedia), Perubahan *Leadership* (Implikasi Kebijakan sebelumnya), dan Perubahan Eksternal (Eksternal Negara Swedia). Dengan kata lain,

tindakan dalam politik luar negeri suatu negara dapat sewaktu-waktu berubah dan menyesuaikan terhadap fenomena yang terjadi.

**Gambar 1.2 Penerapan Model Adaptif Politik Luar Negeri dalam Kasus Perubahan Kebijakan Luar Negeri Tentang Pengungsi di Swedia**



**Sumber: (Rosenau, 1974)**

Menurut gambar diatas, pemain dalam perumusan Kebijakan Integrasi Swedia. *External Change* diperankan oleh Pengungsi Suriah, *European Union*, Masyarakat negara Swedia dari *Structural Change*, *Leadership* dari pemerintah dan

Kebijakan terbuka sebagai hasilnya. Dalam gambar dijelaskan, terjadinya Kebijakan luar negeri: Liberal Terbuka Swedia, berasal dari pemerintah, masyarakat negara Swedia, pengungsi suriah dan Kebijakan dari *European Union*.

**Tabel 1.2 Penjelasan Model Adaptif Politik Luar Negeri dalam Kasus Perubahan Kebijakan Luar Negeri Tentang Pengungsi di Swedia**

Aktor	Kepentingan	Output
Implikasi (Revisi Kebijakan Terbuka Migrasi Swedia)	Pemerintah Swedia melakukan revisi terhadap kebijakan yang telah berlaku untuk memperketat dan lebih restriktif untuk melindungi masyarakat negaranya dari banyaknya pengungsi yang datang ke negara Swedia dalam kurun waktu 2011-2015.	Penerapan Revisi Kebijakan Integrasi Swedia pada tahun 2016 – sekarang.
<i>External Change</i> (Pengungsi Suriah dan <i>European Union</i> )	Pengungsi Suriah memiliki kepentingan untuk mendapatkan kehidupan yang layak di Swedia dengan mencari suaka. Kepentingan yang dibawakan oleh <i>European Union</i> , adalah untuk meningkatkan kemanusiaan dan menolong <i>refugees</i> . Dengan memanfaatkan negara-negara anggotanya untuk mematuhi dan menerapkan Kebijakan <i>Asylum Seekers</i> . Sebagai <i>branding</i> terhadap perserikatan di tatanan sistem internasional.	Kebijakan <i>Asylum Seekers, Common Asylum European System</i> (CEAS).
<i>Structural Change</i> (Masyarakat Negara Swedia)	Banyaknya pencari suaka yang datang ke negara Swedia membawa dampak kurang baik bagi masyarakat negara Swedia, hal ini dikarenakan 50% lebih populasi yang mendominasi di Swedia merupakan masyarakat negara asing atau pencari suaka dan meningkatkan kriminalitas di Negara Swedia. Masyarakat Negara Swedia menuntut pemerintah untuk membatasi atau mengurangi kuota penerimaan pengungsi di Swedia pada tahun 2015.	Mendesak pemerintah untuk segera merevisi Kebijakan Integrasi Swedia dan mengurangi kuota penerimaan Pengungsi di Tahun 2015.

Gambar diatas merupakan penjelasan implementasi dari gambar sebelumnya dan merupakan penjabaran secara singkat terkait aktor, tujuan dan output yang ada pada penelitian ini.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat ditarik hipotesa bahwa “Mengapa negara Swedia melakukan revisi Kebijakan Integrasi terhadap Imigran Korban Perang Suriah pada tahun 2011-2015” yaitu:

Pemerintah Swedia melakukan revisi terhadap kebijakannya karena faktor implikasi berupa revisi terhadap kebijakan terbuka migrasi Swedia agar lebih ketat dan restriktif, faktor internal berupa tuntutan oleh masyarakat negara untuk pemerintah Swedia agar melakukan pengetatan terhadap kebijakan terbuka migrasi Swedia untuk melindungi masyarakat negara Swedia dari ancaman sosial serta faktor eksternal Swedia, berupa krisis an pengungsi ke *European Union* (EU) dari tahun 2011-2015.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang berjudul “Mengapa Swedia melakukan Kebijakan tersebut terhadap Imigran Korban Perang Suriah pada tahun 2011-2015” yaitu:

1. Mengetahui alasan Pemerintah Swedia merevisi Kebijakan Integrasi Swedia dalam menangani kasus krisis pengungsi di Eropa tahun 2015 karena krisis an Korban Perang Suriah dalam kurun waktu 2011-2015.
2. Sebagai syarat untuk mendapatkan gelar strata satu (S1) di Prodi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Metode Kualitatif**

Metode penelitian sangat menentukan dalam menemukan data yang akurat untuk dijadikan sumber rujukan. Oleh karenanya, penulis menggunakan metode kualitatif yaitu menggunakan metodologi pengumpulan data sekunder yang bersumber dari buku, jurnal, website, internet, wawancara langsung dengan sumber terdekat, dan metode lain yang mendukung penulis dalam penelitian ini.

### **2. Metode Deskriptif Analisis**

Metode ini digunakan untuk melengkapi metode pengumpulan data dengan tujuan untuk mendapatkan hasil yang rinci dan lebih teliti.

## **G. Jangkauan Penelitian**

Sebagai upaya agar penelitian serta penulisan skripsi ini tidak meluas dan menjadi rancu serta tidak jelas, maka penulis membatasi jangkauan penulisan skripsi yang berjudul “Kebijakan Swedia Terhadap Imigran Perang Suriah Tahun 2011-2015”.

Jangkauan penelitian berupa waktu ini penulis tetapkan agar pembahasan pada penelitian ini hanya fokus pada Kebijakan Swedia Terhadap Imigran dari kurun waktu 2011 hingga 2015. Penulis akan tetap menyinggung data-data serta fakta-fakta di luar jangkauan penelitian jika diperlukan dalam mendukung penelitian ini.

## **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan upaya penulisan, penulis melakukan penelitian ini akan disusun ke dalam lima bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

**BAB I** : Pendahuluan dari penulisan ilmiah ini yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka berpikir, hipotesa, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II** : Sejarah Swedia dan Kebijakan Luar Negeri Swedia Tentang Pengungsi (Kebijakan Integrasi Swedia). Pada bab ini, penulis akan membahas mengenai kondisi Swedia sebagai Negara Tujuan Para Pengungsi, Sejarah Pengungsi di Swedia, Peran Swedia Dalam Menangani Isu Pengungsi di Dunia Internasional serta Dinamika Kebijakan Luar Negeri Swedia tentang Pengungsi (Kebijakan Integrasi Swedia).

**BAB III** : Konflik Suriah dan Persebaran Migran Suriah. Pada bab ini, penulis akan membahas mengenai Sejarah Suriah dan Konflik Suriah, serta Dampak Konflik Suriah dalam bidang Struktur dan Infrastruktur Suriah, bidang Sosial dan Ekonomi Suriah serta bagi Dunia Internasional.

**BAB IV** : Revisi Kebijakan Integrasi Swedia Sebagai Upaya Merespon Krisis Imigran. Dalam bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya Revisi Kebijakan Integrasi Swedia meliputi Faktor Internal Swedia, Faktor Eksternal Swedia dan Faktor Implikasi yang berasal dari Faktor Internal dan Eksternal Swedia.

**BAB V** : Kesimpulan, merupakan bab yang akan membahas mengenai kesimpulan dari semua bab sebelumnya, yang akan menyimpulkan penelitian ini.