



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

Elemen Kultur dalam Pembuatan Kebijakan *Ét Danmark*
Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030

Skripsi

Oleh

Bella Dewanti

2016330098

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

Elemen Kultur dalam Pembuatan Kebijakan *Ét Danmark*
Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030

Skripsi

Oleh

Bella Dewanti

2016330098

Pembimbing

Y. Purwadi Hermawan, Ph.D.

Bandung

2020

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



Tanda Pengesahan Skripsi

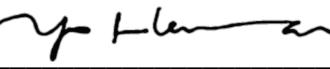
Nama : Bella Dewanti
Nomor Pokok : 2016330098
Judul : Elemen Kultur dalam Pembuatan Kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030*

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Kamis, 30 Juli 2020
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua sidang merangkap anggota
Dr. I Nyoman Sudira

: 

Sekretaris
Yulius Purwadi Hermawan, Ph.D

: 

Anggota
I dil Syawfi, S.IP., M.Si

: 

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Bella Dewanti

NPM : 2016330098

Jurusan : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Elemen Kultur dalam Kebijakan Denmark Tanpa Masyarakat
Paralel Tahun 2030

Dengan ini menyatakan bahwa penelitian ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Ada pun 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 apa pun sesuai aturan yang berlaku apabila suatu hari nanti diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 23 Juli 2020



Bella Dewanti

ABSTRAK

Nama : Bella Dewanti
NPM : 2016330098
Judul Skripsi : Elemen Kultur dalam Pembuatan Kebijakan *Ét Danmark uden parallelsamfund ingen ghettoer i 2030*

Denmark merupakan salah satu negara yang aktif dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan salah satu pendonor terbesar UNHCR. Rekam jejak diplomasi mereka dalam bidang pengungsi, imigran, dan HAM terbilang mengesankan. Namun pada tahun 2018, Denmark merilis kebijakan "*Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030*" yang media sebut sebagai kebijakan diskriminatif. Kebijakan Denmark yang kontradiktif menimbulkan pertanyaan, "*mengapa Denmark sebagai negara inklusif mengeluarkan kebijakan Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030 yang mengeksklusi kelompok imigran?*" Penelitian ini menjawab pertanyaan tersebut. Dalam menjawab pertanyaan digunakan teori sistem politik dan pendekatan konstruktivisme yang didukung oleh konsep politik imigrasi dan hak minoritas. Jenis penelitian ini adalah kualitatif dan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka.

Penelitian ini menemukan dua faktor yang membuat pemerintah menerbitkan kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030*. Pertama, perubahan demografi akibat kehadiran imigran tersebut membuat masyarakat menuntut penerbitan regulasi yang dapat menjaga stabilitas sistem kesejahteraan. Denmark mengalami perubahan demografi yang semula homogen menjadi polietnik. Kedua, elemen kultur dalam politik mengharuskan Denmark untuk menerapkan asimilasi kepada imigran supaya menghindari konflik horizontal. Kedua hal tersebut menstimulus pemerintah Denmark untuk mengeluarkan kebijakan ini sebagai upaya asimilasi. Hal yang membuat kebijakan tersebut terkesan diskriminatif adalah ketiadaan hak polietnik bagi imigran dan bukan upaya asimilasinya.

Kata kunci: Denmark, Imigran, Kultur, Sistem Politik, Hak Minoritas

ABSTRACT

Name : Bella Dewanti
NPM : 2016330098
Title : *Cultural Element in the Policy Making of Ét Danmark uden parallelsamfund ingen ghettoer i 2030*

Denmark is one of the countries engaged in the drafting of the 1951 Refugee Convention and one of the largest donors to UNHCR. Their track record of diplomacy in refugees, immigrants, and human rights matters is remarkable. However, in 2018, Denmark made a policy of "Denmark without a parallel society in 2030," in which most media stated that it was discriminative. Concerning Denmark's contradictory policy raises a question, " why did Denmark as an inclusive country issue the Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030 policy which excludes immigrant groups?" This research answered the question. The theory of political system and constructivism approach are used and supported with the concept of politics of immigration and minority rights to analyze the issue. This research is conducted used qualitative method, and the data collection technique used is literature studies.

The research discloses two factors that led the government to issue Danish policy without Parallel Society in 2030. First, demographic changes due to immigrants' presence made the community demand the issuance of regulations that could maintain the stability of the welfare system. Denmark experienced a demographic change that was initially homogeneous to polyethnic. Second, the cultural element in politics requires Denmark to apply assimilation to immigrants to avoid horizontal conflicts. These two things stimulated the Danish government to issue the policy as an assimilation effort. What makes the policy seem discriminatory is the lack of polyethnic rights for immigrants and not its assimilation effort.

Keywords: Denmark, Immigrants, Culture, Political System, Minority Rights

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur penulis ucapkan atas setiap langkah kehidupan penulis hingga dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul *“Elemen Kultur dalam Pembuatan Kebijakan Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030.”* Penelitian ini terselesaikan dengan tujuan untuk memperoleh gelar akademik Strata-1 (S1) Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung. Penulis memilih topik kebijakan Denmark karena tertarik dengan perubahan orientasi kebijakannya terhadap imigran. Meski telah menunjukkan keenggannya terhadap imigran, Denmark belum pernah setegas ini menyatakan keinginannya untuk asimilasi.

Penulis berterima kasih kepada Mas Y. Purwadi Hermawan, Ph.D. selaku pembimbing. Berkat bimbingan, bantuan, masukan, dan dukungan beliau, skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Ucapan terima kasih penulis sampaikan juga kepada orang tua dan adik yang telah memberikan dukungan moral dan material selama penulisan berlangsung. Terima kasih banyak. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Nabila Zasa, Daffa, Sekar, Regina Virza, dan Danan karena telah menyumbang pemikiran terkait skripsi ini hingga rampung; Ikrar, Sarka, Mute, Jadul, dan Fadil yang telah menemani selama proses penulisan; Alifa, Memet, dan Modi yang membantu penulis dalam hal administrasi; Agi, Adam, Uli, Farina, Yoga, Larina, Nadhila, Ijul, dan Owien sebagai tim hore.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih banyak kekurangan. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun akan sangat bermanfaat guna menyempurnakan penelitian ini. Semoga penelitian ini dapat berguna bagi para pembaca.

Bandung, 23 Juli 2020

Bella Dewanti

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR GRAFIK	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR AKRONIM	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah	4
1.2.1 Deskripsi Masalah	4
1.2.2 Pembatasan Masalah	7
1.2.3 Perumusan Masalah	7
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
1.3.1 Tujuan Penelitian	8
1.3.2 Kegunaan Penelitian	8
1.4 Kajian Literatur	9
1.5 Kerangka Pemikiran	13
1.6 Metode Penelitian	26
1.6.1 Jenis Penelitian.....	26
1.6.2 Teknik Pengumpulan Data.....	26
1.7 Sistematika Penulisan	27
BAB II Kondisi Sosial, Kultur, dan Politik Denmark dan Kebijakan <i>Ét</i> <i>Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030</i>	29
2.1 Demografi dan Politik Denmark	29
2.1.1 Grup Nasional: Denmark, Kepulauan Faroe, dan Greenland	30
2.1.2 Grup Etnis: Barat dan Non-Barat.....	32
2.2 Sejarah dan Nilai-Nilai Kultural Masyarakat Denmark	37
2.2.1 Viking.....	38
2.2.2 <i>Hygge</i> dan <i>Janteloven</i> sebagai Nilai Tradisional	40

2.3 Politik Denmark	44
2.3.1 Partai Politik.....	44
2.3.2 Demokrasi, HAM, dan <i>Welfare State</i>	49
2.4 Kebijakan <i>Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030</i> .	52
2.4.1 Proses Penyusunan Kebijakan	53
2.4.2 Tujuan dan Isi Kebijakan	56
2.4.3 Respon Masyarakat Terhadap Kebijakan Pengekangan kultural.....	59
BAB III Faktor Pembuatan Kebijakan <i>Ét Danmark Uden Parallelsamfund</i>	
<i>Ingen Ghettoer i 2030</i>	61
3.1 Input eksternal: Perubahan Demografi Pasca Kedatangan Imigran ..	61
3.1.1 Perubahan Demografi menjadi Masyarakat Polietnik.....	62
3.1.2 Tantangan <i>Danish Model</i> dalam Masyarakat Polietnik	66
3.2 Input Internal: Urgensi Asimilasi Dalam Masyarakat Polietnik	68
3.2.1 Signifikansi Pertimbangan Kultur dalam Pembuatan Kebijakan.....	68
3.2.2 Ancaman Konflik Horizontal.....	75
3.2.3 Tuntutan Asimilasi bagi Imigran	78
3.3 <i>Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030</i> Sebagai	
Keputusan Politik.....	83
BAB IV Kesimpulan	92
DAFTAR PUSTAKA	96
LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.5 1 Bagan lingkungan sistem politik	14
Gambar 1.5 2 Siklus sistem politik	16
Gambar 2.1 1 Peta Area Laut Baltik	31
Gambar 2.2 2 Daftar Janteloven di Nykøbing Mors, Denmark	43
Gambar 3.1 1 Swalayan Serba Halal di Nordvest.....	65
Gambar 3.2 1 Kartun Nabi Muhammad.....	74
Gambar 3.2 2 Demonstrasi berujung Konflik Bersenjata di Nørrebro	77

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1 1 Pemohon dan Penerima Suaka Tahun 2011-2016.....	3
Grafik 2.3 1 Perbandingan Pajak Personal Antara Denmark, Jerman, Prancis, dan Rata-Rata OECD Tahun 2019	51
Grafik 2.4 1 Jumlah Ghetto Per Oktober Tahun 2010-2018.....	55

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 1 Perbandingan Proporsi Imigran Tahun 1960 dan 1987	33
Tabel 2.1 2 Populasi Imigran dan Keturunannya Berdasarkan Negara Asal	35
Tabel 2.1 3 Imigran dalam bursa tenaga kerja berdasarkan negara asal	36
Tabel 2.1 4 Hasil Pemilihan Umum Parlemen Tahun 2015 dan 2019.....	45
Tabel 2.2 1 Indeks Ketidaksetaraan Gender rilis PBB Tahun 2018.....	39
Tabel 2.2 2 Sepuluh Manifesto Hygge.....	41
Tabel 2.3 1 Rincian Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030..	57

DAFTAR AKRONIM

AS	Amerika Serikat
DKF	<i>Det Konservative Folkeparti</i>
ECHR	<i>The European Convention on Human Rights</i>
EEC	<i>European Economic Community</i>
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
HAM	Hak Asasi Manusia
LA	<i>Liberal Alliance</i>
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
SF	<i>Socialistisk Folkeparti</i>
UN	<i>United Nations</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UU	Undang-Undang

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah Denmark seringkali ikut andil dalam isu-isu kesejahteraan dan keamanan manusia di tingkat global. Delegasi Denmark diketahui sebagai presiden konferensi dalam penyusunan **Konvensi Pengungsi 1951** dan dianggap oleh PBB sebagai negara yang selalu memberi contoh baik dalam menangani pengungsi.¹² Sikap mengayomi Denmark pada pihak luar, khususnya pengungsi, diceritakan pula oleh para pengungsi melalui berbagai wawancara hasil liputan media arus utama. Kaum Yahudi yang selamat dari Holocaust karena bantuan masyarakat Denmark pun mengisahkan hal serupa dalam liputan khusus ynet, media massa berbasis di Tel Aviv, Israel. Pada saat Perang Dunia II, Denmark menyelamatkan 7.700 umat Yahudi dan hanya 51 orang yang meninggal.³ Sejarah baik antara Denmark dan pengungsi menarik perhatian para calon pengungsi asal Timur Tengah dan Afrika, terutama dari negara yang sedang perang seperti Suriah.

Denmark memang tempat yang nyaman untuk tinggal terutama bagi mereka yang terbiasa menghadapi peperangan di negara asalnya. Kebanyakan

¹ Eduardo Cue, "UNHCR Expresses Concern over Proposed Danish Refugee Policies," UNHCR, 22 Januari 2002, diakses 20 Maret 2019, <https://www.unhcr.org/news/latest/2002/1/3c4d71116/unhcr-expresses-concern-proposed-danish-refugee-policies.html>.

² The Refugee Convention. PBB, UNHCR. 28 Juli 1951. <https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>

³ Erin Blakemore, "Why 90 Percent of Danish Jews Survived the Holocaust," History, 7 Januari 2019, <https://www.history.com/news/wwii-danish-jews-survival-holocaust>.

pendatang yang secara ekonomi kekurangan mendapat tempat tinggal berupa permukiman publik. Kebijakan-kebijakan kesejahteraan seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan pun diberikan kepada seluruh warga negara dan setiap orang yang memiliki izin tinggal.⁴ Muthia Fadhilah, warga negara Indonesia yang tinggal di Denmark, bercerita kalau dirinya mendapatkan pelayanan gratis selama masa kehamilan dan melahirkan.⁵ Padahal Muthia hanya menemani sang suami bersekolah magister.

Pelayanan yang diterima Muthia dapat terwujud berkat revolusi kelas pekerja. Pada tahun 1871, kelas pekerja berhasil membentuk partai *Socialdemokratiet* (Sosial Demokrat) untuk menyeimbangkan pengaruh liberal yang kental dalam pemerintahan.⁶ *Socialdemokratiet* menguasai parlemen Denmark sepanjang abad 20 dan menggunakan kekuasaannya untuk mengubah orientasi baik pemerintah maupun masyarakat kepada isu-isu kesejahteraan sosial, kesetaraan, dan kebebasan. Upaya *Socialdemokratiet* dalam parlemen sepanjang abad 20 berfokus pada kesejahteraan sosial (*social welfare*) yang kini menjadi ciri khas Denmark. Kebijakan, undang-undang, dan program berkenaan dengan kesejahteraan sosial dirumuskan atas dasar penelitian dan pengembangan para cendekiawan sosial dan politik. Nilai-nilai tradisional yang telah melekat dalam masyarakat seperti *Hygge* dan *Janteloven* (hukum Jante) juga turut memengaruhi pelaksanaan sistem kesejahteraan Denmark.

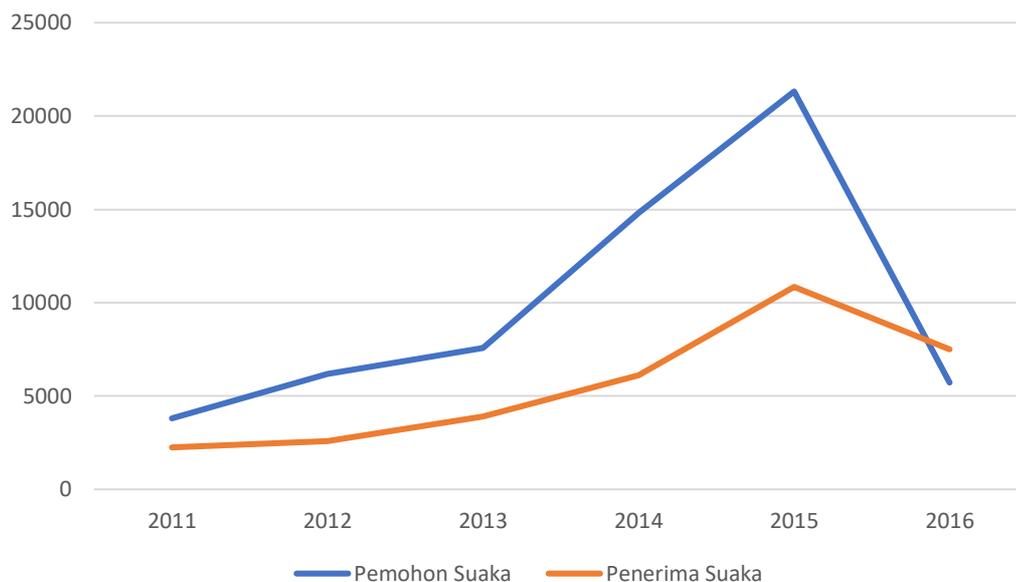
⁴ "Your Social Security Rights in Denmark," Komisi Eropa. Brussels, Belgia (2019).

⁵ Muthia Fadhilah. "Free Baby Starter (Cerita Hamil Di Denmark Part 1)," *Mumu's Story* (Aarhus, Denmark: Youtube, 3 Maret 2020), https://www.youtube.com/watch?v=t_wFCsKrVjw.

⁶ Socialdemokratiet, "The Social Democratic Party in Denmark," Socialdemokratiet, diakses 10 Maret 2019, <https://www.socialdemokratiet.dk/da/partiet/in-english-the-social-democratic-party/>.

Hal yang dilakukan pemerintah Denmark dalam mewujudkan nilai *Hygge* dan *Janteloven* adalah model penjaminan *flexicurity* yang berarti memberikan keamanan sekaligus fleksibilitas baik untuk pekerja maupun pemekerja. Model ini juga menjamin kesejahteraan pengangguran selama 2 tahun. Selain itu, pemerintah juga mengadakan infrastruktur berupa ruang publik, jalur khusus sepeda, dan pelayanan kesehatan dan pendidikan gratis. Pemerintah membiayai hal-hal tersebut menggunakan pajak. Memang, Denmark dikenal sebagai salah satu negara dengan pengenaan pajak tertinggi. Dilansir dari situs Bank Dunia, GDP tahun 2016 Denmark berada pada urutan ke-10 tertinggi dunia dengan nilai 56.307 dolar AS. Walaupun terasa tinggi, masyarakat umumnya tidak segan untuk membayar karena mampu untuk membayar dan juga merasakan langsung manfaat pajak.

Grafik 1.1 1 Pemohon dan Penerima Suaka Tahun 2011-2016



Sumber: Denmark's Report to OECD (2017)

Namun, pada tahun 2015, citra Denmark sebagai negara inklusif berubah. Pemilihan umum 2015 yang dimenangkan oleh sayap kanan membuat kebijakan imigran berubah menjadi lebih ketat. Para calon pengungsi pun kecewa sehingga terpaksa pindah ke negara tetangga, yaitu Jerman dan Swedia.⁷ Stasiun Flensburg penuh dengan pengungsi yang ditolak oleh petugas Denmark. Permukiman publik yang semula untuk menampung imigran pun kini disebut sebagai *ghetto* dan hendak dihancurkan. Denmark mendapat kecaman dari berbagai pihak atas kebijakan diskriminatif terhadap kehadiran imigran terutama imigran non-Barat di teritorial mereka. Media massa arus utama asal Inggris bahkan menyebut Denmark sebagai pahlawan yang menjadi penjahat.⁸

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Kebanyakan negara di Eropa memiliki karakteristik etnis yang homogen sehingga seringkali terlibat dalam konflik perihal pendatang atau imigran khususnya etnis non-Barat seperti Timur Tengah dan Afrika. Dinamika konflik antara negara-negara di Eropa dan pendatang memunculkan istilah ‘ghetto’ sebagai julukan untuk wilayah yang kumuh dan dihuni oleh imigran. Namun, asal kata dan definisi sesungguhnya sulit untuk dilacak dan dijabarkan sehingga memunculkan ambiguitas dalam penggunaannya. Tidak ada konsensus antara para

⁷ Anemona Hartocollis, “New York Times,” *New York Times*, 11 September 2015, <https://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/reporters-notebook/migrants>.

⁸ David Crouch, “From Hero to Villain: Denmark Comes to Terms with Outcry over Refugee Law,” *The Guardian*, January 28, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/28/from-hero-to-villain-denmark-comes-to-terms-with-outcry-over-refugee-law>.

cendekiawan terkait definisi ghetto, tetapi beberapa di antaranya merujuk pada sejarah penamaan suatu wilayah, yaitu Ghetto Nuovo di Venesia, Italia.⁹ Pada tahun 1516, pemerintah Italia mendesain Ghetto Nuovo sebagai wilayah pengasingan para Yahudi yang kala itu dianggap sebagai sumber penyakit dan pembuat onar. Istilah Italia *gettare* yang berarti ‘menuangkan’ atau ‘menyingkirkan’ dipercayai sebagai akar kata ghetto.

Pada abad 21, gelombang imigran asal Afrika dan Timur Tengah memasuki Eropa dalam jumlah besar. Kata ghetto pun kembali populer di kalangan masyarakat, media, bahkan pemerintah. Denmark adalah salah satu negara yang menggunakan istilah tersebut. Pemerintah bahkan menyisipkan pada sebuah kebijakan besar (*grand policy*) terkait pengelolaan imigran berjudul *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030* yang berarti 'Denmark Tanpa Masyarakat Paralel Tanpa Ghetto Tahun 2030' pada tahun 2018. Kebijakan ini bertolak belakang dengan citra dan perilaku Denmark yang selama ini konsisten menjunjung tinggi inklusivitas.

Sejak tahun 2001, pemerintah Denmark telah mengeluarkan kebijakan yang ketat dalam menyikapi arus kedatangan imigran non-Barat. Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan integrasi yang secara implisit ditujukan kepada imigran non-Barat pada tahun 2004. Penerbitan kebijakan tersebut dipengaruhi oleh dukungan terhadap Partai Rakyat Denmark yang terus naik.¹⁰ Salah satu kebijakannya adalah wewenang yang diberikan kepada kepolisian Denmark untuk

⁹ Bruce D. Haynes and Ray Hutchison, "The Ghetto: Origins, History, Discourse," *City & Community* 7 (Maret 2009).

¹⁰ David Crouch, "Denmark Set for Liberal-led Government after Rightwing Coalition Talks Fail," *The Guardian*, 26 Juni 2015, diakses 30 Januari 2019, <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/26/denmark-set-for-liberal-led-government-after-rightwing-coalition-talks-fail>.

menjaga ketat *ghetto* hingga menyita properti para imigran.¹¹ Selain itu, pemerintah pusat melalui Kementerian Kota, Perumahan, dan Pedesaan mengeluarkan kebijakan Penyelesaian Ghetto di Denmark—daftar area yang termasuk dalam kriteria ghetto—sejak tahun 2010 dan terus melakukan pembaharuan terkait kriteria ghetto.

Sesat setelah resmi menduduki jabatan perdana menteri tahun 2015, Rasmussen mencanangkan kebijakan ghetto yang lebih komprehensif. Uniknya, partai sayap kiri *Socialdemokratiet* pun mendukung kebijakan tersebut bahkan mengeluarkan program partai bertajuk **Together for Denmark (2017)** yang memiliki intisari serupa, yaitu integrasi imigran ke dalam masyarakat lokal Denmark. Sikap pemerintah Denmark yang menentang keberadaan imigran dan ghetto sebenarnya sudah tampak sejak jauh hari sebelum rilisnya kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030*. Pada tahun 1970-an, pemerintah Denmark kerap kali mengeluarkan aturan yang mengekang seperti pelarangan untuk bekerja bagi imigran.¹² Perbincangan mengenai imigran kembali mencuat pada tahun 1993. Perbincangan tersebut diinisiasi oleh Britta Christensen, wali kota Hvidovre dan politikus asal partai sayap kiri. Christensen mengeluh bahwa jumlah imigran di Hvidovre, kota satelit Kopenhagen, lebih besar ketimbang kota lainnya. Menanggapi keluhan tersebut, Paul Nyrup Rasmussen, selaku Perdana Menteri saat itu, membentuk satuan khusus yang

¹¹ "Europe and Nationalism: A Country-by-country Guide," BBC, 10 September 2018, diakses 30 Januari 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>.

¹² Helene Ahrens Johansen, *The Ghettos in Denmark: An Anthropological Study of the Development and Debate about Ghettos in Denmark*, ed. Ulf Johansson Dahre, Bachelor's thesis, Lunds Universitet, 2011, diakses 30 Januari 2019, <https://lup.lub.lu.se>.

bekerja untuk menyusun strategi terkait pemerataan distribusi imigran sekaligus program integrasi imigran agar sesuai dengan norma dan gaya hidup masyarakat lokal.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Analisis penelitian ini berfokus pada elemen kultur sebagai latar belakang pembuatan kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030* dan kaitannya dengan integrasi masyarakat polietnik. Untuk membahas proses pembuatan kebijakan ini, analisis dilakukan dalam lingkup studi demografi dan kultur Denmark sebelum dan setelah kedatangan gelombang imigran non-Barat. Pembahasan demografi terbatas pada kategori etnis. Aspek kultur Denmark meliputi Viking dan dua folklor Denmark, yaitu *hygge* dan *janteloven*. Dalam penelitian tersinggung pula *Danish model* atau model kesejahteraan Denmark pada banyak bagian sebagai manifestasi kultur dalam politik. Untuk pembatasan waktu, pembahasan mengenai perubahan demografi Denmark dilihat pada gelombang imigran tahun 1967 dan 2015; perkembangan kultur Denmark diambil sejak tahun 1867 mengikuti berbagai pendapat ahli yang menyebutkan bahwa pembentukan kultur Denmark modern dimulai setelah kekalahan dari Prusia; dan proses pembuatan kebijakan dimulai pada tahun 2004 saat kebijakan pertama terbit.

1.2.3 Perumusan Masalah

Sikap Denmark yang semula terkesan hangat kepada pendatang belakangan berubah menjadi dingin dan cenderung diskriminatif. Berbagai pihak

seperti PBB dan media kebingungan dengan kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030* yang cenderung anti keberagaman. Imigran pun kecewa dengan sambutan yang mereka terima. Kebijakan kontradiktif Denmark tersebut menimbulkan pertanyaan, “*mengapa Denmark sebagai negara inklusif mengeluarkan kebijakan Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030 yang mengeksklusi kelompok imigran?*” Penelitian ini menjawab pertanyaan tersebut.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dijelaskan, penelitian ini pun dilakukan dengan tujuan menjelaskan alasan mengapa Denmark yang dikenal sebagai negara inklusif mengeluarkan kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030* yang sarat monopoli kultur. Spesifikasi tujuan penelitian adalah sebagai berikut.

1. Memahami pembuatan kebijakan Denmark terkait kehadiran imigran dalam teritorialnya;
2. Mengidentifikasi elemen kultur dalam proses pembuatan kebijakan.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas cakrawala pemahaman mahasiswa, peneliti, atau pihak-pihak yang terlibat/tertarik dengan kebijakan

imigran dan kultur. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pihak-pihak yang hendak menulis topik serupa.

1.4 Kajian Literatur

Ada beberapa penelitian yang membahas imigran dan kultur di Denmark. Artikel pertama adalah *The multicultural challenge to the Danish Welfare State: Tensions between gender equality and diversity* yang di tulis oleh Birte Siim dan Anette Borchorst dari Universitas Aalborg.¹³ Dalam jurnalnya dijelaskan bahwa kesejahteraan, gender, dan imigrasi memiliki hubungan baik secara teori maupun empiris. Keduanya berargumen bahwa negara-negara skandinavia, termasuk Denmark, memiliki kesulitan untuk menerima multikulturalisme dilihat dari kebijakan-kebijakan yang tergolong diskriminatif pada imigran. Pemerintah Denmark mengeluarkan kebijakan yang berlandaskan liberalisme, otonomi, dan kebebasan memilih dalam pembentukan kebijakan untuk masyarakat etnis Denmark, sedangkan kebijakan untuk imigran, khususnya perempuan, cenderung mengekang. Salah satu contohnya adalah *Action Plans for gender equality* untuk perempuan Denmark dan *Action Plans against forced and arranged marriages* yang secara implisit ditujukan kepada imigran non-barat—kelompok yang memiliki budaya menjodohkan anak perempuan dengan lelaki pilihan keluarga atau paksaan menikah bagi perempuan apabila laki-laki tersebut meminangnya.

¹³ Birte Siim and Anette Borchorst, "The Multicultural Challenge to the Danish Welfare State: Tensions between Gender Equality and Diversity," dalam buku *Changing Relations of Welfare: Family, Gender and Migration in Britain and Scandinavia*, ed. Janet Fink and Åsa Lundqvist (Berlington, Britania Raya: Ashgate, 2010), hlm. 133-155.

Sikap diskriminatif terhadap imigran tidak hanya ditemui pada level pemerintahan. Siim dan Borchorst mengutip dari sebuah penelitian yang dilakukan oleh Thomsen (2006) bahwa ditemukan perbedaan sikap masyarakat Denmark saat membahas jenis-jenis hak imigran. Masyarakat Denmark cenderung membela hak-hak sosial dan politik imigran, tetapi tidak dapat menghargai hak kultur (*cultural rights*). Sikap diskriminatif pemerintah maupun masyarakat merupakan hasil konstruksi dari persepsi eksepsionalisme Denmark terhadap nilai-nilai tradisional Denmark.

Argumen yang disampaikan Siim dan Borchorst selaras dengan jurnal kedua, yaitu *The foundation for the Danish Welfare State: Ethnic, Religious and linguistic harmony* yang ditulis oleh Niels Kærgård.¹⁴ Dalam artikel dijelaskan bahwa Denmark adalah salah satu negara dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi. Kærgård menjelaskan setidaknya terdapat 4 variabel yang membuat Denmark berhasil mencapai tingkatan tersebut. Variabel-variabel yang dimaksud adalah skema kesejahteraan yang dirumuskan oleh pemerintah disebut sebagai *Welfare Diamond*, kekuatan politik yang didominasi oleh kelas menengah, homogenitas ras, dan solidaritas yang tumbuh dalam masyarakat. Berdasarkan kedua tulisan tersebut, dapat dikatakan bahwa Denmark memiliki sentimen terkait kultur mereka yang seringkali disebut sebagai *danishness*.

Selain kajian literatur yang membahas hubungan Denmark dan imigran, terdapat pula karya tulis yang membahas hubungan antara kebijakan luar negeri dan imigran agar lebih memahami pada kondisi seperti apa imigran menjadi

¹⁴ Niels Kærgård, "The Foundation for the Danish Welfare State: Ethnic, Religious and Linguistic Harmony," dalam *International Economic History Congress XIV*, 2006.

bagian dari isu hubungan internasional. Artikel yang menjadi acuan adalah *Immigration, Refugees, and Foreign Policy* tulisan Michael S. Teitelbaum.¹⁵ Artikel ini ditulis pada tahun 1984 sehingga keseluruhan pembahasan berangkat dari situasi saat perang dingin. Saat itu, Teitelbaum melihat bahwa pergerakan manusia atau migrasi internasional, terutama dari Utara ke Selatan atau sebaliknya, menjadi salah satu agenda yang perlu disoroti dalam politik internasional. Fenomena migrasi ini terjadi karena berbagai macam faktor acak seperti peperangan atau bahkan dorongan ekonomi. Meskipun migrasi internasional bukan sesuatu yang baru dalam sejarah peradaban manusia, sistem internasional kontemporer yang berlandaskan kenegaraan dan peningkatan signifikan jumlah populasi manusia menjadikan permasalahan migrasi kontemporer tidak sama dengan masa lalu. Karena perbedaan situasi antara masalah migrasi kontemporer dan masa lalu, muncul kebutuhan untuk membentuk atau rekonstruksi kebijakan luar negeri terkait migrasi internasional.

Dalam memahami seberapa genting keperluan untuk membentuk atau rekonstruksi kebijakan yang dimaksud, Teitelbaum membagi 3 tipe hubungan antara migrasi dan kebijakan luar negeri. Pertama, kebijakan luar negeri sebagai penyebab migrasi internasional. Kebijakan luar negeri seperti intervensi politik atau militer oleh negara barat ke negara berkembang seringkali menimbulkan konflik yang lebih besar sehingga kondisi semakin tidak aman. Situasi yang tidak stabil mendorong penduduk setempat untuk bermigrasi ke negara-negara yang lebih stabil. Kedua, migrasi internasional sebagai alat kebijakan luar negeri. Salah

¹⁵ Michael Teitelbaum, "Immigration, Refugees, and Foreign Policy," *International Organization* 38, no. 3 (June 1984): 429-450, <https://doi.org/10.1017/S0020818300026801>.

satu contohnya adalah sikap AS yang lebih mengutamakan pengungsi asal negara komunis ketimbang negara yang memang mendukung demokrasi. Sikap pilih kasih AS dilihat oleh para cendekiawan sebagai cara untuk menunjukkan bahwa sistem komunisme gagal ketimbang sistem demokrasi.

Poin terakhir yang Teitelbaum tulis adalah pengaruh imigran masa lalu terhadap kebijakan luar negeri saat ini. Tekanan domestik muncul karena berbagai isu terkait eksistensi imigran yang ada di negara penerima. Tekanan tersebut mendorong pembentukan kebijakan luar negeri terkait kehadiran warga asing (*foreigners*) dan imigran. Salah satu contohnya adalah kebijakan negara-negara Gulf tahun 1976 terkait pembatasan jumlah kedatangan pekerja asing dengan alasan takut terjadi instabilitas politik. Kehadiran imigran juga menciptakan turbulensi dalam politik dalam negeri negara penerima.

Ketiga artikel tersebut membahas respon suatu negara, dalam hal ini Denmark, terhadap imigran. Artikel pertama menggambarkan kalau Denmark cenderung diskriminatif terutama dalam hal aktualisasi kultur imigran. Artikel kedua berargumen kalau sistem kesejahteraan berkaitan erat dengan kultur lokal sehingga muncul sentimen kultur di Denmark. Artikel terakhir menjelaskan hubungan antara kebijakan luar negeri dan imigran. Perbedaan ketiga artikel tersebut dengan penelitian ini adalah luasan aspek yang dibahas. Penelitian ini mengaitkan ketiga tulisan tersebut menjadi satu pembahasan, yaitu kebijakan migrasi berbasis kultur. Siim dan Borchorst menyebutkan bahwa masyarakat Denmark cenderung enggan mengakui *cultural rights*. Pada penelitian ini dijelaskan alasan mengapa *cultural rights* penting dan perlu pemerintah timbang

untuk masuk ke dalam kebijakan integrasi. Tujuannya agar kontribusi imigran pada bursa tenaga kerja meningkat dan isu-isu lain yang berkaitan dengan kehadiran imigran juga terselesaikan.

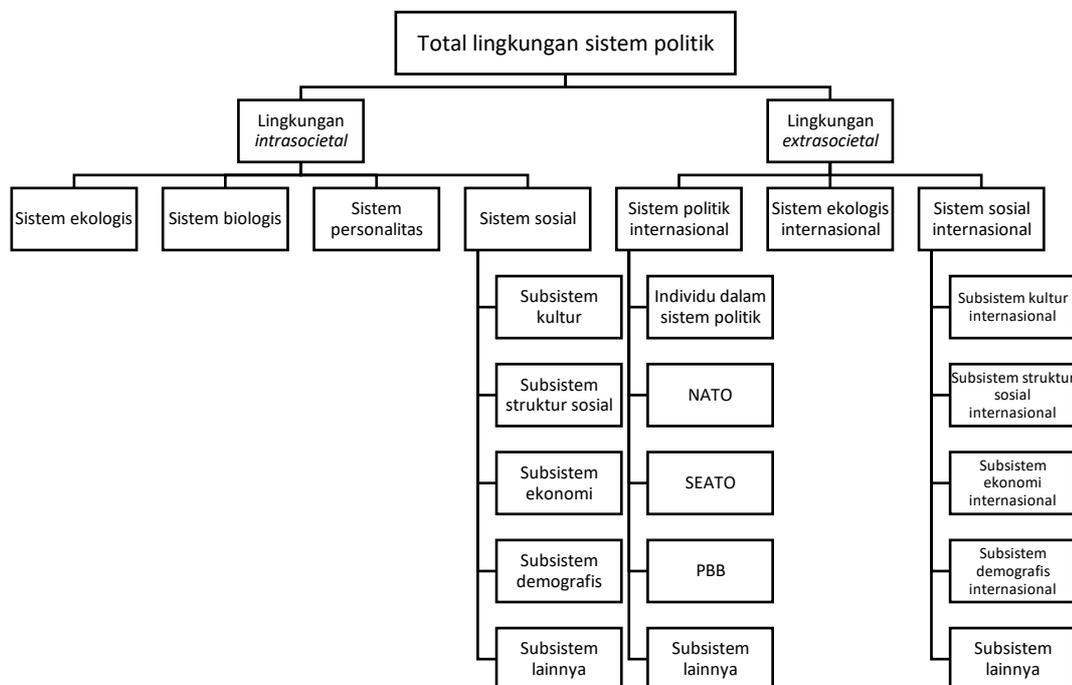
1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam menganalisis suatu masalah diperlukan kerangka pemikiran yang terdiri dari teori atau konsep. Penelitian ini menganalisis perubahan orientasi kebijakan Denmark terhadap kehadiran imigran. Maka, untuk menganalisis, teori yang digunakan adalah sistem politik oleh David Easton. Pendekatan konstruktivisme juga diterapkan dalam analisis. Baik teori sistem politik dan pendekatan konstruktivisme digunakan sebagai payung analisis. Teori sistem politik digunakan untuk mengaitkan imigrasi dan kultur sebagai input pembuatan kebijakan, sedangkan pendekatan konstruktivisme digunakan untuk menjelaskan implikasi dari interaksi antara imigran dan penduduk asli. Konsep politik imigrasi internasional digunakan untuk mengelaborasi lebih dalam terkait implikasi keberadaan imigran, sedangkan hak minoritas digunakan untuk mengelaborasi implikasi kultur domestik Denmark.

Kerangka pemikiran yang pertama dijelaskan adalah teori sistem politik. David Easton melihat perubahan orientasi kebijakan suatu negara terjadi akibat pengaruh lingkungan di luar sistem politik; ekstra-masyarakat (*extrasocietal*) dan intra-masyarakat (*intrasocietal*). Variabel-variabel yang memengaruhi sistem politik disebut sebagai stimulus. *Intrasocietal* mencakup stimulus-stimulus yang

datang dari masyarakat yang sama alias masyarakat lokal atau domestik. Stimulus *extrasocietal* datang dari lingkungan di luar masyarakat lokal—komunitas internasional. Maka, *extrasocietal* disebut juga sebagai lingkungan sistem internasional.¹⁶ Stimulus dari lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal* yang mengganggu *status quo* disebut sebagai *disturbance* dan dapat menyebabkan *stress* bagi sistem politik pada titik tertentu—*critical range*.

Gambar 1.5 1 Bagan lingkungan sistem politik



Sumber: *A System Analysis of Political Life*¹⁷

Dalam buku *A Framework for Political Analysis* dan *Systems Analysis for Political Life* tidak dijelaskan secara rinci apa saja yang termasuk *intrasocietal*

¹⁶ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, Amerika Serikat: Prentice-Hall, 1965), 71.

¹⁷ David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York, Amerika Serikat: John Wiley, 1965), 23.

dan *extrasocietal*. Namun, Easton membagi kedua lingkungan tersebut menjadi beberapa sistem. Easton membagi *intrasocietal* menjadi setidaknya empat sistem. Salah satunya adalah sistem sosial. Karena cakupannya yang luas, Easton membagi lagi sistem sosial menjadi beberapa subsistem seperti kultur, struktur sosial, ekonomi, dan demografis. Easton memberi contoh stimulus sistem sosial seperti perubahan komposisi atau distribusi populasi suatu negara.¹⁸ Contoh lainnya adalah nilai-nilai yang terkandung dalam suatu masyarakat dapat memengaruhi politisi dalam membuat keputusan. Khusus subsistem kultur, Easton menyatakan perlu adanya eksplorasi lebih lanjut hubungan antara kultur dan politik.

Pada lingkungan *extrasocietal*, Easton membagi sistem menjadi tiga, yaitu politik internasional, ekologis internasional, dan sosial internasional. Sistem politik internasional mencakup organisasi internasional seperti PBB dan NATO. Kebijakan suatu negara juga dapat dianggap sebagai bagian dari sistem politik internasional karena memiliki konsekuensi bagi negara lain. Pemahaman mengenai sistem sosial internasional sama dengan sistem sosial domestik. Dalam konteks penelitian ini perang sipil Suriah yang menyebabkan emigrasi besar-besaran merupakan stimulus dari sistem politik internasional, sedangkan imigran yang memasuki negara penerima internasional merupakan bentuk stimulus dari sosial internasional. Sistem ekologis internasional tidak akan dijelaskan karena tidak relevan.

¹⁸ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, Amerika Serikat: Prentice-Hall, 1965), 73.

Dalam teori sistem politik, Easton berargumen bahwa stimulus dari tiap lingkungan merupakan input bagi pemerintah untuk membuat kebijakan (*output*). Manifestasi input ada dua, yaitu tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). *Disturbances* dari lingkungan dapat memengaruhi tuntutan dan dukungan yang ditunjukkan oleh agen. Setelah mengeluarkan kebijakan, lingkungan yang terdiri dari berbagai sistem akan memberikan umpan balik (*feedback*) untuk pemerintah pertimbangan sebagai bahan evaluasi. Umpan balik yang diberikan lingkungan juga disebut sebagai input. Easton menyebut interaksi tidak berkesudahan antara lingkungan dan pemerintah sebagai siklus kehidupan sistem politik. Berdasarkan teori sistem politik terlihat bahwa alasan mengapa Denmark mengeluarkan kebijakan yang kontradiktif dengan citra mereka karena hasil interaksi input internasional, input domestik, dan sistem politik.

Gambar 1.5 2 Siklus sistem politik



Sumber: *A System Analysis of Political Life*¹⁹

Teori sistem politik yang dikembangkan David Easton digunakan sebagai kerangka analisis penelitian ini. Namun, Easton menerangkan bahwa perlu kerangka pemikiran yang berbeda untuk memahami tiap subsistem dan konsekuensinya terhadap sistem politik. Maka, penggunaan kerangka pemikiran

¹⁹ David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York, Amerika Serikat: John Wiley, 1965), 30.

lain pun diterapkan untuk mengelaborasi lebih dalam terkait input lingkungan terhadap sistem politik Denmark. Kerangka pemikiran yang dimaksud adalah politik migrasi internasional dari James F. Hollifield dan Tom K. Wong. Konsep politik migrasi digunakan untuk menjelaskan input dari lingkungan internasional yang memengaruhi pembuatan kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030*. Konsep hak minoritas digunakan untuk menjelaskan input lingkungan *intrasocietal* Denmark terutama dalam subsistem kultur.

Sebelum membahas dua konsep spesifik tersebut, penulis terlebih dahulu menerangkan payung analisis lainnya, yaitu pendekatan konstruktivisme berdasarkan tulisan Karin Marie Fierke. Banyak aliran pendekatan konstruktivisme. Namun, bila mengacu pada tulisan Fierke, terdapat tiga asumsi konstruktivisme.²⁰ Asumsi pertama adalah hubungan internasional bukan sesuatu yang bersifat reguler dan sama, melainkan dinamis dan unik. Perubahan yang terjadi pada lingkup hubungan internasional akibat sifatnya yang dinamis dan unik perlu ditelaah berdasarkan konteks sejarah—sesuatu yang luput dari variabel analisis teori arus utama.

Asumsi kedua adalah keberadaan dimensi sosial dalam hubungan internasional. Asumsi realisme yang mendominasi diskursus Hubungan Internasional adalah kepentingan dan *power* sebagai motif utama dalam tindak-tanduk negara. Setelah perang dingin berakhir terlihat bahwa hal-hal yang termasuk dimensi sosial dapat menjadi motif atau dorongan atas tindak-tanduk negara. Berdasarkan tulisan Fierke, hal-hal yang termasuk dimensi sosial adalah

²⁰ Karin Marie Fierke, "Constructivism," in *International Relations Theories*, ed. Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, 3rd ed. (Oxford, Britania Raya: Oxford University Press, 2013), pp. 187-202.

norma, aturan (*rules*), dan bahasa. Rekognisi atas dimensi sosial dalam memahami fenomena hubungan internasional dapat memberikan penjelasan atas kepentingan negara yang bersifat imaterial dan irasional.

Asumsi ketiga adalah hubungan internasional merupakan konstruksi sosial yang terbangun akibat proses interaksi antar agen. Dalam proses interaksi, tiap agen tidak memiliki kebebasan memilih lingkungannya, melainkan membuat pilihan dalam bertindak saat berinteraksi dengan lingkungannya. Hal-hal yang menjadi landasan suatu agen dalam bertindak adalah sejarah, kultur, dan politik yang melekat padanya. Asumsi ketiga merupakan bentuk kritik atas teori neorealisme dan neoliberalisme yang menggambarkan hubungan internasional sebagai struktur yang kaku.

Konsep politik imigrasi internasional yang dikembangkan Hollifield dan Wong tertulis dalam bagian *The Politics of International Migration* di buku *Migration Theory*. Keduanya mengadopsi pemahaman migrasi internasional dari berbagai studi seperti sejarah, sosiologi, ekonomi, antropologi, dan demografi untuk mendukung pengembangan konsep ini. Meski komunitas cendekiawan hubungan internasional telah mengembangkan kerangka pemikiran terkait migrasi, pembahasannya masih terbatas pada motif ekonomi. Teori dan konsep ekonomi tidak dapat menjelaskan kemunculan perdebatan mengenai identitas nasional dan kedaulatan yang terjadi dalam negara penerima tiap membahas isu imigran.²¹

²¹ James Hollifield and Tom Wong, "The Politics of International Migration," in *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, ed. Caroline Brettell and James Hollifield, edisi ke-3. (New York, Amerika Serikat: Routledge, 2015), pp. 227-288, 257.

Untuk menjelaskan perdebatan mengenai identitas nasional dan kedaulatan, Hollifield dan Wong berargumen bahwa kedatangan imigran dapat mengubah komposisi demografi negara penerima. Perubahan ini dapat memengaruhi milieu sosial dan politik negara penerima; koalisi partai, sistem kepartaian, dan memantik perdebatan baru terkait representasi. Singkatnya, kehadiran imigran dapat mengubah identitas nasional. Dalam menghadapi disrupsi identitas, masyarakat akan menuntut regulasi untuk mengatur perubahan tersebut dan tuntutan tersebut akan tersalurkan melalui partai-partai yang ada. Situasi ini yang menyebabkan polaritas—sayap kanan dan kiri—dalam perdebatan politik terutama pada ajang pemilihan umum negara penerima, termasuk Denmark.

Perubahan komposisi demografi akibat imigran dapat dijelaskan melalui model proses migrasi (*migratory process*). Model yang dicanangkan oleh W.R. Böhning ini terdiri dari empat tahap.²² Pertama, kedatangan imigran dalam jumlah sedikit. Kebanyakan imigran merupakan pekerja laki-laki. Pada tahap ini, perkembangan imigran di negara penerima masih prematur. Kedua, imigran yang menua di negara penerima cenderung jarang pulang dan akan menyebarkan cerita tentang negara penerima kepada kerabat di negara asal. Ketiga, kedatangan keluarga imigran dan pembentukan komunitas yang ditandai dengan kehadiran butik atau tempat makan khas negara asal. Keempat, komunitas imigran yang sudah matang cenderung membentuk permukiman permanen dan mengubah demografi negara penerima.

²² W. R. Böhning, *Studies in International Labour Migration* (London, Britania Raya: Macmillan, 1984), 81.

Model *migratory process* berfokus pada perkembangan imigran pekerja (*labour migrants*). Hal ini selaras dengan kebanyakan konsep migrasi yang berfokus pada motif ekonomi. Padahal migrasi juga dapat terjadi berkat dorongan motif politik. Salah satu contohnya adalah pengungsi. Meski model *migratory process* berangkat dari asumsi motif ekonomi, Böhning menyatakan model ini masih dapat digunakan untuk menganalisis perkembangan pengungsi yang umumnya terdorong oleh motif politik. Kebanyakan pengungsi juga memilih untuk menetap di negara penerima.

Kajian mengenai kultur Denmark terkait imigran akan dibahas menggunakan konsep hak minoritas yang dikembangkan oleh Will Kymlicka dalam buku *Multicultural Citizenship*.²³ Konsep hak minoritas ini merupakan turunan dari teori liberalisme. Namun, pendekatan konstruktivisme yang bersifat sebagai penengah (*middle way*) memungkinkan penggunaan konsep hak minoritas dalam melakukan analisis. Keselarasan antara pendekatan konstruktivisme dan konsep hak minoritas adalah fokus keduanya terhadap interaksi antara imigran dan penduduk lokal. Pemaparan konsep hak minoritas sebagai kerangka pemikiran dibagi menjadi tiga variabel.

Pertama, pembagian grup minoritas. Kymlicka membedakan jenis kelompok minoritas menjadi dua kategori, yaitu grup nasional dan grup etnis. Secara sederhana, grup nasional merupakan kelompok minoritas yang sejak awal telah menjadi bagian dari suatu negara, sedangkan grup etnis merupakan kelompok atau klan keluarga yang identik dengan etnis tertentu dan merupakan

²³ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford, Britania Raya: Oxford University Press, 1995).

imigran dari suatu negara. Kymlicka juga membagi jenis negara berdasarkan pola grup kultur yang ada di dalamnya. Negara multinasional adalah negara yang terdiri dari berbagai macam grup nasional sejak awal pendirian negara tersebut. Jenis negara lainnya adalah polietnik; negara yang didatangi oleh kelompok atau klan keluarga dari etnis baru.

Menurut Kymlicka, pembagian jenis grup minoritas perlu dilakukan agar dapat mengatasi masalah secara tepat. Dalam pembagian ini, Kymlicka menggunakan paradigma Walzer dan Glazer sebagai acuan. Keduanya berargumen bahwa perlakuan atau pelayanan terhadap kelompok imigran akan berbeda dengan kelompok minoritas nasional seperti pribumi yang tanahnya terjajah oleh koloni. Perbedaan antara kedua kelompok berlandaskan pada cara mereka menjadi warga negara. Kebanyakan imigran tentunya datang secara sukarela, sedangkan minoritas nasional telah menjadi warga negara sejak awal negara tersebut terpancang (*established*). Maka, minoritas nasional berhak menuntut pemerintah untuk membentuk masyarakat paralel (*parallel society*) menggunakan hak otonomi kelompok, tetapi tidak untuk grup etnis. Bagi Walzer dan Glazer, integrasi sudah menjadi keharusan bagi grup etnis.

Kedua, perihal hak minoritas, Kymlicka menjelaskan bahwa hak minoritas sempat hilang dari wacana hak asasi manusia dan hubungan internasional karena dianggap bertentangan dengan kesetaraan (*equality*) dan justru menekankan sentimen antarkelompok. PBB pun setuju dengan logika tersebut sehingga menghapus hak kelompok minoritas dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia (*Declaration of Human Rights*) dan berfokus pada hak universal. Namun, upaya

komunitas internasional untuk fokus pada hak universal tidak membuahkan hasil—konflik antarkelompok masih kerap terjadi. Para cendekiawan pun berpikir ulang untuk mengadakan kembali perbincangan mengenai hak minoritas. Kymlicka pun menyumbang kerangka pemikiran berupa tiga jenis hak kelompok (= *group-differentiated citizenship*), yaitu hak otonomi kelompok (*self-government rights*), hak polietnik, dan hak representasi khusus.

Kajian ini hanya menggunakan hak polietnik sebagai basis analisis karena paling sesuai dengan pokok permasalahan. Makna hak polietnik sendiri sebenarnya sangat sederhana, yaitu dukungan finansial dan perlindungan hukum dalam konteks tertentu terkait dengan kelompok etnis atau agama tertentu. Pengaplikasian hak polietnis, menurut Kymlicka, biasanya muncul dari kelompok-kelompok imigran yang menetap di negara tujuan. Salah satu bentuk hak polietnis adalah pendanaan kegiatan kelompok minoritas. Hak polietnik tidak ditujukan untuk memisahkan diri, melainkan untuk mengintegrasikan kelompok minoritas ke dalam kelompok mayoritas.

Kymlicka juga mengaitkan hak polietnik sebagai upaya inklusivitas. Menurutnya, hak polietnik tidak dimaksudkan untuk memisahkan kelompok minoritas dengan masyarakat secara luas, tetapi memodifikasi pranata sosial agar kelompok minoritas dapat terlibat aktif. Keterlibatan kelompok minoritas dalam pranata sosial nantinya justru akan memudahkan proses integrasi—sesuatu yang diharapkan kelompok mayoritas. Tantangan imigran, dalam menuntut hak polietnik, lebih besar ketimbang kelompok minoritas yang sejak awal telah menjadi warga negara. Tantangan ini terdorong oleh prasangka atau kecurigaan

kelompok mayoritas bahwa imigran akan bercokol dengan budaya lamanya dan enggan melakukan integrasi. Padahal tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa imigran tidak ingin berintegrasi. Kymlicka juga menilai lebih mudah menyalahkan imigran dalam hal disharmoni negara ketimbang kelompok minoritas lainnya.

Gagasan Kymlicka terkait *group-differentiated citizenship* merupakan sebuah terobosan dalam wacana konflik antar-kelompok. Sayangnya, spesifikasi hak tersebut masih menimbulkan perdebatan terkait hak individu versus hak kolektif. Untuk menjawab perdebatan tersebut, Kymlicka mengenalkan privilese *internal restrictions* (pembatasan internal) dan *external protections* (proteksi eksternal). *Internal restrictions* adalah pelestarian nilai-nilai dan aspek tradisional demi keberlanjutan kelompok, sedangkan *external protections* adalah upaya proteksi suatu kelompok dari keputusan atau aturan pihak luar.

Untuk melaksanakan keduanya, tiap kelompok dapat menggunakan ketiga jenis *group-differentiated citizenship* sebagai landasan. Privilese *internal restrictions* dan *external protections* merupakan bagian dari hak kolektif. Namun, Kymlicka menegaskan bahwa langkah-langkah tersebut tidak sepenuhnya menyampingkan hak individu. Menurutnya, perdebatan terkait hak individu dan hak kolektif seharusnya tidak ada karena konflik antar-kelompok terjadi akibat ketimpangan distribusi kekuasaan—bukan ketiadaan hak individu. Pun hak kolektif yang dimaksud oleh banyak pihak memiliki makna luas. Maka, Kymlicka memunculkan kedua privilese ini untuk mengurai hak kolektif menjadi lebih

spesifik. Penguraian tersebut ditujukan agar tiap kelompok mendapat hak (*rights*) atau wewenang (*power*) sesuai porsi dan urgensi masing-masing.

Ketiga, limitasi penggunaan hak minoritas dan implikasinya. Walaupun privilese tersedia untuk melindungi kelompok minoritas, Kymlicka merasa perlu adanya batasan terkait penggunaan kedua privilese tersebut. Hal ini berkaitan dengan malpraktik yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan kedua privilese. *Internal restrictions* yang didukung oleh hak polietnik, misalnya, bukan untuk membelenggu anggota kelompok dengan nilai-nilai tradisional. Para anggota seharusnya berhak mempertanyakan nilai-nilai tradisional yang ada dan menentukan sendiri apakah akan dilanjutkan atau tidak. *External protections* pun bukan untuk mengeksploitasi atau mengopresi kelompok lain. Limitasi bagi grup etnis juga ada pada sistem politik. Berbeda dengan grup nasional, grup etnis tidak diharuskan membentuk partai untuk mengisi parlemen. Apalagi mendapat slot kursi.

Batasan-batasan tersebut tentunya tidak bertolak belakang dengan prinsip liberalisme karena masih menjunjung tinggi kebebasan individu dan kesetaraan antara kelompok minoritas dan mayoritas. Hanya saja, pembatasan ini berimplikasi pada permintaan hak minoritas yang tidak dapat dipenuhi seluruhnya. Kymlicka berargumen grup etnis tidak memiliki kapasitas untuk melakukan perservasi kultur karena tidak memiliki daerah tetap dalam negara tujuannya. Selain itu, grup etnis juga datang secara sukarela ke negara tujuan sehingga grup etnis perlu mengintegrasikan dirinya dalam *status quo*.

Kerangka pemikiran lain yang bersifat minor adalah inklusi sosial. Secara sederhana, konsep inklusi sosial berarti setiap individu dalam suatu komunitas mendapatkan hak dasar, hak sosial, hak ekonomi, dan hak kultur dan dapat terlibat aktif dalam kegiatan sosial, ekonomi, kultur, dan politik.²⁴ Konsep inklusi sosial masih terbilang baru sehingga masih prematur untuk digunakan sebagai alat analisis. Else Øyen bahkan menyebut inklusi sosial sebagai konsep politik ketimbang konsep analisis.²⁵ Inklusi sosial juga dapat dimaknai sebagai tujuan akhir suatu kebijakan seperti model kesejahteraan yang negara-negara Nordik, termasuk Denmark, buat.²⁶ Meski menganggap bahwa konsep inklusi sosial mengaburkan urgensi kemiskinan, Øyen juga melihat konsep inklusi sosial sebagai sesuatu yang baik karena menyoroiti proses sosial yang tidak nampak dalam analisis kemiskinan dan ekonomi. Pemaparan konsep inklusi sosial bertujuan untuk memberikan gambaran dalam melihat anomali kebijakan Denmark terhadap imigran.

Dalam melakukan penelitian, teori sistem politik dan pendekatan konstruktivisme diterapkan sebagai payung kerangka pemikiran yang mendasari analisis. Teori sistem politik digunakan untuk menjelaskan bahwa alur pembuatan kebijakan berangkat dari input dan pendekatan konstruktivisme digunakan untuk menjelaskan implikasi interaksi imigran dan penduduk asli. Konsep pendukung diterapkan untuk mengelaborasi masing-masing input, yaitu gelombang imigran

²⁴ Gabriele Koehler et al., "The Politics of Social Inclusion: Introduction," dalam *The Politics of Social Inclusion* (Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2020), hlm. 13-40.

²⁵ Else Øyen, "The Contradictory Concepts of Social Exclusion and Social Inclusion," in *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate*, ed. Charles Gore and Jose Figueiredo (Jenewa: International Institute of Labour Studies, 1997), hlm. 63-66.

²⁶ *Ibid.*

dan kultur. Konsep inklusi dijelaskan dalam kerangka pemikiran untuk memberi konteks terkait posisi Denmark sebagai negara inklusif.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam menganalisis keberadaan elemen kultur pada kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030* diterapkan jenis penelitian kualitatif. Dalam ilmu sosial metode penelitian kualitatif bertujuan untuk menjabarkan konstruksi sosial yang memengaruhi suatu entitas.²⁷ Tujuan tersebut selaras dengan kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori sistem politik, pendekatan konstruktivisme, konsep politik imigrasi, dan hak minoritas. Jenis penelitian kualitatif pun memiliki beragam paradigma dalam pengolahan data. Salah satunya adalah kultur yang berfokus pada kultur sebagai pendorong perilaku suatu kelompok terhadap fenomena atau kejadian.²⁸ Penelitian dilakukan dengan mengulas variabel-variabel kultur yang melekat pada entitas yang diteliti.

1.6.2 Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan penjelasan mengenai metode penelitian kualitatif, paradigma kultur, dan situasi yang tidak memungkinkan untuk berkunjung langsung ke Denmark, pengumpulan data pun dilakukan dengan cara studi pustaka. Sumber

²⁷ Robert C. Bogdan and Sari Knopp Biklen, *Qualitative Research for Education*, 5th ed. (Boston, US: Pearson, 2007).

²⁸ *Ibid.*

pustaka yang digunakan adalah buku, jurnal, artikel, dan laporan pemerintah yang dirilis pada situs resmi. Penulis membaca dan memahami kepustakaan tersebut untuk kemudian digunakan sebagai alat analisis dalam penelitian ini.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini dibagi menjadi empat bab. *Bab pertama* merupakan pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian literatur, kerangka berpikir, metode penelitian dan teknik pengumpulan data, dan sistematika penulisan.

Bab kedua berisi data yang mendeskripsikan situasi terkait isu yang diangkat dalam penelitian ini. Dalam menyusun variabel bab dua digunakan konsep politik imigrasi dan hak minoritas sebagai landasan. Bab ini terbagi menjadi empat bagian, yaitu Demografi Denmark; Sejarah dan Nilai-Nilai Kultur Denmark; Sistem Politik Denmark; dan Kebijakan *Ét Danmark Uden Parallelsamfund Ingen Ghettoer i 2030* yang memuat proses penyusunan, tujuan dan isi kebijakan, dan respon masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

Bab ketiga merupakan temuan atas pertanyaan penelitian. Penganalisisan dilakukan berdasarkan data pada Bab II dan kerangka pemikiran. Temuan terbagi menjadi tiga, yaitu Perubahan Demografi Menjadi Masyarakat Polietnik, Urgensi Asimilasi Dalam Masyarakat Polietnik, dan Kebijakan Asimilasi Sebagai Pilihan Politik. Konsep politik imigrasi digunakan dalam menganalisis Perubahan Demografi Menjadi Masyarakat Polietnik. Konsep hak minoritas juga digunakan untuk menjelaskan jenis perubahan yang terjadi. Pada Urgensi Asimilasi Dalam Masyarakat Paralel

digunakan konsep multikulturalisme dan pemahaman kultur dalam konsep hak minoritas dan teori sistem politik sebagai acuan analisis. Pada bagian terakhir dijelaskan Kebijakan Asimilasi Sebagai Pilihan Politik dan diterapkan pula konsep politik imigrasi dan hak minoritas dalam proses analisis.

Bab keempat yang merupakan bab terakhir berisi simpulan atas analisis penulis. Dalam bab terakhir ini terpapar lebih jelas jawaban dari pertanyaan penelitian yang diajukan.

