



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN –PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019

**Kompromi Swiss akibat Tekanan Uni Eropa terkait
Implementasi Referendum *Against Mass Immigration* 2014**

Skripsi

Diajukan untuk Ujian Sidang Jenjang Sarjana
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Oleh

Tracy Limanjaya

2016330047

Bandung

2020



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN –PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019

**Kompromi Swiss akibat Tekanan Uni Eropa terkait
Implementasi Referendum *Against Mass Immigration* 2014**

Skripsi

Oleh

Tracy Limanjaya

2016330047

Pembimbing:

Dr. Adelbertus Irawan Justiniarto Hartono, Drs., M.A.

Bandung

2020

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jurusan Hubungan Internasional
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

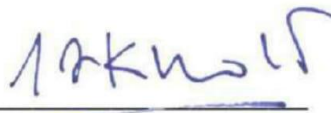


Tanda Pengesahan Skripsi

Nama : Tracy Limanjaya
Nomor Pokok : 2016330047
Judul : Kompromi Swiss akibat Tekanan Uni Eropa terkait Implementasi
Referendum *Against Mass Immigration* 2014

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Rabu, 29 Juli 2020
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua sidang merangkap anggota
Dr. Aknolt K. Pakpahan

: 

Sekretaris
Dr. A. Irawan J.H

: 

Anggota
Giandi Kartasmita, S.IP., MA

: 

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Tracy Limanjaya

NPM : 2016330047

Jurusan/Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul Skripsi : Kompromi Swiss akibat Tekanan Uni Eropa terkait Implementasi Referendum *Against Mass Immigration* 2014

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 17 Juli 2020



Tracy Limanjaya

2016330047

ABSTRAK

Nama : Tracy Limanjaya
NPM : 2016330047
Judul Skripsi : Kompromi Swiss akibat Tekanan Uni Eropa terkait Implementasi Referendum *Against Mass Immigration* 2014

Ketika sebuah referendum dilaksanakan di Swiss, lazimnya keputusan dari pihak pemerintah selaras dengan hasil referendum tersebut. Hal ini juga terjadi dalam referendum yang berkaitan dengan hubungan bilateral di antara Swiss dan Uni Eropa, yakni penolakan Referendum Keanggotaan *European Economic Area* (EEA) yang membuat Swiss tidak menjadi anggota EEA maupun Uni Eropa, serta peratifikasian Perjanjian Bilateral I setelah perjanjian bilateral ini disetujui suara mayoritas dalam referendum.

Namun, ketika Referendum *Against Mass Immigration* dengan permintaan utama penerapan batas kuota tahunan imigran yang datang ke Swiss memperoleh kemenangan pada 9 Februari 2014, Pemerintah Federal Swiss menemui dilema dalam mengimplementasikan hasil referendum ini kepada Uni Eropa. Hal ini dikarenakan ada kerjasama bilateral di antara Swiss dan Uni Eropa yang penting bagi perekonomian Swiss dan bertentangan dengan implementasi referendum ini. Yang pertama, Perjanjian Bilateral I, yang mengatur mengenai *free movement of persons* (FMP), akses pasar, dan kerjasama penelitian di antara Swiss dan Uni Eropa, terancam dicabut bila Swiss mengenakan pembatasan kuota pada Uni Eropa. Yang kedua, status *fully associated country* Swiss dalam Horizon 2020 dicabut Uni Eropa setelah Swiss menolak menandatangani Protokol III mengenai perluasan FMP untuk Kroasia. Menghadapi hal ini, Swiss menempuh jalur negosiasi dengan Uni Eropa mengenai implementasi referendum dan kedua kerjasama tersebut.

Dengan menggunakan Atribut Nasional dan *Two-Level Game Theory*, skripsi ini akan menganalisa fase negosiasi di antara Swiss dan Uni Eropa mengenai Referendum *Against Mass Immigration*, dan bagaimana pengaruh dari kerjasama internasional pada ekonomi domestik dapat membuat negara memutuskan untuk berkompromi dengan *win-set*nya sendiri.

Kata kunci: Swiss, Uni Eropa, Referendum *Against Mass Immigration* 2014, Perjanjian Bilateral I, Horizon 2020, Negosiasi, Kompromi, Atribut Nasional, *Two-Level Game Theory*

ABSTRACT

Name : Tracy Limanjaya
Student Number : 2016330047
Thesis title : *Switzerland's Compromises due to European Union's Pressure regarding the Implementation of Against Mass Immigration Referendum 2014*

When a referendum held in Switzerland, the result usually becomes its government's decision. This also happened on referendums that were related with bilateral relationship between Switzerland and the European Union (EU). When the majority chose "no" for European Economic Area (EEA) membership in 1992, Switzerland became neither EEA's nor EU's member state. Afterwards, the ratification of Bilateral Agreement I had only happened after the majority voted in favour with this bilateral agreement.

However, while Against Mass Immigration Referendum with main request on adopting the annual quota for immigrants won on February 9, 2014, the Swiss Federal Government faced dilemma on implementing this referendum to the EU. There were important cooperation for Swiss' economy with the EU that were contradictive with the referendum. First, the Bilateral Agreement I, which basically regulating about free movement of persons (FMP), market access, and research cooperation between Switzerland and the EU, was on risk to be terminated in the case Switzerland chose to implement annual quota to the EU. Second, Switzerland's fully-associated status in Horizon 2020 had been revoked by the EU after Switzerland decided not to sign Protocol III which was supposed to widen the scoop of FMP with Croatia. Facing this dilemma, Switzerland attempted to conduct negotiation with the EU about implementing the referendum's result, and their cooperation.

By applying National Attributes and Two-Level Game Theory, this thesis is aimed to analyse the negotiation process between Switzerland and the EU about implementation of Against Mass Immigration Referendum, and how the influence of international cooperation on domestic economic may lead a state to compromise with its own win-set(s).

Keywords: *Switzerland, European Union (EU), Against Mass Immigration Referendum 2014, Bilateral Agreement I, Horizon 2020, Negotiation, Compromise, National Attributes, Two-Level Game Theory*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan kasih dan berkat-Nya, penulis dapat diberikan kelancaran dan kesempatan untuk menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Kompromi Swiss akibat Tekanan Uni Eropa terkait Implementasi Referendum *Against Mass Immigration* 2014**”. Dalam skripsi ini, penulis membahas mengenai bagaimana negosiasi dalam hubungan internasional dan pengambilan keputusan mengenai kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh faktor domestik dan internasional, yang dalam skripsi ini, ditujukan secara khusus dengan bagaimana Perjanjian Bilateral I dan Horizon 2020 berpengaruh positif bagi perekonomian Swiss. Setelah Referendum *Against Mass Immigration* 2014 dilaksanakan, Swiss menghadapi tekanan dari Uni Eropa berkaitan dengan keberlangsungan kedua kerjasama ini. Kedua aktor melakukan negosiasi selama 2 tahun tanpa ada kesepakatan bersama dikarenakan kedua aktor memiliki *win-set* yang berbeda. Hasil penelitian penulis, pada akhirnya, menyimpulkan dan memperlihatkan, bahwa sebuah negara mungkin untuk melakukan kompromi dengan aktor internasional jika kompromi tersebut berpengaruh bagi perekonomiannya, meskipun kompromi tersebut menjadi suatu keputusan yang bersifat anomali dari keputusan-keputusan yang lazim dilakukan.

Skripsi ini ditujukan untuk memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hubungan Internasional dalam Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan.

Penulis menyadari, baik dalam perkuliahan maupun proses pembuatan skripsi ini, tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yang Maha Esa, yang hanya karena berkat dan izin-Nya, penulis dapat memperoleh kesempatan untuk menyelesaikan perkuliahan jenjang sarjana di UNPAR.
2. Kedua orangtua penulis, yang telah memberikan kesempatan penulis untuk memilih berkuliah di jurusan hubungan internasional UNPAR, serta memberikan dukungan material dan non-material bagi penulis untuk menyelesaikan studi.
3. Kakak penulis, yang menjadi teman diskusi mengenai berbagai topik termasuk mengenai HI.
4. Nenek dan Paman penulis, yang telah memberikan banyak bantuan bagi penulis untuk memulai dan menyelesaikan studi di UNPAR

5. Bapak Dr. Adelbertus Irawan Justiniarto Hartono, Drs., M.A, sebagai dosen pembimbing penulis yang telah meluangkan waktunya dan memberikan banyak konsultasi, dan nasihat berharga bagi penulis dalam proses penyusunan skripsi ini dari awal
6. Bapak Dr. Aknolt Kristian Pakpahan dan Bapak Giandi Kartasasmita, sebagai dosen penguji dalam sidang skripsi, yang telah meluangkan waktunya untuk menguji skripsi ini serta memberikan *feedback* untuk perbaikan skripsi ini
7. Seluruh dosen HI, FISIP, dan MKU UNPAR yang telah menyampaikan bukan hanya ilmu pengetahuan, akan tetapi sudut pandang dan pengalaman baru bagi penulis selama penulis mengenyam pendidikan di universitas ini.
8. Seluruh staf tata usaha FISIP UNPAR yang telah membantu penulis dalam proses administratif dari pengajuan sampai penyelesaian dari skripsi ini.
9. Teman-teman dari Delegasi Peru Prakdip 2019: Melinda, Natasha, Evelyn Melissa, Maura, Grace, Nasya, Furqon, Nadya, Shay, dan Azka, yang bukan hanya telah bekerjasama dalam menyelesaikan mata kuliah tersebut, tetapi juga telah menjadi teman yang saling mendukung selama masa perkuliahan.
10. Sahabat penulis sejak masa sekolah, Ninna, yang senantiasa menjadi partner dalam berbagi pengalaman, dan diskusi terutama mengenai pemakaian bahasa dalam skripsi ini.
11. Teman masa SMA penulis: Catherine dan Yulita, yang sama-sama menjadi pejuang skripsi di tahun yang sama
12. KSMPMI, terutama kepada semua pengurus dalam 3 periode berikut: 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019. KSMPMI menjadi organisasi kampus pertama penulis dalam menimba pengalaman berorganisasi.
13. Teman-teman sesama HI dan mahasiswa UNPAR, dan mahasiswa dari kampus lain yang tidak dapat disebutkan namanya satu-persatu.

Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis mengapresiasi setiap kritikan dan saran yang diberikan untuk karya tulis ini.

Bandung, 2 Agustus 2020

Tracy Limanjaya

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR GAMBAR.....	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GRAFIK	ix
DAFTAR AKRONIM.....	x
BAB I Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang Penelitian	1
1.2 Identifikasi Masalah	4
1.2.1 Deskripsi Masalah.....	4
1.2.2 Pembatasan Penelitian.....	5
1.2.3 Perumusan Masalah	6
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	6
1.3.1 Tujuan Penelitian	6
1.3.2 Kegunaan Penelitian.....	7
1.4 Kajian Litaratur.....	8
1.5 Kerangka Pemikiran	13
1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data	25
1.6.1 Metode Penelitian.....	25
1.6.2 Teknik Pengumpulan Data.....	25
1.7 Sistematika Pembahasan	26
BAB II Imigrasi dan Referendum <i>Against Mass Immigration</i> 2014.....	28
2.1 Fenomena Imigrasi di Swiss.....	28
2.1.1 Problematika dari Fenomena Imigrasi di Swiss.....	32
2.2 Referendum <i>Against Mass Immigration</i> 2014.....	36
2.2.1 Isi Proposal Inisiatif Popular <i>Against Mass Immigration</i> 2014	38

2.3	Respon Awal Pemerintah Federal Swiss terhadap Hasil Referendum <i>Against Mass Immigration</i>	40
2.3.1	Swiss Menolak Menandatangani Protokol III.....	42
BAB III Respon Uni Eropa terhadap Referendum <i>Against Mass Immigration</i>: Perjanjian Bilateral I dan Program Horizon 2020		43
3.1	Perjanjian Bilateral I (1999) antara Swiss dan Uni Eropa.....	43
3.2	Program Horizon 2020 Uni Eropa.....	48
3.3	Sikap Uni Eropa terhadap Referendum <i>Against Mass Immigration</i> terkait dengan Perjanjian Bilateral I dan Horizon 2020	52
3.3.1	Peringatan Uni Eropa kepada Swiss Mengenai <i>Guillotine Clause</i> dalam Perjanjian Bilateral I	53
3.3.2	Pencabutan Status <i>Fully Associated Country</i> Swiss dalam Horizon 2020	54
BAB IV Negosiasi Swiss dan Uni Eropa terkait dengan Pengimplementasian Referendum <i>Against Mass Immigration</i> 2014		56
4.1	Perjanjian Bilateral I dan Horizon 2020 sebagai Penunjang Atribut Nasional Swiss	56
4.1.1	Arti Penting Perjanjian Bilateral I bagi Perekonomian Swiss	57
4.1.2	Arti Penting Horizon 2020 bagi Perekonomian Swiss.....	66
4.2	Negosiasi antara Swiss dengan Uni Eropa terkait Referendum <i>Against Mass Immigration</i>	67
4.3	Kompromi Swiss kepada Uni Eropa Mengenai Implementasi Referendum <i>Against Mass Immigration</i> 2014.....	82
4.3.1	<i>Article 21A</i> dalam FNA Mengenai Prioritas Lowongan Kerja untuk Tenaga Kerja Domestik	83
4.3.2	Swiss Meratifikasi Protokol III	88
4.4	Tanggapan Uni Eropa terhadap Kompromi Swiss terkait Referendum <i>Against Mass Immigration</i> 2014	89
BAB V Kesimpulan		91
DAFTAR PUSTAKA		94

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1.1: Peta Swiss..... 59

DAFTAR TABEL

Tabel 1.5.1: <i>Alliance Constraint</i>	23
Tabel 4.1.1: 5 Negara Tujuan Utama Ekspor Swiss 2011-2013	59
Tabel 4.1.2: 5 Negara Utama Sumber Impor Swiss 2011-2013	61
Tabel 4.1.3: Presentase Ekspor Swiss ke Uni Eropa dengan Total Ekspor Swiss 2011-2013	62
Tabel 4.1.4: Presentase Ekspor Swiss ke Uni Eropa dengan Total Ekspor Swiss 2011-2013	63

DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1.1: Komposisi Warganegara Asing (WNA) di Swiss 2010-2013..... 30

DAFTAR AKRONIM

EC	<i>European Community</i>
EEA	<i>European Economic Area</i>
EFTA	<i>European Free Trade Area</i>
EU	<i>European Union</i>
FCA	<i>Federal Customs Administration</i>
FDFA	<i>Foreign Department of Foreign Affairs</i>
FMP	<i>Free Movement of Persons</i>
FNA	<i>Foreign Nationals Act</i>
FNIA	<i>Foreign Nationals and Integration Act</i>
FOM	<i>Federal Office for Migration</i>
FP	<i>Framework Programme</i>
OCT	<i>Overseas Countries and Territories</i>
PDB	Produk Domestik Bruto
SVP	<i>Swiss People's Party</i>
UMKM	Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
WITS	<i>World Integrated Trade Solution</i>
WNA	Warganegara Asing

BAB I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Penelitian

Swiss merupakan sebuah negara yang menjadikan sistem demokrasi langsung sebagai salah satu dari tiga komponen utama sistem politik negaranya (dua yang lainnya adalah federalisme dan netralitas).¹ Dalam mewujudkan demokrasi langsung, Swiss menjadi sebuah negara yang sering melaksanakan referendum, bahkan jumlah total referendum yang dilaksanakan di Swiss mencapai angka 50% dari jumlah total referendum yang dilaksanakan di seluruh dunia.²

Selain sering dilaksanakan, referendum juga menjadi komponen penting dari bagian perumusan kebijakan pemerintah di Swiss, baik kebijakan domestik maupun kebijakan luar negeri. Ini dikarenakan isu yang dibawa ke dalam referendum di Swiss dapat berkuat dalam berbagai macam aspek dalam kehidupan bernegara (sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya), serta isu tersebut dapat mencakup isu lokal atau domestik maupun isu yang berkaitan dengan hubungan Swiss dengan aktor internasional lainnya.³ Ditambah lagi, hasil referendum di Swiss terikat dengan hukum, dalam artian *hasil referendum harus*

¹“The Swiss Political System.” *Swissinfo.ch*. Diakses pada 14 Juli 2020. <https://www.swissinfo.ch/eng/the-swiss-political-system/45810052>

² Uwe Serdült, “Switzerland,” dalam *Referendums around the World* (Cham: Springer International Publishing, 2018), pp. 47-112), hlm. 49

³ “Mandatory Referendums and Optional Referendum in Switzerland.” *The Swiss Authorities Online*. Diakses pada 16 Oktober 2019. <https://www.ch.ch/en/demokratie/political-rights/referendum/mandatory-referendums-and-optional-referendums-in-switzerland/>

*diimplementasikan oleh pihak pemerintah, kecuali bila hasil referendum tersebut dianulir oleh referendum lainnya.*⁴

Warganegara Swiss yang memenuhi syarat sebagai pemilih bukan hanya memiliki hak memilih dalam referendum-referendum yang dilaksanakan. Para pemilih ini juga memiliki hak untuk mengangkat suatu isu ke dalam referendum, dengan mengajukan proposal inisiatif populer. Jika proposal inisiatif populer yang diajukan berhasil memenuhi persyaratan (salah satunya adalah proposal tersebut mendapatkan cukup tandatangan dari pemilih yang sah), proposal ini akan diikutsertakan ke dalam referendum.⁵

Dengan konstitusi dan pelaksanaan referendum rutin yang sering dikatakan telah menjadi tradisi, referendum di Swiss juga ikut memainkan peranan dalam membentuk hubungan Swiss dengan Uni Eropa. Bahkan, hal yang membuat Swiss tidak menjadi negara anggota Uni Eropa dan *European Economic Area* (EEA) adalah hasil referendum. Pemerintah Federal Swiss pernah mengajukan proposal keanggotaan kepada Brussel pada 1992, akan tetapi proposal ini tidak dilanjutkan paska referendum mengenai keanggotaan EEA pada 6 Desember 1992 berujung dengan kemenangan suara kontra sebesar 50,3%.⁶ Setelah itu, ada dua proposal inisiatif yang diajukan yang ditujukan untuk meminta Pemerintah Federal Swiss mengajukan keanggotaan Uni Eropa, dan setelah referendum diselenggarakan,

⁴ Andreas Auer, "Editorial: The People Have Spoken: Abide? A Critical View of the EU's Dramatic Referendum (in)Experience," *European Constitutional Law Review* 12, no. 3 (December 2016), hlm. 401

⁵ "What is a Federal Popular Initiative?" *The Swiss Authorities Online*. Diakses pada 16 Oktober 2019. <https://www.ch.ch/en/demokratie/political-rights/popular-initiative/what-is-a-federal-popular-initiative>

⁶ Swiss, Federal Department of Foreign Affairs, Directorate for European Affairs, *Switzerland and The European Union*, edisi kedua setelah revisi. (Bern: Directorate for European Affairs, 2016), hlm. 21

keduanya mendapatkan suara mayoritas kontra. Kedua proposal tersebut adalah “*UE Membership Negotiations: Let the People Decide!*” pada tahun 1997 yang mendapatkan 74,1% suara kontra dari pemilih dan ditolak semua kanton, serta “*Yes to Europe!*” pada tahun 2001 yang mendapatkan 76,8% suara kontra dari pemilih.⁷

Referendum lainnya yang berpengaruh signifikan terhadap hubungan Swiss dan Uni Eropa adalah referendum mengenai Perjanjian Bilateral I pada 21 Maret 2000, yang mengatur mengenai tujuh sektor di antara Uni Eropa dan Swiss, dengan beberapa sektor di antaranya adalah *free movement of persons* (FMP), pembukaan akses pasar Uni Eropa, serta perjanjian di bidang penelitian.⁸ Referendum ini mendapatkan suara mayoritas setuju dari pemilih sebesar 67,2% dan disetujui oleh 24 kanton.⁹ Paska referendum, Swiss dan Uni Eropa meratifikasi perjanjian bilateral ini, dan perjanjian ini mulai berjalan sejak 1 Juni 2002.¹⁰

Keputusan untuk tidak menjadi anggota EEA dan Uni Eropa, serta untuk meratifikasi Perjanjian Bilateral I telah memperlihatkan bahwa *lazimnya* keputusan dari pihak pemerintah di Swiss mengikuti hasil referendum, termasuk jika referendum tersebut berkaitan dengan Uni Eropa.

⁷ Ibid, hlm. 23

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid, hlm. 24

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa referendum di Swiss memiliki peran krusial dalam menentukan sikap pemerintahnya, termasuk menjadi penentu dari hubungan Swiss dan Uni Eropa.

Akan tetapi, terdapat anomali dari pola ini ketika Referendum *Against Mass Immigration* pada tahun 2014 dilaksanakan. Referendum ini mendapatkan 50,3% suara pemilih setuju, dan kanton pun mayoritas setuju dengan referendum ini.¹¹ Tuntutan utama dalam referendum ini adalah pengenaan pembatasan kuota tahunan untuk imigran yang datang ke Swiss.¹²

Pada awalnya, ketika Referendum *Against Mass Immigration* dinyatakan menang, Pemerintah Federal Swiss memperlihatkan sikap untuk mengikuti hasil referendum tersebut. Kepada Uni Eropa, sikap nyata ini diperlihatkan dari penolakan untuk menandatangani Protokol III mengenai perluasan FMP untuk Kroasia.¹³

Namun, Pemerintah Federal Swiss menemui dilema dalam mengimplementasikan hasil referendum ini untuk Uni Eropa. Dilema ini terjadi karena ada kerjasama bilateral yang *berpotensi terusik* dan *menjadi terusik* setelah kemenangan Referendum *Against Mass Immigration*. Kerjasama yang berpotensi terusik adalah Perjanjian Bilateral I, yang jika Swiss menerapkan pembatasan kuota

¹¹ Ibid

¹² Ibid

¹³ "Switzerland Declines to Sign Croatia Free Movement Deal." *BBC News*. 16 Februari 2014. Diakses pada 13 Juni 2020. <https://www.bbc.com/news/world-europe-26214138>

kepada Uni Eropa, maka hal ini akan membatalkan perjanjian tersebut.¹⁴ Sementara, kerjasama yang terusik adalah status *fully associated country* Swiss dalam Horizon 2020, yang dicabut Uni Eropa setelah Swiss menolak untuk menandatangani Protokol III.¹⁵ Kedua kerjasama ini penting bagi Swiss karena pengaruh dari kerjasama tersebut pada perekonomian Swiss.

Oleh karena itu, berdasarkan pemaparan di atas yang memperlihatkan dilema Pemerintah Federal Swiss di antara pengimplementasian hasil referendum dengan kelanjutan Perjanjian Bilateral I dan status keanggotaan dalam Horizon 2020, maka pertanyaan penelitian dalam skripsi ini adalah, **“Bagaimana negosiasi dan keputusan yang diambil oleh Pemerintah Federal Swiss terkait dengan pengimplementasian Referendum *Against Mass Immigration* 2014 kepada Uni Eropa?”**

1.2.2 Pembatasan Penelitian

Penelitian ini berfokus mengenai Referendum *Against Mass Immigration* mulai dari waktu proposal inisiatif populer *Against Mass Immigration* digagas pada 2011 sampai pada saat Uni Eropa mengembalikan status *fully associated country* Swiss dalam Horizon 2020 pada 1 Januari 2017. Penulis juga akan memaparkan beberapa data dari waktu sebelum referendum dilaksanakan dengan tujuan untuk

¹⁴ Uni Eropa, Directorate-General for External Policies, Policy Department, *Briefing: Switzerland Votes ‘Against Mass Immigration’: How can EU Respond?’* oleh Pasquale de Micco (Policy Department, 13 Februari 2014), hlm. 3

¹⁵ “Participation in the EU’s Erasmus+, Horizon 2020, and MEDIA Programmes.” *The Federal Council – The Portal of Swiss Government*. 7 Maret 2014. Diakses pada 2 Maret 2020. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-52251.html>

menjelaskan kondisi Swiss pada saat sebelum proposal inisiatif *Against Mass Immigration* dipublikasikan.

1.2.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan fenomena timbulnya dilema pada Pemerintah Federal Swiss mengenai pengimplementasian Referendum *Against Mass Immigration* kepada Uni Eropa, maka pertanyaan penelitian dalam skripsi ini adalah, “Bagaimana negosiasi dan keputusan yang diambil oleh Pemerintah Federal Swiss terkait dengan pengimplentasian Referendum *Against Mass Immigration* 2014 kepada Uni Eropa?”

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisa fenomena imigrasi di Swiss, sudut pandang masyarakat Swiss mengenai permasalahan yang ditimbulkan dari fenomena imigrasi, yang menjadi faktor pendukung dari Referendum *Against Mass Immigration*. Serta akan dibahas juga bagaimana respon dan keputusan awal yang dibuat oleh Pemerintah Federal Swiss dalam menanggapi kemenangan referendum tersebut.
2. Menganalisa sejarah terbentuknya Perjanjian Bilateral I dan keikutsertaan Swiss dalam Horizon 2020 dan bagaimana Uni Eropa memandang kedua kerjasama ini, yang menjadi dasar dari sikap menentang Uni Eropa

Referendum *Against Mass Immigration* dan melakukan tekanan terhadap Pemerintah Federal Swiss mengenai implementasi referendum tersebut.

3. Menganalisa pengaruh dari Perjanjian Bilateral I dan Horizon 2020 dan bagi perekonomian Swiss. Pengaruh dari kedua kerjasama ini terhadap perekonomian Swiss menjadi hal yang *sangat* dipertimbangkan oleh Swiss dalam proses negosiasi di antara Pemerintah Federal Swiss dan Uni Eropa mengenai implementasi Referendum *Against Mass Immigration* kepada Uni Eropa, yang diselesaikan dengan perumusan kebijakan yang kompromistis.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini berguna untuk menambah wawasan para pembacanya mengenai hubungan Swiss dan Uni Eropa, terutama mengenai bagaimana dampak yang dihasilkan dari pelaksanaan referendum di Swiss, mengenai hubungan Swiss dan Uni Eropa dalam paska Perjanjian Bilateral I yang berdampak bagi kedua aktor, serta proses negosiasi dari pihak Pemerintah Federal Swiss kepada Uni Eropa paska kemenangan Referendum *Against Mass Immigration* yang menemui dilema – di antara implementasi hasil referendum dan hubungan perdagangan serta keikutsertaan Swiss dalam Horizon 2020.

Penelitian ini berfokus pada bagaimana proses negosiasi dan kompromi yang dilakukan Swiss kepada Uni Eropa, di tengah benturan dari kepentingan domestik (hasil referendum) dan kepentingan dengan aktor internasional lain yang signifikan bagi perekonomian negara (Perjanjian Bilateral I dan Horizon 2020).

Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai referensi untuk para peneliti lain yang meneliti topik yang selaras dengan penelitian ini.

1.4 Kajian Litearatur

Beberapa peneliti lain telah terlebih dahulu mengkaji mengenai hubungan Swiss dengan Uni Eropa. Di dalam bagian ini, penulis akan mencoba memaparkan tiga literatur yang membahas mengenai bagaimana hubungan di antara Swiss dan Uni Eropa.

Yang pertama adalah jurnal akademik yang ditulis oleh Thomas Christin dan Alexander H. Trechsel, yang berjudul "*Joining the EU?*". Fokus dalam jurnal ini adalah orientasi opini publik dari masyarakat Swiss terhadap Uni Eropa. Opini publik masyarakat Swiss menjadi unsur penting dalam hubungan Swiss dan Uni Eropa karena demokrasi langsung menjadi satu dari tiga pilar penting dalam dasar politik Swiss, dua pilar lainnya adalah netralitas dan federalisme.¹⁶ Dengan menganut demokrasi langsung, maka pilihan masyarakat Swiss menjadi krusial dalam keputusan apapun yang berkaitan dengan penambahan kebijakan dengan Uni Eropa.

Kebanyakan masyarakat Swiss memiliki kekhawatiran bahwa keanggotaan Swiss di Uni Eropa dapat berarti ancaman terhadap kepentingan nasional Swiss.¹⁷ Kepentingan nasional yang dipersepsikan akan terganggu adalah kepentingan politik, yakni keanggotaan di Uni Eropa akan mengganggu politik netral, serta

¹⁶ Thomas Christin dan Alexander H. Trechsel, "Joining the EU?" *European Union Politics* 3 (2002), hlm. 2

¹⁷ Ibid, hlm 6

kepentingan ekonomi yang berpotensi terganggu kalau integrasi sampai terjadi.¹⁸ Kesimpulan yang dapat ditarik dari “*Joining the EU?*” adalah publik masih menghendaki Swiss menjadi aktor yang mandiri, serta memandang keanggotaan dalam Uni Eropa dapat meningkatkan ancaman terhadap ekonomi nasional. Ini berarti, hubungan yang terlalu dekat dengan Uni Eropa lebih dipandang secara negatif dalam kontribusi ekonomi, sehingga lebih baik Swiss tetap menjaga jarak dengan Uni Eropa.

Namun, apakah selama ini Swiss dapat benar-benar mandiri, atau sebenarnya hubungan dengan Uni Eropa telah memengaruhi Swiss dalam kadar tertentu? Michail Tomczyk, dalam *paper* yang dipresentasikan dalam Konferensi ECPR, yang berjudul “*The Influence of Europeanisation and Internationalisation on the Decision-Making Process in Swiss Foreign Policy*”, menyoroti pengaruh dari perumusan kebijakan di Swiss saat Swiss memutuskan untuk bergabung dengan Schengen. Dalam *paper* ini, Tomczyk menyatakan bahwa Swiss telah terkena pengaruh Eropanisasi dari Uni Eropa dalam proses perumusan kebijakan.

Pengaruh ini dapat dilihat dari proses konsultasi yang terbatas bagi pihak-pihak yang berkepentingan karena konten yang ada dalam perjanjian tersebut tidak dapat diubah.¹⁹ Agenda ini semakin lancar karena pada saat itu, kebanyakan orang setuju dengan integrasi dengan Uni Eropa *tanpa* Swiss harus bergabung ke dalam Uni Eropa, apalagi setelah tahun 2000an, sebagai efek dari keadaan politik dan

¹⁸ Ibid, hlm 18

¹⁹ Michal Tomczyk, "The Influence of Europeanisation and Internationalisation on the Decision-Making Process in Swiss Foreign Policy" (*Paper* ini dipresentasikan dalam 8th ECPR General Conference, University of Glasgow, Glasgow, Skotlandia, yang diselenggarakan pada 3-6 September 2014).

ekonomi, serta adanya tekanan dari Uni Eropa kepada Swiss.²⁰ Ditambah lagi, saat itu mayoritas partai dan organisasi ekonomi setuju dengan Schengen, serta memandang Schengen sebagai elemen penting untuk pembangunan ekonomi, serta dukungan dari organisasi kemanusiaan di Swiss yang memandang Schengen sebagai elemen penting dalam menangani masalah kemanusiaan, seperti pencari suaka.²¹

Maka, pihak penentang Schengen seperti SVP dan *Federal Democratic Union* hanya dapat mengekspresikan ketidaksetujuan mereka terhadap perjanjian ini – sikap dari pihak-pihak yang tidak setuju dapat dijadikan pertimbangan mengenai referendum di masa depan mengenai Schengen.²² Setelah diadakan referendum, Schengen mendapatkan suara mayoritas setuju, namun sektor yang dipandang mendapat dampak positif dari Schengen adalah sektor bisnis turisme di Swiss, dengan 57% suara setuju – sementara, perdebatan mengenai Schengen dapat meningkatkan keamanan negara lebih didominasi suara tidak setuju (46% suara tidak setuju, 15% tidak menentukan pilihan, dan 39% setuju).²³ Ini memperlihatkan bahwa hubungan antara Swiss dan Uni Eropa memiliki signifikansi terbesar dalam sektor ekonomi, hingga Schengen dipandang sebagai kebijakan yang dapat menunjang kegiatan ekonomi, khususnya dalam sektor pariwisata, dibandingkan sebagai upaya untuk meningkatkan keamanan. Dengan bergabungnya Swiss dengan Schengen, itu berarti Swiss memiliki hubungan yang lebih dekat lagi dengan Uni Eropa.

²⁰ Ibid, hlm. 11

²¹ Ibid

²² Ibid, hlm. 15

²³ Ibid, hlm. 14

Argumen senada dinyatakan oleh Wolf Linder, dalam “*Switzerland and the EU: The Puzzling Effects of Europeanisation without Institutionalisation*”, yang menyatakan bahwa hubungan Swiss dengan Uni Eropa, yang diformulasikan secara bilateral dalam Perjanjian Bilateral I, telah berkembang lebih dari sekedar dua aktor yang berhubungan secara bilateral.²⁴ Model dari pemerintahan Swiss dengan federalisme dan demokrasi langsung yang menjadi dua pilar utamanya, yang pada sebelumnya telah berhasil bertahan stabil, kini mendapatkan tantangan dari efek Eropanisasi, sebagai konsekuensi dari hubungan Swiss dengan Uni Eropa.²⁵

Menurut Linder, efek Eropanisasi di Swiss dapat dilihat dalam empat keadaan. Yang pertama, ketika Swiss secara formal mengadaptasi kebijakan yang bersifat Eropanisasi meskipun tanpa institusionalisme, dalam artian mengadaptasi kebijakan yang memperlihatkan kedekatan dengan Uni Eropa.²⁶ Dua kebijakan yang bersifat Eropanisasi yang diadaptasi secara formal oleh Swiss adalah Perjanjian Bilateral I dan Perjanjian Bilateral II, yang keduanya telah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dalam referendum.²⁷ Dengan mengadaptasi kedua perjanjian ini, berarti Swiss telah menerapkan hukum dari Uni Eropa dalam bidang *free circulation* sebagai hukum dalam negara.²⁸

Yang kedua, efek Eropanisasi di Swiss terlihat dalam bidang ekonomi. Tujuan dari Perjanjian Bilateral I dan II pun terkonsentrasi pada kerjasama ekonomi. Keberadaan Uni Eropa serta hubungan bilateral di antara Swiss dan Uni

²⁴ Wolf Linder. “Switzerland and the EU: The Puzzling Effects of Europeanisation without Institutionalism.” *Contemporary Politics* (2013), hlm. 2

²⁵ Ibid, hlm. 1-2

²⁶ Ibid, hlm. 2

²⁷ Ibid

²⁸ Ibid

Eropa dipandang telah membawa dampak Eropanisasi dalam bidang ekonomi, Swiss mendapatkan peluang lebih dalam ekspor barang dan jasa industri, namun Swiss juga harus menghadapi bahwa ada beberapa sektor yang kalah bersaing, juga timbulnya polarisasi dari kelompok masyarakat terhadap beberapa isu, seperti imigrasi.²⁹

Yang ketiga, efek Eropanisasi di Swiss didapat dari adanya faktor penarik dan pendorong di Swiss terhadap kedekatan dengan Uni Eropa. Faktor pendorong Eropanisasi di Swiss adalah hubungan antara Swiss dengan Uni Eropa, yang walaupun kedua aktor memiliki kepentingan ekonomi yang sama, namun hubungan yang terjadi di antara kedua aktor bersifat asimetris, dengan posisi Uni Eropa memiliki posisi tawar yang lebih kuat daripada Swiss, sementara faktor penarik Eropanisasi di Swiss terutama datang dari agenda liberalisasi pasar untuk kegiatan ekspor.³⁰

Yang keempat, efek Eropanisasi dapat dilihat dari perubahan dalam institusi politik. Perubahan ini dapat dilihat dari memudarnya kekuatan Parlemen Swiss dalam kegiatan negosiasi dan ratifikasi, beralih pada kegiatan diplomasi yang dilakukan oleh eksekutif yang membentuk kebijakan ekonomi internasional Swiss.³¹ Perubahan dalam institusi politik ini juga dapat dilihat dari transformasi politik, dengan bangkitnya Partai SVP – sebuah partai politik sayap kanan berhaluan populisme di Swiss yang mendapatkan popularitasnya dari sikap partai tersebut yang menolak dan/atau sedapat mungkin meminimalisir Eropanisasi di

²⁹ Ibid, hlm. 3

³⁰ Ibid, hlm. 3-4

³¹ Ibid, hlm. 4

Swiss, yang dimulai dari menentang Swiss untuk bergabung dengan EEA.³² Popularitas SVP di Swiss menimbulkan kontroversi dan perubahan dalam komposisi Dewan Federal Eksekutif Swiss, juga memicu terjadinya polarisasi di Swiss, antara pihak-pihak yang pro dengan kedekatan Swiss-Uni Eropa dengan pihak yang kontra, yang disebarkan oleh media dan para elit politik.³³

Dari empat keadaan ini, dapat terlihat bahwa Eropanisasi memang telah memperlihatkan beberapa efeknya di Swiss, namun selalu ada pertanyaan mengenai apakah Swiss akan semakin dekat dengan Uni Eropa, ditinjau dari hubungan ekonomi dan pola hubungan yang asimetris dengan Uni Eropa, atau Swiss malah akan lebih bersikap isolasionis dengan kebangkitan populisme, dengan kemungkinan untuk para kaum populisme mengadakan referendum serta menang dalam referendum – seperti yang selama ini terjadi, keanggotaan Swiss di Uni Eropa selama ini mendapatkan pertentangan dalam referendum.³⁴

Dari ketiga kajian akademis yang dilakukan oleh Christin dan Trecshel, Tomczyk, serta Linder, dapat disimpulkan bahwa meskipun bukan anggota, Swiss merupakan negara yang terkena dampak dari hubungannya dengan Uni Eropa, terutama dalam bidang ekonomi.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang digunakan dalam skripsi ini untuk menjawab pertanyaan penelitian adalah **Atribut Nasional** untuk menjelaskan pengaruh dari kondisi

³² Ibid, hlm. 5

³³ Ibid, hlm. 6-10

³⁴ Ibid, hlm 11-12

domestik terhadap potensi dari *power* yang dimiliki *atau* tekanan yang akan dihadapi negara dari aktor internasional lainnya ketika dalam proses perumusan kebijakan luar negeri, dan *Two-Level Game Theory* untuk menganalisa proses negosiasi dan ratifikasi dari kesepakatan antara negara dan/atau aktor internasional.

Atribut Nasional

Definisi dari Atribut Nasional dan bagaimana kondisi domestik menjadi potensi *power* atau tekanan bagi negara dari negara atau aktor internasional lainnya dalam proses perumusan kebijakan luar negeri akan mengacu pada *Foreign Policy Analysis – Classic and Contemporary Theory* yang ditulis oleh Valerie M. Hudson.

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai atribut nasional, penulis akan terlebih dahulu memaparkan pemikiran Hudson mengenai analisa kebijakan luar negeri. Menurut Hudson, dalam menganalisa kebijakan luar negeri, ada dua variabel yang perlu diidentifikasi, yakni eksplanandum dan eksplanan. Eksplanandum berarti keputusan yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri yang hendak dianalisa – dan, eksplanandum ini dapat meliputi *keputusan untuk membuat atau tidak membuat kebijakan luar negeri tertentu*.³⁵ Selama keputusan tersebut secara langsung menargetkan aktor internasional lainnya, *atau* meskipun keputusan tersebut merupakan kebijakan domestik, akan tetapi jika keputusan ini memengaruhi aktor internasional lainnya, maka keputusan tersebut dapat dijadikan sebagai eksplanandum.³⁶

³⁵ Valerie M. Hudson, "Introduction: The Situation and Evolution of Foreign Policy Analysis: A Road Map," dalam *Foreign Policy Analysis - Classic and Contemporary Theory*, 2nd ed. (Lanham, MD & Plymouth: Rowman & Littlefield, 2014), pp. 3-35, hlm. 4

³⁶ *Ibid*

Ada keputusan yang perlu dijelaskan dalam eksplanandum, dan ada penjelasan yang diberikan untuk keputusan tersebut dalam eksplanan. Eksplanan adalah variabel yang digunakan untuk menganalisa eksplanandum.³⁷

Salah satu dari eksplanan adalah atribut nasional, yakni elemen-elemen dari kondisi domestik dalam suatu negara.³⁸ Atribut nasional merupakan salah satu dari level analisa makro dalam analisa kebijakan luar negeri, dan dengan menggunakan level analisa makro sebagai eksplanan dapat menjelaskan bagaimana variabel makro ini dapat memengaruhi keputusan mengenai kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara.³⁹ Atribut nasional yang dimiliki oleh suatu negara memengaruhi potensi *power* yang dimiliki oleh negara tersebut dalam menghadapi aktor internasional lainnya.⁴⁰

Pengaruh dari atribut nasional dalam keputusan mengenai kebijakan luar negeri bersifat relatif, dalam artian atribut nasional memberikan kategori dari elemen-elemen dan kondisi domestik yang *berpotensi* untuk memengaruhi *power* dari negara dalam hubungan internasional, namun atribut nasional apa yang lebih atau paling berpengaruh dalam suatu eksplanandum dan seberapa besar pengaruh dari atribut nasional tersebut, dapat berbeda-beda untuk setiap eksplanandum, termasuk ketika menjelaskan eksplanandum yang berbeda dari negara yang sama.⁴¹

³⁷ Ibid, hlm. 6

³⁸ Valerie M. Hudson, "The Levels of National Attributes and International System: Effects on Foreign Policy," dalam *Foreign Policy Analysis - Classic and Contemporary Theory*, 2nd ed. (Lanham, MD & Plymouth: Rowman & Littlefield, 2014), pp. 161-182, hlm. 161

³⁹ Ibid, hlm. 162

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Ibid

Beberapa dari atribut nasional yang dapat menjadi eksplanan, antara lain luas wilayah, keadaan geografis, sistem politik, serta kapabilitas ekonomi dari negara tersebut.⁴²

Ketika membahas mengenai pengaruh dari luas wilayah suatu negara, negara dengan luas wilayah yang besar cenderung lebih menarik dan cenderung memiliki *power* lebih dalam negosiasi, juga cenderung mengarahkan kebijakan luar negerinya untuk menambah kapabilitasnya.⁴³ Sementara negara kecil cenderung lebih diplomatis.⁴⁴

Atribut nasional berikutnya yakni keadaan geografis. Keadaan geografis dari suatu negara menentukan siapa (negara lain) atau apa (contoh: laut) yang berbatasan dengan negara tersebut.⁴⁵ Selain itu, keadaan geografis juga memengaruhi akses suatu negara untuk melakukan kegiatan perdagangan, dan strategi ekspor-impor dari suatu negara.⁴⁶

Selanjutnya, sistem politik dari suatu negara.⁴⁷ Sistem politik akan menentukan hak dan kewajiban dari pemimpin suatu negara dan warganegaranya, serta menentukan landasan dari negara tersebut.

Kapabilitas ekonomi dari suatu negara pun ikut menjadi atribut nasional, yang bukan hanya seringkali terkait dengan atribut nasional lainnya, tetapi juga menjadi atribut nasional yang pengaruhnya signifikan di era globalisasi.⁴⁸ Kapabilitas

⁴² Ibid, hlm. 162-170

⁴³ Ibid, hlm. 162-163

⁴⁴ Ibid, hlm. 163

⁴⁵ Ibid, hlm. 167

⁴⁶ Ibid, hlm. 165

⁴⁷ Ibid, hlm. 168

⁴⁸ Ibid, hlm. 170

ekonomi ini tidak hanya semata-mata membahas mengenai pengaruh kekayaan dari sebuah negara, karena negara kaya pun bisa saja tidak memperoleh keinginannya ketika berhubungan dengan aktor internasional lainnya.⁴⁹

Salah satu faktor penting yang memengaruhi kapabilitas ekonomi dari suatu negara di era globalisasi, menurut Hudson, adalah tingkat ketergantungan atau saling ketergantungan (interdependensi) dari suatu negara dengan negara atau aktor internasional lainnya.⁵⁰ Pertanda dari sebuah negara bergantung dengan negara atau aktor internasional lainnya, yakni ketika ada kebutuhan pemasukan yang tidak setara di antara aktor-aktor tersebut⁵¹ - dengan kata lain, semakin besar kebutuhan negara membutuhkan pemasukan dari aktor lainnya tersebut, semakin tinggi tingkat ketergantungan negara itu dengan aktor lainnya tersebut.

Dalam posisi ketergantungan, Hudson menyatakan, keadaan ini juga dapat menjadi alat bagi aktor lainnya untuk menekan negara tersebut.⁵² Melalui pernyataan ini, dapat disimpulkan, bahwa atribut nasional (termasuk kapabilitas ekonomi dari suatu negara) bukan hanya menentukan potensi *power* dari suatu negara, akan tetapi menentukan potensi tekanan yang akan dihadapi oleh suatu negara dalam memutuskan kebijakan luar negeri.

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

⁵² Ibid, hlm. 171

Two-Level Game Theory

Two-Level Games Theory diperkenalkan oleh Robert D. Putnam dalam “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. Nama teori ini dilandaskan pada kondisi ketika proses negosiasi terjadi, pihak pemimpin negara dihadapkan pada kepentingan dan ekspektasi dari kancah domestik sekaligus dari aktor internasional yang diajak bernegosiasi – alhasil, para negosiator ini bermain dalam dua papan sekaligus, dalam upaya untuk memaksimalkan kepentingan domestik, sekaligus meminimalisir konsekuensi buruk dari ketidakpuasan aktor internasional.⁵³

Two-Level Game mengidentifikasi dua tahapan dalam proses negosiasi, yakni Level I (Fase Negosiasi), ketika para negosiator bertemu dan memulai tawar-menawar dalam menangani suatu isu yang diharapkan menghasilkan kesepakatan bersama sementara, dan Level II (Fase Ratifikasi), ketika sudah ada kesepakatan bersama sementara dari Level I yang dibawa kepada aktor-aktor domestik yang berwenang dan berkepentingan, biasanya pihak pemerintah, contohnya pihak parlemen, mengikuti prosedur yang berlaku.⁵⁴

Namun, dalam berbagai kasus, proses negosiasi yang diakhiri dengan kesepakatan bersama dan kemudian peratifikasian kesepakatan tersebut tidak sederhana itu. Level I dan Level II bisa saja terjadi berulang-ulang. Hal ini dikarenakan ada kemungkinan, di antaranya, dalam Level I, tidak ada keputusan sementara di antara aktor-aktor yang bernegosiasi, dan ketika keadaan ini

⁵³ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization* 42, no. 3 (1988): pp. 427-460), hlm. 434

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 436

disampaikan kepada aktor-aktor domestik, tercipta strategi baru dan para negosiator ketika memulai Level I berikutnya.⁵⁵

Bagaimana suatu negosiasi dapat berhasil? Dalam *Two-Level Game Theory*, faktor keberhasilan suatu negosiasi ditentukan oleh *win-set*. *Win-set* dapat diartikan sebagai daftar kepentingan dan ekspektasi dari kesepakatan bersama yang diinginkan oleh suatu negara ketika akan bernegosiasi. Sebelum memulai kedua tahapan di atas, negara atau aktor internasional akan mengidentifikasi dan menentukan *win-set* mereka, yang akan menjadi landasan dalam menyampaikan penawaran tertentu kepada aktor lainnya, atau untuk menentukan persetujuan atau penolakan terhadap penawaran dari aktor lainnya. Menurut *Two-Level Game Theory*, semakin mirip atau sama *win-set* dari negara atau aktor internasional dalam Level I, semakin besar kemungkinan dapat tercipta kesepakatan bersama.⁵⁶

Win-set merupakan faktor penting sekaligus *tricky*. Apalagi, ketika semakin sedikit *win-set* antar aktor internasional yang bernegosiasi yang mirip atau sama, atau ketika aktor-aktor ini memiliki *win-set* yang benar-benar bertentangan. Karena, dalam Level I, negosiator akan melandaskan sikapnya pada *win-set*⁵⁷, dan juga pada Level II, semakin jauh sebuah kesepakatan bersama sementara dalam Level I dari *win-set*, semakin besar kemungkinan kesepakatan tersebut akan ditolak oleh aktor-aktor domestik dalam Level II.⁵⁸

Keadaan dari sebuah negara atau aktor internasional dan besar-kecilnya *win-set* pun ikut memengaruhi proses negosiasi dan pembuatan kebijakan luar

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ibid, hlm. 438

⁵⁷ Ibid, hlm. 436

⁵⁸ Ibid, hlm. 437-438

negeri. Semakin besar kemungkinan sebuah negara atau aktor internasional akan merugi dari keadaan *deadlock*, semakin besar *win-set* yang dimiliki oleh pihak tersebut, dan semakin besar keinginan dari pihak tersebut untuk mencapai suatu kesepakatan bersama yang sesuai dengan *win-set* mereka.⁵⁹

Akan tetapi, di sisi lain, semakin besar *win-set* yang dimiliki oleh negara atau aktor internasional tertentu, semakin sulit sebuah kesepakatan bersama sementara untuk tercapai.⁶⁰ Juga, semakin besar *win-set* dari suatu negara atau aktor internasional, semakin besar kemungkinan dari pihak ini untuk menerima tekanan dari pihak lain dengan *win-set* yang lebih kecil.⁶¹

Dalam proses ini, *win-set* pun dapat bersifat dinamis, apalagi pada kondisi dimana tidak tercapai kesepakatan bersama sementara seperti yang diharapkan. Setelah hal ini terjadi, negara atau aktor internasional bisa saja mengevaluasi ulang *win-set* mereka, menyusun ulang preferensi, membuat opsi-opsi tertentu, untuk memulai penawaran baru pada Level I berikutnya.

Salah satu strategi agar Level I selanjutnya memiliki kesempatan lebih besar untuk menghasilkan kesepakatan bersama sementara adalah dengan mengurangi *win-set* sendiri⁶² (dengan kata lain, melakukan kompromi) dan/atau mencari *win-set* yang sama atau setidaknya mirip dengan aktor yang diajak bernegosiasi.⁶³ Strategi lainnya yang dapat digunakan adalah meyakinkan aktor internasional lain yang diajak bernegosiasi bahwa keadaan akan menjadi lebih menguntungkan bagi

⁵⁹ Ibid, hlm. 442

⁶⁰ Ibid, hlm. 437-438

⁶¹ Ibid, hlm. 440

⁶² Ibid

⁶³ Ibid

mereka bila tercipta suatu kesepakatan bersama dibandingkan membiarkan kondisi *deadlock*.⁶⁴

Dinamika perubahan *win-set* pun dapat dipengaruhi oleh tekanan internasional. Sebetapa jauh tekanan internasional dapat mengubah *win-set*, bergantung dari bagaimana hubungan antar aktor tersebut – semakin dekat hubungan dengan aktor internasional tersebut, semakin sebuah negara atau aktor internasional akan mempertimbangkan untuk mengubah atau menurunkan *win-set* demi menjaga hubungan dengan aktor internasional lain tersebut.⁶⁵

Selepas dikemukakan oleh Putnam, David Mitchell dalam “International Institutions and Janus Faces: The Influence of International Institutions on Central Negotiators within Two-Level Games” mengembangkan *Two-Level Games Theory* untuk menganalisa pola negosiasi suatu negara dengan aliannya.

Walaupun aliansi secara umum merupakan istilah dalam studi mengenai isu keamanan dan pertahanan, akan tetapi pemikiran Mitchell dapat diterapkan juga untuk membahas negosiasi antara negara dan aliannya dalam bidang ekonomi – Mitchell turut membahas negosiasi dalam bidang perdagangan sebagai negosiasi yang hasilnya berpengaruh bagi negara tersebut, aliannya, dan negara-negara yang berada di dalam aliansi tersebut.⁶⁶

⁶⁴ Ibid, hlm. 454

⁶⁵ Ibid, hlm. 455

⁶⁶ David Mitchell, “International Institutions and Janus Faces: The Influence of International Institutions on Central Negotiators within Two-Level Games.” International Organization (2001), hlm. 29

Mitchell membuat sebuah model yang disebut sebagai *Alliance Constraint*, yang menjabarkan empat kemungkinan perilaku negara dalam bernegosiasi dilandaskan pada dua faktor – dukungan dari aktor domestik terhadap negosiator, dan kadar tekanan dari aliansi terhadap negara yang bernegosiasi.

Dalam faktor pertama, dukungan dari aktor domestik terhadap negosiator, Mitchell memfokuskan konteks aktor domestik pada pihak legislatif, selaku pihak yang berwenang untuk menyusun kebijakan.⁶⁷ Mitchell tidak menegaskan bahwa ada aktor domestik lain yang dapat memengaruhi keputusan dari pihak legislatif, seperti opini publik atau kelompok kepentingan tertentu, namun Mitchell mengasumsikan bahwa keputusan akhir mengenai kebijakan tetap berpusat pada pihak legislatif⁶⁸, dan persetujuan dari pihak legislatif menjadi penentu akan peratifikasian sebuah kesepakatan bersama dalam Level I.⁶⁹

Faktor kedua adalah kadar tekanan dari aliansi terhadap negara tersebut, yang akan memengaruhi strategi dari negara tersebut dalam melakukan negosiasi. Karena, ketika sebuah negara bernegosiasi dengan aliansinya, negara tersebut akan menyusun strategi berdasarkan batasan yang tercipta dikarenakan aliansi tersebut dan posisi negara untuk melakukan tawar-menawar dalam keadaan tersebut.⁷⁰ Contoh yang diberikan Mitchell adalah tingkat ketergantungan dari sebuah negara kepada aliansinya. Semakin negara tersebut tergantung dengan aliansinya, semakin berat tekanan yang dihadapi oleh negosiator ketika melaksanakan Level I.⁷¹

⁶⁷ Ibid, hlm. 33

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Ibid, hlm. 37

⁷⁰ Ibid, hlm. 36

⁷¹ Ibid, hlm. 36-37

Berdasarkan kedua faktor tersebut, Mitchell menyusun *Alliance Constraint*.

Tabel dari *Alliance Constraint* dapat dilihat dalam **Tabel 1.5.1**.

Tabel 1.5.1: Alliance Constraint

	Tekanan Aliansi Tinggi	Tekanan Aliansi Rendah
Dukungan Domestik Kuat	Cenderung mengikuti strategi dari yang terkuat dalam aliansi	Bersikap bersikeras dalam <i>win-set</i> atau berkemungkinan untuk menekan aliansinya
Dukungan Domestik Lemah	<ul style="list-style-type: none"> - Berhati-hati dalam strategi - Memberi tekanan tambahan - Negosiator terjepit di antara kepentingan aliansi dengan tekanan domestik 	<ul style="list-style-type: none"> - Cenderung berorientasi untuk mempertahankan <i>status quo</i> - Aliansi dijadikan instrumen untuk mengurangi tekanan dari legislatif

Sumber: David Mitchell, 2001⁷²

Dalam *Alliance Constraint*, Mitchell menulis ada empat kemungkinan sikap negara ketika bernegosiasi dengan aliansinya berdasarkan besarnya dukungan aktor domestik dan tekanan dari aliansinya. Yang pertama, ketika dalam negosiasi, dukungan domestik dan tekanan dari aliansi sama-sama tinggi.⁷³ Dalam keadaan ini, negosiasi minim akan diintervensi oleh pihak legislatif, namun tekanan tinggi

⁷² Ibid

⁷³ Ibid

dari aliansi akan mendorong sebuah negara untuk membuat sebuah keputusan yang sesuai kehendak dari pihak terkuat dalam aliansi.⁷⁴

Yang kedua, ketika dukungan domestik kuat dan negara hanya mendapat sedikit tekanan dari aliansinya. Dalam posisi ini, negosiator mendapatkan kebebasan lebih dalam bernegosiasi, dengan dukungan dari pihak legislatif dan minim tekanan dari aliansi, yang berarti negosiator dapat bersikap lebih bersikeras dengan *win-set* dan dapat menekan aliansinya dalam proses negosiasi.⁷⁵

Yang ketiga, ketika dukungan domestik lemah dan tekanan aliansi tinggi. Dalam posisi ini, negara cenderung mencari aman sekaligus secara bertahap melancarkan tekanan.⁷⁶ Negara cenderung akan mencari cara agar dapat mempertahankan aliansi, akan tetapi posisi ini adalah posisi yang tidak menguntungkan bagi pihak negosiator, dikarenakan negosiator terjepit di antara *win-set* dari domestik dan aliansi sekaligus dan mendapatkan minim dukungan dari keduanya.⁷⁷

Terakhir, ketika dukungan domestik dan tekanan aliansi sama-sama minim. Dalam posisi ini, negosiator akan berusaha untuk mempertahankan *status quo* dan menjadikan aliansi sebagai instrumen untuk menekan pihak legislatif.⁷⁸

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Ibid

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid, hlm. 37

1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

1.6.1 Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam skripsi ini adalah metode penelitian kualitatif. Dalam *Research Design*, John Creswell mendefinisikan penelitian dengan metode kualitatif berarti penelitian yang ditujukan untuk menggali data-data dari suatu peristiwa tertentu, yang kemudian data tersebut diolah untuk mendapatkan suatu pemahaman akan peristiwa tertentu.⁷⁹ Karakteristik utama dari penelitian metode kualitatif adalah penjelasan data disajikan dengan kata-kata (deskriptif).⁸⁰ Metode kualitatif yang sering dipakai dalam karya tulis di bidang studi mengenai antropologi, sosiologi, dan studi-studi mengenai ilmu kemanusiaan.⁸¹ Sementara, skripsi ini berada dalam lingkup ilmu hubungan internasional, yang merupakan salah satu cakupan dari ilmu sosial dan politik.

1.6.2 Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Kenneth D. Baily menyatakan bahwa data sekunder adalah data yang diperoleh oleh orang lain.⁸² Mengacu pada contoh-contoh data sekunder yang lazim digunakan dalam penelitian oleh Bailey, beberapa jenis data sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jurnal-jurnal akademik, buku, dokumen resmi yang dipublikasikan dalam

⁷⁹ John H. Creswell. *Research Design*. 4th ed. (London: Sage Publication, 2014), hlm. 32

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Ibid

⁸² Kenneth D. Baily, *Methods of Social Research*. (New York: The Free Press, 1987), hlm. 295

website resmi negara dan organisasi internasional, serta berita-berita yang memuat konten yang relevan dengan isu yang dibahas dalam skripsi ini.⁸³

Pemakaian data-data di atas sesuai dengan pernyataan Creswell yang menyatakan bahwa dalam penelitian kualitatif, peneliti dimungkinkan untuk mempergunakan dokumen kualitatif, yakni dokumen-dokumen yang terbuka untuk publik, sebagai sumber data penelitian.⁸⁴

1.7 Sistematika Pembahasan

Pembahasan di dalam skripsi ini akan dibagi ke dalam 5 bab, dengan format sebagai berikut:

Bab 1 sebagai bagian pendahuluan, yang memuat latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian literatur, kerangka pemikiran, metode penelitian dan teknik penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab 2 berisi mengenai pembahasan mengenai permasalahan yang ditimbulkan yang menjadi latar belakang dari Referendum *Against Mass Immigration*, pelaksanaan dan isi Referendum *Against Mass Immigration*, dan sikap awal Pemerintah Federal Swiss setelah kemenangan referendum tersebut, termasuk keputusan untuk tidak menandatangani Protokol III.

Bab 3 berisi mengenai Perjanjian Bilateral I berikut konsekuensi dari *guillotine clause* dalam perjanjian tersebut bagi kedua aktor, Horizon 2020 dan keikutsertaan Swiss dalam program tersebut, serta sikap penolakan Uni Eropa

⁸³ Ibid, hlm. 290

⁸⁴ John H. Creswell. *Research Design, op.cit*, hlm. 32

kepada Swiss mengenai Referendum *Against Mass Immigration* dengan peringatan mengenai Perjanjian Bilateral I dan keputusan Uni Eropa untuk mencabut status *fully associated country* Swiss dalam Horizon 2020.

Bab 4 berisi mengenai analisa pengaruh penting dari Perjanjian Bilateral I dan Horizon 2020 bagi perekonomian Swiss, yang memengaruhi proses negosiasi di antara Swiss dan Uni Eropa mengenai implementasi Referendum *Against Mass Immigration*, yang diakhiri dengan pembentukan kebijakan yang kompromistis oleh Pemerintah Federal Swiss untuk mengimplementasikan hasil referendum tersebut kepada Uni Eropa.

Bab 5 sebagai bab penutup, yang memuat kesimpulan penulis dari pembahasan dalam bab 2 sampai 4.

