

**ANALISIS KEBIJAKAN DENMARK DALAM
PENANGANAN PENGUNGSU UKRAINA**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada

Departemen Ilmu Hubungan Internasional

Oleh :

NADYA SHALSABILLAH

E061191069

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2023

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : ANALISIS KEBIJAKAN DENMARK DALAM PENANGANAN
PENGUNGSI UKRAINA

N A M A : NADYA SHALSABILLAH

N I M : E061191069

DEPARTEMEN : HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Makassar, 22 Juni 2023



Pembimbing I,

Pembimbing II,

M. Imran Hanafi, MA, M.Ec.
NIP. 196307041988031001

Aswin Baharuddin, S.IP, MA
NIP. 198607032014041002

Mengesahkan :

Ketua Departemen Hubungan Internasional,

Prof. Drs. H. Darwis, MA., Ph.D.
NIP. 196201021990021003

HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : ANALISIS KEBIJAKAN DENMARK DALAM PENANGANAN
PENGUNGSI UKRAINA

N A M A : NADYA SHALSABILLAH

N I M : E061191069

DEPARTEMEN : HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Telah diterima oleh Tim Evaluasi Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar untuk memenuhi syarat-syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada hari Senin, 19 Juni 2023.



Ketua : M. Imran Hanafi, MA, M.Ec.

Sekretaris : Abdul Razaq Z Cangara, S.IP, M.Si, MIR.

Anggota : 1. Drs. Munjin Syafik Asy'ari, M.Si

2. Aswin Baharuddin, S.IP, MA

3. Nurjannah Abdullah, S.IP, MA

Three handwritten signatures in black ink are positioned to the right of the list of names. Each signature is written over a horizontal dotted line that corresponds to one of the team members listed on the left.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nadya Shalsabillah
NIM : E061191069
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Jenjang : S1

Menyatakan dengan sebenarnya bawah skripsi yang saya tulis ini dengan judul:

**ANALISIS KEBIJAKAN DENMARK DALAM PENANGANAN
PENGUNGSU UKRAINA**

Merupakan hasil karya tulis saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini merupakan hasil karya tulis orang lain maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar. 1 Agustus 2023



Nadya Shalsabillah

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim, segala puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT atas limpahan rahmat, taufiq, hidayah, petunjuk, kekuatan, ilmu, pengetahuan, dan segala nikmat sehingga tugas akhir yang berjudul “Analisis Kebijakan Denmark Dalam Penanganan Pengungsi Ukraina” dapat diselesaikan dan memenuhi syarat untuk mendapatkan gelar sarjana dan lulus dari Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Dengan segala kerendahan hati, Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna dan tidak luput dari kesalahan dan kekurangan. Oleh karena itu, Penulis mengharapkan umpan balik berupa kritik dan saran yang konstruktif agar dapat menjadikan skripsi ini lebih baik dan lebih bermanfaat bagi para pembaca. Selain itu, penelitian dan pengerjaan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, dan doa dari berbagai pihak, dengan ini Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua, Bapak **Nardi Natsir** dan Mama **Devi Salim** yang telah senantiasa memberikan dukungan, do'a, dan perhatian yang tidak terbatas kepada Penulis. Terima kasih telah memberikan kesempatan dan kepercayaan untuk mengemban ilmu setinggi mungkin pada bidang yang Penulis pilih. Segala bentuk perhatian, dukungan, dan pengorbanan Bapak dan Mama untuk membesarkan dan menuntun Penulis hingga mencapai titik ini tidak dapat terbalaskan oleh Penulis. Dengan berakhirnya masa studi S1 Penulis, semoga dapat membawa Penulis kepada kehidupan yang dapat memberikan kebahagiaan dan kebanggaan untuk Bapak dan Mama di masa yang akan datang.
2. Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Bapak **Prof. H. Darwis, MA., Ph.D** yang telah banyak berjasa menjadikan Departemen Ilmu Hubungan

Internasional Universitas Hasanuddin sebagai tempat yang berkualitas untuk menuntut ilmu. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya untuk para dosen pembimbing skripsi Penulis, Bapak **M. Imran Hanafi, MA., MEc.** dan Kak **Aswin Baharuddin, S. IP., MA.** yang telah membimbing dan membantu dengan sabar dan penuh dukungan sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Tanpa arahan dari kedua dosen pembimbing, Penulis tidak dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh Dosen Departemen Ilmu Hubungan Internasional, yaitu Bapak **Alm. Drs. Aspiannor Masrie, M.Si.**, Bapak **Drs. Patrice Lumumba, MA**, Bapak **Drs. H. Husain Abdullah, M.Si.**, Bapak **Agussalim, S.IP., MIRAP**, Bapak **Ishaq Rahman, S.IP., MSi.**, Ibu **Seniwati S.Sos, M.Hum, Ph.D.**, Ibu **Pusparida Syahdan, S.Sos., M.Si.**, Bapak **Burhanuddin, S.IP., M.Si.**, Bapak **Muhammad Nasir Badu, Ph.D.**, Bapak **Drs. Munjin Syafik Asy'ari, M.Si.**, Bapak **Dr. Adi Suryadi B, M.A.**, Kak **Ashry Sallatu, S.IP., M.Si.**, Kak **Nurjannah Abdullah, S.IP., MA**, Kak **Bama Andika Putra, S.IP., M.IR.**, Kak **Abdul Razaq Z. Cangara., S.IP., MIR.**, Kak **Biondi Sanda Sima, S.IP., M.Sc.,L.LM.**, dan Kak **Atika Puspita Marzaman, S.IP, MA.** Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama 3 tahun 10 bulan ini. Menempuh pendidikan S1 di Departemen ini merupakan pengalaman yang tidak terlupakan.

3. Staf Departemen Ilmu Hubungan Internasional, **Kak Rahmah, Pak Ridho, Pak Dayat, Kak Ita** dan **Kak Salmi** yang telah membantu Penulis dalam pengurusan berkas dan administrasi di Departemen. Semoga segala kebaikan dan bantuan yang telah diberikan dapat menjadi pahala dan memberikan kemudahan.
4. Keluarga Penulis, yaitu adik-adik **Khaulah As-Salafi** dan **Ibnu Hammam**. Semoga kedepannya bisa melanjutkan masa studi dengan hasil yang terbaik. Kemudian Penulis mengucapkan terima kasih untuk keluarga besar, terutama sepupu-sepupu

yang telah mendukung dan menyemangati penulis seperti adik sendiri, Kak **Amelia Fardianti**, Kak **Ryan Kurniawan**, Kak **Fatur Fardian**, Kak **Aulianti Sasilia**, Kak **Sidik Suhardinata**, dan juga Adek **Aidan Hamizan R.** yang senantiasa menghibur dan menjadi penyemangat. Terima kasih atas segala kebaikan yang telah diberikan kepada Penulis.

5. Keluarga Protokol Kementerian Luar Negeri RI yang menjadi pembimbing dan juga rekan yang baik selama periode magang. Pengalaman magang yang sangat berkesan dan kekeluargaan, dengan rekan-rekan yang memberikan *insight* kepada rencana masa depan Penulis. Arahan dan bimbingan selama magang juga sangat berkontribusi dalam penulisan skripsi ini.
6. Bapak **R. Terry Subagja** Sekretaris Pertama Fungsi Politik KBRI Kopenhagen sebagai Narasumber yang telah memberikan data dan perspektif lebih mendalam terkait penelitian ini sehingga skripsi dapat diselesaikan dengan baik.
7. Sahabat dan saudari **Sasja Nurul Qhalbi Sjarief**, sebagai teman yang telah menemani dan menyemangati semenjak SD, **Ayu Putri Wulandari** dan **Masnuriah Mawardi** sebagai sahabat-sahabat yang telah menghibur pada *breaking point* Penulis dalam memperjuangkan gelar Sarjana. *I owe you guys big time.*
8. Sahabat-sahabat Nostalgia, terutama dari **Ismail Rafli**, **Ananda M. Izzulhaq**, dan **Afifi Agung** yang selalu ada dan selalu bisa mengerti Penulis, juga **Indah Mutmainnah**, **Nurul Qalby Nasty**, **Dewi Kartika**, **Aulia Adisty**, **Fahimah Said**, **Rivaldi Taha**, **Fachrul Nixon**, dan **Anugerah Sijaya** yang senantiasa menemani perjalanan suka duka Penulis dari SMP hingga Sarjana.
9. Sahabat-sahabat PBL, mulai dari **Shofiyyah Salsabil Nanda** dan **Ramizah Aziziah Roem** yang tidak hanya menemani perkuliahan namun juga menjadi housemate magang selama 3 bulan, **Chantika Salsabila Alarsah** yang telah menjadi mentor dan juga teman KKN selama 2 bulan, **As Syifa Ulchairan**, **Mega Soraya**, **Junisya Dwi Putri**, **A. Nurkintan Ramadhani**, **Nadhras Masrurah**, **Amanda Tanra**, dan

Sukma Tiara Said. Terima kasih telah memberikan makna dan juga kenang-kenangan yang tidak akan terlupakan selama 3 bulan 10 tahun, semoga teman-teman dapat menyelesaikan skripsi dengan lancar. Teman-teman PBL bukan hanya teman selama perkuliahan namun menjadi sebuah keluarga selama mengemban ilmu di Departemen Ilmu Hubungan Internasional.

10. Seluruh teman-teman HI Angkatan 2019 (Historia), khususnya **Fahreza Aditya Pratama** sebagai sahabat *through ups and downs*, **Kezia Athirah Monica** sebagai teman perjuangan dari seminar proposal hingga seminar akhir, **Muh. Nurichsan Gazali**, **Annisa Fauziah Lawi**, **Rahdiyanti Mutiara**, **Adis Dwi Maqfirah**, **Vanissa Nugrah Aulia**, **Indra**, **Geovanny Tirza P.**, dan teman-teman lainnya yang tidak sempat Penulis tuliskan satu per satu. Terima kasih telah menjadi ruang diskusi dan berkembang selama menempuh pendidikan Sarjana baik dalam hal akademik maupun non-akademik. Semoga teman-teman Historia dapat mencapai cita-cita dan kesuksesan yang diinginkan.
11. Untuk adik-adik tingkat HI 2020, **Ahmad Raihan Darwis**, **Muh. Fajhriyadi Hastira**, **Gurpreet Kaur**, **Karisma Nurul Izzah**, **Regina Farah**, **Ananda Ashani**, **Natasha Siandy**, yang telah membantu penulis dalam hal akademik dan Departemen.
12. *Last but not least*, kucing-kucing tersayang yang selalu senantiasa menghibur dan menemani dalam memperjuangkan gelar Sarjana terkhususnya **Miiko** dan **Cookie** yang telah berpulang tanpa melihat Penulis meraih gelar, juga **Gulmer**, **Kitty Perry**, **Silvester**, **Billy**, **Miyo**, **Cici**, **Dominic Jr.**, **Jeje**, **Oyen**, **Nina Potter**, dan **Mimi**. Terima kasih untuk selalu menjadi rumah yang aman untuk kembali pulang. Kucing-kucing yang selalu membuat ramai rumah sehingga tidak lagi terasa sepi dengan tingkah laku yang lucu dan tengil. *Don't miss me too much when I'm away to pursue my dream.*

ABSTRAK

Nadya Shalsabillah, E0611911069, dengan judul skripsi “Analisis Kebijakan Denmark Dalam Penanganan Pengungsi Ukraina” di bawah bimbingan M. Imran Hanafi, MA., MEc. selaku pembimbing I dan Aswin Baharuddin, S.IP, MA. selaku pembimbing II Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan penanganan pengungsi Denmark yang mengatur pengecualian pemberlakuan *Jewellery Law* dalam penanganan pengungsi Ukraina yang disebabkan oleh perpecahan konflik antara Rusia dan Ukraina serta menganalisis implementasi dari kebijakan yang diimplementasikan oleh Denmark kepada pengungsi Ukraina dalam lingkup keanggotaan Uni Eropa.

Penelitian ini menggunakan konsep regionalisme berdasarkan kepada teori lima proses tingkat regionalisme yang digunakan untuk menganalisis tingkat regionalisme antara para aktor. Penelitian ini juga menggunakan teori *international norms* dalam perspektif kosnruktivisme untuk menganalisis faktor penyebab pembentukan kebijakan penanganan pengungsi, kemudian melihat implementasi dan dampak dari kebijakan tersebut.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa faktor yang menyebabkan terbentuknya kebijakan penanganan pengungsi Denmark pengecualian *Jewellery Law* terhadap pengungsi Ukraina disebabkan oleh identitas yang dimiliki Ukraina sebagai negara tetangga Eropa dan bentuk konformitas Denmark terhadap kebijakan *Temporary Protection Directive* oleh Uni Eropa dalam menyikapi krisis pengungsi di Eropa. Penelitian ini juga menganalisis Denmark yang mengarahkan integrasi regional yang lebih dalam dengan Uni Eropa sebagai institusi regional yang membawahnya. Penelitian ini juga menemukan bahwa saat ini implementasi kebijakan terhadap pengungsi Ukraina masih berjalan dengan baik dan berhasil dalam proses penerimaan pengungsi Ukraina, namun menimbulkan perdebatan internal Denmark dalam penanganan lanjutan terhadap para pengungsi setelah masa suaka sebagaimana diatur oleh *Temporary Protection Directive* berakhir. Implementasi dari kebijakan penanganan pengungsi Denmark ini kemudian mulai menunjukkan Dampak bagi para aktor terlibat baik Uni Eropa, Denmark, Ukraina, Rusia maupun pengungsi-pengungsi lain yang berasal dari Timur Tengah dan Afrika.

Kata Kunci: Denmark, Pengungsi, Kebijakan, Uni Eropa, Regionalisme, *International Norms*, Ukraina, Rusia

ABSTRACT

Nadya Shalsabillah, E0611911069, with the thesis titled “Denmark Refugee Policy Analysis in Dealing with Ukraine Refugees” under the supervision of M. Imran Hanafi, MA., MEc. as Advisor I and Aswin Baharuddin, S.IP, MA. As Advisor II of the Department of International Relations, Faculty of Social and Political Science, Hasanuddin University.

This study aims to analyze Danish refugee management policies that regulate exceptions to enforcement of the Jewellery Law in handling Ukraine Refugees caused by the conflict between Ukraine and Russia also analyzes the implementation of Denmark’s refugee policies within the scope of European Union membership.

This research operates the Regionalism theory based on the theory of the five processes of regionalism levels, which are used to analyze the level of regionalism between actors. This study also uses the theory of international norms from a constructivist perspective to analyze the factors causing the formation of the policy on dealing with refugees then looks at the implementation and impact of the policy.

The results of this study indicate that the factors that led to the formation of Danish policy for handling Ukraine refugees with the exception of the Jewellery Law were caused by the identity that Ukraine has as a European neighbour country and Denmark's conformity to the Temporary Protection Directive policy by the European Union in addressing the refugee crisis in Europe. This study also analyzes Denmark which directs deeper regional integration with the European Union as the regional institution that oversees it. This study also found that currently the implementation of the policy towards Ukrainian refugees is still going well and is successful in the process of accepting Ukrainian refugees, however, it has raised an internal Danish debate on the further handling of refugees after the asylum period as stipulated by the Temporary Protection Directive ends. The implementation of this Danish refugee management policy then began to show an impact on the actors involved, both the European Union, Denmark, Ukraine, Russia, and other refugees from the Middle East and Africa.

Keywords: Denmark, Refugees, Policy, European Union, Regionalism, International Norms, Ukraine, Russia

DAFTAR ISI

ABSTRAK	ii
ABSTRACT	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Batasan dan Rumusan Masalah	9
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	10
1.4 Kerangka Konseptual	11
1. Konsep Regionalisme	12
2. <i>International Norms</i>	14
3. Model Analisis	16
1.5 Metode Penelitian	17
1.5.1 Tipe Penelitian	17
1.5.2 Jenis Data	17
1.5.3 Teknik Pengumpulan Data	17
1.5.4 Teknik Analisis Data	18
1.5.5 Tahapan Penelitian	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	20
2.1 Konsep Regionalisme	20
2.2 <i>International Norms</i>	28
2.3 Penelitian Terdahulu	37
BAB III GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN PENANGANAN PENGUNGSI DENMARK	44
3.1 Permasalahan Pengungsi Ukraina di Denmark	44
3.2 Sejarah Perkembangan Kebijakan Penanganan Pengungsi di Denmark	51
1. Sistem <i>Integration Act</i>	53
2. <i>Paradigm Shift</i>	58
3.3 Jewellery Law	65
BAB IV PEMBAHASAN KEBIJAKAN PEMBEBASAN JEWELLERY LAW TERHADAP PENGUNGSI UKRAINA	68
4.1 Analisis Kebijakan Denmark dalam Penanganan Pengungsi Ukraina di Eropa	68
4.2 Implementasi Kebijakan Denmark dalam Penanganan Pengungsi Ukraina di Eropa	79
4.3 Dampak Kebijakan Denmark dalam Penanganan Pengungsi Ukraina di Eropa	90
BAB V PENUTUP	95
5.1 Kesimpulan	95
5.2 Saran	96
Daftar Pustaka	97
Lampiran 1. Transkrip Hasil Wawancara Narasumber	103

DEPARTMEN HUBUNGAN INTERNASIONAL



FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Eskalasi konflik, peperangan, maupun keadaan sosial politik suatu negara yang tidak stabil sering kali memaksa warga negara mereka untuk mencari suaka. Negara tujuan pencari suaka merupakan negara-negara yang dianggap dapat memberikan keamanan dan ketenangan, setidaknya hingga negara mereka kembali kepada keadaan yang lebih aman dan stabil. Pencari suaka atau pengungsi didefinisikan sebagai orang-orang yang meninggalkan negara mereka karena keadaan perang, kekerasan, konflik, maupun penganiayaan yang melewati batas-batas internasional untuk mendapatkan keamanan di negara lain. Para pengungsi dengan terpaksa meninggalkan harta, properti, pekerjaan, hingga orang-orang yang dicintai. Sering kali para pengungsi atau pencari suaka yang meninggalkan negara mereka tidak dapat kembali ke negara asal disebabkan oleh rasa takut dan trauma serta diskriminasi yang mereka hadapi di negara mereka sendiri yang menjadi alasan utama mendorong mereka untuk mencari suaka di negara lain (United Nations, 2017).

Dalam hubungan internasional, pengungsi menjadi salah satu pokok pembahasan. Respons suatu negara dalam menyikapi pengungsi dapat memberikan dampak dan konsekuensi terhadap dinamika di dalam lingkup hubungan internasional. Sering kali pengungsi dilihat sebagai beban ekonomi dan sosial bagi negara-negara yang menjadi tujuan bersuaka. Hal ini disebabkan oleh tuntutan hukum internasional yang tidak selaras dengan stabilitas bantuan

juga dukungan dalam menangani pengungsi yang tentu saja memerlukan biaya dan fasilitas yang layak sebagaimana telah diatur oleh konvensi Jenewa. Pengungsi diakui dan dilindungi oleh hukum internasional, yaitu pada *The 1951 UN Refugee Convention*, “Someone who is unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion” (UNHCR, 2023).

Konvensi Jenewa menjadi landasan utama dalam hukum internasional yang mengatur tentang pengungsi. Konvensi ini mendefinisikan dan mengakui eksistensi pengungsi dengan menjelaskan dan mengatur tentang proteksi legal, bantuan serta hak sosial yang menjadi hak terjamin bagi pengungsi dari negara yang telah menerima mereka. Konvensi ini juga menjelaskan obligasi yang dimiliki pengungsi kepada *host country*, serta mengecualikan kelompok orang tertentu seperti pelaku kejahatan perang dari kualifikasi untuk memegang status pengungsi. Konvensi ini pada awalnya dibuat untuk melindungi pengungsi Eropa pasca Perang Dunia II, namun pada Protokol 1967 terjadi amandemen yang memperluas cakupan dari konvensi ini. Amandemen tersebut kemudian mendefinisikan pengungsi sebagai suatu masalah global. Menurut data statistik dari UNHCR, sebagian besar pengungsi internasional yaitu sebesar 69% berasal dari 5 negara berkonflik yaitu Suriah, Venezuela, Afghanistan, Sudan Selatan dan Myanmar (UNHCR, 2022).

Pengungsi kini bukan lagi masalah internal, namun telah menjadi masalah internasional yang tidak kunjung terselesaikan hingga saat ini. Setiap harinya di seluruh dunia, sekelompok orang terpaksa meninggalkan negara

mereka dan mencari pengungsian di negara lain. Pengungsi tidak hanya menjadi konflik bagi negara asal mereka, namun juga negara-negara yang menjadi tujuan bagi para pencari suaka. Pengungsi sering kali tidak mendapatkan kehidupan lebih baik seperti yang mereka harapkan ketika diterima sebagai pengungsi di negara tujuan mereka. Tidak diberikan hak-hak yang layak, menerima diskriminasi, maupun tidak diakui oleh *host country* sering kali mendorong pengungsi pada keterpurukan. Para pengungsi pun terjebak dalam kondisi di mana mereka tidak dapat kembali ke negara asal mereka, namun disisi lain tidak mendapatkan perlindungan dan kehidupan lebih baik di negara pengungsian mereka. Hal ini disebabkan oleh rasa keterpaksaan *host country* dalam menerima para pengungsi di negara mereka untuk mematuhi hukum internasional, juga keadaan mereka yang belum siap untuk menerima pengungsi yang datang secara tiba-tiba dalam jumlah yang tidak sedikit. Keterpurukan ini kemudian mendorong para pengungsi melakukan cara-cara ilegal untuk melewati batas negara agar mendapat suaka tanpa mengalami penolakan dan diskriminasi.

Pengungsi juga menjadi salah satu masalah sosial yang dihadapi oleh Denmark. Pada tahun 2014, Denmark menghadapi gelombang pengungsi perang dari Lebanon dan Suriah dengan jumlah kurang lebih 15.000 jiwa, yaitu dua kali lipat dari angka pengungsi pada tahun 2013. Denmark sebagai negara pertama yang meratifikasi konvensi Jenewa pun mengambil sikap drastis yaitu dengan membuat kebijakan *Jewellery Law*. *Jewellery Law* atau *Jewellery Bill* merupakan sebuah hasil amandemen dari Undang-Undang *Act No. 102 of 3 February 2016* terkait *Danish Alien Act* yang secara spesifik bertujuan agar

Denmark menjadi negara yang kurang menarik bagi para pencari suaka (Jensen & Vedsted-Hansen, 2016).

Jewellery Law merupakan kebijakan pemerintah Denmark yang memberikan kekuasaan untuk menggeledah hingga menyita uang, perhiasan, dan barang berharga lainnya apabila memiliki aset melebihi 10.000 Krone (sekitar 22 juta rupiah) dari para pengungsi yang memasuki perbatasan Denmark. Kebijakan ini menjadi upaya efektif bagi pemerintah Denmark untuk mengurangi jumlah pengungsi secara signifikan, meskipun kebijakan ini sempat mendatangkan kontroversi. Kontroversi tersebut disebabkan oleh kebijakan *Jewellery Law* yang dianggap melanggar norma-norma humanitarian dan mendiskriminasi pencari suaka, terutama bagi pengungsi dari Timur Tengah yang pada saat itu menjadi jumlah pengungsi terbanyak di Denmark. Pemberlakuan *Jewellery Law* pada tahun 2016 berhasil mengurangi angka pengungsi di Denmark secara signifikan (Jensen & Vedsted-Hansen, 2016).

TABLE 1

Number of asylum applications 2011-19 (distribution by year)									
Year	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	3,806	6,184	7,557	14,792	21,316	6,266	3,500	3,559	2,683

The figures for 2011-18 are final, but those for 2019 are provisional as at 5 January 2020.

Tabel 1.1 Angka permohonan pengungsi di Denmark pada tahun 2011 hingga 2019

Sumber : European Court of Human Rights, 2021.

Laporan statistik tahunan oleh Ministry for Aliens and Integration Affairs Denmark terhadap European Court of Human Rights dalam CASE OF M.A. v. DENMARK : Application no. 6697/18 yang ditunjukkan pada tabel 1.1 mencatat jumlah pengungsi dan pencari suaka yang terus mengalami peningkatan semenjak tahun 2011, kemudian memuncak pada tahun 2015 mengalami penurunan secara signifikan pada tahun 2016 sejalan dengan pemberlakuan *Jewellery Law* di Denmark (European Court of Human Rights,

2021). Hal ini pun didukung oleh data dari *Statistics Denmark* yang menunjukkan angka yang terus mengalami penurunan pada pengungsi dan pencari suaka di Denmark semenjak tahun 2016 hingga tahun 2020 seperti yang ditunjukkan pada diagram berikut :

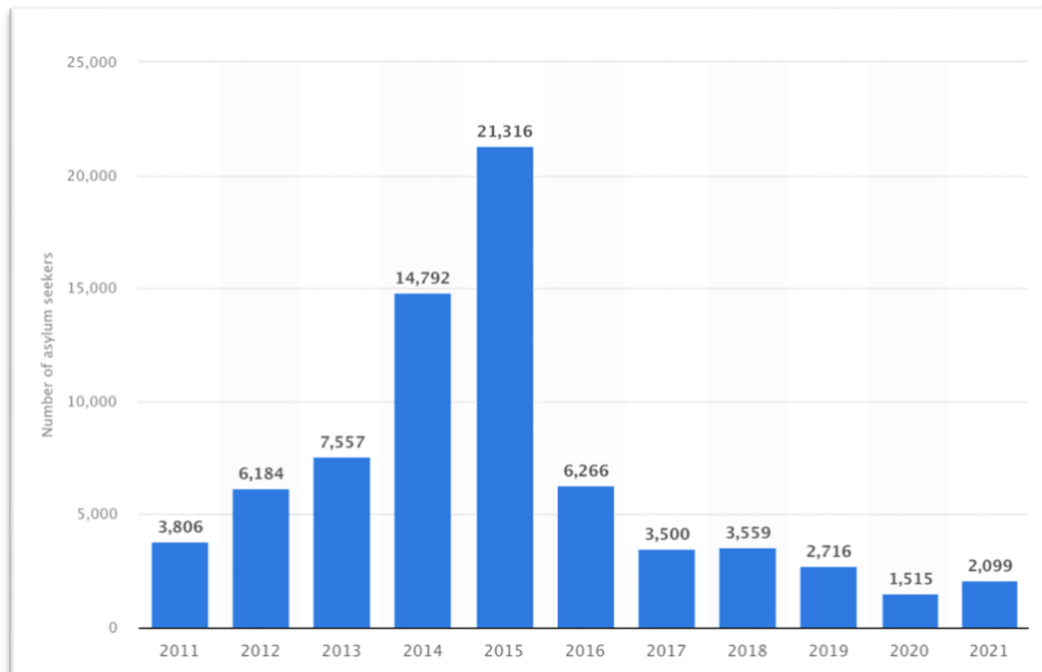


Diagram 1.1 Angka pengungsi dan pencari suaka di Denmark
Sumber :Statistics Denmark, 2022.

Denmark berhasil mencapai angka yang lebih rendah dari tahun 2011 pada tahun 2020 dengan angka 1.515 jiwa. Data ini menunjukkan keberhasilan *Jewellery Law* dalam tujuannya untuk menekan jumlah pengungsi di Denmark. Dari diagram 1.1, dapat dilihat bahwa *Jewellery Law* telah berhasil dalam mencapai tujuan utama pembentukannya. Data tersebut menunjukkan keberhasilan Denmark untuk mengendalikan jumlah pengungsi, juga membuat Denmark kurang menarik untuk menjadi negara tujuan bagi para pencari suaka. Berdasarkan kedua data statistik mengenai angka pengungsi di Denmark menunjukkan angka yang terus menurun secara signifikan setelah pemberlakuan *Jewellery Law* pada tahun 2016. Namun, penurunan signifikan ini mulai

meningkat kembali semenjak tahun 2020 dan dipastikan mengalami lonjakan pada tahun 2022. Lonjakan ini mengacu kepada kebijakan baru terhadap implementasi *Jewellery Law* Denmark dalam merespons eskalasi konflik yang terjadi antara Ukraina dan Rusia.

Eskalasi konflik antara Rusia dan Ukraina yang berlangsung semenjak Maret 2022 memberikan dampak yang signifikan terhadap eksistensi pengungsi dan pencari suaka yang memasuki batas negara Denmark. Eskalasi konflik ini berujung kepada perang yang sedang berlangsung disebabkan oleh agresivitas Rusia. Rusia telah menduduki pembangkit listrik tenaga nuklir terbesar Eropa yang terletak di Ukraina setelah melakukan penembakan dan menyebabkan kebakaran yang disebabkan oleh penyerangan. Keadaan ini kemudian menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya bencana Nuklir. Keadaan yang kian memanas di antara kedua negara tersebut memberi dampak bagi negara-negara yang berbatasan langsung, khususnya negara-negara yang di kawasan Uni Eropa (UE) (Kirby & Guyer, 2022).

Eskalasi konflik ini telah memakan banyak korban jiwa, memberikan rasa tidak aman kepada warga Ukraina. Hal ini menjadi faktor utama berjuta jiwa meninggalkan Ukraina untuk mencari suaka dan menyebabkan krisis pengungsi terbesar sepanjang sejarah UE. Per Juli 2022, menurut data dari *United Nations* tercatat 5,2 juta jiwa telah meninggalkan Ukraina untuk mencari suaka. Sebagian besar dari mereka memilih untuk bermukim di negara-negara UE. Denmark dengan kebijakan *Jewellery Law* dalam menghadapi imigran tentu tidak terkecuali menjadi salah satu negara tujuan pengungsi Ukraina. Hal ini didorong oleh jarak antara Denmark dan Ukraina yang tidak terpaut jauh

meskipun tidak berbatasan langsung, juga jarak Denmark yang lebih jauh dari Rusia dibandingkan negara UE lainnya (BBC, 2022).

Angka imigran Denmark yang berhasil mengalami penurunan pun mengalami lonjakan dan terus meningkat semenjak 2021 hingga saat ini. Lonjakan tersebut disebabkan oleh para pengungsi Ukraina yang diakibatkan oleh perpecahan perang antara Rusia dan Ukraina. Angka pengungsi Ukraina yang memasuki Denmark kian meningkat didukung oleh pemerintah Denmark dengan kebijakan pengecualian *Jewellery Law* terhadap pengungsi Ukraina di Denmark. Kebijakan ini memberikan kemudahan dan perlakuan yang sangat berbeda dibandingkan dengan pengungsi lainnya. Tempat tinggal yang layak hingga lapangan pekerjaan tanpa harus menyerahkan barang-barang berharga mereka sebagaimana yang telah dikondisikan oleh *Jewellery Law* menjadi kondisi yang hanya diterima oleh pengungsi Ukraina.

Tercatat per Juni 2022, terdapat 30.000 jiwa pengungsi Ukraina yang bersuaka di Denmark. Sebagian besar dari angka tersebut telah memiliki pekerjaan dan kebijakan ini mendorong angka pengungsi yang kian meningkat setiap harinya. Angka ini dua kali lipat lebih besar dibandingkan angka pengungsi timur tengah pada tahun 2014 yang mendorong Denmark untuk memberlakukan *Jewellery Law* guna mengontrol angka pengungsi di Denmark. Namun, sikap yang diberikan oleh Denmark kepada krisis pengungsi ini berbanding terbalik dengan pengungsi-pengungsi sebelumnya (Wenande, 2023).

Sebuah ironi terbangun oleh perbedaan sikap yang begitu signifikan dengan pengecualian pemberlakuan kebijakan luar negerinya terhadap pengungsi Ukraina. Dalam merespons krisis penungsi kali ini, UE mengaktifkan

bagian dari konstitusinya yaitu *Temporary Protection Directive* (TPD). Sebagaimana telah ditetapkan pada *Council Directive 2001/55/EC* pada 20 Juli 2001 dalam menangani orang-orang terlantar secara massal dan pada langkah-langkah yang mempromosikan keseimbangan upaya antara negara-negara anggota untuk pertama kalinya. Pemberlakuan TPD ini mewajibkan negara-negara anggota untuk mempermudah proses penerimaan pengungsi yang berasal dari negara berkonflik, di mana pada kali ini ialah Ukraina. Namun, hal ini tidak berlaku pada Denmark. Denmark menjadi salah satu negara yang mendapatkan pengecualian pada implementasi-implementasi kebijakan yang disetujui oleh UE. Sebagaimana telah dijelaskan oleh *Article 26* (Council of the European Union, 2001) :

In accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of Denmark, annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty establishing the European Community, Denmark is not participating in the adoption of this Directive, and is therefore not bound by it nor subject to its application,

Sebagaimana dijelaskan pada konstitusi UE bahwa Denmark memiliki pengecualian dalam implementasi dari TPD. Hal ini pun semakin diperjelas pada *the Treaty on the Functioning of the European Union : PROTOCOLS, Protocol (No. 22) on the Position of Denmark, Part 1 Article 1* (European Union,2012) :

Denmark shall not take part in the adoption by the Council of proposed measures pursuant to Title V of Part Three of the Treaty on the Functioning of the European Union. The unanimity of the members of the Council, with the exception of the representative of the government of Denmark, shall be necessary for the decisions of the Council which must be adopted unanimously.

Denmark memberlakukan *open-door policy* terhadap pengungsi Ukraina meskipun tidak memiliki mandat untuk bersikap sejalan dengan TPD

yang diberlakukan oleh UE merupakan sebuah perubahan sikap yang cukup signifikan oleh pemerintah Denmark. Perbedaan sikap yang hanya diberlakukan kepada pengungsi Ukraina pun semakin terlihat dengan respons Denmark sesaat setelah invasi Rusia, layanan imigrasi Denmark dilaporkan meminta 98 kota madya mengestimasi kapasitas mereka untuk menerima pengungsi Ukraina (Hardman, 2022).

Pada saat yang sama layanan imigrasi Denmark mulai mencabut ijin tinggal pengungsi Suriah, memaksa mereka untuk kembali dengan dalih bahwa beberapa bagian negara Suriah telah aman. Dalam beberapa tahun terakhir, Denmark menjadi yang terdepan di antara negara-negara anggota UE untuk menegakkan undang-undang dan kebijakan yang mencegah pengungsi dan memastikan jumlah pengungsi tetap terkendali. Pemerintah Denmark telah mengklarifikasi bahwa pengungsi Ukraina akan dibebaskan dari *Jewellery Law* dengan alasan jarak perang yang dekat dan juga mengklaim Ukraina sebagai “*European neighbour*” (Hardman, 2022).

1.2 Batasan dan Rumusan Masalah

Penelitian ini akan berfokus pada analisis kebijakan luar negeri Denmark yang terbaru dalam menangani krisis pengungsi Ukraina. Terdapat adanya perbedaan sikap yang signifikan dalam implementasi kebijakan yang dibuat pada tahun 2016 ini dengan kebijakan untuk menyikapi pengungsi Ukraina. Denmark secara eksklusif membebaskan pengungsi Ukraina dari pemberlakuan *Jewellery Law* diiringi oleh perubahan sikap signifikan Denmark terhadap keanggotaan UE. Penelitian ini akan berfokus kepada perubahan sikap Denmark dalam baik dalam kebijakan pengungsi maupun sikap terhadap

keanggotaan UE sebagai respons terhadap eskalasi konflik Rusia dan Ukraina. Berdasarkan batasan masalah yang telah dikemukakan, berikut rumusan masalah yang telah dirumuskan peneliti :

1. Mengapa Denmark mengeluarkan kebijakan pembebasan *Jewellery Law* terhadap pengungsi Ukraina?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pembebasan *Jewellery Law* terhadap pengungsi Ukraina?
3. Bagaimana dampak kebijakan *Jewellery Law* terhadap eksistensi pengungsi Ukraina di Eropa ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, berikut tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini :

1. Menganalisis faktor penyebab terbentuknya kebijakan pembebasan *Jewellery Law* Denmark terhadap pengungsi Ukraina.
2. Menganalisis perbedaan dalam implementasi *Jewellery Law* dalam penanganan pengungsi di Denmark.
3. Menganalisis dampak kebijakan pembebasan *Jewellery Law* terhadap eksistensi pengungsi Ukraina di Eropa.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bentuk kontribusi berupa informasi bagi mahasiswa/i Ilmu Hubungan internasional yang memiliki ketertarikan terhadap kebijakan terkhususnya penanganan pengungsi Denmark.
2. Sebagai referensi kajian dalam menganalisis perubahan implementasi kebijakan negara terhadap negara lain yang pada penelitian ini berfokus

kepada kebijakan penanganan pengungsi Denmark terhadap pengungsi Ukraina.

3. Sebagai sebuah referensi bagi akademisi dan para peneliti yang tertarik dengan kebijakan penanganan pengungsi di Eropa terkhususnya Denmark.
4. Sebagai implementasi keilmuan dari penelitian-penelitian terdahulu untuk menghasilkan hipotesis baru yang kelak dapat dikembangkan lagi lebih lanjut oleh para pembaca.
5. Sebagai penelitian kelanjutan terhadap ilmu yang didapatkan dari penelitian-penelitian terdahulu dan memberikan pemahaman lebih lanjut mengenai hal-hal yang tidak terjawab pada penelitian terdahulu.

1.4 Kerangka Konseptual

Peneliti menggunakan dua teori yang akan memperjelas hubungan antara kedua negara dalam penelitian ini, yaitu teori Regionalisme dengan perspektif Konstruktivisme. Peneliti menganalisis kebijakan penanganan pengungsi Denmark yaitu *Jewellery Law* serta kebijakan baru Denmark yang memberikan pengecualian kepada pengungsi Ukraina dalam pemberlakuan kebijakan tersebut. Bagaimana regionalisme terhadap UE dan norma yang diatur oleh UE sebagai *norm entrepreneur* menyebabkan arah kebijakan penanganan pengungsi Denmark berpihak dan menguntungkan bagi Ukraina sebagai negara tetangga Eropa. Penelitian ini juga menganalisis bagaimana implementasi kebijakan penanganan pengungsi Denmark yang baru terhadap eksistensi pengungsi Ukraina dilihat dari perspektif konstruktivis dengan dengan teori *international norms*. Berikut teori yang akan digunakan oleh peneliti dalam penelitian kali ini:

1. Konsep Regionalisme

Menurut sejarah perkembangan konsep regionalisme dalam kajian hubungan internasional, secara garis besar terbagi atas dua yaitu *Classic Regionalism* dan *New Regionalism*. *Classic regionalism* atau regionalisme klasik menjadi konsep regionalisme pertama yang berkembang di dunia internasional pada tahun 1950 hingga 1960-an. Regionalisme klasik terbentuk oleh persepsi dunia bipolar pada masa Perang Dingin. Perbedaan signifikan dari kedua konsep ini terletak pada fokus yang berbeda, di mana regionalisme klasik berfokus kepada aspek keamanan dan kekuatan atau dikenal sebagai isu-isu *high politics*. Sedangkan *new regionalism* atau regionalisme baru berfokus kepada isu-isu *low politics*, yaitu hal-hal non-material. Meskipun Eropa menjadi fokus terbentuknya regionalisme klasik pada awal perkembangannya, namun penelitian kali ini akan berfokus kepada regionalisme baru untuk menganalisis kebijakan Denmark dalam penanganan pengungsi Ukraina (Söderbaum, 2013).

Menurut Hurrell (1996), terdapat lima tingkatan proses berlangsungnya regionalisme. Proses ini diawali dengan regionalisasi, di mana tahap ini diawali dengan proses pertumbuhan integrasi masyarakat dengan terjalinnya kerja sama antar negara yang saling berbatasan. Tahap kedua yaitu tumbuhnya kesadaran akan identitas regional, di mana pada tahapan ini berkembang persepsi bersama tentang rasa saling memiliki pada suatu komunitas yang digolongkan oleh persamaan budaya, tradisi, agama maupun sejarah. Kesadaran ini pun dapat ditimbulkan oleh kesamaan ancaman yang dihadapi. Tahap ketiga ditandai dengan terbentuknya kerja

sama regional antara negara, di mana interdependensi negara semakin meningkat yang diimplementasikan dengan terbentuknya negosiasi-negosiasi bilateral hingga pembentukan rezim. Tahap keempat adalah integrasi regional, ditandai dengan terbentuknya kebijakan yang bersifat khusus oleh pemerintah untuk mempermudah hubungan dan interaksi antar negara yang termasuk dalam kebijakan tersebut. Tahap kelima sebagai tahap akhir merupakan penggabungan dari keempat proses sebelumnya yaitu kohesi regional, tahap ini dilihat dengan terbentuknya unit regional berupa organisasi supranasional seperti UE (R., Nurul, 2016). Dengan lima tahapan yang dikemukakan oleh Hurrel ini menjadi acuan untuk mengukur sejauh mana regionalisme antar negara-negara yang saling berinteraksi untuk melihat pola interaksi dan kebijakan antar negara-negara dalam suatu kawasan.

New Regionalism atau regionalisme baru menjadi pendekatan yang sering kali digunakan untuk melihat dinamika kawasan Eropa. Regionalisme baru pada tingkat-tingkat analisisnya sering kali menempatkan regionalisme Eropa kepada *Transnational Regionalism* atau Regionalisme Transnasional. UE menjadi bukti nyata yang memelopori perkembangan dan mempromosikan regionalisme di dunia hubungan internasional. UE dianggap menjadi implementasi regionalisme transnasional yang berhasil mengubah lingkungan dan struktur ekonomi, sosial, yudisial, serta politik di mana individu, masyarakat, dan bangsa beroperasi.

Sejalan dengan regionalisme baru, konstruktivisme melihat interaksi antar negara maupun fenomena dalam kajian hubungan internasional berdasar kepada identitas dan juga aspek sosial di dalam sistem

internasional. Pada regionalisme baru terdapat beberapa perspektif paradigma yang berkembang. Konstruktivisme sebagai salah satu perspektif pada regionalisme baru yang berfokus pada kesadaran kawasan dan identitas regional, juga rasa kepemilikan yang sama terhadap suatu komunitas regional. Bagi konstruktivis, aspek sosial dan pola interaksi menjadi penjelasan yang tepat untuk menjawab dan menjelaskan fenomena dan hubungan yang tidak dapat dijelaskan oleh kaum realis dan liberalis (Hurrell, 1995).

2. *International Norms*

Dalam konstruktivisme yang berfokus kepada ideasional sebagaimana dicetuskan oleh Wendt berkembang menjadi tiga jenis konstruktivisme, yaitu *Socially Constructed, Identity and Interests*, dan *International Norms*. Penelitian kali ini akan berfokus kepada jenis ke tiga yaitu *International Norms*. *International Norms* atau studi norma di dalam perspektif konstruktivisme merupakan sebuah teori dalam konstruktivisme yang menganalisis konstruksi sosial dari kepentingan dan identitas untuk memahami permasalahan umum yang terdapat di dalam hubungan antara *structures* dan *agents*. Istilah *structures* merupakan institusi dan sistem yang membentuk konteks tindakan internasional, dan istilah *agents* merupakan entitas yang berperan sebagai aktor seperti individu maupun negara. Kenneth Waltz (1979) menekankan bahwa dua negara yang saling berinteraksi di dalam anarki tidak hanya terbatas pada satu negara mempengaruhi negara yang lain, namun kedua negara saling mempengaruhi dengan situasi yang dibentuk oleh interaksi mereka. Bagaimana tindakan suatu negara sebagai

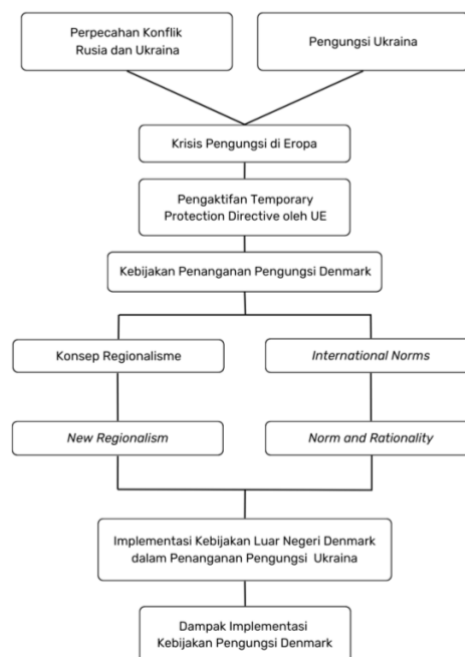
agent berkontribusi terhadap pembentukan dari institusi dan norma sebagai *structure* di dalam kehidupan internasional, serta bagaimana institusi dan norma sebagai *structure* berkontribusi dalam mendefinisikan, mensosialisasikan, dan mempengaruhi negara sebagai *agents* (Hurd,2008).

Menurut Finnemore dan Sikkink (1998) pengaruh norma dalam hubungan internasional dapat dipahami melalui proses empat tahap siklus norma yaitu *norm emergence*, *norm cascade*, dan tahapan terakhir yaitu *internalization*. Pada tahapan pertama yaitu *norm emergence* ditandai dengan peranan *norm entrepreneurs* untuk mempengaruhi negara-negara (yang berperan sebagai *norm leaders*) untuk mengadopsi norma baru yang telah dibentuk olehnya. Tahapan kedua yang dikenal sebagai *norm cascade* dilihat ditandai dengan dinamika negara atau *norm leaders* berupaya untuk mensosialisasikan norma yang mereka adopsi kepada negara-negara lain untuk ikut mengadopsi norma tersebut menjadi *norm followers*. Tahapan terakhir yaitu *internalization* atau internalisasi yang ditandai dengan terbentuknya sebuah undang-undang dasar atau kebijakan domestik. Finnemore dan Sikkink (1998) kemudian menjelaskan penelitian empiris yang melihat hubungan antara norma dan rasionalitas di dalam hubungan internasional. Dengan membuat beberapa asumsi terkait hubungan sosial dan nilai-nilai ideasional, ahli teori pilihan rasional memberikan wawasan yang menarik ke dalam jenis pola normatif yang berkembang stabil. Penelitian ini melihat bagaimana peran aktor rasional dalam pengambilan keputusan yang sejalan dengan norma. Hubungan antara rasionalitas dan norma berargumen bahwa aktor membentuk dan menyesuaikan diri dengan norma karena norma

membantu mereka mendapatkan apa yang mereka inginkan. (Finnemore & Sikkink, 1998).

Pada penelitian kali ini, peneliti menganalisis pembentukan kebijakan penanganan pengungsi Denmark yang memberikan pengecualian *Jewellery Law* secara khusus terhadap pengungsi Ukraina. Penelitian kali ini berfokus kepada faktor normatif dan sosial menyebabkan perumusan kebijakan tersebut dengan teori regionalisme dan *international norms*. *International norms* ini menjadi konsep yang paling tepat dalam menjelaskan pergeseran arah kebijakan yang dilakukan oleh Denmark terhadap pengungsi Ukraina yang tidak dapat dijelaskan oleh realis maupun liberalis. Perdebatan empiris di dalam *international norms* terkait hubungan norma dan rasionalitas dalam hubungan internasional merasionalkan dan faktor penyebab perubahan sikap dan arah kebijakan penanganan pengungsi Denmark sebagai wujud konformitas terhadap kebijakan TPD UE.

3. Model Analisis



1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai penelitian dan pengumpulan data yang berdasarkan kepada landasan teoretis. Penelitian kualitatif merupakan metode yang digunakan untuk menjawab pertanyaan apa, bagaimana, dan mengapa atas suatu fenomena sosial. Pendekatan kualitatif merupakan metode untuk memahami gejala suatu fenomena sosial terkait perilaku dan tindakan yang dilihat dari perspektif dua landasan teoretis yang telah dijabarkan pada poin sebelumnya, yaitu regionalisme dan konstruktivisme. Melalui pendekatan kualitatif, peneliti akan menganalisis kebijakan luar negeri baru Denmark terhadap pengungsi Ukraina.

1.5.2 Jenis Data

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini ialah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung dari sumber pertama tanpa perantara, yaitu pernyataan resmi pemerintah dan dokumen resmi yang diakses melalui situs resmi pemerintah, serta hasil wawancara langsung dengan narasumber ahli yaitu Bapak R. Terry Subagja selaku sekretaris pertama fungsi politik KBRI di Kopenhagen, Denmark. Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku, jurnal, artikel daring, dokumen, hingga berita dari situs kredibel.

1.5.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti pada penelitian ini ialah menggunakan dua jenis pengumpulan data untuk dua jenis data

yang diperoleh. Untuk data primer, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan *library research* atau studi pustaka. Peneliti mengumpulkan data primer dari hasil wawancara langsung dengan narasumber ahli yaitu Bapak R. Terry Subagja selaku sekretaris pertama fungsi politik KBRI di Kopenhagen dan studi pustaka melalui *website* maupun laporan resmi pemerintah, pernyataan pemerintah, dokumen resmi yang dapat diperoleh dari situs resmi pemerintah negara Denmark serta data yang diberikan oleh KBRI Kopenhagen di Denmark, maupun dari situs resmi organisasi kawasan UE.

Sedangkan untuk data sekunder akan diperoleh dari media cetak dan media digital seperti buku, artikel, jurnal, dokumen, serta situs laman berita kredibel. Teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan data sekunder juga akan menggunakan teknik studi pustaka. Teknik studi pustaka dilakukan dengan membaca, mencatat, mengolah serta mengumpulkan data dari berbagai sumber literatur relevan. Dengan Teknik pengumpulan data studi pustaka, peneliti akan membuat sebuah hipotesis antara pertanyaan-pertanyaan pada rumusan masalah dan teori-teori yang relevan.

1.5.4 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang akan digunakan oleh peneliti pada penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif model deduktif. Di mana teori-teori yang menjadi kerangka konseptual menjadi alat penelitian dalam memilih dan menemukan masalah, hingga merumuskan hipotesis sampai menguji data. Model analisis ini digunakan untuk menganalisis

permasalahan menggunakan fakta-fakta yang ditemukan dengan data primer yang diperoleh melalui wawancara serta data sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka dan menghubungkannya dengan teori yang digunakan untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat menjawab rumusan masalah dari penelitian ini. Data-data yang diperoleh melalui studi pustaka dan juga wawancara kemudian dianalisis menggunakan teori untuk mencapai kesimpulan yang tepat.

1.5.5 Tahapan Penelitian

Penelitian ini diawali dengan memahami ide utama dari penelitian melalui informasi yang valid dan mengumpulkan bahan bacaan yang relevan dengan topik penelitian menggunakan teknik studi pustaka. Peneliti kemudian melancarkan wawancara bersama narasumber ahli untuk pengumpulan dan verifikasi data yang telah sebelumnya. Selanjutnya peneliti membuat spesifikasi pada fokus penelitian dan mengelompokkan bahan yang akan digunakan dalam penelitian. Penelitian ini menganalisis data dan fakta atas bahan penelitian yang telah diperoleh dan diakhiri dengan membuat konklusi penelitian berdasarkan bahan dan data yang telah di analisis pada tahapan sebelumnya.

DEPARTMEN HUBUNGAN INTERNASIONAL



FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Regionalisme

Proses globalisme banyak memberikan dan membentuk persepsi dalam melihat dunia, khususnya di dalam lingkup hubungan internasional. Globalisme secara sederhana didefinisikan sebagai suatu proses mendunia yang telah mengaburkan batas-batas antara negara. Globalisme telah membentuk dan memperkenalkan konsep masyarakat global dan *global governance* sebagai beberapa dampak dari tingkat lanjut prosesnya. Dengan terbentuknya masyarakat global dan konsep *global governance* atau pemerintahan global memperluas definisi aktor internasional, baik negara maupun non-negara dalam menghadapi konflik dan permasalahan yang tidak dapat diatasi pada tingkat negara. Konflik dan permasalahan ini membutuhkan skala yang lebih luas untuk penyelesaiannya.

Pandangan lain dalam melihatnya yaitu bagaimana masalah dan konflik yang timbul merupakan dampak negatif disebabkan oleh proses Globalisasi yang membutuhkan penyelesaian yang berada di luar kemampuan aktor individual baik negara maupun non-negara pada tingkat transnasional, regional maupun global. Dengan kemunculan masalah dan konflik pada skala transnasional, regional maupun global semakin mendorong negara-negara berdaulat untuk menjalin hubungan lebih dalam. Hubungan tersebut tidak lagi hanya melibatkan dua negara namun lebih. Hubungan ini terjalin antara negara-negara yang dianggap dapat menyelesaikan masalah dan konflik bersama, yang kini pada

implementasinya tidak hanya terbatas pada penyelesaian masalah dan konflik. Hubungan kerja sama yang terjalin oleh lebih dari dua negara mulai terjalin dengan tujuan pemenuhan kepentingan bersama yang tidak lagi dapat tercapai hanya dengan kerja sama antar dua negara.

Seiring dengan evolusi masyarakat, ruang lingkup pemerintah terhadap peraturan dan institusi semakin kompleks dan spesifik secara fungsional (Thakur dan Langenhove 2007: 18). Hal ini kemudian mendorong masyarakat untuk mencari aktor yang dapat menyelesaikan masalah yang semakin kompleks dan semakin spesifik sehingga membentuk pemerintahan berlapis. Sebuah konsep baru dibentuk untuk menjadi solusi dari keadaan ini, yaitu *multi-level governance*. *Multi-level governance* merupakan konsep yang ditujukan untuk menekankan pembagian kekuasaan terhadap pemerintahan yang berlapis antar berbagai tingkat pemerintahan. *Multi-level governance* didefinisikan sebagai *'the dispersion of authoritative decision-making across multiple territorial levels'* (Hooghe dan Marks 2001: xi dalam Thakur dan Langenhove 2007: 18). Dari perspektif ini kemudian berkembang integrasi regional Eropa sebagai proses pembentukan kebijakan di mana otoritas dan pengaruh kebijakan dibagi berdasarkan tingkat pemerintahan (Thakur dan Langenhove 2007: 19).

Regionalisme merupakan sebuah teori yang berdasar kepada pemahaman mengenai definisi dari regional. Regional didefinisikan sebagai unit-unit atau zona suatu kelompok, negara, maupun wilayah di mana anggotanya saling berbagi karakteristik dan tujuan yang sama. Berangkat dari definisi regional, maka regionalisme didefinisikan sebagai suatu konsep dan kebijakan di mana aktor negara maupun non-negara bekerja sama dan

mengkoordinasikan strategi di dalam wilayah regional yang dapat beroperasi baik di atas maupun di bawah tingkat negara.

Regionalisme dalam hubungan internasional merupakan sebuah konsep penyatuan wilayah atau region baik dari sisi geografi, ekonomi, politik maupun budaya. Konsep ini berkaitan erat dengan studi kawasan atau regional yang sering kali berupa institusi maupun organisasi kawasan. Regionalisme terbagi atas dua, yang pertama yaitu *Soft Regionalism*. *Soft regionalism* memiliki karakteristik yang dibangun oleh rasa kesadaran regional atau komunitas. Kedua, yaitu *hard regionalism* sebagai regionalisme yang terbentuk melalui konsolidasi kelompok regional dan jaringan ke kelompok pan-regional atau sub-regional yang dikuatkan oleh peraturan dan organisasi antar negara. *Hard regionalism* dapat berawal dari *soft regionalism* atau merupakan tingkat lanjutan dari *soft regionalism*.

Faktor pendorong terjadinya regionalisme di dalam buku Fawcett dan Hurrell (1996) terbagi atas dua, yaitu terjadinya ketertarikan antara negara-negara untuk melakukan kerja sama regional disebabkan oleh terbangunnya kesadaran regional, identitas bersama, dan rasa memiliki antar negara yang saling berbatasan. Kedua, yaitu terbentuknya sebuah institusi regional sebagai wujud kerja sama di suatu kawasan (R.,Nurul, 2016). Kedua faktor pendorong ini terdapat pada proses pembentukan UE. Menurut R. Stubbs dan G. Underhill, ada tiga elemen penting dalam konsep Regionalisme. Pertama, yaitu suatu kelompok negara yang berada pada lingkup geografis dengan kesamaan latar belakang sejarah yang menyebabkan interaksi intensif di antara tersebut. Kedua, yaitu hubungan erat antar negara-negara terhadap batas kawasan atau lingkup

kawasan dalam berinteraksi. Ketiga, yaitu urgensi suatu kelompok negara dalam sebuah kawasan untuk menciptakan organisasi atau institusi yang dapat meregulasi interaksi guna mencapai suatu tujuan ataupun menghadapi tantangan bersama (R.,Nurul, 2016).

Di dalam buku *Regionalism in World Politics* yang ditulis oleh Fawcett dan Hurrell (1996), Fawcett mengkategorikan regionalisme berdasarkan perspektif sejarah. Menurut Fawcett (1996), regionalisme terbagi atas dua yaitu *Classic Regionalism* (Regionalisme Klasik) dan *New Regionalism* (Regionalisme Baru). Regionalisme klasik menjadi klasifikasi bentuk regionalisasi yang terjadi jauh sebelum tahun 1945, yaitu sebelum Perang Dunia II. Periode regionalisme klasik ditandai dengan berkembangnya sejumlah asosiasi internasional pada tingkat publik maupun privat yang membentuk sekretariat dan mengadakan pertemuan secara rutin. Regionalisme klasik mendefinisikan regionalisme sebagai sebuah proses terbentuknya kerja sama negara-negara dalam suatu kawasan yang disebabkan oleh faktor keamanan dan kekuatan atau dikenal sebagai isu-isu *high politics*. Sedangkan regionalisme baru secara historis ditandai dengan berakhirnya Perang Dingin, yaitu pada tahun 1990-an. Periode regionalisme baru ditandai dengan meningkatnya kerja sama regional pada wilayah Eropa Barat hingga Amerika, Asia Tenggara, dan Timur Tengah. Perkembangan pada *European Community*, perubahan politik dan ekonomi di tingkat global juga menjadi penanda awal periode regionalisme baru. Salah satu karakteristik utama dari regionalisme baru ialah bagaimana mereka menjangkau kesenjangan antara maju dan negara berkembang, menghilangkan istilah *Third World Country* atau negara dunia ketiga dalam

kategorisasi negara-negara berkembang. Karakteristik lain dari regionalisme baru ialah bersifat multi dimensional, mendefinisikan proses regionalisasi dengan terbentuknya kerja sama negara-negara dalam suatu kawasan yang disebabkan oleh faktor non-materiel dan berfokus kepada isu-isu *low politics* (Fawcett & Hurrell, 1996).

Menurut Hurrell (1996), terdapat beberapa perspektif untuk menganalisis proses regionalisme suatu kawasan. Pada penelitian kali ini akan berfokus kepada regionalisme dengan perspektif konstruktivisme. Menurut Hurrell (1996), regionalisme dan identitas menjadi sebuah anomali yang tidak terpisahkan dalam perspektif konstruktivisme. Terbentuknya sebuah regional dan terjadinya regionalisme didorong oleh latar belakang dan kesamaan identitas. Keterkaitan antara regionalisme dan identitas berasal dari kepercayaan ideologis bahwa orang yang lahir dan berkehidupan di dalam sebuah batas-batas negara berkedaulatan memiliki '*shared identity*' yang mendasari adanya kepentingan kolektif. *Shared identity* juga membantu menetralkan perbedaan. Identitas merupakan perwujudan kebiasaan dalam kehidupan sosial, di mana memiliki identitas nasional atau karakteristik tertentu menyatakan sebuah kebangsaan dikenal sebagai identitas politik. Ada pula definisi dari identitas politik yang dicetuskan oleh Cerutti dan Enno ialah :

'sebagai sebuah gambaran-gambaran akan dunia, nilai-nilai dan prinsip yang kita akui sebagai milik kita : sebagaimana kita mengadvokasikannya sebagai 'kita'. Hal ini bukanlah sesuatu yang dapat dibentuk dari luar kelompok... namun harus dirasakan sebagai sebuah cara yang kurang lebih jelas dari sudut pandang anggota kelompok, yang terlibat secara langsung dalam pertukaran privat dan debat publik tentang bagaimana cara menentukan nilai-nilai tersebut dan mengubahnya ketika keadaan telah berubah dan membutuhkan perubahan yang didorong oleh kesadaran (2001,4)'

Identitas menurut Cerutti dan Enno (2001:4) berfokus kepada 2 momen utama. Pertama yaitu *mirror-identity*, ialah di mana orang melihat diri mereka sendiri dalam sebuah cermin internal dan menemukannya dalam ide-ide, nilai-nilai maupun prinsip-prinsip bersama yang sering kali memberikan sebuah makna kepada komunal mereka juga kepada kehidupan individual yang saling terhubung satu sama lain hingga suatu batas tertentu (Fawcett & Hurrell, 1996).

Kawasan Eropa sering kali diasumsikan memiliki peranan yang lebih kuat dibandingkan pada pemerintahan kontinental. Wilayah-wilayah diposisikan sebagai salah satu dari dua pemangku keuntungan utama dari proses Eropanisasi atau integrasi regional Eropa. Hal ini didorong oleh asumsi bahwa wilayah bagian akan mendapatkan kekuasaan tradisional, di mana negara-negara berdaulat berpindah ke tingkat regional dan terpusat pada institusi tingkat Eropa. Harapan yang besar ditanamkan pada *European Union's Committee of the Regions* (CoR), sebuah badan yang didirikan oleh UE pada tahun 1994 berdasarkan *the Maastricht Treaty*. Badan CoR ini diharapkan suatu hari dapat menjadi perwakilan kedua dari Parlemen Eropa. Disisi lain, negara-negara yang memiliki paham nasionalis berpendapat bahwa wilayah-wilayah Eropa dan regionalisme memiliki reaksi yang berbeda. Para *euroseptics* melihat regionalisasi Eropa menjadi sebuah taktik yang disusun oleh Komisi untuk melemahkan negara bagian. Terlepas dari perbedaan antara dua kutub pendapat, ada kesepakatan bersama bahwa kawasan memiliki peran utama yang penting untuk masa depan Eropa.

Relevansi antara identitas dan integrasi regional menarik kembali pada masa pembentukan *the Westphalian world order* (1648) yang membagi-bagi

dunia ke dalam wilayah-wilayah nasional yang merupakan negara-negara yang berdaulat. Pada masa itu, orang-orang mulai memperkenalkan dirinya dan merujuk kepada orang lain berdasarkan kepada wilayah nasional yang menjadi warga negara asal mereka. Keterkaitan antara identitas dan integrasi regional dianggap sebagai sebuah produk dari sistem Westphalia, di mana orang mulai mendeskripsikan dan mengidentifikasi diri mereka berdasarkan kewarganegaraan. Pada masa ini pula, proses dari integrasi regional khususnya di Eropa menjadi semakin menarik di dunia internasional. Integrasi regional di Eropa memberikan efek kepada lingkup yang lebih luas sehingga berdampak kepada aktivitas pemerintah nasional dan juga kehidupan dari warga negara Eropa.

Regionalisme di Eropa dianggap sebagai tingkat lanjut dari regionalisme dengan terbentuknya UE. Menurut tingkatan proses regionalisme yang dikemukakan oleh Hurrell (1995), regionalisme UE berada pada tingkat ke lima. Tahap ke lima merupakan tahap akhir dan penggabungan ke empat proses sebelumnya yang diimplementasikan dengan terbentuknya institusi atau organisasi regional. Regionalisasi Eropa tidak hanya mencapai tingkat akhir dengan terbentuknya UE sebagai institusi regional, namun berhasil mencapai tingkat supranasional. UE tidak diragukan lagi telah berproses lebih jauh dari kelompok negara lain dalam menciptakan infrastruktur lembaga supranasional untuk mendukung proses integrasi ekonomi dan politik (Lopez-Claros, Dahl, & Groff, *Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century*, 2020). Dengan kewenangan, kekuasaan dan pengambilan keputusan yang berlapis dan terpusat pada tingkat supranasional sebagaimana diatur

sebagai gagasan utama dari UE yang tertuang pada *the Maastricht treaty* (Hettne & Söderbaum, 1998). Eropa memiliki elemen substansial dari sistem tata kelola terintegrasi yang menghubungkan struktur kelembagaan, instrumen hukum dan kebijakan sehingga berhasil menyatukan tingkat pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan tingkat nasional dan supranasional yang diperlukan untuk keberhasilan sistem tata kelola kawasan (Telò, 2007).

Denmark sebagai salah satu negara anggota UE yang merupakan institusi supranasional kawasan Eropa memiliki dinamika regionalisasi yang cukup unik dibandingkan dengan negara anggota lainnya. Berdasarkan *paper* yang dipublikasi oleh *Building Bridges* pada tahun 2016, menyimpulkan Denmark sebagai salah satu negara dengan persepsi *Eurocepticism* pragmatis (Rasmussen & Sørensen, 2016). Denmark melihat hubungan keanggotaan yang terjalin dengan UE sebagai hubungan ekonomi strategis yang menguntungkan bagi Denmark, sehingga keanggotaan UE didukung dan disambut baik oleh sebagian besar warga Denmark. Dukungan ini pun berhasil mengaburkan tingkat *Eurocepticism* yang dibuktikan dengan kerja sama tingkat lanjut antara Denmark dan EU. Namun kerjasama tersebut memberikan kewenangan *opt-out* kepada Denmark pada tiga bidang utama, yaitu keadilan dan urusan dalam negeri (*Justice and Home Affairs*), mata uang Euro, dan keamanan. Dengan ketentuan *opt-out* yang dimiliki, Denmark berpartisipasi atas dasar perjanjian *intergovernment* tetapi tidak terlibat pada tingkat supranasional. Ketentuan ini kemudian berakibat pada pemerintah Denmark yang cenderung mendukung kerjasama yang ada namun mengambil sikap konservatif mengenai langkah-langkah integrasi lebih lanjut dengan UE. Rasmussen & Sørensen (2016)

melihat dinamika regionalisasi Denmark terhadap UE selama beberapa tahun terakhir hingga 2016 sebagai salah satu negara yang paling mendukung keanggotaan, namun juga sebagai negara yang paling menentang setiap langkah yang dianggap mengarah kepada integrasi yang lebih dalam (Rasmussen & Sørensen, 2016).

Dinamika regionalisasi Denmark dan UE telah mengalami perkembangan pesat, khususnya dua tahun terakhir. Tantangan yang dihadapi UE dalam menyikapi perpecahan konflik Rusia dan Ukraina memberikan dampak signifikan terhadap dinamika keanggotaan Denmark. Pemerintah Denmark secara eksplisit mengarahkan kebijakan Denmark kepada integrasi yang jauh lebih serius terhadap UE. Dengan konsep regionalisme, penelitian ini akan menganalisis dinamika regionalisasi Denmark terhadap UE yang mengalami perubahan signifikan beberapa tahun terakhir.

2.2 *International Norms*

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam teori regionalisme, terdapat dua perspektif untuk melihat proses regionalisme suatu kawasan menurut Hurrell (1998) yang salah satunya ialah perspektif konstruktivisme. Konstruktivisme merupakan salah teori alternatif yang ditawarkan oleh studi kajian internasional yang dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan dan juga memberikan pandangan alternatif yang tidak dapat diberikan oleh realisme dan liberalisme. Konstruktivisme pada dasarnya merupakan sebuah teori yang menitikberatkan faktor peranan identitas dan praktik sosial di dalam sistem internasional. Konstruktivisme semakin menunjukkan kepentingannya di dalam dunia hubungan internasional yang

ditandai dengan berakhirnya *Cold War* (Perang Dingin). Pada masa perang dingin, konstruktivisme menjadi satu-satunya teori yang memberikan pandangan dan pendapat yang menjawab mengapa perang dingin berakhir yang sebelumnya gagal dijawab oleh kaum realis dan liberalis.

Berakhirnya perang dingin menjadi salah satu fenomena yang tidak diduga terjadi pada masanya, setidaknya dianggap tidak akan segera berakhir pada waktu itu menurut pandangan realisme dan liberalisme. Namun, para konstruktivis memberikan perspektif bahwa berakhirnya perang dingin menjadi suatu fenomena yang tidak sepenuhnya mustahil. Jawaban yang ditawarkan oleh konstruktivis ialah fakta bahwa politik internasional ialah sebuah konstruksi sosial yang berpotensi untuk berubah, perubahan ini merujuk kepada berakhirnya perang dingin (Beyenburg, 2020).

Berawal pada tahun 1980-an, konstruktivisme semakin menonjol sebagai salah satu *grand theory* menampik kedudukan kedua paradigma yang dominan. Pada masa perang dingin, dunia internasional terbagi menjadi dua blok yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Pada saat itu, dapat dilihat bahwa adanya pola *power balancing* oleh kedua blok. Setelah berakhirnya perang dingin yang kemudian disusul dengan perpecahan Uni Soviet, situasi berubah menjadi lebih dinamis dan terbuka. Perubahan situasi yang membaik ini kemudian menyebabkan para realis dan liberalis tidak dapat menjelaskan fenomena serta keadaan yang berakhir jauh lebih baik dari yang mereka perkirakan. Prediksi yang ditawarkan oleh para neorealis bahwa perang akan terus berlangsung dengan pola *power balancing* untuk menjamin keamanan negara-negara yang kemudian terpatahkan dengan berakhirnya perang dingin.

Jawaban yang diberikan oleh kaum konstruktivis terhadap fenomena ini semakin memperkuat potensi konstruktivisme sebagai salah satu paradigma yang dapat bersanding dengan realisme dan liberalisme. Konstruktivis menampik prediksi neo-realis dengan klaim bahwa ketidakpastian prediksi neorealis disebabkan oleh pandangan yang terlalu sempit dan materialis (Beyenburg, 2020).

Alexander Wendt sebagai seorang ahli dalam kajian hubungan internasional merupakan salah satu konstruktivis pertama dalam sejarah teori konstruktivisme, menjadi pelopor pertama dalam perdebatan awal berkembangnya konstruktivisme di ranah hubungan internasional pada tahun 1990-an. Konstruktivisme yang didefinisikan oleh Wendt dianggap menjadi menjadi cabang yang paling matang dan berpengaruh dalam perkembangan teori konstruktivisme menurut Jackson & Sorensen di dalam Mengshu, Z. (2020). Argumen awal Wendt (2005) yang mendukung perkembangan konstruktivisme bertujuan untuk mengkritisi neo-realisme yang dikembangkan oleh Kenneth Waltz dan neo-liberalisme dalam mendefinisikan anarki. Dalam tulisannya *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics* pada tahun 1992 dengan argument utama '*Anarchy is what states make of it*' menantang kaum neo-realis dan neo-liberalis bahwa anarki bukanlah sebuah ketetapan dan tidak memiliki definisi yang berketetapan melainkan tiap negara memiliki anarki yang berbeda sebagaimana didefinisikan oleh negara itu sendiri (Mengshu, 2020).

Menurut Hurd (2008), konstruktivisme dikarakteristikan ke dalam tiga area. Pertama, konstruktivisme sebagai alternatif terhadap materialisme. Perspektif konstruktivisme ini merupakan bentuk paling pertama dari

konstruktivisme yang bertujuan untuk mengkritisi materialisme yang menjadi fokus neo-realis dan neo-realis dengan argumen utama *Socially Constructed*, dimana perspektif ini melihat dunia dikonstruksikan secara sosial. Konstruktivisme yang pertama ini merupakan konstruktivisme yang didefinisikan oleh Alexander Wendt sebuah analogi “*500 British nuclear weapons are less threatening to the United States than 5 North Korean nuclear weapons*” (Wendt 1995 di dalam Hurd 2008). Prinsip dasar teori sosial konstruktivis adalah bahwa orang bertindak terhadap objek, termasuk aktor lain, atas dasar makna yang melekat pada mereka. Dengan analogi ancaman senjata yang dimiliki Inggris dan Korea Utara terhadap Amerika Serikat yang disampaikan oleh Wendt, dapat dipahami bagaimana ancaman yang dirasakan oleh Amerika Serikat tidak mengutamakan senjata nuklir sebagai objek dan bagaimana jumlah yang begitu signifikan perbedaannya tidak memberikan rasa aman yang lebih besar kepada Amerika Serikat (AS) dalam menyikap Korea Utara. Sosial konstruktivis menekankan bahwa ancaman yang dirasakan oleh Amerika Serikat hubungan dan interaksi yang terjalin antara Amerika Serikat dan kedua negara yang memiliki senjata nuklir tersebut. Asumsi ini berdasarkan kepada interpretasi sejarah, retorik, dan perilaku yang kemudian membentuk ekspektasi bahwa kemungkinan terjadinya perang antara AS dan Korea Utara jauh lebih besar daripada kemungkinan perpecahan perang dengan Inggris. Di dalam dunia yang dikonstruksikan secara sosial, pola hubungan dan interaksi antar negara-negara ditentukan oleh makna dan praktis yang dikonstruksikan kepada hubungan dan interaksi tersebut (Kratochwil 1989 di dalam Hurd, 2008). Pemikiran yang membentuk politik internasional melihat objektivitas

berdasarkan intersubjektivitas atau suatu kesepakatan bersama dan terinstitusionalisasi (Hurd, 2008).

Kedua yaitu konstruktivisme yang berfokus kepada *identity* dan *interest*. Konstruktivis memberikan pendekatan terhadap kepentingan nasional yang selama ini menjadi pusat dari hubungan internasional dan analisis kebijakan luar negeri. Konstruktivis berfokus kepada sejarah terbentuknya kepentingan nasional untuk menilai kepentingan itu sendiri. Dengan analogi yang diberikan oleh Wendt (1998), konstruktivis berargumen bahwa ancaman yang diberikan oleh senjata nuklir yang dimiliki Korea Utara menunjukkan bahwa AS merespon hubungan sosial yang terjalin dengan kedua negara dibandingkan dengan senjata nuklir tersebut. AS yang melihat Inggris sebagai *friend* dengan sejarah dan interaksi yang terjalin baik dan juga AS yang melihat Korea Utara sebagai *enemy* dengan minimnya sejarah dan interaksi yang baik diantaranya memberikan definisi terhadap senjata nuklir yang dimiliki oleh Inggris dan Korea Utara. Konstruktivis secara spesifik melihat pengaruh terbentuknya kepentingan ialah faktor sosial (Legro, 2005). Konstitusi kepentingan sosial mencakup segala cara kepentingan dan identitas aktor dapat dipengaruhi oleh interaksi mereka dengan aktor lain maupun lingkungan sosial mereka (Hurd, 2008).

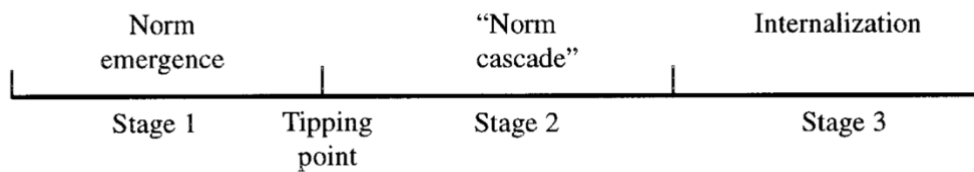
Ketiga yaitu *international norms* yang menjelaskan mengenai hubungan antara *structures and agents*. 'Structure' merupakan institusi dan sistem yang menentukan konteks dari *international actions*, dan 'agents' mengacu kepada entitas yang berperilaku sebagai aktor. *International norms* merupakan teori di mana tindakan yang dilakukan oleh negara-negara sebagai

aktor berkontribusi dalam membentuk institusi dan norma didalam kehidupan internasional, dan institusi dan norma tersebut berperan dalam mendefinisikan, mensosialisasikan, dan mempengaruhi negara-negara. *International norms* merupakan produk dari tindakan negara dan pengaruh terhadap tindakan negara. Dengan demikian, gagasan bahwa negara dan lingkungan internasional saling membentuk melekat dalam pendekatan konstruktivis. Di dalam *international norms* Hurrel (2007) mengatakan bahwa, “...states are concerned simultaneously with shifting their behaviour to match the rules and reconstructing the rules to condone their behaviour”. Untuk lebih memahami *international norms* dengan analogi yang disampaikan oleh Wendt, ialah hubungan *enmity* yang mempengaruhi AS merasa takut dan terancam oleh senjata nuklir Korea Utara bukan merupakan sebuah fakta stabil dan mutlak. Hubungan *enmity* yang terjalin merupakan hasil dari interaksi yang terus terjalin diantara kedua negara dan antara negara-negara dan juga konteks sosial mereka. Pola interaksi ini dapat membentuk kembali hubungan *enmity*, atau dapat merubah sebuah hubungan *enmity* yang telah terjalin. Kenneth Waltz (1979) mengatakan bahwa dua negara yang saling berinteraksi didalam anarki tidak hanya mempengaruhi salah satu aktor, namun keduanya saling mempengaruhi dengan situasi yang terbentuk oleh interaksi mereka (Hurd, 1998).

Penelitian kali ini akan berfokus kepada *international norms*. Menurut Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink (1998), *international norms* di dalam siklus norma terbagi atas tiga fase. Fase pertama yaitu *norm emergence* ialah fase dimana ide datang untuk mencapai status normatif dan mengapa beberapa ide menjadi norma dan yang lainnya tidak. Pada fase ini suatu ide atau konsep

mencapai tahap intersubjektif di dalam sebuah komunitas. Pada fase ini dapat melihat bagaimana mencapai suatu tingkah laku yang dapat ditentukan oleh konteks ideasional, bagaimana ide dan norma merupakan kepentingan, dan bagaimana norma sosial mempengaruhi aktor. Fase *norm emergence* berfokus pada bagaimana perilaku dalam suatu komunitas menyatu dengan norma atau dibentuk kembali ketika suatu norma muncul (Finnemore & Sikkink, 1998).

Fase kedua yaitu *norm cascade*, yaitu fase ketika norma diterima secara luas mengikuti Cass Sunstein. Fase ini dikarakteristikan oleh dinamika perluasan norma oleh negara atau aktor sebagai *norm leaders* yang berupaya untuk mensosialisasikan norma yang mereka miliki sehingga negara-negara lain turut melaksanakan norma tersebut dan menjadi *norm followers*. Tujuan dari fase *norm cascade* ialah adalah dengan menggabungkan tekanan-tekanan yang dilakukan oleh *norm leaders* dan keinginan dari negara-negara tertentu sebagai *norm followers* untuk meningkatkan legitimasi mereka di tingkat internasional dengan mencapai perluasan implementasi dari norma tersebut. Pada gambar 3 yaitu tahapan siklus norma oleh Finnemore terdapat titik *tipping point* yang terletak sebelum fase *norm cascade* dan setelah fase *norm emergence*. Titik *tipping point* menjadi masa penentuan dari para negara-negara sebagai *norm leaders* untuk mengimplementasikan sebuah norma sebelum menyebarkan norma tersebut ke negara lain yaitu *norm followers* untuk meningkatkan legitimasi norma tersebut (Finnemore & Sikkink, 1998).



Gambar 3. Tahapan Siklus norma oleh Finnemore

Sumber : Jurnal International Organization oleh Finnemore dan Sikkink, 1998

Fase ketiga dan juga fase terakhir dari siklus norma ialah internalisasi. Pada fase ini dapat dilihat dengan internalisasi norma-norma oleh negara-negara yang berperan sebagai *norm followers* dengan menetapkan sebuah undang-undang dasar atau merumuskan kebijakan yang sejalan dengan norma yang diterima pada fase *norm cascade*. Pada fase terakhir ini, norma yang dibentuk oleh *norm entrepreneurs* dan disebarakan oleh *norm leaders* kemudian diterima secara luas oleh *norm followers* sehingga mencapai tahapan internalisasi dengan terbentuknya aturan dan kebijakan yang mendorong *norm followers* untuk menyesuaikan perilaku terhadap norma secara otomatis. Penelitian kali ini akan melihat tahapan yang dicapai dalam siklus norma dalam perubahan sikap dan arah kebijakan penanganan pengungsi Denmark (Finnemore & Sikkink, 1998).

	<i>Stage 1</i> <i>Norm emergence</i>	<i>Stage 2</i> <i>Norm cascade</i>	<i>Stage 3</i> <i>Internalization</i>
<i>Actors</i>	Norm entrepreneurs with organizational platforms	States, international organizations, networks	Law, professions, bureaucracy
<i>Motives</i>	Altruism, empathy, ideational, commitment	Legitimacy, reputation, esteem	Conformity
<i>Dominant mechanisms</i>	Persuasion	Socialization, institutionalization, demonstration	Habit, institutionalization

Tabel 2. Tahapan norma

Sumber : Jurnal International Organization oleh Finnemore dan Sikkink, 1998

Pengelompokan pada tabel 2 mengenai tahapan norma menjelaskan secara sederhana aktor yang berperang dari setiap tahapan, motif yang dimiliki aktor, serta mekanisme yang terjadi tiap tahapannya. Dengan melihat tabel tersebut akan memudahkan untuk melihat tahapan yang dicapai oleh norma di dalam hubungan internasional dengan mengidentifikasi aktor-aktor yang berperan, motif serta mekanisme yang digunakan dalam perkembangan norma tersebut. Tabel ini menjadi acuan dalam menganalisis tahapan yang dicapai Denmark dengan mengidentifikasi aktor, motif, dan mekanisme dominan dalam mempengaruhi sikap dan arah kebijakan penanganan pengungsi Denmark.

Penelitian empiris lebih lanjut di dalam *international norms* mengenai hubungan erat antara norma dan rasionalitas. Penelitian teoritis lebih lanjut ini menjawab hubungan rumit diantara kedua hal yang dianggap saling bertolak belakang, di mana norma dan identitas dalam konstruktivisme diasumsikan tidak rasional dan bagaimana rasionalis tidak memperhitungkan norma dan identitas dalam penelitian mereka. Dalam penelitian terbaru dengan membuat beberapa asumsi tentang hubungan sosial dan nilai-nilai ideasional, ahli teori pilihan rasional memberikan wawasan yang menarik ke dalam jenis pola normatif yang mungkin berkembang dan stabil. Perdebatan lain di antara mereka yang mempelajari norma yang mendalam melibatkan logika perilaku dan rasionalitas yang diyakini oleh para ahli mendorong perilaku yang sesuai dengan norma. Aktor membangun dan menyesuaikan diri dengan norma karena norma membantu mereka mendapatkan apa yang mereka inginkan dianggap sebagai sebuah pilihan rasional. Asumsi dasar dari hubungan antara norma dan rasionalitas di dalam *international norms* ini membantu menjelaskan dan

menganalisis arah kebijakan Denmark yang bergeser dan menunjukkan keberpihakan kepada Ukraina dalam merespons perpecahan konflik antara Rusia dan Ukraina (Finnemore & Sikkink, 1998).

2.3 Penelitian Terdahulu

Penelitian serta literatur terkait negara-negara Eropa sebagai bagian dari UE yang secara khusus berfokus kepada kebijakan dan penyelesaian konflik sering kali dianalisis dengan konsep regionalisme dan teori-teori yang berkembang dalam konsep tersebut yaitu regionalisme Eropa atau dikenal dengan integrasi Eropa. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang menggunakan konsep regionalisme dan konsep organisasi internasional dan rezim internasional, pada penelitian kali ini akan menggunakan konsep regionalisme dengan perspektif konstruktivisme salah satu *grand theory* dengan teori *international norms*.

Salah satu penelitian terkait pengambilan kebijakan UE dalam penanganan pengungsi terdapat pada penelitian terdahulu dalam bentuk skripsi berjudul ‘Implikasi Kebijakan *Common European Asylum System* UE Terhadap Krisis Pengungsi Eropa’ yang disusun oleh Fitri Nurul R. pada tahun 2016. Penelitian ini berfokus kepada implementasi kebijakan penanganan pengungsi oleh negara-negara UE dalam lingkup organisasi regional dan tantangan dalam implementasi kebijakan *Common European Asylum System* (CEAS). Kebijakan tersebut merupakan langkah yang diambil oleh UE dalam menangani krisis pengungsi pada tahun 2015 disebabkan oleh keadaan Timur Tengah yang memanas. Sebagian besar penduduk yang mendatangi Eropa merupakan pencari suaka yang berasal dari Timur Tengah terutama Suriah (R., Nurul, 2016).

Dengan jumlah pengungsi yang begitu besar, negara-negara Eropa pun melihat para pengungsi sebagai beban dalam aspek sosial maupun ekonomi. Keadaan ini semakin diperburuk oleh identitas para pengungsi Timur Tengah yang sebagian besar penganut agama Islam. Hal ini menyebabkan negara Eropa yang mayoritas penduduk memeluk agama Kristen merasa terancam akan pergeseran idealisme karena perbedaan identitas agama juga ketakutan yang ditimbulkan oleh *stereotype* terorisme kepada kaum muslim yang dianggap sebagai sebuah ancaman keamanan. Perspektif negatif yang dimiliki masyarakat Eropa terhadap para pengungsi kemudian mengarahkan negara-negara Eropa untuk melakukan penolakan kepada para pengungsi yang mencari suaka di negara mereka. Dalam mengatasi penolakan ini, UE telah memiliki kebijakan CEAS yang mengatur tentang pemberian suaka untuk para pengungsi dan individu yang membutuhkan perlindungan internasional kepada negara-negara anggota yang sejalan dengan prinsip UE (R., Nurul, 2016).

Pada penelitian Nurul (2016), implementasi dan tantangan kebijakan CEAS dianalisis menggunakan teori regionalisme dan konsep rezim internasional. Teori regionalisme kemudian digunakan untuk melihat dinamika UE dan negara-negara anggota yang berperan sebagai aktor dalam penanganan krisis pengungsi di Eropa, dan konsep rezim internasional untuk melihat kebijakan CEAS yang diimplementasikan oleh UE sebagai bentuk rezim dan tolak ukur keberhasilan implementasinya. Dari hasil penelitian yang berfokus kepada empat negara penerima pengungsi terbesar di UE yaitu Jerman, Perancis, Inggris dan Hungaria, Nurul (2016) menyimpulkan bahwa implementasi CEAS sebagai sebuah rezim UE dalam penanganan pengungsi dianggap masih belum

efektif karena implementasi yang tidak merata disebabkan oleh banyak negara anggota yang tidak meratifikasi kebijakan CEAS pada tingkat negara (R., Nurul, 2016).

Selain itu, terkait tantangan-tantangan dalam implementasi kebijakan CEAS menurut Nurul (2016) disimpulkan kepada tiga hal utama. Pertama, poin pada CEAS yang mengatur tentang pembagian merata pengungsi kepada negara-negara anggota untuk penanganan darurat 160.000 jiwa pengungsi yang dikenal sebagai *Dublin regulation*. Pembagian yang telah diatur sedemikian rupa tidak berjalan sesuai dengan perhitungan karena dianggap membebani negara perbatasan terluar UE sehingga menerima penolakan dalam implementasinya. Kedua, negara-negara anggota lebih mementingkan kepentingan nasional dibandingkan kepentingan regional. Ketiga, adanya stigma yang dimiliki oleh masyarakat Eropa terhadap para pengungsi sebagai ancaman keamanan kawasan yang disebabkan oleh kejadian penyerangan teroris di Paris pada tahun 2013. Nurul (2016) kemudian menyimpulkan bahwa tantangan-tantangan pada tingkat regional yang belum bisa diselesaikan dengan baik menyebabkan tidak maksimalnya implementasi kebijakan CEAS dalam penanganan krisis pengungsi 2015 menyebabkan kegagalan UE dalam menanggapi krisis pengungsi yang dialami pada saat itu (R., Nurul, 2016).

Penelitian ini menjadi acuan terhadap dinamika UE dan negara anggota dalam menangani krisis pengungsi di Eropa. Dengan hasil penelitian yang menunjukkan tidak efektifnya penerapan kebijakan CEAS dalam menangani krisis pengungsi pada tahun 2015 menjadi sebuah titik perbandingan untuk melihat perkembangan dinamika UE dan negara anggota di dalam implementasi

kebijakan penanganan pengungsi. Denmark menjadi salah satu negara yang mengambil langkah preventif dalam menghadapi lonjakan pengungsi 2015 dengan kebijakan *Jewellery Law* alih-alih meratifikasi CEAS pada tingkat nasional (R., Nurul, 2016).

Penelitian lain yang juga menggunakan teori regionalisme dalam melihat UE yaitu penelitian Skripsi berjudul 'Uni Eropa dalam menyikapi konflik Rusia dan Ukraina' yang disusun oleh Wiwin Suwinda (2017). Suwinda (2017) menganalisis sikap UE terhadap konflik Ukraina dan Rusia melalui perspektif teori regionalisme dan organisasi internasional. Suwinda (2017) melihat UE menjadi salah satu pihak yang terlibat secara langsung dalam konflik kedua negara yang berbatasan langsung. Kondisi tersebut memberikan obligasi kepada UE untuk menengahi dan memberi respons untuk membantu penyelesaian konflik di antara kedua negara. Suwinda (2017) memaparkan sejarah konflik yang terjadi antara Rusia dan Ukraina yang berawal pada abad ke-15 hingga saat ini yang tidak kunjung selesai namun semakin kompleks seiring dengan berjalannya waktu. Dengan pemaparan perkembangan konflik di antara kedua negara dari awal hingga tahun 2016, dapat dilihat bahwa konflik ini memiliki dinamika yang mengalami peningkatan dan penurunan, namun terus berkembang semakin buruk semenjak tahun 2013 dan tidak kunjung reda hingga saat ini (Suwinda, 2017).

Dalam penelitian tersebut, Suwinda (2017) mengidentifikasi sikap dan juga faktor-faktor yang mempengaruhi respons UE dalam menghadapi konflik Ukraina dan Rusia pada tahun 2014 hingga 2016. Terdapat tiga faktor yang mempengaruhi sikap UE terhadap konflik tersebut, yaitu aspek politik, aspek

ideologi, dan aspek ekonomi. Ketiga aspek tersebut kemudian mengarahkan kebijakan-kebijakan UE untuk memberikan dukungan dan bantuan terhadap Ukraina sebagai salah satu negara *European Neighbour*. Istilah *European Neighbour* berasal dari salah satu kerja sama yang terjalin antara UE dan negara-negara tetangga dalam lingkup benua Eropa untuk membangun stabilitas keamanan lebih lanjut yaitu *European Neighbourhood Policy* (ENP) (Suwinda, 2017).

Dari penelitian yang dilakukan menggunakan ketiga aspek untuk menganalisis respons UE, Suwinda (2017) melihat bahwa sikap yang diambil oleh UE kepada Ukraina seperti memberikan bantuan serta kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada Ukraina, sehingga menyimpulkan bahwa respons yang diberikan UE kepada Ukraina merupakan respons positif. Hal ini pun dianalisis menggunakan perspektif regionalisme, di mana UE sebagai organisasi regional memiliki obligasi untuk turut menyelesaikan konflik serta menjadi aktor penting dalam penegakan hukum internasional yang mempertahankan keadilan dan keamanan regional Eropa (Suwinda, 2017).

Ukraina menjalin hubungan kerja sama yang erat dengan UE melalui kebijakan ENP sebagai salah satu negara *European Neighbour*. Di sisi lain, UE memberikan sanksi kepada Rusia yang dianggap telah melanggar hukum-hukum internasional dan mengancam keamanan kawasan dengan melakukan aneksasi terhadap Ukraina. Suwinda (2017) melihat respons yang diberikan UE kepada Rusia merupakan respons negatif berupa sanksi yang membuat hubungan antara UE dan Rusia di bidang ekonomi, keamanan, energi, dan lingkungan pun semakin renggang. Berbanding terbalik dengan sikap UE kepada Ukraina, sikap

UE kepada Rusia secara tegas menyudutkan Rusia dengan harapan Rusia dapat segera menyelesaikan konflik tersebut (Suwinda, 2017).

Setelah memahami berbagai literatur terkait UE dalam kebijakan penanganan pengungsi juga dalam menyikapi konflik Ukraina dan Rusia, penelitian ini akan menggunakan teori regionalisme dalam menganalisis penanganan pengungsi Ukraina di Denmark yang disebabkan oleh perpecahan konflik Ukraina dan Rusia pada tahun 2022. Penelitian ini akan berfokus kepada kebijakan yang dibuat Denmark kepada pengungsi Ukraina sejalan dengan kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) yang diaktifkan oleh UE sebagai respons terhadap krisis pengungsi kali ini. Berbeda dengan penelitian terdahulu, penelitian ini akan menggunakan perspektif konstruktivisme dengan teori *international norms* dalam menganalisis perubahan sikap arah kebijakan yang diambil oleh Denmark dalam penanganan pengungsi Ukraina yang berbanding terbalik dengan penanganan pengungsi dari negara-negara lain terkhususnya pengungsi Timur Tengah dan Afrika. Kedua penelitian terdahulu menjadi acuan penting dalam menganalisis perkembangan dinamika UE terutama dalam penanganan pengungsi serta dalam menyikapi konflik Ukraina dan Rusia, sehingga penelitian kali ini dapat menganalisis lebih spesifik dinamika tersebut pada tingkat negara yaitu Denmark.

Penelitian ini menjadi sebuah penelitian yang menjembatani ilmu dari kedua penelitian terdahulu, yaitu akan berfokus kepada kebijakan penanganan pengungsi Denmark sebagai negara UE terhadap pengungsi Ukraina yang disebabkan oleh perpecahan konflik Ukraina dan Rusia. Penelitian ini menjadi penelitian lanjutan dari ilmu-ilmu yang dikembangkan dari kedua penelitian

terdahulu. Meskipun menggunakan teori yang sama dengan penelitian terdahulu yaitu globalisme, namun penelitian kali ini akan berfokus kepada analisis kebijakan dengan *international norms*. Arah kebijakan Denmark dalam menghadapi pengungsi Ukraina merupakan fenomena yang dapat dijelaskan dengan aspek sosial yang bergravitasi kepada sejarah dan hubungan kedua negara, serta identitas kedua negara sebagai negara tetangga yang tidak terlepas dari konteks regional Denmark sebagai negara anggota UE.

Di samping menganalisis Denmark sebagai negara anggota UE dengan konsep regionalisme, penelitian ini juga menganalisis faktor penyebab pembentukan kebijakan penanganan pengungsi Denmark yang disebabkan oleh norma dan konformitas terhadap UE sebagai institusi regional yang membawahi Denmark. Pembentukan kebijakan penanganan pengungsi Denmark yang berpihak kepada Ukraina meskipun tampak tidak konsisten namun bukan sesuatu yang mustahil dan dapat dirasionalkan dengan teori *international norms*. Penelitian kali ini juga merupakan pendekatan terhadap penanganan pengungsi pada tingkat negara oleh UE yang sebelumnya hanya dijelaskan secara keseluruhan pada tingkat institusi regional di dalam penelitian terdahulu.

DEPARTMEN HUBUNGAN INTERNASIONAL



FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN