



Tipologi Kepentingan dalam Partisipasi Masyarakat pada Pembangunan Ruang Publik Terpadu Ramah Anak Kenanga di Kelurahan Cideng Jakarta Pusat

- **Dini Gandini Purbaningrum**

Kepemimpinan Jerman di Uni Eropa

- **Ali Noer Zaman**

Analisis Semiotika Terhadap Finger Talk sebagai Brand Jasa *Café* dan *Car Wash* di Kota Tangerang Selatan dan Kota Depok

- **Siska Yuningsih & Suwanto**

Program Pendampingan Usaha Produktif Anak Tuna Grahita pada Lembaga Kesejahteraan Sosial

- **Muhammad Sahrul & Bagus Prawira**

Implementasi Pancasila dalam Menjaga Eksistensi Bangsa

- **Armyn Gultom**

Framing Kompas.Com dan Republika.Co.Id atas Pernyataan Ahok tentang Dibohongi Al-Maidah 51

- **Mulkan Habibi**

Impelemntasi Kebijakan Kawasan Pemukiman dalam Mendukung Pembangunan Berkelanjutan di Kota Tangerang Selatan

- **Izzatusholekha, dkk**

ISSN 0852-6060



KAIS

Kajian Ilmu Sosial

SUSUNAN REDAKSI**Penanggung Jawab**

Dr. Ma'mun Murod, M.Si (Dekan FISIP-UMJ)

Pemimpin Redaksi

Dr. Ma'mun Murod Al-Barbasy, M.Si

Redaktur Pelaksana

Ali Noer Zaman, MA

Anggota Dewan Redaksi

Prof. Dr. Agus Suradika, Prof. Adi Fahrudin, Ph.D, Dr. Muhammad Nasih, M.Si, Drs. HM. Amin Tohari, M.Si, Dra. Aminah Swarnawati, M.Si, Maria Sri Iswari, S.Sos, M.Si, Dra. Retnowati WD Tuti, S.Sos, M.Si, Lusi Andriyani, S.Ip, M.Si, Sa'diyah El Adawiyah, S.Sos, M.Si, Drs. Sumarno, M.Si, Drs. Almisar Hamid, M.Si

Mitra Bestari

Prof. Dr. Bahtiar Effendy (Ilmu Politik), Dr. Haedar Nashir (Studi Islam), Rizal Sukma, Ph.D (Hubungan Internasional), Chusnul Mar'iyah, Ph.D (Ilmu Politik), Arif Zamhari, Ph.D (Studi Asia), Sukidi Mulyadi, Ph.D (Studi Agama)

Sekretaris Redaksi

Izzatusholekha, S.Sos, M.Si, Daniel Handoko, S.Ikom, M. Ikom, Lilik Sumarni, S.Sos. M. Si, Tria Patrianti, S.Sos, M. Ikom

Rekomendasi

Kopertis Wilayah III Nomor 05/Kop.III/T.1.03/90
Direktur PTS No.303/D4.III/T/1990

KAIS Kajian Ilmu Sosial terbit sejak tahun 1989, dan pernah hadir dengan nama Jurnal Ilmu-ilmu Sosial Kajian antara dari No. 16 Tahun V 1994 hingga No 2, Juli 2017. Tulisan yang dimuat bisa merupakan hasil penelitian maupun pemikiran dengan ragam perspektif sesuai dengan disiplin program studi yang ada di FISIP-UMJ, yaitu Ilmu Kesejahteraan Sosial, Ilmu Administrasi Publik, Ilmu Politik, dan Ilmu Komunikasi. Isi tulisan sepenuhnya tanggung jawab pengarang.

ALAMAT REDAKSI

Gedung FISIP UMJ
Jl. KH. Ahmad Dahlan
Cirendeu, Ciputat, Banten
Telp. (021) 74709730, 7445658,
Fax. (021) 74709730
Homepage:
<https://jurnal.umj.ac.id/index.php/kais>,
e-mail: redaksikais@umj.ac.id

DAFTAR ISI

Tipologi Kepentingan dalam Partisipasi Masyarakat pada Pembangunan Ruang Publik Terpadu Ramah Anak Kenanga di Kelurahan Cideng Jakarta Pusat

- **Dini Gandini Purbaningrum**

Kepemimpinan Jerman di Uni Eropa

- **Ali Noer Zaman**

Analisis Semiotika Terhadap Finger Talk sebagai Brand Jasa *Café* dan *Car Wash* di Kota Tangerang Selatan dan Kota Depok

- **Siska Yuningsih & Suwanto**

Program Pendampingan Usaha Produktif Anak Tuna Grahita pada Lembaga Kesejahteraan Sosial

- **Muhammad Sahrul & Bagus Prawira**

Implementasi Pancasila dalam Menjaga Eksistensi Bangsa

- **Armyn Gultom**

Framing Kompas.Com dan Republika.Co.Id atas Pernyataan Ahok tentang Dibohongi Al-Maidah 51

- **Mulkan Habibi**

Impelemntasi Kebijakan Kawasan Pemukiman dalam Mendukung Pembangunan Berkelanjutan di Kota Tangerang Selatan

- **Izzatusholekha, dkk**

Lembar Abstrak Jurnal Vol. 30, No. 1, Tahun 2019

Biodata Penulis

Ucapan Terima Kasih

Pedoman Penulisan

Kepemimpinan Jerman di Uni Eropa

Ali Noer Zaman

Prodi Ilmu Politik FISIP UMJ

alinoerzaman@umj.ac.id

ABSTRAK

Pada dekade pertama abad ke-21, Jerman mulai menunjukkan pengaruh politik dan ekonominya di tingkatan Eropa dan dunia luar. Hal tersebut terlihat dari tindakan dan kebijakan Kanselir Jerman, Angela Merkel, untuk terlibat dalam upaya penyelesaian krisis politik, seperti di Libya dan Ukraina, maupun krisis ekonomi di Eropa. Tentu, semua itu dilakukan Jerman dalam kapasitasnya sebagai anggota Uni Eropa. Namun demikian, peran Jerman dalam bidang kebijakan luar negeri Uni Eropa, semakin tidak bisa diabaikan. Artikel ini berusaha untuk menelusuri melalui studi kepustakaan posisi dan peran Jerman di Uni Eropa dengan mengambil studi kasus membanjirnya pengungsi Syria ke negara-negara Uni Eropa. Dalam artikel ditunjukkan bahwa kekerasan sikap Jerman dalam menerima pengungsi Syria secara besar-besaran merupakan salah satu bukti bahwa pada masa kini Jerman merupakan salah satu pemimpin Eropa yang tak bisa dibantah. Ia tidak bisa lagi semata-mata menganut kebijakan pro-integrasionis ke dalam kebijakan luar negeri Uni Eropa, yang

sering sulit mencapai konsensus di antara semua anggota Uni Eropa, seperti dalam kasus membludaknya pengungsi ke Uni Eropa.

Kata Kunci: Jerman, Angela Merkel, Pengungsi Syria, Uni Eropa, Kepemimpinan Eropa

I am completely convinced: the opportunities are far greater than the risks. We just have to recognise them, and use them ... I am convinced that we can do it.

(Sayasepenuhnyayakin:kehadiran para pengungsi akan memberikan keuntungan yang jauh lebih besar kepada Jerman dibandingkan risiko yang mungkin ditimbulkan. Kita hanya perlu mengenalinya, dan memanfaatkannya.... saya yakin kita bisa melakukan itu.)

–Angela Merkel (Kanselir Jerman)

Jerman merupakan salah satu pendiri Uni Eropa. Pada tahun 1950, bersama-sama dengan Belgia, Perancis, Luksemburg, Italia, dan Belanda, Jerman terikat dalam sebuah perjanjian yang membentuk Komunitas Eropa untuk Baja dan Batu Bara (European Coal and Steel

Comunity). Pada masa itu, baja dan batu bara dianggap materi yang penting dan perlu pengaturan tersendiri demi perdamaian di Eropa. Sebagaimana diketahui, dua Perang Dunia (Pertama dan Kedua) berlangsung di Eropa dan melibatkan negara-negara Eropa. Perjanjian ini diperuntukkan untuk menciptakan persatuan secara ekonomi dan politik di antara negara-negara Eropa dalam bentuk pasar bersama baja dan batu bara dan berada di bawah kontrol sebuah otoritas supranasional. Menurut peta rencana Schumann, merujuk pada nama perdana menteri/menteri luar negeri dari Perancis, Robert Schumann, komunitas ini ditujukan untuk menghilangkan kekhawatiran dominasi Jerman atas sumber daya baja dan batu bara yang mungkin digunakan untuk mengganggu rekonstruksi Eropa pasca perang atau menciptakan mesin perang yang lain. Dalam peta rencana Schumann tersebut dinyatakan bahwa pasar bersama untuk baja dan batu bara akan membuat perang di Eropa, terutama antara Perancis dan Jerman, sebagai hal yang tak terpikirkan, bahkan mustahil.

This merging of our interests in coal and steel production and our joint action will make it plain that any war between France and Germany becomes not only unthinkable but materially impossible. The

establishment of this powerful unity for production, open to all countries willing to take part, and eventually capable of providing all the member countries with the basic elements of industrial production on the same terms, will cast the real foundation for their economic unification.

Meleburnya kepentingan kita terhadap produksi baja dan batu-bara, yang diikuti dengan tindakan bersama, akan memberi kita kejelasan bahwa perang antara Perancis dan Jerman bukan hanya tak terpikirkan tetapi juga mustahil secara material. Dengan membangun kebersamaan yang kuat guna melakukan produksi, yang terbuka terhadap partisipasi negara lain, dan semua negara anggota akhirnya bisa mendapatkan elemen dasar produksi industri, akan memberi fondasi bagi persatuan ekonomi.¹

Jerman memainkan peran penting dalam pembentukan Komunitas Baja dan Batu Baru Eropa,² yang tergerak untuk terlibat dalam gerakan ini salah satunya karena desakan dari Perancis. Jerman perlu diajak untuk terlibat dalam integrasi wilayah Eropa ini sebagai upaya untuk menjinakkannya

1 "Robert Schuman's proposal of 9 May 1950 founding of the means of gathering the European nations into a peace-enhancing Union." Lihat <http://www.schuman.info/9MayProp.htm#war>. Diakses 11 Januari 2017.

2 Simon Bulmer dan William E. Paterson (2013), "Germany as the EU's reluctant hegemon? Of Economic Strength and Political Constraint," *Journal of European Public Policy*, vol. 20, no. 10, h. 137.

sebagaimana dikatakan oleh Morisse-Schilbach:

“The only way of taming post-World War II Germany was to link it as closely as possible to its European partners through the intermediary of international institution. At the same time, it also became clear to European leaders that the only way to benefit from these close linkages to former enemy Germany was - paradoxically - to let it become strong and powerful once again (in economic terms).”

“Satu-satunya cara menjinakkan Jerman setelah Perang Dunia II adalah mendekatkan negara tersebut sedekat mungkin dengan rekan-rekannya di Eropa melalui institusi internasional. Namun, para pemimpin Eropa segera sadar bahwa cara mengambil keuntungan dari hubungan yang dekat dengan bekas musuhnya, Jerman, adalah dengan membiarkan Jerman kembali menjadi negara yang kuat dan berpengaruh (secara ekonomi).³

Sekitar enam tahun setelah pembentukan komunitas Eropa untuk Baja dan Batu Bara, pada tahun 1957, melalui Kesepakatan Roma, dibentuk Masyarakat Ekonomi Eropa atau “Pasar Bersama”. Dalam institusi tersebut, para pemimpin negara Eropa berkeinginan agar peredaran

produk industri dan non industri di antara negara-negara anggota bisa berlangsung tanpa pembatasan, sehingga harga barang menjadi lebih kompetitif dan biaya produksi bisa ditekan. Komunitas ini juga bekerjasama dalam bidang distribusi makanan, sehingga setiap orang bisa mendapatkan makanan.

Melihat prospek yang baik dalam Masyarakat Ekonomi Eropa, maka negara-negara lain mulai bergabung. Pada fase perluasan pertama antara tahun 1970-1979, masuk negara seperti Denmark, Irlandia, dan Inggris. Pada tahun 1981, bergabung Portugal, dan Spanyol tahun 1986. Pada tahun 1993, dibentuk Uni Eropa dalam perjanjian Maastricht yang bertujuan menciptakan pasar tunggal guna menjamin empat kebebasan: pergerakan, jasa, orang dan uang. Hingga tahun 2007, tercatat sebanyak 28 anggota Uni Eropa. Negara-negara seperti Albania, Montenegro, Serbia, Makedonia, dan Turki, menunggu untuk diterima sebagai anggota. Namun, pada tahun 2016, Inggris keluar dari keanggotaan Uni Eropa.

Dalam perjalanan Uni Eropa selama ini, Jerman memiliki peran yang sangat penting di berbagai bidang. Bahkan, semenjak terjadi krisis zona Euro pada akhir tahun 2009, Jerman menjadi episentrum perdebatan seputar visi dan solusi

³ Melanie Morisse-Schilbach (2011), “‘Ach Deutschland!’ Greece, the Euro Crisis and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon”, *IPG /2011*, h. 27.

yang ingin diraih oleh Uni Eropa. Jerman juga negara yang tidak terpengaruh oleh masalah-masalah yang menimpa zona Euro ketimbang negara-negara lainnya sehingga Jerman tampil sebagai pemimpin tak terbantahkan dengan segala kekuatan dan sumber dayanya. Entah diinginkan atau tidak, kepemimpinan Jerman tak bisa dihindari. Oleh karena itu, Jerman akan bertindak berdasarkan kondisi yang dihadapinya dan sekaligus dengan mempertimbangkan kepentingan nasionalnya sendiri.

Jerman memang negara yang kuat di Uni Eropa. Hal ini bisa dilihat dari segi wilayah, penduduk, kekuatan ekonomi, kemampuan militer, pembangunan teknologi, stabilitas politik dan kemampuan administratif.⁴ Menurut Ebru Turhan, dengan kekuatan dan kemampuan yang dimilikinya tersebut, Jerman bermetafose menjadi negara yang sangat berpengaruh di Uni Eropa, sehingga kebijakan Eropa dari Jerman menjadi salah satu faktor penentu jalannya Uni Eropa. Setidaknya ada empat tahapan transformasi kekuatan Jerman di Uni Eropa: *pertama*, berdirinya Republik Federal Jerman. Sebagai negara yang kalah perang, Jerman harus tunduk pada kekuatan sekutu dalam

urusan internal dan eksternal, di mana Jerman harus berkomitmen pada integrasi Eropa dan sekaligus menjadi landasan peran Jerman di Eropa dan di tingkat global. Lambat-laun, konsolidasi internal tersebut memberikan kepercayaan diri untuk melancarkan inisiatif dan akhirnya mengeksport model kelembagaan Jerman ke tingkat Eropa. *Kedua*, penyatuan kembali Jerman. Keadaan ini melahirkan Jerman yang memiliki semangat dialog dan multilateral dalam menyelesaikan persoalan Uni Eropa, namun di sisi lain juga muncul kecenderungan baru domestifikasi kebijakan Eropa di Jerman. *Ketiga*, berakhirnya era Helmut Kohl yang diikuti dengan perluasan anggota Uni Eropa. Pada era ini, domestifikasi kebijakan Eropa di Jerman menjadi lebih kuat, dan Kanselir Gerard Schroeder semakin menonjolkan kepentingan nasional dan memproklamkan "kenormalan baru" dialog Jerman dengan dunia luar. *Keempat*, terjadinya krisis zona Euro. Krisis ini telah memberi Jerman kesempatan untuk meningkatkan pengaruhnya. Jerman tidak terpengaruh oleh krisis, bahkan mengalami surplus perdagangan. Antara tahun 2005 hingga 2012, angka pengangguran telah menurun perlahan dari 11.1 persen tahun 2005 menjadi 6.7 persen tahun 2012. Meski krisis, ekonomi Jerman angara tahun 2010

4 Jonas Tallberg (2008), "Bargaining Power in the European Council," *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, no. 3, h. 688-689.

hingga 2013 telah tumbuh rata-rata 2.1 persen.⁵

Semua fakta di atas menunjukkan bahwa Jerman memainkan peran penting dalam Uni Eropa, bahkan ia adalah pemimpinnya. Meskipun akhir-akhir ini muncul kritik terhadap kepemimpinan Jerman yang lebih suka bertindak sendiri dan mencerminkan kepentingan nasionalnya, terutama dalam soal penanganan krisis Yunani, sehingga membuatnya dijuluki "Reluctant Hegemon⁶," yakni kekuatan besar yang kurang memperhatikan kondisi negara lain, posisi Jerman sebagai negara penting di Eropa adalah tak terelakkan. Bahkan, menurut Niklas Helwig, kepemimpinan Jerman memiliki peran yang krusial dalam menentukan kebijakan luar negeri Jerman di masa depan dan keseimbangan kekuatan yang mungkin berubah di benua Eropa,

yang sebelumnya ditandai oleh duet Jerman-Perancis.⁷

Pada Musim Panas 2015, European Council On Foreign Relations melakukan survei terhadap para ahli dan pembuat kebijakan di seluruh negara-negara Uni Eropa.⁸ Dalam survei itu disebutkan bahwa sebagian besar negara anggota akan mengontak Jerman terlebih dahulu jika menyangkut urusan Uni Eropa. Jerman dianggap sebagai negara yang dianggap paling responsif dan satu pikiran, dan baru kemudian disusul Perancis. Peran menonjol Jerman dalam bidang keamanan, pertahanan, dan kebijakan luar negeri ini disetujui oleh para ahli dan pembuat kebijakan, baik dari Jerman sendiri maupun non Jerman. Responden juga tidak terlalu khawatir dengan kekuatan Jerman, tetapi justru cemas dengan kemunculan partai-partai nasionalis di seluruh Eropa sehingga Jerman akan lebih memprioritaskan kepentingan nasionalnya sendiri ketimbang kebijakan integrasionisnya. Negara non pendiri Uni Eropa yang dianggap responsif dan satu pikiran adalah Inggris, Swedia dan Finlandia. Para pengamat dan pembuat kebijakan di Eropa memiliki pemahaman yang

5 Ebru Turhan, "Europe's Constrained Leader: Germany's Central Role in the Eurozone Crisis and Its Implication for Turkey's EU Bid," *Paper prepared for the 10th European Community Studies Association – Canada (ECSA-C) Biennial Conference "Europe and Peace"*, Montreal, May, 8 -10 May, 2014, h 8-13

6 Ebru Turhan, "Europe's Constrained Leader: Germany's Central Role in the Eurozone Crisis and Its Implication for Turkey's EU Bid," *Paper prepared for the 10th European Community Studies Association – Canada (ECSA-C) Biennial Conference "Europe and Peace"*, Montreal, May, 8 -10 May, 2014, h 8-13

7 Niklas Helwig (ed.), *Europe's New Political Engine*, Konrad Adenauer Stiftung-The Finnish Institute of International Institute, H. 17.

8 Josef Janning & Almut Möller, "Leading From The Centre: Germany's New Role In Europe," dalam *Brief Policy*, Juli 2016, h. 3-4.

The top five preferred EU partners of the small, affluent member states

(Denmark, Sweden, Finland, Belgium, the Netherlands, Luxembourg, and Austria)

Ranked according to the degree of like-mindedness, responsiveness, and how much of a priority it is to contact them

	1	2	3	4	5
Like-mindedness					
Responsiveness					
Contact priority					

lebih baik terhadap elite politik, pemerintahan dan aktor dari Jerman, serta dan menerima kehadiran Jerman di negara mereka.

Berdasarkan survei tersebut, para elite dan pembuat kebijakan di semua negara, baik di Jerman maupun di luar Jerman, setuju bahwa Jerman merupakan negara yang paling berpengaruh di Uni Eropa, mengalahkan Perancis, meskipun dalam banyak respon terhadap krisis di dunia, Jerman dan Perancis terlihat selalu berkoordinasi sebagai pemimpin di Uni Eropa. Posisi Inggris menduduki nomor tiga, dan kemungkinan pengaruhnya di Uni Eropa akan menghilang setelah sebagian besar rakyat Inggris dalam referendum tahun 2016 memutuskan keluar dari Uni Eropa, dan kemungkinan posisi pengaruhnya akan digantikan oleh Italia. Dua negara yang bukan pendiri Uni Eropa namun

memiliki pengaruh yang besar adalah Polandia dan Spanyol.

Munculnya pengaruh besar Jerman di Uni Eropa tak terlepas dari situasi internal dan eksternal lembaga supranasional tersebut. Pada saat ini, tantangan di dalam maupun di luar Uni Eropa membutuhkan kapasitas untuk bertindak secara cepat dan tepat, namun sering tanpa kerangka institusional yang jelas. Uni Eropa juga sering dituntut untuk bertindak dalam bidang yang jarang terlibat, yakni keamanan dan pertahanan global. Di sisi lain, negara seperti Perancis dan Inggris telah kehilangan pengaruhnya dalam bidang ini, sedangkan Amerika Serikat telah mengalihkan perhatiannya ke wilayah dunia yang lain.

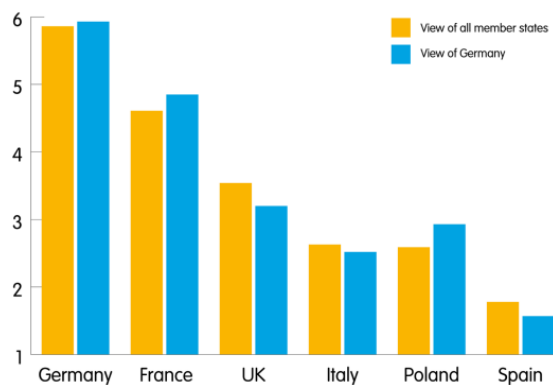
Keputusan Inggris untuk keluar dari Uni Eropa semakin membuat Berlin khawatir dengan kekuatan sentrifugal di Uni Eropa. Bagi Berlin, Uni Eropa saat ini semakin terpecah

dan tidak ada lagi koalisi konstruktif di antara negara-negara anggota yang dahulu membentuk Uni Eropa. Koalisi baru gagal muncul, kurang stabil, atau hanya fokus untuk memblokir keputusan dan tidak berhasil menciptakan konsensus. Hal tersebut seperti ditunjukkan dengan dingginya hubungan Polandia-Jerman dan sikap menentang kelompok Visegrád–Republik Ceko, Hungaria, Polandia, dan Slovakia–terhadap relokasi pengungsi.

Dalam hal ini, kemunculan pengaruh Jerman telah mengkompensasi lemahnya kepemimpinan Komisi Eropa dan perwakilan tinggi. Jika Jerman sebelumnya percaya pada kekuatan institusional Uni Eropa, karena ia tidak ingin kekuatan dirinya membuat curiga negara lain, maka dengan kelemahan institusional Uni Eropa tersebut, Jerman menjadi salah satu penggerak keputusan-keputusan veto yang sering dilakukan secara unilateral.

Para pembuat kebijakan di Berlin khawatir bahwa meluasnya kekacauan dalam sistem internasional akan berimbas pada struktur Uni Eropa dan Jerman sendiri. Kekhawatiran tersebut bukan hanya sebuah kemungkinan namun telah menjadi kenyataan sebagaimana ditunjukkan dengan membludaknya pengungsi

The EU's "big six" member states, ranked by their influence on EU policy (According to all member states, and according to Germany)



Syria ke negara-negara Uni Eropa dan Jerman sendiri. Maka, karena alasan ini, kebijakan luar negeri Jerman mau tidak mau akan berjalan bersamaan dengan tekanan politik dalam negeri.

Jerman dan Uni Eropa

Citra diri Jerman selama ini dikenal sebagai 'kekuatan civil' yang bersandar pada kekuatan ekonomi dan kebijakan luar negeri yang tidak menggunakan kekerasan (*non-coercive way*). Citra tersebut cenderung diproyeksikan ke tingkatan Uni Eropa (kebijakan pro-integrasionis), di mana dalam penyelesaian krisis, lebih dikedepankan cara-cara civil dengan mengakhiri cara-cara penyelesaian secara militer, dan mendahulukan asas multilateralisme. Prinsip-prinsip tersebut dibentuk oleh pengalaman Perang Dunia (I dan II) dan Perang Dingin.⁹

9 Nicole Koenig, "German's Role in Libya and Syria: From restraint to responsibility," dalam *Europe's New Political Engine, Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, Konrad Adenauer-Stiftung-The Finnish Institut of International Affairs, h. 94.

Namun, sejak tahun 2014, kebijakan pro-integrasionis tersebut mulai tidak berjalan meski Jerman tetap berkomitmen pada kebijakan luar negeri Eropa. Eropa masih menjadi rujukan stabilitas dan tatanan dunia bagi Jerman. Hanya saja kebijakan luar negeri Uni Eropa yang kuat dan terpusat tidak bisa lagi dipertahankan dan memiliki keterbatasan seperti ketika harus menangani krisis Ukraina dan krisis Syria, sehingga dibutuhkan keterlibatan Jerman yang lebih besar. Akibatnya, Jerman tidak bisa lagi meneruskan kebijakan integrasi ke dalam Uni Eropa, tetapi kerjasama yang lebih besar dengan rekan-rekan Eropanya. Perubahan sikap Jerman tersebut sebenarnya telah dimulai pada krisis Balkan tahun 1990. Dengan kebijakan yang baru tersebut, posisi Jerman lebih mirip Inggris dan Perancis. Kebijakan Jerman lebih pragmatis terhadap kebijakan Uni Eropa, yang lebih menekankan kerjasama dan networking bilateral dan multilateral, dan tidak membatasi diri bertindak melalui instrumen Uni Eropa.¹⁰

Selama ini Jerman memang dikenal sebagai raksasa ekonomi, namun kurcaci dalam bidang politik. Pada saat terjadi krisis Libya, Jerman belum mempertunjukkan tanggung

jawabnya, dan baru meningkatkan peran sertanya dalam diplomasi internasional saat terjadi krisis Ukraina dan Syria. Proses kebijakan luar negeri Jerman yang lebih tegas bisa diamati dalam krisis di Balkan dan keterlibatannya dalam pembicaraan nuklir Iran bersama dengan anggota permanen Dewan Keamanan PBB. Hanya saja Jerman masih belum mempertunjukkan keterlibatan militernya, yang memang masih belum diinginkan oleh kebanyakan warganya. Oleh karena itu, wajar jika Jerman selama ini lebih banyak mengarahkan kebijakan luar negerinya terintegrasi dengan kebijakan Uni Eropa. Maka, negara-negara anggota Eropa yang lain terkejut ketika Jerman mengambil tindakan unilateral dengan kunjungan Angela Merkel ke Turki guna membahas krisis pengungsi di tahun 2015.¹¹

Perubahan kebijakan luar negeri dan keterlibatan internasional Jerman bisa dijelaskan oleh saling pengaruh antara asas-asas tradisional kebijakan luar negeri di satu sisi dan faktor-faktor kontekstual di sisi lain. Peran Jerman dalam manajemen krisis tersandera antara tuntutan mengurungkan diri (*restraint*) dan panggilan eksternal untuk memimpin. Belakangan ini, tuntutan untuk peran luar negeri yang lebih besar mendapatkan dukungan dari dalam negeri, sehingga meng-

¹⁰ Niklas Helwig (ed.), *Europe's New Political Engine, Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, Konrad Adenauer-Stiftung-The Finnish Institut of International Affairs, h. 33-34.

¹¹ Ibid.h.46-47.

arah pada kebijakan yang lebih pro-aktif, meskipun dalam kebijakan militer publik masih menginginkan agar Jerman tetap membatasi diri.¹²

Krisis Pengungsi Syria

Gelombang pengungsi Syria datang ke Eropa untuk menghindari perang saudara yang terjadi antara pemerintahan Bashar Al-Assad dan para oposisi. Perang saudara tersebut awalnya merupakan krisis politik yang menuntut kebebasan lebih besar dari kekangan pemerintahan Bashar Al-Assad dan merupakan efek dari gelombang tuntutan demokratisasi di wilayah Timur Tengah yang dikenal dengan Arab Spring. Namun, gelombang tuntutan kebebasan dan demokrasi tersebut tidak berjalan damai dan justru menimbulkan perang saudara, sebagaimana yang berlangsung di Libya. Konflik di Syria menjadi lebih rumit akibat keterlibatan kekuatan-kekuatan asing. China dan Rusia dianggap merupakan pihak-pihak yang mendukung pemerintahan Bashar al-Assad, sementara negara-negara Uni Eropa, Amerika Serikat, Arab Saudi, dan Turki dipercaya memosok senjata dan keuangan pada kekuatan oposisi. Keadaan menjadi lebih rumit

dengan munculnya kekuatan baru yang membentuk negara bernama Negara Islam Irak dan Suriah (ISIS).

Kehadiran gelombang-gelombang pengungsi Syria ke Eropa telah membuat kerepotan para pemimpin Eropa. Berdasarkan data, jumlah pengungsi Syria yang masuk ke Eropa diperkirakan telah mencapai 1,5 juta, dan tersebar ke berbagai negara Eropa. Jumlah tersebut diperkirakan akan terus bertambah mengingat belum jelasnya waktu dan cara penyelesaian konflik di Syria. Secara umum, migrasi karena alasan mencari suka mengalami peningkatan yang tinggi sejak tahun 2013. Jumlah pencari suka meningkat lebih dari 200 ribu pada tahun 2014. Pada sembilan bulan pertama tahun 2015, jumlah pencari suka mencapai 289.000 orang, lebih dari angka keseluruhan di tahun 2014. Lebih dari separoh pencari suka datang dari lima negara berikut: Syria, Albania, Serbia, Afghanistan dan Iraq.¹³

Ada delapan jalur utama bagi pengungsi untuk masuk ke Eropa. Sebagian besar dari mereka masuk melalui rute Mediteranea timur (50%, terutama dari Syria, Afghanistan dan Kosovo), rute Balkan (30%, dari Syria, Afghanistan, dan Pakistan), rute Mediteranea tengah, Apulia dan

12 Nicole Koenig, "German's Role in Libya and Syria: From restraint to responsibility," dalam *Europe's New Political Engine, Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, Konrad Adenauer-Stiftung-The Finnish Institut of International Affairs, h. 93-94.

13 Barbara Böttcher (editor), *Influx of refugees: An Opportunity for Germany*, Deutsche Bank: 2015: hlm. 4.

Calabria(18%, terutama dari Eritrea, Nigeria, Afrika sub-Sahara).¹⁴

Berdasarkan kesepakatan Dublin, negara-negara yang wilayahnya berada di perbatasan Uni Eropa bertanggung jawab atas pendataan dan penilaian terhadap para pencari suaka. Negara-negara tersebut dikenal sebagai “negara halaman depan”, yang mencakup di antaranya Yunani, Italia, Hungaria – dan hingga level tertentu - Spanyol. Mereka adalah negara-negara yang terus kwalahan menjalankan tugas yang dibebankan oleh kesepakatan Dublin. Akibatnya, negara-negara perbatasan tersebut mengizinkan para pengungsi masuk ke Uni Eropa tanpa didaftar atau diamil sidik jarinya, sebagaimana dalam kesepakatan Dublin. Dalam beberapa hal, negara-negara tersebut gagal melakukan pencegahan, dan bahkan memberi jalan kepada para pencari suaka untuk pergi ke negara lain. Mereka meninggalkan negara perbatasan tanpa mendapat rintangan dan bergerak ke arah utara, untuk masuk ke Austria, Jerman dan Swedia. Bahkan keadaan tersebut juga dipicu oleh pemberitaan yang salah di media bahwa kesepakatan Dublin ditunda pelaksanaannya untuk para pengungsi dari Syria ke Jerman.¹⁵

14 Ibid.

15 Ibid. h. 5

Dengan membludaknya jumlah pengungsi Syria, dan juga dari tempat lain, negara-negara di perbatasan menyatakan ketidaksanggupannya. Perdana Menteri Orban dari Hungaria bahkan mengusulkan agar Uni Eropa menutup perbatasan dengan membangun tembok pembatas yang akan menghalau para pengungsi. Tentu usulan ini ditolak oleh negara-negara seperti Jerman karena akan membuat negara anggota seperti Yunani yang terletak di ujung timur menjadi terkucil dan terpaksa harus menghadapi para pengungsi sendirian.

Solusi Jerman

Dalam krisis pengungsi dari Syria, Jerman terlihat memiliki peran yang sangat penting. Kanselir Jerman, Angela Merkel, dikenal memiliki sikap yang sangat terbuka terhadap para pengungsi. Bahkan, ia terlihat paling terbuka menerima pengungsi dibandingkan dengan negara-negara Uni Eropa yang lain. Menurut Mark Leonard, direktur tim ahli European Council on Foreign Relations, sikap terbuka Jerman yang diwakili Angela Merkel telah membuktikan kuatnya kepemimpinan Jerman di Uni Eropa dalam masalah perbatasan. Bahkan Jerman bisa mendiktekan apa yang harus dilakukan oleh negara-negara anggota Uni Eropa dalam krisis yang lain. Mark Leonard

menyatakan:

Germany has rediscovered leadership.... Germany is the critical power on the biggest issues facing many other countries in the EU. ...Germany can say, for example, that it will show solidarity with Eastern Europe on Russia because it is a good European. But Germany will also say that those countries need in turn to be good Europeans on the migration issue.

Jerman telah menemukan kembali kepemimpinannya ... Jerman merupakan kekuatan penting menyangkut masalah-masalah terbesar yang menghadang banyak negara lain di Uni Eropa. Jerman dapat berkata, misalnya, ia akan menunjukkan solidaritas dengan negara Eropa Timur dalam masalah Rusia karena Rusia Eropa yang baik. Tetapi Jerman juga bisa mengatakan bahwa negara-negara Eropa Timur tersebut pada gilirannya perlu menjadi negara Eropa yang baik dalam kasus migrasi.¹⁶

Sementara itu, Gauri van Gulik, deputi direktur Eropa pada Amnesty International, menyatakan bahwa Merkel mungkin sedang memimpin upaya reformasi besar-besaran sistem penerimaan pengungsi dan

¹⁶ Dikutip dalam Adam Lebor, "Angela Merkel: Europe's Conscience In The Face Of A Refugee Crisis, Newsweek," edisi 9/5/15. <http://www.newsweek.com/2015/09/18/angela-merkel-europe-refugee-crisis-conscience-369053.html>. Diakses 20/12/2016.

pencari suaka, dan menganggap bahwa hal ini merupakan hal yang tak bisa dihindari dan persoalan migrasi harus diselesaikan pada tingkat Eropa.¹⁷

Memang, ada yang meragukan dengan klaim "kepemimpinan moral Jerman," karena hal tersebut bertentangan dengan peran Jerman dalam Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Begitu juga dengan peran Jerman dalam memperlakukan Yunani. Jerman juga terlihat kurang responsif terhadap para pengungsi yang ingin menghindari perang di bekas negara Yugoslavia.

Kepemimpinan Berlin terkadang bersifat unilateral. Memang benar, Kanselir Angela Merkel dan negaranya melibatkan negara lain untuk menghadapi krisis-krisis tersebut, misalnya dengan Perancis dan Polandia dalam krisis tentang Ukraina; dengan Perancis, Belanda dan negara Eropa di utara dan komisi Eropa dalam masalah krisis keuangan di Yunani; dengan presiden Uni Eropa (dari Belanda) dan komisi Eropa dalam kesempatan dengan Turki untuk menghadapi pengungsi. Tetapi dalam kasus-kasus tersebut, Berlin lah yang bertanggung jawab atas penentuan jadwal dan rancangan kesepakatan.

Sikap terbuka Jerman terhadap pengungsi bukan tanpa alasan.

¹⁷ Ibid.

Jika ia mengikuti sikap Austria dan Swedia yang membatasi pintu masuk para pencari suaka, maka hal itu akan memperburuk pergerakan bebas tanpa passport dalam sistem Schengen. Merkel tidak menginginkan kehancuran Schengen dan mendestabilisasi Yunani sebagai tempat pelintasan para pengungsi. Maka Berlin bekerjasama dengan Komisi Eropa dalam melindungi Schengen.

Sebenarnya, Merkel ingin agar Eropa bersatu menghadapi tantangan pengungsi. Merkel percaya dengan tanggung jawab kemanusiaan Uni Eropa dan perlindungan atas kepentingan Eropa dengan menaati aturan Dublin II, dan mempromosikan solidaritas dengan Yunani. Merkel ingin membagi beban pengungsi dengan negara Eropa lainnya. Karena tidak mendapatkan jalan kesepakatan, maka Berlin mengadakan perjanjian, di bawah persetujuan Komisi Eropa dan Presiden Uni Eropa, dengan Turki, guna memperlambat laju pengungsi. Turki diberi kewenangan untuk memverifikasi pengungsi.¹⁸

Bagaimanapun, keberhasilan kepemimpinan Jerman membutuhkan institusi Uni Eropa. Jika Uni Eropa gagal mengimplementasikan kebijakannya tentang krisis pengungsi, hal itu akan berakibat pada lemahnya posisi Jerman dalam bernegosiasi

dengan Turki. Maka, hal tersebut berarti Jerman harus mempersiapkan sebuah peran nasional yang lebih kuat, yang tentu saja melibatkan ongkos dan resiko. Berubahnya prosedur pengambilan kebijakan dari konsensus ke koalisi besar antar pemerintah kemungkinan memang bisa meningkatkan pengaruh Jerman, namun di sisi lain Jerman beresiko juga kehilangan dominasi. Hal ini diakibatkan negara-negara anggota Uni Eropa yang lain bisa menentang kekuatan Jerman ketimbang membangun respon Eropa secara bersama-sama.¹⁹

Pertaruhan Merkel

Tindakan berani Merkel yang menerima pengungsi dalam jumlah besar tentu saja bukan tanpa risiko. Merkel harus menghadapi perlawanan dari internal partainya, Christian Democratic Union, partai oposisi, maupun dari opini publik. Dari kalangan partai politik, sebagai misal, partai ekstrem kanan, *Alternative für Deutschland (AfD)*—yang didirikan tahun 2013, sedang mendapatkan perhatian di Jerman. Di Baden-Württemberg dan Rhineland-Palatinate, partai tersebut masing-masing mendapatkan suara tertinggi ketiga, menerima 15.1 persen dari

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Josef Janning & Almut Möller, "Leading From The Centre: Germany's New Role In Europe," dalam *European Council On Foreign Relations: Brief Policy*, Juli 2016, h.5.

total suara (23 kursi) and 12.6 persen dari total suara (14 kursi). Di Saxony-Anhalt, partai tersebut bahkan menempati nomor dua dengan 24.2 persen dari total suara dengan 24 kursi. Situasi ini tentu saja menjadi peringatan bukan hanya bagi Jerman tetapi juga seluruh partai ekstrem di Eropa. AFD disebut sebagai partai paling sukses dalam sejarah Jerman paska perang. Di sisi lain, Merkel dan partainya mengalami penurunan pengaruh. Menurut survei Infratest Dimap pada bulan Mei 2016, CDU/CSU, yang membentuk blok Kristen Demokrat, hanya mampu meraih suara sebanyak 33 persen jika pemilu diadakan hari itu. Ini jauh lebih rendah dari suara pemilu tahun 2013 yang mencapai 41.5 persen. Kegagalan Merkel dalam menghadapi masalah pengungsi bisa menurunkan reputasinya, bahkan jabatannya.²⁰

KESIMPULAN

Pada dekade pertama abad ke-21, Jerman mulai menunjukkan pengaruh politik dan ekonominya di tingkatan Eropa dan dunia luar. Hal tersebut terlihat dari tindakan dan kebijakan Kanselir Jerman, Angela Merkel, untuk terlibat dalam upaya penyelesaian krisis politik, seperti di Libya dan Ukraina, maupun krisis

ekonomi di Eropa. Tentu, semua itu dilakukan Jerman dalam kapasitasnya sebagai anggota Uni Eropa. Namun demikian, peran Jerman dalam bidang kebijakan luar negeri Uni Eropa, semakin tidak bisa diabaikan. Bahkan dalam kasus penanganan pengungsi Syria dan negara lain yang datang ke Jerman, Merkel terlihat bertindak unilateral tanpa melibatkan kesepakatan banyak negara, meski tetap berkoordinasi dengan Presiden Uni Eropa dan Komisi Eropa. Dalam kasus terakhir ini, Jerman terlihat sangat terbuka dengan para pengungsi, sebuah kebijakan yang menimbulkan banyak perdebatan. Dalam artikel ditunjukkan bahwa kekerasan sikap Jerman dalam menerima pengungsi Syria secara besar-besaran merupakan salah satu bukti bahwa pada masa kini Jerman merupakan salah satu pemimpin Eropa yang tak bisa dibantah. Ia tidak bisa lagi semata-mata menganut kebijakan pro-integrasionis ke dalam kebijakan luar negeri Uni Eropa, yang sering sulit mencapai konsensus di antara semua anggota Uni Eropa, dalam kasus membludaknya pengungsi ke Uni Eropa.

²⁰ Ilke Toygür and Bianca Benvenuti, "The European Response To The Refugee Crisis: Angela Merkel On The Move", *IPC-Mercator Policy Brief*, 2016, h.5-6.

DAFTAR PUSTAKA

Barbara Böttcher (editor), *Influx of refugees: An Opportunity for Germany*, Deutsche Bank: 2015.

Ebru Turhan, "Europe's Constrained Leader: Germany's Central Role in the Eurozone Crisis and Its Implication for Turkey's EU Bid," Paper prepared for the 10th European Community Studies Association - Canada (ECSA-C) Biennial Conference "Europe and Peace", Montreal, May, 8 -10 May, 2014.

Ilke Toygür and Bianca Benvenuti, "The European Response To The Refugee Crisis: Angela Merkel On The Move", IPC-Mercator Policy Brief, 2016.

Josef Janning & Almut Möller, "Leading From The Centre: Germany's New Role In Europe," dalam *Brief Policy*, Juli 2016.

Melanie Morisse-Schilbach (2011), "Ach Deutschland! Greece, the Euro Crisis and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon", IPG /2011.

Nicole Koenig, "German's Role in Libya and Syria: From restraint to responsibility," dalam *Europe's New Political Engine, Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, Konrad Adenaur-Stiftung-The Finnish Institut of International Affairs.

Niklas Helwig (ed.), *Europe's New Political Engine, Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, Konrad Adenaur-Stiftung-The Finnish Institut of International Affairs, 2015.

Simon Bulmer dan William E. Paterson (2013), "Germany as the EU's reliction hegemon? Of Economic Strength and Political Constraint," *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 10.

Online

Adam Lebor, "Angela Merkel: Europe's Conscience In The Face Of A Refugee Crisis, Newsweek," edisi 9/5/15. <http://www.newsweek.com/2015/09/18/angela-merkel-europe-refugee-crisis-conscience-369053.html>. Diakses 20/12/2016.

"Robert Schuman's proposal of 9 May 1950 founding of the means of gathering the European nations into a peace-enhancing Union." Lihat <http://www.schuman.info/9MayProp.htm#war>. Diakses 11 Januari 2017.