

serupa dengan penulis. Khususnya bagi para akademisi Hubungan Internasional yang membutuhkan informasi mengenai fenomena internasional terkait sifat suatu negara, khususnya di Jerman dalam menangani fenomena krisis pengungsi. Terakhir penelitian ini merupakan salah satu tanggung jawab penulis yang harus dipenuhi dalam menempuh pendidikan program S-1, dengan membuat suatu karya ilmiah yang menjadi syarat kelulusan program studi Ilmu Hubungan Internasional di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Pasundan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Literatur

Tinjauan literatur dalam penelitian ini merupakan kumpulan bahan penelitian yang digunakan oleh penulis untuk dijadikan sebagai landasan dalam mengelaborasi sumber-sumber yang akan dikaji di dalam penelitian. Kemudian, tinjauan literatur dapat membantu penulis dalam membuat kerangka pemikiran pada permasalahan yang sedang diteliti. Hal ini memudahkan penulis terutama dalam menghindari plagiarisme. Informasi berupa hasil penelitian maupun teori yang relevan dengan penelitian penulis dapat bersumber dari jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan skripsi.

Literature pertama adalah jurnal hukum yang ditulis oleh Tamara Ramadhini Yuzakhri, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara, Medan. Dengan judul **“POLITIK PINTU TERBUKA (FLÜCHTLINGE WILLKOMMEN/OPEN – DOOR POLICY) JERMAN TERHADAP PENERIMAAN PENGUNGSI SURIAH”**. Dalam penelitian tersebut, penulis dapat memahami tentang alasan dan kepentingan Jerman dalam menerapkan politik pintu terbuka untuk menerima pengungsi Suriah, salah satunya yaitu kepentingan ekonomi. Pemerintah Jerman memberikan bantuan pendidikan kepada pengungsi Suriah dengan kelas bahasa Jerman dan minat jurusan untuk dapat digunakan pada lapangan kerja setelah lulus dari pendidikan nanti, sehingga masalah demografi Jerman dapat teratasi dengan meningkatnya angka produktivitas dan ketenagakerjaan oleh tenaga kerja pengungsi di Jerman. Kemudian salah satu alasan Jerman menerima pengungsi Suriah adalah terkait dengan CEAS (*Common European Asylum System*) yang merupakan sebuah kebijakan khusus yang dibuat oleh Uni Eropa untuk mengatur masalah penerimaan suaka dan imigran di negara-negara Uni Eropa dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi sesuai hukum internasional yang sudah diratifikasi oleh Jerman yaitu Konvensi 1951 mengenai status pengungsi (*The 1951 Convention Relating to the Status of*

Refugee) dan Protokol 1967, sehingga Jerman memiliki tanggung jawab dalam melindungi pengungsi dari berbagai penjuru dunia.

Literature kedua adalah skripsi yang ditulis oleh Santa Tiarmin Bakkara, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. Dengan Judul **“PENGARUH KEBIJAKAN “OPEN DOOR POLICY” ANGELA MERKEL TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSISURIAH DI NEGARA UNI EROPA”**. Berdasarkan penelitian tersebut, penulis dapat mengetahui pengaruh kebijakan *open door policy* terhadap perlindungan pengungsi Suriah di Uni Eropa terkait dengan hukum pengungsi internasional. Setelah ditetapkannya kebijakan pintu terbuka, lembaga Jerman BAMF bekerja sama dengan EMN (*European Migration Network*) untuk memudahkan para pengungsi yang mencari perlindungan atau suaka di wilayah negara Eropa. Sehingga dengan adanya kantor pusat yang menangani masalah pengungsi dan migrasi di Jerman, dalam hal ini kebijakan yang ditetapkan oleh Angela Merkel menghasilkan pengaruh yang positif terhadap perlindungan para pengungsi. Kemudian, Jerman dapat memberi pengaruh terhadap negara-negara internasional untuk memiliki rasa kemanusiaan dan solidaritas yang tinggi agar menerima pengungsi internasional dengan tangan terbuka dan tidak bertentangan dengan hukum pengungsi internasional. Sehingga kebijakan *open door policy* Jerman sejalan dan sesuai dengan pengakuan Hak Asasi Manusia yang tercantum dalam DUHAM, Charter of Fundamental Rights European Union dan kebijakan khusus yang disebut Common European Asylum System (CEAS)

Literature ketiga adalah Tesis yang ditulis oleh Claudia Theresia Schmid, *Master’s level degree in Social Science, Linköping University*, Linköping, Swedia. Dengan judul **Germany’s “Open-Door” Policy in Light of the Recent Refugee Crisis An Interpretive Thematic Content Analysis of Possible Reasons and Underlying Motivations**. Dalam penelitian tersebut, penulis mengkaji pendekatan kebijakan pengungsi pintu terbuka yang disampaikan pada media oleh pemerintah Jerman yang berkaitan dengan krisis pengungsi di Eropa. Tesis ini menganalisis alasan pendekatan kebijakan ini dengan mengidentifikasi tema berdasarkan apa yang disampaikan media

nasional, internasional dan perdebatan di Bundestag Jerman. Terdapat lima belas tema pendekatan, namun tiga tema yang paling sering digunakan adalah kapasitas dan kapabilitas, tanggung jawab kemanusiaan dan demografi ekonomi. Kemudian dari tema-tema tersebut akan dianalisis lebih lanjut menggunakan perspektif konstruktivis dan realis struktural untuk menyelidiki alasan atau faktor yang mendasari kebijakan pintu terbuka. Menurut perspektif konstruktivis, identitas dan gagasan negara merupakan faktor pendekatan untuk kebijakan pintu terbuka. Namun dalam perspektif realis struktural, kepentingan dan kemampuan nasional merupakan faktor yang paling banyak berkontribusi dalam membentuk dan keputusan kebijakan pengungsi Jerman. Sehingga menurut penulis meskipun kebijakan pengungsi pintu terbuka mendapatkan banyak perlawanan dari pihak oposisi, Jerman dapat terus menjalankan kebijakannya karena faktor identitas Jerman yang kuat akan moral internal dan selaras dengan kemampuan dan kepentingan nasional Jerman.

Literature yang keempat, adalah laporan yang ditulis oleh Lily Hindy, The Century Foundation yang berjudul **“Germany's Syrian Refugee Integration Experiment”**. Berdasarkan laporan penelitian tersebut, penulis dapat mengetahui bahwa Jerman telah memberikan layanan sosial terintegrasi sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam menciptakan kebijakan *open door policy* yang menerima masuk pengungsi dari Suriah. Laporan ini dibuat dari hasil kunjungan lapangan Lily Hindy ke tempat para pengungsi Suriah tinggal di kota-kota besar Jerman seperti, Berlin dan pada negara bagian Bavaria yaitu, Würzburg dan Kaufbeuren saat musim semi 2018. Pemerintah Jerman membuat serangkaian sistem untuk mengintegrasikan populasi pengungsi. Terutama sistem tenaga kerja untuk pengungsi Suriah yang harus menyelesaikan sekolah kejuruan dan kelas integritas terlebih dahulu. Banyak pengungsi remaja dan dewasa yang sudah terdaftar dalam kelas integrasi dengan fokus pembelajaran mengenai negara Jerman secara keseluruhan terutama bahasa. Kemudian setelah menyelesaikan pendidikan yang disediakan oleh pemerintah, mereka diarahkan untuk mencari pekerjaan sesuai kemampuan diri. Selain itu terdapat kegiatan integritas masyarakat setempat dengan pengungsi yang telah menetap lama di Jerman, membentuk kelompok untuk membantu pengungsi yang baru

masuk. Bersama-sama mereka menyediakan dokter, memberikan nasihat hukum, hingga membantu mendaftarkan anak-anak di sekolah. Dengan ini pemerintah telah berhasil menuai keuntungan nasional melalui kebijakan yang ramah yaitu, *open door policy*.

Pada keempat penelitian terdahulu diatas, masing-masing terdapat *gap-spotting* atau kesenjangan penelitian, secara pengertian merupakan adanya sebuah kesenjangan di dalam penelitian berupa hasil atau jawaban yang berbeda dengan data yang diperoleh oleh penulis guna menambahkan gagasan yang baru sesuai dengan isu yang dibahas.

Penelitian pertama yang dilakukan oleh Tamara menunjukkan adanya alasan dan kepentingan ekonomi secara positif untuk negara Jerman dengan menerima pengungsi Suriah dalam kebijakan *open door policy*. Kemudian penelitian kedua yang ditulis oleh Santa turut menyampaikan pengaruh positif pada keamanan pengungsi Suriah dari kebijakan *open door policy* Jerman yang sesuai dengan hukum internasional pengungsi. Pada penelitian ketiga oleh Claudia diketahui motivasi atau alasan pemerintah Jerman dalam menjalankan kebijakan pintu terbuka melalui lima belas tema sebagai dasar analisis dalam perspektif konstruktivisme dan realis struktural. Penelitian yang terakhir oleh Lily, melakukan kunjungan ke lokasi pengungsi yang tersebar di kota-kota besar Jerman membuktikan masih banyak masyarakat yang mendukung pengungsi dengan memberikan bantuan sosial sebagaimana pemerintah Jerman melakukan sistem integritas untuk populasi pengungsi.

Dengan perbedaan kesenjangan penelitian yang didapatkan pada empat literatur tersebut, menjadikan penulis untuk melengkapi alur penelitian dalam lingkup kebijakan *open door policy* Jerman secara lebih menyeluruh dengan meneliti implementasi kebijakan *open door policy* Jerman guna melindungi pengungsi Suriah dari situasi krisis maupun ancaman keamanan manusia.

2.2 Kerangka Teoritis

2.2.1 Global Governance : Perspektif Liberal

Teori tata kelola global sebagai kerangka konseptual saat ini telah terkemuka dan berorientasi ke dalam praktik dan studi hubungan internasional. Istilah tata kelola global mulai digunakan sejak abad ke 21 seiring dengan

perkembangan globalisasi kontemporer setelah berakhirnya perang dingin (Bainus & Rachman, 2022). Komunitas politik internasional mulai memperbincangkan globalisasi yang mempengaruhi pola-pola interaksi sosial dan interregional yang berkembang, dan tumbuh dengan lebih cepat akibat skala yang diciptakan oleh globalisasi. Tentunya globalisasi ini menyebar dan mempengaruhi tata kelola atau *governance* dalam sistem negara bangsa global, tatanan militer dunia, ekonomi, kapitalis dunia dan pekerja internasional. Sehingga informasi, komunikasi, pasar, keuangan, jaringan dan aktivitas bisnis berkembang pesat menghasilkan dunia dengan pola-pola yang sangat berbeda (Kurniawan, 2011).

Pada tahun 1995 *Commission on Global Governance* sebuah kelompok independen yang terdiri dari tokoh-tokoh internasional terkemuka, menerbitkan sebuah laporan tentang reformasi sistem internasional dan kerja sama internasional saat perubahan global terjadi setelah berakhirnya perang dingin. Komisi menggunakan tata kelola global untuk menangkap kompleksitas dan dinamisme dari upaya sebuah negara dan aktor non-negara dalam mengidentifikasi, memahami dan mengatasi berbagai masalah di dunia yang sedang bergejolak (Karns et al., 2015).

Tata kelola global (*global governance*) memiliki dua kata yang berbeda, yaitu 'tata kelola' (*governance*) dan 'global'. Komisi mendefinisikan tata kelola sebagai mekanisme dari banyak individu dan institusi, publik maupun swasta yang mengatur dan mengelola urusan mereka secara bersamaan (Weiss, 2000). Tata kelola (*governance*) mencakup lebih luas dari pada pemerintahan (*government*), meliputi lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah, dimana individu dan organisasi-organisasi dalam lingkungannya bergerak maju demi memenuhi kebutuhan mereka dan keinginan mereka secara bersamaan. . Sementara global mengarah pada keseluruhan hubungan seperti transnasional, multilateral dan sistem internasional yang dapat bekerja sama untuk mengatasi isu-isu dunia seperti perdamaian, keamanan, hak asasi manusia, kesehatan, lingkungan dan pembangunan (Bainus & Rachman, 2022).

Dalam penyatuannya tata kelola global (*global governance*) adalah gabungan dari gagasan, nilai norma dan prosedur untuk institusi informal dan

formal dalam membantu semua aktor negara, IGO, masyarakat sipil dalam mengidentifikasi, memahami, dan mengatasi suatu masalah global melalui kerjasama, regulasi, dan tata kelola di tingkat internasional (Karns et al., 2015). Kerjasama yang dilakukan seperti negara dengan WTO untuk meregulasi perdagangan internasional, negara dengan Dewan Keamanan PBB dalam mengintervensi situasi krisis dan negara dengan organisasi multilateral (Kurniawan, 2011). Sehingga tata kelola global dapat dianggap sebagai peluang untuk mencapai masyarakat yang lebih adil dengan menempa kekuasaan dan politik melalui akal dan hukum dalam skala global.

Pengertian diatas memiliki persamaan dengan perspektif liberal dimana tata kelola dipandang sebagai kerangka untuk mengatur permasalahan global melalui kolaborasi aktor politik yang memiliki kepentingan bersama (Baldwin, 1993). Tata kelola global menurut perspektif liberal adalah *rational choice* dan *game theory* dimana aktor politik memiliki kepentingan bersama dan memerlukan kolaborasi dalam mencapai hasil yang diinginkan, dalam hal ini penyelesaian konflik, menemukan tujuan bersama dalam hubungan yang tidak efisien antar aktor yang saling bergantung (Keohane, 2003).

Tata kelola global dalam perspektif liberal lebih menghadap pada aktivitas politik bukan aktivitas ekonomi (Kurniawan, 2011). Liberal mempercayai bahwa kerjasama akan berkembang seiring dengan waktu di masa depan, karena mereka memandang sistem internasional sebagai konteks dimana berbagai interaksi terjadi dan mereka akan belajar dari interaksi tersebut, sehingga dapat terbentuk kerjasama internasional. Selain itu, liberal mengharapkan kepentingan bersama dengan hubungan saling ketergantungan yang besar dalam pengetahuan, komunikasi, dan penyebaran nilai-nilai demokrasi, supaya tercipta kerjasama yang lebih besar untuk perdamaian, kesejahteraan dan keadilan bersama (Karns et al., 2015).

Dalam perspektif liberal, organisasi internasional adalah kunci dalam kontribusi kerjasama dan berfungsi sebagai tempat negosiasi dan pengembangan koalisi. Organisasi internasional juga sebagai sarana utama untuk mengurangi bahaya perang, menyebarkan penerapan norma bersama dan meningkatkan ketertiban. Organisasi internasional melakukan kegiatan operasional untuk

membantu mengatasi masalah internasional yang substantif, dan dapat menjadi bagian dari rezim internasional yang dapat digunakan oleh negara sebagai instrumen kebijakan luar negeri (Karns et al., 2015). Seperti menggunakan perspektif liberal untuk menunjukkan hubungan antara politik luar negeri Jerman dengan Uni Eropa dan UNHCR dalam penerapan kebijakan pengungsi.

2.2.2 Kebijakan Luar Negeri

Secara umum kebijakan luar negeri merupakan seperangkat pedoman untuk negara dalam bertindak terkait hal-hal luar negeri yang didalamnya melibatkan perumusan dan implementasi dari sebuah kebijakan, dengan tujuan untuk mempertahankan dan mewujudkan kepentingan nasional di dalam peraturan dunia internasional. Negara merupakan unit politik utama dalam sistem hubungan internasional, karena negara memiliki peran dan kedaulatan yang mutlak dalam interaksi hubungan internasional yang lebih luas. Sehingga negara memiliki hak penuh dalam proses pembuatan sekaligus implementasi dari kebijakan luar negeri (Rosenau, 1980).

Menurut James Rosenau, kebijakan luar negeri adalah upaya suatu negara untuk memecahkan masalah melalui tindakan dan kegiatan yang juga menguntungkan negara dalam menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup dari lingkungan eksternal maupun internal. Kebijakan luar negeri merupakan hal yang cukup kompleks dalam pelaksanaannya, karena didalamnya mencakup kehidupan internal (*internal life*) dan kebutuhan eksternal (*external needs*). Sehingga hal-hal yang bersangkutan dalam keduanya seperti konflik, kebudayaan, institusi, aspirasi, kapabilitas, atribut nasional dan aktivitas lainnya yang dilakukan untuk memelihara identitas sosial, hukum dan geografi suatu negara perlu dijaga dan dipertahankan demi mencapai keamanan dunia dalam kepentingan nasional oleh para pembuat keputusan kebijakan luar negeri (Rosenau & Thompson, 1976).

Untuk mencapai kebijakan luar negeri, terdapat proses pembuatan keputusan oleh kelompok *decision making*. Pertama negara harus mempertimbangkan kepentingan nasional yang negara miliki untuk dibentuk ke dalam tujuan demi mencapai sasaran yang tepat. Kemudian negara dapat menetapkan faktor situasional sesuai dengan lingkungan nasional dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijakan luar negeri. Lalu negara harus melakukan

analisis mengenai kapabilitas nasional dalam melakukan proses integrasi secara menyeluruh. Dengan begitu, negara dapat menggunakan kapabilitas nasional tersebut untuk menangani variabel tertentu sehingga pengembangan perencanaan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Akhirnya negara dapat melaksanakan tindakan yang harus dilakukan, yaitu implementasi kebijakan. Setelah itu negara akan melakukan evaluasi perkembangan yang telah berlangsung pada masyarakat dalam menjangkau tujuan atau hasil yang diinginkan (Plano & Olton, 1979)

Tentunya setiap negara memiliki tujuan dan kepentingan yang berbeda dalam menciptakan kebijakan. K.J Holsti menjelaskan tujuan dari kebijakan luar negeri, yaitu untuk memecahkan suatu permasalahan dan melakukan perubahan pada suatu wilayah melalui gagasan dan rumusan yang dibuat oleh para pembuat keputusan. Untuk dapat melakukan kerjasama dalam kebijakan luar negeri masing-masing negara perlu menyamakan dan memiliki kesepahaman demi mencapai kepentingan nasional yang dituju. Terdapat tiga kriteria untuk mengklasifikasikan tujuan-tujuan kebijakan luar negeri menurut K.J Holsti, diantaranya (Russett & Starr, 1981) :

- Nilai (*values*), menjadi tujuan penting pada suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negeri.
- Waktu, sebagai unsur target yang dibutuhkan untuk memenuhi pencapaian.
- Jenis tuntutan, dapat diajukan kepada negara anggota dengan kesepakatan yang telah ditawarkan.

Kemudian kebijakan luar negeri juga memiliki tiga konsep yang dibentuk oleh Rosenau, yang menjelaskan hubungan kebijakan luar negeri dengan situasi atau isu di luar negeri, yaitu :

Kebijakan luar negeri sebagai seperangkat orientasi (*as a cluster of orientation*), yaitu seperangkat nilai-nilai atau pedoman untuk dijadikan panduan pelaksana oleh para pembuat keputusan dalam menghadapi kondisi eksternal agar dapat terarah sesuai orientasi. Orientasi tersebut merupakan hasil dari pengalaman sejarah yaitu berupa sikap, persepsi, dan nilai-nilai dari pandangan masyarakat dalam menentukan posisi negara yang strategis dalam politik dunia.

Kebijakan luar negeri sebagai serangkaian komitmen dan rencana untuk bertindak (*as a set of commitments to and plan for action*), yaitu berupa rencana dan komitmen atau keharusan yang diproses oleh para pembuat keputusan sebagai strategi untuk menghadapi berbagai situasi maupun tantangan yang harus dihadapi oleh negara dari situasi lingkungan eksternal. Sehingga negara dapat mempertahankan posisinya sesuai dengan orientasi kebijakan luar negeri. Rencana tindakan kebijakan luar negeri ini dapat berlaku pada situasi yang berkenaan dengan konflik lingkungan hidup dan hak asasi manusia.

Kebijakan luar negeri sebagai bentuk perilaku (*as a form of behavior*), yaitu langkah-langkah nyata yang diambil oleh para pembuat keputusan dalam mengatasi situasi yang terjadi di lingkungan eksternal berdasarkan orientasi umum. Langkah-langkah ini dapat berbentuk tindakan maupun pernyataan yang dikeluarkan pemerintah. Perilaku ini merupakan implementasi dari strategi kebijakan luar negeri suatu negara dalam situasi tertentu. Pada dasarnya tindakan dari kebijakan luar negeri merupakan cara yang digunakan negara untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam strategi kebijakan luar negeri (Rosenau & Thompson, 1976).

2.2.3 Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Pengertian implementasi dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah suatu penerapan dari rancangan yang telah disusun secara matang, kemudian dapat dijalankan sesuai dengan tujuan yang jelas. Kemudian kebijakan adalah rangkaian konsep berupa sebuah tindakan yang dirancang oleh seseorang atau sekelompok guna menciptakan suatu kondisi yang baik disebabkan oleh situasi yang ditandai dengan isu atau berbagai masalah (Manongga et al., 2018). Sehingga dalam sebuah konsep, implementasi kebijakan merupakan sebuah hubungan antara pencapaian dengan keberhasilan melalui proses rangkaian yang dimulai dari pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan pengaruh atau hasil dari kebijakan.

Menurut Grindle (1980) implementasi kebijakan adalah proses yang dimulai saat tujuan dan sasaran kebijakan telah dirumuskan, program-program telah dirancang dan akhirnya dialokasikan untuk mencapai tujuan (GRINDLE, 1980). Van Meter dan Van Horn (1974) merumuskan proses implementasi sebagai

tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta, baik secara individu maupun kelompok sesuai dengan tujuan yang telah dituliskan dalam keputusan kebijakan (Van Meter & Van Horn, 1975). Sehingga secara konseptual, sebuah kebijakan dapat diturunkan menjadi program-program yang kemudian dilanjutkan ke dalam sebuah proyek-proyek, hingga menjadi kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, atau kerjasama antar keduanya.

Van Meter dan Van Horn mengidentifikasi implementasi kebijakan sebagai kegiatan-kegiatan dari keputusan-keputusan yang telah dibuat atau ditetapkan sebelumnya. Hal ini dilakukan guna mencapai perubahan dalam skala besar maupun kecil dalam usaha mengubah keputusan-keputusan menjadi sebuah kegiatan operasional yang dibuat oleh organisasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Winarno, 2002).

Pengertian yang sejalan dikemukakan oleh Winarno bahwa suatu program dari kebijakan jika tidak diimplementasikan maka hanya akan menjadi sebuah catatan saja. Oleh karena itu, implementasi kebijakan menjadi langkah tindak lanjut dari program kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya untuk memecahkan suatu masalah oleh badan administrasi maupun tingkat bawah anggota pemerintah agar mengimplementasikan program kebijakan (Winarno, 2002).

Berdasarkan pengertian yang diberikan oleh para ahli diatas, maka dapat disesuaikan dengan model yang diperkenalkan oleh Grindle yaitu implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Dalam prosesnya terdapat tujuan kebijakan yang kemudian menjadi sebuah program aksi dan proyek tertentu yang akan dibiayai sesuai rencana yang telah disusun.

Sebuah program aksi dan proyek kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Variabel dari isi kebijakan meliputi beberapa faktor seperti kepentingan-kepentingan pihak yang terpengaruhi, jenis dari keuntungan hasil, tingkat perubahan yang diperkirakan, pelaksana pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan peranan sumber daya sekitar. Kemudian variabel lingkungan implementasi mencakup faktor kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik institusi dan rezim, kepatuhan dan daya tanggap. Setelah pelaksanaan dari program aksi dan proyek, maka keseluruhan implementasi

dapat dinilai keberhasilannya sesuai dengan tujuan kebijakan, bagaimana dampaknya terhadap target yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat, dan terjadinya perubahan yang sesuai untuk dapat diterima dengan baik oleh kelompok sasaran maupun implementor (GRINDLE, 1980).

Pada dasarnya model implementasi kebijakan sebagai proses politik dan administratif menggambarkan proses dari awal pengambilan keputusan. Sehingga model ini memiliki kelebihan dilihat dari cara mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, meliputi *output* dan *outcomenya*. Selain itu, terlihat adanya interaksi antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan. Pada model ini meliputi beragam aktor dan saling terlibat dalam hubungan interaksi pada konteks politik untuk mencapai sebuah hasil akhir yang sesuai dengan tujuan yang telah dibuat. Untuk proses politik, terlihat bagaimana aktor kebijakan melakukan proses pengambilan keputusan, sedangkan untuk proses administratif dapat terlihat saat proses umum meliputi aksi administratif dapat diteliti sesuai dengan tingkat program tertentu. Melalui dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan pada model proses politik dan administratif, dapat terlihat adanya interaksi antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan. Model tersebut juga memiliki kelebihan dilihat dari cara mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, meliputi *output* dan *outcomenya* (Imronah, 2009).

Oleh karena itu Grindle berpendapat bahwa sebuah keberhasilan dari implementasi kebijakan bergantung kepada *outcomes* atau hasil program, karena keberhasilan dari suatu kebijakan diukur melalui keseluruhan dari proses program terhadap tujuan kebijakan. Dalam kata lain implementasi kebijakan sebagai peranan dari kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan tujuan kebijakan dan hasil dari kegiatan. Hal ini menjadi kompleksitas implementasi kebijakan, karena dalam pelaksanaannya tidak semudah apa yang telah digariskan, melainkan ada sejumlah faktor yang mempengaruhi implementasi (GRINDLE, 1980).

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai konsep dasar dan pendapat dari para ahli maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan yang dilaksanakan oleh beragam aktor yang berbeda, sehingga pada akhirnya tercapai suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan

itu sendiri. Oleh karena itu, implementasi kebijakan dapat dimulai hanya ketika tujuan dan sasaran telah ditetapkan oleh pembuat keputusan kebijakan.

2.2.4 Keamanan Manusia (*Human Security*)

Seiring dengan proses peradaban manusia, makna keamanan telah berkembang dengan pesat semenjak pasca perang dingin. Keamanan tidak diartikan hanya dalam hubungan konflik mengenai antar negara saja (*state-centric*) tetapi saat ini sudah terpusat pada kemanusiaan. Jika perspektif tradisional hanya berfokus pada keamanan negara yang terbatas pada perang dan menambahkan kekhawatiran sebagian masyarakat. Maka perspektif non-tradisional dapat memberi keamanan secara menyeluruh dengan mengedepankan keamanan manusia, dilihat dari segala bentuk ancaman keamanan masyarakat baik kelompok maupun individu. Hal ini dapat terjadi dengan melihat pandangan dunia yang lebih luas bahwa kelangkaan pangan, sumber daya alam, energi, kerusakan lingkungan dan lain-lain telah menempatkan manusia dalam situasi yang tidak aman (MANSBACH & RAFFERTY, 2008).

UNDP menuliskan dua definisi keamanan manusia dalam laporan yang diterbitkan pada tahun 1994. Pertama, keamanan manusia adalah bebasnya manusia dari ancaman-ancaman seperti penyakit kronis, kelaparan dan represi. Kedua, keamanan manusia adalah perlindungan dalam melaksanakan kegiatan kehidupan sehari-hari. Baik dalam bermasyarakat maupun di dalam komunitasnya. Selain itu terdapat jenis-jenis ancaman dari eksistensi keamanan manusia yaitu pengucilan sosial, penyakit, perpindahan penduduk, kelaparan, dan degradasi lingkungan. Dalam hal ini, segala sesuatu yang membuat manusia terpuruk dapat menjadi ancaman bagi keberlangsungan keamanan manusia. Sehingga dapat dikatakan penekanan keamanan manusia mengedepankan kepentingan HAM, mencegah kekerasan (Jolly & Ray, 2006).

Terdapat aspek-aspek penting dalam keamanan yang dibagi menjadi 7 indikator elemen yang ditulis di dalam laporan UNDP untuk menjadi acuan keamanan manusia, yaitu :

1. Keamanan ekonomi (*economic security*) : keadaan yang aman dan kehidupan yang layak bagi setiap individu untuk dapat menjalankan kehidupan yang terjamin dan kesejahteraan akan ekonominya
2. Keamanan pangan (*food security*) : terjaminnya individu untuk mudah mengakses kebutuhan bahan-bahan pangan dasar
3. Keamanan kesehatan (*health security*) : keadaan yang menjamin individu akan hidup sehat dengan memudahkan pelayanan kesehatan agar terhindar dari ancaman penyakit
4. Keamanan lingkungan (*environmental security*) : melindungi setiap individu dari ancaman buatan manusia terhadap alam, maupun kerusakan alam yang terjadi secara natural. Sehingga manusia dapat hidup bebas dari polusi dan perubahan iklim
5. Keamanan individu (*personal security*) : melindungi setiap individu dari kekerasan, diskriminasi, pelecehan dan intimidasi.
6. Keamanan politik (*political security*) : menjamin setiap individu untuk dapat menggunakan hak-hak dasar manusia dalam berpolitik dengan baik.
7. Keamanan komunitas (*community security*) : melindungi setiap individu dari konflik yang terjadi antar kelompok masyarakat di suatu wilayah mengenai nilai-nilai tradisional.

Sehingga untuk mencapai keamanan manusia secara keseluruhan diperlukan adanya perlindungan dari tujuh indikator elemen keamanan manusia tersebut. Maka dapat disimpulkan bahwa konsep keamanan manusia berkaitan dengan teori sekuritisasi, dimana keduanya memiliki kesamaan untuk menghilangkan ancaman yang bersifat non-tradisional dan mementingkan kemanusiaan (United Nations, 2016).

2.3 Asumsi

Hipotesis penelitian didalam sebuah penelitian merupakan sebuah jawaban yang bersifat sementara atas pernyataan penulis yang kemudian masih harus diverifikasi kebenaran dan validitasnya dengan menggunakan data yang telah dikumpulkan. Berdasarkan kerangka teoritis diatas, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut:

“Fenomena krisis pengungsi Suriah yang terjadi di Eropa menjadi latar belakang kebijakan *open door policy* yang diimplementasikan oleh Angela Merkel selaku Kanselir Jerman untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi dengan aspek-aspek keamanan manusia menerima permohonan suaka pengungsi di Jerman dan dipersatukan ke dalam program integrasi guna mencapai kepentingan nasional.”

2.4 Kerangka Analisis

