

**KEBIJAKAN *COUNTER DAESH* JERMAN UNTUK MEMERANGI
ISIL (*ISLAMIC STATE OF IRAQ AND SYRIA*)
DI IRAK DAN SURIAH PADA TAHUN 2015**

SKRIPSI

Disusun Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu
Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya dengan
Peminatan *International Security and Peace*



Oleh:

Ria Innes Noerjannah

135120401111023

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018**

LEMBAR PERSETUJUAN

Kebijakan Counter Daesh Jerman untuk Memerangi ISIL (*Islamic State of Iraq And Syria*) di Irak dan Suriah Pada Tahun 2015

SKRIPSI

Disusun oleh:

Ria Innes Noerjannah

NIM. 135120401111023

Telah disetujui oleh dosen pembimbing:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Henny Rosalinda, S.IP., MA

Achmad Fathoni Kurniawan, S.IP., MA

NIP. 197908082014042001

NIK. 2009068201231001

Malang, 22 Januari 2018

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hubungan Internasional



Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M. DevSt

NIP. 197802202010121001

LEMBAR PENGESAHAN

Kebijakan Counter Daesh Jerman untuk Memerangi ISIL (*Islamic State of Iraq And Syria*) di Irak dan Suriah Pada Tahun 2015

SKRIPSI

Disusun oleh:

Ria Innes Noerjannah

NIM. 135120401111023

Telah diuji dan dinyatakan **LULUS** dalam Ujian Sarjana pada 22 Januari 2018

Ketua Majelis Penguji,



Firstyarinda Valentina I., S. Sos., M. Si

NIK. 2013098602142001

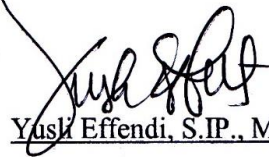
Anggota Majelis Penguji I,



Henny Rosalinda, S.IP., MA

NIP. 197908082014042001

Sekretaris Majelis Penguji,



Yusi Effendi, S.IP., MA

NIP. 197804232009121001

Anggota Majelis Penguji II,



Achmad Fathoni Kurniawan, S.IP., MA

NIK. 2009068201231001

Malang, 22 Januari 2018

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Brawijaya



Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE., M. Si., Ak.

NIP. 196908141994021001

LEMBAR PENYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Ria Innes Noerjannah, menyatakan bahwa skripsi dengan judul “*Kebijakan Counter Daesh Jerman untuk Memerangi ISIL (Islamic State of Iraq And Syria) di Irak dan Suriah Pada Tahun 2015*”, merupakan murni hasil karya saya sendiri. Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa di dalam skripsi saya tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya jadikan referensi dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat yang menunjukkan pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri. Seluruh karya orang lain yang saya kutip sebagai referensi telah saya berikan catatan kaki dan rujukan di daftar pustaka.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal-hal diatas, baik sengaja atau tidak, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh.

Malang, 22 Januari 2018



Ria Innes Noerjannah

NIM: 135120401111023

Kebijakan *Counter Daesh* Jerman untuk Memerangi ISIL (*Islamic State of Iraq And Syria*) di Irak dan Suriah Pada Tahun 2015

ABSTRAKSI

Penelitian ini memfokuskan pada kebijakan luar negeri Jerman untuk Irak dan Suriah khususnya dalam konteks memerangi ISIL di wilayah tersebut. Berawal dari tahun 2014, keterlibatan Jerman berfokus pada upaya pencarian solusi politik dan pemberian bantuan kemanusiaan. Meskipun Jerman bergabung dalam Koalisi Internasional, akan tetapi Jerman tidak berpartisipasi dalam kampanye serangan udara. Latar belakang historis Jerman di akhir Perang Dunia II yang membentuk Jerman menjadi negara yang pasifis dan anti-militeristik. Jerman menghindari keterlibatan militer sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik internasional. Namun setelah terjadinya peristiwa *Paris Attacks* menjadi titik balik kebijakan luar negeri Jerman di Irak dan Suriah. Parlemen Jerman memberikan mandat kepada Bundeswehr, Angkatan Bersenjata Jerman untuk mengikuti intervensi militer dalam rangka memerangi ISIL pada Desember 2015. Keputusan tersebut membentuk Kebijakan *Counter Daesh* sebagai bentuk baru kebijakan luar negeri Jerman.

Penelitian ini menggunakan teori pembuatan kebijakan luar negeri Charles Kegley sebagai kerangka berpikir. Karena penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui determinan-determinan yang ada di balik kebijakan *Counter Daesh*. Metodologi penelitian ini adalah kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif.

Kata kunci: Kebijakan luar negeri *Counter Daesh*, ISIL, Jerman, *Paris Attacks*, intervensi militer

Germany's Foreign Policy: Counter Daesh To Fight Against ISIL (Islamic State of Iraq And Syria) in Iraq and Syria, 2015

ABSTRACT

This research will focus on Germany's foreign policy towards Iraq and Syria to fight against ISIL within the region. Beginning in 2014, Germany engagement consisted only to find political solutions and humanitarian aids as the viable options. Germany joined International Coalition since the beginning but rejected to involve airstrike campaign. Its historical background in the end of World War II established Germany as a country based on pacifist and anti-military. Germany avoids its military participation as instrument of international conflict settlement. Nevertheless Paris Attacks became turning point for Germany's involvement in Iraq and Syria. Germany's lower house of parliament approved mandate for German Armed Forces, Bundeswehr, to join military intervention to help fight against ISIL since 2015. The decision resulting Counter Daesh as new form of Germany's foreign policy. This research using foreign policy decision making as its theoretical framework. Its goals to find determinants of Counter Daesh policy. This research based on qualitative methodology and explanative research type.

Keywords: *Counter Daesh foreign policy, ISIL, Germany, Paris Attacks, military intervention*

HALAMAN PERSEMBAHAN

“Wo ein wille ist, ist auch ein weg!”

(Where is a will, is also a way)

Lembar ini merupakan perwujudan rasa terima kasih yang tak terhingga untuk orang-orang terkasih yang kehadirannya selalu memberikan pesan dan kesan abadi dalam hidup penulis. Sehingga penulis mempersembahkan karya ini kepada yang pertama yaitu orang tua penulis, Bapak Mochammad Ali dan Ibu Rustiana. Keduanya senantiasa melimpahkan doa, kasih sayang, dukungan dan mengusahakan yang terbaik kepada anak-anaknya. Nasihat-nasihat yang disampaikan menjadi jembatan dalam perjalanan hidup penulis. Kedua, Mochammad Amir Tahta, satu-satunya adik yang penulis miliki dimana kehadirannya menambah kebahagiaan dalam hidup penulis. Dan terakhir untuk seluruh keluarga yang melengkapi perjalanan hidup penulis.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis yang disebut skripsi ini. Adapun penulisan skripsi merupakan salah satu persyaratan guna memperoleh kelulusan dari program studi Hubungan Internasional Universitas Brawijaya Malang. Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu proses penyusunan skripsi ini sehingga skripsi ini dapat terselesaikan, yaitu:

1. Dosen pembimbing I Ibu Henny Rosalinda atas semua petunjuk dan wawasan baru yang telah diberikan agar skripsi penulis menjadi lebih baik dari hari ke harinya.
2. Dosen pembimbing II Bapak Achmad Fathoni Kurniawan atas waktu yang diluangkan dalam membantu menyempurnakan skripsi penulis dan analogi-analogi yang mudah penulis pahami dalam setiap sesi revisi setelah ujian.
3. Ibu Firstyarinda Valentina Indraswari dan Bapak Yusli Effendi selaku dewan penguji skripsi untuk diskusi, saran dan kritik yang membangun guna perbaikan skripsi penulis.
4. Mas Dadang dan segenap staff Program Studi HI yang telah membantu dalam memenuhi keperluan-keperluan administratif penulis selama proses perjuangan menyelesaikan tanggung jawab perkuliahan ini.
5. Orang-orang yang banyak menghabiskan waktu penulisan skripsinya bersamaku: Tim Skripsi Bahagia (Heppy, Haries, Gifan, dan Neny) plus Fadila. Terima kasih telah menjadi teman curhat penulis selama proses penyusunan skripsi.
6. Sahabat-sahabat sejak semester pertama perkuliahan hingga sekarang: Geng Rasis Anti Wacana, Karisma, dan Fadila. Canda dan tawa kalian selalu dapat memperbaiki hari-hari penulis. Dan Annisa yang telah menjadi mentor skripsi.

7. Seluruh teman-teman HI 2013 yang mewarnai kehidupan penulis selama masa perkuliahan. HI 2013! Sampek Tuwek!
8. Kepada TEGAZS UB khususnya Mak-mak rempong pengurus bidang eksternal 2016 (Yara, Ine, Ratna, Gadis), FORMASI UB khususnya divisi Broadcast 2015, dan SOSMA EM UB 2015 khususnya keluarga Bina Desa Torongrejo Pujon.
9. Sahabat-sahabat lainnya yang kehadirannya menjadi sumber kekuatan untuk penulis: Ria, Fitri, Aisyah, Dhila Cho, dan Ina.
10. Dan terakhir pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah membantu pengerjaan skripsi ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam skripsi ini. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan untuk perbaikan di masa mendatang. Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi disiplin ilmu HI.

Malang, 23 Februari 2018

Ria Innes Noerjannah

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PENYATAAN ORISINALITAS	iii
ABSTRAKSI	iv
ABSTRACT	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR SINGKATAN.....	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	10
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN	11
2.1 Studi Terdahulu	11
2.2 Kajian Teoritis	15
2.2.1 Foreign Policy Decision Making Charles Kegley & Gregory Raymond... 16	
2.2.1.1 Determinan Pembuatan Kebijakan Luar Negeri.....	17
2.3 Operasionalisasi Teori.....	31
2.4 Alur Pemikiran.....	36
2.5 Hipotesis.....	37
BAB III METODE PENELITIAN	38
3.1 Jenis Penelitian.....	38
3.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	38
3.3 Teknik Pengumpulan Data	39

3.4	Teknik Analisis Data.....	39
3.5	Sistematika Penulisan.....	40
BAB IV GAMBARAN UMUM.....		41
4.1	Penggunaan <i>Bundeswehr</i> untuk Misi di Luar Jerman.....	41
4.2	Latar Belakang Misi Intervensi Militer AS Memerangi ISIL.....	46
4.3	Kebijakan <i>Counter Daesh</i>	49
BAB V DETERMINAN KEBIJAKAN <i>COUNTER DAESH</i> JERMAN.....		55
5.1	Determinan Pembuatan Kebijakan Luar Negeri.....	55
5.1.1	Kondisi Global.....	55
5.1.1.1	Polaritas dan Polarisasi di Irak dan Suriah.....	55
5.1.1.2	Posisi Geostrategis.....	62
5.1.2	Karakteristik Internal Aktor (Negara).....	67
5.1.2.1	Kapabilitas Militer.....	67
5.1.2.2	Kondisi Perekonomian.....	74
5.1.2.3	Tipe Pemerintahan.....	80
5.1.2.4	Proses dan Politik dalam Birokrasi.....	98
5.1.3	Pemimpin.....	102
5.1.3.1	Pemimpin Sebagai Penentu Kondisi Global.....	102
5.1.3.2	Faktor yang Mempengaruhi Kapasitas Untuk Memimpin.....	109
BAB VI PENUTUP.....		113
6.1	Kesimpulan.....	113
6.2	Saran.....	116
DAFTAR PUSTAKA.....		117
DAFTAR LAMPIRAN.....		125

DAFTAR SINGKATAN

<i>AfD</i>	: <i>Alternative fur Deutschland</i>
<i>AS</i>	: Amerika Serikat
<i>CDU</i>	: <i>Christian Democratic Union</i>
<i>CSU</i>	: <i>Christian Social Union</i>
<i>DK PBB</i>	: Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa
<i>FDP</i>	: <i>Free Democratic Party</i>
<i>FPDM</i>	: <i>Foreign Policy Decision Making</i>
<i>GCC</i>	: <i>Gulf Cooperation Council</i>
<i>ICC</i>	: <i>International Criminal Court</i>
<i>ISAF</i>	: <i>International Security Assistance Force</i>
<i>ISIL</i>	: <i>Islamic State of Iraq and Levant</i>
<i>MBT</i>	: <i>Main Battle Tank</i>
<i>OIR</i>	: <i>Operation Inherent Resolve</i>
<i>PDS</i>	: <i>Party of Democratic Socialism</i>
<i>PEGIDA</i>	: <i>Patriotische Europaer Gegen die Islamisierung des Abendlandes</i>
<i>RFJ</i>	: Republik Federal Jerman
<i>SIPRI</i>	: <i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
<i>SOP</i>	: <i>Standard Operating Procedures</i>
<i>SPD</i>	: <i>Social Democratic Party</i>
<i>TEU</i>	: <i>Treaty on European Union</i>
<i>UEA</i>	: Uni Emirat Arab
<i>WASG</i>	: <i>Labour and Social Justice Party</i>

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Operasionalisasi Determinan Pembuatan Kebijakan Luar Negeri	33
Tabel 5.1 Negara Peringkat 15 besar <i>Military Expenditure</i> Terbesar di dunia tahun 2015 & 2016	68
Tabel 5.2 Prosentase Perolehan Suara Pemilu 2013	85

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 <i>Causal Funnel of Foreign Policy</i> Charles Kegley	18
Gambar 4.1 Wilayah Teritori ISIL di Irak dan Suriah	47
Gambar 5.1 Letak Geografis Jerman	63
Gambar 5.2 Pesawat Tornado <i>Recce</i> Bundeswehr	71
Gambar 5.3 Ekspor Senjata Jerman	78
Gambar 5.4 Distribusi Kursi di Parlemen Bundestag Periode 2013-2017	86
Gambar 5.5 Survei Publik tentang Persepsi Ancaman Terorisme terhadap Penduduk Jerman	91
Gambar 5.6 Survei Publik tentang Partisipasi Militer Jerman untuk Memerangi <i>Islamic State</i>	92
Gambar 5.7 <i>Approval Rating</i> Angela Merkel sejak 2011-2015	110

Germany's Foreign Policy: Counter Daesh To Fight Against ISIL (Islamic State of Iraq And Syria) in Iraq and Syria, 2015

ABSTRACT

This research will focus on Germany's foreign policy towards Iraq and Syria to fight against ISIL within the region. Beginning in 2014, Germany engagement consisted only to find political solutions and humanitarian aids as the viable options. Germany joined International Coalition since the beginning but rejected to involve airstrike campaign. Its historical background in the end of World War II established Germany as a country based on pacifist and anti-military. Germany avoids its military participation as instrument of international conflict settlement. Nevertheless Paris Attacks became turning point for Germany's involvement in Iraq and Syria. Germany's lower house of parliament approved mandate for German Armed Forces, Bundeswehr, to join military intervention to help fight against ISIL since 2015. The decision resulting Counter Daesh as new form of Germany's foreign policy. This research using foreign policy decision making as its theoretical framework. Its goals to find determinants of Counter Daesh policy. This research based on qualitative methodology and explanative research type.

Keywords: *Counter Daesh foreign policy, ISIL, Germany, Paris Attacks, military intervention*

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis yang disebut skripsi ini. Adapun penulisan skripsi merupakan salah satu persyaratan guna memperoleh kelulusan dari program studi Hubungan Internasional Universitas Brawijaya Malang. Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu proses penyusunan skripsi ini sehingga skripsi ini dapat terselesaikan, yaitu:

1. Dosen pembimbing I Ibu Henny Rosalinda atas semua petunjuk dan wawasan baru yang telah diberikan agar skripsi penulis menjadi lebih baik dari hari ke harinya.
2. Dosen pembimbing II Bapak Achmad Fathoni Kurniawan atas waktu yang diluangkan dalam membantu menyempurnakan skripsi penulis dan analogi-analogi yang mudah penulis pahami dalam setiap sesi revisi setelah ujian.
3. Ibu Firstyarinda Valentina Indraswari dan Bapak Yusli Effendi selaku dewan penguji skripsi untuk diskusi, saran dan kritik yang membangun guna perbaikan skripsi penulis.
4. Mas Dadang dan segenap staff Program Studi HI yang telah membantu dalam memenuhi keperluan-keperluan administratif penulis selama proses perjuangan menyelesaikan tanggung jawab perkuliahan ini.
5. Orang-orang yang banyak menghabiskan waktu penulisan skripsinya bersamaku: Tim Skripsi Bahagia (Heppy, Haries, Gifan, dan Neny) plus Fadila. Terima kasih telah menjadi teman curhat penulis selama proses penyusunan skripsi.
6. Sahabat-sahabat sejak semester pertama perkuliahan hingga sekarang: Geng Rasis Anti Wacana, Karisma, dan Fadila. Canda dan tawa kalian selalu dapat memperbaiki hari-hari penulis. Dan Annisa yang telah menjadi mentor skripsi.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam sejarah dunia, Jerman tercatat sebagai negara yang memulai namun juga sebagai pihak yang mengalami kekalahan pada Perang Dunia II. Peristiwa besar tersebut kemudian memberi dampak yang mengubah kehidupan bangsa Jerman. Kenangan dari *Reich* Ketiga dan tragedi *Holocaust* telah menciptakan memori kolektif bagi generasi post 1945 di Jerman.¹ Pihak Sekutu yang menguasai Jerman mempunyai agenda kuat untuk menanamkan rasa *collective guilt* dan *collective shame*.² Oleh karena itu kemudian bangsa dan negara Jerman yang baru atau Republik Federal Jerman (RFJ) yang terbentuk pada tahun 1949 menjadi bangsa yang anti-militeristik.³

RFJ berpegang pada prinsip "*Never Again*".⁴ Yaitu prinsip yang berpedoman untuk tidak lagi memulai perang atau menggunakan kekerasan. Pada awal didirikannya, RFJ menjadi negara yang tidak memiliki kekuatan militer sama sekali. Hal tersebut merupakan tujuan dari pihak Sekutu agar Jerman tidak lagi menjadi negara agresif yang mampu mengancam keamanan negara-negara di sekitarnya. Namun selanjutnya terjadi

¹ Rainer Baumann dan Gunther Helmann, 2001, *Germany and The Use of Military Force: Total War, The Culture of Restraint, and The Quest for Normality*, Universität Frankfurt Press, hal. 4

² Ibid

³ Ibid

⁴ Charlie Jeffery dan Charles Lees (ed.), 2004, *Germany and the use of force*, Manchester University Press, hal. 28

perubahan pola aliansi yang menyebabkan negara-negara Barat memandang Uni Soviet sebagai ancaman bersama. Sehingga pihak Barat perlu melakukan *rearmament* atau mempersenjatai kembali Jerman Barat. Keputusan tersebut didasari fakta geografis bahwa wilayah Jerman Barat merupakan lini pertahanan depan untuk mencegah ancaman atau serangan Uni Soviet ke negara-negara Barat.

Pada tahun 1955, Angkatan Bersenjata RFJ terbentuk dan resmi bergabung dengan NATO. Didirikannya *Bundeswehr* sebagai kekuatan militer Jerman mendapat penolakan dari domestik pada saat tersebut. Sebagai solusinya, RFJ membatasi *Bundeswehr* untuk memegang peranan sentral yang dapat menentukan nasib bangsa ataupun kebijakan luar negeri.⁵ Bagi RFJ, pembatasan ukuran militer dan peranannya adalah cara yang tepat untuk mencegah kesalahan di masa lampau terulang kembali dalam sejarah Jerman baru. Sejak dibentuk kembali pada tahun 1955 hingga 1990, *Bundeswehr* dilarang untuk terlibat dalam misi intervensi militer sebagai instrumen manajemen krisis internasional.⁶ Akibatnya, RFJ menjadi negara pasifis yang melarang penggunaan militer dalam setiap konflik internasional. FRJ lebih menekankan pada cara-cara damai atau *check book diplomacy*.⁷

Konflik internasional dalam dekade ini yang berhasil melibatkan intervensi militer internasional adalah isu eksistensi kelompok teroris *Islamic State of Iraq and*

⁵ Charlie Jeffery dan Charles Lees loc. cit

⁶ Rainer Baumann op. cit hal. 9

⁷ Michael Hanisch, 2015, German Foreign and Security Policy: determinants of German military engagement in Africa since 2011, California: Calhoun, hal. 30

Levant (ISIL) di Irak dan Suriah.⁸ Meskipun ISIL merupakan perpanjangan dari gerakan jihadisme global Al-Qaeda di Irak secara ideologi, namun asal usul permasalahan sosialnya lebih disebabkan konflik di dalam pemerintahan Irak dan perang sipil Suriah yang telah berkecamuk sejak tahun 2011.⁹ Pada pertengahan tahun 2014, pergerakan ISIL semakin besar dan cepat. ISIL menduduki Mosul, Irak dan Raqqa, Suriah.¹⁰ Kedua kota tersebut merupakan kota-kota strategis bagi kedua negara. ISIL juga menyerang pasukan keamanan Kurdi di wilayah otonom Irak Utara.

Pada 18 Juni 2014, pemerintah Irak meminta bentuk intervensi militer Amerika Serikat (AS) untuk memerangi ISIL di wilayah Irak.¹¹ Pemerintah Obama menyetujui permintaan tersebut dan bersedia menjadi pemimpin kampanye serangan udara. Bantuan internasional selanjutnya berdatangan ke wilayah Irak Utara baik militer maupun non-militer. Sebagai partner kerjasama Transatlantik, Jerman secara tidak langsung ikut terlibat dalam konflik tersebut. Dalam menyikapi konflik, pemerintah Berlin berdiri pada pendapatnya sendiri. Sebagai negara yang menerapkan budaya pasifis dan anti-militeristik, Jerman selalu bertindak dengan cara menghindari penggunaan militer untuk solusi konflik di luar wilayah.¹² Hal tersebut didasari oleh peristiwa sejarah Jerman di masa Perang Dunia II. Untuk memperbaiki citra diri Jerman

⁸ United States Government Accountability Office (USGAO), 2017, *Countering ISIS and Its Effects*, Washington DC: US Government, hal. 4

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

¹¹ Malena Britz, 2016, *Developments in Security Policy European and US Consideration Regarding The War in Iraq*, Swedish Defense University Press, hal. 11

¹² Sebastian Meier dan Bruno Feuerheerd, 2016, *Germany's Foreign Policy and Security Policy in Syria and Iraq 2011-2016*, Dirasat, hal. 34

yang dianggap negara-negara lain sebagai negara agresif, Jerman kemudian menjadi negara pasifis yang berusaha menanamkan nilai-nilai perdamaian.

Respon pertama dari pemerintah Jerman menanggapi isu eksistensi ISIL tentunya menolak gagasan penggunaan kekuatan militer. Dengan rasionalisasi bahwa keterlibatan militer dan berperang hanya akan memperkeruh suasana konflik di Timur Tengah. Seperti pengalaman Jerman sebelumnya melalui keterlibatan *Bundeswehr* di Afghanistan pasca masa reunifikasi Jerman di tahun 1990. Keadaan perang menempatkan pasukan pertahanan Jerman dalam kondisi yang membahayakan dan beresiko tinggi. Sehingga menimbulkan respon penolakan publik terkait misi operasi *Bundeswehr* dalam *International Security Assistance Force (ISAF)*.¹³

Dengan pertimbangan pengalaman, sebagai alternatifnya, pemerintah Jerman pada awal keterlibatan di isu ISIL ini menawarkan solusi politik dan bantuan kemanusiaan bagi Irak untuk menyelesaikan konflik domestiknya sendiri. Selanjutnya diikuti langkah mengintensifkan pengiriman bantuan ke Irak Utara antara bulan Juli dan Agustus 2014. Jerman berusaha menjalankan strategi holistik dengan solusi politik dan bantuan kemanusiaan di wilayah otonom Irak Utara.

Perhatian internasional semakin terfokus pada ISIL di Irak setelah kelompok ini melakukan berbagai tindak kekerasan pada etnis minoritas agama Yazidi pada awal Agustus 2014.¹⁴ Kemudian ISIL mengisolasi sekitar 30.000 etnis Yazidi yang

¹³ Sebastian Meier dan Bruno Feuerheerd loc. cit

¹⁴ Ibid hal. 18

melarikan diri ke lereng gunung Sinjar di provinsi Nineveh, Irak. Peristiwa kekerasan tersebut menjadikan Jerman tetap berfokus pada peningkatan pemberian bantuan kemanusiaan ke wilayah Irak Utara. Pada 20 Agustus 2014, Jerman memberikan bantuan kemanusiaan ke Irak senilai 50 juta berupa 150 ton persediaan logistik untuk membantu krisis etnis Yazidi.¹⁵ Jerman juga membentuk kantor penghubung militer di Konsulat Jenderal Jerman di Irak yang terdiri dari enam tentara *Bundeswehr*. Tugas mereka meliputi koordinasi dan distribusi bantuan kemanusiaan dan militer dari pemerintah Irak dan pemerintah daerah Kurdistan.

Serangan udara intensif AS dan sekutunya tidak hanya di wilayah Irak namun juga hingga ke wilayah Suriah yang diduduki ISIL. Kampanye militer serangan udara ini dinamai *Operation Inherent Resolve (OIR)* yang juga mengajak sekutu-sekutu AS untuk bergabung termasuk Jerman.¹⁶ Pemerintah Jerman memberikan respon yang kurang jelas pada saat tersebut namun intinya menolak berpartisipasi. Jerman memutuskan terlibat di dalam konflik hanya untuk membantu wilayah Irak Utara melalui rencana mengirimkan persenjataan di tanggal 31 Agustus 2014.¹⁷ Tujuan pengiriman persenjataan tersebut adalah guna membantu pasukan *Kurdi Peshmerga* yang secara langsung melawan ISIL di medan perang. Jerman mulai mengirimkan peralatan militer *non-lethal* ke Irak pada awal September 2014 ke Erbil melalui Baghdad. Pengiriman ini termasuk 4.000 helm tempur, 700 SEM 52S radio, 680 Fero

¹⁵ Malena Britz op. cit hal. 12

¹⁶ Kathleen McInnis, 2016, Coalition Contributions to Countering the Islamic State, Congressional Research Service, hal. 2

¹⁷ Sebastian Meier op. cit hal. 7

Z-51 teleskop, 30 probe pertambangan, 20 detektor logam ML 1620, 4000 rompi pelindung, dan alat pengaman amunisi.

Saat acara NATO *Summit* yang diadakan pada 4 dan 5 September 2014, AS mengumpulkan sembilan negara untuk membantu AS menjadi partner dalam memerangi ISIL di Irak dan Suriah dalam forum terpisah.¹⁸ Selanjutnya AS membentuk koalisi untuk memerangi ISIL bernama *International Coalition* pada 4 Desember 2014 dan Jerman resmi bergabung kedalamnya.¹⁹ Koalisi tersebut bertujuan untuk mendegradasi dan mengalahkan kekuatan ISIL di Timur Tengah dengan lima langkah yaitu mendukung operasi militer termasuk pengembangan kapasitas dan pelatihan tentara lokal, menghentikan arus militan asing, memotong akses pembiayaan dan pendanaan untuk ISIL, menangani bantuan kemanusiaan dan krisis terkait, dan menguraikan sifat alami ISIL.²⁰

Dalam pertemuan tersebut, Jerman menjadi negara pemimpin untuk mengkoordinasikan bantuan kemanusiaan dan krisis. Jerman menjadi negara donor bilateral terbesar ketiga setelah AS dan Inggris untuk menangani krisis kemanusiaan di Suriah. Sejak tahun 2011 hingga 2015, bantuan yang diberikan Jerman mencapai total \$1,5 Milyar.²¹ Pemberian bantuan tersebut disalurkan pada beberapa wilayah

¹⁸ Carmen Cirliq, 2015, *The International Coalition to Counter ISIL/Daesh*, European Parliamentary Research Service, hal. 2

¹⁹ Kathleen McInnis op. cit hal. 3

²⁰ Ibid

²¹ Sebastian Maier op. cit hal. 13

signifikan yang mengalami dampak dari pengungsi Suriah seperti di wilayah Yordania, Libanon, dan Turki.

Sementara di tahun 2015, serangan ISIL telah melebihi batas-batas teritori yang didudukinya di wilayah Suriah Raya. Pada 13 November 2015, jaringan ISIL di wilayah Eropa melakukan aksi *single attacks* dengan meledakkan bom bunuh diri di 5 titik kota Paris, Perancis.²² Peristiwa tersebut menewaskan sebanyak 137 orang dan melukai 413 orang. *Paris Attacks* menjadi tragedi kemanusiaan yang menjadi perhatian masyarakat dunia pada saat tersebut. Atas serangan terorisme di negaranya, Presiden Perancis Francois Hollande berinisiatif menggunakan klausul *mutual-collective security* dari Pasal 42 (7) *Treaty on European Union* (TEU). Inisiatif tersebut disampaikan pada forum pertemuan Komite Hubungan Luar Negeri Uni Eropa di Belgia pada November 2015.²³

Menyusul peristiwa di Paris, pada 4 Desember 2015, parlemen Jerman menyetujui mandat militer di Suriah melalui hasil voting.²⁴ Kabinet Merkel mengajukan rumusan kebijakan berisi rincian *Bundeswehr* mengikuti misi intervensi bersama Koalisi Internasional. Keputusan tersebut membuat *Bundeswehr* mempunyai tugas melakukan pengintaian dan perlindungan kepada sesama anggota koalisi dalam

²² Sebastian Maier loc. cit hal. 7

²³ Giovanni Faleg, 2015, *European Security after the Paris Attacks*, CEPS, hal. 2

²⁴ Douglas Peifer, 2016, *Why Germany Won't Dropping Bombs on Syria, Iraq, or Mali*, Foreign Policy Research Institute, hal. 3

rangka memerangi ISIL. Kebijakan dengan nama resmi *Counter Daesh* berlaku selama satu tahun sejak disahkan di *Bundestag*.

Dengan kebijakan tersebut, *Bundeswehr* mempunyai misi operasi militer bernama *Operation Counter Daesh* yang implementasinya adalah melakukan pengisian bahan bakar udara, melindungi kapal induk, menyediakan data satelit, dan pengiriman pasukan hingga 1.200 personil.²⁵ Kebijakan *Counter Daesh* ini juga menjadi satu-satunya kebijakan luar negeri Jerman di wilayah zona konflik aktif yang mendapatkan persetujuan dari publik Jerman. Menurut hasil survei, sebanyak 58% masyarakat Jerman menyetujui rencana partisipasi *Bundeswehr* untuk memerangi ISIL.²⁶

Berangkat dari keputusan pemerintah Jerman yang mengikuti intervensi militer dalam rangka menyelesaikan konflik di Irak dan Suriah, peneliti tertarik untuk mengangkat studi kasus ini. Dikarenakan terdapat anomali yang cukup signifikan untuk menjadi urgensi penelitian. Melihat dari sejarahnya, Jerman merupakan negara pasifis dan anti-militer yang membatasi penggunaan militer untuk intervensi. Keterlibatan Jerman dalam konflik Irak-Suriah khususnya ISIL dari awal menunjukkan bahwa Jerman membantu aliansinya melalui cara kemanusiaan dan solusi politik. Namun mengapa setelah peristiwa Paris, keputusan Jerman berubah dengan melibatkan unsur-unsur militer dalam kebijakan luar negerinya. Sedangkan sebelumnya Jerman resisten

²⁵ Douglas Peifer loc. cit

²⁶ Ellen Ehni, 2015, Majority for Syria Mission, ARD DeutschlandTrend, diakses dari <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-455.html> pada tanggal 1 Desember 2017

untuk tidak melibatkan penggunaan militer di tahun 2014. Dikarenakan dukungan publik yang selalu rendah untuk setiap partisipasi Bundeswehr di luar wilayah Jerman. Namun justru kebijakan ini berangkat juga dari preferensi publik.

Selain dari anomali diatas, penelitian penulis juga dikuatkan dengan faktor lainnya yaitu mengenai waktu dalam proses pengambilan keputusan. Kebijakan Counter Daesh merupakan kebijakan luar negeri tercepat yang disetujui oleh parlemen Jerman yang mana hanya memerlukan empat hari untuk disahkannya. Padahal biasanya parlemen akan membuat keputusan untuk mandat Bundeswehr dengan rata-rata sembilan hari pada kebijakan-kebijakan sebelumnya.²⁷

Atas pertanyaan-pertanyaan diatas penulis memutuskan untuk melakukan penelitian dengan menggunakan teori pengambilan kebijakan luar negeri dari Charles Kegley sebagai pisau analisis. Rasionalisasi pemilihan teori adalah karena menawarkan analisis untuk mengetahui mengapa suatu kebijakan disahkan beserta prosesnya. Dibalik kebijakan, terdapat sumber-sumber yang mendorong proses pengambilan keputusan. Sehingga teori ini penulis anggap dapat menjawab rumusan masalah penelitian secara tepat.

²⁷ Ellen Ehni loc. cit

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah penulis paparkan beserta urgensinya, penulis mengajukan rumusan masalah yaitu, **Mengapa Jerman membentuk kebijakan *Counter Daesh* untuk memerangi ISIL di Irak dan Suriah pada tahun 2015?**

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan sumber-sumber yang mendorong terbentuknya Kebijakan *Counter Daesh* Jerman menggunakan kerangka berpikir dari teori pembuatan kebijakan Charles Kegley.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan baik bagi akademisi Hubungan Internasional ataupun masyarakat awam dalam memahami teori pembuatan kebijakan luar negeri Charles Kegley.
2. Penulis berharap agar penelitian penulis dapat menjadi referensi bacaan tentang kebijakan luar negeri di bidang keamanan negara Jerman khususnya yang menggunakan instrumen Angkatan Bersenjata *Bundeswehr*.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Studi Terdahulu

Studi terdahulu pertama yang penulis gunakan adalah tulisan Michael Dunning berjudul *Established and Outsiders: Brutalisation Process and The Development of Jihadist Terrorists* yang dimuat dalam jurnal internasional.²⁸ Dunning memfokuskan penelitiannya pada dua hal. Yang pertama yaitu media masa mainstream dan politikus dunia yang menaruh perhatian besar setelah terjadinya isu *Paris Attacks*. Dan yang kedua adalah peristiwa yang melatar belakanginya yaitu konflik sipil di Suriah-Irak. Dimana konflik sipil telah melahirkan fenomena jihad terorisme yang di kemudian hari menjadi masalah signifikan bagi negara-negara Barat. Proses dan hubungan interdependensi dari kedua peristiwa diatas berkontribusi pada munculnya jihad terorisme. Dunning mencoba menjelaskan interkausal tersebut dengan konsep *established-outsider figurations*, *double binds*, dan *decivilising processes*.

Aktor dalam *established-outsider group* pada kasus *Paris Attacks* adalah aliansi negara Barat melawan *Islamic State* atau *Daesh* dan *double-binds* menjadi pengikat keduanya. Hubungan kedua struktur konsep diatas melahirkan proses *decivilising*

²⁸ Michael Dunning, 2016, *Established and Outsiders: Brutalisation Processes and the Development of Jihadist Terrorists* dalam *Isu Established-Outsider Relations and Figurational Analysis*, *GESIS Historical Social Research* Vol. 41. No. 3, hlm. 31-53

negara Barat dan brutalisasi kelompok jihadis. Proses brutalisasi adalah *feedback* bagi *double-binds*. Inti penelitian ini adalah bagaimana hubungan sosial mempengaruhi pembuatan dokumen atau artikel yang memuat *Paris Attacks*. Media dan pidato resmi Cameron dan Kerry adalah perwakilan pandangan kelompok *established* yang berperan meyakinkan publik negara Barat bahwa serangan terhadap Paris juga berarti serangan untuk Inggris, Jerman, AS, dan negara Barat lainnya.

Negara-negara Barat menyelesaikan masalah dengan intervensi militer terhadap kelompok yang mengganggu perdamaian global. Stigmatisasi terhadap kelompok teroris yang dinilai negatif menjadi nilai yang menguatkan dukungan di dalam aliansi. Proses *double-binds* isu jihadis bertujuan menciptakan *balance of power*, sehingga Inggris, Jerman, AS, dan sekutu memberi dukungan militer untuk Perancis atas dasar kesamaan identitas yaitu masyarakat beradab melawan kelompok barbar. Meskipun bukan kota di negaranya yang diserang namun serangan ISIL dianggap sebagai serangan untuk *we-group* mereka.

Persamaan antara jurnal Dunning dengan penelitian penulis adalah kedua penelitian membahas tentang fenomena *Paris Attacks* yang disebabkan konflik sipil di Suriah. Kemudian, perbedaan penelitian terletak pada subjek penelitian. Dunning memiliki subjek negara-negara Barat yang menjadi sekutu dekat Perancis. Konsep Dunning menggambarkan hubungan sosial negara Barat dalam aliansi sebagai proses saling interdependen untuk memutuskan respon. Sedangkan penelitian penulis memiliki subjek penelitian Jerman dan faktor-faktor apa yang mendorong dibuatnya

kebijakan luar negeri *Counter Daesh* sebagai respon untuk *Paris Attacks*. Penelitian Dunning memiliki kontribusi yang membantu penulis melihat bagaimana fenomena *Paris Attacks* oleh ISIL memengaruhi respon dari negara-negara Barat termasuk Jerman.

Studi terdahulu kedua yang penulis gunakan adalah buku Eugene R. Wittkopf dan Christopher M. Jones yang berjudul *American Foreign Policy: Pattern and Process*.²⁹ Menurut buku ini, sumber-sumber yang mendorong dibuatnya kebijakan luar negeri AS adalah *collective causal agents*. Dimana sumber-sumber tersebut menentukan perilaku AS dalam politik internasional. Input kebijakan luar negeri sendiri bersifat kolektif. Sumber eksternal adalah variabel pertama yang merujuk pada atribut sistem internasional dan karakteristiknya serta perilaku aktor negara maupun non-negara. Termasuk semua aspek lingkungan eksternal AS atau kondisi yang mempengaruhi pilihan yang dibuat oleh pemerintah. Selain itu terdapat unsur-unsur struktural seperti perubahan distribusi power, interdependensi ekonomi yang lebih kuat, ekspansi globalisasi, dsb.

Sumber sosial masyarakat terdiri dari sistem sosial dan politik domestik yang membentuk orientasi terhadap lingkungan internasional. AS melakukan perdagangan bebas untuk menjadi hegemon dan tempat negara lainnya bergantung. Prinsip tersebut dipengaruhi hubungan sosial masyarakat AS yang menganggap bangsanya terpilih.

²⁹ Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones dan Charles Kegley, 2008, *American Foreign Policy Pattern and Process* 7th Edition, Wadsworth Publishing.

Selanjutnya, sumber tempat pembuatan kebijakan berkaitan dengan peran beberapa rezim AS yang menghasilkan kebijakan luar negeri fenomenal. Seperti kebijakan “*War on Terror*” pada masa Bush di tahun 2002 dengan terbentuknya komisi 9/11.

Sedangkan sumber peran pembuat kebijakan berkaitan dengan pengaruh yang diberikan perilaku elit dalam bagian pemerintahan AS. Output kebijakan luar negeri AS dipengaruhi peran pembuat kebijakan. Seperti kebijakan Bush terhadap Irak dibangun atas dasar kebijakan Ronald Reagan dan Bill Clinton sebagai pendahulunya. Konsep peran berguna untuk menjelaskan jenis rekomendasi kebijakan yang dibuat dalam birokrasi. Sumber terakhir yaitu karakteristik individu pembuat kebijakan berkaitan dengan kepribadian, kepercayaan, dan predisposisi psikologis yang mendefinisikan karakter dan perilaku individu pembuat kebijakan. Kelima sumber mempengaruhi proses pengambilan kebijakan luar negeri AS dan *output* kebijakan menjadi pedoman perilaku AS di politik global.

Persamaan antara buku Wittkopf dan Jones dengan penelitian penulis adalah penggunaan teori pembuatan kebijakan luar negeri Kegley. Namun buku Wittkopf dan Jones mengelompokkan sumber variabel ke dalam lima level. Sedangkan penulis hanya menggunakan tiga variabel seperti yang ditulis Kegley di buku yang dijadikan sumber utama penulis. Perbedaannya terletak pada subjek penelitian sebab Wittkopf&Jones menganalisis beberapa kebijakan luar negeri milik AS dari beberapa rezim yang berbeda. Sedangkan penelitian penulis meneliti kebijakan luar negeri milik Jerman. Penelitian sebelumnya ini memberikan kontribusi bagi penulis untuk lebih memahami

kerangka berpikir pembuatan kebijakan luar negeri. Dan menjadi bahan pengayaan untuk memahami konsep Kegley secara sistematis.

2.2 Kajian Teoritis

Pembuatan kebijakan luar negeri dengan output kebijakan luar negeri merupakan kajian yang kompleks dalam studi Hubungan Internasional. Kebijakan luar negeri adalah strategi pemerintah suatu negara yang dijadikan pedoman dalam bertindak di arena internasional.³⁰ Rosenau mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai upaya suatu negara untuk mengatasi kondisi eksternal yang terjadi.³¹ Juliet Kaarbo mendefinisikan kebijakan luar negeri dengan lebih spesifik membagi pengertian berdasarkan suku kata penyusunnya. *Foreign* adalah penerapan kebijakan untuk luar batas wilayah suatu negara, sedangkan *policy* adalah keputusan yang diambil oleh para *decision makers* yang bertujuan untuk mendapatkan dampak politis tertentu sesuai arah dinamika politik negaranya.³²

Dari definisi-definisi diatas dapat diketahui bahwa suatu kebijakan luar negeri tidaklah muncul tanpa sebab-sebab yang mendasarinya. Teori yang mempelajari tentang pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara adalah *Foreign Policy Decision*

³⁰ Laura Neack, 2003, *The New Foreign Policy: US and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham: MD: Rowman & Littlefield

³¹ James Rosenau, Gavin Boyd, Keneth Thompson, 1979, *World Politics: An Introduction*, New York: The Free Press, hal. 27

³² Juliet Kaarbo, 2012, *The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective*, CQ Press: SAGE, hal. 2-4

Making (FPDM). Teori ini menawarkan *framework* untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri. Seperti adanya kepentingan khusus yang ingin dicapai melalui tujuan negara, nilai-nilai yang menjadi dasar tujuan tersebut, dan instrumen yang digunakan untuk mengejar kepentingan nasional suatu negara.

2.2.1 Foreign Policy Decision Making Charles Kegley & Gregory Raymond

Charles Kegley dalam bukunya *The Global Future: A Brief Introduction to Global Politics* tahun 2009 menjelaskan mengenai mekanisme pengambilan keputusan dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri.³³ Menurut Kegley kebijakan luar negeri adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau elit yang memiliki otoritas untuk mencapai tujuan internasional tertentu. Kegley membagi *FPDM* menjadi 3 langkah berbeda yaitu input, proses, dan output. Berbagai faktor yang bekerja sebagai input akan mempengaruhi proses pembuatan keputusan yang selanjutnya menyediakan pilihan-pilihan alternatif kebijakan. Untuk dapat menemukan jawaban mengapa kebijakan luar negeri dibuat, faktor-faktor determinan tidak dapat dipisahkan karena saling terkait. Penjelasan mengenai faktor-faktor determinan akan penulis deskripsikan lebih rinci pada sub bab di bawah ini.

³³ Charles Kegley dan Gregory Raymond, 2009, *The Global Future: A Brief Introduction to Global Politics* 3rd Edition, Boston: Wadsworth Cengage Learning, hlm. 56

2.2.1.1 Determinan Pembuatan Kebijakan Luar Negeri

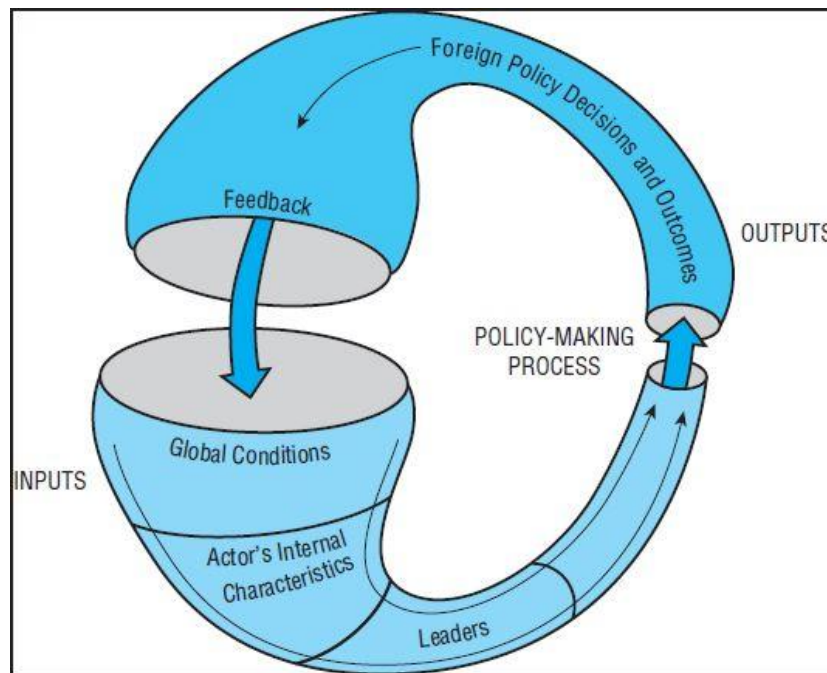
Determinan kebijakan luar negeri bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai kluster atau kelompok variabel yang berpengaruh pada pilihan-pilihan kebijakan yang muncul pada saat merumuskan suatu kebijakan. Kegley mengelompokkan determinan menjadi tiga kelompok variabel yaitu: kondisi global pada saat proses perumusan kebijakan, keadaan domestik negara tersebut, dan pemimpin sebagai aktor kunci pembuat keputusan. Kerangka pemikiran tersebut dapat membantu penulis untuk berpikir secara kausal (sebab-akibat) mengapa negara membentuk kebijakan luar negeri. Dalam satu kelompok variabel berisi beberapa faktor determinan yang dapat mempengaruhi peluang, kapasitas, dan keinginan negara dalam menentukan pilihan-pilihan.³⁴

Kondisi global yang sedang terjadi dapat menjadi pertimbangan bagi atribut nasional dan juga sebagai preferensi pemimpin untuk menentukan opsi kebijakan. Kondisi global yang sedang terjadi dan keadaan domestik terkadang membatasi untuk opsi kebijakan yang tersedia bagi *decision makers*. Karakter pemimpin juga menjadi variabel penting dikarenakan nilai-nilai, jenis kepribadian, keyakinan, kecerdasan, dan pengalaman sebelumnya menentukan bagaimana pemimpin mengambil tindakan. Dimana tindakan yang diambil adalah penentu posisi negaranya terhadap isu global. Ketiga variabel diatas berfungsi sebagai input untuk langkah selanjutnya yaitu proses

³⁴ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit

pengambilan kebijakan. Ketiga variabel mengarahkan keputusan dan hasil dari kebijakan yang pada gilirannya akan menjadi *feedback* bagi input itu sendiri.

Gambar 2.1 Causal Funnel of Foreign Policy Charles Kegley



Sumber: Kegley & Raymond, *The Global Future*

1. Kondisi Global

Panggung internasional tempat negara dan aktor non-negara saling berinteraksi terkadang dapat bertindak ambivalen berupa menyediakan atau membatasi pilihan dalam kebijakan luar negeri.³⁵ Diantara banyak faktor yang mungkin dapat mempengaruhi suatu negara bertindak dalam lingkungan internasional terdapat dua

³⁵ Sprout and Sprout dalam Kegley dan Raymond loc. cit hal. 61

faktor determinan utama yaitu distribusi power diantara negara-negara dalam panggung politik internasional dan posisi geostrategis suatu negara.

Variabel pertama adalah polaritas dan polarisasi adalah faktor determinan yang menjelaskan mengenai bagaimana *power* terbagi diantara negara-negara di dunia dan bentuk aliansi yang mengelilingi pusat *power* tersebut. *Power* atau kekuasaan/kekuatan sendiri dapat didistribusikan melalui berbagai cara. Istilah *polarity* atau polaritas digunakan untuk menggambarkan distribusi *power* negara-negara yang menjadi anggota suatu sistem.³⁶ Terdapat tiga macam sistem yaitu unipolar dengan satu pusat kekuatan yang dominan, bipolar mempunyai dua pusat yang saling menjadi rival dan berimbang, serta multipolar yang memiliki banyak pusat.

Distribusi *power* selanjutnya berkaitan erat dengan pola keberpihakan di antara negara anggota. *Polarization* atau polarisasi mengacu pada sejauh mana negara membentuk kluster atau aliansi dengan *major power* sebagai pusatnya. Misalnya sistem yang sangat bipolar adalah sistem dimana negara kecil dan menengah membentuk aliansi dengan salah satu dari dua kekuatan dominan. Seperti contoh jaringan aliansi di sekitar AS dan Uni Soviet yang menjadi pusat *power* selama era Perang Dingin.³⁷ Begitu juga dengan aliansi di dunia saat ini yang berbentuk multipolar dimana banyak negara yang mengelilingi beberapa negara *major power* sebagai pusatnya.

³⁶ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit hal. 62

³⁷ Ibid

Polaritas dan polarisasi mempengaruhi kebijakan luar negeri dengan memberi efek pada jangkauan kebijakan yang dimiliki masing-masing negara. Untuk memahaminya, terdapat dua contoh sebagai berikut. Pertama, contoh yang berkaitan dengan polaritas dan kekuatan besar. Saat pendistribusian *power* terkonsentrasi pada satu negara dalam sistem yang unipolar, terdapat kecenderungan penggunaan kekuatan militer dan intervensi terhadap kebijakan negara lain dibandingkan dengan sistem yang memiliki pendistribusian *power* lebih merata dimana memungkinkan negara dengan kekuatan sama untuk mencegah tindakan militer.

Contoh berikutnya, berfokus pada polarisasi dan negara anggota yang memiliki *power* lebih kecil. Jika negara berada pada blok aliansi militer yang ketat, masing-masing anggota cenderung menyesuaikan dengan perintah pemimpin aliansi. Sebaliknya, ketika aliansi yang diikuti tidak memiliki struktur ketat dan keanggotaan lebih fleksibel, maka negara yang memiliki *power* lebih kecil dapat menjangkau kebijakan luar negeri yang lebih independen dan tidak terikat pada keinginan negara yang memiliki *power* lebih besar.³⁸ Contoh lain yang dapat menunjukkan bagaimana sifat struktural dari sistem internasional mempengaruhi jangkauan kebijakan luar negeri suatu negara adalah bahwa dampak terhadap polaritas dan polarisasi tergantung pada posisi geostrategis negara.

Beberapa pengaruh terpenting pada perilaku kebijakan luar negeri suatu negara adalah lokasi dan karakteristik fisik geografis negara tersebut misalnya ada atau

³⁸ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit hal. 62

tidaknya benteng alami yang dimiliki suatu negara sehingga kebijakan yang akan diambil berbeda dengan negara yang tidak memilikinya.³⁹ Namun sebagian besar negara di dunia bukan negara yang insuler. Banyak negara yang memiliki perbatasan langsung dengan negara lainnya, sehingga keadaan geografis seperti tersebut dapat menghilangkan opsi *non-involvement* atau tidak mau terlibat dalam hubungan internasional.

Dari sejarahnya telah banyak contoh yang diberikan pengaruh geografis terhadap tujuan kebijakan luar negeri negara-negara. Seperti AS sebagai negara insuler yang dikelilingi dua samudera besar pada sebagai perbatasan timur dan baratnya. Keberadaan samudera Pasifik dan Atlantik dapat memisahkan AS dari potensi ancaman yang terjadi di Eropa dan Asia.⁴⁰ Selain itu, negara tetangga AS yakni Kanada dan Meksiko adalah dua negara yang kekuatan militernya tidak lebih besar dari AS. Sehingga menjadi keuntungan bagi AS dalam mengembangkan kekuatan industri raksasa tanpa kekhawatiran ancaman intervensi dari negara lain. AS dalam sejarahnya pernah menerapkan kebijakan luar negeri isolasionis selama lebih dari 150 tahun. Begitu juga dengan Swiss yang memiliki topografi dikelilingi pegunungan.⁴¹ Menjadikan Swiss mampu bertindak netral untuk menentukan opsi kebijakan dan kepentingan luar negerinya.

³⁹ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit hal. 62

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Ibid

2. Karakteristik Internal Aktor (Negara)

Keadaan di dalam domestik suatu negara dapat menentukan kapasitas negara tersebut untuk berperan dalam politik internasional ketika terjadi peluang.⁴² Kekuatan negara seperti sederhananya negara kaya, negara menengah, dan negara miskin menentukan kebijakan luar negerinya. Dari atribut-atribut nasional yang menjadi faktor determinan utama adalah diukur dari kapabilitas militer, tingkat ekonomi dan pembangunan, jenis pemerintahan, dan birokrasi pembuat kebijakan luar negeri dalam suatu negara.

Variabel pertama yaitu kapabilitas militer. Kapabilitas domestik suatu negara membentuk prioritas kebijakan luar negeri salah satunya didukung oleh kapabilitas militer negara tersebut.⁴³ Berbagai negara mengejar kepentingan nasional yang sama, namun kemampuan untuk merealisasikannya akan bergantung pada kapabilitas militer masing-masing. Kapabilitas militer sendiri dapat menentukan negara untuk bertindak bijak atau tidak ketika menyikapi kondisi keamanan internasional. Peran kapabilitas militer sebagai pertimbangan pemimpin negara untuk membentuk kebijakan luar negeri terhubung dalam hal keamanan nasional. Apakah kapabilitas militer akan digunakan secara bijak semisal menghadapi potensi ancaman eksternal. Atau mengejar kepentingan nasional dengan cara menguasai *natural resources* negara lain seperti Irak

⁴² East dalam Kegley dan Raymond loc. cit hal. 63

⁴³ Ibid hal. 64

pada rezim Saddam Hussein yang mengembangkan militer negaranya menjadi kekuatan terbesar ke-4 di dunia pada masanya.⁴⁴

Tingkat pembangunan ekonomi dan industrialisasi di suatu negara dapat mempengaruhi tujuan dibentuknya kebijakan luar negeri. Perekonomian global saat ini menggambarkan contoh nyatanya. Apabila semakin besar perkembangan ekonomi negara, akan semakin aktif peranan negara tersebut dalam ekonomi politik global.⁴⁵ Negara kaya yang otomatis tingkat perekonomiannya besar dan maju terkadang banyak memiliki kepentingan diluar batas teritorialnya dan berusaha untuk direalisasikan dan dilindungi.

Negara dengan kapabilitas industri modern serta aktif terlibat dalam perdagangan internasional cenderung didukung dengan kapabilitas militer yang *powerfull*.⁴⁶ Dikarenakan militer dapat membantu mengamankan kepentingan ekonomi suatu negara. Oleh karena itu militer juga merupakan salah satu bagian dari fungsi kapabilitas ekonomi. Kondisi ekonomi yang kuat dapat mendukung seberapa modern militer dengan alokasi *military expenditure*. Meskipun diperoleh fakta diatas, namun bukan berarti negara maju akan memanfaatkan kondisi tersebut untuk mendikte jalannya perekonomian global. Negara kaya cenderung bersikap tenang ketika berhasil lolos dari krisis ekonomi global. Negara kaya cenderung mempertahankan status quo

⁴⁴ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit hal. 64

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid

untuk mencapai kepentingan ekonomi dan mempertahankan posisi di puncak hierarki global.⁴⁷

Parameter lain yaitu tingkat produktivitas dan kemakmuran juga mempengaruhi kebijakan luar negeri terutama di negara miskin. Negara dengan tingkat ekonomi lemah menyesuaikan posisi internasionalnya dengan cenderung mematuhi peraturan dari negara kaya. Dikarenakan negara miskin memerlukan dependensi dari negara kaya. Namun dalam beberapa kasus terdapat pula yang berusaha membuat perubahan dengan tidak mematuhi aturan negara kaya dan organisasi internasional. Terkadang usaha tersebut berhasil meskipun berada dalam *bargaining position* yang kurang menguntungkan.⁴⁸ Tingkat perkembangan ekonomi memang tidak sepenuhnya menentukan kebijakan luar negeri. Tetapi, persepsi pemimpin tentang peluang dan kendala pada sumber daya ekonomi negaranya mempengaruhi lebih kuat.⁴⁹

Sistem politik di dalam suatu negara menjadi atribut nasional yang turut mempengaruhi perilaku negara tersebut dalam panggung internasional. Tipe pemerintahan akan memberi batasan untuk opsi yang muncul termasuk pemilihan penggunaan kapabilitas militer sebagai instrumen kebijakan luar negeri.⁵⁰ Kegley membedakan tipe pemerintahan menurut sistem politik menjadi dua yakni negara dengan sistem demokrasi (terbuka) dan negara dengan sistem otokrasi (tertutup).

⁴⁷ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit

⁴⁸ Ibid hal. 65

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

Dalam sistem demokrasi, kebijakan luar negeri cenderung berdasarkan preferensi banyak pihak. Partai politik, opini publik, kelompok kepentingan, dan media massa adalah pihak-pihak yang dapat terlihat dalam pembentukan kebijakan.⁵¹ Pemilu bagi masyarakat adalah untuk menentukan pemimpin. Preferensi dan opini publik berpengaruh penting bagi pemerintah. Suatu rezim dalam negara demokrasi tidak dapat bertahan lama tanpa dukungan masa. Pemerintahan dalam negara demokrasi memunculkan peluang bagi kelompok kepentingan untuk melakukan *lobby* dalam pemerintahan. Dan sistem yang terbuka, menjamin transparansi media massa sebagai parameter kebebasannya.

Namun pemerintahan di negara demokrasi juga memiliki kelemahan dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pemerintah cenderung lebih lama memutuskan karena pertimbangan dari banyak pihak. Hal ini menjadi kekurangan terutama dalam kondisi krisis atau tawar menawar negara non demokratis. Negara berproses dengan perlahan karena elit pemerintah juga bertanggung jawab terhadap opini publik dan tekanan dari kelompok kepentingan. Suatu krisis dapat mencuri perhatian penduduk di negara demokratis untuk membuat perubahan besar dalam kebijakan.⁵²

Immanuel Kant menggambarkan logika tentang *perpetual peace* seiring pertumbuhan demokrasi di abad 21.⁵³ Kant mempercayai pemimpin di negara demokratis bertanggung jawab terhadap publik, dan oleh karena itu publik harus

⁵¹ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit

⁵² Ibid hal. 66

⁵³ Ibid

mendukung tentara karena tentara berperan melindungi penduduk sipil dari kebijakan yang agresif. Publik dapat membatasi pemimpin untuk berperang terutama terhadap sesama negara demokratis. Pemimpin dibatasi oleh norma dan institusi yang menghormati kerjasama dan kebebasan individu.

Tujuan kebijakan luar negeri dipengaruhi juga oleh apakah pemimpin negara bertanggung jawab terhadap kelompok oposisi melalui pemilihan multipartai. Meskipun demokrasi akan lebih pasif dalam hal perang, namun teori *democratic peace* menunjukkan jika kelompok politik konservatif cenderung mengadvokasi kebijakan. Intervensi dapat dilakukan ke daerah dimana kemajuan kebebasan dianggap penting. Seperti contoh perjuangan melawan Al Qaeda dan kelompok radikal lainnya yang menimbulkan ancaman terhadap eksistensi AS.⁵⁴

Hal sebaliknya terjadi di pemerintahan negara otoriter. Pemimpin dapat bertahan sekalipun tanpa dukungan rakyatnya. Pemilu ada di tangan elit dan dilakukan tertutup. Kebijakan dapat dibuat dengan lebih cepat dibandingkan negara demokrasi dan memiliki mekanisme untuk memastikan domestik menyetujuinya. Para penasihat kebijakan di lingkungan elit akan menghindari proposal yang menimbulkan ketidaksetujuan pemimpin. Bentuk isolasi diri sering membuat pemerintahan di negara otoriter kurang efektif daripada demokrasi dalam mengembangkan inovasi kebijakan luar negeri.

⁵⁴ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit

Dalam kehidupan pemerintahan modern, organisasi berskala besar seperti birokrasi diperlukan negara untuk bertugas mengumpulkan informasi dan saran dalam perumusan kebijakan luar negeri. Meski hal ini cenderung terjadi di negara besar, namun negara kecil yang tidak mempunyai cukup anggaran dan birokrasi yang baik juga tetap akan meminta rekomendasi dari dewan penasihat.⁵⁵ Birokrasi memegang peranan dalam meningkatkan kapasitas negara untuk beradaptasi dengan perubahan global. Birokrasi meningkatkan efisiensi dengan menempatkan tanggung jawab berbagai tugas kepada individu yang berbeda. Birokrasi berpedoman pada *Standard Operating Procedures (SOP)* yang menjelaskan bagaimana sebuah tugas dilaksanakan.

Meskipun birokrasi terlihat seperti instrumen netral untuk menjalankan tugas negara, tetapi setiap birokrasi yang terlibat dalam perumusan kebijakan terkadang saling berinteraksi entah menciptakan kompromi atau justru bersaing. Persaingan terjadi apabila masing-masing birokrasi mempunyai pendapat yang berbeda terhadap suatu isu. Hal tersebut yang dinamakan politik birokrasi yang terkadang menempatkan antar birokrasi sebagai rival. Para birokrat akan mempromosikan kelebihan informasi dari setiap birokrasinya. Birokrasi akan mempertahankan eksistensinya walaupun sudah tidak berfungsi efektif. Pandangan para birokrat terhadap suatu isu didasarkan pada tempatnya berada dalam birokrasi.⁵⁶

⁵⁵ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit hal. 68

⁵⁶ Ibid

Dapat terjadi pertarungan di dalam administrasi pemerintahan ketika menentukan arah kebijakan luar negeri terutama negara demokrasi akibat banyaknya partisipasi pihak-pihak dalam proses pembuatan kebijakan. Pertarungan tersebut dapat memberi dampak positif bagi pemimpin. Dikarenakan pemimpin mempunyai kesempatan mempertimbangkan rekomendasi dari berbagai pihak dengan sudut pandang berbeda terhadap suatu isu. Namun ketika pertarungan semakin meluas antar birokrat, dikhawatirkan justru membuat inkonsistensi pilihan dan fokus tujuan dibuatnya kebijakan.

3. Pemimpin

Selain melihat lingkungan internasional dan atribut nasional sebagai kluster variabel dalam menentukan kebijakan, preferensi pemimpin politik dalam bertindak ketika tersedia peluang dan kapasitas juga menjadi variabel determinan berikutnya. Bentuk kepemimpinan berpengaruh pada keputusan yang dibuat oleh elit. Variabel pemimpin dapat ditentukan dari faktor-faktor seperti kepribadian pemimpin dan kepemimpinan, faktor-faktor yang mempengaruhi kapasitas kepemimpinannya.

Pemimpin baru diidentikkan dengan perubahan pada kondisi global. Model pembuatan kebijakan luar negeri yang berfokus pada individu pemimpin berpandangan jika pemimpin dunia adalah inisiator untuk menciptakan perubahan. Pemimpin baru

akan membuat perbedaan dalam cara memimpin.⁵⁷ Kegley memperkuat asumsi tersebut dengan melampirkan nama-nama pemimpin dunia yang membuat perubahan penting dalam politik internasional. Seperti adanya *Bush Doctrine* dalam kebijakan luar negeri AS di masa kepemimpinan George W. Bush.

Bukan hanya penduduk di suatu negara yang menjadikan pemimpin sebagai determinan yang menentukan kebijakan luar negeri dan kemudian membentuk sejarah dunia. Bahkan pemimpin tersebut sendiri berupaya untuk menciptakan suatu kesan tentang pentingnya mereka ketika memperlihatkan power yang mereka miliki kepada pemimpin lainnya. Pemimpin membentuk asumsi mengenai kepribadian dari rekan sesama pemimpin, secara sadar atau tidak dapat mempengaruhi perilaku mereka. Psikologi politik mempelajari mengenai pengaruh persepsi dan kepribadian pemimpin dalam membentuk preferensi kebijakan luar negeri negaranya.

Setiap pemimpin cenderung memiliki respon berbeda yang disesuaikan dengan posisinya. Respon berbeda tersebut muncul akibat tuntutan peran atau ekspektasi dari dalam negaranya yang kemudian mengarahkan para pembuat keputusan untuk berperilaku sesuai peran sebagai pemimpin atau ekspektasi tentang peran pemimpin. Sebagian besar pemimpin akan bertindak sesuai dengan peraturan yang menentukan posisi sebagai pemimpin, bersikap seperti pendahulu mereka saat berada di posisi yang sama. Namun, terdapat pula pemimpin yang memiliki kepribadian yang lebih berani dan ambisius. Pemimpin seperti ini akan dengan tegas melepaskan diri batasan-batasan

⁵⁷ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit hal. 71

yang telah terbentuk dan mendefinisikan ulang bagaimana cara kepemimpinan mereka.⁵⁸

Walaupun demikian, perlu diperhatikan agar tidak menganggap pemimpin sebagai aktor terpenting pada proses pembuatan kebijakan luar negeri. Yang menjadi pertanyaan dalam suatu isu bukanlah bagaimana elit politik memimpin atau apakah elit tersebut dapat menciptakan perbedaan karena pemimpin jelas melakukan keduanya. Namun pertanyaan yang relevan adalah dalam kondisi seperti apa karakter kepribadian pemimpin memberikan pengaruh besar dalam pembuatan kebijakan.⁵⁹

Terdapat kondisi yang menjadi *constraint* bagi pemimpin ketika menentukan suatu kebijakan. Seperti dukungan penduduk di negara demokrasi terhadap pemimpin mereka dapat meningkatkan dampak karakter kepribadian para pemimpin dalam membentuk kebijakan luar negeri.⁶⁰ Pada saat pemimpin baru menduduki posisinya, biasanya mereka akan terhindar dari kritik publik. Seperti juga contohnya pemimpin rezim otoriter mempunyai imunitas dari kritik publik.

Keadaan krisis domestik merupakan kondisi yang dapat meningkatkan kontrol pemimpin terhadap pembuatan kebijakan luar negeri. Pengambilan keputusan selama masa krisis biasanya tersentralisasi dan ditangani secara eksklusif oleh pemimpin negara.⁶¹ Informasi krusial selama masa krisis terkadang tidak tersedia dan pemimpin

⁵⁸ Charles Kegley dan Gregory Raymond loc. cit

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Ibid

merasa bertanggung jawab terhadap *outcome* kebijakan. Suatu krisis dapat membebaskan pemimpin dari hambatan yang biasanya membatasi kontrol mereka terhadap suatu isu atau menjadi krisis dapat juga mesin perubah kebijakan luar negeri.

2.3 Operasionalisasi Teori

Untuk mengetahui mengapa kebijakan luar negeri *Counter Daesh* dibentuk oleh pemerintah Jerman maka perlu dioperasionalkan variabel dalam teori ke studi kasus. Jawaban yang diperoleh dari operasionalisasi teori masih bersifat jawaban sementara atau hipotesis. Operasionalisasi mengenai variabel independen penelitian yaitu determinan-determinan pembuatan kebijakan luar negeri yang terdiri dalam variabel kondisi global, karakteristik internal aktor (negara), dan pemimpin.

Variabel kondisi global mempunyai dua indikator yaitu polaritas-polarisasi dan posisi geostrategis. Polaritas merujuk pada jumlah pusat kekuatan dengan kekuatan utama yang ada di Irak dan Suriah sebagai negara ditujukannya kebijakan Jerman. Jumlah kekuatan disini dihitung dari keterlibatan negara-negara yang memiliki legitimasi untuk menyelesaikan konflik di Irak-Suriah. Merupakan anggota-anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB). Polarisasi adalah aliansi-aliansi yang mengelilingi kekuatan utama. Jerman bergabung dengan aliansi Koalisi Internasional dengan AS, Perancis, dan Inggris sebagai pusat kekuatan.

Indikator posisi geostrategis melihat pada letak geografis Jerman di tengah benua Eropa.

Variabel karakteristik internal aktor (negara) terdiri dari empat indikator atribut nasional seperti kapabilitas militer, kondisi perekonomian, tipe pemerintahan, dan proses dan politik birokrasi. Kapabilitas militer Jerman berhubungan dengan kemampuan *Bundeswehr* untuk mengikuti misi intervensi militer melawan ISIL. Kondisi perekonomian Jerman sebagai negara maju dimana ekspor merupakan kekuatan perekonomian negara mendorong kepentingan nasional Jerman di wilayah Timur Tengah.

Jerman sebagai negara demokratis melibatkan peranan partai politik, opini publik, media massa, dan kelompok kepentingan dalam pembentukan kebijakan. Dari indikator ini menurut penulis yang paling signifikan dalam mendorong dirumuskannya kebijakan *Counter Daesh*. Pada tahun dikeluarkannya kebijakan, didahului oleh kondisi domestik yang mengalami *insecure* akibat pengungsi yang dalam jumlah besar berdatangan di Jerman. Akibat pengungsi kemudian menguatnya populisme di Jerman dimana partai *far-right* AfD mendapat tambahan dukungan dari masyarakat. Sedangkan partai pemerintah, CDU terus mengalami penurunan dukungan yang diikuti menurunnya *approval rating* Kanselir Jerman, Angela Merkel. Oleh karena itu ketika pemerintah berencana terlibat intervensi militer dengan tujuan menjaga stabilitas Irak-Suriah, masyarakat Jerman menyambut dengan dukungan. Proses dan politik birokrasi

adalah Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan yang bertanggung jawab merumuskan kebijakan bersama Kanselir Angela Merkel.

Variabel pemimpin terdiri dari indikator pemimpin sebagai penentu kondisi global dan faktor yang mempengaruhi kapasitas untuk memimpin. Dengan melihat karakter pribadi Merkel apakah berpengaruh dalam pembentukan kebijakan. Kondisi yang terjadi saat proses pembentukan kebijakan menjadi faktor yang mempengaruhi kapasitas kepemimpinan Merkel.

Tabel 2.1 Operasionalisasi Determinan Pembuatan Kebijakan Luar Negeri

Teori	Variabel	Indikator	Operasionalisasi Teori
FPDM: Determinan Pembuatan Kebijakan Luar Negeri	Kondisi Global	Polaritas dan Polarisasi	1. Jumlah pusat kekuatan <i>great powers</i> di Irak dan Suriah. 2. Aliansi-aliani yang mengelilingi <i>great powers</i> sebagai pusatnya.
		Posisi Geostrategis	Posisi geostrategis Jerman yang mempengaruhi dibentuknya kebijakan luar negeri <i>Counter Daesh</i> .
	Karakteristik Internal Aktor (Negara)	Kapabilitas Militer	Kapabilitas militer Jerman yaitu kemampuan <i>Bundeswehr</i> yang

			mempengaruhi dibentuknya kebijakan luar negeri <i>Counter Daesh</i> .
		Kondisi Perekonomian	Kondisi perekonomian Jerman sebagai negara maju yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri <i>Counter Daesh</i> .
		Tipe pemerintahan	Tipe pemerintahan demokratis Jerman yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri <i>Counter Daesh</i> . Melibatkan: <ul style="list-style-type: none"> - Partai politik - Opini publik - Media massa, dan - Kelompok kepentingan
		Proses dan Politik dalam Birokrasi	Kementerian-kementerian yang bertanggung jawab merumuskan kebijakan luar negeri <i>Counter Daesh</i> .
	Pemimpin	Pemimpin sebagai Penentu Kondisi Global	Kepribadian, preferensi politik, dan perilaku Angela Merkel sebagai pemimpin Jerman yang mempengaruhi

			terbentuknya kebijakan <i>Counter Daesh</i> .
		Faktor yang mempengaruhi Kapasitas untuk Memimpin	Kondisi pada saat akan dibentuknya Kebijakan <i>Counter Daesh</i> yang mempengaruhi kepribadian, preferensi politik, dan perilaku Angela Merkel.

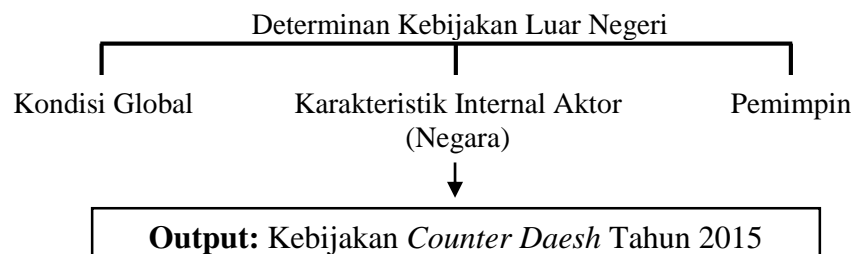
Sumber: Olahan Penulis

2.4 Alur Pemikiran

Latar Belakang: Jerman adalah negara pasifis dan anti-militeristik pasca Perang Dunia II. Dalam perjalanannya sebagai Republik Federal Jerman, angkatan bersenjata *Bundeswehr* cenderung tidak dilibatkan untuk misi intervensi konflik di luar Jerman. Dalam konflik Suriah-Irak terutama setelah munculnya ISIL, Jerman terlibat dengan memberikan bantuan humanitarian dan solusi diplomatik dan enggan mengikuti intervensi militer. Setelah terjadi serangan di Paris, Jerman kemudian mengeluarkan kebijakan *Counter Daesh* yang mengizinkan keterlibatan *Bundeswehr* dalam misi intervensi untuk memerangi ISIL. Dimana hal tersebut merupakan suatu bentuk anomali.

Rumusan Masalah: Mengapa Jerman membentuk kebijakan *Counter Daesh* untuk memerangi ISIL di Irak dan Suriah pada tahun 2015?

Teori Pengambilan Kebijakan Luar Negeri Kegley



Hipotesis: Pemerintah Jerman memutuskan membentuk kebijakan *Counter Daesh* yang telah diimplementasikan untuk memerangi ISIL di wilayah Irak dan Suriah sejak tahun 2015. Pembentukan kebijakan tersebut dipengaruhi oleh beberapa determinan. Adapun determinan-determinan tersebut berasal dari tiga level yang berbeda yaitu kondisi global, karakteristik internal aktor (negara) dan pemimpin. Namun determinan yang paling signifikan berpengaruh pada saat dirumuskannya kebijakan *Counter Daesh* adalah determinan yang berasal dari lingkungan domestik tentang pengaruh politik dalam tipe pemerintahan Jerman.

2.5 Hipotesis

Pemerintah Jerman memutuskan membentuk kebijakan *Counter Daesh* yang telah diimplementasikan untuk memerangi ISIL di wilayah Irak dan Suriah sejak tahun 2015. Pembentukan kebijakan tersebut dipengaruhi oleh beberapa determinan. Adapun determinan-determinan tersebut berasal dari tiga level yang berbeda yaitu kondisi global, karakteristik internal aktor (negara) dan pemimpin. Namun determinan yang paling signifikan berpengaruh pada saat dirumuskannya kebijakan *Counter Daesh* adalah determinan yang berasal dari lingkungan domestik tentang pengaruh politik dalam tipe pemerintahan Jerman.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif dimaksudkan untuk menjelaskan hubungan antara satu variabel (independen atau X) dengan variabel lainnya (dependen atau Y). Penelitian ini menjelaskan mengenai keterkaitan antara determinan-determinan yang berfungsi sebagai pengaruh kepada kebijakan luar negeri *Counter Daesh* Jerman. Unit eksplanasi penelitian ini adalah determinan-determinan yang berasal dari tiga level analisis. Sedangkan unit analisis penelitian ini sendiri adalah kebijakan luar negeri *Counter Daesh* Jerman dalam rangka memerangi ISIL di wilayah Irak dan Suriah yang dibentuk pada tahun 2015.

3.2 Ruang Lingkup Penelitian

Jerman sebagai negara pembuat kebijakan *Counter Daesh* dan Irak-Suriah sebagai tempat diarahkannya kebijakan tersebut merupakan ruang lingkup penelitian penulis. Untuk batasan waktu penelitian ini adalah tahun 2015 sebagai tahun dibentuknya kebijakan. Karena penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab

dibentuknya kebijakan, maka penulis meneliti pada waktu sebelum terbentuknya kebijakan.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan metode pengumpulan data-data sekunder lewat studi literatur yang berhubungan dengan topik dan kaitannya dengan objek penelitian. Studi literatur memanfaatkan buku, jurnal penelitian, artikel serta berita dari media massa online, dan website resmi milik pemerintah terkait.

3.4 Teknik Analisis Data

Penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif untuk penelitian ini. Karena data yang dikumpulkan untuk penelitian ini merupakan kata-kata bukan angka sehingga untuk menganalisisnya juga menggunakan teknik kualitatif. Analisis data kualitatif terdiri dari 3 komponen:⁶² reduksi data, penyajian data, dan analisis data. Teknik ini tepat digunakan untuk menganalisis fenomena internasional yang tidak selalu dapat diukur menggunakan angka seperti ilmu eksak.

⁶² Mohtar Mas'oe'd, 1990, Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi, Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, hal. 32

3.5 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN menjelaskan studi penelitian terdahulu, kajian teoritik, operasionalisasi teori, alur pemikiran, dan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN berisi penjelasan tentang jenis penelitian, ruang lingkup, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan.

BAB IV GAMBARAN UMUM memaparkan data-data hasil penelitian yang terkait yaitu penggunaan Bundeswehr untuk misi intervensi di luar wilayah Jerman, latar belakang misi intervensi AS untuk memerangi ISIL di Irak dan Suriah, dan kebijakan luar negeri *Counter Daesh*.

BAB V PEMBAHASAN menjelaskan pembuatan kebijakan *Counter Daesh* yang dipengaruhi oleh determinan-determinan sebagai input kebijakan.

BAB VI PENUTUP berisi kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil penelitian yang dilengkapi dengan saran dan rekomendasi bagi penelitian serupa di masa mendatang.

BAB IV

GAMBARAN UMUM

Dalam bab gambaran umum ini terbagi ke dalam tiga sub bab. Yang pertama adalah peraturan penggunaan *Bundeswehr* untuk misi operasi di luar negeri sebagai instrument penyelesaian konflik. Kedua adalah latar belakang misi intervensi AS ke Irak dan Suriah untuk memerangi ISIL. Dan ketiga merupakan penjelasan kebijakan *Counter Daesh* secara rinci.

4.1 Penggunaan *Bundeswehr* untuk Misi di Luar Jerman

Perang Dunia II memberikan gambaran mengenai tidak harmonisnya hubungan antara aspek militer dengan politik di kedua bekas negara Jerman, Barat dan Timur. Terlebih bentuk ketidak-harmonisan ditanamkan secara luas kepada masyarakat Jerman oleh Sekutu ketika fase *rearmament* Jerman Barat antara tahun 1949 hingga 1956. Masyarakat Jerman kemudian memanasikan budaya *Stunde Null* atau *Zero Hour* yang merujuk pada adanya trauma fisik dan moral akibat perang yang dikombinasikan dengan tuntutan negara-negara Sekutu.⁶³ Sehingga menjadikan angkatan bersenjata Jerman Barat lebih bersifat sipil.

⁶³ Reiner Baumann dan Gunther Helmann op. cit

Militerisme Jerman selama periode Nazi menyebabkan budaya anti-militer berkembang di Jerman post 1945. Secara harfiah ini merupakan bentuk pengekanan dimana peran yang dimiliki Angkatan Bersenjata Jerman terbatas.⁶⁴ Implementasinya paling berpengaruh pada kebijakan luar negeri Jerman. Pada praktiknya hingga saat ini masih berdampak besar pada kesiapan Jerman untuk mengambil bagian dalam intervensi militer.

Sikap publik dan kondisi politik di Jerman tentang partisipasi dalam intervensi militer mencerminkan anti-militerisme. Menjadikan ruang bagi manuver pengambil keputusan politik terbatas.⁶⁵ Jerman lebih mengadopsi peran sebagai negara kekuatan sipil sebagai hasil pelajaran setelah Perang Dunia II. Bundeswehr didirikan setelah 10 tahun berakhirnya Perang Dunia II. Momentum tersebut juga merupakan bergabungnya Jerman Barat sebagai anggota penuh NATO pada 5 Mei 1955 setelah adanya amandemen pada Hukum Dasar Jerman. Sehingga, sekaligus menjadikan Bundeswehr masuk menjadi instrumen pertahanan NATO.⁶⁶ Sejak angkatan bersenjata Jerman, Bundeswehr dibentuk kembali pada tahun 1955 hingga 1990, Jerman tidak pernah mengirimkan Bundeswehr ke luar wilayah.

Peran Bundeswehr tercantum pada Konstitusi Jerman tepatnya Pasal 87A,⁶⁷

⁶⁴ Reiner Baumann dan Gunther Helmann loc. cit

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ Bundeswehr, 2017, The History of the Bundeswehr, Portal Resmi Bundeswehr, diakses dari <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/streitkraefte/grundlagen/geschichte/> pada tanggal 29 November 2017

⁶⁷ Deutscher Bundestag, 2014, Basic Law for the Republic of Germany last amandemen, hlm. 73

“(1) The Federation shall establish Armed Forces for purposes of defence. Their numerical strength and general organizational structure must be shown in the budget.

(2) Apart from defence, the Armed Forces may be employed only to the extent expressly permitted by this Basic Law.

(3) During a state of defence or a state of tension the Armed Forces shall have the power to protect civilian property and to perform traffic control functions to the extent necessary to accomplish their defence mission. Moreover, during a state of defence or a state of tension, the Armed Forces may also be authorised to support police measures for the protection of civilian property; in this event the Armed Forces shall cooperate with the competent authorities.

(4) In order to avert an imminent danger to the existence or free democratic basic order of the Federation or of a Land, the Federal Government, if the conditions referred to in paragraph (2) of Article 91 obtain and the police forces and the Federal Border Police prove inadequate, may employ the Armed Forces to support the police and the Federal Border Police in protecting civilian property and in combating organised armed insurgents. Any such employment of the Armed Forces shall be discontinued if the Bundestag or the Bundesrat so demands.”.

Namun kebijakan luar negeri dan keamanan Jerman pasca Perang Dingin menunjukkan perubahan daripada sebelumnya. Keterlibatan Bundeswehr dalam intervensi sudah tidak lagi dibatasi oleh aspek politik dan geografis. Pada 1994, keputusan Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa istilah “pertahanan” didefinisikan tidak hanya sebagai pemberian perlindungan perbatasan nasional Jerman.⁶⁸ Namun dalam cakupan lebih luas yang turut merespon adanya krisis dan termasuk keterlibatan dalam upaya pencegahan konflik. Secara singkatnya adalah menjaga keamanan negara dan bangsa Jerman di seluruh wilayah di dunia. Keputusan

⁶⁸ Sarah Liebig, 2015, *The German Army at a Crossroads of Modernization*, The University of San Francisco, hal. 22

tersebut menjadikan Bundeswehr mempunyai dasar hukum untuk melakukan operasi di luar batas wilayah Jerman sebagai bagian dari NATO, UE, dan mandat DK PBB.

Pengaruh diskusi politik, akademis, dan pendapat publik tentang peran dan misi Angkatan Bersenjata Jerman, Bundeswehr secara bertahap berubah. Dari awalnya hanya menjadi garda terdepan Barat selama masa Perang Dingin menjadi instrumen yang menunjukkan kapabilitas Jerman dalam hal kebijakan luar negeri. Keterlibatan Jerman dimulai dengan langkah-langkah seperti memberikan bantuan kemanusiaan dan menjaga perdamaian di Kamboja dan Somalia pada awal 1990-an. Selain itu Bundeswehr juga berpartisipasi dalam operasi penegakan perdamaian di wilayah Balkan pada pertengahan 1990-an, melindungi rute maritim dari pembajakan di Afrika.⁶⁹

Partisipasi Jerman dalam hal tidak memberikan bantuan kemanusiaan pertama kali adalah saat perang Kosovo tahun 1999.⁷⁰ Dalam kasus tersebut Jerman mengikuti kampanye serangan udara NATO di bekas Yugoslavia tanpa mandat PBB. Partisipasi tersebut memecahkan tabu yang selama Republik Federal Jerman berdiri untuk tidak melibatkan militer dalam zona konflik aktif. Keputusan tersebut menimbulkan kontra dari publik dan oposisi pemerintah.

Perubahan-perubahan yang dilakukan Jerman memecahkan NATO sentris fokus Bundeswehr dari tahun 1955 hingga 1990. Dimana Jerman menolak terlibat

⁶⁹ Michael Hanisch op. cit hal. 5

⁷⁰ Ibid

dalam operasi di luar wilayah Jerman dan hanya mengikuti misi latihan bersama NATO. Meskipun telah membuktikan melalui partisipasi Kosovo, namun Jerman tetap mempertahankan pasifisme yang dibuktikan dengan penolakan pada beberapa misi.

Pada saat AS mengintervensi Irak tahun 2003, pemerintah Jerman yang pada saat tersebut dipimpin Kanselir Schroeder menolak bergabung.⁷¹ Namun Jerman memutuskan berpartisipasi di Afghanistan untuk membendung pengaruh Taliban sejak tahun 2003. Dalam misi ISAF di Afghanistan, Jerman merupakan salah satu negara penyumbang pasukan terbesar.⁷² Meskipun berpartisipasi namun dukungan dari masyarakat seringkali rendah dalam beberapa survei.

Dan keputusan Jerman yang mendapat perhatian dari banyak anggota NATO lainnya adalah pada kasus Libya di tahun 2011.⁷³ Ketika konflik Libya memanasi akibat revolusi, negara-negara Barat menginginkan untuk menggulingkan pemerintahan Khadafi yang dinilai tidak pro terhadap rakyatnya sendiri. Perancis yang memimpin intervensi memutuskan menerapkan sanksi embargo dan serangan udara ke Libya militer. Namun pemerintah Berlin dengan tegas menolak terlibat dalam intervensi militer yang akhirnya menimbulkan kerenggangan hubungan dengan anggota NATO lainnya. Dari kesimpulannya, respon pemerintah Jerman terhadap konflik internasional

⁷¹ Michael Hanisch loc. cit hal. 6

⁷² Ibid

⁷³ Ibid hal. 7

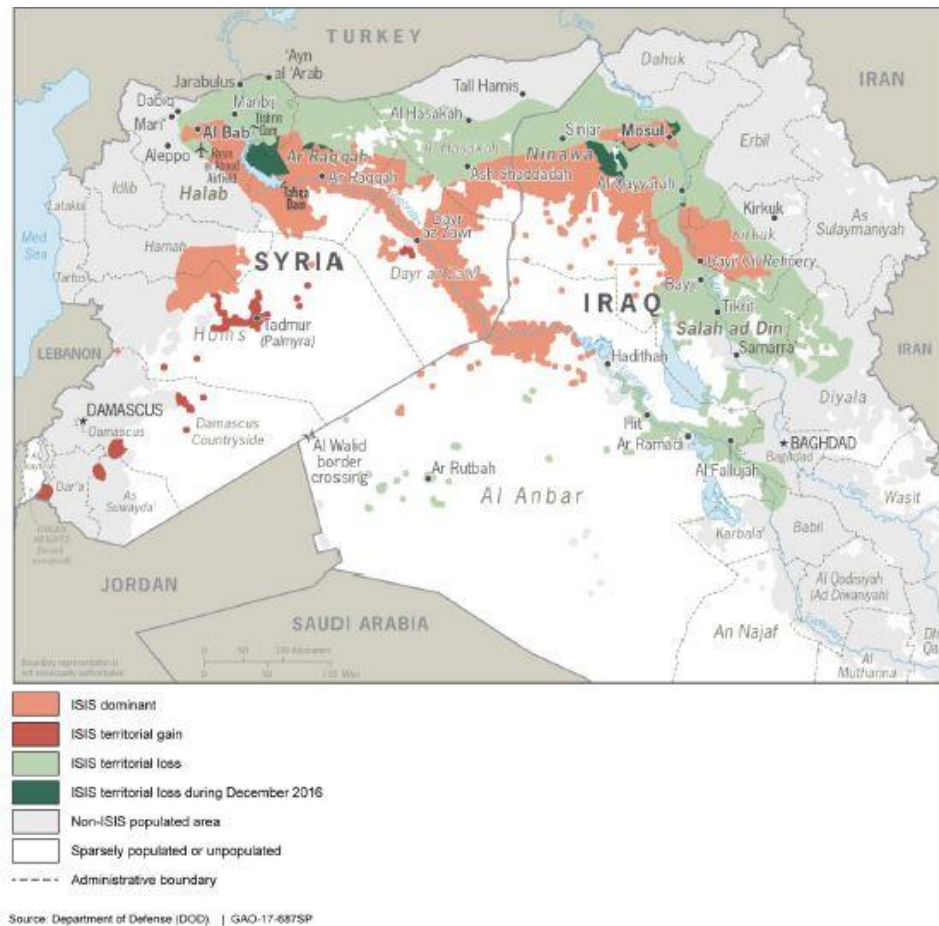
sudah berubah semenjak reunifikasi. Namun masih terdapat ambivalen yang tinggi dalam setiap misi penggunaan Bundeswehr untuk misi operasi di luar wilayah Jerman.

4.2 Latar Belakang Misi Intervensi Militer AS Memerangi ISIL

Perkembangan cepat dengan ekspansi kelompok ISIL/Da'esh di Irak dan Suriah selama tahun 2014 menjadi ancaman keamanan internasional. ISIL berhasil menguasai sebagian besar wilayah di utara dan barat Irak, terutama Anbar dan Ninawa. Pada musim panas tahun tersebut, ISIL memegang kendali Mosul, salah satu kota terbesar di Irak. Pasukan keamanan Irak sendiri gugur sebanyak 74.000 jiwa dari total 165.000 tentara.⁷⁴ ISIL mendeklarasikan diri sebagai Khilafah dengan ibu kota di Raqqa, wilayah Suriah Timur. Sebagian besar wilayah Irak dan Suriah telah jatuh ke kekuasaan ISIL. Selain itu ISIL juga memperluas pengaruhnya melalui cara afiliasi dengan kelompok bersenjata di Timur Tengah dan Afrika Utara.

⁷⁴ USGAO op. cit hal. 4

Gambar 4.1 Wilayah teritori ISIL di Irak dan Suriah



Sumber: Kementerian Pertahanan AS

Tujuan ekspansi ISIL, pembantaian pasukan Irak, meneror warga sipil khususnya etnis dengan latar belakang agama berbeda telah mengubah kelompok teroris tersebut menjadi ancaman signifikan bagi seluruh wilayah Suriah Raya dalam hitungan bulan.⁷⁵ ISIL bergantung pada sumber keuangan yang signifikan dari kontrol atas ladang minyak dan kilang di Irak dan Suriah, di atas bank-bank di kota-kota yang tertangkap, penyelundupan barang antik, uang tebusan dari sandera, serta dugaan

⁷⁵ Kathleen McInnis op. cit hal. 3

pendanaan dari beberapa negara bagian di wilayah ini. Ini juga telah menarik arus pejuang yang signifikan ke dalam barisannya.⁷⁶

Keadaan tersebut mendorong AS untuk memimpin Koalisi Internasional dalam upaya melemahkan kekuatan ISIL dan membendung pengaruhnya meluas. Pada bulan Agustus 2014, AS mulai meluncurkan serangkaian serangan udara militer di Irak terhadap pasukan ISIL.⁷⁷ Dalam puncak acara NATO di Wales 4-5 September 2014, AS mendorong terbentuknya koalisi atas dasar kemauan bersama dan berkapabilitas untuk menangani ISIL atau Da'esh. Pada 10 September 2014, Presiden AS pada saat tersebut Barack Obama mengumumkan sebuah strategi untuk melawan ISIL di Paris yang dihadiri oleh perwakilan lebih dari 20 negara.

Di Majelis Umum PBB pada 24 September 2014, Obama mengulangi seruannya kepada anggota PBB untuk bergabung dengan koalisi pimpinan AS melawan ISIL. Bersamaan dengan tindakan global melawan pembiayaan kelompok ekstremis dan terhadap propaganda mereka. Pada September 2014, kelompok tersebut berhasil mengendalikan banyak ladang minyak Suriah dan Irak, menghasilkan pendapatan antara US \$1 sampai 2 juta setiap hari. Jumlah pasukannya diperkirakan antara 20.000 dan 31.500, juga terlihat arus masuk konstan pejuang asing, mayoritas 15.000 sampai 21.000 yang telah bergabung.⁷⁸

⁷⁶ Institute for Economic Peace, 2016, *Global Terrorism Index 2016 Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, hal. 57

⁷⁷ Carmen Cirigliu op. cit

⁷⁸ Institute for Economic Peace op. cit

Konflik di Irak berkontribusi terhadap kebangkitan ISIL. Dengan latar belakang perang sipil di Suriah, pertempuran di Libya, perpecahan Sunni-Syiah, persaingan geopolitik antara pemain regional utama seperti Arab Saudi dan Iran, aspirasi Kurdi dan konflik Israel-Palestina, kerja sama melawan ISIL di konteks koalisi pimpinan AS dipengaruhi oleh kepentingan berbeda negara-negara di kawasan ini.⁷⁹

4.3 Kebijakan *Counter Daesh*

Parlemen Jerman, Bundestag memutuskan kebijakan *Counter Daesh* pada 4 Desember 2015. Kebijakan awalnya dirumuskan oleh Kabinet yang selanjutnya diwakili Kanselir dipresentasikan di depan anggota parlemen untuk dilakukan voting untuk diloloskan atau tidak. Karena Bundeswehr merupakan Tentara Parlemen sehingga mandat penggunaannya harus mendapatkan persetujuan Bundestag terlebih dahulu. Dengan disahkannya kebijakan tersebut berarti Jerman secara resmi dapat mendukung Perancis dan Koalisi Internasional melalui bantuan di bidang militer dengan keterlibatan Bundeswehr memerangi ISIL di Irak dan Suriah.⁸⁰

Latar belakang adanya ancaman keamanan dengan contoh nyata beberapa serangan yang pernah terjadi di Tunisia, Libanon, Rusia, dan terutama Perancis, bagi Jerman menanggapi bahwa organisasi teroris tersebut sudah bergerak jauh diluar

⁷⁹ Carmen Cirlig op. cit

⁸⁰ Deutscher Bundestag, 2015, Antrag der Bundesregierung, hal. 2

teritorinya.⁸¹ Jerman juga menganggap *Paris Attacks* adalah serangan terhadap nilai-nilai sistem kebebasan dari Eropa. Ideologi radikal, tindak teror yang dilakukan terus menerus, perekrutan militan asing adalah aktivitas ISIL yang menurut Jerman mampu mengancam perdamaian dan keamanan internasional.⁸² Untuk itu perlu dilakukan operasi militer untuk mengatasi serangan-serangan ISIL selanjutnya dan memperkecil peluang ISIL mengadakan teror global.

Karena serangan ISIL terhadap Paris yang membuat Presiden Perancis, Francois Hollande pertama kali menggunakan pasal 42 (7) dari *TEU* yang berisi tentang *collective mutual defense*.⁸³ Keputusan menggunakan pasal tersebut disampaikan oleh Presiden Hollande pada pertemuan Dewan Antar Hubungan Luar Negeri Uni Eropa pada. Hollande menyampaikan diperlukannya solidaritas dari negara-negara anggota Uni Eropa kepada Perancis untuk sama-sama memerangi masalah serangan terorisme di benua Eropa. Jerman dan anggota Uni Eropa lainnya dalam forum tersebut dengan suara bulat menyetujui pemberian bantuan sebagai solidaritas terhadap Perancis. Setiap negara mengupayakan beragam cara untuk bersama-sama memerangi terorisme di basis wilayah pusatnya yaitu Irak dan Suriah.

Dasar hukum sah yang diberikan Jerman adalah menggunakan hukum internasional dari Pasal 51 Piagam PBB yang mengatur tentang hak untuk perlindungan

⁸¹ Deutscher Bundestag loc. cit

⁸² Bundeswehr, 2017, Syria and Iraq: fight against ISIS, Portal Resmi Bundeswehr, diakses dari <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/einsaetze/syrien/> pada tanggal 17 November 2017

⁸³ Giovanni Faleg op. cit

diri kolektif. Selain itu terdapat pula resolusi DK PBB yang dikeluarkan setelah *Paris Attacks* yaitu Resolusi 2249 pada 20 November 2015. Jerman juga menambahkan dua resolusi sebelumnya yakni 2170 dan 2199 yang isinya menyerukan anggota PBB untuk bekerja sama merebut kembali teritori yang diduduki ISIL. Dari segi hukum regional digunakannya Pasal 42 (7) dari *TEU* yang merupakan kewajiban setiap negara anggota untuk membantu negara anggota lainnya yang mendapat ancaman keamanan. Di pertemuan Dewan Hubungan Eksternal Uni Eropa pada 17 November 2015, semua negara anggota menerima permintaan Perancis dan menjanjikan solidaritas dan dukungan mereka. Dasar-dasar hukum diatas disesuaikan Jerman dengan Pasal 24 (2) dari Hukum Dasar mengenai *mutual collective security*.⁸⁴

Misi operasi Jerman di Irak dan Suriah adalah *Operation Counter Daesh* yang resmi dibawah payung misi operasi internasional OIR.⁸⁵ Bundeswehr menyediakan kemampuan militer yang sesuai dengan kapabilitasnya guna mendukung upaya memerangi ISIL termasuk keterampilan kepemimpinan, komunikasi militer, dukungan logistik dan medis, perlindungan untuk keamanan setiap pasukan, perawatan medis, dan kekuatan markas. Bundeswehr digerakkan untuk melakukan berbagai langkah efektif. Berikut merupakan rincian tugas yang dijalankan Bundeswehr dalam *Operation Counter Daesh*.⁸⁶

⁸⁴ Deutscher Bundestag op. cit hal. 1

⁸⁵ Bundeswehr, 2017, Operation Counter Daesh, Portal Resmi Bundeswehr, <http://www.bundeswehr.de/OCD>

⁸⁶ Deutscher Bundestag op. cit hal. 2

1. Dukungan operasional dengan menyediakan pengisian bahan bakar udara pesawat-pesawat tempur negara anggota koalisi.
2. Berkontribusi pada keamanan AL negara anggota koalisi.
3. Pengawasan wilayah laut dan udara di Irak dan Suriah.
4. *Enlightenment*.
5. Melakukan pertukaran dan perbandingan informasi yang didapatkan di lapangan dengan aktor lainnya dalam aliansi internasional.
6. Melaksanakan fungsi *Liason*, konsultasi, dan dukungan terhadap kantor pusat mitra multinasional dalam kerangka melawan IS.
7. Memastikan tugas kepemimpinan, koneksi, perlindungan, dan dukungan untuk pelaksanaan penggunaan pasukan Bundeswehr, termasuk upaya penyelamatan dan memulangkan kembali personil yang terisolasi.

Sesuai dengan peraturan dalam konstitusi tentang penempatan pasukan di luar negeri, Kementerian Pertahanan Federal mempunyai wewenang untuk mengirimkan, menempatkan, menggunakan pasukan Bundeswehr di Irak dan Suriah dengan mandat berakhir pada 31 Desember 2016.⁸⁷ Dalam hal teknis, penempatan pasukan Bundeswehr dilakukan di wilayah tempat ISIL beroperasi dan wilayah teritori negara yang pemerintahnya telah menyetujui operasi militer, serta kawasan timur laut Mediterania, Teluk Persia, Laut Merah dan sekitarnya. Keterlibatan langsung dalam

⁸⁷ Deutscher Bundestag loc. cit hal. 3

perang melawan ISIL adalah upaya intensifikasi menyeluruh atas kebijakan keamanan Jerman di wilayah yang diduduki ISIL.

Batas jumlah pasukan dalam mandat ialah sebanyak 1.200 personel terdiri dari tentara profesional, *volunteer*, personel cadangan untuk tugas khusus.⁸⁸ Pendanaan untuk mengikuti misi operasi mencapai €134 juta dihitung sejak awal penempatan 1 Januari dan akhir penempatan pada 31 Desember 2016 yang akan dimasukkan ke dalam anggaran Federal tahun 2016.⁸⁹

Kontingen pertama⁹⁰ dikirimkan ke basis lapangan udara Incirlik, Turki pada 10 desember 2015 terdiri dari 40 personel menggunakan pesawat pengangkut Airbus tipe A-400-M. Bundeswehr memegang peran pengintaian dengan pasukan khusus AU Taktis *Wing 51 "Immelman"* menggunakan 6 pesawat jet Recce Tornado yang berangkat dari Incirlik menuju wilayah udara Suriah. Pesawat berkapasitas melihat pergerakan militan ISIL melewati lintas batas teritori negara sekaligus mengetahui wilayah operasinya. Bundeswehr juga menggunakan pesawat Airbus A310-304 MRTT yang berjenis pesawat tanker yang melakukan pengisian bahan bakar di udara. Pesawat tersebut dikirimkan langsung dari Kementerian Pertahanan Federal dalam rangka *Special Air Mission Wing*. Dari AL diturunkan kapal perang Bremen tipe F313 Augsburg dan kapal frigat untuk melindungi kapal Charles de Gaulle—kapal induk

⁸⁸ Deutscher Bundestag loc. cit hal. 4

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Ibid

Perancis.⁹¹ Bundeswehr juga disertai personel pendukung di setiap markas dan kantor pusat dan memanfaatkan data satelit.

Estimasi jumlah personel untuk setiap tugas yaitu: ⁹²

1. 150 personel sebagai petugas pengisi bahan bakar di udara.
2. 400-500 personel berpartisipasi dalam misi pengintaian.
3. 300 personel AL yang bekerja di Kapal Bremen F313 Augsburg.

50 staf professional yang ditempatkan sebagai staf pendukung di markas.

⁹¹ Deutscher Bundestag loc. cit

⁹² Bundeswehr, No Date, Use of the Bundeswehr in the fight against the “IS” over Syria/Iraq, Portal Resmi Bundeswehr, diakses dari http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze/syrien/ pada tanggal 15 Oktober 2017

BAB V

DETERMINAN KEBIJAKAN *COUNTER DAESH* JERMAN

Pada bab ini merupakan analisis determinan-determinan yang menjadi pengaruh pada pembuatan kebijakan luar negeri *Counter Daesh* Jerman. Determinan-determinan dikelompokkan berdasarkan level analisis yaitu pada kondisi global, karakteristik internal aktor (negara), dan pemimpin.

5.1 Determinan Pembuatan Kebijakan Luar Negeri

5.1.1 Kondisi Global

5.1.1.1 Polaritas dan Polarisasi di Irak dan Suriah

Kawasan Timur Tengah terutama Suriah dan Irak telah memperlihatkan dinamika persaingan antara aktor-aktor baik regional hingga internasional sejak meluasnya fenomena *Arab Spring* di kawasan tersebut pada tahun 2010.⁹³ Perang sipil Suriah yang dimulai sejak Maret 2011 mengharuskan pihak-pihak internasional terlibat mengupayakan solusi di dalam DK PBB. Kekerasan yang dilakukan pemerintah Suriah terhadap warganya mendorong dua anggota tetap DK PBB yakni Perancis dan Inggris mengajukan draft resolusi pada 4 Oktober 2011.⁹⁴ Draft tersebut juga dibantu perumusannya oleh Jerman dan Portugal yang tujuannya adalah mengecam bentuk

⁹³ Gamal M. Selim, 2016, *The Syrian Crisis and The Dynamics of a New Cold War*, The British University in Cairo Press, hal. 6

⁹⁴ *Ibid* hal. 12

pelanggaran HAM dan pemberian sanksi kepada rezim Assad. Namun cara yang dilakukan keempat negara melalui jalur diplomatik mengalami kegagalan. Pemegang hak veto lainnya yaitu Rusia dan Cina menolak draft resolusi tersebut demi melindungi kepentingan kedua negara di Suriah. Penolakan tersebut menjadikan Suriah mendapatkan perlindungan internasional dalam DK PBB.

Kemudian Rusia dan Cina kembali menolak draft resolusi DK PBB untuk kedua kalinya pada 4 Februari 2012 tentang seruan perubahan rezim di Suriah.⁹⁵ Menurut kedua negara, draft tersebut merupakan bentuk pelanggaran terhadap kedaulatan Suriah. Padahal draft tersebut mendapat dukungan dari anggota-anggota Liga Arab. Kemudian Rusia dan Cina sepakat menggunakan hak veto yang ketiga kalinya pada 19 Juli 2012 untuk memblokir draft resolusi yang menyerukan sanksi kepada Suriah apabila tidak segera menghentikan kekerasan terhadap warganya.⁹⁶

Kekuatan veto Rusia dan Cina melindungi rezim Assad secara politik dalam DK PBB. Suriah juga mendapatkan bantuan militer dari Rusia dan Iran selaku sekutu regional. Demi mengimbangi kondisi tersebut, pada awal tahun 2013 Perancis dan Inggris menghapus embargo senjata ke Suriah agar dapat mengirimkan persenjataan kepada kelompok oposisi Suriah.⁹⁷ AS berencana mengintervensi Suriah sehubungan dengan munculnya isu penggunaan senjata kimia oleh pemerintah Suriah. Di bulan Agustus 2013 terjadi penyerangan terhadap warga sipil menggunakan senjata kimia

⁹⁵ Gamal M. Selim loc. cit

⁹⁶ Sebastian Meier op. cit hal. 11

⁹⁷ Ibid hal. 12

yang tidak diketahui siapa pelakunya.⁹⁸ Namun dunia Barat menuduh rezim pemerintah Suriah yang melakukan hal tersebut.

AS kemudian memindahkan resolusi DK PBB ke dalam forum kongres internal AS. Tujuannya adalah untuk memberi wewenang kepada Presiden untuk menggunakan angkatan bersenjata AS untuk melakukan penyelidikan atas penggunaan senjata kimia di Suriah. Selanjutnya Inggris, Perancis, dan AS kembali membawa rencana intervensi militer tersebut dalam DK PBB. Namun intervensi militer dapat dihindarkan karena Rusia setuju terhadap draft yang menyerukan pemusnahan senjata Suriah.⁹⁹ Rusia membujuk pemerintah Suriah untuk menyetujui rencana pemusnahan terhadap persenjataan mematikan Suriah.

Pada 22 Mei 2014, Rusia dan Cina memblokir draft resolusi DK PBB untuk yang keempat kalinya. Draft tersebut menurut kedua negara akan mengarahkan Suriah ke *International Criminal Court (ICC)*.¹⁰⁰ Padahal 13 dari 15 negara anggota DK PBB menyetujui resolusi tersebut. Resolusi diajukan setelah adanya bukti berupa foto tentang pembunuhan massal terhadap tahanan politik yang menjadi lawan pemerintah Suriah.

⁹⁸ Lubna S. Eldin dan Ahmad Sadek, No Date, *Russia's Resurgence in Syria: A New Cold War?*, The American University in Cairo Press, hal. 31

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ The Guardian, 2014, *Russia and China veto UN Move to Refer Syria to International Criminal Court*, diakses dari <https://www.theguardian.com/world/2014/may/22/russia-china-veto-un-draft-resolution-refer-syria-international-criminal-court> pada tanggal 30 Januari 2018

Menurut Kegley, polaritas berkaitan dengan distribusi kekuasaan atau jumlah negara-negara besar. Sedangkan polarisasi merujuk pada kecenderungan negara-negara untuk berkelompok dalam aliansi. Oleh karena itu, sistem dengan beberapa negara besar yang membentuk dua blok terpisah bersifat multipolar dan sangat terpolarisasi. Dalam konteks perang sipil Suriah, polaritas yang terjadi merupakan bentuk representasi dari anggota-anggota DK PBB yang mempunyai legitimasi untuk menyelesaikan konflik. Dua blok besar yang muncul benar bersifat multipolar yaitu antara blok Inggris, Perancis, AS yang berlawanan dengan blok Rusia dan Cina.

Selain berhasil melibatkan berbagai kepentingan aktor-aktor eksternal yang kompleks, konflik Suriah juga menyertakan pola aliansi yang jelas. Keadaan sistemik sangat terpolarisasi dalam kasus ini. Suriah telah membagi komunitas internasional menjadi dua kubu berbeda. Kubu pertama merupakan aliansi yang terjalin antara AS, Turki, Perancis, Inggris, Arab Saudi, dan Qatar.¹⁰¹ Semua negara dalam aliansi ini menyerukan pergantian rezim sebagai solusi satu-satunya untuk mengakhiri konflik domestik Suriah. Sementara kubu kedua diwakili oleh kepentingan Rusia, Cina, Iran, dan Libanon melalui Hizbullah yang terus mendukung rezim Assad dengan segala cara agar dapat mempertahankan kekuasaannya.¹⁰² Suriah memiliki dimensi *proxy* dalam konflik yang melibatkan aktor regional dan internasional untuk menyebarkan pengaruh masing-masing.

¹⁰¹ Lubna S. Eldin loc. cit hal. 27

¹⁰² Ibid hal. 29

Ketika dihadapkan pada meningkatnya teror ISIL, kedua kubu tidak bekerja sama. Namun keduanya memiliki kepentingan yang sama yaitu melihat hancurnya ISIL. Bantuan dari Rusia dan Iran lebih memberikan dampak daripada negara-negara kecil yang menjadi bagian dari Koalisi Internasional AS.¹⁰³ Rusia dan Iran mempunyai lebih banyak sumber daya dan memandang ISIL sebagai ancaman yang lebih serius. Sedangkan negara-negara kecil mempunyai sedikit motivasi untuk berpartisipasi dalam Koalisi Internasional.

AS membentuk Koalisi Internasional dengan misi mendegradasi ISIL pada Desember 2015 dengan anggota sebanyak 60 negara.¹⁰⁴ Namun tidak semua anggota koalisi memberikan kontribusi militer yang signifikan. Sebagai pemimpin, AS mendominasi sebanyak 85% serangan udara.¹⁰⁵ Intervensi AS dimulai sejak Agustus 2014 dengan menyuplai pasukan Peshmerga Kurdi persenjataan dan secara resmi melancarkan kampanye serangan udara di Irak. Sebulan kemudian intervensi dilakukan di atas wilayah udara Suriah. Strategi AS untuk memerangi ISIL di Suriah di dukung oleh Turki dan negara-negara anggota *Gulf Cooperation Council (GCC)*.¹⁰⁶ Mereka memberikan dukungan finansial kepada faksi-faksi oposisi di Suriah.

¹⁰³ Jacob Shapiro, 2017, *Coalitions and the Battle Against Islamic State*, Geopolitical Futures, hal. 3

¹⁰⁴ Kathleen McInnis op. cit hal. 1

¹⁰⁵ BBC, 2015, *Islamic State: Where Countries Stand*, Portal Berita BBC, diakses dari <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29074514> pada tanggal 1 November 2017

¹⁰⁶ Gamal M. Selim op. cit hal. 7

Dua kekuatan utama lainnya dari kubu yang pro terhadap oposisi Suriah, Perancis dan Inggris memulai intervensi militer pada September 2014.¹⁰⁷ Pemain utama dalam kampanye serangan udara yaitu Belgia, Denmark, Belanda, dan Yordania. Namun akhirnya Denmark memilih untuk menarik diri. Sedangkan Arab Saudi, Turki, dan Uni Emirat Arab (UEA) melaksanakan operasi tempur hanya di wilayah Suriah. Namun kontribusi dari Arab Saudi dan UEA memberikan dampak yang minim. Sedangkan Qatar dan Bahrain menyediakan fasilitas yang dapat digunakan untuk mengkoordinasikan semua misi penyerangan. Sementara negara-negara seperti Kanada, Polandia, dan Jerman berpartisipasi lewat non-serangan langsung seperti melakukan tugas pengisian bahan bakar udara dan pengintaian.

Sejak awal krisis Suriah, Rusia mendukung rezim Assad dari segi militer untuk menghadapi kelompok pemberontak dan kelompok jihadis termasuk ISIL. Pengiriman senjata secara regular dilakukan sesuai dengan kontrak yang ditanda-tangani kedua negara sebelum terjadinya krisis.¹⁰⁸ Ketika perang mulai terjadi dan suasana semakin tidak kondusif dengan tekanan dari meningkatnya jumlah pasukan ISIL yang terlatih, Rusia mempercepat pengiriman senjata ke Suriah. Rusia mendapatkan kontrol penuh atas wilayah udara Suriah. Atas persetujuan pemerintah Suriah, Rusia secara resmi melancarkan serangan udara untuk membantu tentara Suriah melawan ISIL pada

¹⁰⁷ Claire Mills, 2017, *ISIS/Daesh: The Military Response in Iraq and Syria*, House of Commons Library, hal. 9

¹⁰⁸ *Ibid* hal. 8

Oktober 2015.¹⁰⁹ Aksi tersebut mendapat dukungan bantuan dari Iran dan militan Hizbullah yang didukung oleh pemerintah Libanon.

Jerman berada dalam blok aliansi yaitu koalisi anti ISIL yang dibentuk oleh AS pada tahun 2014. Bagaimana suatu polaritas dan polarisasi mempengaruhi suatu negara dalam memutuskan suatu kebijakan luar negeri adalah dengan melihat bentuk polarisasi yang terjadi. Dalam kasus memerangi ISIL, Jerman berada dalam blok aliansi yang kuat akan penggunaan militer. Meskipun tidak ditekankan untuk hanya menggunakan kekuatan militer, namun Presiden Obama menekankan pada negara sekutunya bahwa segala bentuk tindakan terorisme hanya dapat ditumpas secara efektif menggunakan kekuatan militer.¹¹⁰

Sedangkan jelas bahwa didalam aliansi tersebut hanya terdapat tiga pusat kekuatan besar yang mendominasi yaitu AS, Inggris, dan Perancis. Sisanya diisi oleh negara dengan kekuatan kecil dan menengah termasuk Jerman. Anggota-anggota koalisi memberikan sinyal-sinyal untuk pemerintah Berlin agar turut serta secara maksimal memerangi ISIL. Dimana hal tersebut dimaksudkan juga melalui partisipasi militer Jerman. Oleh karena itu, parlemen Jerman akhirnya menyetujui misi operasi militer Bundeswehr ke Irak-Suriah pada Desember 2015.

Ditambah kondisi sistem internasional yang menjadi arena perlombaan militer (*arm races*) semakin meningkat setelah Rusia memutuskan untuk melancarkan

¹⁰⁹ Claire Mills loc. cit hal. 12

¹¹⁰ Ibid

serangan udara pada September 2015. Persaingan terjadi karena kedua kubu tidak melakukan kerjasama dalam hal menyelesaikan konflik di Irak dan Suriah. Persaingan tersebut memacu Koalisi Internasional untuk lebih memaksimalkan kontribusi militer dari negara-negara anggotanya. Sehingga secara tidak langsung, negara-negara yang sebelumnya memutuskan tidak terlibat dalam serangan udara langsung seperti Jerman akhirnya menjadi terlibat. Persaingan tersebut bertujuan untuk memperlihatkan power masing-masing kubu di dalam regional Timur Tengah.

5.1.1.2 Posisi Geostrategis

Jerman berada di tengah benua Eropa sehingga memiliki nama lain sebagai negara jantung Eropa. Jerman adalah negara terbesar keempat di Eropa setelah Perancis, Spanyol, dan Swedia.¹¹¹ Total luas wilayah Jerman adalah 357.022 km² yang sebagian besar berupa daratan dengan luas 348.672 km² sedangkan wilayah perairan memiliki luas 8.350 km².¹¹² Di sebelah utara berbatasan langsung dengan Denmark, laut Baltik dan laut Utara. Di selatan berbatasan langsung dengan pegunungan Alpen. Sedangkan perbatasan barat Jerman merupakan perbatasan dengan negara-negara yakni Perancis, Luksemburg, Belgia, dan Belanda. Begitu juga dengan di sebelah timur yang berbagi

¹¹¹ Anonim, 2017, At a Glance Geography & Climate, Facts about Germany, diakses dari <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en/categories/glance/geography-climate> pada tanggal 4 Desember 2017

¹¹² CIA, 2017, The World Factbook: Germany, Website Resmi CIA, diakses dari <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html> pada tanggal 4 Desember 2017

border dengan Polandia dan Republik Ceko. Jerman merupakan negara dengan jumlah penduduk terbanyak di Eropa yang mencapai 80,5 juta jiwa.¹¹³

Gambar 5.1 Letak Geostrategis Jerman



Sumber: Britannica

Dilihat dari letak geografis, Jerman berada di lokasi yang strategis karena letaknya di tengah dan tidak mempunyai barrier alami yang signifikan semacam pegunungan. Jerman menempati dataran rendah Eropa utara yang memisahkan antara Eropa Barat dengan Timur dan Skandinavia dengan Mediterania. Sungai Rhine dan

¹¹³ CIA loc. cit

Danube yang bermuara langsung ke laut mendukung kemudahan bagi akses menuju kota-kota besar di Jerman. Semua arus perpindahan di benua Eropa akan melewati Jerman sebagai jantung benua.

Karakter fisik Jerman secara garis besar terbagi menjadi tiga wilayah berbeda. Topografi berupa pegunungan banyak terdapat di bagian selatan yang merupakan bagian dari pegunungan Alpen Utara. Puncak tertinggi Jerman berada di Zugspitze, negara bagian Bavaria yang mencapai ketinggian 2.963 dpl. Sedangkan wilayah tengah merupakan dataran tinggi dengan topografi yang bervariasi. Bagian utara berupa dataran relatif rendah karena berbatasan langsung dengan laut. Titik terendah berada di dekat desa Neuen-dorf-Sachsenbande di negara bagian Schleswig-Holstein yakni -3.54 m.¹¹⁴

Hutan menutupi hampir satu per tiga wilayah permukaan daratan yakni seluas 114.191 km². Danau, sungai, dan perairan daratan lainnya mencakup lebih dari 2% dari keseluruhan wilayah. Beberapa sungai besar di Jerman bermuara langsung ke laut Baltik. Rhine merupakan sungai terpanjang yang melintasi 865 km wilayah Jerman.¹¹⁵ Elbe yang merupakan sungai terbesar kedua di Jerman menghubungkan tiga kota penting yaitu Dresden, Magdeburg, dan Hamburg serta bermuara langsung ke laut Utara.

¹¹⁴ CIA loc. cit

¹¹⁵ Anonim Facts about Germany op. cit

Menurut Kegley, sebagian besar negara di dunia menduduki posisi geografis yang tidak insuler. Banyaknya negara tetangga yang dimiliki dapat mendorong negara tersebut untuk terlibat dalam hubungan luar negeri.¹¹⁶ Jerman sendiri merupakan satu-satunya negara yang mempunyai border darat terbanyak di benua Eropa. Terdapat 9 negara yang bertetangga langsung dengan Jerman, yakni: Austria (801 km), Belgia (133 km), Luksemburg (128 km), Belanda (575 km), Denmark (140 km), Polandia (467 km), Republik Ceko (704 km), Swiss (348 km), dan Perancis (418 km).¹¹⁷ Dari sejarahnya, sistem politik domestik dan preferensi kebijakan luar negeri Jerman dipengaruhi oleh posisi geostrategisnya.

Sebagai contoh, di abad ke-20, Jerman telah mengalami perubahan radikal sebanyak lima kali pada institusi pemerintahannya. Masing-masing institusi pemerintahan mengejar tujuan kebijakan luar negeri yang berbeda-beda, dimulai pada masa 1.) Kaisar Wilhelm II, 2.) Republik Weimar, 3.) Adolf Hitler, 4.) Republik Federal Jerman Barat dan Republik Demokratik Jerman Timur, hingga 5.) Republik Federal Jerman. Mereka dipengaruhi oleh hubungannya dengan negara tetangga, namun respon dalam melihat kesempatan dan tantangan di bidang kebijakan luar negeri sangat berbeda dari masing-masing pemerintahan tersebut. Jerman sama sekali tidak dapat melakukan praktik penarikan diri dari keterlibatan urusan benua Eropa sebagai pilihan geostrategisnya.

¹¹⁶ Kegley dan Raymond op. cit hal. 63

¹¹⁷ CIA op. cit

Serangan terorisme di benua Eropa terus terjadi secara signifikan sejak tahun 2014.¹¹⁸ Dimulai dari serangan di salah satu Museum di Belgia pada Maret 2014 yang dilakukan oleh jaringan ISIL asal Perancis. Selanjutnya pada Desember 2014 terjadi teror dalam tur wisata di Perancis yang dilakukan oleh jaringan ISIL di Perancis juga. Tahun berikutnya Perancis sebagai negara tetangga Jerman harus menghadapi dua kali serangan pada Januari dan November 2015. Penembakan di kantor majalah Charlie Hebdo sudah merupakan bentuk transnasional ISIL yang mengancam keamanan di Perancis dan Eropa. Ditambah beberapa serangan pada peristiwa *Paris Attacks* yang menjadi salah satu serangan terparah di abad ke-21. Serangan lainnya juga terjadi di Denmark pada sebuah forum kebebasan berpidato di tahun 2015. ISIL mengklaim serangan di Eropa dilakukan karena negara-negara Eropa telah melakukan eksploitasi atas wilayah Timur Tengah sehingga menciptakan ketidakstabilan di Irak dan Suriah.

Berbagai bentuk teror yang dilakukan ISIL di negara-negara Eropa mengindikasikan bahwa ancaman kelompok teroris sudah tidak lagi mengenal perbatasan fisik negara-negara. Globalisasi memberikan dampak pada semakin berkembangnya dimensi transnasional pada fenomena internasional termasuk terorisme. Kemajuan alat komunikasi, transportasi, dan pudarnya batas fisik negara membuat ISIL semakin mudah mencapai tujuan melalui aksi teror di berbagai belahan negara Eropa. Yang selanjutnya dapat memaksa pemerintah baik di negara korban

¹¹⁸ CNN, 2017, Mapping ISIS Attacks Around The World, Portal Berita CNN, diakses dari <http://edition.cnn.com/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world/index.html> pada tanggal 16 Desember 2017

serangan atau negara yang berdekatan bahkan komunitas internasional untuk lebih waspada terhadap perkembangan ISIL.

Paris Attacks mendorong Jerman yang mempunyai perbatasan langsung dengan Perancis untuk membentuk suatu kebijakan luar negeri yang berfokus pada upaya memerangi ISIL. Kebijakan *Counter Daesh* yang dibentuk Jerman mempertimbangkan pada posisi geostrategis Jerman yang setelah era globalisasi tidak dapat terjamin lagi akan bebas dari ancaman eksternal. Terlebih negara-negara anggota EU yang telah lama menerapkan perjanjian *Schengen area*.¹¹⁹ Selain itu, posisi Jerman yang tidak insuler membuat pilihan menarik diri dari isu-isu yang terjadi di wilayah sekitarnya bukan pilihan yang rasional. Faktor berbatasan dengan banyak negara membuat Jerman lebih banyak berpotensi terlibat pada isu eksternal termasuk isu terorisme di Perancis.

5.1.2 Karakteristik Internal Aktor (Negara)

5.1.2.1 Kapabilitas Militer

Parameter untuk kapabilitas militer negara dapat ditentukan melalui *military expenditure* setiap tahunnya. Jerman menghabiskan budget anggaran belanja

¹¹⁹ *Schengen area* merupakan sebuah zona dimana hampir sebagian besar negara anggota Uni Eropa dan beberapa daerah di luar Uni Eropa melakukan penghapusan border internal dan kontrol perbatasan. Bertujuan agar mobilitas baik manusia, barang, jasa, dan modal menjadi lebih mudah. Dengan tidak adanya kebijakan paspor dan kepemilikan visa Schengen menjadikan mobilitas lebih mudah dari satu negara ke negara lainnya. Travel.State.Gov, No Date, Schengen, U.S Department of State Bureau of Consular Affairs, diakses dari <https://travel.state.gov/content/travel/en/international-travel/before-you-go/schengen.html> pada tanggal 19 Desember 2017

pertahanan sebesar \$36.7 milyar atau 32.97 juta Euro di tahun 2015.¹²⁰ Jumlah tersebut adalah 1.3% dari total GDP Jerman. Menurut data dari *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), Jerman masuk ke dalam 10 besar ranking dunia negara dengan *military expenditure* terbanyak.¹²¹ Berikut ini merupakan tabel negara-negara dengan budget anggaran belanja pertahanan terbanyak.

Tabel 5.1 Negara Peringkat 15 besar *Military Expenditure* Terbesar di dunia tahun 2015 & 2016

Rank		Country	Spending, 2016 (\$ b., MER)	Change, 2007-16 (%)	World share, 2016 (%)	Spending as a share of GDP (%) ^b	
2016	2015 ^a					2007	2016
1	1	USA	611	-4.8	36	3.8	3.3
2	2	China	[215]	118	[13]	[1.9]	[1.9]
3	4	Russia	69.2	87	4.1	[3.4]	5.3
4	3	Saudi Arabia	[63.7]	20	[3.8]	8.5	[10]
5	7	India	55.9	54	3.3	2.3	2.5
6	5	France	55.7	2.8	3.3	2.3	2.3
7	6	UK	48.3	-12	2.9	2.2	1.9
8	8	Japan	46.1	2.5	2.7	0.9	1.0
9	9	Germany	41.1	6.8	2.4	1.2	1.2
10	10	South Korea	36.8	35	2.2	2.5	2.7
11	11	Italy	27.9	-16	1.7	1.6	1.5
12	13	Australia	24.6	29	1.5	1.8	2.0
13	12	Brazil	23.7	18	1.4	1.5	1.3
14	14	UAE ^c	[22.8]	123	[1.3]	[3.3]	[5.7]
15	15	Israel	18.0	19	1.1	6.7	5.8
Total top 15			1 360	..	81
World total			1 686	14	100	2.3	2.2

Sumber: SIPRI Database

¹²⁰ Nan Tian, Aude Fleurant, Pieter D. Wezeman dan Siemon T. Wezeman, 2016, Trends in World Military Expenditure, SIPRI, hal. 2

¹²¹ Ibid

Namun *military expenditure* Jerman faktanya berada dibawah Inggris dan Perancis yang masing-masing \$56.2 juta dan \$46.8 juta.¹²² Di tahun 2015 juga Jerman telah berusaha menaikkan *military expenditure*nya untuk memenuhi target NATO yakni 2%. Ditingkatkannya jumlah anggaran akan memperbaiki kapabilitas militer Jerman menjadi lebih baik. Selain dari parameter *military expenditure*, kapabilitas militer juga dihitung melalui fasilitas yang dimiliki angkatan bersenjata suatu negara.

Militer Jerman dilengkapi dengan beberapa peralatan canggih yang berfungsi untuk pertahanan dan perang. Jerman mempunyai *Main Battle Tank* (MBT) tercanggih di dunia yaitu jenis *Leopard* sejumlah 200 unit.¹²³ Fasilitas mobil lapis baja juga dimiliki militer Jerman dengan total 180 unit. Selain itu *Bundeswehr* khususnya Angkatan Daratnya didukung fasilitas helikopter transport yang luas dan model terbaru tipe NH-90. Sedangkan untuk mode tempur, *Bundeswehr* didukung helikopter *Tiger*.

Untuk misi udara, Angkatan Udara Jerman mengembangkan *Eurofighter* sebagai pesawat tempur yang tangkas dan efisien untuk memantau wilayah udara dan operasi militer untuk manajemen krisis internasional.¹²⁴ Jerman mempunyai sekitar

¹²² Hans Kundnani, 2016, *Merkel and Whose Army?*, Foreign Policy, diakses dari <http://foreignpolicy.com/2016/12/13/merkel-and-whose-army-germany-military-nato/> pada tanggal 30 November 2017

¹²³ Bundeswehr, 2017, *Large Unit of The Bundeswehr*, Portal Resmi Bundeswehr, diakses dari https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/streitkraefte/soldaten/waffen_grossgeraet/grossgeraet/ pada tanggal 19 November 2017

¹²⁴ Federal Ministry of Defense, 2006, *White Paper 2006 on German Security Policy and The Future of Bundeswehr*, hal. 57

180 unit namun hanya 79 yang mampu dioperasikan. Angkatan Udara *Bundeswehr* juga mempunyai fasilitas pesawat dengan peran bermacam-macam diantaranya untuk transport dan pengisi bahan bakar udara. Tipe Airbus A300s terdiri dari A310-MRTT yang berfungsi sebagai ambulans udara yang dilengkapi kemampuan *Air Medical Evacuation (AirMedEvac)* untuk strategi evakuasi.¹²⁵ Sedangkan Airbus tipe A310-MRTT merupakan pesawat pengisi bahan bakar *air-to-air*. *Bundeswehr* sejak tahun 2015 mengembangkan pesawat transport baru tipe A400M yang selain berfungsi sebagai pengangkut, juga dilengkapi kemampuan pengisian bahan bakar.¹²⁶

Bundeswehr sangat andal dalam hal kepemilikan inventaris pesawat mata-mata dengan tiga tipe berbeda dari Tornado.¹²⁷ IDS Tornado adalah versi dasar dari pembom tempur yang mampu mendukung kekuatan pasukan darat dari udara, mencegah kedatangan pasukan darat baru lawan dan menyerang fasilitas musuh dari jarak jauh. Tipe ini digunakan untuk menemukan, mengidentifikasi dan, jika perlu, instalasi radar tempur dan sistem pertahanan udara yang dikendalikan radar. Sejak tahun 2009, Tornado telah memiliki sistem pengintaian digital "*RecceLite*" yang memungkinkan kualitas hasil pengintaian yang jauh lebih tinggi dan evaluasi yang lebih baik. Selain itu, memungkinkan transmisi real-time hasil pengintaian dalam penerbangan ke stasiun darat. "*RecceLite*" mampu mengumpulkan resolusi tinggi rekaman digital siang dan malam dengan menggunakan sensor inframerah dan optik *low-medium-high-end*, yang

¹²⁵ *Bundeswehr* op. cit

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ *Ibid*

secara signifikan mengurangi ancaman bagi awak Tornado. Di tahun 2014, Bundeswehr mempunyai 89 unit Tornado dimana 66 siap dioperasikan.¹²⁸

Gambar 5.2 Pesawat Tornado Recce Bundeswehr



Sumber: Portal Resmi Bundeswehr

Sedangkan kekuatan Angkatan Laut *Bundeswehr* mempunyai tiga jenis frigat atau kapal perang, yaitu: kelas Bremen, Brandenburg dan Saxon.¹²⁹ Frigat kelas Bremen memiliki profil kinerja serbaguna. Bremen mempunyai kemampuan melindungi diri dari ancaman (*overwater, underwater, air*). Tugas utama Bremen adalah bertarung melawan kapal selam. Frigat kelas Brandenburg ditujukan untuk

¹²⁸ Global Security Org., No Date, German Military Spending, diakses dari <http://globalsecurity.org/military/world/europe/de-budget>

¹²⁹ Bundeswehr op. cit

tugas utama submarine hunting. Frigat kelas Saxon dirancang sebagai frigat multi fungsi dengan helikopter *on-board* untuk pengawalan dan keamanan wilayah.

Parameter selanjutnya dari kapabilitas militer adanya tersedianya *man power*. *Bundeswehr* mempunyai kuantitas *man power* yang lebih sedikit dibandingkan pada masa sebelum reunifikasi. Jumlah tersebut disesuaikan oleh pemerintah Jerman dengan kondisi keamanan. Pada masa perang dingin, ancaman regional sangat tinggi yang berasal dari Uni Soviet. Pada awal tahun 1990, *Bundeswehr* mempunyai 585.000 tentara.¹³⁰ Reformasi *Bundeswehr* di tahun 2011 menghasilkan *man power* yang diperlukan adalah sebanyak 185.000 tentara.

Kementerian Pertahanan mengatakan bahwa tujuan pengurangan tersebut adalah untuk menciptakan kekuatan militer yang efisien dengan jumlah yang lebih sedikit. Reformasi tersebut juga menghapus kebijakan wajib militer bagi penduduk laki-laki Jerman yang berusia di atas 18 tahun sehingga seluruh anggota militer merupakan berdasarkan preferensi personal. Pada tahun 2015, jumlah tentara aktif *Bundeswehr* adalah 178.600 tentara. Jumlah tersebut menempatkan Jerman dalam ranking ke 30 dunia dari segi kepemilikan personel. Angkatan Darat mempunyai 60.450 personil, Angkatan Laut mempunyai 16.150 personil, Angkatan Udara

¹³⁰ White Paper 2006 op. cit hlm. 112

mempunyai 28.600 personil, *Joint Support Service* mempunyai 41.950 personil, *Joint Medical Service* mempunyai 19.550 personil, dan sisanya 11.900 personil.¹³¹

Parameter-parameter dari kapabilitas militer Jerman digunakan sebagai pertimbangan pemerintah dalam membuat kebijakan *Counter Daesh*. Jerman mengikuti misi dengan menyertakan pesawat jet mata-mata, pesawat pengisian bahan bakar, dan satu kapal perang. Permintaan pesawat mata-mata bertipe *RecceLite* sangat tinggi dalam dekade terakhir di medan konflik.¹³² Jerman sendiri merupakan negara yang unggul dalam penciptaan dan pengembangan pesawat Tornado. Oleh karena itu anggota Sekutu Jerman menjadi bergantung kepada Jerman dalam bidang pengintaian. Karena data fotografi yang dihasilkan oleh pesawat jet tipe *RecceLite* sangat rinci dan akurat. Karena resolusi yang dimiliki jauh lebih tinggi daripada jenis fotografi udara lainnya. Sangat sedikit negara anggota NATO yang dapat menawarkan keahlian tersebut dan Perancis menunjukkan ketertarikannya kepada Bundeswehr dalam bidang pengintaian.¹³³

Sehingga kemudian Jerman mengikuti misi ini atas dasar kapabilitas militernya yang unggul untuk menangani misi pengintaian di wilayah udara Irak dan Suriah. Jerman menerjunkan 6 unit pesawat Tornado dari total 66 yang dapat dioperasikan.

¹³¹ Nadine Ansorg dan Felix Haass, 2016, Country Profile: Germany, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), hal. 1

¹³² Nina Werkhauser, 2015, How German Tornado jets can help the anti-IS alliance in Syria, diakses dari <http://www.dw.com/en/how-german-tornado-jets-can-help-the-anti-is-alliance-in-syria/a-18878778> pada tanggal 1 Februari 2018

¹³³ Nina Werkhauser loc. cit

Kontribusi Jerman menjadi berbeda dari negara lainnya yang hanya mengerahkan kemampuan pengeboman. Jet Tornado Jerman juga dapat melawan sistem pertahanan udara ISIL dengan menggunakan alat penanggulangan elektronik dan rudal.

Sedangkan untuk pesawat pengisi bahan bakar Jerman dan kapal frigat kelas Bremen tidak ada kendala bagi militer Jerman. Pesawat yang memiliki kemampuan *air-to-air* sangat praktis dalam misi operasi tempur karena tidak memerlukan pendaratan. Pengisian langsung dari udara dapat memaksimalkan jam tempur dan lebih efisien. Sedangkan kapal perang kelas Bremen dengan keunggulannya dalam perlindungan dapat menghindarkan kapal induk Perancis dari serangan teroris di laut Mediterania. Bremen dapat menangkal serangan dari tiga arah sekaligus yaitu bawah, permukaan, dan udara. Untuk *man power* sendiri dimana pasukan yang dikirimkan mencapai batas 1.200 personil telah dipertimbangkan pemerintah dari total seluruh angkatan bersenjata Jerman. Dan pemerintah juga didukung dengan tingkat GDP yang besar sehingga dapat mengalokasikan €134 juta untuk membiayai misi *Operation Counter Daesh* ini.

5.1.2.2 Kondisi Perekonomian

Kondisi perekonomian Jerman merupakan katalisator dan stabilisator bagi negara-negara anggota UE lainnya. Bahkan setelah krisis Euro yang terjadi sejak tahun 2008, perekonomian Jerman kembali bangkit lebih cepat meninggalkan negara-negara lainnya. Berdasarkan jumlah GDP, Jerman adalah yang terbesar di Eropa dan nomor 4

dunia. GDP Jerman merepresentasikan 20% dari total GDP UE. Jumlah tersebut berarti lebih besar dibandingkan negara-negara besar UE lainnya seperti Perancis, Italia, dan Inggris yang representasi GDP masing-masing berada dibawah 15%. Pada pertengahan pertama tahun 2015, nominal GDP Jerman sebesar €3025.6 juta atau 1.8%. Jumlah tersebut mengalami kenaikan sebesar 0.2% dari tahun 2014.¹³⁴ Beberapa indikator perekonomian Jerman mengalami pertumbuhan yang kuat.

Level perekonomian Jerman yang sukses didukung oleh sektor ekspor dan manufaktur yang kuat, rendahnya tingkat pengangguran, banyaknya industri rumahan, dan dana anggaran dari pemerintah yang seimbang.¹³⁵ Jerman adalah negara eksporter terbesar ke-3 di dunia dimana jumlah ekspor menyumbang 41% output nasional. Mayoritas barang ekspor adalah kendaraan, mesin, barang kimia, produk elektronik, peralatan listrik, obat-obatan, peralatan transportasi, logam, produk makanan, dan karet serta plastik. Jerman sebagai industri manufaktur terbesar di Eropa memiliki kecil kemungkinan terpengaruh faktor finansial dari luar.

Kekuatan ekonomi yang besar juga tidak dapat terlepas dari posisi geografisnya yang berada di tengah sehingga Jerman berperan sebagai mesin penggerak perekonomian Eropa. Karena arus perdagangan Eropa sebagian besar akan melintasi Jerman. Adanya sungai-sungai besar yang bermuara ke laut akan memakan biaya yang

¹³⁴ Trevir Nath, 2015, Is Germany Carrying The European Economy?, Investopedia, diakses dari <https://www.investopedia.com/articles/investing/041515/germany-carrying-european-economy.asp> pada tanggal 10 Desember 2017

¹³⁵ Ibid

lebih sedikit. Jerman mempunyai dependensi besar terhadap negara-negara UE. Produk ekspor Jerman sebanyak 50% lebih terjual di dalam UE.¹³⁶ Diantara negara-negara yang menjadi mitra dagang terbesar Jerman adalah Perancis dan Inggris.

Serangan ISIL di Paris pada akhir tahun 2015 berpengaruh pada kondisi perekonomian domestik Jerman. Setiap tahun menjelang Natal, Jerman selalu membuka *Christmas market* yang telah menjadi industri bernilai milyaran Euro. *Christmas market* juga menarik turisme yang datang dari luar Jerman. Namun di tahun 2015, *Christmas market* mengalami penurunan pendapatan.¹³⁷ Selain itu, tingkat investasi di Jerman juga menurun dikarenakan kondisi keamanan yang tidak terjamin pasca terjadinya teror sedangkan investasi memerlukan kepercayaan jangka panjang. Industri jasa yang juga terpengaruh dampak *Paris Attacks* adalah layanan penerbangan di Jerman. Lufthansa sebagai salah satu maskapai komersil terbesar di Jerman mengalami penurunan yang signifikan karena berkurangnya minat orang-orang untuk berpergian atau mengunjungi Jerman.

Jerman mempunyai hubungan ekspor yang kuat dalam hal senjata dengan negara-negara Teluk. Jerman termasuk ke dalam lima besar negara eksporter senjata ke Timur Tengah. Sejak krisis Euro dan meluasnya *Arab Spring*, Jerman semakin mengintensifkan ekspor senjata ke Timur Tengah karena terdapat Arab Saudi yang

¹³⁶ Stefan Collignon, 2011, Germany's Strategic Interest, Social Europe, diakses dari <http://www.socialeurope.eu/germanys-strategic-interest/> pada tanggal 10 Desember 2017

¹³⁷ Christoph Strack, 2015, Germany's political response to the Paris attacks, Portal Berita Deutsche Welle, diakses dari <http://www.dw.com/en/germanys-political-response-to-the-paris-attacks/a-18865594> pada tanggal 18 Desember 2017

merupakan impoter senjata terbesar ke-2 di dunia. Pada tahun 2012, ekspor senjata Jerman mencapai €1.42 milyar. Jumlah tersebut adalah dua kali lipat dari ekspor di tahun 2011. Pada pertengahan pertama tahun 2013, jumlah ekspor telah mencapai €817 juta.¹³⁸

Impor senjata api negara-negara Teluk meningkat setelah tahun 2010. Kebutuhan untuk memperluas dan memodernisasi kekuatan militernya menjadikan negara-negara Teluk antusias untuk mengimpor senjata canggih dari berbagai belahan dunia termasuk Jerman.¹³⁹ Di tahun 2011, Jerman dan Arab Saudi menandatangani perjanjian transfer senjata dimana Arab bersedia membeli ratusan tank buatan Jerman. Jerman menyuplai Arab dengan €1.24 milyar hardware militer. Sedangkan Perusahaan senjata api Krauss-Maffei Wegmann memenangkan kontrak bernilai €1.89 milyar untuk menyuplai Qatar dengan sister artileri dan 86 tank buatan Jerman.

Pada paruh pertama tahun 2015, penjualan senjata Jerman menghasilkan €3.5 milyar. Sedangkan pada paruh pertama 2014 adalah €2.2 milyar.¹⁴⁰ Jumlah yang terus meningkat sejak 2011 mengindikasikan bahwa ekspor senjata Jerman ke wilayah Timur Tengah semakin menguat. Sebagian besar permintaan senjata yang meningkat

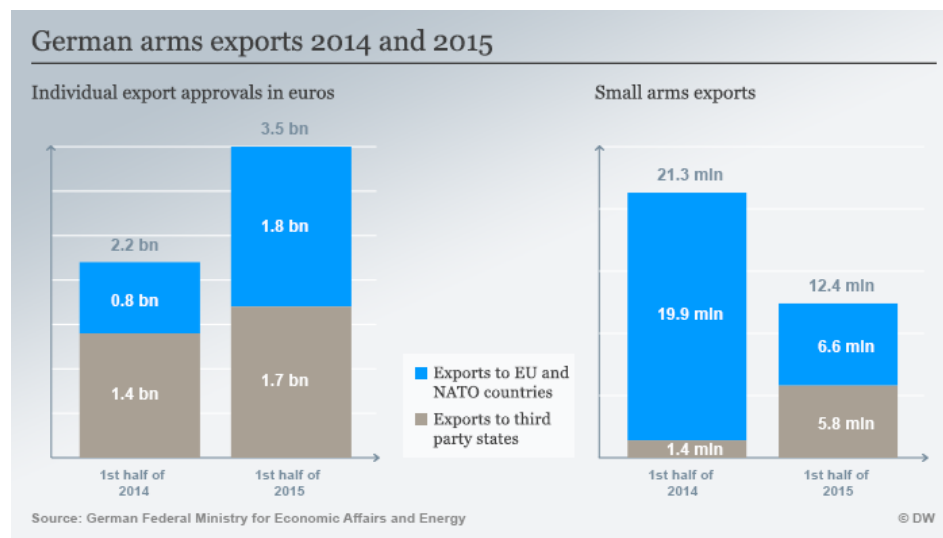
¹³⁸ Daniel Wagner dan Giorgio Cafiero, No Date, Germany's Arms Sales and The Middle East, Berggruen Institute, diakses dari https://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/germanys-arms-sales-and-t_b_3803403.html pada tanggal 18 Desember 2017

¹³⁹ Gabriel Borrud, 2015, Global Arms Exports on rise: SIPRI, Portal Berita Deutsche Welle, diakses dari <http://www.dw.com/en/global-arms-exports-on-rise-sipri/a-18317473> pada tanggal 20 Desember 2017

¹⁴⁰ Dana Regev, 2016, Should Germany stop exporting arms to Saudi Arabia?, Portal Berita Deutsche Welle, diakses dari <http://www.dw.com/en/should-germany-stop-exporting-arms-to-saudi-arabia/a-18958067> pada tanggal 20 Desember 2017

di tahun 2015 memang berasal dari Timur Tengah, selain itu wilayah Afrika Utara juga mempunyai permintaan yang signifikan. Lembaga publikasi perdagangan, Jane Defense memperkirakan bahwa kedua wilayah tersebut mengonsumsi sebanyak 40% ekspor senjata Jerman.¹⁴¹

Gambar 5.3 Ekspor Senjata Jerman



Sumber: Deutsche Welle

Suriah sebagai negara yang masih bergejolak akibat dampak Arab Spring juga merupakan importer senjata Jerman. Dalam kurun waktu 11 tahun sejak 2002 hingga 2013, Jerman telah mengirimkan berbagai peralatan militer seperti tank, senjata kimia dan small arms yang berjumlah total €13 juta. Di tahun 2014, Jerman mengirimkan 8.000 buah G36 *rifle* yang diproduksi oleh perusahaan pemegang lisensi yakni Heckler

¹⁴¹ Jefferson Chase, 2017, German arms exports-what you need to know, Portal Berita Deutsche Welle, diakses dari <http://www.dw.com/en/german-arms-exports-what-you-need-to-know/a-41160691> pada tanggal 20 Desember 2017

& Koch.¹⁴² Jerman juga mengintensifkan transfer senjata ke wilayah Irak Utara yang selanjutnya digunakan oleh pejuang Kurdi Peshmerga.

Keadaan perekonomian Jerman yang semakin berkembang dari tahun ke tahun dan menjadi raksasa di Eropa, kemudian membuat Jerman pada tahun 2015 menjadi semakin aktif berperan dalam panggung internasional melalui ranah kebijakan luar negeri. Sesuai dengan teori Kegley bahwa semakin besar perkembangan ekonomi negara maka semakin aktif peranan negara tersebut dalam politik dan ekonomi global. Karena negara yang kaya cenderung memiliki kepentingan ekonomi di luar batas teritorinya. Sama seperti Jerman yang akhirnya terdorong untuk membuat kebijakan *Counter Daesh* tersebut karena kepentingan ekonomi di wilayah EU dan Timur Tengah.

Semakin ISIL menunjukkan kemampuan terornya terutama *Paris Attacks* termasuk ancaman bagi kondisi perekonomian domestik Jerman dimana penurunan *income* akibat instabilitas EU setelah peristiwa tersebut. Sedangkan dependensi ekspor senjata Jerman ke wilayah negara Teluk juga terancam karena ISIL beroperasi di sekitar wilayah tersebut. Menurut *White Paper* 2016, pemerintah Jerman mengevaluasi kembali bentuk-bentuk ancaman termasuk dalam perekonomian akibat serangan terorisme sejak 10 tahun terakhir. Oleh sebab itu diperlukan strategi untuk mengamankan rute-rute perdagangan Jerman. *Bundeswehr* adalah instrumen yang tepat bagi Jerman karena negara dengan industri modern seperti Jerman cenderung

¹⁴² Ben Knight, 2015, Weapons go to Conflict Zones The Money Comes to Germany, Portal Berita Deutsche Welle, diakses dari <http://www.dw.com/en/weapons-go-to-conflict-zones-the-money-comes-to-germany/a-18798104> pada tanggal 20 Desember 2017

mempunyai kekuatan militer yang mumpuni. Sehingga Bundeswehr digunakan ke wilayah Irak dan Suriah untuk memerangi ISIL untuk dapat membantu mengamankan kepentingan ekonomi Jerman.

5.1.2.3 Tipe Pemerintahan

Jerman mempunyai nama resmi *Bundesrepublik Deutschland* yang merupakan negara dengan sistem pemerintahan Republik Parlementer dan bentuk negara Federal.¹⁴³ Dari tipe pemerintahannya maka Jerman menganut sistem demokrasi. Landasan konstitusi Jerman adalah Hukum Dasar atau *Grundgezets* yang mengatur sistem politik dan pemerintahan. Kepala Negara Jerman adalah Presiden yang tidak seperti di Perancis atau AS dimana posisi tersebut mempunyai peran *powerfull*.¹⁴⁴ Presiden Jerman merupakan simbol negara baik dalam domestik ataupun luar negeri yang tidak mempunyai kekuatan politik.¹⁴⁵ Fungsi dan tugas Presiden diatur dalam Hukum Dasar. Beberapa tugas Presiden adalah melakukan perjanjian dengan negara lain, menerima duta besar negara lain, mengangkat dan memberhentikan pegawai pemerintahan, mengawasi proses penyusunan undang-undang, mengusulkan calon

¹⁴³ CIA op. cit

¹⁴⁴ Florian Kastl, 2017, Political System in Germany, Smarter Germany, diakses dari <https://smartergerman.com/german-politics/quick-overview-political-system-germany/> pada tanggal 20 November 2017

¹⁴⁵ Ibid

Kanselir, membubarkan parlemen Bundestag.¹⁴⁶ Presiden dipilih melalui sidang Majelis Federal dengan masa jabatan 5 tahun.

Kanselir adalah Kepala Pemerintahan Jerman yang mempunyai kekuatan politik. Menurut Pasal 64 Hukum Dasar, Kanselir berhak membentuk dan memimpin Kabinet terdiri dari Para Menteri Federal.¹⁴⁷ Pemerintah Federal terdiri dari Kanselir dan Para Menterinya. Kanselir menentukan dan bertanggung jawab terhadap *guideline* umum kebijakan pemerintah. Kanselir menggunakan sistem voting untuk mendapat dukungan parlemen Bundestag terhadap kebijakan yang dirumuskan. Dalam Pasal 115B Hukum Dasar, Kanselir mempunyai wewenang untuk menggunakan angkatan bersenjata Jerman.¹⁴⁸ Kanselir dipilih melalui usulan Presiden oleh anggota parlemen Bundestag yang baru setiap 4 tahun sekali mengikuti pemilu Jerman.

Badan Legislatif Jerman merupakan parlemen yang terbagi menjadi dua kamar, Bundestag (*low chamber*) dan Bundesrat (*high chamber*). Anggota Bundestag dipilih melalui pemilu setiap 4 tahun sekali. Bundestag menjalankan fungsi legislatif dan parlemen untuk mengawasi kinerja pemerintah.¹⁴⁹ Tidak ada satupun UU di Jerman

¹⁴⁶ Praesident, No Date, Role and Function, Website Resmi Presiden Jerman, diakses dari http://www.bundespraesident.de/EN/Role-and-Functions/ConstitutionalBasis/ConstitutionalBasis-node.html;jsessionid=6A671230F6E50C064D899C3201C8C476.2_cid378 pada tanggal 9 September 2017

¹⁴⁷ Bundeskanzlerin, No Date, Tasks of the Federal Chancellor, Website Resmi Kanselir Jerman, diakses dari https://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BKin/EN/Chancellery/Tasks_of_the_Chancellor/tasks_of_the_chancellor_node.html;jsessionid=2E4BB544F9AA71E2DA27095EC47C1EA3.s2t2 pada tanggal 9 September 2017

¹⁴⁸ Ibid

¹⁴⁹ Deutscher Bundestag, No Date, Function and role, Website Resmi Bundestag, diakses dari <https://www.bundestag.de/en/parliament/function?url=L2VuL3BhcmxpYW1lbnQvZnVuY3Rpb24vMTk3NjA4&mod=mod454186> pada tanggal 9 September 2017

yang tidak dibuat oleh Bundestag. Dalam tugas tersebut, Bundestag akan melibatkan partisipasi dari Bundestrat. Anggota Bundestag juga menyusun budget federal dan pengiriman Bundeswehr keluar wilayah Jerman. Sedangkan karena Jerman sebagai negara Federal sehingga mempunyai Bundestrat yang anggotanya adalah perwakilan setiap negara bagian.¹⁵⁰ Jumlah representasinya didasarkan pada jumlah populasi negara bagian. Bundestrat lebih menjalankan fungsi dalam negara bagian.

Dan terakhir fungsi yudikatif Jerman dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi Federal atau *Bundesverfassungsgericht*. Tugasnya adalah memastikan Hukum Dasar dipatuhi oleh seluruh warga Jerman. Mahkamah Konstitusi juga mempunyai pengaruh politik. Mahkamah dapat menyatakan UU yang tidak konstitusional dilihat dari Hukum Dasar.¹⁵¹

Pemilu bagi warga Jerman diadakan setiap periode empat tahun sekali untuk memilih wakil-wakil Bundestag.¹⁵² Pemilu bersifat umum, langsung, bebas, sama, dan rahasia. Setiap partai akan bersaing memperebutkan suara untuk memperoleh posisi dalam Bundestag. Setiap warga negara yang telah berusia diatas 18 tahun dapat

¹⁵⁰ Bundestrat, No Date, Organisation, Website Resmi Bundestrat, diakses dari https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/organisation-en-node.html;jsessionid=4CC683B66440C72BA1B0AC5C4CC3F3C8.1_cid349 pada tanggal 9 September 2017

¹⁵¹ Bundesverfassungsgericht, No Date, The Court's Role, Website Resmi Mahkamah Konstitusi Federal Jerman, diakses dari http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html pada tanggal 9 September 2017

¹⁵² Deutscher Bundestag, No Date, Election of Members of German Bundestag, Website Resmi Bundestag, diakses dari https://www.bundestag.de/en/parliament/elections/electionresults/election_mp/245694 pada tanggal 9 September 2017

menggunakan hak pilihnya asal memenuhi persyaratan. Demikian juga bagi penduduk yang telah berusia di atas 18 tahun dapat mencalonkan diri baik melalui partai atau independen. Mekanisme pemilihan terdiri dari dua voting suara.¹⁵³ Pertama untuk memilih calon perwakilan. Kedua untuk memilih partai yang akan menentukan representasi partai di Bundestag. Sedikitnya terdapat 598 anggota Bundestag melalui mekanisme pemilihan. Jumlah anggota dapat meningkat karena tambahan “*balance seats*”.

Dua pilar utama representasi politik di Jerman adalah partai *Christian Democratic Union (CDU)* bersama saudara partai di Bavaria yakni *Christian Social Union (CSU)* di satu sisi. Dan *Social Democratic Party (SPD)* di sisi lain.¹⁵⁴ Selama beberapa dekade, kedua partai ini mampu mewakili berbagai posisi di sisi kanan dan kiri spektrum politik. Partai *Free Democratic Party (FDP)* adalah anggota permanen Bundestag sejak masa awal dibentuknya Republik Federal Jerman. Didirikan pada tahun 1948, meskipun tidak pernah memimpin pemerintahan, namun FDP telah berpartisipasi dalam pemerintahan selama 41 tahun sebagai partner CDU/CSU atau SPD.¹⁵⁵ Menjadikan partainya sebagai partai terlama yang berpartisipasi dalam pemerintahan Jerman pasca 1945. FDP merupakan partai kanan yang mengedepankan

¹⁵³ Deutscher Bundestag loc. cit

¹⁵⁴ BBC, 2005, Germany's Political Parties, diakses dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4219274.stm> pada tanggal 5 September 2017

¹⁵⁵ Ibid

prinsip kebebasan individu dan hak-hak masyarakat sipil dan pro terhadap integrasi Uni Eropa.

Sementara dari sayap kiri direpresentasikan oleh Partai *Die Linke* atau *The Left* dan *B'90 Grune* atau *The Greens*.¹⁵⁶ *Die Linke* didirikan mendekati pemilu tahun 2005 yang merupakan gabungan dari partai-partai di sayap kiri yakni *Party of Democratic Socialism (PDS)* bersama *Labour and Social Justice Party (WASG)*. Partai tersebut merepresentasikan nilai-nilai komunisme. *The Greens* muncul di tahun 1980 dan aktif menyuarakan tentang isu-isu lingkungan. *The Greens* pernah menjadi partner dari koalisi SPD pada tahun 1998-2002.¹⁵⁷

Partai baru yang terbentuk sebelum pemilu Jerman tahun 2013 adalah *Alternative fur Deutschland (AfD)*. Partai sayap kanan jauh ini terbentuk untuk mempertahankan nilai-nilai konservatif di sayap kanan. AfD mengusung ideologi populis yang mendasarkan pada *Euroscepticism*.¹⁵⁸ Latar belakang didirikannya partai ini adalah sebagai bentuk protes terhadap kebijakan mata uang tunggal Eropa. Serta kekecewaan pada keputusan pemerintah Jerman yang menyelamatkan krisis hutang Yunani yang berdampak pada krisis keuangan Eropa.

Hasil pemilu Bundestag ke-18 pada 22 September 2013 meloloskan empat partai yang menduduki parlemen dengan CDU dan CSU mendominasi jumlah kursi

¹⁵⁶ BBC loc. cit

¹⁵⁷ Ibid

¹⁵⁸ Patrick Strickland, 2016, The rise of Germanys's anti-refugee right, diakses dari <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/03/rise-germany-anti-refugee-160331123616349.html> pada tanggal 1 Februari 2018

karena keluar sebagai pemenang pemilu. Diikuti pada peringkat kedua SPD, ketiga *Die Linke*, dan keempat *The Greens*. Pada masa kampanye, CDU/CSU membentuk koalisi bersama partai FDP, namun FDP gugur karena tidak mencapai batas perolehan suara minimum. Sedangkan AfD juga gagal melaju ke kursi parlemen.

Berikut hasil perolehan voting pada Pemilu tahun 2013

Tabel 5.2 Prosentase Perolehan Suara Pemilu 2013

Partai	Prosentase Suara
CDU/CSU	41.5% (34.1% dan 7.4%)
SPD	25.7%
Die Linke	8.6%
The Green/B'90 Grune	8.4%
FPD	4.8%
AfD	4.7%
Pirates	2.2%
NPD	1.3%
The REP	0.2%

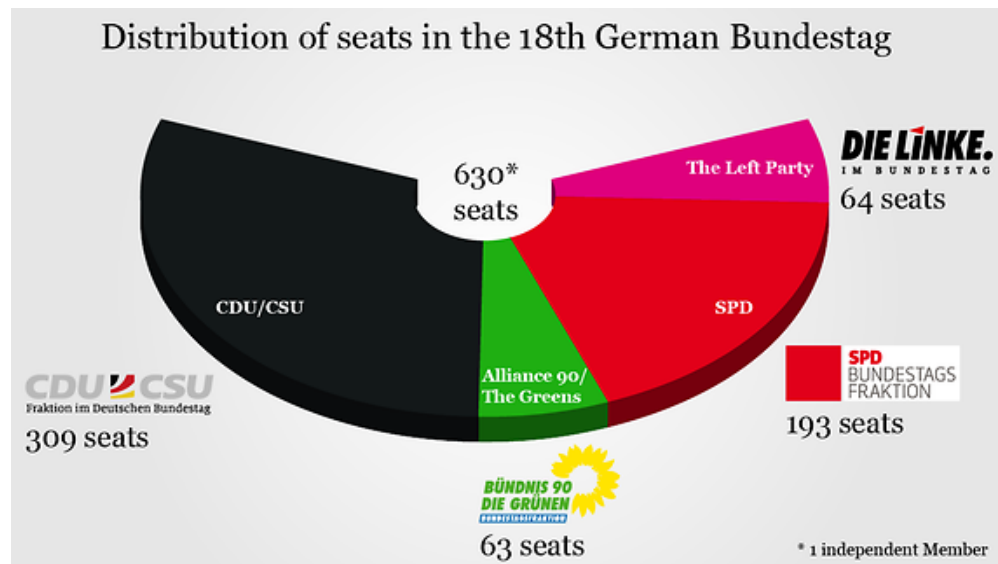
Sumber: Data Konrad Adenauer Stiftung yang diolah Penulis

Selanjutnya partai-partai di Bundestag membentuk koalisi karena perolehan suara setiap partai tidak ada yang melampaui 50%. Partner CDU/CSU gugur dalam pemilihan maka CDU/CSU membentuk koalisi bersama SPD 17 Oktober 2013.¹⁵⁹. Koalisi yang menggabungkan dua kekuatan besar representasi politik Jerman disebut

¹⁵⁹ Ebru Turhan, 2013, German Federal Elections: Key Determinants and Implications for German-Turkish Policy, Istanbul: Istanbul Policy Center (IPC), hal. 3

sebagai *Grand Coalition*. Sedangkan koalisi oposisi tersusun oleh dua partai lain dalam Bundestag yaitu *Die Linke* dan *B'90 Grune*. Berikut distribusinya periode 2013-2017.

Gambar 5.4 Distribusi Kursi di Parlemen Bundestag Periode 2013-2017



Sumber: Website resmi Bundestag

Sejak awal tahun 2015, Jerman dihadapkan pada isu domestik yang berpotensi menyebabkan perubahan pada politik domestik. Berkembangnya populisme di sebagian besar negara Eropa berdampak pada Jerman. Bentuk populisme ini pada mulanya dimulai dengan bentuk anti Islamisasi di kota Dresden, Jerman. Gerakan *far-right wing* yang mengatasnamakan *PEGIDA (Patriotische Europaer Gegen die Islamisierung des Abendlandes)* dibentuk pada Oktober 2014. Latar belakangnya adalah untuk menolak keberadaan kelompok-kelompok Islam yang dianggap radikal dan mempertahankan keutuhan budaya nasional Jerman. Melalui halaman di sosial

media, Luiz Bachmaan mendirikan gerakan tersebut dan menarik para pengikut.¹⁶⁰ Sebuah survei yang dilakukan lembaga survei Inggris, *YouGov* pada bulan Desember 2014 menemukan bahwa sepertiga masyarakat Jerman menyetujui beberapa poin yang diusung PEGIDA terutama skeptisisme terhadap imigran Muslim.¹⁶¹

Perpindahan penduduk dalam jumlah besar yang sebagian besar berasal dari zona konflik Timur Tengah ke wilayah Eropa akhirnya menimbulkan krisis pengungsi di tahun 2015. Keputusan Kanselir Jerman untuk menerima para pengungsi tersebut merupakan suatu pilihan dengan resiko tinggi. Masuknya 1,5 juta pengungsi yang sebagian besar adalah warga negara Suriah akhirnya mempengaruhi kehidupan sehari-hari masyarakat Jerman.¹⁶² Respon publik yang awalnya berempati berubah menjadi penolakan yang muncul seiring dengan peristiwa serangan Charlie Hebdo di Perancis pada awal Januari 2015. Xenophobia kemudian mulai berkembang di antara masyarakat Jerman.

Xenophobia merupakan bentuk ketakutan sentimen terhadap orang asing. Krisis pengungsi di Jerman adalah katalisator suburnya fenomena Xenophobia yang memunculkan berbagai protes masyarakat Jerman terhadap pemerintahan Merkel. Fenomena yang terjadi pada saat tersebut menjadi peluang bagi salah satu partai politik *far-right* AfD untuk menarik dukungan demi memperoleh suara di pemilihan daerah.

¹⁶⁰ BBC, 2015, Who goes to German Pegida 'anti-Islamisation' rallies?, diakses dari <http://www.bbc.com/news/world-europe-30776182> pada tanggal 25 Januari 2018

¹⁶¹ Sebastian Borger, 2015, Has Xenophobia Risen in Modern Germany?, diakses dari <http://www.bbc.com/news/world-europe-30817271> pada tanggal 26 Januari 2018

¹⁶² Ibid

AfD mempromosikan bentuk-bentuk populisme dan menolak keras kebijakan imigrasi pemerintah termasuk pada kasus krisis pengungsi Suriah.¹⁶³

PEGIDA dan AfD kemudian membentuk afiliasi. Dalam kegiatan demonstrasi mingguan yang dilakukan PEGIDA di kota Dresden, anggota partai AfD datang memberi dukungan dan menyuarakan anti-imigrasi masal dari Suriah dan negara zona konflik lainnya. Dampak kegiatan kelompok *far-right* ini menyebabkan di tahun 2015 terdapat 5.858 kasus kekerasan terhadap pengungsi Suriah.¹⁶⁴

Dari lanskap politik Jerman, AfD berhasil menduduki beberapa kursi parlemen negara bagian. Popularitas AfD yang meningkat cepat seiring fenomena Xenophobia menggambarkan bagaimana isu imigrasi sangat berpengaruh di Jerman. Popularitas yang meningkat menjadikan AfD menjadi pesaing baru bagi partai CDU/CSU yang menguasai parlemen dan pemerintahan Jerman. AfD telah mengantongi dukungan sebanyak 10%.¹⁶⁵

Sementara CDU/CSU terus mengalami penurunan dukungan dalam berbagai polling pada saat tersebut. Pada 19 Agustus 2015 *approval rating* CDU berada pada angka 43% yang kemudian menurun menjadi 36% pada 17 November 2015.¹⁶⁶ Penolakan publik Jerman terhadap kebijakan *open-door* Merkel dan meningkatnya

¹⁶³ Adam Sahloul, 2017, AfD's Rise Puts Xenophobia Front and Center in Germany, diakses dari <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/afd-s-rise-puts-xenophobia-front-and-center-in-germany> pada tanggal 1 Februari 2018

¹⁶⁴ Ibid

¹⁶⁵ Ibid

¹⁶⁶ Ibid

pengaruh AfD menjadi faktor-faktor yang mengurangi kekuatan CDU sebagai kekuatan utama dalam lanskap politik Jerman.¹⁶⁷

Pada bulan Agustus 2015 keresahan masyarakat Jerman meningkat dari sebelumnya. Dalam sebuah survei *TNS Forschung* untuk majalah *Der Spiegel*, 84% responden mengatakan jumlah pengungsi yang pada saat tersebut datang ke Jerman dapat menghasilkan perubahan besar. Sekitar 54% responden mengatakan bahwa masyarakat khawatir ancaman terorisme akan lebih tinggi lewat masuknya pengungsi. 51% responden percaya bahwa tingkat kejahatan akan meningkat. Jawaban-jawaban tersebut menunjukkan banyak masyarakat Jerman yang mulai kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah. Dan peluang *far-right party* memenangkan pemilu berikutnya menjadi besar apabila pemerintah tidak mampu menangani krisis pengungsi tersebut.

Sementara ketidakstabilan politik juga terjadi dalam koalisi pemerintahan Merkel. Saudara partai CDU, CSU yang berada di negara bagian Bavaria menentang keras kebijakan *open-door* Merkel yang disampaikan dalam kongres bulan September 2015.¹⁶⁸ Partner koalisi mereka, SPD juga mengkritik yang diwakili oleh Sigmar Gabriel selaku Wakil Kanselir. Presiden Jerman pada saat tersebut, Joachim Gauck juga mengkritik dengan menekankan pada keterbatasan kemampuan Jerman untuk menampung lebih dari 1 juta pengungsi.

¹⁶⁷ Dirk Kurbjuweit, 2016, *Der Spiegel*, Germany Enters a Dangerous New Political Era, diakses dari <http://www.spiegel.de/international/germany/how-the-refugee-crisis-has-change-german-politics-a-1081023.html> pada tanggal 30 Januari 2018

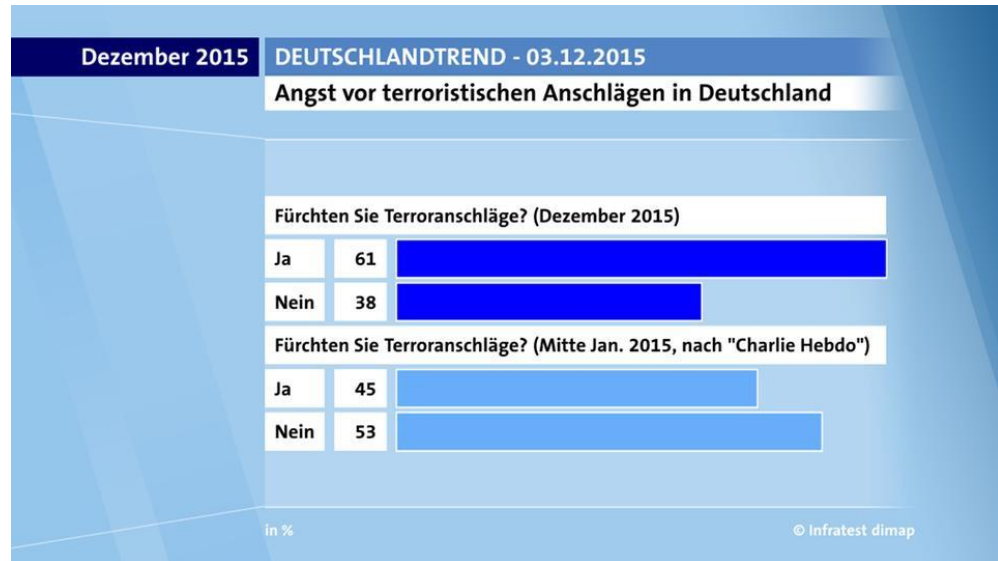
¹⁶⁸ Ibid

Isu imigrasi bersama krisis pengungsi di Jerman merupakan fenomena besar yang mempengaruhi konstelasi perpolitikan domestik. Dukungan yang menurun terhadap partai CDU dapat mempengaruhi elektabilitas partai tersebut dalam pemilu mendatang di tahun 2017. Sementara posisi CDU jelas terancam oleh kehadiran partai AfD yang menarik banyak simpati dari masyarakat Jerman yang sedang mengalami sentimen terhadap imigran dan pengungsi. Selain peluang elektabilitas, pemerintahan pada saat tersebut juga dihadapkan pada pecahnya koalisi bersama. Karena baik CDU/CSU dan SPD sama-sama mempunyai suara yang menentang kebijakan *open-door*. Oleh karena itu pemerintah perlu membuat kebijakan berikutnya yang sesuai dengan preferensi publik untuk menyelamatkan peluang elektabilitas pada pemilu berikutnya.

Meningkatnya serangan terorisme di Eropa terutama setelah *Paris Attacks* memberi dampak besar bagi negara sekitarnya. Termasuk mempengaruhi krisis keamanan domestik Jerman. Dari polling stasiun televisi ARD di Jerman terhadap bagaimana persepsi publik Jerman terhadap ancaman terorisme menghasilkan hasil kekhawatiran yang tinggi. Sebanyak 61% masyarakat khawatir akan potensi serangan dari 45% yang khawatir saat peristiwa Charlie Hebdo di awal tahun 2015.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Ellen Ehni op. cit

Gambar 5.5 Survei Publik tentang Persepsi Ancaman Terorisme terhadap Penduduk Jerman



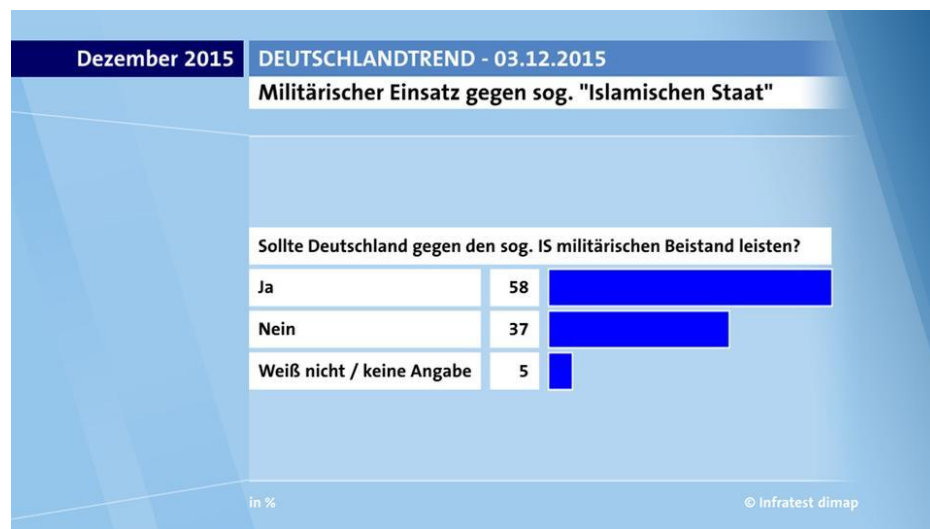
Sumber: ARD DeutschlandTrend

Pemerintah Jerman kemudian mengusulkan untuk membentuk kebijakan keamanan terkait dengan ancaman terorisme. Pemerintah memilih alternatif melibatkan *Bundeswehr* dalam intervensi militer ke wilayah Irak dan Suriah untuk memerangi ISIL. Dikarenakan masyarakat Jerman yang sudah terpengaruh ancaman terorisme maka rencana pemerintah tersebut menghasilkan dukungan publik. Survei stasiun penyiaran *ARD-DeutschlandTrend* yang diterbitkan pada 4 Desember 2015 menunjukkan bahwa 58% koresponden mendukung rencana pemerintah. Mereka mendukung misi operasi *Bundeswehr* melakukan pengintaian dan pengisian bahan bakar.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Ellen Ehni op. cit

Dari hasil polling tersebut merupakan bentuk kesamaan preferensi antara pemerintah dengan publik. Padahal mayoritas masyarakat Jerman adalah masyarakat dengan kultur pasifis sehingga skeptis akan hal-hal yang berkaitan dengan penggunaan kekuatan *Bundeswehr* dalam *misi out-of-area*. Seperti dalam beberapa misi sebelumnya dukungan masyarakat selalu rendah seperti pada misi *peace keeping* di Afganistan.

Gambar 5.6 Survei Publik tentang Partisipasi Militer Jerman untuk Memerangi *Islamic State*



Sumber: ARD *DeutschlandTrend*

Isu ISIL sendiri mendapat perhatian dari publik Jerman dari beberapa sudut pandang seperti militan asing. Para pemuda Jerman yang telah melakukan perjalanan ke Suriah untuk mendalami ilmu-ilmu jihadisme. Sebagian diantaranya kembali lagi ke tanah Jerman untuk menyebarkan radikalisme. Pada tahun 2015, terdapat sekitar

500-600 pemuda Jerman yang bergabung bersama ISIL di Suriah.¹⁷¹ Ditambah pengungsi yang dalam jumlah besar berada di dalam teritori Jerman, sehingga menurut publik akan meningkatkan ancaman terorisme karena sebagian besar berasal dari Suriah.¹⁷²

Dengan dukungan yang besar dari masyarakat Jerman terhadap upaya pemerintah untuk memerangi ISIL, merupakan faktor yang menentukan jika opini publik mempengaruhi penentuan keputusan dalam pembuatan kebijakan luar negeri *Counter Daesh*. Sebagai negara yang sepenuhnya menganut sistem demokrasi setelah reunifikasi di tahun 1990, Jerman menjunjung tinggi nilai-nilai liberalisme. Termasuk dengan memasukkan opini dan preferensi publik sebagai elemen pendukung dalam pemerintahan. Sehingga kebijakan luar negeri Jerman juga ditentukan oleh adanya pendapat publik.

Di dalam *Bundestag* kemudian terjadi perdebatan antara kedua koalisi pada rapat pleno tanggal 2 Desember 2015. Rapat berlangsung singkat sekitar 77 menit membahas mengenai rencana alternatif pemerintah untuk menyelesaikan isu ISIL.¹⁷³ Faksi koalisi pemerintahan memungkinkan disetujuinya alternatif tersebut. Sedangkan faksi koalisi oposisi mengkritisi alternatif kebijakan pemerintah. Partai *Die Linke* dan

¹⁷¹ Michelle Roth, Cornelia Ulbert, Tobias Debiel, 2015, *Global Trends 2015 Prospects for World Society*, Bonn: Stiftung Entwicklung und, hlm. 57

¹⁷² Christian P. Hanelt, 2015, *The International Response to Crisis in the Middle East: A German Approach*, Bertelsmann Foundation, diakses dari <http://www.bfna.org/research/the-international-response-to-crisis-in-the-middle-east-a-german-approach/> diakses pada 10 Oktober 2017

¹⁷³ Ibid

The Greens melalui perwakilannya berpendapat bahwa misi intervensi militer yang akan diikuti *Bundeswehr* tidak disertai *exit strategy* dan/atau gagasan yang memiliki tujuan jelas.¹⁷⁴ Kedua partai memberikan contoh dari perang di Irak dan Afghanistan dengan mengambil pelajaran bahwa perang hanya dapat menyebabkan lebih banyak kekerasan dan kematian penduduk sipil. Secara kritis, partisipasi Jerman hanya akan meningkatkan potensi ancaman aksi terorisme di Jerman. Dan tanpa mandat Bab VII Piagam PBB, misi tersebut tidak dapat dipertahankan secara legal.

Sementara partai *Die Linke* secara kategoris menolak penggunaan kekuatan militer *Bundeswehr*, dukungan dari partai *The Greens* terpecah menjadi kubu yang mendukung dan menolak. Banyak anggota parlemen *The Greens* yang mendukung misi tersebut pada prinsipnya namun skeptis bahwa pemerintah Jerman tidak memiliki perencanaan serius dan strategi yang masuk akal. Sehingga diperlukan perdebatan tingkat lanjut. Melalui perwakilannya dalam parlemen, ketua faksi *The Greens* Anton Hofreiter menugaskan pemerintah Jerman untuk melakukan sesuatu sehingga terlihat bahwa pemerintah sedang melakukan sesuatu.¹⁷⁵ Sedangkan perwakilan kebijakan luar negeri dari *The Greens* Jürgen Trittin menyampaikan terkait tidak ada dasar hukum yang sah dan tidak memiliki konsep politik yang layak untuk mengamankan wilayah Suriah.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Karin L. Johnston, 2015, A New Assertiveness Germany wades into the Syrian conflict with vote for anti-ISIS military mission, AICGS, diakses dari <http://www.aicgs.org/issue/a-new-assertiveness/> pada tanggal 3 November 2017

¹⁷⁵ Ibid

¹⁷⁶ Ibid

Tanggapan dari koalisi SPD dan CDU/CSU menekankan bahwa misi intervensi yang akan dijalani *Bundeswehr* merupakan misi dukungan tanpa pasukan darat. Dan misi tersebut legal dan sah berdasarkan resolusi DK PBB yang menyebutkan bahwa ISIL merupakan ancaman terhadap perdamaian dunia. Sehingga PBB menyerukan agar masyarakat internasional menggunakan segala cara untuk melawan. Hak untuk membela diri seperti yang disebutkan dalam Bab 51 Piagam PBB yang digunakan oleh Perancis dan Irak.

Perwakilan SPD, Rolf Mützenich berpendapat bahwa keadaan internasional khususnya masa depan pemerintahan Assad yang mencegah diterapkannya Bab VII Piagam PBB untuk misi intervensi tersebut.¹⁷⁷ Sehingga akan diadakan *Vienna Talk* untuk menyelesaikan permasalahan tersebut dan untuk menemukan solusi politik bagi Suriah. Ancaman ISIL sudah mencukupi dan memenuhi persyaratan hukum melalui resolusi 2249 DK PBB.¹⁷⁸ Faksi-faksi koalisi pemerintahan juga menambahkan tentang resiko masa depan Jerman jika menolak bertindak. Kemungkinan Jerman akan lebih sulit menuntut solidaritas dari negara-negara Uni Eropa mengenai isu-isu lainnya.

Kerangka besar proposal partisipasi *Bundeswehr* untuk memerangi ISIL sudah final dan dipresentasikan di depan Bundestag.¹⁷⁹ Anggota faksi *Grand Coalition* ingin mempercepat proses penentuan keputusan. Koalisi bahkan menggeser jadwal rapat mingguan Kabinet setiap hari Rabu ke hari berikutnya. Supaya tersedia waktu 48 jam

¹⁷⁷ Karin L. Johnston loc. cit

¹⁷⁸ Ibid

¹⁷⁹ Ibid

untuk pembacaan pertama dan kedua di sidang pleno dapat dicermati secara teliti. Selanjutnya ditetapkan 4 Desember 2015 sebagai hari pengadaaan voting setelah pembacaan ketiga dan keempat final.¹⁸⁰

Pada hari final, *Bundestag* memberikan mandat untuk *Bundeswehr* mengikuti misi intervensi militer dalam rangka memerangi ISIL di Irak dan Suriah. Diloloskannya rumusan kebijakan kabinet Merkel tersebut melalui sistem voting dalam *Bundestag*. CDU/CSU yang pada saat tersebut menguasai *Bundestag* disusul partner koalisinya SPD yang menempati proporsi besar meloloskan rumusan Kabinet Merkel. Sistem voting untuk menetapkan keputusan keluar dengan hasil dimana 445 suara mendukung. Kelompok oposisi dengan 145 mutlak menolak rumusan tersebut. Dari anggota SPD sejumlah 28 suara menolak dan sisanya 7 suara abstain.¹⁸¹

Durasi pengambilan keputusan terhadap kebijakan misi intervensi militer *Bundeswehr* di Suriah-Irak terbilang lebih cepat dari biasanya. Dari contoh-contoh pengambilan keputusan kebijakan Jerman sebelumnya mengenai operasi di luar wilayah yang terutama diselenggarakan oleh sekutu NATO Jerman. Perlunya persetujuan parlemen menyebabkan penundaan dalam menanggapi konflik internasional yang mendesak. Laporan Juni 2015 Komisi Rühle yang ditugaskan *Bundestag*, merekomendasikan langkah-langkah untuk mereformasi hak konstitutif *Bundestag* mengenai persetujuan pengerahan angkatan bersenjata.

¹⁸⁰ Karin L. Johnston loc. cit

¹⁸¹ Ibid

Komisi tidak menemukan masalah nyata dengan pembuatan keputusan di *Bundestag*. Dari mandat-mandat Bundeswehr sebelumnya, proses parlementer dari pembacaan pertama sampai pemungutan suara terakhir memakan waktu sembilan hari atau kurang. Sementara mandat untuk misi di Suriah-Irak mulai dari pengajuan sampai pemungutan suara akhir memerlukan waktu empat hari, menunjukkan *Bundestag* mampu merespon dengan cepat jika dianggap perlu. Dalam kasus mendesak di mana kecepatan pengambilan keputusan sangat penting, *Bundestag* dapat memanggil sesi dan memberikan suara dalam satu hari.¹⁸²

Proses pembentukan kebijakan partisipasi *Bundeswehr* di Irak dan Suriah untuk memerangi ISIL atau dengan nama resmi kebijakan *Counter Daesh* tentunya dipengaruhi oleh hasil pemilu ke-18 Bundestag. *Outcome* kebijakan mungkin akan muncul berbeda jika partai yang mendominasi di parlemen atau koalisi yang terbentuk juga bukan CDU/CSU dan SPD. *Grand Coalition* dengan mayoritas yang sejak awal telah mendukung, merupakan kemudahan untuk meloloskan proposal pemerintah. Jumlah yang besar dapat dengan mudah menentukan suara mayoritas untuk mendukung pemerintah.

Ditambah pemerintah yang berkewajiban membentuk rumusan kebijakan berasal dari partai *Grand Coalition*, yaitu Kanselir dan Menteri Pertahanan dari CDU dan Menteri Luar Negeri dari SPD dapat memberi pengaruh dengan mudah kepada faksi anggota partai masing-masing. Dan Komite Hubungan Luar Negeri yang diketuai

¹⁸² Karin L. Johnston loc. cit

perwakilan CDU dan beropini yang kuat mendukung operasi militer *Bundeswehr*.¹⁸³ Sehingga elit-elit penting yang berasal dari partai dominan di Jerman akan menentukan bagaimana terbentuknya suatu kebijakan.

Kebijakan luar negeri Jerman melalui pertimbangan pemilu, partai politik dan koalisi, serta pendapat publik yang semakin mempengaruhi pilihan kebijakan. Karena kepentingan untuk mempertahankan pemerintahan, para *decision makers* perlu memperhatikan dan terus memantau preferensi masyarakat Jerman serta media untuk mencari solusi yang berkaitan dengan militer. Penting bagi para *decision makers* untuk menyelaraskan tindakan mereka dengan ekspektasi masyarakat agar tetap aman dalam pemilihan berikutnya.

5.1.2.4 Proses dan Politik dalam Birokrasi

Proses dan Politik dalam Birokrasi menekankan pada departemen atau agen-agen apa saja yang terlibat dalam pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara. Kemudian apakah diantara departemen atau agen-agen tersebut saling bersaing atau tidak karena proses tersebut akan mempengaruhi arah pengambilan keputusan. Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan merupakan departemen yang menangani urusan kebijakan luar negeri dan keamanan dalam pemerintahan Jerman. Setiap Kementerian Federal bekerja secara independen tanpa campur tangan Kanselir.

¹⁸³ Karin L. Johnston loc. cit

Pemerintahan Jerman umumnya berbentuk koalisi yang terdiri dari gabungan partai yang dominan dalam pemilu sehingga menuntut adanya konsensus di antara para mitra koalisi. Konsensus dibentuk untuk menghindari terjadi pertentangan dalam Kabinet.

Segera setelah peristiwa *Paris Attacks*, Kanselir Merkel bertemu dengan Menteri Pertahanan Ursula von der Leyen, Menteri Luar Negeri Frank-Walter Steinmeier, dan Menteri Dalam Negeri Thomas de Maizière untuk menentukan apa respon yang harus diambil pemerintah Jerman terkait permintaan dan solidaritas kepada Perancis.¹⁸⁴ Melalui hasil pertemuan bersama menteri-menterinya, Merkel menetapkan tujuan yaitu menghentikan kekhawatiran masyarakat Jerman pada saat tersebut karena isu terorisme.

Pemerintah Jerman memiliki alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan diatas. Yaitu dengan melibatkan *Bundeswehr* mengikuti misi intervensi militer di Suriah dan Irak untuk memerangi ISIL. Melibatkan *Bundeswehr* dalam upaya memerangi ISIL sendiri sebenarnya menimbulkan resiko. Yaitu dapat meningkatkan potensi ancaman kepada Jerman dari ISIL di kemudian hari karena keterlibatan Jerman dalam misi intervensi militer tersebut. Namun resiko tersebut sudah diperhitungkan oleh pihak pemerintah. Menurut pemerintah, dengan terlibat atau tidak terlibatnya Jerman dalam misi intervensi militer tersebut tidak akan mempengaruhi tujuan ISIL untuk di kemudian hari menyerang Jerman. Hal ini dikarenakan Jerman merupakan bagian dari negara Barat yang menjadi target serangan ISIL. Dan kontribusi yang telah dilakukan

¹⁸⁴ Karin L. Johnston loc. cit

pada upaya untuk melatih dan mempersenjatai Peshmerga di Irak. Sehingga misi tersebut tidak akan mengubah kalkulus resiko.

Dari latar belakang politiknya, Menteri Pertahanan dan Menteri Luar Negeri pada Kabinet ketiga Merkel merupakan dua tokoh elit yang dikenal sebagai pendorong aktifnya Jerman dalam politik global. Sejak diangkat sebagai Menteri Pertahanan perempuan pertama dalam sejarah Republik Federal Jerman, von der Leyen telah membangun Jerman melalui kesiapan untuk mengirimkan *Bundeswehr* mengikuti misi di luar Jerman. Pengiriman persenjataan untuk membantu pasukan Peshmerga di Irak melawan ISIL menandai babak baru bagi kebijakan keamanan dan luar negeri Jerman. Dimana sebelumnya Jerman tidak pernah mengirimkan persenjataan ke wilayah konflik yang mana menyalahi peraturan dalam *Treaty of Settlement* tahun 1990.¹⁸⁵

Krisis keamanan yang mengganggu stabilitas Eropa menimbulkan tuntutan bagi Jerman untuk memberi tindakan nyata menurut Menteri Pertahanan.¹⁸⁶ Melalui konferensi pers untuk memberikan penjelasan tentang misi Suriah, von der Leyen menambahkan:

*“It is already clear to me that if the world makes such big demands of us, we must also be open to adjustments in terms of personnel,”*¹⁸⁷

¹⁸⁵ Niklas Helwig, 2016, Europe’s New Political Engine Germany’s role in the EU’s foreign and security policy, The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), hal. 104

¹⁸⁶ Madeline Chambers, 2015, More Assertive Germany Considers Bigger Army as Syria vote looms, Portal Berita Reuters, diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-germany/more-assertive-germany-considers-bigger-army-as-syria-vote-looms-idUSKBN0TM25A20151203> pada tanggal 11 Desember 2017

¹⁸⁷ Madeline Chambers loc. cit

Pernyataan tersebut berarti bahwa Jerman akan berupaya meningkatkan jumlah personil di *Bundeswehr* untuk menanggapi ancaman lingkungan eksternal. Sedangkan Menteri Steinmeier menekankan pada pentingnya solidaritas terhadap Perancis sebagai sesama anggota EU. Keinginan Jerman membantu Perancis dan bergabung bersama Koalisi Internasional dalam rangka meningkatkan usaha memerangi ISIL juga untuk mempertahankan reputasi Jerman sebagai negara dengan kekuatan ekonomi terbesar di EU.¹⁸⁸

Pada 50th *Munich Security Conference* di tahun 2014, Menteri von der Leyen mengklaim tidak ada perbedaan atau untuk terikat kuat namun komitmen dan tanggung jawab menjadi pilihan bagi Jerman di masa krisis dan konflik.¹⁸⁹ Sementara Menteri Steinmeier secara eksplisit menekankan topik mengenai kebutuhan untuk menahan penggunaan militer baik sebagai bagian dari budaya strategis yang skeptis atau untuk menyelesaikan perang, Steinmeier mengisyaratkan bahwa Jerman tidak hanya cukup bertindak mengomentari politik internasional dengan mempertimbangkan kekuatan negaranya. Terlebih Jerman sejak tahun 2011 telah menjadi anggota non tetap dari DK PBB.

¹⁸⁸ Deutsche Welle, 2015, German government defends decision to join fight against 'IS', Portal Berita Deutsche Welle, diakses dari <http://www.dw.com/en/german-government-defends-decision-to-join-fight-against-is/a-18878765> pada tanggal 11 Desember 2017

¹⁸⁹ Michael Hanisch op. cit hal. 50

Steinmeier menggaris bawahi bahwa:

*“Culture of reticence for Germany [must] not [become] a culture of ‘refrain from anything’ because ‘Germany is too big simply to commentate on international politics from the sidelines’.”*¹⁹⁰

Sehingga pandangan kedua Menteri diatas mengartikan bahwa tidak terdapat persaingan dalam kedua departemen yang bertugas untuk merumuskan kebijakan luar negeri bersama Kanselir. Karena keduanya mempunyai pandangan yang sama untuk membentuk Jerman menjadi aktif dalam hal kebijakan luar negeri dalam hal penggunaan militer. Oleh karena itu, akhirnya terbentuklah usulan proposal Bundeswehr untuk memerangi ISIL di Irak dan Suriah.

5.1.3 Pemimpin

5.1.3.1 Pemimpin Sebagai Penentu Kondisi Global

Bagaimana pemimpin dapat menentukan sejarah dunia dipengaruhi oleh faktor dari dalam diri pemimpin seperti kepribadian, preferensi politik, dan perilakunya. Juga ditentukan dari perannya sebagai pemimpin dan harapan pihak lain terkait peran pemimpin tersebut. Merkel merupakan pemimpin perempuan paling berpengaruh di dunia. Majalah Time memberikan penghargaan *‘Person of the Years’* kepada Merkel pada tahun 2015 sebagai pemimpin dunia yang bebas.¹⁹¹ Di Eropa, Merkel mendapat julukan sebagai *Iron Lady* karena gaya kepemimpinannya yang tegas. Masa

¹⁹⁰ Michael Hanisch loc. cit

¹⁹¹ Karl Vick dan Simon Shuster, 2015, Person of The Year: Angela Merkel, Portal Resmi Majalah Time, diakses dari <http://time.com/time-person-of-the-year-2015-angela-merkel/> pada tanggal 21 November 2017

kepemimpinan Merkel yang sukses tidak terlepas dari kepribadian Merkel sendiri. Sebagai Kanselir perempuan pertama Jerman, Merkel memiliki latar belakang dari Jerman Timur dan seorang Protestan didalam partai Katholik.

Merkel dikenal sebagai pemimpin pragmatis yaitu seseorang yang tindakannya didasarkan pada kenyataan dan fakta.¹⁹² Meskipun mempunyai prinsip lainnya dan berpedoman pada prinsip-prinsip tersebut dalam praktiknya, namun Merkel merupakan politisi yang pragmatis. Prinsip pragmatis tersebut diakibatkan oleh dua faktor penyebab. Pertama, Merkel bukanlah pemimpin yang pandai membuat orasi. Kedua, latar belakang sistem totalitarian di Republik Demokratik Jerman Timur tempat Merkel menghabiskan masa mudanya. Sistem totalitarian mengharuskan penduduknya untuk berprinsip pragmatis dan melihat jangka panjang. Pragmatis mengajarkan untuk dapat menerima sesuatu yang beresiko dan harus menghadapinya.¹⁹³

Melihat pada peran yang dimiliki sebagai pemimpin suatu negara besar, Merkel berusaha selalu menempatkan posisinya berada di tengah politik Jerman untuk mencari konsensus. Merkel bersedia untuk mengorbankan bahkan prinsipnya sendiri dan partainya (konservatif) apabila hal tersebut mendapat dukungan luas.¹⁹⁴ Sehingga Merkel mampu mempertahankan posisinya. Dukungan dari pihak lain untuk

¹⁹² Christ'l De Landtsheer, 2016, *The Psychological Profile and Leadership Style of Angela Merkel, The World's Most Powerful Woman*, Universiteit Antwerpen, hlm. 10

¹⁹³ Council on Foreign Relations, 2015, *Power Profile: Angela Merkel*, diakses dari <http://www.cfr.org/event/power-profile-angela-merkel>

¹⁹⁴ Ibid

kebijakannya merupakan kebutuhan penting bagi Merkel. Oleh sebab tersebut, Merkel mendapatkan kepercayaan yang tinggi di dalam Jerman sendiri.

Fakta uniknya adalah pemimpin perempuan pertama Jerman ini tidak mempunyai latar belakang politik dalam bidang studinya. Karir politik Merkel dimulai setelah reunifikasi Jerman dan berjalan cepat. Pada tahun 2000, Merkel menjadi ketua umum dari partai CDU. Merkel merupakan fisikawan yang kemudian berpengaruh pada caranya menyelesaikan permasalahan dan mengambil keputusan. Merkel berproses dengan sistematis, metodologis, dan berhati-hati mengambil keputusan akhir. Rasionalitas dan analisis yang cermat merupakan karakter Merkel.¹⁹⁵

Dari sisi preferensi politiknya, Merkel tidak jauh berbeda dengan pemimpin-pemimpin Jerman sebelumnya yang memprioritaskan multilateralisme.¹⁹⁶ Dalam sejarah, para Kanselir Jerman pasca Perang Dunia II melihat sistem politik adalah arena yang mendukung dilakukannya kerjasama. Budaya politik multilateralisme sudah mengakar kuat dan tetap dipraktikkan Jerman hingga masa kepemimpinan Merkel. Berakhirnya Perang Dingin dan proses globalisasi yang rumit menurut Merkel telah mengubah kondisi lingkungan keamanan. Tantangan baru muncul bagi Jerman seperti ancaman terorisme internasional, proliferasi nuklir, konflik regional dan instabilitas negara. Dimana untuk menghadapi isu-isu keamanan tersebut menurut Merkel

¹⁹⁵ Christ'l De Landtsheer op.cit

¹⁹⁶ Anne Nykanen, 2016, *Operational Code Analysis of Continuity and Change in German Federal Chancellor Angela Merkel's Foreign and European Policy*, Tampere: University of Tampere Press, hlm. 56

diperlukan kerangka kerjasama yang kuat antara negara-negara di EU dan mitra Transatlantik.¹⁹⁷

Sejak pertama kali menjabat sebagai Kanselir, Merkel menjanjikan kebijakan luar negeri yang bertumpu pada perbaikan hubungan kerjasama Transatlantik. Hal tersebut dikarenakan hubungan AS dan Jerman yang memburuk semenjak Perang Irak di tahun 2003.¹⁹⁸ Merkel membangun citra dirinya sebagai pemimpin yang mendukung hubungan yang kuat antara AS dan Eropa. Pemerintah AS dan beberapa anggota Kongres pada saat tersebut melihat pemerintahan baru Jerman sebagai sekutu utama di Eropa. Dimana AS mengakui kepemimpinan Jerman di dalam Eropa dan menaruh harapan untuk meningkatkan kerjasama AS dan Jerman di lingkungan internasional.

Merkel berusaha menjadikan Jerman sebagai salah satu mitra di garis terdepan bagi AS untuk menghadapi ancaman global.¹⁹⁹ Dalam sejarahnya, Jerman banyak bergantung pada AS untuk mempertahankan keamanan Eropa. Merkel telah melakukan langkah-langkah hubungan diplomasi Jerman-AS, menekankan nilai-nilai bersama, kebutuhan akan kerjasama yang luas kedua negara, dan juga kerjasama AS-Eropa dalam menghadapi tantangan keamanan Transatlantik. Merkel meningkatkan kerjasama di berbagai bidang termasuk ekonomi-perdagangan, kebijakan perubahan

¹⁹⁷ Anne Nykanen loc. cit hlm. 57

¹⁹⁸ Paul Belkin, 2009, German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications, Washington: Congressional Research Service hlm. 10

¹⁹⁹ Hans Binnendjik, 2016, US Partnership in A Turbulent World, California: RAND Corporation, hlm. 8

iklim, kebijakan non-proliferasi, peacekeeping dan rekonstruksi wilayah konflik internasional, dan strategi *counterterrorism*.²⁰⁰

Kepopuleran Presiden Obama di Jerman pada masa kampanye di tahun 2008 menunjukkan bahwa banyak masyarakat Jerman mengharapkan kepemimpinan baru AS yang jauh dari kesan unilateralisme seperti pemerintahan Bush. Ketika mendiskusikan beberapa tantangan global termasuk isu terorisme, Merkel melihat beberapa potensi ancaman harus ditangani melalui kerjasama antar negara.

“All of these [[challenges]] can only be mastered . . . if we act together, if we act in close partnership and coordination with our partners and friends in the United States”²⁰¹

Merkel mempunyai beberapa tema favorit untuk melakukan kerjasama dimana ia lebih menekankan pada nilai-nilai kebebasan, demokrasi, dan HAM. Hal tersebut disampaikan ketika berpidato yang pertama kali di Bundestag pada 29 Maret 2006, Merkel menetapkan bahwa strategi kebijakan luar negeri Jerman akan didasarkan pada tema-tema diatas.²⁰² Merkel melihat bahwa AS juga mempunyai nilai yang sama sehingga menjadi dasar yang baik untuk melakukan kerjasama.

“Germany and America are bound by common values – democracy. Freedom, as well as respect for the rule of law and the dignity of each and every person, regardless of their origin, skin color, creed, gender, sexual orientation or political views. It is based on these values that I

²⁰⁰ Paul Belkin op. cit

²⁰¹ Hans Binnendjik op. cit

²⁰² Christ'l De Landtsheer op.cit

wish to offer close cooperation, both with me personally and between our countries' governments".²⁰³

Motivasi Merkel untuk memimpin terutama di dorong oleh prinsip pragmatismenya. Merkel melihat keadaan sebenarnya lingkungan internasional yang terancam karena teror massif yang dilakukan ISIL. Dimana serangan terorisme telah secara brutal menyebabkan ketidakstabilan keamanan Eropa yang merupakan dampak langsung dari krisis Suriah. Oleh sebab itu mendorong Merkel untuk membuat kebijakan luar negeri dan keamanan yang tepat guna bagi Jerman untuk menyelesaikan krisis keamanan tersebut.

Posisinya di dalam politik domestik Jerman, Merkel juga mengedepankan konsensus. Pemerintahannya yang merupakan koalisi dengan partai SPD, menjadikan Merkel menerima usulan dari Menteri Luar Negeri yang berasal dari SPD untuk memberikan solidaritas kepada Perancis. Hal tersebut dilakukan untuk menjaga berlangsung koalisi dalam pemerintahan. Gaya konsenser (prioritas pada konsensus) Merkel tepat untuk digunakan berkompromi dengan partai SPD dalam pemerintahan.

Merkel mengembangkan kebijakannya penuh pertimbangan dari waktu ke waktu. Merkel menunggu konsensus publik terbentuk, menimbang pilihan politiknya, dan bekerja menuju solusi yang dapat mempertahankan kursi kepemimpinannya. Saat AS mendesak anggota Koalisi Internasional untuk lebih aktif melibatkan elemen

²⁰³ Stephen Collinson, 2017, Angela Merkel: The moral leader of the west, Portal Berita CNN, diakses dari <http://edition.cnn.com/interactive/2017/politics/state/angela-merkel-german-election/> pada 10 Desember 2017

militer di tahun 2014, Merkel merespon dengan akhirnya mengirimkan senjata ke wilayah Irak Utara tanpa terburu-buru berpartisipasi dalam serangan udara koalisinya. Keputusan tersebut adalah untuk menghindarkan dirinya dari resiko di kemudian hari.

Kemudian ketika keadaan mengharuskan Jerman untuk melibatkan elemen militer yang lebih dalam untuk memerangi ISIL, Merkel mendengarkan pendapat publik yang terbentuk pasca adanya pemberitaan *Paris Attacks* oleh media. Dimana banyak masyarakat Jerman yang mendukung Jerman melibatkan *Bundeswehr* bahkan dukungan untuk partisipasi mengikuti serangan ofensif. Merkel membawa usulan partisipasi *Bundeswehr* yang merupakan hasil diskusi dengan kabinet keamanannya ke *Bundestag*. Dapat dikatakan bahwa keputusan Merkel tersebut tergolong lambat dibandingkan negara-negara Eropa lain yang menjadi anggota pertama Koalisi Internasional sejak September 2014 telah berpartisipasi dalam serangan udara.

Hubungan personal yang dekat dengan Obama membuat kerjasama Transatlantik terjalin dengan baik seperti AS yang memasukkan Jerman dalam daftar utama aliansi ketika membentuk Koalisi Internasional. Kedekatan tersebut membuat Obama dapat sewaktu-waktu mendorong Merkel untuk lebih berpartisipasi aktif dalam Koalisi dengan melibatkan *Bundeswehr* mengikuti kampanye serangan udara. Setelah *Paris Attacks* terjadi, Merkel mengubah cara pandanginya menghadapi masalah termasuk melibatkan unsur militer. Pilihan yang dibuat Merkel masih memenuhi preferensi politik karena cara Obama memerangi ISIL termasuk dalam bentuk multilateralisme yang melibatkan banyak negara-negara di dunia.

*“Terrorism must be fought with all possible force. The Islamic State cannot be convinced with words: it must be fought with military means”*²⁰⁴

Selain itu, terorisme yang mengancam nilai-nilai liberal termasuk kebebasan, demokrasi, dan HAM dimana nilai-nilai tersebut merupakan tema favorit Merkel dalam menentukan strategi kebijakan luar negerinya. ISIL yang merebut kebebasan masyarakat di tempat dilakukannya teror dan tidak mengakui nilai demokrasi dengan mendirikan negara menggunakan sistemnya sendiri. Serta kebrutalan melakukan penyerangan pada penduduk sipil adalah pelanggaran HAM serius.

5.1.3.2 Faktor yang Mempengaruhi Kapasitas Untuk Memimpin

Kepribadian dan preferensi politik seorang pemimpin memang dapat menjadi faktor determinan dalam kebijakan luar negeri. Namun faktor-faktor dari luar pribadi pemimpin seperti kondisi yang sedang terjadi pada saat akan dibentuknya kebijakan ternyata lebih menentukan. Contohnya bagaimana respon publik terhadap pemimpin akan menentukan bagaimana karakter kepribadian pemimpin mempengaruhi pembuatan keputusan.

Angela Merkel telah menjabat sebagai Kanselir Jerman selama tiga term pada saat kebijakan *Counter Daesh* dibentuk. Selama menjabat sebagai Kanselir Jerman, *approval rating* Merkel selalu tinggi. Masyarakat Jerman selama bertahun-tahun

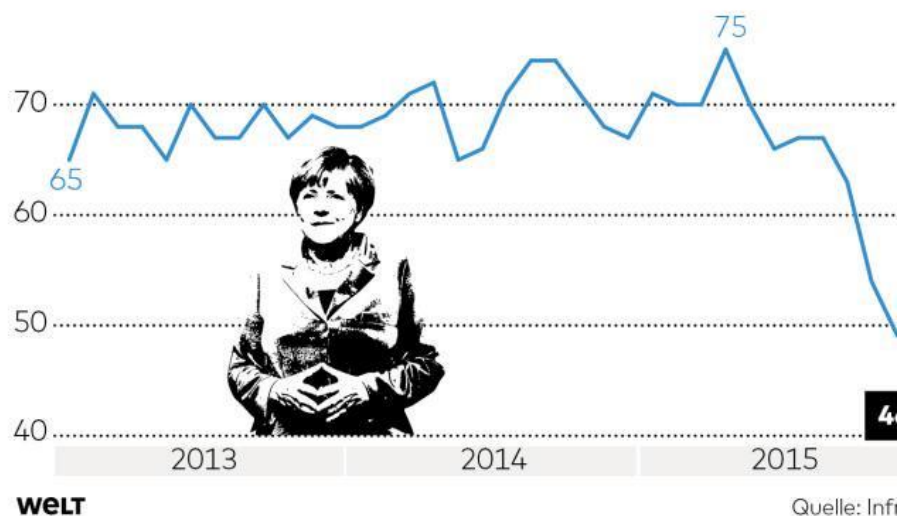
²⁰⁴ Sebastian Maier and Bruno Feuerheerd, op. cit hlm. 2

sangat menyukai Merkel sebagai pemimpin Jerman. Namun *approval rating* Merkel mengalami penurunan ketika terjadi krisis nasional pengungsi sejak Agustus 2015. Penurunan *approval rating* dikarenakan sikap Merkel yang terbuka terhadap pengungsi bertentangan dengan opini publik Jerman. Akibatnya penurunan tersebut merupakan yang terendah sejak 2011.

Gambar 5.7 Approval Rating Angela Merkel sejak 2011-2015

Zufriedenheit mit der Kanzlerin

in Prozent



Sumber: Infratest/Dimap Poll

Dari hasil *polling* diatas menunjukkan bahwa sejak awal tahun 2015 *approval rating* Merkel cenderung terus menurun hingga di bawah angka 50%. Untuk menyelamatkan *approval rating*nya maka Merkel perlu memperhatikan preferensi publik. Terlebih publik Jerman sudah dibuat kecewa dengan kebijakan *open-door* Merkel yang diakui sendiri oleh Merkel. Sehingga Merkel perlu berusaha mendapatkan kembali kepercayaan publik demi keberlangsungan karir politiknya.

Sebagai pemimpin yang membawa arah kebijakan politik Jerman, Merkel mempunyai tanggung jawab besar untuk *outcome* kebijakan luar negeri dan keamanan. Menurut Kegley, suatu krisis dapat menghindarkan pemimpin dari halangan yang biasanya menghambat kapasitas untuk mengontrol peristiwa atau melakukan perubahan kebijakan luar negeri. Krisis terorisme akhirnya mendorong Merkel untuk mencari kebijakan yang tepat termasuk dengan memecahkan tabu yang menjadi isu sensitif di dalam Jerman tersebut sendiri melalui keterlibatan elemen *Bundeswehr* di zona konflik aktif.

Ada tujuan tertentu yang ingin dicapai oleh Merkel sebagai *decision maker* yaitu mempertahankan dukungan terhadap dia dan partainya, CDU, guna mempertahankan koalisi pemerintahan dan menghadapi pemilihan selanjutnya di tahun 2017. Jika Merkel tidak mampu menangani isu ISIL yang berkaitan dengan pengungsi di Jerman, maka bukan tidak mungkin popularitas pemerintahannya akan menurun ke angka yang lebih rendah lagi atau bahkan tidak mampu mempertahankan pemerintahan *Grand Coalition*. Turunnya dukungan terhadap CDU dan dirinya akan mempengaruhi elektabilitas dalam pemilihan selanjutnya.

Angela Merkel dan pemerintahannya harus merumuskan kebijakan yang memuaskan berbagai pihak untuk menyelamatkan dukungan terhadap dirinya dan partainya tetap stabil. Apalagi pada saat tersebut terdapat kehadiran partai *far-right* AfD yang dari hari ke hari semakin mendapat banyak dukungan dari masyarakat Jerman setelah kebijakan *open door* Merkel. Dukungan dari masyarakat menempatkan

AfD pada posisi menduduki sebagian parlemen di beberapa negara bagian Jerman. Fakta tersebut menyebabkan keberlangsungan pemerintahan Merkel dan peluang CDU kembali menguasai parlemen Bundestag menjadi terancam.

Sehingga untuk menyelamatkan posisinya dan partainya sebagai pemimpin dalam parlemen, Merkel perlu menyelesaikan isu insecurities di Jerman. Dengan membuat kebijakan yang dapat membantu menyelesaikan krisis pengungsi di Jerman sehingga dapat menyelesaikan keresahan warga Jerman dan mengamankan posisi Merkel dan partainya dalam pemerintahan. Yaitu membentuk kebijakan *Counter Daesh* karena kebijakan ini berkaitan langsung dengan krisis pengungsi yang terjadi di Jerman. Pengungsi melarikan diri karena wilayahnya direbut oleh ISIL dan keadaan politik domestik yang tidak stabil karena perang sipil. Menyelesaikan permasalahan ISIL di Irak dan Suriah akan menciptakan stabilitas kawasan dan pengungsi dapat kembali ke wilayah asalnya. Sehingga akan menyelesaikan juga permasalahan keamanan dalam domestik Jerman sendiri.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Penelitian yang telah penulis lakukan membuktikan bahwa penelitian ini menghasilkan Hipotesis kerja (H_1). Hipotesis kerja merupakan hipotesis yang menyatakan adanya hubungan antara variabel independen dan variabel dependen yang diteliti. Penelitian ini berhasil membuktikan bahwa kebijakan *Counter Daesh* Jerman dipengaruhi oleh determinan-determinan yang terdapat pada tiga level analisis. Yaitu pada level kondisi global, level karakteristik internal aktor (negara), dan level pemimpin. Namun kondisi yang terjadi pada saat dirumuskannya kebijakan *Counter Daesh* membuat hanya satu faktor yang berperan signifikan untuk mendorong dikeluarkannya kebijakan yakni peran politik domestik dalam pemerintahan Jerman.

Pada level kondisi global, faktor yang menjadi determinan ada dua yaitu polaritas dan polarisasi dan posisi geostrategis Jerman. Polaritas dan polarisasi di wilayah Irak dan Suriah menciptakan hadirnya dua kubu internasional yang saling bertentangan. Jerman sebagai negara kekuatan menengah berada pada salah satu kubu yaitu Koalisi Internasional dengan *great powers* yang menjadi pusatnya adalah Perancis, Inggris, dan AS. Dikarenakan Koalisi Internasional merupakan blok aliansi yang kuat akan penggunaan militer, sedangkan Jerman menjadi negara menengah yang

mengelilingi aliansi, maka tindakan yang dilakukan Jerman cenderung didikte atau dipengaruhi oleh negara *great powers*.

Dari faktor letak geostrategis Jerman, dikarenakan posisi geografis Perancis berbatasan langsung dengan Jerman, diterjemahkan oleh pemerintah Jerman menjadi posisi yang kurang menguntungkan. Ancaman terorisme melalui ledakan Paris membuktikan bahwa ISIL sudah tidak lagi menjadikan batas fisik suatu negara menjadi hambatan. Sehingga kemudian dianggap pemerintah Jerman karena letak negaranya yang banyak berbatasan dengan negara lain, peluang ancaman terorisme akan lebih besar.

Dari faktor kapabilitas militer adanya dukungan dari Bundeswehr sebagai kekuatan militer di Jerman. Dari segi kepemilikan teknologi pengintaian melalui udara, Jerman unggul. Sehingga pihak-pihak yang beraliansi dengan Jerman memerlukan teknologi tersebut. Dalam tren konflik, kebutuhan data yang akurat melalui teknologi pengintaian mengalami permintaan yang tinggi. Oleh karena itu, sebagai bentuk solidaritas terhadap aliansi, Jerman melibatkan kapabilitas militer terbaiknya.

Kepentingan ekonomi yang dimiliki Jerman baik di dalam domestik, pasar eropa, dan rute-rute ekspor menuju negara Timur Tengah mendorong Jerman untuk berpartisipasi memerangi ISIL. Hal ini disebabkan teror ISIL telah berdampak cukup merugikan bagi Jerman terutama setelah serangan di Paris. Padahal Jerman merupakan negara yang sangat bergantung pada kekuatan ekonomi. Sehingga untuk mencapai

kepentingan ekonominya, Jerman perlu menyelesaikan sumber-sumber yang menjadi ancaman bagi perekonomiannya.

Dari kondisi politik domestik di Jerman, sebagai negara demokrasi maka manuver partai politik dan preferensi publik serta peran media menjadi pengaruh sentral dalam pembuatan kebijakan luar negeri Jerman termasuk *Counter Daesh* ini. Krisis pengungsi Timur Tengah menjadi isu yang banyak di sorot bagi media Jerman dan menciptakan masalah krusial bagi masyarakat Jerman. Dikarenakan latar belakang pengungsi yang sebagian besar dari Suriah membuka potensi adanya militan ISIL yang turut menyamar menjadi pengungsi. Ditambah fenomena serangan teroris menjadi momentum yang akhirnya membuat krisis pengungsi menjadi kompleks mempengaruhi perpolitikan Jerman.

Yang mana krisis pengungsi membawa elektabilitas partai politik yang berkuasa di Jerman menjadi dipertaruhkan. Dan turut mempengaruhi dukungan bagi Kanselir Jerman sendiri yang merupakan determinan di level pemimpin. Dari determinan birokrasi di Jerman, dua departemen yang bertanggung jawab menentukan kebijakan luar negeri Jerman dijabat oleh Menteri yang pro dengan partisipasi aktif Jerman dalam urusan luar negeri termasuk tidak membatasi penggunaan militer. Sehingga menjadi salah satu faktor pendukung partisipasi Bundeswehr untuk misi intervensi melawan ISIL.

Kondisi yang terjadi pada saat dirumuskannya kebijakan Counter Daesh adalah adanya dinamika perpolitikan Jerman yang tidak stabil karena isu keamanan. Baik

keamanan domestik yaitu adanya krisis pengungsi, dan keamanan internasional dengan adanya peningkatan ancaman terorisme di Eropa. Kedua isu keamanan ini secara tidak langsung mempengaruhi pemerintahan Kabinet Merkel dan kapabilitas Merkel sendiri sebagai pengambil kebijakan.

6.2 Saran

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penelitian ini masih jauh dari kesan penelitian yang baik. Menurut penulis, penelitian ini memiliki cakupan berbagai aspek yang sangat luas dan kurang memiliki analisis yang mendalam. Dikarenakan teori yang dipilih oleh penulis menggunakan determinan pada tiga level analisis. Oleh sebab itu saran dari penulis untuk penelitian selanjutnya adalah pemilihan teori yang memang menawarkan *framework* untuk penelitian jenis *in-depth*. Sehingga dapat menganalisis lebih jauh faktor yang paling determinan dalam studi kasus. Dan membantu mencegah terjadinya keluasan fokus.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Artikel, Dokumen Resmi Negara

- Ansorg, Nadine dan Felix Haass. 2016. Country Profile: Germany, German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Baumann, Rainer dan Gunther Helmann. 2001. Germany and The Use of Military Force: Total War, The Culture of Restraint, and The Quest for Normality. Universitat Frankfurt Press.
- Belkin, Paul. 2009. German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications. Washington: Congressional Research Service.
- Binnendjik, Hans. 2016. US Partnership in A Turbulent World. California: RAND Corporation.
- Britz, Malena. 2016. Developments in Security Policy European and US Consideration Regarding The War in Iraq. Swedish Defense University Press.
- Cirlig, Carmen Christina. 2015. The International Coalition to Counter ISIL/Daesh. European Parliamentary Research Service.
- De Landtsheer, Christ'l. 2016. The Psychological Profile and Leadership Style of Angela Merkel The World'd Most Powerful Woman. Universitiet Antwerpen
- Deutscher Bundestag. 2015. Antrag der Bundesregierung
- Dunning, Michael. 2016. Established and Outsiders: Brutalisation Processes and the Development of Jihadist Terrorist. GESIS Historical Social Research Vol. 41 No. 3
- Eldin, Lubna Safey dan Ahmad Sadek, 2016, Russia's Resurgence in Syria: A New Cold War?, The American University in Cairo Press.
- Faleg Giovanni. 2015. European Security after the Paris Attacks, CEPS.
- Federal Ministry of Defense. 2006. White Paper 2006 on German Security Policy and The Future of Bundeswehr.
- Hanisch, Michael. 2015. German Foreign and Security Policy: determinants of German military engagement in Africa since 2011. California: Calhoun

- Helwig, Niklas. 2016. Europe's New Political Engine Germany's Role in The EU's Foreign and Security Policy. The Finish Institute of International Affairs.
- Institute for Economic Peace. 2016. Global Terrorism Index 2016 Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. Maryland: Institute for Economic Peace.
- Jeffery, Charlie dan Charless Less (ed.). 2004. Germany and the use of force. Manchester University Press.
- Kaarbo, Juliet. 2012. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. CQ Press: SAGE
- Kegley, Charles dan Gregory Raymond. 2009. The Global Future: A Brief Introduction to Global Politics 3rd Edition. Boston: Wadsworth Publishing Cengage Learning.
- Liebig, Sarah. 2015. The German Army at a Crossroads of Modernization. The University of San Francisco Press.
- Mas'oed, Mochtar. 1990. Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi, Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Meier, Sebastian dan Bruno Feuerheerd. 2016. Germany's Foreign Policy and Security Policy in Syria and Iraq 2011-2016. Dirasat.
- McInnis, Kathleen. 2016. Coalition Contributions to Countering the Islamic State. Congressional Research Service.
- Mills, Claire. 2017. ISIS/Daesh: The Military Response in Iraq and Syria. House of Commons Library.
- Neack, Laura. 2003. The New Foreign Policy: US and Comparative Foreign Policy in the 21st Century. Lanham: MD Rowman & Littlefield.
- Neu, Viola. 2013. Bundestag Elections in Germany. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung.
- Nykanen, Anne. 2016. Operational Code Analysis of Continuity and Change in German Federal Chancellor Angela Merkel's Foreign and European Policy. Tampere: University of Tampere Press.
- Peifer, Douglas. 2016. Why Germany Won't Dropping Bombs on Syria, Iraq, or Mali. Foreign Policy Research Institute.

- Rosenau, James N, dkk. 1979. World Politics: An Introduction. New York: The Free Press.
- Roth, Michelle dkk. 2015. Global Trends 2015 Prospects for World Society. Bonn: Stiftung Entwicklung und.
- Shapiro, Jacob. 2017. Coalitions and the Battle Against Islamic State. Geopolitical Futures.
- Selim, Gamal M. 2016. The Syrian Crisis and The Dynamics of a New Cold War. The British University in Cairo Press.
- Tian, Nan dkk. 2016. Trends in World Military Expenditure. SIPRI
- Turhan, Ebru. 2013. German Federal Elections: Key Determinants and Implications for German-Turkish Policy. Istanbul: Istanbul Policy Center (IPC)
- USGAO. 2017. Countering ISIS and Its Effect. Washington D.C: US Government.
- Wittkopf, Eugene R dkk. 2008. American Foreign Policy Pattern and Process 7th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Cengage Learning.

Website / Online

- Anonim. 2017. At a Glance Geography & Climate. Facts about Germany. Diakses dari <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en/categories/glance/geography-climate>
- BBC. 2005. Germany's Political Parties. Diakses dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4219274.stm>
- BBC. 2015. Islamic State: Where Countries Stand. Portal Berita BBC. Diakses dari <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29074514>
- BBC. 2015. Who goes to German Pegida 'anti-Islamisation' rallies?, diakses dari <http://www.bbc.com/news/world-europe-30776182>
- Berentsen, William H. dkk. 2017. Germany. Britannica. Diakses dari <https://www.britannica.com/place/Germany>
- Borger, Sebastian. 2015. Has Xenophobia Risen in Modern Germany?, diakses dari <http://www.bbc.com/news/world-europe-30817271>

- Borrudd, Gabriel. 2015. Global Arms Exports on rise: SIPRI. Portal Berita Deutsche Welle. Diakses dari <http://www.dw.com/en/global-arms-exports-on-rise-sipri/a-18317473>
- Bundeskanslerin. No Date. Tasks of the Federal Chancellor. Website Resmi Kanselir Jerman. Diakses dari https://www.bundeskanslerin.de/Webs/BKIn/EN/Chancellery/Tasks_of_the_Chancellor/tasks_of_the_chancellor_node.html;jsessionid=2E4BB544F9AA71E2DA27095EC47C1EA3.s2t2
- Bundestrat. No Date. Organisation. Website Resmi Bundestrat. Diakses dari https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/organisation-en-node.html;jsessionid=4CC683B66440C72BA1B0AC5C4CC3F3C8.1_cid349
- Bundesverfassungsgericht. No Date. The Court's Role. Website Resmi Mahkamah Konstitusi Federal Jerman. Diakses dari http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html
- Bundeswehr. 2017. Large Unit of The Bundeswehr. Portal Resmi Bundeswehr. Diakses dari https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/streitkraefte/soldaten/waffen_grossgeraet/grossgeraet/
- Bundeswehr. 2017. Operation Counter Daesh. Portal Resmi Bundeswehr. Diakses dari <http://www.bundeswehr.de/OCD>
- Bundeswehr. 2017. Syria and Iraq: fight against ISIS. Portal Resmi Bundeswehr. Diakses dari <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/einsaetze/syrien/>
- Bundeswehr. 2017. The History of the Bundeswehr. Portal Resmi Bundeswehr. Diakses dari <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/streitkraefte/grundlagen/geschichte/>
- Bundeswehr. No Date. Use of the Bundeswehr in the fight against the "IS" over Syria/Iraq. Portal Resmi Bundeswehr. Diakses dari http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze/syrien/

- Centre for European Reform. 2015. Merkel after Paris. Diakses dari <http://www.cer.eu/insights/merkel-after-paris>
- Chambers, Madeline. 2015. More Assertive Germany Considers Bigger Army as Syria vote looms. Portal Berita Reuters. Diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-germany/more-assertive-germany-considers-bigger-army-as-syria-vote-looms-idUSKBN0TM25A20151203>
- Chase, Jefferson. 2017. German arms exports-what you need to know. Portal Berita Deutsche Welle. Diakses dari <http://www.dw.com/en/german-arms-exports-what-you-need-to-know/a-41160691>
- CIA. 2017. The World Factbook: Germany. Website Resmi CIA. Diakses dari <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>
- CNN. 2017. Mapping ISIS Attacks Around The World. Portal Berita CNN. Diakses dari <http://edition.cnn.com/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world/index.html>
- Collignon, Stefan. 2011. Germany's Strategic Interest. Social Europe. Diakses dari <http://www.socialeurope.eu/germanys-strategic-interest/>
- Collinson, Stephen. 2017. Angela Merkel: The moral leader of the west. Portal Berita CNN. Diakses dari <http://edition.cnn.com/interactive/2017/politics/state/angela-merkel-german-election/>
- Council on Foreign Relations. 2015. Power Profile: Angela Merkel. Diakses dari <http://www.cfr.org/event/power-profile-angela-merkel>
- Deutsche Welle. 2015. German government defends decision to join fight against 'IS'. Portal Berita Deutsche Welle. Diakses dari <http://www.dw.com/en/german-government-defends-decision-to-join-fight-against-is/a-18878765>
- Deutscher Bundestag. No Date. Election of Members of German Bundestag. Website Resmi Bundestag. Diakses dari https://www.bundestag.de/en/parliament/elections/electionresults/election_mp/245694

- Deutscher Bundestag. No Date. Function and role. Website Resmi Bundestag.
Diakses dari <https://www.bundestag.de/en/parliament/function?url=L2VuL3BhcmxpYW11bnQvZnVuY3Rpb24vMTk3NjA4&mod=mod454186>
- Ehni, Ellen. 2015. Majority for Syria Mission. ARD DeutschlandTrend. Diakses dari <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-455.html>
- Global Security Org., No Date. German Military Spending. Diakses dari <http://globalsecurity.org/military/world/europe/de-budget>
- Hanelt, Christian P. 2015. The International Response to Crisis in the Middle East: A German Approach. Bertelsmann Foundation. Diakses dari <http://www.bfna.org/research/the-international-response-to-crisis-in-the-middle-east-a-german-approach/>
- Johnston, Karin L. 2015. A New Assertiveness Germany wades into the Syrian conflict with vote for anti-ISIS military mission. AICGS. Diakses dari <http://www.aicgs.org/issue/a-new-assertiveness/>
- Kastl, Florian. 2017. Political System in Germany. Smarter Germany. Diakses dari <https://smartergerman.com/german-politics/quick-overview-political-system-germany/>
- Knight, Ben. 2015. Weapons go to Conflict Zones The Money Comes to Germany. Portal Berita Deutsche Welle. Diakses dari <http://www.dw.com/en/weapons-go-to-conflict-zones-the-money-comes-to-germany/a-18798104>
- Kundnani, Hans. 2016. Merkel and Whose Army?. Foreign Policy. Diakses dari <http://foreignpolicy.com/2016/12/13/merkel-and-whose-army-germany-military-nato/>
- Kurbjuweit, Dirk. 2016. Der Spiegel, Germany Enters a Dangerous New Political Era, <http://www.spiegel.de/international/germany/how-the-refugee-crisis-has-change-german-politics-a-1081023.html>
- Nath, Trevir. 2015. Is Germany Carrying The European Economy?. Investopedia. Diakses dari <https://www.investopedia.com/articles/investing/041515/germany-carrying-european-economy.asp>

- Praesident. No Date. Role and Function. Website Resmi Presiden Jerman. Diakses dari http://www.bundespraesident.de/EN/Role-and-Functions/ConstitutionalBasis/ConstitutionalBasis-node.html;jsessionid=6A671230F6E50C064D899C3201C8C476.2_cid378
- Regev, Dana. 2016. Should Germany stop exporting arms to Saudi Arabia?. Portal Berita Deutsche Welle. Diakses dari <http://www.dw.com/en/should-germany-stop-exporting-arms-to-saudi-arabia/a-18958067>
- Sahloul, Adam. 2017. AfD's Rise Puts Xenophobia Front and Center in Germany, diakses dari <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/afd-s-rise-puts-xenophobia-front-and-center-in-germany>
- Strack, Christoph. 2015. Germany's political response to the Paris attacks. Portal Berita Deutsche Welle. Diakses dari <http://www.dw.com/en/germanys-political-response-to-the-paris-attacks/a-18865594>
- Strickland, Patrick. 2016. The rise of Germanys's anti-refugee right, diakses dari <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/03/rise-germany-anti-refugee-160331123616349.html>
- The Guardian. 2014. Russia and China veto UN Move to Refer Syria to International Criminal Court. Diakses dari <https://www.theguardian.com/world/2014/may/22/russia-china-veto-un-draft-resolution-refer-syria-international-criminal-court>
- Travel.State.Gov. No Date. Schengen. U.S Department of State Bureau of Consular Affairs. Diakses dari <https://travel.state.gov/content/travel/en/international-travel/before-you-go/schengen.html>
- The World Post. 2016. Germans Are Turning Sour on Angela Merkel. Diakses dari https://www.huffingtonpost.com/entry/angela-merkel-approval-ratings_us_56b35e43e4b08069c7a62cb1
- Vick, Karl dan Simon Shuster. 2015. Person of The Year: Angela Merkel. Portal Resmi Majalah Time. Diakses dari <http://time.com/time-person-of-the-year-2015-angela-merkel/>
- Wagner, Daniel dan Giorgio Cafier. No Date. Germany's Arms Sales and The Middle East. Berggruen Institute. Diakses dari

https://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/germanys-arms-sales-and-t_b_3803403.html

Werkhauser, Nina. 2015. How German Tornado jets can help the anti-IS alliance in Syria. Diakses dari <http://www.dw.com/en/how-german-tornado-jets-can-help-the-anti-is-alliance-in-syria/a-18878778>

DAFTAR LAMPIRAN

Antrag

der Bundesregierung

Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS auf Grundlage von Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union sowie den Resolutionen 2170 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt dem von der Bundesregierung am 1. Dezember 2015 beschlossenen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS zu.

Die vorgesehenen Kräfte können eingesetzt werden, solange die völkerrechtlichen Voraussetzungen und die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2016.

2. Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte erfolgt im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes.

Der Einsatz erfolgt in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben für Auslandseinsätze der Bundeswehr.

Durch den vorgesehenen Einsatz deutscher Streitkräfte unterstützt die Bundesrepublik Deutschland Frankreich, Irak und die internationale Allianz in ihrem Kampf gegen den IS auf der Grundlage des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat mit Resolution 2170 (2014) vom 15. August 2014 und Resolution 2199 (2015) vom 12. Februar 2015 sowie mit Resolution 2249 (2015) vom 20. November 2015 wiederholt festgestellt, dass von der Terrororganisation IS eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ausgeht.

Mit Resolution 2249 (2015) vom 20. November 2015 hat er die Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage sind, aufgefordert, unter Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Charta der Vereinten Nationen sowie der internationalen Menschenrechtsnormen, des Flüchtlingsvölkerrechts und des humanitären Völkerrechts, in dem unter der Kontrolle von IS stehenden Gebiet in Syrien und Irak alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, ihre Anstrengungen zu verstärken und zu koor-

dinieren, um terroristische Handlungen zu verhüten und zu unterbinden, die insbesondere vom IS und von anderen terroristischen Gruppen begangen werden, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als solche benannt wurden, und den sicheren Zufluchtsort zu beseitigen, den sie in erheblichen Teilen Iraks und Syriens geschaffen haben.

Nach den von der Terrororganisation IS begangenen Angriffen auf Paris am 13. November 2015 hat sich mit Frankreich erstmals ein EU-Mitgliedstaat auf die in Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union verankerte Beistandsklausel berufen. Auf dem Treffen des Rates der EU für Außenbeziehungen im Format der EU-Verteidigungsminister in Brüssel am 17. November 2015 haben alle Mitgliedstaaten einhellig den französischen Antrag nach Artikel 42 Absatz 7 des EU-Vertrags unterstützt und ihre Solidarität und ihren Beistand zugesichert.

Im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Terrororganisation IS formierte sich 2014 eine breite Allianz, der inzwischen über 64 Staaten angehören und die sich einem international multidimensionalen Ansatz verpflichtet fühlt.

Deutschland war, wie Frankreich, von Beginn an Teil dieser Allianz und hat eine verantwortliche Position im Rahmen der Stabilisierungsbemühungen übernommen. Deutschland hat in diesem Rahmen bereits umfangreiche Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe im Nordirak sowie zivile Unterstützung im Irak und in Syrien geleistet. Die Bundesregierung beabsichtigt, diese auch weiter fortzusetzen.

Beginnend im September 2014 haben mehrere mit Deutschland verbündete oder partnerschaftlich verbundene Staaten (USA, Australien, Vereinigtes Königreich, Frankreich) die durch den IS von syrischem Staatsgebiet ausgehenden Angriffe auf Irak zum Anlass genommen, Irak – auf dessen Ersuchen hin – in Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung im Sinne von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen militärischen Beistand zu leisten. In diesem Zusammenhang werden auch militärische Maßnahmen auf syrischem Gebiet durchgeführt, da die syrische Regierung nicht in der Lage und/oder nicht willens ist, die von ihrem Territorium ausgehenden Angriffe durch den IS zu unterbinden. Insoweit als vom IS eine Bedrohung für andere Staaten selbst ausgeht, nehmen diese darüber hinaus ihr Recht auf individuelle Selbstverteidigung wahr. Dieses Vorgehen wurde dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch die genannten Staaten angezeigt.

Das Vorgehen gegen den IS in Wahrnehmung des kollektiven Selbstverteidigungsrechts gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen ist von der Resolution 2249 (2015) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen umfasst. Soweit die kollektive Selbstverteidigung zu Gunsten von Frankreich geleistet wird, erfolgen die militärischen Beiträge Deutschlands zusätzlich in Erfüllung der EU-Beistandsklausel nach Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union.

3. Auftrag

Der deutsche Beitrag dient dem Kampf gegen den Terrorismus im Rahmen der Allianz gegen den IS und zur Unterstützung insbesondere Frankreichs, Iraks und der internationalen Allianz in ihrem Kampf gegen den IS durch Bereitstellung von Luftbetankung, Aufklärung (insbesondere luft-, raum- und seegestützt), seegehendem Schutz und Stabpersonal zur Unterstützung. Für die beteiligten Kräfte der Bundeswehr ergeben sich hieraus folgende Aufgaben:

- Einsatzunterstützung durch Luftbetankung,
- Begleitschutz und Beitrag zur Sicherung des Marineverbandes,
- See- und Luftraumüberwachung,
- Aufklärung,

- Austausch und Abgleich gewonnener Lageinformationen mit weiteren Akteuren der internationalen Allianz gegen den IS im Rahmen des Auftrags,
- Wahrnehmung von Verbindungs-, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben gegenüber Hauptquartieren der multinationalen Partner und im Rahmen der internationalen Allianz gegen den IS,
- Gewährleistung von Führungs-, Verbindungs-, Schutz- und Unterstützungsaufgaben für die Durchführung des Einsatzes deutscher Kräfte, dabei ggf. auch Rettung und Rückführung isolierten Personals.

4. Einzusetzende Fähigkeiten

Für die deutsche Beteiligung zur Unterstützung Frankreichs, des Iraks und der internationalen Allianz zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch den IS werden folgende militärische Fähigkeiten bereitgestellt:

- Führung,
- Führungsunterstützung,
- Aufklärung,
- militärisches Nachrichtenwesen,
- logistische, sanitätsdienstliche und sonstige Unterstützung,
- Sicherung und Schutz, ggf. Rettung und Rückführung isolierten Personals,
- sanitätsdienstliche Versorgung.

Weiterhin werden Kräfte in den Hauptquartieren, Verbindungselementen und militärischen Stäben multinationaler Partner und der internationalen Allianz im Kampf gegen den IS eingesetzt, soweit dies zur Auftragserfüllung angezeigt ist.

5. Ermächtigung zu Einsatz und Dauer

Die Bundesministerin der Verteidigung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen die unter Nummer 4 genannten Fähigkeiten einzusetzen.

Das Mandat ist bis zum 31. Dezember 2016 befristet.

6. Status und Rechte

Status und Rechte der eingesetzten Kräfte richten sich nach dem Völkerrecht, insbesondere der Charta der Vereinten Nationen und dem anwendbaren humanitären Völkerrecht sowie den zwischen Deutschland und anderen Staaten getroffenen bzw. zu treffenden Vereinbarungen hinsichtlich Stationierungen, Versorgung, Koordinierung der Einsatzdurchführung und Regeln für den Einsatz.

Die eingesetzten Kräfte haben zur Durchsetzung ihrer Aufträge das Recht zur Anwendung militärischer Gewalt. Die Anwendung militärischer Gewalt durch deutsche Einsatzkräfte erfolgt auf der Grundlage des Völkerrechts und wird durch geltende Einsatzregeln spezifiziert. Das umfasst den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz eigener Kräfte, anderer Partner im Kampf gegen den IS sowie zur Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt in jedem Fall unberührt.

7. Einsatzgebiet

Der Einsatz deutscher Streitkräfte erfolgt vorrangig im und über dem Operationsgebiet der Terrororganisation IS in Syrien sowie auf dem Territorialgebiet von Staaten, von denen eine Genehmigung der jeweiligen Regierung vorliegt, sowie im Seegebiet östliches Mittelmeer, Persischer Golf, Rotes Meer und angrenzende Seegebiete.

Darüber hinaus kann auch eine begrenzte Anzahl deutscher Soldatinnen und Soldaten in Stäben anderer Staaten und der internationalen Allianz erfolgen, von denen eine Genehmigung der jeweiligen Regierung vorliegt.

8. Personaleinsatz

Für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Unterstützung Frankreichs, des Irak und der internationalen Allianz zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch den IS können insgesamt bis zu 1 200 Soldatinnen und Soldaten mit entsprechender Ausrüstung eingesetzt werden.

Für Phasen der Herstellung der personellen, materiellen und infrastrukturellen Einsatzbereitschaft sowie zum Aufwuchs des Einsatzkontingentes und der entsprechenden Maßnahmen zur Rückverlegung, im Rahmen von Personalwechselln und Notsituationen darf die Personalobergrenze vorübergehend überschritten werden. Hierüber ist der Bundestag zu unterrichten.

Es können eingesetzt werden:

- Berufssoldatinnen und Berufssoldaten,
- Soldatinnen und Soldaten auf Zeit,
- freiwillig Wehrdienst Leistende,
- Reservendienstleistende, die ihre Bereitschaft erklärt haben, an besonderen Auslandsverwendungen teilzunehmen.

Bei dem Einsatz handelt es sich um eine besondere Auslandsverwendung im Sinne des § 56 des Bundesbesoldungsgesetzes und des § 63c des Soldatenversorgungsgesetzes.

9. Finanzierung

Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte am Kampf gegen den IS werden für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2016 voraussichtlich insgesamt rund 134 Mio. Euro betragen. Die einsatzbedingten Zusatzausgaben werden aus dem Einzelplan 14 Kapitel 14 01 Titelgruppe 08 geleistet werden. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben wurde im Bundeshaushalt 2016 Vorsorge getroffen.

Begründung

Die Anschläge in Tunesien, der Türkei, im Libanon, gegen Russland und insbesondere in Paris haben gezeigt, dass die Terrororganisation sogenannter „Islamischer Staat“ (IS) weit über die derzeit von ihr kontrollierten Gebiete in Syrien und im Irak hinaus eine globale Bedrohung für Frieden und Sicherheit darstellt. Mit den Anschlägen in Paris hat der IS Frankreich und die freiheitliche Werteordnung Europas direkt angegriffen.

Der IS stellt aufgrund seiner extremistisch-salafistischen Gewaltideologie, seiner terroristischen Handlungen, seiner anhaltenden schweren, systematischen und ausgedehnten Angriffe auf Zivilpersonen sowie seiner Anwerbung und Ausbildung ausländischer Kämpfer eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar.

Der bewaffnete Angriff auf Frankreich galt der Lebensweise und den Werten, die alle Bürger Europas teilen. Die Berufung auf die Beistandsklausel des EU-Vertrags ist nicht nur ein Ersuchen um den Beistand der EU-Mitgliedstaaten. Sie ist auch ein klares europapolitisches Signal und ein Appell an die EU-Mitgliedstaaten, sich dieser gemeinsamen Bedrohung geschlossen und geeint entgegenzustellen.

Der IS bedroht dabei die Werte muslimischer Gemeinschaften ebenso wie die der westlichen Welt. Dies kommt auch in den Resolutionen des VN-Sicherheitsrates deutlich zum Ausdruck. Eine Rhetorik, die den Kampf gegen IS als einen Kampf des „Westens“ gegen „die Muslime“ darzustellen versucht, geht an den Realitäten vorbei. Auch die islamischen Staaten der Region sind aktiv im Kampf gegen den IS engagiert.

Der Bedrohung durch den IS kann nur im Rahmen einer umfassenden politischen Lösung erfolgreich und nachhaltig begegnet werden. Hierfür wurden im Irak mit der inklusiven Regierungsbildung durch Premierminister Al Abadi bereits im Sommer 2014 die Voraussetzungen geschaffen. In Syrien bedarf es hierfür noch eines politischen Prozesses, der auf Grundlage des Genfer Communiqués vom 30. Juni 2012 zu einer ernsthaften politischen Transition führt. Durch die Gespräche in Wien, mit denen erstmalig alle internationalen und regionalen Akteure gemeinsam an einen Tisch gekommen sind, besteht eine ernstzunehmende Chance, einen solchen politischen Prozess auf den Weg zu bringen. Die Bundesregierung arbeitet eng mit dem Sondergesandten der Vereinten Nationen, Staffan de Mistura, und ihren internationalen Partnern daran, diesen Prozess zum Erfolg zu führen.

Die deutsche militärische Unterstützung ist somit eingebettet in einen breiten politischen Ansatz, der von der großen Mehrheit der Staatengemeinschaft getragen wird und der auf politischer, diplomatischer, humanitärer, entwicklungspolitischer, militärischer und rechtsstaatlicher Ebene wirkt. Dieser Ansatz hat zum Ziel, den IS einzudämmen und den Irak so zu stabilisieren, dass alle Bevölkerungsgruppen angemessen eingebunden werden und durch diplomatische Bemühungen auf internationaler Ebene eine nachhaltige politische Befriedung Syriens und der Region zu erreichen.

Die deutschen Behörden arbeiten in der Terrorismusbekämpfung bereits sehr eng und in einem breiten Spektrum von Maßnahmen mit Frankreich zusammen. Der Kampf gegen den Terrorismus verlangt den Einsatz aller Instrumente staatlichen Handelns. Der Kampf gegen IS bedarf eines breiten politischen Ansatzes und – in der gegenwärtigen Situation in den vom IS kontrollierten Gebieten in Syrien und im Irak – auch militärischer Mittel, die eine weitere Ausbreitung des Terrors eindämmen und den IS wirksam bekämpfen können.

Deutschland ist bereits engagiert, ganz konkret durch die Ausbildung und Ausrüstung der kurdischen Sicherheitskräfte im Nord-Irak. Ihr militärischer Erfolg von Sinjar (13. November 2015) zeigt, dass der IS gut ausgebildeten und ausgerüsteten, koordiniert vorgehenden Kräften unterlegen ist. Deutschland übernimmt bereits jetzt im Rahmen der internationalen Allianz gegen den IS bei der Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte eine führende Rolle bei der Koordinierung der militärischen Ausbildung.

Vor dem Hintergrund der Anschläge von Paris bittet Frankreich um weitere Unterstützung im Kampf gegen den IS in dessen Kerngebiet Irak und Syrien. Deutschland unterstützt unmittelbar durch Bereitstellung von Aufklärungsmitteln (insbesondere Aufklärungsflugzeuge vom Typ RECCE Tornado). So können auch grenzüberschreitende Bewegungen der IS-Kämpfer erkannt sowie die tatsächliche Größe des Operations- und Einflussgebietes der Terrororganisation IS aufgeklärt werden. Deutschland wird darüber hinaus mit Tankflugzeugen zur Luft-zu-Luft-Betankung, einer Fregatte als Begleitschutz für den französischen Flugzeugträger sowie Personal in Stäben und Hauptquartieren unterstützen. Mit diesen Maßnahmen leisten wir insgesamt einen wirkungsvollen Beitrag im Rahmen der Allianz gegen den internationalen Terrorismus.

Neben den unmittelbaren Unterstützungsleistungen im Kampf gegen den IS wird Deutschland die französischen Streitkräfte durch die Übernahme von stärkerer Verantwortung in Mali sowie durch die Bereitstellung medizinischer Soforthilfe bei eventuellen weiteren Großschadensereignissen in Frankreich entlasten. Auch dies ist ein sichtbares Zeichen unserer Solidarität und Verlässlichkeit im Sinne der Beistandsverpflichtung nach Artikel 42 Absatz 7 EU-Vertrag.

Die direkte Beteiligung am Kampf gegen IS stellt insgesamt eine Intensivierung unseres sicherheitspolitischen Engagements in der Region dar.

Die internationalen Bemühungen im Kampf gegen den IS werden von einer breiten internationalen Koalition getragen, die sich 2014 in Reaktion auf die territoriale Expansion der IS herausgebildet hat und der auch Deutschland angehört. Sie umfasst 64 Staaten und verfolgt eine umfassende Strategie mit den Handlungslinien Militär, Unterbrechung der Finanzströme, Unterbrechung des Zulaufs von ausländischen Kämpfern, Kommunikationsstrategie und Stabilisierung. Deutschland beteiligt sich in allen fünf Bereichen an den entsprechenden Arbeitsgruppen der internationalen Allianz gegen den IS, einschließlich der Arbeitsgruppe Militär, und führt gemeinsam mit den Vereinigten Arabischen Emiraten den Vorsitz der zivilen Arbeitsgruppe Stabilisierung, welche die Stabilisierung der vom IS befreiten Gebiete in Syrien und Irak zum Ziel hat. Durch Unterstützung der lokalen Behörden soll damit der Grundstein für dauerhafte Stabilität und Sicherheit gelegt werden. Die Arbeitsgruppe konzentriert sich auf schnell wirksame Maßnahmen, welche die Voraussetzungen für die Rückkehr von Binnenvertriebenen und für den Wiederaufbau schaffen.

Deutschland ist, was konkrete Stabilisierungsmaßnahmen und die Bemühungen um einen politischen Rahmen angeht, somit schon jetzt ein zentraler Akteur. Für 2016 plant die Bundesregierung eine deutliche Erhöhung der für diesen Zweck verfügbaren Mittel. Stabilisierungsmaßnahmen erfolgen derzeit mit Schwerpunkt in den Oppositionsgebieten in Syrien über den „Syria Recovery Trust Fund“, die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sowie strukturbildende Programme der Vereinten Nationen. In Irak baut die GIZ entsprechende Fähigkeiten auf. Zentrales Stabilisierungsinstrument ist hier die Stabilisierungsfazilität „Funding Facility for Immediate Stabilisation“ (FFIS) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Je nach Lageentwicklung können die Stabilisierungsaktivitäten regional ausgeweitet und um weitere Instrumente wie Minenräumen, Polizeiausbildung, Regierungsführung, Unterstützung bei Waffenstillstands-/Versöhnungsabkommen, frühzeitigen Wiederaufbaumaßnahmen sowie Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Schaffung von Einkommensgrundlagen ergänzt werden.

Als drittgrößter bilateraler Geber nimmt Deutschland auch eine führende Rolle bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe sowie strukturbildender Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Syrien, Irak und den Flüchtlingsaufnahmeländern der Region ein. Seit 2012 hat die Bundesregierung in dieser Region über 700 Mio. Euro für die Umsetzung humanitärer Hilfsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung wird bedarfsorientiert und gemäß den humanitären Prinzipien geleistet. Die Umsetzung erfolgt über die Vereinten Nationen, die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie humanitär tätige Nichtregierungsorganisationen.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wurden seit 2012 zudem mehr als 500 Mio. Euro zur Unterstützung von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen sowie der Bevölkerung in den aufnehmenden Gemeinden zur Verfügung gestellt. Diese Mittel wurden insbesondere zur Unterstützung von strukturbildenden Programmen sowie zur Stabilisierung der Aufnahmeländer über die Vereinten Nationen (UNICEF, UNDP, WFP), staatliche Durchführungsorganisationen (GIZ, KfW) und zivilgesellschaftlicher/ kirchlicher Träger eingesetzt. Für 2016 ist eine substantielle Ausweitung des entwicklungspolitischen Engagements vorgesehen.

