

## Lokalisasi Norma Perlindungan Pengungsi di Jerman Pada Masa Pemerintahan Angela Merkel

**Stefhany Azzahra**

Program Studi Magister Hubungan Internasional,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia  
Email: stefhanyzr@gmail.com

---

### Kata kunci

Lokalisasi norma,  
pengungsi, Jerman,  
Uni Eropa, kebijakan  
suaka

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis proses lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman pada masa kepemimpinan Angela Merkel dengan menggunakan teori Norm Localization dari Amitav Acharya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan untuk mengkaji dokumen internasional, kebijakan regional Uni Eropa, serta respons domestik Jerman terhadap krisis pengungsi tahun 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan norma perlindungan pengungsi tidak berlangsung secara linear, melainkan melalui proses negosiasi antara norma global dan nilai lokal. Hambatan utama muncul dari resistensi sosial, peningkatan xenofobia, serta tekanan politik dari kelompok populis. Selain itu, ketidakseimbangan implementasi kebijakan suaka Uni Eropa memperberat beban Jerman dalam menerima pengungsi. Meskipun demikian, aktor lokal seperti organisasi masyarakat sipil dan institusi keagamaan berperan penting dalam memperkuat penerimaan norma, sehingga Jerman tetap mampu melokalisasi norma tersebut melalui proses adaptasi dan pelembagaan kebijakan.

### Keywords

*Norm localization,  
refugees, Germany,  
European Union,  
asylum policy*

### Abstract

*This study aims to analyze the localization process of refugee protection norms in Germany under Angela Merkel's leadership using Amitav Acharya's Norm Localization theory. Employing a qualitative method and library research approach, this study examines international legal documents, European Union asylum policies, and Germany's domestic responses to the 2015 refugee crisis. The findings reveal that the adoption of refugee protection norms does not occur linearly but through negotiation between global norms and local values. Major obstacles arise from social resistance, rising xenophobia, and political pressure from populist groups. Additionally, the uneven implementation of the EU's asylum framework places a disproportionate burden on Germany. Despite these challenges, local actors such as civil society organizations and religious institutions play a crucial role in strengthening acceptance of the norms, enabling Germany to localize and institutionalize refugee protection through adaptation to its domestic context.*

---

## Pendahuluan

Lokalisasi norma merupakan proses di mana aktor lokal mengadaptasi dan membentuk kembali norma asing agar sesuai dengan nilai serta praktik sosial yang telah mengakar dalam konteks domestik (Acharya, 2004). Proses ini tidak hanya mencerminkan penerimaan terhadap norma internasional, tetapi juga menegaskan peran aktor lokal dalam menyaring, menyesuaikan, dan membingkai ulang norma tersebut sehingga tetap selaras dengan identitas lokal yang telah berkembang. Dengan demikian, lokalisasi berbeda dari adaptasi penuh terhadap norma global karena lokalisasi mempertahankan unsur-unsur domestik yang dianggap fundamental bagi legitimasi sosial dan politik lokal.

Acharya (2004) menyebutkan bahwa lokalisasi terjadi ketika norma asing mampu memperkuat legitimasi lembaga, ketika norma lokal yang kuat menyesuaikan norma global agar tidak terinternalisasi secara penuh, serta ketika aktor lokal memiliki pengaruh yang lebih besar dibandingkan penyebar norma global. Pemahaman ini membuka ruang untuk melihat bagaimana negara bernegosiasi antara norma internasional dan kondisi sosial-politik domestiknya, khususnya dalam isu perlindungan pengungsi yang menjadi perdebatan besar di kawasan Uni Eropa (UE).

Sejak meningkatnya pengajuan suaka pada tahun 2015 yang mencapai lebih dari 1,2 juta pemohon, isu perlindungan pengungsi menjadi pusat perhatian negara-negara anggota UE (Eurostat, 2016). Uni Eropa melalui Common European Asylum System (CEAS) mendorong negara-negara anggotanya untuk menjalankan kerangka perlindungan pencari suaka secara harmonis. Namun, respons yang muncul sangat beragam. Beberapa negara seperti Hungaria, Polandia, Republik Ceko, dan Slovakia menolak relokasi pengungsi dengan alasan melindungi kepentingan domestik dan tingginya opini publik anti-imigran yang diperkuat oleh partai populis sayap kanan (Zaun, 2017; Miholjcic, 2019). Sebaliknya, negara-negara seperti Jerman, Belanda, dan Swedia cenderung mendukung kebijakan solidaritas UE dan mengedepankan kerangka hukum hak asasi manusia yang berlaku di tingkat global (Kriesi & Vrânceanu, 2024).

Dinamika ini menunjukkan bahwa penerapan norma perlindungan pengungsi di tingkat nasional sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik domestik, framing isu oleh pemerintah, opini publik, serta memori historis. Dalam konteks Jerman, faktor historis seperti legacy Perang Dunia II, pengalaman migrasi selama Perang Dingin, dan upaya membangun identitas nasional yang lebih humanis menjadi salah satu pendorong penerimaan norma perlindungan pengungsi (Schuette, 2018). Media massa juga berperan penting dalam membentuk persepsi publik, di mana framing awal mengenai kewajiban moral untuk membantu pengungsi kemudian berubah menjadi narasi ancaman seiring meningkatnya tekanan domestik (Conrad & Aoalsteinsdóttir, 2017).

Di bawah kepemimpinan Angela Merkel, Jerman menonjol sebagai negara yang paling terbuka terhadap pengungsi melalui kebijakan *Open Door Policy*. Kebijakan ini tidak hanya didasarkan pada komitmen terhadap CEAS dan Konvensi Pengungsi 1951, tetapi juga pada konstruksi identitas nasional sebagai negara humanis dan pelopor solidaritas Eropa (Drewski & Gerhards, 2024). Namun demikian, penerapan kebijakan

ini memunculkan respons domestik yang kompleks, termasuk meningkatnya kritik publik, tekanan kapasitas domestik, serta penguatan dukungan terhadap partai politik sayap kanan seperti *Alternative für Deutschland* (AfD) (Jovita & Dewi, 2020).

Meskipun terdapat resistensi domestik, masyarakat sipil dan aktor lokal menunjukkan peran signifikan dalam menguatkan implementasi norma perlindungan pengungsi melalui layanan kemanusiaan, program integrasi, hingga bantuan jangka panjang (Schuster, 2015; Rietig & Müller, 2016). Peran aktor lokal tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pengungsi tidak hanya ditentukan oleh keputusan tingkat nasional, tetapi juga oleh dukungan maupun resistensi pada tingkat lokal (Müller & Rosenberger, 2020).

Berdasarkan kajian literatur, penelitian sebelumnya lebih banyak membahas faktor pendorong, hambatan, dan dinamika politik di balik kebijakan perlindungan pengungsi di UE maupun Jerman. Namun, belum ada penelitian yang secara khusus mengkaji bagaimana norma perlindungan pengungsi dilokalisasi dalam konteks Jerman dengan menggunakan kerangka *Norm Localization* dari Acharya. Cela penelitian ini penting karena dapat menjelaskan bagaimana norma global tentang perlindungan suaka mengalami proses adaptasi, resistensi, atau transformasi dalam konteks nilai, identitas, dan dinamika sosial-politik Jerman.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan secara komprehensif bagaimana norma perlindungan pengungsi dilokalisasi di Jerman pada masa kepemimpinan Angela Merkel dengan menggunakan teori *Norm Localization* Amitav Acharya. Secara khusus, penelitian ini menganalisis (1) bagaimana norma perlindungan pengungsi diperkenalkan melalui kerangka CEAS dan masuk ke konteks domestik Jerman (tahap *pre-localization*), (2) bagaimana aktor lokal termasuk pemerintah federal, organisasi masyarakat sipil, dan institusi keagamaan membingkai ulang norma tersebut (tahap *local initiative*), (3) bagaimana norma global tersebut disesuaikan dengan nilai, identitas, dan kapasitas nasional Jerman (tahap *adaptation*), serta (4) bagaimana hasil akhir proses tersebut membentuk tingkat institusionalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman (tahap *universalization*). Dengan demikian, penelitian ini menguraikan secara sistematis dinamika penerimaan, resistensi, dan penyesuaian norma dalam konteks politik domestik dan regional Uni Eropa.

## Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk memahami proses lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman pada masa kepemimpinan Angela Merkel. Metode kualitatif dipilih karena mampu menggali fenomena sosial secara mendalam dan menangkap konteks, perspektif aktor, serta dinamika yang tidak dapat dijelaskan melalui pendekatan numerik (Lim, 2024). Pendekatan ini memungkinkan peneliti menelusuri faktor-faktor politik, historis, dan sosial yang memengaruhi penerapan norma perlindungan pengungsi dan bagaimana norma tersebut dimodifikasi dalam konteks domestik Jerman pada tahun 2015.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yang mencakup berbagai sumber tertulis seperti buku akademik, jurnal ilmiah, laporan penelitian, tesis, disertasi, dokumen kebijakan, perjanjian internasional, dan sumber elektronik lainnya. Menurut Sare (1980), studi kepustakaan memungkinkan peneliti memperoleh informasi komprehensif yang berasal dari dokumen otoritatif dan relevan bagi analisis. Sumber-sumber tersebut digunakan untuk mengidentifikasi narasi kebijakan, dinamika politik domestik, peran aktor lokal, serta perkembangan norma perlindungan pengungsi di tingkat regional dan nasional.

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan teknik analisis wacana kritis, khususnya terhadap dokumen kebijakan Jerman, instrumen hukum internasional terkait perlindungan pengungsi, serta wacana publik yang berkembang pada periode krisis pengungsi tahun 2015. Analisis wacana kritis digunakan untuk memahami bagaimana norma internasional dibingkai, diperdebatkan, dimodifikasi, dan dinegosiasikan oleh aktor lokal di Jerman. Periode penelitian difokuskan pada tahun 2015 karena tahun tersebut merupakan puncak krisis pengungsi dan menjadi momentum kunci bagi perubahan kebijakan Jerman.

Penelitian ini menggunakan teori norm localization dari Amitav Acharya sebagai kerangka analisis utama. Teori ini menjelaskan bagaimana norma global diadaptasi melalui empat tahapan, yaitu pre-localization, local initiative, adaptation, dan amplification atau universalisasi (Acharya, 2004). Pada tahap awal, norma asing dapat ditolak apabila dianggap mengancam nilai lokal, tetapi dapat diterima apabila dinilai mendukung legitimasi domestik. Tahap berikutnya melibatkan inisiatif aktor lokal dalam membingkai ulang norma asing sebelum norma tersebut menjalani proses adaptasi dan penyesuaian dengan praktik lokal. Tahap universalisasi mengacu pada pengembangan norma melalui kebijakan nasional yang lebih mapan.

Dari keseluruhan proses tersebut, Acharya mengidentifikasi tiga kemungkinan hasil: *resistance* (penolakan norma), *localization* (penerimaan norma dengan penyesuaian lokal), dan *norm displacement* (penggantian norma lokal oleh norma global dalam jangka panjang). Kerangka teori ini digunakan untuk menilai bagaimana norma perlindungan pengungsi dari CEAS dan kerangka hukum internasional mengalami proses penyesuaian, resistensi, atau perluasan ketika diterapkan dalam konteks domestik Jerman.

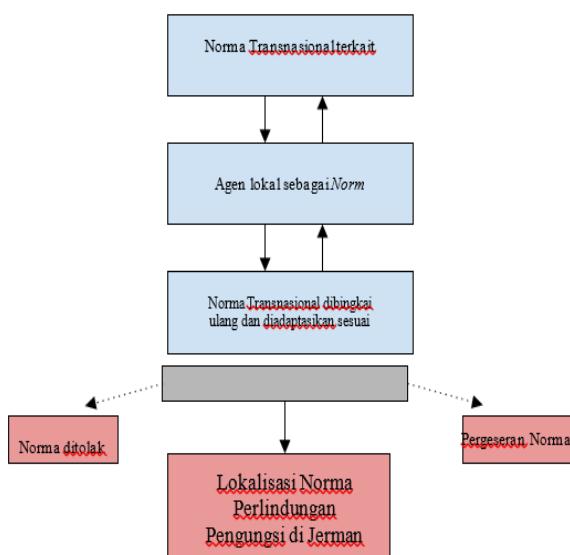
## Hasil dan Pembahasan

Norma perlindungan pengungsi yang dilokalisasi di Jerman dalam penelitian ini dianalisis melalui variabel-variabel utama dalam teori *Norm Localization* Amitav Acharya. Pada tahap awal, norma transnasional mengenai perlindungan pengungsi diperkenalkan melalui Uni Eropa, khususnya melalui kerangka suaka *Common European Asylum System* (CEAS) yang menekankan tanggung jawab kolektif negara anggota dalam menjamin hak pengungsi. Dalam fase kemunculan norma, keberadaan lembaga yang mampu mempromosikan dan mensosialisasikan nilai-nilai tersebut menjadi sangat penting. Dalam konteks ini, Uni Eropa berperan sebagai agen sosialisasi utama yang

mendorong penyebaran norma perlindungan pengungsi hingga ke tingkat domestik Jerman.

Namun, ketika norma tersebut masuk ke arena lokal, respons yang muncul tidak bersifat seragam. Di satu sisi, terdapat hambatan domestik yang bersumber dari kekhawatiran politik, sosial, dan identitas nasional. Di sisi lain, banyak aktor lokal termasuk organisasi masyarakat sipil, lembaga keagamaan, dan relawan yang justru menguatkan penerimaan nilai-nilai kemanusiaan yang terkandung dalam norma tersebut. Polarisasi ini menunjukkan bahwa proses pengadopsian norma transnasional sangat dipengaruhi oleh dinamika aktor lokal yang mendukung maupun menolak norma tersebut.

Oleh karena itu, teori lokalisasi norma Acharya menjadi kerangka yang relevan untuk menelusuri bagaimana norma global ini dinegosiasikan, disesuaikan, dan diartikulasikan kembali dalam konteks Jerman, serta bagaimana proses tersebut menghasilkan penerimaan, resistensi, atau bahkan transformasi norma di tingkat lokal.



**Bagan 1.** Operasionalisasi teori *norm localization* dalam studi kasus penelitian.  
(Diolah oleh penulis dari Acharya, 2004).

### **Norma Transnasional terkait Perlindungan Pengungsi di Eropa**

Permasalahan pengungsi merupakan isu transnasional yang tidak dapat diselesaikan oleh satu negara saja karena melibatkan perpindahan lintas batas dan interaksi kompleks antara aspek politik, hukum, serta kemanusiaan. Untuk merespons tantangan ini, komunitas internasional mengembangkan norma perlindungan pengungsi melalui kerangka hukum yang bersifat universal maupun regional. Di tingkat global, Konvensi Pengungsi 1951 menjadi instrumen utama yang mendefinisikan status pengungsi sebagai individu yang berada di luar negara asalnya dan membutuhkan perlindungan internasional. Konvensi ini menegaskan prinsip *non-refoulement*, yaitu larangan untuk

mengembalikan pengungsi ke negara asal apabila mereka menghadapi risiko serius terhadap keselamatan dan kebebasan mereka (UNHCR, n.d.). Protokol 1967 kemudian memperluas cakupan konvensi sehingga prinsip-prinsip perlindungan pengungsi menjadi bersifat universal dan tidak terbatas pada konteks geografis tertentu.

Pada level regional, Uni Eropa mengembangkan kebijakan terpadu untuk memastikan konsistensi dalam penanganan permohonan suaka di antara negara anggotanya. Pada tahun 1999, Uni Eropa membentuk *Common European Asylum System* (CEAS) sebagai kerangka hukum komprehensif yang mengatur prosedur suaka, standar perlindungan, serta mekanisme tanggung jawab kolektif negara anggota. CEAS bertujuan menyelaraskan implementasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 di kawasan Eropa dengan menyediakan standar minimum yang adil, manusiawi, dan konsisten bagi para pencari suaka (Open Society Foundations, 2021).

Dalam pelaksanaannya, CEAS didukung oleh *European Asylum Support Office* (EASO), lembaga yang bertugas memperkuat kapasitas negara anggota dan mendorong penerapan nilai-nilai kemanusiaan yang terkandung dalam sistem tersebut. EASO berperan sebagai aktor pendukung penyebaran norma perlindungan pengungsi melalui fasilitasi kerja sama, penyediaan panduan teknis, serta pemantauan penerapan standar CEAS (EASO, 2016).

CEAS mencakup beberapa instrumen penting yang membentuk fondasi kebijakan suaka Uni Eropa. *Asylum Procedure Directive* mengatur tahapan pemeriksaan permohonan suaka agar prosesnya transparan, efisien, dan dapat diakses. *Reception Conditions Directive* menetapkan standar minimum penerimaan pencari suaka, termasuk akses terhadap akomodasi, layanan kesehatan, dan kebutuhan dasar lain. *Qualification Directive* menentukan kategori individu yang berhak menerima perlindungan internasional, termasuk mereka yang tidak memiliki kewarganegaraan. Sementara itu, *Dublin Regulation* menetapkan mekanisme penentuan negara anggota yang bertanggung jawab memproses permohonan suaka pertama kali. Melalui rangkaian instrumen tersebut, CEAS berusaha menciptakan tatanan yang koheren dalam penanganan pengungsi di Eropa.

### **Respon Lokal dalam Membingkai Ulang Norma Perlindungan Pengungsi**

Berbagai hambatan dalam proses lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman terlihat melalui munculnya resistensi sosial, peningkatan xenofobia, serta penguatan kelompok populis yang menolak kebijakan imigrasi. Menurut Khaira, Yusra, dan Dermawan (2022), implementasi norma perlindungan pengungsi di bawah pemerintahan Angela Merkel menghadapi tantangan signifikan ketika narasi anti-imigran dan anti-Muslim semakin menguat di Eropa. Mengingat mayoritas pengungsi yang tiba pada tahun 2015 berasal dari negara-negara berpenduduk Muslim, dinamika ini dimanfaatkan oleh kelompok populis seperti PEGIDA (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*), yang memobilisasi ketakutan publik terhadap imigrasi dan Islam. Pengaruh narasi tersebut semakin menguat ketika partai sayap kanan *Alternative für Deutschland* (AfD) berhasil meraih dukungan elektoral yang signifikan,

sebagian melalui dukungan basis massa PEGIDA (DW, 2016). Kondisi ini menjadi faktor penghambat utama dalam proses lokalisasi norma, karena resistensi yang kuat terhadap pengungsi khususnya pengungsi Muslim memengaruhi stabilitas politik domestik dan menekan legitimasi kebijakan *Open Door Policy* Angela Merkel.

Meskipun demikian, resistensi tersebut tidak sepenuhnya menghambat proses lokalisasi norma di tingkat lokal. Aktor-aktor domestik seperti organisasi masyarakat sipil, institusi keagamaan, dan jaringan sukarelawan memainkan peran penting dalam mendukung penerapan norma perlindungan pengungsi. Sejalan dengan penjelasan Acharya (2004), keberhasilan penerimaan norma global bergantung pada sejauh mana aktor lokal mampu membungkai ulang dan mempromosikan norma tersebut dalam konteks sosial mereka. Dalam konteks Jerman, masyarakat sipil yang peduli terhadap isu kemanusiaan mengambil peran aktif dalam mendukung para pengungsi, mulai dari memberikan bantuan material, mendampingi proses integrasi, hingga menyediakan kelas bahasa Jerman dan kegiatan sosial yang mempertemukan pengungsi dengan penduduk lokal (Schuster, 2015).

Organisasi Palang Merah Jerman bahkan menyatakan bahwa tingkat partisipasi sukarelawan pada masa krisis pengungsi merupakan fenomena yang belum pernah terjadi dalam dua dekade terakhir, menunjukkan tingginya solidaritas warga Jerman (Schuster, 2015). Selain itu, kerja sama antara Palang Merah dan institusi keagamaan, termasuk gereja, turut memperkuat jejaring dukungan bagi para pengungsi. Melalui peran aktif organisasi ini dalam memfasilitasi interaksi yang alami antara pengungsi dan masyarakat lokal, penerimaan terhadap norma perlindungan pengungsi menjadi lebih mudah terbentuk di tingkat domestik. Hal ini membuktikan bahwa meskipun terdapat resistensi, peran aktor lokal tetap menjadi faktor kunci dalam mendorong proses lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman.

### **Adaptasi dan Universalisasi Norma Perlindungan Pengungsi di Jerman**

Tekanan politik dan ketidakseimbangan kebijakan di tingkat Uni Eropa turut menjadi hambatan penting dalam proses lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman. Sebagai negara anggota Uni Eropa, Jerman terikat oleh regulasi seperti *Dublin Regulation* dan *Common European Asylum System* (CEAS), yang mengatur mekanisme penanganan permohonan suaka serta pembagian tanggung jawab antarnegara anggota. Namun, implementasi regulasi tersebut tidak dijalankan secara merata di seluruh kawasan. Beberapa negara anggota, seperti Hungaria, Republik Ceko, dan Polandia, menutup perbatasan mereka pada tahun 2015 dan menolak berpartisipasi dalam mekanisme relokasi pengungsi (Ekblom, 2019). Ketidaksediaan negara-negara tersebut untuk berbagi tanggung jawab menciptakan beban yang tidak proporsional bagi Jerman, sehingga memperberat tekanan domestik yang telah dihadapi akibat arus migrasi yang tinggi.

Selain itu, sikap Angela Merkel yang membuka pintu bagi para pengungsi tidak sepenuhnya didukung oleh negara anggota lainnya, sehingga menimbulkan ketegangan politik di tingkat regional. Penolakan beberapa negara terhadap kebijakan relokasi

memperlemah kohesi internal Uni Eropa dan menantang upaya harmonisasi nilai perlindungan pengungsi. Kondisi ini memperlihatkan bahwa proses lokalisasi norma di Jerman tidak hanya menghadapi resistensi domestik, tetapi juga hambatan struktural yang bersumber dari lingkungan regional.

Meskipun demikian, sesuai dengan tahapan adaptasi dalam teori *Norm Localization* Acharya, Jerman tetap berupaya menyesuaikan elemen-elemen norma internasional tersebut agar sesuai dengan konteks lokal dan tetap dapat diimplementasikan. Penyesuaian ini diperlukan untuk memastikan bahwa norma perlindungan pengungsi tidak menghadapi penolakan total di tingkat domestik, sekaligus mempertahankan komitmen Jerman terhadap kerangka hukum internasional dan regional yang lebih luas.

*Country with largest number of asylum applications in Europe, by year*

Destination	%
2015 Germany	33
2014 Germany	29
2013 Germany	27
2012 Germany	21
2011 France	18
2010 France	21
2009 France	18
2008* UK	17
2007 Sweden	16
2006 France	15
2005 France	20
2004 France	20
2003 UK	16
2002 UK	22
2001 Germany	19
2000 UK	18
1999 Germany	22
1998 Germany	27
1997 Germany	38
1996 Germany	47
1995 Germany	45
1994 Germany	40
1993 Germany	58
1992 Germany	63
1991 Germany	46
1990 Germany	44
1989 Germany	38
1988 Germany	44
1987 Germany	32
1986 Germany	49
1985 Germany	46

**Gambar 1.** Persentase Aplikasi Suaka di Eropa sejak Tahun 1985 hingga 2015  
(Pew Research Center, 2016).

Dalam konteks lokalisasi norma, upaya penyesuaian yang dilakukan oleh Jerman menunjukkan bahwa norma perlindungan pengungsi tidak diterapkan secara mentah sebagaimana dirumuskan pada tingkat internasional. Sebaliknya, norma tersebut mengalami proses rekontekstualisasi agar selaras dengan nilai sosial, identitas nasional, serta kapasitas domestik Jerman. Penyesuaian ini dapat terlihat dari bagaimana pemerintah Merkel menekankan nilai humanisme, pengalaman historis Jerman pasca Perang Dunia II, serta komitmen terhadap hak asasi manusia sebagai dasar legitimasi kebijakan *Open Door Policy*. Dengan cara ini, pemerintah berupaya membungkai norma internasional sebagai bagian dari identitas politik Jerman, bukan sekadar kewajiban eksternal yang dipaksakan oleh Uni Eropa.

Tahap adaptasi ini juga mencakup proses penyaringan terhadap elemen-elemen norma internasional yang dinilai tidak sesuai dengan situasi domestik. Misalnya,

meskipun Jerman menerima arus pengungsi dalam jumlah besar, pemerintah tetap melakukan penyesuaian kebijakan untuk menanggapi kekhawatiran masyarakat, termasuk memperketat beberapa prosedur administratif, meningkatkan kontrol keamanan, serta memperkuat program integrasi untuk meredam resistensi sosial. Hal ini menunjukkan bahwa lokalisasi norma berlangsung dalam bentuk negosiasi dan penyesuaian, bukan penerimaan total terhadap seluruh aspek norma internasional.

Setelah melalui proses adaptasi, norma perlindungan pengungsi memasuki tahap *amplification* atau universalisasi, sebagaimana dikemukakan Acharya. Pada tahap ini, norma yang telah dimodifikasi dan disesuaikan mulai dilembagakan melalui kebijakan nasional dan berbagai instrumen domestik. Dalam kasus Jerman, kebijakan integrasi, perluasan kapasitas penerimaan pengungsi, dan kerja sama dengan organisasi masyarakat sipil merupakan bentuk penguatan norma perlindungan pengungsi yang telah dilokalisasi. Meskipun menghadapi tekanan politik dan hambatan dari negara anggota Uni Eropa lainnya, Jerman tetap berupaya menerapkan prinsip-prinsip perlindungan pengungsi melalui kerangka kerja yang sesuai dengan kondisi nasional.

Dengan demikian, proses lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman memperlihatkan bagaimana norma internasional mengalami serangkaian tahapan negosiasi, adaptasi, dan pelembagaan. Proses ini tidak hanya dipengaruhi oleh dinamika domestik, tetapi juga oleh struktur regional yang membentuk ruang gerak negara dalam mengimplementasikan norma global. Hasilnya adalah bentuk lokalisasi yang tidak sepenuhnya sempurna, namun cukup kuat untuk menunjukkan komitmen Jerman terhadap perlindungan pengungsi, sekaligus merefleksikan karakter politik dan identitas moral negara tersebut.

## Simpulan

Proses lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman pada masa kepemimpinan Angela Merkel menunjukkan bahwa penerimaan norma global tidak terjadi secara linear, melainkan melalui proses negosiasi yang kompleks antara norma internasional, nilai-nilai lokal, dan dinamika politik domestik. Norma perlindungan pengungsi yang diperkenalkan melalui kerangka *Common European Asylum System* (CEAS) dan hukum pengungsi internasional pada awalnya menghadapi tantangan signifikan, baik dalam bentuk resistensi sosial, peningkatan xenofobia, maupun tekanan politik dari kelompok populis sayap kanan seperti PEGIDA dan AfD. Hambatan ini diperparah oleh ketidakseimbangan implementasi CEAS di tingkat Uni Eropa, ketika beberapa negara anggota enggan berbagi tanggung jawab sehingga membebani Jerman secara tidak proporsional.

Meskipun demikian, Jerman menunjukkan kemampuan untuk menyesuaikan norma internasional tersebut melalui proses adaptasi sesuai tahapan lokalisasi norma Acharya. Pemerintahan Merkel membingkai norma perlindungan pengungsi sebagai bagian dari identitas nasional Jerman yang humanis, didukung oleh memori historis dan komitmen terhadap nilai hak asasi manusia. Pada saat yang sama, aktor-aktor lokal seperti organisasi masyarakat sipil, institusi keagamaan, dan relawan memainkan peran penting dalam

memperkuat penerimaan norma di tingkat domestik, sehingga resistensi yang muncul tidak sepenuhnya menggagalkan implementasi norma tersebut.

Hasilnya, norma perlindungan pengungsi tidak diadopsi secara utuh sebagaimana dirumuskan di tingkat internasional, tetapi mengalami penyesuaian agar selaras dengan konteks lokal Jerman. Proses ini mencerminkan esensi lokalisasi: norma global diterima dan dilembagakan sejauh norma tersebut dapat disesuaikan dengan nilai, identitas, dan kebutuhan domestik. Dengan demikian, lokalisasi norma perlindungan pengungsi di Jerman menghasilkan penerimaan parsial yang kuat, namun tetap menyisakan ruang resistensi politik dan sosial. Kesimpulan ini menegaskan bahwa keberhasilan lokalisasi sangat bergantung pada interaksi antara aktor global, aktor lokal, dan dinamika politik yang mengelilinginya.

## Referensi

- Acharya, A. (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, 58(2), 239–275. <http://www.jstor.org/stable/3877858>
- Conrad, M., & Aoalsteinsdóttir, P. (2017). Media framing of the refugee crisis: A comparative analysis of German and Icelandic press. *Stjórnmál & Stjórnsýsla*, 13(1), 17–34. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2017.13.1.2>
- Drewski, D., & Gerhards, J. (2024). A humanitarian role model: Germany's initial open-door policy and restrictive turn toward Syrian refugees. In *Framing refugees* (pp. xx–xx). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198904724.003.0005>
- DW. (2016, March 13). *German state elections: Success for right-wing AfD, losses for Merkel's CDU*. <https://www.dw.com/en/german-state-elections-success-for-right-wing-afd-losses-for-merkels-cdu/a-19113604>
- EASO. (2016). *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals: A judicial analysis*. [https://www.iarmj.org/iarlj-documents/general/Introduction\\_to\\_the\\_CEAS\\_FINAL.pdf](https://www.iarmj.org/iarlj-documents/general/Introduction_to_the_CEAS_FINAL.pdf)
- Ekblom, J. (2019, October 31). Poland, Hungary broke EU laws by refusing to host migrants: Court adviser. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/poland-hungary-broke-eu-laws-by-refusing-to-host-migrants-court-adviser-idUSKBN1XA1S4/>
- Eurostat. (2016). *Asylum in the EU member states: Record number of over 1.2 million first-time asylum seekers in 2015*. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Jovita, L. D., & Dewi, E. (2020). Pembentukan persepsi pengungsi sebagai ancaman oleh Partai Alternative für Deutschland di Jerman. *Insignia: Journal of International Relations*, 7(2), 188–205.
- Khaira, A. N., Yusra, M., & Dermawan, R. (2022). Angela Merkel's perception and Open Door Policy during the 2015 European refugee crisis. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, 18(1), 1–13.

- Kriesi, H., & Vrânceanu, A. (2024). Voter preferences for EU asylum policies: The role of government cues. *Government and Opposition*, 59(3), 888–910. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.41>
- Lim, W. M. (2024). What is qualitative research? An overview and guidelines. *Australasian Marketing Journal*, 33(2), 199–229. <https://doi.org/10.1177/14413582241264619>
- Müller, S., & Rosenberger, S. (2020). Local reception of asylum seekers in Europe: Between community support and national resistance. *Journal of Refugee Studies*, 33(3), 676–695.
- Open Society Foundations. (2021). *Understanding migration and asylum in the European Union*. <https://www.opensocietyfoundations.org>
- Rietig, V., & Müller, A. (2016). The new reality: Germany adapts to its role as a major migrant magnet. *Migration Policy Institute*.
- Sare, P. (1980). *Library research methods*. McGraw-Hill.
- Schuster, K. (2015, August 21). *German volunteers help refugees*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/en/how-the-refugee-crisis-has-ignited-volunteer-spirit-in-one-german-city/a-18664023>
- Schuette, L. (2018). Collective memory and German foreign policy during the refugee crisis. *German Politics*, 27(3), 396–414.
- UNHCR. (n.d.). *1951 Refugee Convention and 1967 Protocol*. <https://www.unhcr.org>