

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Jumlah terorisme di Jerman mengalami kenaikan yang cukup signifikan setelah tahun 2015. Pada tahun 2015 sampai 2016 menurut Global Terrorism Index yang merupakan laporan yang dikeluarkan oleh Institute for Economic and Peace mengatakan bahwa Jerman mengalami kenaikan peringkat dimana di akhir tahun 2015 Jerman berada di peringkat 41 dengan status *Highest Impact of Terrorism* dan menjadi peringkat 38 di tahun 2016 dengan status sama (IEP, 2017). Jerman memiliki definisi dalam menggambarkan suatu tindakan terorisme. *Strafgesetzbuch* (StGB) yang merupakan kitab undang-undang yang mengatur kode-kode dalam hukum Jerman yang terdapat pada pasal 129a mengenai organisasi terorisme mengatakan bahwa tindakan terorisme adalah kegiatan yang dilakukan kelompok ataupun individu dan berpartisipasi pada organisasi dengan tujuan melakukan kejahatan berat, seperti pembunuhan, penganiayaan, penyanderaan yang semuanya bertujuan untuk mengganggu keamanan dan merusak struktur politik. Bahkan, apabila seorang individu terbukti mendukung organisasi terorisme tanpa ikut dalam kegiatan terorisme dapat dikatakan sebagai tindakan terorisme dan akan menghadapi hukum pidana (Federal Ministry of Justice, 2021).

Kenaikan jumlah terorisme bukan hanya terjadi di Jerman. Pada tahun 2015-2016 Eropa menghadapi jumlah kenaikan pengungsi yang sangat besar. Hal ini terjadi dikarenakan konflik di Suriah yang pada akhirnya membawa

banyak pengungsi pergi ke Eropa dan menimbulkan krisis imigran di Eropa (Brady, 2017). Dalam hal ini penulis ingin berfokus pada krisis meningkatnya terorisme karena imigran yang semakin banyak masuk ke Jerman di tahun 2015. Tahun 2015 Jerman dipimpin oleh seorang Kanselir yang bernama Angela Merkel. Peningkatan pengungsi Jerman diakibatkan oleh dikeluarkannya kebijakan open door policy atau dalam bahasa Jerman disebut *Flüchtlinge Willkommen* (Welcome to Refugees) oleh Angela Merkel (Khaira A. , 2022). Jerman tidak membatasi pengungsi yang ingin mencari suaka di Jerman sehingga hal ini yang membuat para pengungsi mencari suaka di Jerman. Keuntungan yang didapat oleh pengungsi sangat banyak seperti rumah sementara, uang tunjangan, izin kerja, serta pelatihan bahasa agar mereka dapat beradaptasi dengan budaya setempat (Khaira A. , 2022). Melalui kebijakan ini tercatat ada sekitar 890.000 orang pengungsi yang datang ke Jerman untuk mencari suaka, dan ini merupakan angka terbesar bila dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya (Assilmy, 2023).

Seiring bertambahnya pengungsi yang mencari suaka di Jerman, angka kriminalitas ikut bertambah dan menjadi isu yang krusial bagi keamanan Jerman. Pada tahun 2015 terjadi penusukan polisi yang dilakukan oleh ekstremis islamis yang bernama Rafik Yousef yang berniat untuk menyebarkan teror (BBC News, 2015). Pada November 2015 di Hannover, Jerman terjadi peletakan bom di lokasi dekat stadion bola di mana akan dilakukannya pertandingan antara Jerman dan Belanda dan terpaksa harus dihentikan, serta polisi melakukan evakuasi (Assilmy, 2023). Pada tahun 2016 terjadi kembali

penusukan kepada seorang polisi yang dilakukan oleh seorang anak perempuan berumur lima belas tahun yang bernama Safia S, dimana Safia menerima perintah dari kelompok teroris ISIS (Sueddeutsche Zeitung, 2016). Saudara Safia S yaitu Saleh S juga ikut dalam aksi terorisme yang terjadi di pusat perbelanjaan Hannover. Saleh S terbukti bersalah dalam tujuh kasus percobaan pembunuhan. Saleh S melemparkan dua bom molotov ke pintu masuk mall tersebut. Saleh S juga bersaksi dalam pengadilan bahwa dia berencana untuk membunuh sebanyak mungkin dengan alasan kepentingan kelompok teroris (Franfurter Allgemeine Zeitung, 2017).

Tabel 1. 1 Kasus Kriminal dan Terorisme di Jerman Tahun 2016-2021

Tahun	Jenis Kriminal
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Pembakaran: Saleh S melempar dua bom molotov di pintu masuk pusat perbelanjaan. • Penusukan: Safia S melakukan penusukan kepada anggota kepolisian • Serangan Bom: 2 pemuda melemparkan bom ke Kuil Sikh di Essen • Serangan Truk: Anis Amri, membunuh 12 orang dan melukai 49 orang dengan cara menabrak menggunakan truk di Pasar Natal Berlin
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Penusukan: Penusukan di Hamburg yang menewaskan seorang pria dan melukai 6 orang
2018	-
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Rencana Pengeboman: Polisi menangkap pemuda asal Siria di Berlin dengan perencanaan aksi teroris dan sedang dalam perakitan bom serta senjata.
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Penabrakan: Seorang pemuda asal Iraq melakukan penabrakan di jalan tol. Melukai 6 pengendara motor di <i>Bundesautobahn 100</i> Berlin yang merupakan jalan tol.

	<ul style="list-style-type: none"> • Penusukan: Pencari suaka asal Siria melakukan penusukan kepada turis yang merupakan bagian dari Islam Ektremis.
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Penusukan: Dilakukan oleh seorang dari kelompok Islamis di kereta api Bavaria.

Sumber: (Frankfurter Allgemeine, 2017), (The Local Germany, 2016), (TZ Deutschland, 2016), (BBC, 2016), (Deutsche Welle, 2017), (US Department of State, 2019), (BBC, 2020), (The Wall Street Journal, 2020), (Bundesamt fur Verfassungsschutz, 2021)

Melalui grafik di atas dapat dilihat bahwa di tahun 2015 ke tahun 2016 terjadi peningkatan yang signifikan pada angka kriminal sejak disahkannya kebijakan *open door policy*.

Aksi terorisme ini bisa terjadi di Jerman dikarenakan kelompok terorisme yang mengirimkan beberapa partisipannya untuk menyusup di antara para pengungsi (Reuters, 2015). Kepala Badan Intelijen Domestik Jerman mengatakan bahwa tidak hanya Jerman yang disusupi oleh kelompok terorisme, tetapi telah seluruh Eropa. Pada Januari 2015 ISIS juga mengklaim bahwa mereka mengirimkan 4.000 pejuang ke Eropa melalui Turki (Crone & Falkentoft, Europe's Refugee Crisis and the Threat of Terrorism, 2017). *Bundesamt fur Verfassungsschutz* (BfV) atau Kepala Badan Intelijen Domestik Jerman juga menemukan beberapa fakta bahwa kelompok teroris ini juga mengambil kesempatan dengan memberikan bantuan-bantuan kepada para pengungsi untuk mengambil hati para pengungsi. Aksi ini dilakukan oleh kelompok teroris di beberapa Masjid yang ada di Jerman dan mempengaruhi para pengungsi dengan doktrin yang biasa dilakukan oleh kelompok teroris ini untuk melancarkan misinya menyebar teror di Eropa (Reuters, 2015).

Tabel 1. 2 Ranking GTI Skor Tahun 2015-2022

Country	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022
Canada	66	66	57	54	56	48	54
France	29	23	30	36	38	35	34
Germany	41	38	39	44	48	33	35
New Zealand	112	104	114	122	42	41	46
Norway	75	130	123	128	87	77	49
Sweden	46	52	51	56	61	69	64
United Kingdom	34	35	28	28	30	31	42
United States of America	36	32	20	22	29	28	30

Sumber: (Stempień, 2024)

Pada gambar 1.1 menunjukkan peringkat Jerman yang naik sangat drastis di tahun 2015 ke 2016 jika dilansir dari *Global Terrorism Index* yang menunjukkan urgensi bagi negara Jerman pada masalah keamanan terkait terorisme.

Meningkatnya angka pengungsi yang sejalan dengan meningkatnya angka kriminal serta terorisme menimbulkan kekhawatiran tersendiri bagi warga Jerman, serta ketidakpuasan rakyat Jerman dengan adanya kebijakan *Open Door Policy*. Adanya peningkatan angka terorisme di Jerman menunjukkan adanya urgensi untuk merevisi buku kebijakan mengenai pertahanan dan keamanan di Jerman yang bernama *Weissbuch*. *White paper Weissbuch* ini dikeluarkan setiap 10 tahun sekali, dan saat ini *white paper* yang masih digunakan Jerman dalam bidang pertahanan adalah *Weissbuch 2016*. Fokus dari *Weissbuch 2016* dan edisi sebelumnya yaitu *Weissbuch 2006* berbeda karena adanya ancaman yang berbeda sehingga membutuhkan pembaruan fokus (Bundesministerium der Verteidigung, 2023). Fokus dari *Weissbuch 2006* cenderung pada keamanan internasional dikarenakan

serangan 9/11 dan dunia dalam darurat teroris, sehingga membuat Jerman memperbarui *Weissbuch* untuk menghadapi masalah terorisme di timur tengah bersama NATO sebagai aliansi utama Jerman.

Weissbuch 2016 memiliki fokus yang berbeda dibandingkan dengan *Weissbuch* sebelumnya. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan permasalahan keamanan yang tidak dapat terprediksi oleh Pemerintah Jerman. Pada hal ini peneliti melihat adanya pergeseran kebijakan luar negeri dengan momentum disahkannya kebijakan *Open Door Policy* yang menimbulkan permasalahan baru di Jerman. Peneliti akan membuat pergeseran-pergeseran tersebut melalui tabel di bawah ini.

Tabel 1. 3 Perbandingan Pergeseran Kebijakan Luar Negeri Kontraterorisme Jerman

Aspek	<i>Weissbuch</i> 2006	<i>Weissbuch</i> 2016
Scope of Threat	<ul style="list-style-type: none"> • Terorisme sebagai ancaman eksternal global, fokus pada Al-Qaeda dan serangan besar pasca-9/11. 	<ul style="list-style-type: none"> • Terorisme transnasional dan domestik, fokus pada ISIS, diperburuk oleh migrasi tak terkendali pasca-"<i>Open Door Policy</i>" 2015. Serangan sudah masuk ke Jerman dan negara EU lainnya melalui migran.
Strategic Approach	<ul style="list-style-type: none"> • Pendekatan "<i>Sicherheit durch Stabilität</i>", menekankan stabilisasi wilayah konflik untuk mencegah basis teroris • Berfokus dengan kerjasama dengan NATO untuk melawan terorisme. Tidak dengan upaya pertukaran informasi melalui intelijen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendekatan "<i>Integrierte Sicherheit</i>", mengintegrasikan KLN, keamanan domestik, dan stabilisasi wilayah sumber migrasi. • Memperluas tugas <i>Bundeswehr</i> dengan melindungi masyarakat dari adanya tindakan terorisme baik di dalam negeri maupun dari luar negeri bekerjasama dengan UE dan NATO
Role of <i>Bundeswehr</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus pada misi eksternal untuk stabilisasi (Afghanistan), dengan peran anti-terorisme tidak langsung. • Tidak ada peran domestik untuk anti-terorisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bundeswehr</i> mendapat tugas penting untuk menjaga keamanan di dalam negeri dan luar negeri dan pemerintah memberikan pengembangan fasilitas serta teknologi untuk <i>Bundeswehr</i> melakukan misi menjaga stabilitas keamanan negara.

International Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama difokuskan pada lingkup NATO, PBB, EU dalam hal menjaga keamanan. • Tidak adanya kerjasama yang berfokus pada ancaman migrasi dan terorisme dalam negeri 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama tetap bersama dengan NATO dan EU namun fokus yang berbeda dengan mengandalkan NATO serta EU sebagai aliansi untuk menjaga keamanan pada setiap anggotanya, sehingga Jerman juga dapat memperkuat keamanan domestiknya.
Migration and Terrorism Link	<ul style="list-style-type: none"> • Permasalahan migrasi tidak ada hubungannya dengan terorisme, dan mengatasinya dengan membantu negara asal migrasi tersebut untuk menciptakan kehidupan yang layak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrasi tak terkendali dianggap sebagai faktor risiko terorisme, terkait dengan "<i>Open Door Policy</i>" 2015 • Jerman juga bekerjasama dengan OSZE untuk mengatasi permasalahan terorisme yang diakibatkan migrasi.

Sumber: (Weißbuch , 2006); (Weißbuch, 2016)

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa fokus kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman telah berubah karena adanya permasalahan baru yang kemunculannya tidak dapat terprediksi dan diperkuat dengan adanya momentum kebijakan *Open Door Policy* yang disahkan oleh Angela Merkel

Guna mempertegas skripsi ini, maka menilik pada tulisan terdahulu, penulis menemukan bahwa adanya ketidakpuasan masyarakat Jerman terhadap kebijakan *open door policy* sehingga mempengaruhi keadaan sosial di Jerman serta politik. Meningkatnya angka kriminalitas serta terorisme membuat warga resah yang membuat Jerman harus meninjau ulang kebijakan *open door policy* dengan kebijakan kontaterorisme Jerman agar dapat memperbaiki masalah yang telah terjadi karena kebijakan tersebut (Andiyani, 2024). Dalam jurnal *Terrorism and Counterterrorism In Continental Europe*, di awal tahun 2016 negara-negara Eropa menunjukkan bahwa isu terorisme menjadi agenda politik khususnya Jerman. Adanya aksi terorisme yang dilakukan oleh IS di Eropa membuat Jerman memperbarui kebijakan kontraterorisme. Jerman juga

berencana akan mengirim pasukannya ke daerah konflik serta membawa isu ini hingga kepada aliansi seperti UE untuk memfokuskan negara-negara UE pada terorisme yang terjadi di banyak negara Eropa (Renard, 2017)

Tidak hanya itu, penulis menemukan bahwa dengan adanya ancaman teroris di EU yang sangat serius dimana tidak hanya Jerman yang mendapat serangan-serangan oleh kelompok teroris negara seperti Prancis juga mendapatkan serangan dari kelompok terorisme yang berasal dari para migran. Negara-negara EU juga serentak memperbarui kebijakan luar negeri untuk melawan terorisme di negaranya khususnya Jerman. Jerman melalui *white paper* mengatakan bahwa serangan terorisme merupakan tantangan paling mendesak bagi keamanan di Jerman dan perlu upaya yang lebih dari bidang militer. Jerman juga mereformasi kegiatan militer di luar juga dilakukan bersama dengan aliansi serta Jerman akan memberi misi tambahan seperti keamanan di dalam negeri. Bersamaan dengan tantangan terbaru terkait terorisme Menteri Pertahanan Jerman Ursula von der Leyen juga berencana memperkuat militer mereka dengan menyewa pesawat nirawak terbaru milik Israel yang mampu membawa rudal. (Dworkin, 2016). Sehingga, berdasarkan tinjauan literatur yang ada, maka gap dalam skripsi ini adalah adanya perubahan kebijakan kontraterorisme Jerman yang dipengaruhi oleh terorisme yang meningkat di Jerman.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, di bagian rumusan masalah ini peneliti memutuskan untuk berfokus pada “Mengapa terjadi perubahan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman pada tahun 2016-2021.”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Secara umum penelitian dilakukan dengan tujuan untuk memberikan wawasan baru bagi masyarakat yang berbentuk karya tulis ilmiah yang ada pada lingkup Hubungan Internasional. Selain itu, penelitian ini juga ditujukan sebagai bentuk penyelesaian tugas akhir dari mata kuliah Skripsi dalam program studi strata 1 program studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Secara Khusus

Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis perubahan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman pada dokumen *Weissbuch* diambil pada tahun 2016 hingga 2021.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 *Foreign Policy Change*

Kebijakan luar negeri merupakan salah satu instrumen oleh suatu negara dalam konteks hubungan internasional. Kebijakan luar negeri

merefleksikan kepentingan serta aksi dari suatu negara sebagai aktor dalam dunia internasional (Jindal Global University, 2024). Kebijakan luar negeri suatu negara dapat berubah tergantung dengan kepentingan serta keadaan di negaranya sehingga hampir tidak mungkin suatu negara tidak merubah kebijakan luar negerinya. Dalam perubahan kebijakan luar negeri ada beberapa sumber yang mempengaruhi perubahan tersebut, baik sumber domestik maupun internasional. Sumber domestik ini dapat dibagi menjadi beberapa faktor seperti birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, serta partai politik (Eidenfalk J. , 2006). Lalu jika dilihat dari sumber internasional maka akan terbagi menjadi beberapa faktor, seperti faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, dan aktor non negara. (Eidenfalk J. , 2006).

 Seperti yang ada di atas birokrasi merupakan salah satu sumber domestik dalam perubahan kebijakan luar negeri menurut teori Eidenfalk. Birokrasi menjadi bagian yang paling dekat dengan sebuah pemerintahan sehingga dengan adanya birokrasi dapat memberi dukungan terhadap perubahan kebijakan luar negeri. Birokrasi juga dapat mengadvokasi sebuah perubahan kebijakan luar negeri yang akan diambil oleh sebuah negara karena dalam birokrasi terdapat kelompok yang mampu mengatur jalannya pemerintahan (Eidenfalk J. , 2006).

 Opini publik juga menjadi salah satu faktor dari sumber domestik yang dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Opini publik memainkan peran penting dari suatu kasus atau krisis yang terjadi seperti

adanya ancaman teroris di suatu negara. Opini publik ini juga bisa dipengaruhi oleh media dan juga khususnya pemerintah bila krisis tidak dapat teratasi dengan baik. Dengan adanya opini publik ini maka dapat mempengaruhi pemerintah untuk segera merubah kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

Selanjutnya adalah media sebagai salah satu faktor dalam sumber domestik yang juga memainkan peran penting dalam perubahan kebijakan luar negeri. Media memberikan informasi kepada publik mengenai kebijakan dari pemerintah kepada masyarakat. Media juga menyediakan tempat bagi aktor-aktor lain untuk menanggapi ataupun menekan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sehingga, media dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

Kelompok kepentingan pada saat era globalisasi semakin banyak bertumbuh dan juga dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Pengaruh tersebut berasal dari aktivitas para kelompok kepentingan di masyarakat. Para pembuat kebijakan akhirnya menanggapi dengan serius isu-isu yang dibuat oleh para kelompok kepentingan. Adanya kelompok kepentingan ini membuat pembuat kebijakan mempertimbangkan segala alternatif yang tersedia dengan kemungkinan terjadinya kerugian (Eidenfalk J. , 2006).

Partai politik menjadi faktor terakhir dalam sumber domestik. Partai politik dibutuhkan di setiap parlemen untuk membuat sebuah

kebijakan. Tetapi partai politik juga digunakan sebagai partai oposisi untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Hal ini terbentuk dari adanya opini publik, media, serta desakan parlemen sehingga membuat partai politik dapat mempengaruhi kebijakan yang dimiliki pemerintah, sehingga pada akhirnya pemerintah harus mempertimbangkan kebijakan yang telah disahkan (Eidolfalk J. , 2006).

Setelah sumber domestik, maka ada sumber internasional yang juga dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Faktor yang pertama adalah faktor global dimana sistem politik internasional berubah sehingga mempengaruhi faktor global seperti dalam pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara. Faktor global ini dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri hanya dalam peristiwa ataupun aktor yang memainkan peran untuk merubah kebijakan luar negeri suatu negara. Institusi-institusi internasional dan norma-norma internasional yang diterima oleh suatu negara juga dapat menyebabkan dampak yang besar terhadap suatu kebijakan luar negeri (Eidolfalk J. , 2006).

Faktor regional atau wilayah menjadi salah satu faktor dari sumber internasional. Faktor regional mempengaruhi suatu pemerintahan melalui norma-norma yang berlaku pada suatu wilayah. Pemerintah akan mempertimbangkan kebijakan luar negerinya karena adanya norma-norma tersebut. Hal ini karena setiap wilayah memiliki norma-norma yang berasal dari budaya, sejarah, dan tradisi tertentu. Kemampuan dan kapabilitas aktor-aktor wilayah juga harus diperhatikan karena dapat

mempengaruhi keseimbangan kekuatan regional dan politik wilayah ketika negara membuat kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

Selanjutnya adalah hubungan bilateral sebagai bagian dari sumber internasional. Adanya kontak dengan negara lain dapat mengakibatkan perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Hal ini terjadi karena aktor seperti negara ataupun institusi internasional memiliki banyak cara untuk mempengaruhi negara lain dalam hubungan bilateral. Hal-hal seperti menciptakan aliansi, perdagangan, atau mengancam melalui kekuatan militer, serta ekonomi dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

Faktor dari aktor non negara menjadi faktor terakhir dalam sumber internasional. Pada saat ini aktor negara semakin memiliki peran yang besar dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Segala aktor non negara transnasional memainkan peran besar dalam politik internasional. Pemerintah harus memperhatikan pandangan para aktor-aktor non negara ini. Hal ini karena aktor non negara memiliki pengaruh dan kekuasaan terhadap keputusan kebijakan luar negeri suatu negara (Eidenfalk J. , 2006).

1.4.2 *Window of Opportunity* (Jendela Kesempatan)

Pada tahap selanjutnya dalam perubahan kebijakan luar negeri ada yang namanya jendela kesempatan, dimana suatu negara harus melewati tahap ini untuk memberikan dampak pada proses pengambilan keputusan dan terjadi perubahan dalam kebijakan luar negeri. Pada tahap

ini aktor utama adalah pengambil keputusan memainkan peran penting dalam persepsinya untuk pengambilan keputusan lalu perubahan kebijakan dapat terjadi (Eidenfalk J. , 2006). Seorang pemimpin negara seperti presiden, perdana menteri, serta pemimpin negara lainnya memiliki posisi yang tepat dalam agenda ini. Khususnya memasukkan agenda ini ke dalam agenda pemerintah serta membahas agenda ini untuk mencapai tujuannya. Oleh karena itu, pemimpin negara menggunakan kekuatannya serta sumber daya yang ada untuk menciptakan *Window of Opportunity*.

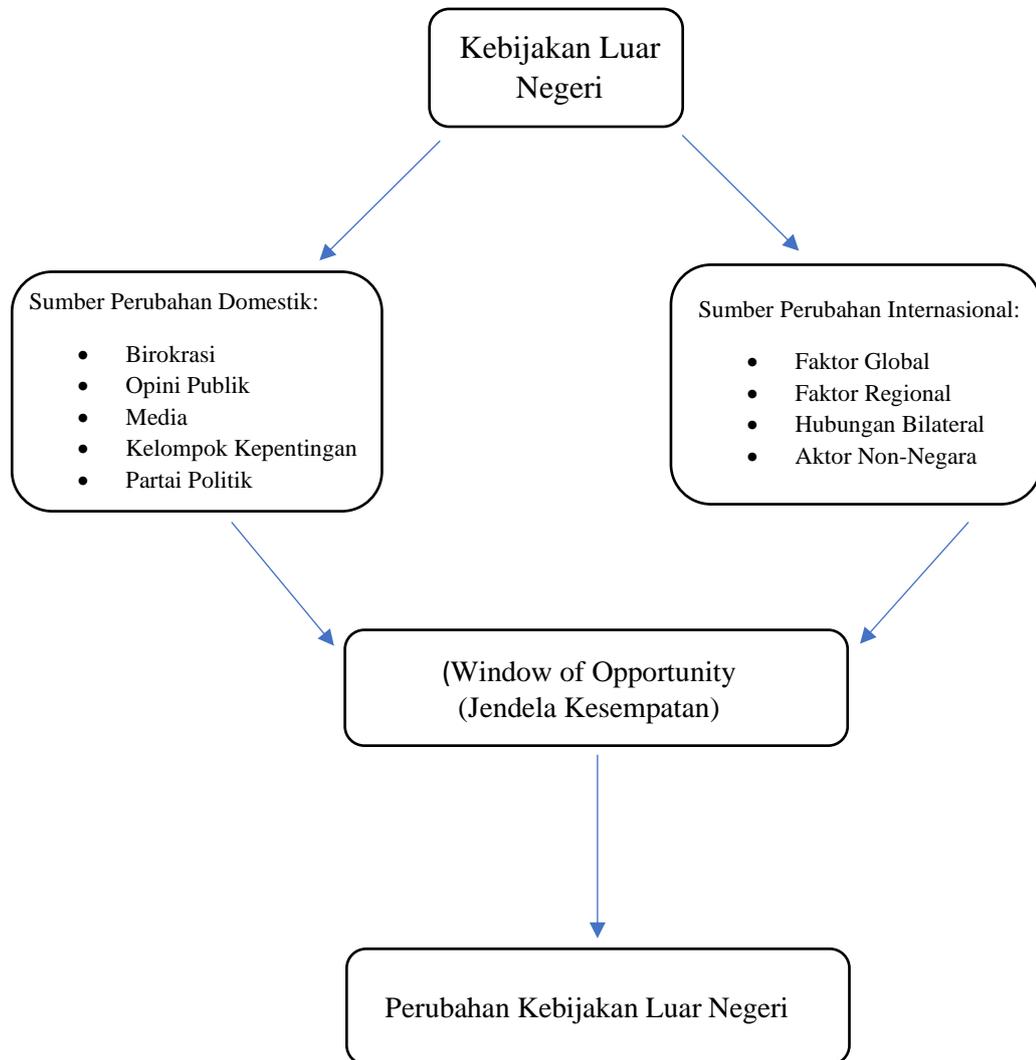
Pada proses perubahan kebijakan luar negeri terdapat dua skenario yang terjadi. Skenario pertama adalah terjadinya perubahan kondisi struktural pada sumber pengaruh yang sudah dirasakan dan ditindaklanjuti oleh pengambil keputusan utama dan telah melewati proses pengambilan keputusan yang pada akhirnya terjadi perubahan kebijakan luar negeri. Lalu, pada skenario kedua adalah adanya agenda politik yang dilakukan oleh pengambil keputusan utama yang mempengaruhi perubahan struktural pada sumber perubahan dan mendorong proses/agenda pengambilan keputusan oleh para pengambil keputusan utama dan pada akhirnya terjadilah perubahan kebijakan luar negeri. Pengambilan keputusan terjadi tergantung dengan skenario yang terjadi baik itu dari pengambilan keputusan secara langsung dan tidak langsung (Eidenfalk J. , 2006).

Menurut pandangan Gustavsson dan Jian, transformasi struktural harus dipahami secara mendalam oleh para pengambil kebijakan agar dapat memengaruhi perubahan dalam arah kebijakan suatu negara. Perubahan struktural yang terjadi ini juga dapat menciptakan situasi dimana ketika suatu negara memiliki kekuatan militer yang cukup signifikan atau bisa menciptakan sebuah momen peluang yang bisa dijadikan kesempatan untuk memperkenalkan proposal kebijakan baru oleh para pemimpin (Eidenfalk J. , 2013). Persepsi para aktor politik memainkan peran yang sangat krusial dalam proses ini, karena kemampuan mereka untuk mengenali dan memanfaatkan jendela peluang yang muncul dari peristiwa tertentu, seperti krisis atau perubahan geopolitik, akan menentukan keberhasilan inisiatif kebijakan tersebut. Dengan demikian, keselarasan antara perubahan struktural dan persepsi aktor menjadi faktor penentu dalam mendorong reformasi kebijakan yang responsif terhadap dinamika lingkungan strategis.

Jendela kesempatan hanya bisa terjadi ketika pengambil keputusan merasakan adanya perubahan politik internasional atau domestik sebagai peluang yang memungkinkan untuk merubah kebijakan yang diinginkan oleh pengambil keputusan. Sehingga, jendela kesempatan berkaitan erat dengan pemahaman mengenai peluang perubahan kebijakan yang sudah dirasakan dan pengaturan waktu yang dimiliki oleh pengambil keputusan (Eidenfalk J. , 2013). Dalam menyampaikan perubahan kebijakan ada beberapa kondisi metodologis

dalam menyampaikan persepsinya mengenai perubahan kebijakan. Kondisi pertama adalah pengambil kebijakan utama harus menyampaikan rencananya dalam perubahan kebijakan melalui pidato, wawancara, serta sambutan sebelum perubahan struktural terjadi. Selanjutnya yang kedua adalah tidak adanya persamaan gagasan dari anggota lain dalam proses pengambilan keputusan agar inisiatif pengambilan kebijakan murni dari berasal dari pengambilan keputusan utama. Selanjutnya, yang ketiga adalah munculnya transformasi struktural yang perlu diakui oleh pengambil keputusan sebagai peluang strategis untuk melakukan perubahan kebijakan, sebagaimana diungkapkan melalui pernyataan resmi atau pidato mereka (Eidenfalk J. , 2013).

1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1. 1 Sintesa Pemikiran

Sumber: Analisis Penulis

Penulis menyusun sintesa pemikiran melalui kerangka tersebut yang sesuai dengan studi kasus yang diambil oleh penulis dengan menggunakan teori yang ada di atas. Berdasarkan sintesa pemikiran tersebut, penulis ingin menjelaskan bagaimana perubahan kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh beberapa sumber seperti sumber domestik dan internasional. Sumber domestik

tersebut adalah birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, serta partai politik. Pada sumber internasional terdapat faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, aktor non-negara. Seluruh sumber tersebut dapat digunakan pengambil keputusan untuk menyikapi suatu *windows of opportunity* (jendela kesempatan) yang ada dan digunakan untuk melakukan perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Melalui sintesa pemikiran tersebut digunakan untuk menganalisis perubahan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman.

1.6 Argumen Utama

Perubahan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman pada tahun 2016-2021 yang dipengaruhi oleh beberapa sumber domestik dan internasional. Faktor domestik dipengaruhi oleh: (1) birokrasi, BfV (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) dan Badan Intelijen Domestik Jerman dan BKA (*Bundeskriminalamt*) atau Kepolisian Federal Jerman yang mengalami kegagalan dalam mencegah terjadinya serangan dan tidak tegasnya aturan terkait migrasi yang masuk ke Jerman; (2) opini publik, *Pew Research Center* yang mendata sebanyak 61% rakyat Jerman mengatakan bahwa migran menimbulkan banyak masalah di Jerman khususnya terorisme; (3) media, DW News (*Deutsche Welle*) yang membuat opini tentang kejadian terorisme sehingga mendorong pemerintah Jerman untuk bertindak; (4) kelompok kepentingan, DpolG (*Deutsche Polizeigewerkschaft*) atau Serikat Polisi Jerman yang terbesar di Jerman, dimana sejak tahun 2015 mereka meminta pemerintah

untuk memperkuat keamanan karena adanya dugaan teroris di antara pengungsi; (5) partai politik, AfD (*Alternative Party for Germany*) yang merupakan partai sayap kanan Jerman sebagai anti imigran menentang kebijakan Open Door Policy. Kemudian, sumber internasional dipengaruhi oleh: (1) faktor global, krisis Timur Tengah yang dilakukan oleh kelompok ISIS menimbulkan perubahan kebijakan Jerman; (2) faktor regional, Jerman mendapat ancaman dari wilayah konflik di timur tengah karena para imigran disusupi oleh kelompok teroris; (3) hubungan bilateral, negara tetangga Jerman yaitu Prancis yang menerima serangan dari ISIS melalui teror bom di Paris yang membuat Jerman ikut dalam Koalisi Anti Isis; (4) aktor non negara, ISIS sebagai kelompok non-negara yang menyusup di antara pengungsi dan melakukan doktrin di berbagai Masjid.

Melalui sumber domestik dan internasional yang sudah ada maka terbukalah *window of opportunity* yaitu disahkannya kebijakan *open door policy* dan pengambil keputusan akan mempertimbangkan semua sumber-sumber yang ada, lalu mengatakan kepada publik mengenai adanya rencana perubahan kebijakan luar negeri. Setelah terbukanya *window of opportunity* maka perubahan kebijakan luar negeri dapat terjadi sehingga Jerman dapat melakukan perubahan pada kebijakan luar negeri kontraterorisme.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan secara eksplanatif. Dalam pelaksanaannya peneliti mengambil tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif merupakan penelitian yang memiliki fungsi untuk mencari hubungan sebab-akibat atau mengapa suatu fenomena bisa terjadi dari variabel-variabel yang diteliti (George Tegan, 2023). Penelitian eksplanatif dapat membantu dalam hal menganalisis pola-pola yang ada dan dapat membantu mencari pemahaman yang lebih lengkap melalui fenomena yang terjadi. Peneliti mengambil tipe penelitian eksplanatif karena peneliti ingin menganalisis hubungan sebab-akibat yang terjadi pada perubahan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman pada tahun 2016-2021.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini berfokus pada kebijakan kontraterorisme Jerman yang terjadi di tahun 2016 hingga tahun 2021. Hal ini terjadi karena adanya perubahan arah kebijakan luar negeri Jerman yang terdapat pada white paper *Weissbuch* pada tahun 2016 karena meningkatnya angka terorisme di Jerman akibat dari disahkannya kebijakan Open Door Policy. Jerman juga ingin memfokuskan keamanan dalam negeri juga di mana sebelumnya keamanan dalam negeri tidak terlalu ketat karena arah kebijakan luar negeri Jerman yang berfokus pada keamanan internasional. Sedangkan di tahun 2021 merupakan tahun dimana Angela

Merkel sebagai Kanselir Jerman mengakhiri masa jabatannya yang merupakan salah satu aktor yang menandatangani *Weissbuch 2016*.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan secara sekunder. Pengumpulan data berbasis dokumen yang ada pada internet (Cheong, 2023). Data-data yang diambil sebagai kriteria utama merupakan data-data dalam bahasa Jerman dan Inggris. Dokumen-dokumen ini antara lain berbentuk dokumen resmi Pemerintah Jerman, karya literatur, laman berita yang kredibilitasnya sudah terpercaya seperti DW (*Deutsche Welle*), yang merupakan stasiun media milik Jerman. Dokumen-dokumen tersebut nantinya digunakan sebagai data penunjang dalam penelitian ini lalu melakukan tahap seleksi yang sesuai dengan kebutuhan materi penelitian ini.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Teknik ini dilakukan dengan cara melakukan penggambaran objek secara detail. Teknik analisis data ini memiliki beberapa jenis, yaitu analisis naratif. Teknik dipilih karena peneliti ingin menyampaikan dengan memuat seluruh data terkait dengan penelitian (Deepublish Store, 2023). Melalui teknik ini dapat memudahkan pemahaman mengenai hasil penelitian dari sebuah fenomena perubahan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman.

1.7.5 Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan. Berisikan latar belakang masalah penelitian. Lalu, tinjauan pustaka, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sintesa pemikiran, argumen utama penelitian, serta metodologi penelitian.

Bab II berisi penjelasan sumber-sumber perubahan domestik dan internasional pilihan yang mempengaruhi pembentukan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman pada tahun 2016 hingga 2021.

Bab III berisi penjelasan analisis Window of Opportunity (Jendela Kesempatan) yang mempengaruhi pembentukan kebijakan luar negeri kontraterorisme Jerman pada tahun 2016 hingga 2021.

Bab IV berisikan analisis penulis yang berbentuk kesimpulan dan pembuktian argumentasi utama dalam penelitian ini.