

Dilema Kebijakan Sanksi Swiss dalam Merespon Krisis Ukraina (2014-2020)

Muhammad Fachrie¹, Arif Wicaksa²,

¹Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jakarta (Fachrie.muhammad@mail.ugm.ac.id)

²Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman (arif.wicaksa@fisip.unmul.ac.id)

Submitted: September 6th 2021; Accepted October 13th 2021

ABSTRACT

This research analyzes how Switzerland faces dilemmatic options in responding to the European Union Sanctions towards Russia in the crisis of Ukraine. Switzerland faces dilemmatic options, because it has good political and economic European Union. In this research, journals, books and reports are collected and used as data and theory in order to analyze the problem. Eventually, this research found that Switzerland decides to not directly relations with the European Union (EU) and Russia. In this study, the qualitative method is used to analyze the attitudes and behavior of Switzerland as a country in considering its national interests. Neoliberalism is used as a framework in analyzing the attitude and behavior of Swiss in imposing sanctions towards Russia as a reponse of its national interest, because this country considers non-state actors in decision making process in relations between Switzerland and European Union. Finally, this research found that Switzerland decides not to unequivocally support EU sanctions against Russia and choises for pragmatic behaviors.

Keywords: Switzerland, Russia, European Union, Game Theory, Ukraine, Crisis

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis bagaimana Swiss menghadapi opsi dilematis dalam menanggapi Sanksi Uni Eropa terhadap Rusia dalam krisis Ukraina. Swiss menghadapi opsi dilematis, karena memiliki hubungan politik dan ekonomi yang baik dengan Uni Eropa (UE) dan Rusia. Dalam penelitian ini, metode kualitatif digunakan untuk menganalisis sikap dan perilaku Swiss sebagai negara dalam mempertimbangkan kepentingan nasionalnya. Neoliberalisme digunakan sebagai kerangka dalam menganalisis sikap dan perilaku Swiss dalam menjatuhkan sanksi terhadap Rusia sebagai tanggapan atas kepentingan nasionalnya, karena negara ini mempertimbangkan aktor non-negara dalam proses pengambilan keputusan dalam hubungan antara Swiss dan Uni Eropa. Dalam penelitian ini, jurnal, buku dan laporan dikumpulkan dan digunakan sebagai data dan teori untuk menganalisis masalah. Akhirnya, penelitian ini menemukan bahwa Swiss memutuskan untuk tidak secara tegas mendukung sanksi Uni Eropa terhadap Rusia dan memilih bersikap pragmatis.

Kata Kunci: Swiss, Rusia, Teori Permainan, Teori Permainan, Krisis, Ukraina

PENDAHULUAN

Swiss menghadapi situasi yang dilematis dalam memutuskan kebijakan terkait dengan eskalasi krisis di Ukraina (BBC, 2014a). Pada suatu sisi, Swiss harus mempertimbangkan Ukraina sebagai negara yang berdaulat dan melindungi negara tersebut dari ancaman-ancaman intervensi dari negara lain. Pada sisi lainnya, Swiss harus mempertimbangkan hubungan bilateralnya dengan Rusia, jika Swiss menjatuhkan sanksi terhadap Rusia sebagai respon terhadap eskalasi konflik tersebut. Dalam perkembangannya, Swiss mengeluarkan kebijakan yang tidak konsisten dalam merespon krisis tersebut. Pada awalnya, Swiss tidak berencana untuk menjatuhkan sanksi terhadap Rusia, akan tetapi pada akhirnya Swiss menjatuhkan sanksi terhadap Rusia sebagai responnya terhadap krisis di Ukraina.

Pada tanggal 27 Agustus 2014, Dewan Federal Swiss mengamandemen “the Ordinance of 2 April 2014” untuk mencegah pengaruh sanksi internasional dan mendukung sanksi yang dijatuhkan Uni Eropa (The Federal Authorities of The Swiss Confederation, 2014). Dewan Federal Swiss memutuskan untuk memperluas kebijakannya dan mempertimbangkan ukuran-ukuran yang diperlukan untuk meyakinkan bahwa sanksi yang dijatuhkan oleh Uni Eropa adalah sanksi yang tidak bisa dihindari melalui wilayah Swiss, berdasarkan diskusi yang dilakukan

pada tanggal 13 Agustus 2014. Di bidang keuangan, Swiss mengatur lima bank Rusia dengan otoritas yang dimilikinya. Melalui Dewan Federal, Swiss melarang ekspor Rusia ke Swiss untuk barang-barang yang berhubungan dengan militer. Dalam permasalahan Krimea, Swiss tidak mengakui aneksasi yang dilakukan Rusia terhadap Krimea dan memandang hal tersebut sebagai pelanggaran hukum internasional.

Kebijakan Swiss menjatuhkan sanksi terhadap Rusia dan mendukung sanksi yang dijatuhkan Uni Eropa bertentangan dengan kebijakan Swiss sebelumnya dalam merespon krisis di Ukraina. Swiss melakukan perubahan terhadap kebijakan luar negerinya terhadap Rusia. Dalam pemberitaan kantor berita News Am pada tanggal 19 Maret 2014, pada awalnya, Presiden Swiss, Didier Burkhalter, menekankan bahwa aneksasi Krimea yang dilakukan Rusia tidak memengaruhi Swiss untuk menjatuhkan sanksi terhadap Rusia (News.am, 2014). Swiss tidak memiliki rencana untuk menjatuhkan sanksi terhadap Rusia dalam responnya terhadap Krisis di Ukraina. Akan tetapi, kebijakan tersebut berubah dengan amandemen peraturan yang dilakukan Dewan Federal. Perubahan tersebut mengindikasikan bahwa perkembangan konflik yang terjadi di Ukraina dan respon internasional terhadap konflik tersebut, menjadi pertimbangan penting bagi Swiss

untuk mengeluarkan kebijakan terhadap Rusia.

Swiss menghadapi dilema diplomatik dalam memutuskan kebijakan luar negerinya terhadap Rusia. Dalam pemberitaan kantor berita BBC pada tanggal 19 Agustus 2014, Swiss mempertimbangkan sanksi yang dijatuhkan Uni Eropa dan Amerika Serikat, akan tetapi Swiss juga mempertimbangkan netralitas di tengah tensi antara Rusia dan Ukraina (BBC, 2014b). Situasi tersebut menjadi sulit bagi Swiss, karena Swiss harus mengkalkulasi kepentingan-kepentingan nasional dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan. Selain itu, BBC juga menjelaskan kepentingan-kepentingan Swiss di bidang keuangan terhadap Rusia, sebagai sesuatu yang dilematis bagi Swiss untuk memutuskan apakah mengikuti sanksi internasional dan menjatuhkan sanksi terhadap Rusia atau tetap netral dalam merespon krisis tersebut. Dalam mencapai kepentingan nasionalnya, Swiss tidak mengadopsi ukuran-ukuran sanksi kepada Rusia secara keseluruhan, tapi mengadopsi ukuran-ukuran untuk mencegah pelanggaran dari sanksi (BBC, 2014b)

Pada tahun berikutnya, Swiss masih menggunakan ukuran-ukuran pencegahan pelanggaran sanksi yang dilakukan Rusia melalui negara ini. Pada tanggal 6 Maret 2015, Reuters memberitakan bahwa pemerintah Swiss membuat daftar hitam orang-orang dan

organisasi-organisasi untuk mencegah Rusia menghindari sanksi Uni Eropa (Reuters, 2015). Swiss tidak ikut dalam sanksi yang dijatuhkan Uni Eropa kepada Rusia, tetapi Swiss mencegah pelanggaran yang dilakukan Rusia melalui negaranya.

Dalam hubungan bilateral, Swiss memiliki hubungan diplomatik yang penting dengan Rusia. Sampai tahun 2014, Swiss telah membangun hubungan diplomatik selama 200 tahun dengan Rusia (Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2019a). Hubungan Swiss dan Rusia telah dibangun dalam waktu yang lama dan kedua negara tersebut memiliki kedekatan secara bilateral. Sejak penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) pada tahun 2007, hubungan antara kedua negara tersebut semakin dekat. Kesepakatan tersebut menjadi penting bagi kedua negara dan menjadi dasar hukum bagi dalam mempertimbangkan setiap kebijakan luar negeri yang saling memengaruhi satu dan lainnya. Selain itu, hubungan diplomatik antara Swiss dan Rusia memiliki aspek-aspek kunci. Swiss menetapkan Rusia sebagai prioritas dari kebijakan luar negerinya. Banyak kepentingan-kepentingan yang dibagi oleh kedua negara tersebut. Swiss memiliki hubungan dengan Rusia dalam keanggotaan Dewan Keamanan PBB, Grup-8, dan Grup-20 dan memandang Rusia sebagai pemain utama dalam politik global.

Penandatanganan MoU pada tahun 2007 antara Swiss dan Rusia telah membangun secara signifikan hubungan antar kedua negara (Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2019a). Ada kerangka sistematis dan kerjasama yang dekat dari MoU tersebut. Pertama, kerjasama kebijakan luar negeri. Kedua, keamanan, keadilan, polisi dan migrasi. Ketiga, ekonomi-ekonomi dan pengetahuan. Keempat, pendidikan dan urusan-urusan budaya. Swiss dan Rusia sering melakukan konsultasi-konsultasi rutin yang melibatkan perwakilan-perwakilan dari kementerian luar negeri kedua negara. Selain itu, terdapat hubungan yang erat antara parlemen Swiss dan Rusia. Kedua parlemen negara tersebut membangun hubungan yang aktif melalui "*parliamentary friendships groups*".

Dalam hubungannya dengan Uni Eropa, Swiss memiliki ikatan secara sosial, ekonomi dan politik (Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2016). Swiss menjadi negara bukan anggota Uni Eropa yang berada di jantung dari benua Eropa, sehingga pembangunan hubungan diplomatik menjadi penting bagi Swiss, Uni Eropa dan negara-negara anggota Uni Eropa. Keamanan dan kebebasan adalah bentuk dari nilai-nilai yang dibagi oleh Swiss dalam hubungannya dengan negara-negara di benua Eropa. Salah satu tujuan dari kebijakan luar negeri Swiss terhadap Uni Eropa adalah menciptakan

kemungkinan dasar dari hubungan yang harmonis sebagai persekutuan ekonomi dan politik. Dengan sebuah populasi dari lebih 500 juta, Uni Eropa adalah persekutuan perdagangan paling penting bagi Swiss. Swiss adalah persekutuan dagang yang menduduki peringkat keempat setelah AS, Cina dan Rusia. Setiap harinya, lebih dari 1, 3 juta orang, 700 ribu kendaraan dan 23 ribu gerbong melintas antara wilayah Swiss dan Uni Eropa.

Dalam kaitannya dengan krisis di Ukraina, dukungan Rusia terhadap kelompok separatis pro-Rusia di Ukraina meningkatkan tensi politik dan keamanan di kawasan Eropa dan internasional. Uni Eropa dan Amerika Serikat menjatuhkan sanksi terhadap Rusia sebagai respon dari dukungan Rusia terhadap kelompok separatis di Ukraina. AS dan Uni Eropa menjatuhkan sanksi kepada beberapa warga negara Rusia dan bisnis-bisnis Rusia. Ruang lingkup sanksi meningkat setelah adanya perluasan kerusuhan ke wilayah selatan dan timur di Ukraina dan perang yang berlangsung di wilayah Donbass. Sebagai respon terhadap sanksi yang dijatuhkan, Rusia menjatuhkan sanksi balasan terhadap negara-negara Barat. Rusia menjatuhkan sanksi terhadap warga negara Kanada dan Amerika, dan impor makanan dari negara AS, Norwegia, Kanada dan Australia (Danske Bank Market, 2014). Sanksi Rusia terhadap negara-negara tersebut tentunya menjadi

ancaman dan pertimbangan bagi Swiss dalam menentukan kebijakan.

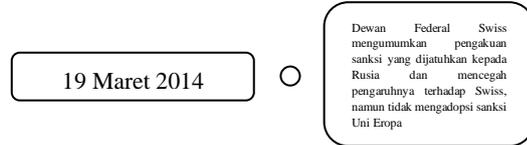
Selain itu, sikap dan perilaku Swiss terhadap Rusia kembali berubah pada tahun 2017. Berdasarkan artikel kantor berita SWI, Menteri Ekonomi Swiss menginginkan penghentian sanksi terhadap Rusia, karena sanksi berdampak pada ekonomi khususnya ekspor-ekspor Swiss (SWI, 2021). Sikap dan perilaku ini bertolak belakang dengan Uni Eropa. Pada tahun 2017, Uni Eropa memperpanjang ukuran-ukuran pembatasan terhadap pasar, perusahaan dan perbankan dalam sanksi Ekonomi terhadap Rusia dalam merespon krisis Ukraina (European Council, 2021).

Pada tahun 2020, Swiss bergabung dalam sanksi Uni Eropa kepada Rusia, karena pembangunan Kerch Bridge yang menghubungkan Krimea dan Rusia (Sputnik News, 2020). Pemerintah Swiss melalui Departemen Urusan Ekonomi Federal telah mendaftarkan dua individu dan empat entitas untuk upaya pencegahan dan penghilangan sanksi internasional dalam kasus aneksasi Ukraina.

Gambar 1: Linimasa Sikap dan Perilaku Swiss dalam Merespon Krisis Ukraina

Sumber: Dikelola oleh Penulis

Berdasarkan uraian diatas, Swiss melakukan menghadapi dilemma dalam kebijakan luar negerinya. Berdasarkan Gambar 1, sikap dan perilaku Swiss dalam menghadapi krisis Ukraina bersifat dinamis dan oportunistik. Dalam merespon krisis Ukraina dan sanksi Uni Eropa, Swiss menolak tidak secara tegas mendukung sanksi tersebut, akan tetapi Swiss mengadopsi ukuran-ukuran tertentu dalam merespon sanksi Uni Eropa. Secara implisit, Swiss tentu saja mendukung dan mengadopsi sanksi-sanksi yang dijatuhkan Uni Eropa kepada Rusia, walau pemerintah Swiss tidak secara resmi mengumumkannya. Idealnya,



Swiss memiliki kapasitas dan kedaulatan untuk menentukan kebijakan luar negerinya apakah mengikuti sanksi Uni Eropa atau tidak. Kebijakan luar negeri Swiss yang tidak konsisten menimbulkan pertanyaan penting terkait pertimbangan-pertimbangan yang dihadapi Swiss.

TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini adalah tinjauan pustaka (*literature review*) dari beberapa referensi ilmiah. Penulis memverifikasi, meringkas dan memberikan interpretasi terhadap referensi-referensi yang ada, untuk menyimpulkan bahwa penelitian ini relevan dan dapat diteliti. Dalam penelitian ini, Penulis melakukan tinjauan pustaka terhadap beberapa referensi yang membahas mengenai politik dan kebijakan luar negeri Swiss. Walaupun secara spesifik Penulis belum menemukan penelitian-penelitian ilmiah yang meneliti tentang perubahan kebijakan luar negeri Swiss dalam kaitannya dengan sanksi terhadap Rusia, penelitian-penelitian tentang politik dan kebijakan luar negeri Swiss terdahulu bisa menjadi referensi-referensi yang relevan dalam membantu penulis untuk menemukan teori yang tepat dalam penelitian ini. Selain itu, penelitian-penelitian tentang kebijakan luar negeri Swiss terdahulu tersebut dapat memberikan penjelasan tentang bagaimana pola kebijakan luar negeri pada masa lalu, sehingga Penulis bisa menarik kesimpulan tentang hubungan antara pola kebijakan luar

negeri pada masa lalu dan pada masa kontemporer.

Netralitas sering dihubungkan dengan politik dan kebijakan luar negeri Swiss. Negara ini telah melakukan netralitas sejak abad ke-19. Dalam jurnal yang ditulis oleh Dietrich Schindler, yang berjudul "*Neutrality and Morality: Developments in Switzerland and in the International Community*", menjelaskan faktor-faktor dari netralitas yang dilakukan Swiss. Pertumbuhan dari netralitas Swiss bisa ditujukan untuk dua faktor, yaitu satu eksternal dan satu internal (Dietrich Schindler, 1998). Faktor pertama adalah faktor internal Swiss yang memiliki situasi geografis yang strategis. Swiss menjadi perlintasan orang-orang Eropa, sehingga teritorial Swiss menjadi strategis dan penting. Faktor kedua adalah struktur internal dari Swiss yang berkontribusi terhadap formasi dari netralitas Swiss memberikan kelonggaran bagi komunitas-komunitas kecil konglomerat dalam memelihara otonominya atau kewenangan mengatur sendiri.

Dietrich Schindler selanjutnya menjelaskan tiga komponen bersejarah dari kebijakan luar negeri Swiss setelah perang dunia kedua, yaitu netralitas, anti komunis dan integrasi ekonomi (Laurent Goetschel, Magdalena Bernath dan Daniel Schwarz, 2005). Konsep tersebut tentunya menjadi dasar yang memengaruhi kebijakan luar negeri Swiss sampai pada masa saat sekarang

ini, namun perkembangan dunia internasional mengubah kebijakan luar negeri Swiss ke arah kebijakan yang lebih fleksibel. Pasca perang dingin, perubahan kebijakan luar negeri merujuk pada pentingnya kebijakan luar negeri yang bersifat multilateral daripada bilateral. Swiss juga mempertimbangkan kondisi negara, yaitu wilayah teritorial dan populasi negara, dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Walaupun Swiss menggunakan konsep netralitas dalam kebijakan luar negeri, Swiss mengintegrasikan posisinya kedalam blok barat dan mempertimbangkan kepentingan bisnis sebagai sebuah integrasi kebijakan. Fleksibilitas pemerintah sangat diperlukan dalam menghadapi perubahan hubungan internasional pasca 1989 (keruntuhan Uni Soviet), mencari tatanan dunia baru, menghadapi integrasi Eropa dan peningkatan globalisasi.

Swiss memasukkan setiap dari ukuran-ukuran dalam kebijakan netralitas (*neutrality policy*), yaitu kesukarelaan dan hukum netralitas dalam menjamin efisiensi dan kredibilitas dari netralitas nya (Laurent Goetschel, Magdalena Bernath dan Daniel Schwarz, 2005). Kebijakan netralitas adalah tidak diatur secara legal dan berbeda dengan netralitas hukum, sehingga Swiss bebas mengadopsi kebijakan netralitas sesuai dengan peristiwa-peristiwa internasional. Dalam mempertimbangkan peristiwa-

peristiwa internasional, Swiss menggunakan kebijakan netralitas yang berbeda. Kebijakan netralitas yang diterapkan Konfederasi Swiss sampai dengan tahun 1920 bersifat komprehensif, dengan tidak terlibat dalam konflik antara negara-negara lain, seperti konflik militer, ekonomi dan politik. Berbeda dengan tahun sebelumnya, kebijakan netralitas Swiss ditandai dengan tetap mengambil bagian dari sanksi ekonomi yang diberlakukan oleh Liga Bangsa-bangsa (LBB) antara tahun 1920 dan 1938. Untuk alasan keamanan, kebijakan netralitas yang bersifat komprehensif atau disebut sebagai *integral neutrality policy* kembali dilakukan Swiss selama Perang Dunia II dan konflik Timur-Barat. Kerangka politik baru dibentuk pada akhir Perang Dingin pada tahun 1990, yang mana Swiss memiliki kebijakan netralitas yang berbeda dengan sebelumnya. Dalam menghadapi sanksi ekonomi yang dijatuhkan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada saat krisis Teluk, Swiss memutuskan untuk tidak mengadopsi. Namun, sejak tahun 2002, Swiss memiliki ikatan yang kuat dengan regulasi yang dikeluarkan PBB dan memiliki kewajiban untuk menerapkan sanksi yang dikeluarkan Dewan Keamanan PBB.

Jurg Martin Gabriel dan Thomas Fischer (2003), dalam bukunya yang berjudul "Swiss Foreign Policy 1945-2002", menjelaskan bahwa pendefinisian kembali

dasar dari konsep-konsep kebijakan luar negeri Swiss diawali dengan situasi dilematis Dewan Federal pada tahun 1993. Swiss tentunya tidak dapat sepenuhnya menggunakan konsep netralitas secara permanen dalam menghadapi dan merespon perkembangan permasalahan internasional yang terjadi. Swiss mengubah konsep netralitas tradisonal yang dahulunya lebih utopis menjadi lebih pragmatis. Tujuan dari kebijakan luar negeri Swiss berubah dengan tidak lagi menempatkan pemeliharaan dari kebebasan kedaulatan sebagai prioritas utama. Pertimbangan rasionalitas dan keterikat menjadi komponen-komponen penting yang diperhatikan Swiss dalam kebijakan luar negerinya. Perdamaian dan keamanan, kesejahteraan ekonomi, demokrasi dan hak asasi manusia, keadilan sosial dan keseimbangan ekologi menjadi tujuan-tujuan yang dipertimbangkan Swiss dalam pengambilan kebijakan luar negeri.

Dalam manuver politiknya, Swiss pernah menerapkan sanksi yang dijatuhkan organisasi internasional dengan alasan untuk memulihkan perdamaian, keamanan dan ketertiban internasional, yaitu sanksi ekonomi yang dijatuhkan Dewan Keamanan PBB, sebelum Swiss bergabung menjadi anggota PBB. Pemerintah Swiss memandang bahwa sanksi yang diterapkan Dewan Keamanan PBB tidak dianggap sebagai tindakan perang berdasarkan doktrin dan prakteknya pada tahun

1993 (Emily Munro, 2005). Oleh sebab itu, netralitas tidak dilanggar, ketika Swiss menerapkan sanksi PBB. Swiss juga berhak untuk mengikuti dan menerapkan secara bebas atau mandiri sanksi yang dijatuhkan oleh organisasi regional, yaitu Uni Eropa atau kelompok negara lain, ketika sanksi tersebut adalah sanksi non-militer. Dalam perkembangan selanjutnya, Swiss memiliki kewajiban untuk menerapkan resolusi Dewan Keamanan sejak bergabung menjadi anggota PBB pada tahun 2002. Selain itu, untuk kepentingan perdamaian dan keamanan internasional, Swiss tidak berada dalam posisi yang netral dalam keputusan-keputusan yang dibuat oleh Dewan Keamanan berdasarkan Bab VII dari Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa, seperti ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian dan tindakan agresi.

Dalam laporan yang dibuat oleh Federal Department of Foreign Affairs FDFA yang berjudul "*Foreign Policy Strategy 2012-2015*", Swiss membutuhkan kebijakan luar negeri yang jelas dalam menghadapi kompleksitas dan dinamisme dari lingkungan internasional (Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2012c). Dalam strategi kebijakan luar negerinya, Swiss melakukan perlindungan terhadap kepentingan nasional dan promosi terhadap nilai-nilai. Swiss menyadari bahwa kebebasan, kemakmuran dan keamanan dipengaruhi secara langsung oleh perkembangan tantangan global. Dalam

kebijakan luar negeri Swiss, upaya yang koheren, praktis dan efektif diperlukan dalam menghadapi tantangan-tantangan tersebut. Swiss menggunakan dasar-dasar yaitu, netralitas, aturan hukum, universalitas dan gagasan-gagasan yaitu, moralitas dan tanggung jawab. Terdapat empat *strategic axes* yang mendasari kebijakan luar negeri Swiss. Pertama, Swiss memelihara dan mengembangkan hubungan dengan negara-negara tetangga, serta menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang muncul dengan cepat. Dalam hubungannya dengan Eropa, Swiss mengatur dan memperdalam penjagaan ruang politik untuk manuver dan kepentingan ekonomi jangka panjang. Kedua, stabilitas Eropa menjadi komitmen dari Swiss. Ketiga, kemitraan strategis (*strategic partnership*) juga menjadi fokus yang akan dikembangkan dan diperluas oleh Swiss.

Pada akhirnya, karakteristik dari kebijakan luar negeri Swiss menjadi penting untuk dijelaskan. Laurent Goetschel, Magdalena Bernath dan Daniel Schwarz, dalam buku yang berjudul “Swiss Foreign Policy Foundations and Possibilities”, menjelaskan bahwa terdapat tiga karakteristik pada proses pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri Swiss (Laurent Goetschel, Magdalena Bernath dan Daniel Schwarz, 2005). Pertama, proses-proses pengambilan kebijakan domestik lebih jelas daripada proses pengambilan kebijakan luar

negeri. Kedua, eksekutif dan administrasinya adalah otoritas yang paling penting dalam pengambilan kebijakan luar negeri dan banyak usulan-usulan kebijakan luar negeri yang tidak masuk dalam diskusi di parlemen. Ketiga, dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri, Federal Department of Economic Affairs (DEA) lebih sering daripada Federal Department of Foreign Affairs (DFA).

Berdasarkan rangkuman beberapa referensi diatas, politik dan kebijakan luar negeri Swiss berkembang secara dinamis. Konsep netralitas Swiss tidak dipahami secara kaku, yang mana Swiss mengalami dinamika dalam menentukan sikap politik dan kebijakan luar negeri. Dalam menghadapi kompleksitas dan dinamisme lingkungan internasional, Swiss membutuhkan kebijakan luar negeri yang jelas. Dari beberapa referensi diatas, dapat disimpulkan bahwa negara memainkan peranan utama dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Swiss. Negara meletakkan kepentingan nasional sebagai prioritas utama dalam kebijakan luar negeri. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, pola kebijakan luar negeri Swiss yang dinamis pada masa lalu merefleksikan kebijakan luar negeri pada masa kontemporer. Dinamika tersebut dipengaruhi oleh pertimbangan kepentingan nasional dalam setiap kebijakan yang ingin diambil. Selain itu, negara memiliki peranan yang sangat penting dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri.

Berdasarkan rangkuman literatur-literatur diatas, negara menjadi aktor penting dalam mencapai kepentingan politik, ekonomi dan keamanan.

METODE RISET

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yang berusaha mencari dan memahami makna dibalik data-data dan fakta yang tersedia. Teknik pengumpulan data menggunakan metode studi kepustakaan yang mengumpulkan data dari berbagai literatur yang relevan dengan fokus bahasan dalam tulisan. Adapun kerangka pemikiran yang menjadi acuan dalam penelitian ini adalah perspektif Neoliberalisme sebagai paradigma dalam melihat fenomena. Untuk mendukung perspektif Neoliberalisme tersebut, juga digunakan konsep Aktor Rasional dan Teori Permainan.

Semua elemen dalam kerangka riset ini saling berkaitan dan menguatkan antara satu dengan yang lainnya, serta tidak bisa dilihat secara parsial melainkan secara utuh dan keseluruhan.

HASIL DAN ANALISIS

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan perspektif neoliberalisme. Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, Swiss menghadapi situasi dalam hubungan internasional yang dilematis, yang mana krisis di Ukraina mengharuskan Swiss memilih

sikap dan perilaku yang tepat. Kesimpulan dari tinjauan pustaka diatas juga mendukung penggunaan perspektif neoliberalisme, karena keterlibatan aktor negara dan negara dalam politik dan ekonomi menjadi pertimbangan rumit dalam menentukan kepentingan nasional dalam kebijakan luar negeri Swiss. Selain itu, tinjauan pustaka diatas juga menunjukkan bahwa negara dalam memutuskan politik dan kebijakan luar negeri tidak kaku dengan konsep netralitas, akan tetapi bersifat dinamis. Menurut Vinsensio Dugis (2016) dalam bukunya yang berjudul "Teori Hubungan Internasional Perspektif-perspektif Klasik", rasionalitas dan perikatan menjadi pertimbangan dalam neoliberalisme. Neoliberalisme menolak negara sebagai aktor tunggal, memandang urgensi aktor-aktor non negara dan pentingnya organisasi internasional dalam hubungan kerja sama antar negara (Dugis, 2016, 109-110). Dalam merespon krisis di Ukraina, Swiss mempertimbangkan suatu pilihan rasional dari berbagai pilihan dalam menghadapi krisis Ukraina. Pertimbangan dalam pengambilan kebijakan yang rasional dan tepat menjadi poin penting. Penulis memfokuskan keterlibatan berbagai aktor yang mempengaruhi mempengaruhi proses pengambilan kebijakan Swiss.

Dalam bukunya, Dugis (2016) mengutip empat asumsi dari neoliberalisme yang disampaikan Steven Lamy (hal.112-

113). Pertama, negara tidak menjadi satu-satunya aktor yang berpengaruh, meskipun aktor kunci, karena aktor ini harus memaksimalkan kepentingannya berbagai isu dalam hubungan internasional. Kedua, rasionalitas membuat negara harus memaksimalkan dalam pencarian keuntungan absolut melalui kerja sama dalam lingkungan yang kompetitif. Ketiga, ketidakpatuhan dan kecurangan menjadi hambatan terbesar dalam kerja sama, sehingga kehadiran organisasi internasional dapat menyelesaikan permasalahan ketidakpatuhan dan kecurangan. Keempat, dalam menghadapi permasalahan kerja sama, institusi internasional menjamin kepentingan negara pada level internasional dan negara mengalihkan sumber yang dimilikinya ke institusi jika keuntungan bersama dapat dicapai melalui cara tersebut.

Dalam pandangan neoliberalisme, Swiss sebagai sebuah negara menjadi aktor kunci dalam menentukan kebijakan yang rasional dengan keuntungan absolut dalam menghadapi krisis di Ukraina. Untuk menjelaskan lebih jauh pilihan-pilihan dilematis yang dihadapi Swiss, teori permainan digunakan sebagai instrumen analisis.

Graham T. Allison menjelaskan bahwa terdapat tiga model pendekatan yang bisa digunakan dalam menganalisis kebijakan luar negeri suatu negara, yang mana salah satu

model yang bisa digunakan adalah model aktor rasional (Alex Mintz dan Karl DeRouen, 2010). Proses pengambilan kebijakan luar negeri dapat dijelaskan dengan menggunakan model aktor rasional sebagai model analisis. Model ini mempertimbangkan analisis lingkungan internal dan eksternal dalam pengambilan keputusan yang dilakukan *decision makers* untuk melahirkan kebijakan luar negeri yang paling sesuai bagi suatu negara dalam mengejar kepentingan nasionalnya. Selain itu, dalam pandangan rasionalis, suatu negara mengeluarkan kebijakan luar negeri berdasarkan pertimbangan kerugian-kerugian yang paling sedikit atau paling minimal dari pilihan-pilihan yang ada. Dalam menghadapi situasi yang dilematis, Swiss mempertimbangkan kepentingan nasionalnya. Swiss mempertimbangkan kerugian dan keuntungan dari pilihan-pilihan kebijakan luar negerinya terhadap Rusia. Selain pertimbangan domestik, pengaruh dari AS, Uni Eropa dan Rusia juga menjadi pertimbangan Swiss dalam memutuskan kebijakan yang rasional dan tepat.

Model aktor rasional berkaitan erat dengan *game theory* atau teori permainan dalam menganalisis pilihan yang rasional atau risikonya paling minimal dari beberapa pilihan yang ada. Teori permainan dapat diaplikasikan kedalam penelitian ilmu sosial, walaupun teori ini awalnya berasal dari teori

di bidang eksakta. Teori permainan menganalisis fenomena yang diteliti dengan penggunaan logika atau akal sehat untuk menentukan pilihan yang memiliki resiko kerugian yang paling kecil daripada pilihan yang memiliki resiko kerugian yang besar. Dalam penelitian ini, teori permainan *Prisoner's dilemma* sangat relevan untuk digunakan, karena teori ini dapat menganalisis pilihan-pilihan kebijakan dilematis yang dihadapi oleh Swiss dalam merespon krisis Ukraina.

Dilamma Kebijakan Swiss

Dalam skenario permainan *Prisoner's dilemma*, ada dua tersangka yang ditahan, karena melakukan kejahatan (Alex Mintz dan Karl DeRouen, 2010). Polisi melakukan interogasi dua tersangka tersebut, yang mana interogasi dilakukan secara terpisah. Dua tersangka tersebut memiliki pilihan untuk bersaksi (bekerja sama) atau tidak antara satu dan lainnya. Dua tersangka tersebut harus berhati-hati untuk menentukan pilihannya masing-masing, karena tidak ada jaminan loyalitas antara satu dan lainnya. Proses pengambilan keputusan bersifat tertutup antara tersangka satu dan tersangka dua, karena mereka tidak berkomunikasi. Pemilihan hasil keputusan yang baik harus dilakukan untuk menghindari kerugian-kerugian yang bisa terjadi.

Gambar 1.1: Model *Prisoner's Dilemma* dalam Hubungan Antara Swiss dan Uni Eropa

		Uni Eropa	
		Cooperate	Defect
Swiss	Cooperate	1, 1	3,0
	Defect	0,3	2,2

Sumber : Dikelola berdasarkan buku dari Alex Mintz dan Karl DeRouen, 2010, hal. 65

Berdasarkan model tersebut, Swiss dan Uni Eropa diumpamakan sebagai dua aktor. Model ini mengilustrasikan empat alternatif kebijakan yang dapat dipertimbangkan Swiss dalam kebijakan luar negerinya. Pertama, Swiss mendapatkan 1 tahun penjara dan Uni Eropa mendapatkan juga mendapatkan hal yang sama jika Swiss menjatuhkan sanksi terhadap Uni Eropa. Berikut ini pertimbangan-pertimbangan rasional opsi pertama dari dua belah pihak:

1. Dari sisi Swiss, Uni Eropa menjadi mitra utama Swiss dalam perdagangan dan investasi asing, dan organisasi ini juga memandang Swiss sebagai mitra dagang keempat (European Commission, 2021). Uni Eropa adalah organisasi regional yang terdiri dari

beberapa negara Eropa, sehingga Swiss harus berhati-hati untuk menentukan sikap dan perilaku dalam hubungannya dengan organisasi regional ini. Kimia/farmasi, produk-produk kesehatan, mesin, alat-alat dan jam adalah produk dagang Swiss yang diekspor ke Uni Eropa. Opsi ini memperburuk hubungan diplomatik antara Swiss dan Rusia. Alternatif ini tentunya berisiko merusak Memorandum of Understanding (MoU) antara Swiss dan Rusia yang ditandatangani pada tahun 2007. Selama dua abad lebih, Swiss dan Russia menjalin hubungan diplomatik dan MoU pada tahun 2007 menjadi basis kerja sama antara dua negara (Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2021). Banyak kepentingan-kepentingan yang dibagi oleh kedua negara tersebut. Selain itu, Swiss menghadapi juga menghadapi risiko sanksi balasan dari Rusia.

2. Dari sisi Uni Eropa, organisasi regional ini mendesak Swiss untuk menelaraskan program sanksi yang dijalankan Uni Eropa dan mencegah pengelakan dari Swiss pada tahun 2017 (MME, 2021). Organisasi regional ini menginginkan Swiss untuk mendukung program-program sanksi yang dijatuhkan Uni Eropa terhadap Rusia.

Pada tahun 2017, Uni Eropa memperpanjang ukuran-ukuran pembatasan terhadap pasar, perusahaan dan perbankan dalam sanksi Ekonomi terhadap Rusia dalam merespon krisis Ukraina (European Council, 2021). Disamping itu, Uni Eropa juga mendapatkan kerugian dari sanksi yang diberikan terhadap Rusia. Pada tahun 2015, pemberitaan Newsweek menyebutkan bahwa Uni Eropa mengalami kerugian 100 Milyar Euro dari sanksi tersebut (Newsweek, 2015). Dalam menyikapi krisis Ukraina, Uni Eropa konsisten dalam mendukung sanksi terhadap Rusia, sehingga organisasi ini menarik dukungan Swiss untuk bekerja sama dan menyadari dampak ekonomi yang dihasilkan dari sikap dan perilakunya terhadap Rusia.

Alternatif kedua, Swiss mendapatkan 3 tahun penjara dan Uni Eropa mendapatkan 0 tahun penjara jika Swiss tidak menjatuhkan sanksi terhadap Rusia. Berikut ini pertimbangan-pertimbangan rasional opsi kedua:

1. Dari sisi Swiss, penolakan kerja sama sanksi terhadap Rusia dengan Uni Eropa menimbulkan konsekuensi dalam hubungan antara Swiss dan Uni Eropa. Sebagai mitra strategis Swiss dalam perdagangan dan investasi asing, Uni

Eropa menjadi penting bagi Swiss (European Commission, 2021). Pada tahun 2017, Uni Eropa mendesak Swiss menyetujui program sanksinya terhadap Rusia untuk mencegah pengelakan sanksi dari Swiss (MME, 2021). Swiss akan mendapatkan kerugian dalam bidang ekonomi dan politik dengan mengabaikan desakan Uni Eropa, karena Swiss telah membangun hubungan kerja sama yang baik dengan Uni Eropa. Sebaliknya, Swiss mendapatkan keuntungan apabila Swiss bekerja sama dalam mendukung Sanksi seperti yang telah dijelaskan pada alternatif pertama.

2. Dari sisi Uni Eropa, organisasi ini mendukung sepenuhnya sanksi terhadap Rusia dalam kaitannya dengan krisis Ukraina. Berdasarkan publikasi Atlantic Council, sanksi barat menjadi efektif dalam beberapa hal (Atlantic Council, 2021). Pertama, Rusia menghentikan serangan militer terhadap Ukraina pada musim panas tahun 2014 setelah diumumkan sebelumnya. Kedua, sanksi berdampak pada pertumbuhan ekonomi Rusia yang rendah dan tidak akan naik sampai dengan penghentian sanksi. Disamping itu, Uni Eropa juga mendapatkan kerugian dari sanksi yang diberikan terhadap Rusia. Pada tahun 2015, pemberitaan Newsweek

menyebutkan bahwa Uni Eropa mengalami kerugian 100 Milyar Euro dari sanksi tersebut (Newsweek, 2015).

Selain itu, Alternatif ketiga adalah Swiss menjatuhkan sanksi terhadap Rusia, sedangkan Uni Eropa tidak menjatuhkan sanksi terhadap Swiss. Swiss mendapatkan 0 tahun penjara dan Uni Eropa mendapatkan 3 tahun penjara. Berikut ini pertimbangan-pertimbangan rasional opsi ketiga:

1. Dari sisi Swiss, sanksi yang dijatuhkan kepada Rusia berdampak positif terhadap hubungannya dengan Uni Eropa seperti yang dijelaskan pada alternatif pertama diatas. Alternatif ini mengukuhkan kesetiaan Swiss sebagai mitra Uni Eropa dalam hubungan internasional.
2. Dari sisi Uni Eropa, penolakan sanksi kepada Rusia adalah hal yang tidak mungkin dilakukan, karena selama ini organisasi internasional ini mengatur dan mengeluarkan sanksi terhadap Rusia dalam krisis Ukraina.

Alternatif terakhir adalah Swiss dan Rusia tidak saling bekerja sama dalam merespon krisis Ukraina, dengan nilai (2,2). Berdasarkan sikap-prilaku Swiss dan Uni Eropa, alternatif ini sangat sulit terjadi, karena Uni Eropa mendukung sanksi kepada Rusia dalam krisis Ukraina. Walaupun Swiss menghadapi dilemma dalam kebijakan sanksi

terhadap Rusia, Uni Eropa tidak pernah mengubah sikap dan perilaku dalam menghadapi krisis Ukraina.

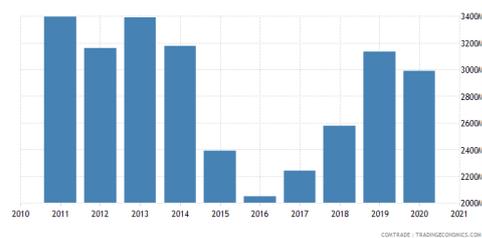
Dalam proses pertimbangan pengambilan kebijakan diatas, Swiss memandang bahwa politik netralitasnya tidak menjadi satu-satunya pertimbangan utama, tetapi negara ini mempertimbangkan aktor non-negara yang terlibat seperti individu-individu dan perusahaan-perusahaan yang berimplikasi dengan sanksi Uni Eropa. Itu sejalan dengan pendapat neoliberalisme yang menolak negara sebagai aktor tunggal dan memandang urgensi aktor-aktor non-negara dalam hubungan internasional. Swiss beberapa kali mengadopsi ukuran-ukuran sanksi Uni Eropa untuk menghindari pelanggaran sanksi yang dilakukan Rusia melalui Swiss. Itu bertujuan untuk melindungi sektor swasta dari dampak sanksi Uni Eropa.

Berdasarkan asumsi neoliberalisme, ada beberapa hal yang menjadi alasan mengapa Swiss bersikap dan berperilaku dilematis dalam menghadapi sanksi Uni Eropa terhadap Rusia. Walaupun Swiss menggunakan politik netralitas dalam hubungannya dengan negara lain, negara ini bersikap dan berperilaku dinamis dalam hubungannya dengan negara lain. Pada prakteknya, Swiss mempertimbangkan dampak-dampak dari sanksi Uni Eropa kepada Rusia yang berpengaruh terhadap Swiss. Swiss memaksimalkan kepentingannya

berbagai isu dalam hubungan internasional dan tidak hanya konsisten dengan politik netralitas.

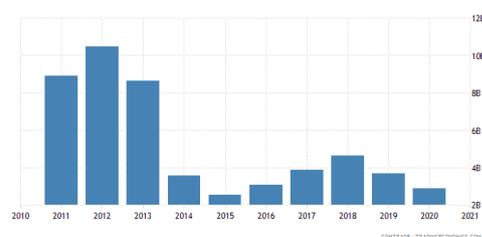
Bagi Swiss, Rusia merupakan negara prioritas dalam perdagangan internasional. Selain itu, Swiss juga memandang Rusia sebagai bagian penting dari dinamika keamanan dunia khususnya wilayah Eropa, mengingat Rusia merupakan salah satu anggota tetap Dewan Keamanan PBB. (Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2021) Dengan situasi demikian, maka pendekatan neoliberalisme sangat rasional bagi Swiss, mengingat posisi Rusia dalam dinamika keamanan dan prioritas perdagangannya.

Lebih jauh, dalam aspek perdagangan, Swiss bisa dikatakan lebih bergantung pada Rusia dibandingkan Rusia pada Swiss. Kondisi ini bisa dilihat pada grafik di bawah ini



Gambar 2 : Ekspor Swiss ke Russia

Sumber: tradingeconomics.com



Gambar 3 : Ekspor Russia ke Swiss

Sumber: tradingeconomics.com

Melihat perbandingan kuantitas ekspor kedua negara, bisa diketahui bahwa Swiss memang membutuhkan Rusia sebagai pasar bagi produksi dalam negerinya. Sehingga kondisi ini membuat Swiss tidak bisa bersikap terlalu koersif atau tegas konfrontasi terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Rusia. Dikhawatirkan apabila seandainya Swiss mengambil langkah konfrontatif terhadap Rusia, maka arus perdagangan khususnya ekspor ke Rusia akan terganggu yang jelas akan merugikan Swiss sebagai negara. Sehingga dalam kasus krisis Ukraina, maka Swiss mengambil langkah-langkah yang cenderung pragmatis.

Dalam menghadapi situasi dilematis dari sanksi yang dijatuhkan kepada Rusia, Swiss mengadopsi ukuran-ukuran sanksi Uni Eropa walaupun Swiss tidak menyatakan secara tegas mendukung sanksi Uni Eropa. Dalam dunia yang kompetitif, Swiss harus memutuskan secara rasionalitas untuk memaksimalkan dalam pencarian keuntungan absolut melalui kerja sama dalam lingkungan yang kompetitif. Sebagai mitra dalam perdagangan dan investasi, Swiss memandang Uni Eropa sebagai mitra strategis (European Commission, 2021). Uni Eropa adalah organisasi regional yang terdiri dari beberapa negara Eropa, sehingga Swiss harus berhati-

hati untuk menentukan sikap dan perilaku dalam hubungannya dengan organisasi regional ini. Kimia/farmasi, produk-produk kesehatan, mesin, alat-alat dan jam adalah produk dagang Swiss yang diekspor ke Uni Eropa.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis kerangka teori diatas, Penulis menyimpulkan bahwa Swiss memilih untuk tidak secara tegas menolak atau mengikuti sanksi Uni Eropa kepada Rusia dalam krisis Ukraina. Selama lebih dari setengah dekade, Swiss tetap mengadopsi ukuran-ukuran tertentu dalam sanksi Uni Eropa dengan alasan untuk menghindari pengelakan Rusia. Dalam perkembangannya, Swiss juga menginginkan berakhirnya sanksi kepada Rusia. Dalam hubungannya dengan Eropa dan Rusia, Swiss bersikap dan berperilaku pragmatik, karena Swiss hanya memandang permasalahan krisis Ukraina dari kepentingan nasional Swiss dalam aspek ekonomi dan politik. Sebagai negara yang dikenal netral dalam politik, Swiss idealnya menunjukkan sikap dan perilaku politik yang konsisten dalam menghadapi permasalahan internasional. Ini menjadi tantangan besar bagi Swiss dalam menjalankan politik netralitasnya. Dalam sistem internasional yang anarki, politik netralitas direalisasikan dengan sikap dan perilaku yang adil. Berdasarkan sikap dan perilaku Swiss dalam krisis Ukraina, politik netralitas dapat luntur

apabila ego sentris negara dengan kepentingan nasionalnya menjadi prioritas utama.

DAFTAR PUSTAKA

“Switzerland Will not Impose Sanctions Against Russia Because of Crimea”, *News.am*, 19 Maret 2014, <<http://news.am/eng/news/199661.html>>,

Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-impact-of-western-sanctions-on-russia/>

BBC. 2014a. “Switzerland adopts Russia blacklist over Ukraine crisis”, 5 Agustus 2014. Tersedia dalam <https://www.bbc.com/news/world-europe-28659402>

BBC. 2014b. “Swiss Sanctions Dilemma Over Russia”, 19 Agustus 2014. Tersedia dalam <<http://www.bbc.com/news/business-28833360>>

Danske Bank Market, “*The Ukrainian Crisis*”, <http://www.hse.ru/data/2014/08/13/1313901135/Research_UkrainianCrisis_120814.pdf>, [diakses 24 Oktober 2014].

European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/>

European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/17/russia-the-eu-prolongs-economic-sanctions-for-another-six-months/>

Federal Department of Foreign Affairs FDFA, <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/dossiers/alle-dossiers/200-years-switzerland-russia.html>

Federal Department of Foreign Affairs FDFA, “*Bilateral relations Switzerland–Russia*”, <<https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/representations-and-travel-advice/russia/switzerland-russia.html>>

Gabriel, Jurg Martin dan Fischer, Thomas, 2003. *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*. New York: Palgrave MacMillan.

Jackson, Robert dan Sorensen, Georg, 2009. *Pengantar Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Laurent Goetschel, Magdalena Bernath dan Daniel Schwarz, 2005. *Swiss Foreign Policy Foundations and Possibilities*. London : Routledge.

Mansbach, Richard W. dan L. Rafferty, Kirsten, 2008. *Introduction to Global Politics*, New York: Routledge.

- Martin Griffiths, 2008. *Fifty Key Thinkers in International Relation*, Second Edition. New York: Routledge.
- Mintz, Alex dan DeRouen, Karl, 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- MME,
https://www.mme.ch/en/magazine/magazine-detail/url_magazine/eu_urges_switzerland_to_intensify_cooperation_on_sanctions/
- Munro, Emily. 2005. *Challenge to Neutral and Non-Aligned Countries in Europe and Beyond*, (Geneva: Geneva Centre For Security Policy.
- Newsweek,
<https://web.archive.org/web/20170602183322/http://europe.newsweek.com/russian-sanctions-could-cost-europe-100-billion-328999>
- Reuters, 6 Maret 2015,
<https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-Swiss-idUSKBN0M21NC20150306>
- Schindler, Dietrich, 1998. "Neutrality and Morality: Developments in Switzerland and in the International Community, *American University International Law Review*, Vol.14, Issue 1.
- Sputnik News, 16 November 2020,
<https://sputniknews.com/europe/202010161080789312-switzerland-imposes-sanctions-against-russian-entities-over-crimean-bridge-construction/>
- The Federal Authorities of The Swiss Confederation, "Situation in Ukraine: Federal Council decides on further measures to prevent the circumvention of international sanctions", <
<https://www.admin.ch/gov/en/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-54221.html> >,
- Trading Economics, "Russia Exports to Switzerland",
<https://tradingeconomics.com/russia/exports/switzerland>
- Trading Economics, "Switzerland Exports to Russia",
<https://tradingeconomics.com/switzerland/exports/russia>