

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Studi hubungan internasional adalah area keilmuan yang diwarnai dengan dinamika dunia yang selalu naik-turun. Isu pengungsi menjadi salah satu isu kontemporer terbesar yang mempengaruhi dinamika dunia karena sifatnya yang melintasi batas negara. Pada pertengahan tahun 2022, tercatat sebanyak 32,5 juta jiwa pengungsi; lebih dari dua kali lipat jumlah pengungsi satu dekade yang lalu (UNHCR, 2022). Kehadiran para pengungsi di negara penerima telah menimbulkan ancaman keamanan atas identitas budaya, stabilitas ekonomi dan sosial, hingga naiknya kriminalitas dan terorisme; sehingga isu pengungsi ini menjadi perhatian global (Quinn, 2016). Dari 5 *host countries* atau negara penerima terbesar para pengungsi (Turki, Jerman, Pakistan, Uganda, Rusia), satu-satunya yang merupakan negara dengan pendapatan per kapita tinggi adalah Jerman (Concern Worldwide, 2023). Idealnya negara yang menampung paling banyak pengungsi adalah negara dengan pendapatan per kapita tingkat tinggi atau *high income country* yang memiliki kapabilitas ekonomi paling memadai untuk mengakomodasi para pengungsi. Namun realitanya, dari sekian banyak negara *high income* di Eropa, Jerman adalah negara yang paling banyak mengakomodasi pengungsi dari seluruh dunia (World Population Review, 2023).

Sejak Rusia menginvasi Ukraina pada Februari 2022 telah terjadi eskalasi konflik bersenjata yang sangat signifikan sejak aneksasi Krimea pada 2014 silam.

Penggunaan senjata secara meluas dalam konflik ini telah menimbulkan banyak sekali korban masyarakat sipil, serta hancurnya berbagai infrastruktur masyarakat. Pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi dengan begitu masif menjadikan Ukraina tempat yang tidak aman, sehingga masyarakat dan warga negara Ukraina mengungsi untuk mencari perlindungan dan keamanan. Jutaan jiwa telah meninggalkan tanah airnya untuk mengungsi ke negara-negara tetangga di Eropa. Per 20 Maret 2023, tercatat sebanyak 8.157.230 jiwa pengungsi asal Ukraina tersebar di wilayah Eropa. Kebanyakan pengungsi melarikan diri ke Jerman dan Polandia, masing-masing negara menampung dan memberikan hak perlindungan khusus pada lebih dari satu juta jiwa pengungsi asal Ukraina (UNHCR, 2023).

Dalam rangka memberikan perlindungan bagi para pengungsi asal Ukraina, Uni Eropa memberlakukan *Temporary Protection Directive* pada 4 Maret 2022. *Temporary Protection Directive* ini pertama kali diadopsi pada tahun 2001, dan diaktifasikan untuk pertama kalinya dalam menanggapi jumlah pengungsi Ukraina yang semakin banyak datang ke wilayah Eropa. Kebijakan ini menjadi perangkat legal bagi Uni Eropa untuk dapat membekukan standar prosedur suaka dan menggantikannya dengan prosedur keimigrasian yang lebih sederhana sehingga arus pengungsi yang sangat besar dapat diterima sesegera mungkin dan dengan demikian memberikan perlindungan bagi mereka yang membutuhkan. Mekanisme kebijakan Uni Eropa ini mempercepat perolehan izin tinggal selama satu hingga tiga tahun dengan akses tempat tinggal, kesejahteraan sosial, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, reunifikasi keluarga, dan juga

pergerakan bebas di wilayah Uni Eropa bagi para pemegang status perlindungan sementara (European Commission, 2022).

Walaupun semua negara anggota Uni Eropa saat ini menerapkan *Temporary Protection Directive*, Jerman masih menjadi tujuan ‘favorit’ bagi para pengungsi karena kualitas hidup dan tingkat kesejahteraan masyarakat Jerman, serta perlindungan dan besarnya akomodasi yang diberikan pemerintah Jerman. Terlebih di bawah kepemimpinan Kanselir Olaf Scholz yang sedari awal kampanye menjanjikan kebijakan-kebijakan yang lebih progresif dan akomodatif, termasuk salah satunya terhadap para pengungsi (Financial Times, 2021). Hal ini dapat dilihat dalam kebijakan-kebijakan Olaf Scholz untuk menganggarkan biaya yang lebih besar untuk mengakomodasi para pengungsi, diikuti dengan dipermudahkannya proses mendapatkan izin tinggal, integrasi tenaga kerja ahli ke dalam pasar tenaga kerja, hingga memberikan kewarganegaraan ganda pada pengungsi (Yafai, 2022). Dalam menanggapi masifnya arus pengungsi perang asal Ukraina, Jerman di bawah Scholz menunjukkan komitmennya dalam memenuhi hak asasi manusia dengan memberlakukan kebijakan yang akomodatif; di mana setiap warga negara Ukraina yang memiliki paspor biometrik dapat masuk dan tinggal di wilayah Jerman selama 90 hari tanpa izin tinggal. Hal ini tentunya semakin mempercepat proses masuknya pengungsi asal Ukraina ke Jerman, ditambah lagi dengan berbagai posko perbantuan yang didirikan oleh sukarelawan Jerman. Per Januari 2023, tercatat sebanyak 1.055.323 pengungsi asal Ukraina di Jerman dari total 8 juta jiwa pengungsi Ukraina yang tersebar di seluruh Eropa (Statista, 2023).

Kebijakan Jerman yang sangat akomodatif terhadap pengungsi Ukraina ini konsisten dengan politik luar negeri Jerman yang sedari dulu mengedepankan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tonggak utamanya (German Federal Foreign Office, 2022). Kebijakan ramah pengungsi Jerman juga bukan pertama kali diberlakukan untuk para pengungsi asal Ukraina. Di bawah kabinet sebelumnya, yaitu kabinet Angela Merkel, Jerman memberlakukan Kebijakan Pintu Terbuka pada Agustus 2015 dalam rangka menanggapi krisis pengungsi Suriah. Melalui kebijakan tersebut, Jerman tidak membatasi jumlah pengungsi yang masuk ke wilayahnya, dan bahkan memudahkan proses pemberian suaka dan izin tinggal bagi para imigran (Avisia, 2017). Jerman juga sempat membekukan Regulasi Dublin sehingga pengungsi Suriah yang ingin menuju Jerman dapat tetap singgah atau tiba di negara-negara Uni Eropa lainnya (Quinn, 2016).

Namun demikian, keramahtamahan yang ditunjukkan Jerman pada pengungsi asal Suriah hanya bertahan selama kurang lebih satu tahun sejak kedatangan para pengungsi. Dilakukan berbagai amandemen terhadap undang-undang Jerman yang berkaitan dengan pengungsi seperti *Asylum Package I*, *Asylum Package II*, *Germany Residence Act*, dan *Act on Faster Expulsion of Criminal Foreigners*. Berbagai regulasi tersebut pada dasarnya bersifat membatasi pergerakan para pengungsi dan menerapkan pengawasan yang lebih ketat yang cenderung merugikan para pengungsi, utamanya pengungsi asal Suriah (Ayoub, 2019). Regulasi-regulasi tersebut dapat dipahami sebagai bentuk respon pemerintah Jerman terhadap keresahan masyarakat yang begitu meluas. Utamanya keresahan masyarakat Jerman bersumber dari pertabrakan nilai-nilai kehidupan

sehari-hari yang begitu kontras yang melahirkan banyak sekali persepsi negatif terhadap para pengungsi asal Suriah. Hal ini dapat dilihat dari pertumbuhan gerakan populisme sayap kanan dengan propaganda anti-imigran yang merupakan salah satu bentuk penolakan atas kebijakan Merkel. Secara konsekuen, sentimen dan perspektif negatif masyarakat Jerman terhadap kehadiran pengungsi Suriah ini kemudian diwakilkan dalam parlemen Jerman *Bundestag* dengan bergabungnya partai AfD (*Alternative für Deutschland*) yang merupakan partai populis sayap kanan Jerman sebagai peraih suara tertinggi ketiga (Banulescu-Bogdan, 2022). Implikasi lanjutannya adalah pemerintah Jerman melahirkan kebijakan yang inkonsisten dengan keterbukaan yang ditunjukkan di awal.

Diberlakukannya *Temporary Protection Directive* dua minggu setelah invasi Rusia memberikan kesempatan pada para pengungsi asal Ukraina untuk mendapatkan izin tinggal tanpa perlu mengikuti proses administrasi suaka pada umumnya yang memakan waktu hingga berbulan-bulan (Sekarwati, 2022). Hal ini sekaligus memberikan akses integrasi yang lebih besar dan lebih cepat bagi para pengungsi Ukraina. Kontras yang signifikan ini memunculkan asumsi dan tuduhan bahwa Jerman telah melakukan stratifikasi pengungsi di mana pengungsi Ukraina lebih diprioritaskan dibandingkan pengungsi asal negara lain. Kritik ini juga didasarkan pada adanya pemindahan ratusan keluarga Afghanistan dari tempat tinggalnya di Berlin demi memberi ruang bagi para pengungsi Ukraina yang masuk ke Jerman. Pemerintah Jerman menjustifikasi pemindahan ini dilakukan karena tempat-tempat kedatangan memang didesain untuk ditinggali sementara, sehingga pemindahan ini bermaksud untuk memindahkan para

pengungsi ke tempat tinggal yang bersifat permanen. Namun, para aktivis pro-pengungsi menjelaskan bahwa beberapa keluarga bahkan ‘digusur’ dari rumah tinggal yang sudah disinggahi selama bertahun-tahun, dan bahwa pemerintah Jerman sengaja tidak mempublikasikan hal ini (Glinski, 2022). Hal ini menjadi bukti bahwa Jerman telah memberikan prioritas kepada kelompok pengungsi tertentu.

Perbedaan yang signifikan juga dapat dijumpai dalam penerimaan masyarakat publik atas pengungsi Ukraina. Banyak sekali masyarakat Jerman yang menjadi sukarelawan, mendirikan posko-posko perbantuan yang memberikan makanan, minuman, hingga layanan kesehatan. Banyak juga masyarakat yang menjadi penerjemah sukarela hingga membagikan kartu SIM untuk berkomunikasi; bahkan masyarakat juga menawarkan kamar-kamar kosong di rumah ataupun apartemennya untuk para pengungsi Ukraina tinggal (Grammaticas, 2019). Masyarakat juga memberikan donasi finansial melalui penggalangan dana bertajuk *Emergency Aid Ukraine* yang dipelopori oleh Aktion Deutschland Hlift yang merupakan aliansi lebih dari 20 organisasi non-profit di Jerman. Sebanyak €180.000.000 telah terkumpul dan didonasikan hanya dalam kurun waktu satu bulan sejak invasi Rusia. Bahkan hingga lebih dari satu tahun sejak konflik dimulai, masyarakat dan pemerintah Jerman masih menunjukkan komitmen untuk membantu dan mendukung para pengungsi asal Ukraina (Pieper, 2022). Dukungan dan penerimaan yang masif ini memberikan kesempatan bagi para pengungsi Ukraina untuk dapat dengan relatif cepat dan mudah “melanjutkan” kehidupannya di Jerman. Hal ini jelas berbeda dengan yang

dialami para pengungsi dari negara-negara lain. Sehingga urgensi dan kontribusi penelitian ini adalah untuk menganalisis sikap solidaritas Jerman yang inkonsisten dan selektif dalam memberikan bantuan kepada pengungsi asal Ukraina dan pengungsi dari negara lain.

Teori hubungan internasional yang sering digunakan untuk menjelaskan sikap keterbukaan Jerman ini adalah konstruktivisme berbasis identitas. Faktor-faktor ideasional seperti nilai-nilai hak asasi manusia, demokrasi, toleransi, dan solidaritas yang telah terinternalisasi sebagai bagian dari identitas nasional Jerman menjelaskan keterbukaan Jerman terhadap pengungsi (Karacan, 2016). Namun demikian, argumen ini belum dapat menjelaskan inkonsistensi dan selektivitas dalam kebijakan yang diberlakukan Jerman terhadap kelompok pengungsi Ukraina dan non-Ukraina. Artinya, ada batasan dan limitasi tertentu bagi Jerman untuk dapat bertindak sesuai dengan identitasnya. Dalam penelitian ini, Peneliti akan menganalisis kompleksitas dari pembentuk kebijakan di Jerman yang dipengaruhi oleh institusi yang ada. Institusi telah menjadi penentu utama dalam ‘mengarahkan’ kebijakan dan keputusan politik yang diambil oleh suatu negara karena institusi lahir dari sebuah konteks sejarah tertentu dan terus berkembang atau bahkan berubah seiring berjalannya waktu. Karena itu, fungsi institusi di masa lalu dan bagaimana institusi yang sama digunakan di masa sekarang memiliki keterkaitan yang kompleks yang dapat menjelaskan munculnya prioritas dalam kebijakan Jerman bagi kelompok pengungsi tertentu.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, penelitian ini berupaya untuk menjawab pertanyaan “Bagaimana pengaruh institusi terhadap pembentukan kebijakan prioritas yang diberlakukan Jerman terhadap pengungsi asal Ukraina?”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Secara umum, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan tentang latar belakang datangnya para pengungsi Ukraina ke Jerman serta menjelaskan konteks historis dinamika hubungan Jerman dengan Ukraina (khususnya pasca Perang Dingin). Penelitian ini bertujuan menjelaskan tentang kebijakan Jerman terhadap pengungsi era Olaf Scholz, khususnya kebijakan terhadap pengungsi Ukraina; serta implikasinya terhadap kondisi kehidupan dan juga pemenuhan aspek-aspek kehidupan para pengungsi. Penelitian ini bertujuan memberikan konteks historis mengenai institusi migrasi dan pengungsi Jerman dengan menjelaskan institusi migrasi dan pengungsi Jerman, serta perkembangannya dalam menghadapi berbagai gelombang migrasi dan pengungsi yang pernah dialami Jerman.

1.3.2 Tujuan Khusus

Dengan memenuhi tujuan umum dari penelitian ini, secara khusus penelitian ini bertujuan untuk menjawab alasan Jerman memberlakukan kebijakan prioritas terhadap pengungsi Ukraina. Pertama, Peneliti akan menjelaskan manifestasi dari prioritas pengungsi Ukraina di Jerman. Selanjutnya, penelitian ini akan menjelaskan upaya-upaya lain yang telah dilakukan Jerman dalam rekam kebijakannya membela dan menegakkan HAM, secara khusus dalam isu migrasi dan pengungsi. Peneliti akan menganalisis kesesuaian kebijakan pengungsi yang diberlakukan oleh Jerman terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia internasional, utamanya dalam kaitannya dengan prioritas terhadap pengungsi Ukraina dibandingkan kelompok pengungsi asal negara lain. Peneliti juga akan menganalisis *path dependency*, yaitu kaitan dari institusi migrasi dan pengungsi yang sudah ada sejak dulu, mengarahkan Jerman pada kebijakan yang diberlakukannya pada krisis pengungsi Ukraina tahun 2022.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dalam topik kebijakan pengungsi dan Jerman, dan harapannya penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi penelitian yang akan datang.

1.4.1 Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada perkembangan riset akademis tentang studi kebijakan Jerman, kebijakan luar negeri, studi tentang

pengungsi, dan juga utamanya berkontribusi terhadap studi HAM internasional. Penelitian ini akan menggunakan pendekatan *historical institutionalism* dan juga konsep hak asasi manusia dalam hubungan internasional sebagai pisau analisis, sehingga harapannya studi kasus dalam penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian lebih lanjut dengan menggunakan *angle* yang berbeda.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan manfaat praktis bagi para peneliti kebijakan juga bagi pihak-pihak yang dipengaruhi dengan kebijakan Jerman yang sangat akomodatif terhadap pengungsi Ukraina, sehingga harapannya dapat memberikan sudut pandang baru yang berdasarkan sejarah mengenai stratifikasi pengungsi yang dilakukan Jerman terhadap pengungsi Ukraina.

1.5 Tinjauan Pustaka

Sebelumnya sudah ada beberapa penelitian yang menganalisis sikap dan kebijakan Jerman terhadap pengungsi. Beberapa penelitian yang menggunakan pendekatan konstruktivisme berfokus pada peranan faktor non-ideasional yang mendasari kebijakan Jerman yang menerima pengungsi dari latar belakang budaya yang berbeda. Sebuah penelitian berjudul “*The Effects of Syrian Refugee Crises on Europe from the Lens of the Social Constructivist Approach*” (Derya Buyuktanir Karacan, 2016) menjelaskan sikap Jerman terhadap masuknya pengungsi Suriah dengan menggunakan pendekatan konstruktivisme. Jerman merupakan salah satu negara terkuat dan terkaya di Eropa, sehingga Jerman juga

menjadi salah satu pelopor dari kebijakan pengungsi Eropa bersama-sama dengan Perancis dan juga Inggris. Terlebih lagi internalisasi nilai-nilai ke-“Eropa”-an (meliputi demokrasi, HAM, dan toleransi) yang diinternalisasi menjadi bagian dari identitas nasional Jerman. Hal-hal ini membiasakan Jerman dengan Eropa yang lebih multikultural, dan kemudian ini diterjemahkan dalam kebijakannya yang terbuka terhadap pengungsi Suriah. Adapun penelitian berjudul “Kebijakan Jerman terhadap Krisis Pengungsi Eropa Tahun 2015-2016” (Tasya Prima Avissa, 2017) yang menjelaskan berbagai instrumen hukum yang menjadi landasan normatif bagi sikap Jerman dalam menghadapi krisis pengungsi Suriah kala itu, yaitu dengan menerapkan Kebijakan Pintu Terbuka. Instrumen hukum tersebut meliputi Konvensi 1951 Tentang Pengungsi, *Common European Asylum System*, dan Regulasi Dublin, dan *The Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Selain itu ada aspek normatif lain yang mempengaruhi sikap Jerman saat itu; yaitu latar belakang sejarah pemerintahan Nazi Jerman di bawah kepemimpinan Adolf Hitler yang telah menyebabkan jutaan orang hidup dalam kesengsaraan. Sejarah ini membuat masyarakat Jerman merasa bersalah dan rasa tanggung jawab Jerman ini kemudian direfleksikan dalam Kebijakan Pintu Terbuka tadi.

Penelitian lain berjudul “Motivasi Jerman Menerima Pengungsi Asal Timur Tengah Tahun 2015” (Zairani, 2016) mengambil pendekatan yang lebih materialis dalam menganalisa penyebab Jerman mengadopsi Kebijakan Pintu Terbuka dalam menanggapi krisis pengungsi tahun 2015. Penelitian ini menjelaskan kondisi domestik Jerman sebagai salah satu negara yang paling berpengaruh dalam bidang ekonomi di Uni Eropa dan juga di dunia yang

mengalami *aging population*; di mana mayoritas penduduk Jerman berusia lanjut (berada dalam kategori usia tidak produktif). Hadirnya para pengungsi ini menjadi solusi dari tenaga kerja usia produktif yang dibutuhkan Jerman dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonominya; sehingga walaupun biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk menampung pengungsi besar, ada potensi keuntungan yang lebih besar.

Penelitian berjudul “*Understanding Germany’s Response to the 2015 Refugee Crisis*” mendapati bahwa perubahan sikap Jerman terhadap pengungsi Suriah salah satunya disebabkan oleh peranan media massa Jerman yang banyak memberitakan pengungsi Suriah dengan narasi populer yang cenderung negatif; sehingga persepsi negatif semakin meluas. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara penegakkan HAM yang ingin dilakukan oleh pemerintah Jerman, dengan sentimen publik yang cenderung negatif terhadap pengungsi Suriah, sehingga kemudian terjadi perubahan institusi tentang pengungsi.

Berdasarkan penelitian terdahulu, Peneliti menyimpulkan bahwa ada kesenjangan antara perwujudan HAM dengan tujuan nasional yang ingin dicapai oleh Jerman. Penelitian ini akan mengulas konteks dari situasi krisis pengungsi Ukraina 2022, dan menganalisis *path dependency* dari institusi Jerman yang menghasilkan kebijakan Jerman yang memberikan prioritas pada pengungsi Ukraina dibandingkan dengan kelompok pengungsi negara lain.

1.6 Kerangka Konseptual

1.6.1 Institusionalisme Historis

Pendekatan institusionalisme adalah salah satu paradigma klasik yang paling dominan dalam ilmu politik. Institusionalisme, sesuai dengan namanya, adalah sebuah pendekatan konseptual yang berfokus pada institusi sebagai salah satu subjek utama dalam ilmu politik dan bagaimana institusi membentuk dan mempengaruhi perilaku sosial dan politik aktor-aktor yang terlibat di dalamnya (North, 1990). Institusi dapat didefinisikan sebagai perangkat aturan, baik formal maupun non-formal yang menjadi landasan dalam pengambilan keputusan aktor yang terlibat di dalamnya. Institusi formal dapat berupa konstitusi, prosedur, kebijakan, dan juga traktat perjanjian. Sedangkan institusi non-formal dapat berupa norma-norma yang tidak dikodifikasi tetapi diakui sebagai *customary law*, prinsip-prinsip universal, dan hal-hal lain yang merupakan aturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang membentuk ekspektasi, preferensi, dan juga membatasi perilaku aktor (Steinmo, 2013). Institusi berbeda dengan organisasi formal (internasional, intranasional, hingga supranasional). Sebuah organisasi umumnya memiliki organ keanggotaan dengan tugas dan fungsi masing-masing, serta umumnya ada berbagai isu dalam hubungan internasional yang dibahas dan diatur dalam organisasi. Lain halnya, institusi umumnya lebih berfokus pada satu isu tertentu saja (Keohane, 1982).

Awalnya, pendekatan institusionalisme (*Old Institutionalism*) berfokus pada studi konfiguratif tentang berbagai struktur administrasi, hukum, dan politik dengan tujuan untuk mendeskripsikan institusi-institusi tersebut. Pendekatan lama

memandang institusi sebagai faktor utama yang membentuk dan mempengaruhi perilaku negara, sehingga studi institusionalisme di masa awal perkembangannya berfokus pada desain konstitusi yang sempurna. Namun, institusi yang telah didesain sedemikian rupa yang seharusnya mengatur perilaku negara-negara di bawahnya, terutama dalam konteks institusi internasional, nyatanya tidak mampu menghasilkan perilaku negara yang sesuai yang dibutuhkan agar institusi tersebut dapat berfungsi sesuai desain awalnya. Para institusionalis menuai banyak kritik khususnya karena pendekatan institusionalisme dinilai tidak dapat menganalisis *output* yaitu perilaku politik atau kebijakan negara, dan terlalu berfokus mendeskripsikan struktur institusi yang seharusnya dapat menghasilkan *output* tertentu. Para behavioralis berargumen bahwa untuk dapat menganalisis perilaku negara, seharusnya fokusnya diletakkan pada distribusi kekuasaan, kebijakan negara, dan juga posisi politik negara. Pada dasarnya para behavioralis ingin mengkuantifikasi ilmu politik dengan mempelajari perilaku dan kebijakan negara yang dapat diamati secara langsung, sehingga kemudian dapat menciptakan suatu rumus universal untuk menjelaskan sebab-akibat dari kebijakan suatu negara. Hal ini merupakan kritik besar terhadap para institusionalis yang tidak dapat menjelaskan hubungan kausalitas ini dalam analisisnya yang hanya berfokus pada deskripsi institusi tanpa ada kaitan langsung dengan pengaruhnya terhadap perilaku/kebijakan negara (Steinmo, 2008).

Namun, pendekatan behavioralis tidak bisa menghapuskan institusi dari *equation* karena institusi tetap ada di *status quo* dan tetap berpengaruh terhadap perilaku negara; sehingga institusi dalam behavioralisme merupakan sebuah

variabel independen yang sering dipinggirkan. Di sinilah pendekatan Neo-Institusionalisme, atau Institusionalisme Baru mulai berkembang. Para neo-institusionalis tidak lagi memandang institusi sebagai pembentuk utama perilaku negara, melainkan beranggapan bahwa institusi hanyalah sebagai wadah tempat proses politik dan hubungan antarnegara berlangsung, dan aksi negara dipengaruhi oleh berbagai faktor. Neo-institusionalisme sendiri sebenarnya terbagi ke dalam tiga aliran, yaitu *rational choice institutionalism*, *sociological institutionalism*, dan *historical institutionalism*. Ketiga aliran ini sepandangan bahwa institusi adalah seperangkat aturan yang membentuk dan mempengaruhi perilaku. Namun, masing-masing aliran ini memiliki pandangan tersendiri soal hakikat sifat dari aktor yang perilakunya diatur oleh institusi ini (Thelen, 1999).

Pada aliran pilihan rasional, para aktor memiliki perhitungan strategis dalam partisipasinya dalam institusi untuk memaksimalkan keuntungan yang didupakannya. Sehingga dalam aliran institusionalisme ini, premis utamanya adalah bahwa aktor akan mematuhi peraturan dan bekerjasama di bawah institusi untuk mendapatkan keuntungan lebih daripada jika tidak bekerjasama (North, 1990). Secara kontras, aliran *sociological institutionalism* memandang aktor-aktor dalam institusi, baik itu individu, kelompok, ataupun negara, sebagai entitas sosial. Dalam aliran ini, institusi tidak hanya berperan membatasi perilaku aktor sesuai dengan peraturan yang berlaku, tetapi institusi membentuk standar kelayakan berperilaku (*logic of appropriateness*) yang menjadi bagian dari norma yang mengatur perilaku aktor. Sebagai entitas sosial, para aktor dalam institusi tidak selalu mengutamakan kepentingannya sendiri, dan juga tidak selalu

berpikiran bagaimana cara untuk memaksimalkan keuntungan pribadinya. Melainkan, aktor dalam institusi bertindak berdasarkan apa yang benar sesuai dengan *logic of appropriateness* yang terbentuk dalam interaksinya dengan aktor lain dalam institusi tersebut (March dan Olsen, 1989).

Penelitian ini akan berfokus pada aliran ketiga dari pendekatan neo-institusionalisme, yaitu *historical institutionalism* atau institusionalisme historis. Pendekatan ini berdiri di antara kedua aliran sebelumnya, di mana aktor memiliki kepentingan, tetapi juga mengikuti peraturan sesuai standar kelayakan berperilaku. Argumen utama dalam pendekatan institusionalisme historis adalah bahwa kebijakan dan keputusan politik suatu negara di masa lalu mempengaruhi, dan bahkan membatasi pembentukan institusi-institusi yang ada di masa sekarang, dan dengan demikian juga dengan *output* dari kebijakan yang diberlakukan di masa sekarang akan mempengaruhi kebijakan yang akan terbentuk di masa depan. Pendekatan ini menggarisbawahi keunikan konteks historis yang sifatnya sangat spesifik bagi setiap negara. Pendekatan ini bertujuan untuk mengetahui mengapa sebuah kebijakan diberlakukan, dan mengapa *outcome* tertentu bisa terjadi. Institusionalisme historis berupaya menjawab pertanyaan ini bukan dengan merumuskan hubungan kausalitas yang berlaku umum, tetapi dengan berupaya memahami konteks historis untuk menemukan jawabannya. Aliran pilihan rasional memandang institusi sebagai mekanisme koordinasi untuk mempertahankan pola perilaku politik aktor-aktornya; sehingga para aktor berstrategi di dalam konteks institusi untuk meraih keuntungan. Dalam hal ini, pendekatan pilihan rasional mendeduksikan preferensi para aktor pada

struktur institusi. Lain halnya, pendekatan institusionalisme historis memandang bahwa institusi adalah warisan dari proses sejarah dengan karakteristik yang unik, dan institusi juga membentuk strategi sekaligus tujuan dari aktornya. Pendekatan ini lebih memandang institusi sebagai wadah yang dinamis bagi proses politik untuk berjalan (Steinmo, 2008).

Adapun dalam proses pengambilan keputusan para aktornya, tidak dapat semata-mata dideduksikan bahwa aktor sedang memaksimalkan keuntungan atau sedang bertindak sesuai standar kelayakan berperilaku saja, karena dalam pendekatan institusionalisme historis ada 3 variabel utama yang harus dikaji yaitu aktor, konteks, dan institusi. Aktor tentunya memiliki preferensi tersendiri yang terbentuk berdasarkan institusi dan juga konteks sosial-politik-historis yang ada. Pada dasarnya, perbedaan terbesar dari pendekatan ini adalah keumuman yang dikorbankan untuk mendapatkan jawaban yang bisa dibuktikan secara empiris melalui trayek sejarahnya (Porta et al, 2008).

Sejarah memegang peranan yang sangat penting dalam pendekatan ini. Walaupun para behavioralis menganggap sejarah tidak bersifat teoritis karena tidak dapat difalsifikasi, tetapi sejarah memegang peranan yang sangat penting untuk menjawab peranan institusi itu sendiri. Suatu institusi terbentuk dari suatu konteks sejarah tertentu untuk memenuhi kebutuhan yang spesifik pada konteks waktu tersebut, sehingga seiring berjalannya waktu, fungsi institusi di awal pembentukannya dapat mengalami perkembangan atau bahkan perubahan signifikan seiring berjalannya waktu (Steinmo, Thelen, dan Longstreth, 1992). Hal ini menjadikan konsep *path dependency* sangat penting dalam pendekatan ini.

Konsep ini pada dasarnya menjelaskan bagaimana kebijakan atau tindakan negara di masa lalu telah menempatkannya pada sebuah ‘jalan’ yang harus diikuti sehingga akan sulit terjadi perubahan. Artinya, negara akan berlaku sesuai trayek sejarahnya sendiri sekalipun berada dalam institusi internasional (Pierson, 2000). Hal ini yang kemudian menyebabkan adanya *outcome* yang berbeda-beda, karena perbedaan konteks sejarah telah menciptakan preferensi yang berbeda-beda bagi setiap negara (Thelen, 1999). Konsep lain yang berkaitan erat dengan konsep ini adalah *critical juncture* yaitu sebuah titik kritis yang mendesak terjadinya perubahan institusi secara signifikan. Hal ini bisa disebabkan oleh adanya krisis ataupun situasi yang gawat sehingga memaksa adanya perubahan institusi. Tentunya perubahan institusi akan mempengaruhi pembentukan institusi di masa depan serta *output* yang dihasilkan dari kebijakan tersebut nantinya. Hal inilah yang disebut dengan *feedback effects* (Steinmo, Thelen, dan Longstreth, 1992).

1.6.2 Hak Asasi Manusia dalam Hubungan Internasional

Hak asasi manusia (HAM) adalah hak yang melekat pada setiap manusia tanpa memandang ras, etnis, gender, agama, budaya, dan bahasa. Hak untuk hidup, kebebasan sipil, kebebasan politis, kebebasan dari penindasan, kebebasan berekspresi, hak untuk bekerja, hak untuk mendapatkan pendidikan, kesehatan, dan masih banyak lagi. Setiap individu berhak atas hal-hal ini tanpa diskriminasi (United Nations). Hak asasi manusia mengeliminasi relevansi ras, etnis, gender, agama, budaya, dan bahasa baik secara sosial, politis, hingga hukum dengan menuntut hak yang sama bagi setiap individu (Howard, 2001:1). Cakupan yang luas dari hak asasi manusia memunculkan kontroversi dalam pendefinisianya.

HAM dapat dibagi ke dalam dua jenis hak, yang pertama *proscriptive rights* yaitu hak yang berfokus pada apa yang tidak boleh dilakukan oleh pemerintah sehingga hak masyarakatnya terpenuhi. *Proscriptive rights* berfokus pada hal negatif yang bisa terjadi, serta apa yang tidak boleh dilakukan agar hal negatif tersebut tidak terjadi. Yang kedua adalah *prescriptive rights* yang berfokus pada hal positif yang bisa terjadi, sehingga *prescriptive rights* lebih bersifat menuntut pemerintah untuk memenuhi hak masyarakat. *Prescriptive rights* berbicara tentang hal-hal mendasar untuk menjamin kehidupan yang layak, seperti akses kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, makanan, sanitasi, harga diri, dan juga keamanan individu (Rourke, 2007).

Dalam buku *Human Rights in Another Key* (1994), Johan Galtung mendefinisikan HAM sebagai pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Kebutuhan dasar ini meliputi kebutuhan bertahan hidup, kebutuhan identitas, kebutuhan kebebasan, dan juga kebutuhan kesejahteraan. Kebutuhan bertahan hidup dapat dimaknai sebagai kebutuhan untuk terbebas dari bahaya, khususnya terhindar dari penindasan dan kekerasan baik terhadap individu maupun kelompok. Kebutuhan identitas mengacu pada kebebasan berekspresi dan berbudaya, sedangkan kebutuhan kebebasan lebih mengacu pada kebebasan berpolitik, berserikat, beropini, dan juga kebebasan dalam menentukan jalan hidupnya baik itu tempat tinggal, pasangan, pekerjaan, dan lain-lain. Yang terakhir adalah kebutuhan kesejahteraan yaitu kebutuhan biologis seperti makanan, air, tidur, serta kebutuhan untuk terhindar dari wabah dan penyakit (Galtung, 1994). Pada

dasarnya, dapat disimpulkan bahwa definisi HAM adalah seperangkat hak kebebasan dasar yang seharusnya dimiliki oleh setiap manusia.

Lahirnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pasca Perang Dunia II memberi tempat baru bagi HAM dalam hubungan internasional. DUHAM menciptakan standar baru dalam hubungan internasional dimana penghargaan atas HAM kodratnya berada di atas hukum negara. Adapun hak-hak dasar yang dirangkum dalam DUHAM kemudian dikodifikasi ke dalam dua konvensi yaitu *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang membahas hak-hak kebebasan sipil dan politik yang harus dijamin oleh negara seperti kebebasan beropini, kebebasan berserikat, kebebasan bergerak, dan lain-lain; dan yang kedua ada *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR) yang menguraikan hak-hak masyarakat yang harus dijamin oleh negara yang berkaitan dengan kebutuhan dasar untuk memiliki kehidupan layak seperti makanan, tempat tinggal, dan fasilitas kesehatan (Flowers, 1998). Namun demikian, dalam praktiknya HAM dalam hubungan internasional tidak berada di atas hukum negara. HAM memang berkedudukan sebagai standar moral internasional, tetapi hal itu tidak menjadikan HAM sebagai komitmen yang benar-benar dapat dijalankan oleh semua negara. Hal ini dikarenakan tidak adanya *monitoring* dalam praktik perwujudan HAM negara; lantaran adanya *monitoring* sama dengan adanya otoritas yang lebih tinggi dari negara, dan dalam hubungan internasional tidak ada kedaulatan yang lebih tinggi dari kedaulatan negara (Donnelly, 2003).

Maraknya isu HAM pasca Perang Dunia II juga menimbulkan kontroversi dalam pendefinisian. Ada dua perspektif dalam HAM internasional. Yang pertama adalah universalisme HAM internasional yang dianut oleh negara-negara (blok) Barat. Pandangan universalisme menganggap HAM sebagai hak dasar manusia di mana setiap manusia berhak menentukan haknya, dan dengan demikian mengatur haknya dalam dan sebagai bagian dari masyarakat; kemudian hak ini dilegalisir dalam bentuk konvensi untuk mengikat negara agar memenuhi hak individu dan masyarakatnya. Sederhananya, universalisme HAM menekankan pentingnya hak individual di atas hak dan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Yang kedua adalah relativisme HAM internasional yang merupakan kritik negara-negara (blok) Timur terhadap universalisme HAM. Perspektif relativisme HAM menilai bahwa perwujudan HAM tidak dapat dilakukan secara universal karena di atas hak individu, ada kebudayaan setempat yang mengatur masyarakatnya. Dalam perspektif ini, perwujudan HAM sifatnya relatif berdasarkan budaya setempat karena tidak ada satu kebudayaan yang lebih benar dari kebudayaan lain dalam mendefinisikan moralitas. Hal ini khususnya relevan dengan negara-negara blok Timur yang menganut sosialisme dan komunisme, di mana hak individu dibatasi demi perwujudan hak masyarakat dan komunitas secara meluas. Oleh karena itu, negara-negara blok Timur lebih mengutamakan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakatnya daripada hak sipil dan hak politik individu (Donnelly dan Rhoda, 1989). Perbedaan perspektif HAM dalam hubungan internasional ini disebabkan karena adanya perbedaan kepentingan.

Semasa Perang Dingin, perwujudan HAM dalam hubungan internasional terhambat oleh ekspansi ideologi demokrasi liberal Barat di tengah-tengah ketegangan kontestasi nuklir antara kedua blok. Pasalnya, Amerika Serikat selaku pelopor universalisme HAM yang berdasarkan pada hak individu nyatanya malah melakukan pelanggaran HAM secara terang-terangan dalam Perang Vietnam 1960-1975. Selain itu, terhadap negara-negara Amerika Latin seperti Guatemala, Nikaragua, dan El Salvador, Amerika Serikat nyatanya banyak melakukan penindasan, represi, dan pembunuhan politis untuk mengekspansi ideologinya. Artinya, dalam perwujudan HAM Amerika Serikat, banyak pelanggaran HAM yang dilakukan terhadap pihak lain yang tidak sependapat (Forsythe, 2006). Sehingga pada masa ini, HAM tidak lebih dari sekadar *lip service* yang diberikan oleh negara untuk ‘menyembunyikan’ agenda pribadinya yang bersifat untuk kepentingannya sendiri, dan jauh dari kata altruistik.

Hans J. Morgenthau dalam *Human Rights & Foreign Policy* (1979) menjelaskan bahwa persepsi suatu negara atas HAM akan difilter oleh sejarah dan kondisi sosialnya, sehingga konteks sejarah yang berbeda akan menghasilkan persepsi yang berbeda-beda akan HAM. Karena itu, universalisme HAM tidak akan pernah dapat diwujudkan karena setiap negara mematuhi standar HAM yang berbeda-beda sesuai dengan pemahaman nasionalnya yang dipengaruhi oleh konteks sejarah dan konteks sosial yang sangat spesifik. Selain itu, pelanggaran HAM yang dilakukan Amerika Serikat semasa Perang Dingin menunjukkan bahwa pada akhirnya HAM bukanlah kepentingan utamanya. Prinsip HAM tidak dapat diimplementasikan secara konsisten dalam kebijakan luar negeri suatu

negara, karena keuntungan pragmatis bagi suatu negara menjadi limitasi bagi perwujudan HAM itu sendiri (Morgenthau, 1979).

1.6.3 State of the Art

Pendekatan institusionalisme historis menawarkan pandangan yang dapat menjelaskan kompleksitas pembentukan kebijakan Jerman dalam memberikan prioritas terhadap kelompok pengungsi Ukraina. Inkonsistensi Jerman dalam menunjukkan dukungan pada pengungsi, utamanya pada kelompok pengungsi Suriah di tahun 2015-2017 menunjukkan adanya faktor institusional yang membatasi kapasitas Jerman dalam menerima pengungsi dalam jumlah yang masif. Hal ini sekaligus menunjukkan kontras antara kesesuaian tindakan Jerman dengan identitasnya sebagai negara penegak HAM dengan keterbatasannya untuk mewujudkan HAM itu sendiri karena Jerman terbatas oleh kepentingannya yang lain. Karena itu, konstruktivisme identitas belum dapat menjelaskan secara komprehensif inkonsistensi dan selektivitas dalam kebijakan Jerman yang memberikan prioritas terhadap pengungsi asal Ukraina.

Pendekatan lain yang mendasarkan argumennya pada keuntungan materiil dan kekuasaan seperti Neorealisme juga tidak dapat menjelaskan pengaruh faktor historis secara kontekstual seperti halnya dalam pendekatan institusionalisme historis. Pendekatan realisme yang berfokus pada kekuasaan dan keamanan memiliki keterbatasan dalam menjelaskan penerimaan pengungsi dan prioritas pengungsi terhadap keamanan dan kekuasaan negaranya. Hal ini khususnya karena pendekatan neorealisme berfokus pada tekanan struktural eksternal yang

mempengaruhi pembentukan kebijakan dalam negeri yang sebenarnya banyak juga dipengaruhi oleh faktor empiris kondisi sosial-politik domestik.

Karena itu, Peneliti akan menggunakan pendekatan institusionalisme historis untuk menjelaskan secara komprehensif lahirnya institusi di masa lalu dan perkembangannya seiring catatan sejarah untuk menganalisis pengaruhnya terhadap pembentukan kebijakan Jerman yang memberikan prioritas terhadap pengungsi asal Ukraina. Peneliti juga akan menggunakan konsep HAM dalam hubungan internasional untuk menjelaskan bagaimana Jerman mengupayakan perwujudan HAM sebagai bagian dari kepentingan nasionalnya, tetapi pada akhirnya terbatas pada kapasitas strukturalnya berdasarkan institusi yang berlaku, dan juga kepentingan nasional lainnya.

1.7 Operasionalisasi Konsep

1.7.1 Definisi Konseptual

1.7.1.1 Pengungsi

Sesuai dengan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, maka pengungsi adalah orang-orang yang meninggalkan negaranya karena ketidakamanan yang disebabkan oleh adanya pelanggaran hak asasi manusia secara meluas, serta ketidakmampuan pemerintah untuk melindungi warga negaranya. Ketidakamanan ini disebabkan karena adanya penganiayaan terhadap kelompok ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial atau politik tertentu (Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi).

1.7.1.2 Kebijakan

Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diajukan oleh seseorang, sekelompok orang, atau pemerintah dalam keadaan tertentu yang menghadirkan peluang dan hambatan; sehingga kebijakan tersebut diajukan untuk menggunakan dan mengatasi sebuah situasi tertentu untuk mencapai tujuan yang mencakup kepentingan bersama (Friedrich, 1941).

1.7.1.3 Inkonsistensi

Berdasarkan kamus Cambridge, inkonsistensi dapat diartikan sebagai perubahan dalam sikap dan perilaku. Inkonsistensi juga dapat diartikan sebagai sikap, pernyataan, gagasan, dan argumentasi yang menunjukkan ketidaksesuaian dengan sikap, pernyataan, gagasan, dan argumentasi lain terkait suatu hal/isu yang sama (Cambridge Dictionary).

1.7.1.4 Selektivitas

Berdasarkan kamus Merriam-Webster, selektivitas diartikan sebagai sikap selektif, yaitu sikap yang menunjukkan kecenderungan untuk memilih berdasarkan karakteristik atau spesifikasi tertentu. Sehingga selektivitas bisa diartikan sebagai perilaku disengaja untuk memilih orang-orang atau benda-benda tertentu dibanding yang lain (Merriam-Webster Dictionary).

1.7.2 Definisi Operasional

1.7.2.1 Pengungsi

Dalam penelitian ini pengungsi yang menjadi objek penelitian adalah pengungsi dari Ukraina tahun 2022; di mana kedatangan para pengungsi ini disebabkan oleh invasi Rusia atas Ukraina yang merupakan konflik bersenjata terbesar di Ukraina pasca kemerdekaannya. Per 20 Maret 2023, tercatat sebanyak 8.157.230 jiwa pengungsi asal Ukraina tersebar di wilayah Eropa. Pengungsi yang akan dibahas dalam penelitian ini akan berfokus pada sebagian besar (lebih dari satu juta jiwa) yang mengungsi ke Jerman (UNHCR, 2023).

1.7.2.2 Kebijakan

Penelitian ini akan memfokuskan kepada kebijakan pengungsi era Olaf Scholz, khususnya kebijakan terhadap pengungsi Ukraina. Kebijakan tersebut meliputi penerapan Temporary Protection Directive, yang memberikan kemudahan akses masuk ke Jerman, di mana setiap warga negara Ukraina yang memiliki paspor biometrik dapat masuk dan tinggal di wilayah Jerman selama 90 hari tanpa izin tinggal. Dalam kebijakan ini, setiap warga negara Ukraina yang mengungsi ke wilayah Jerman akan secara otomatis diberikan status perlindungan sementara tanpa harus melewati proses birokrasi permohonan suaka yang panjang (Yafai, 2022).

1.7.2.3 Inkonsistensi

Dalam penelitian ini, inkonsistensi yang akan dianalisis adalah perbedaan sikap dan kebijakan Jerman dalam menanggapi krisis pengungsi Ukraina yang

jauh lebih tanggap dan akomodatif dibandingkan dengan sikapnya dalam menanggapi krisis pengungsi sebelumnya, utamanya krisis pengungsi Suriah tahun 2015. Hal ini menunjukkan sikap inkonsisten, atau tidak sesuai, dengan komitmen penegakkan HAM sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Jerman.

1.7.2.4 Selektivitas

Selektivitas yang akan dianalisis adalah pemberlakuan *Temporary Protection Directive* bagi warga negara Ukraina yang mengungsi ke wilayah Uni Eropa; di mana seharusnya mekanisme ini dapat diberlakukan dalam krisis pengungsi terdahulu, tetapi sejarah mencatat baru diberlakukan pada krisis pengungsi Ukraina 2022. Kebijakan ini menunjukkan selektivitas Jerman dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi karena di saat yang sama, pencari suaka asal negara lain yang mengungsi ke wilayah Jerman harus melewati prosedur keimigrasian yang panjang.

1.8 Argumen Penelitian

Peneliti berargumen bahwa Jerman memberlakukan kebijakan yang memberikan prioritas pada pengungsi Ukraina dipengaruhi oleh rekam kebijakannya dalam menanggapi berbagai krisis pengungsi di masa lalu yang telah menimbulkan *path dependency* bagi Jerman sebagai negara bereputasi ramah pengungsi. Khususnya pada kasus Ukraina, adanya faktor geopolitis sekaligus konteks sosial-politik yang menjadi pertimbangan, sehingga pada titik kritis ini Jerman menunjukkan pergeseran institusi dengan percepatan penerimaan dan

integrasi pengungsi Ukraina ke masyarakat Jerman. Adapun perbedaan kebijakan yang diterapkan dalam menanggapi krisis pengungsi Ukraina ini menunjukkan ketidaksesuaian dengan standar HAM internasional karena adanya agenda lain Jerman yang juga terbentuk karena pengaruh institusi. Menggunakan pendekatan institusionalisme historis sebagai pisau analisis, Peneliti berargumen bahwa dinamika hubungan bilateral antara Jerman dengan Ukraina yang cukup dekat telah menyebabkan terjadinya perbedaan kebijakan yang diberlakukan oleh Jerman sehingga dapat dilihat dari adanya tujuan lain bagi Jerman dalam menunjukkan dukungan yang lebih besar terhadap pengungsi Ukraina, yaitu prospek mempererat hubungan dengan Ukraina untuk mendapatkan keuntungan baik dari segi geopolitik dan ekonomi.

1.9 Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif, di mana penelitian ini akan berfokus pada satu kasus saja dan berupaya untuk meneliti dengan mendalam satu kasus spesifik tersebut. Dari fenomena yang akan dijadikan bahan penelitian, yaitu kebijakan Jerman yang memberlakukan kebijakan yang lebih menguntungkan bagi pengungsi Ukraina (dibandingkan pengungsi asal negara lain), Peneliti akan menganalisis kepentingan Jerman yang ingin diwujudkan melalui kebijakan tersebut. Pendekatan kualitatif digunakan karena Peneliti akan menggunakan logika deduktif untuk mencapai kesimpulan yang lebih spesifik untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sesuai dengan argumentasi penelitian.

1.9.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif analitis yang bertujuan untuk menjelaskan secara menyeluruh bagaimana sebuah fenomena terjadi. Dalam penelitian ini, Peneliti menjelaskan proses pembentukan institusi migrasi dan pengungsi Jerman yang menjadikannya negara yang menjunjung tinggi pemenuhan HAM dan bagaimana pengaruhnya terhadap pembentukan kebijakan di Jerman terhadap pengungsi. Peneliti juga akan menggunakan konsep kepentingan nasional untuk menjelaskan secara lebih riil tujuan Jerman memberlakukan kebijakan yang memprioritaskan pengungsi asal Ukraina dibanding pengungsi asal negara lain yang menunjukkan inkonsistensi dalam penegakkan HAM.

1.9.2 Situs Penelitian

Penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif-eksplanatif, sehingga penelitian dilakukan di ruang tempat dan waktu yang sesuai dengan apa adanya. Peneliti akan melakukan penelitian dari tempat tinggalnya di wilayah Semarang dengan memanfaatkan akses yang ada terhadap sumber daya pengetahuan baik di Kampus Diponegoro ataupun di Perpustakaan Kota Semarang, serta juga menggunakan sumber-sumber dari internet untuk mengumpulkan data.

1.9.3 Subjek Penelitian

Dalam menjelaskan mengapa Jerman mengadopsi kebijakan yang ramah terhadap pengungsi Ukraina, Peneliti menggunakan pendekatan institusionalisme

historis dan konsep HAM internasional untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan. Kedua pendekatan ini bersifat negara-sentris, sehingga negara dianggap aktor terpenting dalam hubungan internasional. Dengan demikian subjek penelitian adalah negara Jerman.

1.9.4 Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa teks dan kata-kata tertulis yang menggambarkan tindakan-tindakan, kejadian-kejadian, dan orang-orang yang ada dalam fenomena sosial tertentu.

1.9.5 Sumber Data

Sumber data berasal dari artikel ilmiah, jurnal ilmiah, buku, dokumen resmi, dan laporan resmi pemerintah atau badan internasional yang berhubungan dengan topik yang diteliti. Data-data ini diperoleh secara daring menggunakan internet, atau juga secara luring dengan menggunakan buku fisik. Adapun data-data pelengkap akan diperoleh dengan melakukan wawancara baik secara lisan maupun tulisan secara daring.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data akan dilakukan dengan teknik *literature review* dan wawancara di mana penulis akan menghimpun dan mengelompokkan data-data berupa teks untuk kemudian dianalisis untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditentukan.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Dalam menafsirkan data-data yang telah dikumpulkan, Peneliti akan menggunakan teknik *process tracing* atau pelacakan proses. Teknik ini bertujuan untuk melacak proses historis dan hubungan sebab-akibat dari suatu fenomena terhadap fenomena lain dan pengaruhnya terhadap fenomena yang diteliti. Dalam penelitian ini, Peneliti akan melacak proses sejarah pembentukan institusi migrasi-pengungsi Jerman serta perkembangannya dan pengaruhnya terhadap kebijakan Jerman yang memberikan prioritas terhadap pengungsi Ukraina.

1.9.8 Kualitas Data

Karena penelitian yang dilakukan bersifat kualitatif, maka data dapat disebut kredibel ketika suatu data akurat dan konsisten dengan kenyataan yang ada. Data juga harus dapat dikonfirmasi ke sumber data, sehingga harus ada keterhubungan ke sumber data. Akan lebih baik lagi jika simpulan dan interpretasi data berasal dari sumber data. Sehingga untuk memastikan kualitas data yang kredibel untuk penelitian ini, Peneliti akan mencari berbagai penjelasan alternatif mengenai suatu data yang terhubung dengan sumber. Dengan kata lain, Peneliti akan mencari interpretasi data yang berbeda-beda untuk membuktikan konsistensi dan akurasi data.

1.10 Sistematika Penulisan

Untuk memaparkan hasil penelitian ini secara sistematis dan komprehensif, penelitian ini akan dituliskan dalam 4 bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini Peneliti akan memaparkan latar belakang masalah penerimaan pengungsi Ukraina di Jerman yang mendapatkan dukungan yang masif dari pemerintah dan juga masyarakat. Peneliti juga merumuskan pertanyaan penelitian yang akan dijawab dengan menggunakan pendekatan konsep kepentingan nasional untuk menganalisis keterbatasan konstruktivisme sebagai teori yang umum digunakan dalam penelitian seputar kebijakan pengungsi Jerman dalam menjelaskan inkonsistensi sikap Jerman. Bab ini juga memaparkan tujuan dan manfaat penelitian, beberapa penelitian terdahulu, urgensi dan kontribusi penelitian, serta metodologi penelitian.

BAB II GAMBARAN UMUM PENELITIAN

Pada bab ini Peneliti akan memaparkan gambaran umum dari objek penelitian. Peneliti akan menjelaskan latar belakang hadirnya para pengungsi asal Ukraina, dinamika hubungan Jerman dan Ukraina, kilas balik kebijakan pengungsi Jerman era Angela Merkel, serta kebijakan pengungsi Jerman era Olaf Scholz khususnya terhadap pengungsi asal Ukraina.

BAB III PEMBAHASAN

Pada bab ini Peneliti akan menganalisis manifestasi dari kebijakan preferensial Jerman yang memprioritaskan pengungsi Ukraina daripada pengungsi asal negara lain. Selanjutnya, Peneliti akan

menganalisis menganalisis bagaimana Jerman mengkonstruksi citra internasionalnya sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, kebebasan, dan toleransi. Bab ini akan menganalisis dalam menjelaskan inkonsistensi sikap Jerman. Konsep HAM dalam HI dan juga analisis *path dependency* dari institusi pengungsi Jerman akan digunakan sebagai pisau analisis untuk memahami secara lebih lanjut tujuan dari kebijakan Jerman yang memberi perlakuan khusus pada pengungsi Ukraina.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini Peneliti akan menyimpulkan seluruh bahasan penelitian dan jawaban dari pertanyaan penelitian yang sudah dirumuskan di awal. Peneliti juga akan memberikan rekomendasi dan saran bagi penelitian-penelitian selanjutnya berkaca dari hasil penelitian ini.