

**KEBIJAKAN JERMAN MENERAPKAN *OPEN DOOR POLICY* TERHADAP
PENGUNGSISURIAH PADA TAHUN 2015-2017**

SKRIPSI



Oleh:

MELANIA UTAMI

18323169

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2021/2022**

HALAMAN JUDUL
KEBIJAKAN JERMAN MENERAPKAN *OPEN DOOR POLICY* TERHADAP
PENGUNGGI SURIAH PADA TAHUN 2015-2017

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

MELANIA UTAMI

18323169

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2021/2022

HALAMAN PENGESAHAN

**Kebijakan Jerman Menerapkan Open Door Policy Terhadap Pengungsi Suriah
Pada Tahun 2015-2017**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi



Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A.

Dewan Penguji

- 1 Rizki Dian Nursita ,S.IP., M.H.I.
- 2 Mohammad Rezky Utama ,S.IP., M.Si.
- 3 Wahyu Arif Raharjo ,S.IP., M.Int.Rel

Tanda Tangan





PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

Yogyakarta, 2 November 2022



Melania Utami

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR DIAGRAM	v
DAFTAR SINGKATAN	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	5
1.3. Tujuan Penelitian	5
1.4. Cakupan Penelitian	5
1.5. Kajian Pustaka	6
1.6. Kerangka Pemikiran	11
1.7. Argumen Sementara	16
1.8. Metode Penelitian	16
1.8.1 Jenis Penelitian	16
1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian	17
1.8.3 Metode Pengumpulan Data	17
1.8.4 Proses Pengumpulan Data	17
1.9. Sistematika Pembahasan	17
BAB II KONTEKS INTERNAL	19
2.1. Implementasi Kebijakan <i>Open Door Policy</i>	19
2.2 Konteks Internal	23
2.2.1 Populasi dan Ethnis	23
2.2.2 Struktur Sosial dan Perilaku	27
2.2.3 Kebijakan Dalam Negeri Jerman Terhadap Pengungsi	29
2.2.4 Politik Domestik Jerman	32
BAB III	35
KONTEKS EKSTERNAL DENGAN PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN	35
3.1 Konteks Eksternal	35
3.1.1 Uni Eropa	35
3.1.2 Konvensi Internasional	37
3.1.3 Kondisi Pengungsi Suriah	39
3.1.4 Proses Pengambilan Keputusan dan Aktor-Aktornya	40
PENUTUP	44
4.1. Kesimpulan	44
4.2. Rekomendasi	45
DAFTAR PUSTAKA	46

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1. *Internal and External Setting Snyder*.....15



DAFTAR SINGKATAN

AfD	: Alternative für Deutschland
AKP	: Adalet Ve Kalkinma Partisi
AP 1	: Asylum Package 1
AP2	: Asylum Package 2
AS	: Amerika Serikat
BAMF	: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
CDU	: Christian Democratic Union
CEAS	: Common European Asylum System
GDP	: Gross Domestic Product
PEGIDA	: Patriotische European gegen die Islamisierung
SDP	: Social Democratic Practic
UNHCR	: United Nations High Commissioner for Refugees
EASO	: European Asylum Support Office



ABSTRAK

Suriah merupakan negara yang mengalami Arab Spring yang disebabkan oleh pemimpinnya yang otoriter sehingga mengharuskan masyarakatnya mengungsi ke wilayah Eropa. Eropa merupakan salah satu tujuan dari pengungsi Suriah serta Jerman merupakan salah satu negara yang paling didatangi dan menjadi tujuan utama dari para pengungsi, yang mana Jerman merupakan negara yang memiliki perekonomian stabil, negara yang tingkat kesejahteraannya tinggi serta Jerman juga negara yang menunjukkan sikap moral dan rasa kemanusiaan tinggi terhadap pengungsi. Angela Merkel yang merupakan Kanselir Jerman beliau menyatakan dan menetapkan kebijakan pintu terbuka serta bahwa Jerman akan menerima imigran tanpa batas, yang mana Jerman kemudian membuka pintu dan perbatasan bagi mereka para pengungsi yang membutuhkan perlindungan dan tempat yang terjaga dan aman. Hal tersebut disebabkan karena adanya peningkatan grey population yang kemudian berakibat pada kurangnya usia produktif di Jerman, yang mana dengan sedikitnya usia produktif sehingga mengakibatkan kurangnya tenaga kerja di Jerman sendiri. Penulis menggunakan teori Decision Making dalam menganalisis apa saja faktor yang mempengaruhi sebuah negara dalam pembuatan kebijakan, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Kedua faktor tersebut untuk melihat apa saja yang mempengaruhi dalam kebijakan Jerman menerapkan Open Door Policy terhadap pengungsi Suriah pada tahun 2015-2017.

Kata Kunci : Suriah, Eropa, Jerman, Arab Spring, *Open Door Policy*, *Grey Population*, *Decision Making*.

ABSTRACT

Syria is a country that experienced the Arab Spring caused by its authoritarian leader, which forced its people to flee to Europe. Europe is one of the destinations for Syrian refugees and Germany is one of the most visited countries and the main destination for refugees, where Germany is a country that has a stable economy, a country with a high level of welfare and Germany is also a country that shows a moral attitude and sense of belonging. humanity towards refugees. Angela Merkel, who is the Chancellor of Germany, she stated and established an open door policy and that Germany will accept immigrants without borders, which Germany then opens its doors and borders for those refugees who need protection and a safe and secure place. This is due to an increase in the gray population which then results in a lack of productive age in Germany, which with a minimum of productive age results in a lack of labor in Germany itself. The author uses the theory of Decision Making in analyzing what factors influence a country in policy making, namely internal factors and external factors. These two factors are to see what influences Germany's policy of implementing the Open Door Policy against Syrian refugees in 2015-2017.

Keywords : Syria, Europe, Germany, Arab Spring, Open Door Policy, Gray Population, Decision Making

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Suriah merupakan negara yang memiliki total populasi sekitar 18 juta jiwa, yang mana tahun 2000 Suriah dipimpin oleh Bashar al-Assad setelah fenomena Damascus Spring, yang dimana masyarakat Suriah menaruh harapan besar kepada Bashar untuk membantu reformasi keadaan politik di Suriah, dikarenakan pada rezim Hafez al-Assad semua aktivitas politik terhambat oleh sistem pemerintahan yang otoriter pada saat itu (Watch 2010). Namun yang terjadi justru sebaliknya, keadaan politik Suriah tidak berubah secara signifikan, hanya perubahan ekonomi yang dilakukan oleh pimpinan Bashar (Watch 2010).

Para kaum intelektual yang menjadi pihak oposisi dan juga mereka yang mempunyai jiwa demokrasi yang tinggi dipenjarakan supaya demonstrasi – demonstrasi tidak terjadi kembali, yang kemudian hal tersebut menjadi negative peace diantara masyarakat dan pemerintah hal inilah yang menjadi salah satu sebab dari Arab Spring di Suriah yang nantinya menghasilkan fenomena pengungsi yang pergi ke wilayah Eropa (Watch 2010). Alasan suriah lebih memilih untuk mengungsi Eropa khususnya ke Jerman terdapat berbagai faktor yang pertama adalah faktor politik, Jerman merupakan negara dengan demokrasi liberal yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, faktor kedua yaitu *host cauntry* karena keramah tamahan masyarakat Jerman, selain itu Jerman juga memberikan kemudahan bagi pengungsi Suriah yang memiliki keluarga di Jerman untuk bisa tinggal di Jerman, yaitu program reunifikasi keluarga (*family reunification*), faktor faktor tersebut yang menyebabkan pengungsi suriah ke Jerman (Yeni 2019).

Eropa merupakan salah satu tujuan dari para pengungsi dari Suriah, mereka melakukan berbagai cara yang membahayakan diri mereka sendiri yang juga banyak memakan korban dengan mencoba untuk menyebrang dari Timur Tengah ke Eropa melewati jalur Laut Mediterania (Union 2012). Jerman merupakan salah satu negara yang paling didatangi dan menjadi tujuan utama dari para pengungsi, yang mana Jerman merupakan negara yang memiliki perekonomian stabil, negara yang tingkat kesejahteraannya tinggi serta Jerman juga negara yang menunjukkan sikap moral dan rasa kemanusiaan tinggi terhadap pengungsi (Yeni 2019). Angela Merkel yang merupakan Kanselir Jerman beliau menyatakan bahwa Jerman akan menerima imigran tanpa batas, yang mana Jerman kemudian membuka pintu dan perbatasan bagi mereka para pengungsi yang membutuhkan perlindungan dan tempat yang terjaga dan aman (Yeni 2019). Negara Jerman kira-kira akan menerima pengungsi sejumlah 800.000 ini merupakan jumlah yang paling banyak dari 28 negara dari Uni Eropa lainnya, hal tersebut akhirnya menyebabkan pandangan dunia terhadap Jerman menjadi negara yang memberikan kesempatan kepada pengungsi Suriah yang akan mengungsi ke negaranya (Yeni 2019).

Mayoritas negara di Uni Eropa melakukan penolakan mengenai kedatangan pengungsi serta melakukan kritik terhadap ketetapan Jerman yang membuka pintu untuk pengungsi Suriah tersebut, akan tetapi Jerman konsisten mempertahankan kebijakannya dan juga tetap akan menerima pengungsi secara tangan terbuka (Yeni 2019). Kemudian Jerman menetapkan kebijakan *Open Door Policy* yang mana diimplementasikan dalam kebijakan *flüchtlinge Willkommen* atau *Welcome Refugees* yang diterapkan pada 2015 oleh Kanselir Angela Merkel (Yeni 2019). Kebijakan tersebut memberi hak istimewa kepada para pengungsi selama mengungsi berada di Jerman, yang mana kebijakan

tersebut salah satunya dapat memudahkan masuknya para pengungsi pengungsi di tengah adanya krisis pengungsi di Eropa (Yeni 2019). Kebijakan *Open Door Policy* tersebut dibuat oleh Jerman untuk mengumpulkan pengungsi sebanyak-banyaknya, khususnya bagi mereka yang datang dari perang Suriah dan juga kebijakan tersebut diterapkan oleh Jerman memperbolehkan para pengungsi tersebut mencari suaka di Jerman (Yeni 2019).

Uni Eropa dan para negara anggotanya mempunyai tradisi tersendiri sebagai tempat perlindungan untuk mereka yang takut terhadap persekusi, lalu Komitmen dari Uni Eropa terhadap pengungsi terbentuk dalam Common European Asylum System (CEAS), kemudian UNHCR mendukung komitmen tersebut (Landra 2019). Dimana UNHCR mendukung adanya komitmen tersebut melihat dari situasi dan kondisi negara-negara anggota diantaranya adalah Austria, Jerman, Yunani, Italia dan Swedia yang dimana merasakan dampak yang cukup signifikan saat menjalankan misi untuk membantu para pengungsi (Landra 2019).

Jerman merupakan negara di Eropa yang memiliki tingkat pengangguran yang cukup rendah, dengan tingkat pengangguran yang rendah tersebut menyebabkan Jerman menjadi negara yang memiliki perekonomian terbesar di Eropa serta tingkat kemakmuran yang cukup tinggi dan tentunya memiliki banyak lapangan pekerjaan yang tersedia (Yeni 2019). Walaupun Jerman memiliki jumlah penduduk yang lumayan banyak (80.722.792 orang), Jerman masih tetap menjaga kestabilan dalam sektor perekonomiannya, dapat dilihat dari GDP yang relatif tinggi dan tingkat penganggurannya rendah (Yeni 2019). Dari hal tersebut, untuk dapat meningkatkan dan mempertahankan perekonomian Jerman sebagai negara industri terbesar di Eropa, yang mana pastinya masih membutuhkan

panyak pekerja, dari hal tersebut menjadikan banyak dari pencari suaka dari Suriah yang memutuskan untuk pindah ke Jerman (Yeni 2019).

Berkaitan dengan refugees, Jerman menerapkan kebijakan *Open Door Policy*, kebijakan tersebut di keluarkan pada bulan September tahun 2015 oleh Kanselir Angela Merkel (Bakkara 2018). Dimana kebijakan tersebut merupakan sebuah respon yang ditunjukkan oleh Jerman akibat karena adanya sebuah hambatan terhadap perlindungan terhadap pengungsi yang dilakukan oleh negara-negara Eropa yang menolak masuknya pengungsi ke wilayah Uni Eropa yang mana bertentangan dengan asas non refoulement (Bakkara 2018). Kebijakan ini kurang lebih melambangkan bahwa Jerman pada saat ini lebih terbuka kepada pengungsi yang berasal dari negara-negara yang sedang mengalami konflik seperti halnya perang Suriah (Bakkara 2018). Jerman adalah negara yang pada dasarnya dibangun dengan hukum dan kemanusiaan, sehingga Jerman ingin lebih membuka diri terhadap isu-isu pengungsi dibandingkan dengan negara-negara Eropa yang lainnya (Bakkara 2018).

Kebijakan yang diterapkan oleh Jerman adalah satu langkah yang berani, menimbang bahwa beberapa negara di Eropa justru menutup diri dari pengungsi diantaranya adalah Austria, Belgia, Hongaria, Perancis dan Swedia (Lesnussa 2018). Seperti halnya negara-negara yang berada di Uni Eropa yang membunyai kebijakan yang berbeda-beda terhadap pengungsi, contohnya seperti negara Hongaria yang menutupi perbatasannya yang terletak diantara Hongaria dan Serbia dengan cara memasang kawat berduri (Lesnussa 2018). Walaupun banyak negara yang berbeda kebijakan dengan Jerman, Jerman tetap menyediakan tempat yang aman dengan sikap moral dan rasa

kemanusiaan yang tinggi bagi para pengungsi (Bakkara 2018). Maka dari itu saya ingin meneliti tentang alasan Jerman menerapkan *Open Door Policy*.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

Mengapa Jerman menerapkan *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah pada tahun 2015-2017?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan mengenai mengapa Jerman menerapkan *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah pada tahun 2015-2017 di tengah banyaknya perbedaan pendapat dan kritikan dari negara Eropa lainnya.

1.4. Cakupan Penelitian

Penelitian ini memiliki cakupan yang cukup luas sebagai bahan bacaan, referensi yang mungkin dapat menambah ilmu dikalangan pelajar, mahasiswa hubungan internasional dalam memahami bagaimana upaya suatu negara untuk menangani permasalahan pengungsi korban perang sipil Suriah di Jerman dengan menerapkan *Open Door Policy* pada tahun 2015-2017. Selain itu penelitian ini juga dapat dibaca dalam jangka panjang, yang mana dapat diambil dari sejarahnya maupun dari strategi, cara, maupun sejarah negaranya dalam menangani pengungsi akibat perang sipil. Mengapa Jerman dipilih menjadi fokus negara dalam penelitian ini karena Jerman merupakan

negara di kawasan Eropa yang memiliki kebijakan untuk membantu para pengungsi Suriah mendapatkan perlindungan, pekerjaan maupun keamanan. *Open door policy* merupakan kebijakan yang dimulai pada tahun 2015 hingga 2019 namun pada penelitian ini hanya membahas dari tahun 2012 dalam latar belakang konteks Suriah namun penelitian ini berfokus meneliti kebijakan Open Door Policy yang terbentuk dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 dengan tujuan agar cakupan penelitian ini sifatnya tidak terlalu luas.

1.5. Kajian Pustaka

Penelitian ini telah melakukan kajian sejumlah pustaka, yang pertama adalah jurnal yang ditulis oleh Chandra Satria Setiabudi, dengan judul Pengaruh Kebijakan Pengungsi Uni Eropa terhadap Perkembangan Gerakan Euroseptic di Eropa yang ditulis pada tahun 2021, dengan rumusan masalah yang membahas tentang bagaimana pengaruh dari kebijakan pengungsi di Uni Eropa bagi perkembangan gerakan Euroseptic di Eropa, yang mana menimbulkan sebuah respon perkembangan gerakan Euroseptic di wilayah Eropa terutama di Jerman, Inggris, serta Hongaria, (Setiabudi 2021). Eurosepticism adalah suatu gerakan atau kritik terhadap integrasi Uni Eropa termasuk enggah untuk berpartisipasi politik, unifikasi kehidupan ekonomi, sosial serta budaya sebagai sebuah konsekuensi untuk semua anggota Uni Eropa yang mana hal tersebut dapat disebut sebagai persyaratan akses Uni Eropa dan kritik terhadap institusi dan kebijakan-kebijakan dari Uni Eropa (Setiabudi 2021).

Dari rumusan masalah tersebut penelitian ini membahas tentang peningkatan Eurosepticism atau rasa skeptis kepada Uni Eropa yang terus meningkat, dukungan dari

masyarakat untuk menutup diri dari pengungsi juga menjadi permasalahan yang cukup serius mengapa Uni Eropa semakin terlihat kurang bisa mengakomodir keinginan dari masyarakat Eropa, Uni Eropa juga sebagai wadah yang menaungi negara-negara di Eropa kebijakannya tidak selalu dianggap positif dan diterima oleh anggota-anggotanya, justru dapat bersifat terbalik untuk menjadi sebuah alasan utama agar negara anggota mengeluarkan kebijakan yang sifatnya bertentangan dengan kebijakan Uni Eropa Sendiri (Setiabudi 2021). Perbedaan dari penelitian tersebut dengan penelitian skripsi ini adalah penelitian ini lebih berfokus kepada sisi kebijakan Uni Eropa *Common European Asylum System* (CEAS) mengenai pengungsi yang dimana kebijakan tersebut tidak selalu selaras dengan apa yang dimau oleh beberapa negara-negara anggotanya sehingga muncul gerakan Eurosceptic, sedangkan penelitian skripsi ini lebih berfokus kepada kebijakan *Open Door Policy* di Jerman yang justru membuka diri terhadap para pengungsi.

Kajian pustaka kedua yaitu jurnal yang ditulis oleh Evi Ashfihani dan Dr. Ismiyatun, M.Si dengan judul Kebijakan Penolakan Pengungsi di Hongaria Pada 2015-2017 yang ditulis pada tahun 2020, dengan rumusan masalah bagaimana kebijakan penolakan pengungsi di Hongaria pada tahun 2015-2017 (Dr. Ismiyatun 2020). Dengan rumusan masalah tersebut penelitian ini membahas tentang bagaimana alasan Hongaria menolak adanya pengungsi dikarenakan oleh Xenofobia dan Islamophobia, Xenofobia merupakan sebuah prasangka buruk terhadap orang asing dapat diartikan juga dengan ketertarikan terhadap orang asing, sedangkan Islamophobia adalah sebuah prasangka atau ketidaksukaan terhadap muslim atau islam, dapat dilihat memang Islam di Hongaria sedikit selalu penganutnya dan bahkan tidak ada sejarah komunitas pribumi yang Muslim sama sekali (Dr. Ismiyatun 2020).

Dari hal tersebut karena dilatar belakangi oleh adanya prasangka buruk yang kuat dari masyarakat Hongaria yang mana pengungsi didominasi oleh negara Timur Tengah memang bertentangan dengan nilai, norma dan budaya yang ada di Hongaria (Dr. Ismiyatun 2020). Kemudian dengan adanya anggapan anggapan yang buruk masyarakat Hongaria juga memiliki ketakutan terhadap ancaman terorisme yang mungkin saja terjadi (Dr. Ismiyatun 2020). Hasil dari penelitian ini adalah penolakan pengungsi di Hongaria dilatarbelakangi oleh beberapa anggapan buruk yaitu Xenofobia dan Islamophobia yang mana memang keadaannya juga bertentangan dengan nilai, norma dan budaya yang ada di Hongaria (Dr. Ismiyatun 2020). Perbedaan antara penelitian tersebut dengan penelitian skripsi ini antara lain, penelitian ini membahas tentang penolakan pengungsi yang berasal dari Timur Tengah karena memiliki alasan tersendiri, sedangkan penelitian skripsi ini membahas tentang penerimaan pengungsi dari Suriah yang justru dapat berdampak positif bagi negara Jerman.

Kajian pustaka ketiga ini merupakan jurnal yang ditulis oleh Faradhilah Tri Haliza dan Bambang Pujiyono , dengan judul Kebijakan *Open Door Policy* Oleh Angela Merkel dalam Kerangka *Common European Asylum System (CEAS)* Studi Kasus: Krisis Pengungsi Suriah di Jerman yang ditulis pada tahun 2019, dengan rumusan masalah bagaimana kebijakan pintu terbuka Angela Merkel dalam rangka penanganan Suriah krisis pengungsi di Jerman sesuai dengan *Common European Asylum System (CEAS)* (Pujiyono 2019). Uni Eropa mempunyai peran yang penting terhadap kawasan Uni Eropa yang mana telah mengimplementasikan dari prosedur kebijakan dari CEAS, dimana Jerman mengambil sebuah skema kuota dari aturan Uni Eropa dengan membuat kebijakan *Open Door Policy* melalui kanselir Angela Merkel (Pujiyono 2019).

Hasil dari penelitian ini terdapat dampak positif dan negatif dari penerapan kebijakan *Open Door Policy* ini yang mana dampak negatifnya adalah menimbulkan penurunan suara dari partai konservatif CDU selaku partai pengusung, hal tersebut menimbulkan kenaikan suara partai dari sayap kanan AFD dalam parlemen Jerman, dari hal tersebut kemudian menimbulkan datangnya golongan masyarakat yang dibawah oleh gerakan anti imigran yang dapat disebut PEGIDA yang mana gerakan tersebut didukung oleh partai sayap kanan AFD tersebut (Pujiyono 2019). Sedangkan dampak positif dari penelitian ini adalah penerapan dari kebijakan pintu terbuka ini diantaranya yaitu dapat memperbaiki citra baik Jerman sebagai sebuah negara, dampak positif dari penerapan kebijakan tersebut juga berdampak positif bagi internasional contohnya yaitu memberi manfaat bagi Yunani, karena Jerman telah menyelamatkan zona euro Yunani saat menghadapi kebangkrutan (Pujiyono 2019). Dalam sektor ekonomi dampak positif yang dirasakan adalah mereka dapat memanfaatkan tenaga kerja dari para pengungsi dan imigran dari Suriah, sedangkan dampak negatifnya diantaranya adalah keberadaan pengungsi yang dapat menimbulkan masalah yang berkaitan dengan keamanan (Pujiyono 2019). Dari penelitian tersebut terdapat sebuah perbedaan dengan penelitian skripsi ini diantaranya adalah dari penelitian dari jurnal tersebut membahas tentang *Open Door Policy* dalam menangani pengungsi Suriah sesuai dengan *Common European Asylum System* (CEAS) yang mana berfokus ke dampak negatif dan positif dari kebijakan *Open Door Policy* tersebut, yang mana skripsi ini lebih berfokus untuk membahas tentang bagaimana faktor internal dan eksternal dari *Open Door Policy* Jerman ini.

Kemudian kajian pustaka keempat ini adalah jurnal yang ditulis oleh Nadia Khansa Salsabila, dengan judul *Aspek Pragmatisme Dalam Kebijakan Pintu Terbuka*

Jerman terhadap Pengungsi Timur Tengah: Solusi *Grey Population* yang ditulis pada tahun 2019, dengan rumusan masalah bagaimana aspek pragmatisme dalam kebijakan pintu terbuka terhadap pengungsi Timur Tengah dapat menjadi solusi grey population di Jerman (Salsabila 2019). Dengan rumusan masalah tersebut penelitian ini membahas tentang, *Open Door Policy* dari Jerman yang memanfaatkan pengungsi serta imigran sebagai tenaga kerja produktif dan tax payer dapat menjadi solusi dari adanya Grey Population yang ada di Jerman (Salsabila 2019). Grey population yang terjadi di Jerman ini merupakan korelasi yang negatif terkait dengan komposisi berkurangnya populasi usia produktif dan dengan konteks ekonomi terkait dengan ketenagakerjaan (Salsabila 2019).

Dari persoalan yang dihadapi oleh Jerman kemudian memunculkan kepentingannya atas keberadaan pengungsi atau imigran yang berada di Jerman tersebut, yang sebagian besar termasuk usia produktif, sebagai tenaga kerja yang produktif atau *pontial workers* yang mana dapat meningkatkan produktivitas dan meningkatkan perekonomian negara dan juga tax payer juga merupakan salah satu sumber pemasukan Jerman dalam operasional negara (Salsabila 2019). Perbedaan dalam penelitian tersebut adalah penelitian ini hanya menjelaskan permasalahan internal dari *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah di Jerman, sedangkan penelitian skripsi ini membahas dari kedua sisi permasalahan internal maupun eksternalnya.

Perbedaan kajian pustaka dari beberapa jurnal di atas dengan penelitian ini rata-rata terletak pada fokus pembahasan contohnya lebih berfokus kepada sisi kebijakan Uni Eropa *Common European Asylum System* (CEAS) mengenai pengungsi yang dimana kebijakan tersebut tidak selalu selaras dengan apa yang dimau oleh beberapa negara-

negara anggotanya sehingga muncul gerakan Eurosceptic, sedangkan penelitian skripsi ini lebih berfokus kepada kebijakan *Open Door Policy* di Jerman yang justru membuka diri terhadap para pengungsi. Ataupun perbedaan yang lain terletak pada *Open Door Policy* dalam menangani pengungsi Suriah sesuai dengan *Common European Asylum System* (CEAS) yang mana berfokus ke dampak negatif dan positif dari kebijakan *Open Door Policy* tersebut, yang mana skripsi ini lebih berfokus untuk membahas tentang bagaimana faktor internal dan eksternal dari kebijakan *Open Door Policy* Jerman ini. Lalu perbedaan yang lainnya terletak pada tahun penelitian dan teori atau konsep yang diambil dalam penelitian misalnya jurnal di atas rata-rata menggunakan teori kepentingan negara namun penelitian skripsi ini menggunakan teori pengambilan keputusan.

1.6. Kerangka Pemikiran

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori pengambilan keputusan (*Decision Making Theory*) Richard C. Snyder, Bruck dan Sapin memiliki perspektif terhadap *decision making theory* ini merupakan cara untuk memahami terhadap perilaku sebuah negara dalam hubungan internasional (Richard C. Snyder 1969). Teori *decision making* ini mempunyai struktur dan ruang lingkup domestik (internal) dan sistem internasional (eksternal) yang harus menjadi pertimbangan oleh suatu negara (Richard C. Snyder 1969). Faktor internal dan eksternal ini akan membentuk preferensi negara pada pembuatan kebijakan luar negeri. Faktor internal lebih menekankan pada hubungan masyarakat dengan negara, sedangkan untuk faktor eksternal lebih menekankan pada struktur internasional contohnya seperti hubungan dengan Negara lain dan juga situasi dunia (Richard C. Snyder 1969).

Menurut Snyder, dalam proses pembuatan keputusan bertujuan untuk mengetahui apakah keputusan yang diambil dapat berpengaruh terhadap hasil atau tidak (Richard C. Snyder 1969). Selain itu yang tidak kalah penting adalah untuk mengetahui apakah perbedaan proses pembuatan keputusan akan menghasilkan keputusan yang berbeda dan juga apakah keterlibatan individu atau kelompok juga dapat mempengaruhi suatu hasil keputusan (Richard C. Snyder 1969). Peran pemimpin, persepsi serta sistem kepercayaan budaya para pembuat keputusan, arus informasi dari mereka dan dampak dari berbagai kebijakan pilihan mereka merupakan faktor penting untuk menjelaskan pilihan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara (Richard C. Snyder 1969). Snyder mempertimbangkan situasi negara atau pemerintahan ketika mengambil keputusan sedang berlangsung, contohnya apakah proses pengambilan keputusan dibuat dalam keadaan tertekan, krisis atau beresiko (Richard C. Snyder 1969).

Teori ini muncul sekitar 1960-an, menurut Snyder untuk menganalisis sebuah kebijakan luar negeri dari suatu negara, hal utama yang harus dianalisis adalah proses pengambilan keputusan dan teori decision making juga merupakan salah satu cara untuk memahami perilaku suatu negara dalam Hubungan Internasional (Budiana 2019). Keputusan yang telah ditetapkan kemudian akan menjadi satu tolak ukur dari suatu negara untuk memulai kebijakannya baik di dalam negeri ataupun terhadap negara lain (Budiana 2019). Teori ini menjelaskan bahwa faktor apa saja yang terkait dengan adanya politik luar negeri akan menjadi perhatian dan pertimbangan oleh para pembuat keputusan, yang mana pembuat keputusan merupakan orang yang bertanggungjawab atas pengambilan keputusan, dalam memahami sebuah keputusan, penting untuk melihat siapa yang membuat keputusan tersebut (Budiana 2019). Menurut Richard Snyder faktor internal dan

eksternal dapat berpengaruh terhadap perilaku politik luar negeri dari suatu negara, yang mana peran kepemimpinan, persepsi, arus informasi yang didapatkan, dampak yang ditimbulkan dari kebijakan luar negeri serta sistem kepercayaan dari para pembuat keputusan adalah faktor yang penting untuk menjelaskan pilihan kebijakan luar negeri yang akan diambil oleh suatu negara (Budiana 2019).

Dalam teori ini juga menjelaskan bahwa faktor internal maupun eksternal memiliki kedudukan yang sama dan juga saling mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan (Budiana 2019). Para pembuat kebijakan juga membuat pertimbangan dari faktor internal dan eksternal serta berusaha menyeimbangkan kedua faktor tersebut dalam perumusan kebijakan luar negeri, artinya sebelum memutuskan kebijakan dari suatu negara terlebih dahulu untuk mempertimbangkan tiga hal, diantaranya adalah *perception* (tanggapan awal), *choice* (pilihan) dan juga *expectation* (harapan) (Budiana 2019).

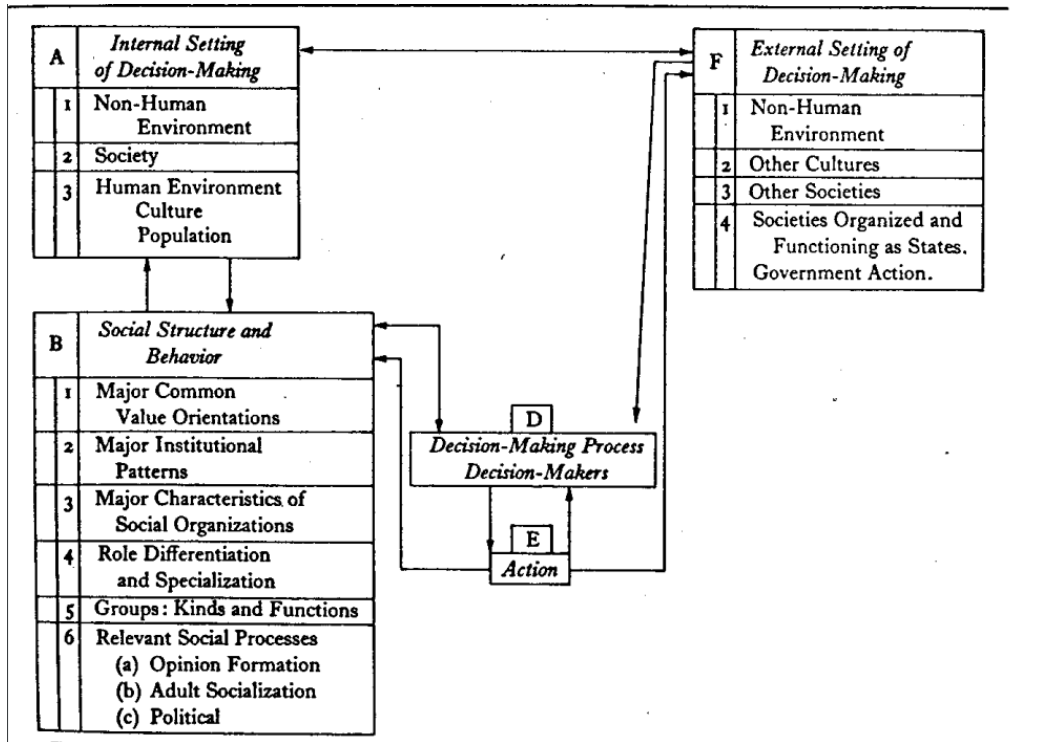
Snyder memandang politik luar negeri sebagai bagian dari politik internasional (Kusumawardhana 2021). Hal tersebut dikarenakan pokok dari politik internasional merupakan interaksi antarnegara, sedangkan interaksi tersebut dibangun oleh tindakan negara (Kusumawardhana 2021). Dapat digambarkan dari tindakan-tindakan dari masing-masing negara yang merupakan sebuah kebijakan luar negeri yang kemudian dipengaruhi oleh kondisi domestik negara tersebut (Kusumawardhana 2021). Menganalisis sebuah tindakan luar negeri menurut Snyder harus memperhatikan beberapa unsur diantaranya adalah aktor, tujuan, cara dan situasi, dalam hal tersebut aktor merupakan negara, tujuan merupakan kepentingan nasional yang akan dicapai oleh negara tersebut, kemudian cara merupakan sebuah instrument diplomatik apa yang dipilih

oleh negara untuk mencapai tujuan tersebut, sedangkan situasi adalah konteks internal maupun eksternal yang mempengaruhi pembuat keputusan dalam merumuskan kebijakan (Kusumawardhana 2021). Konteks internal dan eksternal itulah yang membuat teori ini menjadi berbeda dengan yang lain, dari konteks tersebut juga berperan penting karena kebijakan luar negeri ini tidak muncul dari ruang hampa (Kusumawardhana 2021).

Asumsi dasar dari teori ini sederhana saja, yang dimana kebijakan luar negeri merupakan hasil dari penafsiran situasi, oleh pembuat kebijakan terhadap kondisi internal dan eksternal yang melingkupinya (Kusumawardhana 2021). Dari hal tersebut pembuat kebijakan harus memperhatikan beberapa hal untuk dapat menafsirkan kondisi-kondisi tersebut, terdapat empat komponen diantaranya adalah komponen pertama yaitu kondisi internal yang meliputi lingkungan, masyarakat, kondisi politik, budaya, kelompok, organisasi, serta opini publik dan penduduk di negara yang sedang diteliti (Kusumawardhana 2021). Komponen kedua adalah tindakan negara atau kebijakan luar negeri / proses perumusan kebijakan, kemudian komponen terakhir adalah kondisi eksternal diantaranya yaitu lingkungan, kondisi politik, masyarakat, budaya serta penduduk di negara lain yang sedang dijalin interaksinya (Kusumawardhana 2021).

Penggunaan teori pengambilan keputusan dalam penelitian ini dikarenakan teori ini bersifat lebih sederhana, bahwasannya setting internal dan eksternal mempengaruhi perilaku politik luar negeri dari suatu negara yang dimana selaras dengan pertanyaan dari penelitian ini yang lebih condong meneliti tentang penerapan sebuah kebijakan.

Diagram 1. *Internal and External Setting Snyder*



Sumber : (Richard C. Snyder 1969)

1.7. Argumen Sementara

Adapun argument sementara dari penelitian ini adalah Jerman melakukan *Open Door Policy*, dengan tujuan Jerman dapat menyediakan tempat yang aman dengan sikap moral dan rasa kemanusiaan yang tinggi bagi para pengungsi. Adapun *Open Door Policy* juga merupakan kebijakan yang dikeluarkan sebagai respon dari pemerintah Jerman dalam keterbukaan untuk imigrasi pada negara-negara yang konflik atau sedang mencari suaka pekerjaan. Kebijakan tersebut disebabkan dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi, lingkungan, masyarakat, kondisi politik / pemerintahan, budaya dan penduduk di negara yang sedang diteliti, aktor-aktor domestik diantaranya adalah kelompok, organisasi, serta opini publik. Kemudian faktor eksternal meliputi, lingkungan, kondisi politik / pemerintahan, masyarakat, budaya serta penduduk di negara lain yang sedang dijalin interaksinya.

1.8. Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif untuk memaparkan atau menjelaskan, memaparkan dan menganalisis. Mengapa penelitian ini menggunakan kualitatif karena penelitian ini menggunakan analisis dari sumber data yang bersifat deskriptif dengan menggunakan teori yang manfaatnya sebagai panduan agar fokus dalam penelitian ini sesuai dengan fakta di lapangan.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Subjek: Jerman yang menjadi negara tujuan para pengungsi dari Suriah dan perang sipil Suriah yang mana perang ini mengakibatkan dampak yang cukup banyak terhadap masyarakatnya sehingga mengungsi ke negara lain dan harus mencari keadilan di luar negara asalnya.

Objek: Open Door Policy sebagai kebijakan yang diambil oleh Jerman dalam menangani pengungsi yang berasal dari Suriah.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data-data sekunder yang dikumpulkan dari artikel-artikel, jurnal, buku maupun website yang bersifat kualitatif deskriptif.

1.8.4 Proses Pengumpulan Data

Penulis mengambil sumber dari jurnal-jurnal yang berada di internet, kemudian dianalisis dan sumber yang didapatkan dari internet adalah sumber yang dapat dipertanggungjawabkan.

1.9. Sistematika Pembahasan

Bab 1: Berisikan pendahuluan yang dimana memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori/konsep, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab 2: Mendeskripsikan faktor internal yang mempengaruhi kebijakan open door policy pengungsi Suriah

Bab 3: Mendeskripsikan faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan open door policy pengungsi Suriah

Bab 4: Kesimpulan dari semua bab yang telah dibahas dalam penelitian ini.



BAB II

KONTEKS INTERNAL

2.1. Implementasi Kebijakan *Open Door Policy*

Open Door policy Jerman dilatarbelakangi oleh adanya krisis pengungsi yang terjadi di Uni Eropa, yang dimana hal tersebut diakibatkan karena perang yang terjadi di Timur Tengah, konflik tersebut terjadi antara pemerintahan Bashar al-Assad dan juga berbagai kekuatan yang lain di Suriah yang terjadi pada tahun 2011, hal tersebut menyebabkan terjadinya perpindahan dari dalam negara ke wilayah lain (Salsabila 2019). Pada tahun 2015 negara-negara di Eropa harus menghadapi gelombang pengungsi yang lumayan besar, hal tersebut mendapatkan reaksi yang berbeda-beda dari masing-masing negara di kawasan Eropa, reaksi atau respon yang ditimbulkan tersebut tentunya berdasarkan pada berbagai bentuk alasan dari masing-masing negara (Wicaksono 2018). Angela Merkel, Kanselir Jerman memutuskan untuk mengeluarkan kebijakan pintu terbuka atau *Open Door Policy* yang bertujuan dapat menjadi pelindung bagi pengungsi-pengungsi yang sudah sampai di Eropa, khususnya Jerman (Wicaksono 2018). Tahun 2015 negara Jerman berencana akan terima pengungsi kurang lebih 800.000 pengungsi yang merupakan korban dari sebuah perang dan konflik, jumlah pengungsi tersebut terbilang cukup besar, yang dimana terdapat tanggung jawab yang besar juga yang harus ditanggung oleh Kanselir Angela Merkel dan juga ditanggung pemerintah Jerman sendiri untuk mendapatkan jaminan keamanan dan perlindungan (Wicaksono 2018). Kebijakan dari Angela Merkel tersebut menjadi sorotan oleh negara Eropa lainnya, namun Angela Merkel berusaha mengupayakan untuk tetap mempertahankan kebijakan yang telah dikeluarkannya (Wicaksono 2018).

Penerimaan pengungsi merupakan suatu yang mewakilkan kebijakan Open Door yang diinisiasi oleh pemerintah pusat (Yoga 2018). Kebijakan ini disukung oleh Partai Demokratik Kristen (CDU), partai tersebut merupakan aliansi yang mendukung pemerintahan Merkel (Yoga 2018). Selain itu, pengambilan keputusan tersebut dilatarbelakangi oleh 3 hal, diantaranya adalah segi legalitas territorial, perasaan bersalah secara kolektif dan juga adanya pandangan pragmatistik (Yoga 2018). Dilihat dari segi legalitas, penerimaan pengungsi tersebut didasarkan atas paham pada yuridiksi ekonomi Jerman (Yoga 2018). Setelah Perang Dunia II, Jerman menganut suatu filosofi ekonomi yang dapat disebut dengan “Ordo Liberalism” yang dapat didefinisikan sebagai sebuah keharusan negara untuk menjamin adanya pasar bebas dengan menghasilkan produksi yang mendekati potensi teoritisnya (Yoga 2018). Hal tersebut menjadikan Jerman lebih konservatif ketika Jerman harus berurusan dengan pemberian bantuan yang memiliki “disiplin fiskal yang kurang” (Yoga 2018). Dapat dilihat atau dibandingkan dengan kasus krisis ekonomi di Yunani, yang mana Jerman tidak memberikan bantuan, hal tersebut menjadi ironis ketika Jerman siap untuk memberi bantuan kepada para pengungsi (Yoga 2018). Alasannya adalah karena pengungsi-pengungsi tersebut sekarang berada di teritori Jerman yang dimana mereka mempunyai kontrol atas ekonominya (Yoga 2018). Hal tersebut dapat dilihat bahwa alasan Jerman tidak membantu Yunani, karena semata-mata Yunani berada diluar yuriduksinya (Yoga 2018).

Alasan lainnya mengapa Jerman menerapkan kebijakan ini adalah karena adanya perasaan bersalah secara kolektif yang dimiliki oleh masyarakat Jerman sendiri (Yoga 2018). Sejak Perang Dunia II kejahatan yang dilakukan oleh Jerman seperti halnya peristiwa Holocaust mengakibatkan masyarakat Jerman pada saat ini merasa

menanggung beban tanggung jawab untuk menebus kesalahan mereka di masa lalu (Yoga 2018). Selain hal tersebut kebijakan *Open Door* Jerman ini merupakan refleksi dari sebuah budaya *Willkommenskultur* yang merupakan budaya penerimaan orang asing untuk ikut bekerjasama dalam membangun perekonomian (Yoga 2018). Hal tersebut dilatarbelakangi oleh permasalahan populasi Jerman yang kian menyusut secara drastis, sehingga para pengungsi diharapkan dapat menjadi masyarakat aktif untuk memenuhi kekosongan tersebut dan juga turut bekerja untuk menggerakkan roda ekonomi juga (Yoga 2018). Untuk memfasilitasi transisi ke dunia kerja, Jerman menawarkan suatu program untuk pelatihan untuk para pengungsi yang mungkin memiliki latar belakang kurang terdidik (Yoga 2018).

Setelah kebijakan ini diterapkan, terdapat dampak positif yang dihasilkan, salah satunya adalah peningkatan popularitas Merkel (Yoga 2018). Angela Merkel sebelumnya sering disamakan dengan Adolf Hitler, namun Merkel kini banyak dipuji dengan sebutan “Malaikat Penolong” oleh para pengungsi dan oleh simpatisan (Yoga 2018). Dengan demikian juga terdapat dampak negatif yang diterima justru lebih besar, selain popularitas Merkel yang semakin lama semakin menurun akibat adanya krisis pengungsi, yang dimana jumlah pengungsi yang semakin banyak sehingga memunculkan banyak tekanan yang datang dari berbagai pihak (Yoga 2018). Seperti halnya kritik datang dari luar negeri yaitu dari penilaian Perdana Menteri Rusia tentang kebijakan Merkel sebagai sesuatu yang “membahayakan”, yang dimana dari pihak internal, datang tekanan dari kubu oposisi nasionalis *Alternative fur Deutschland* (AfD) (Yoga 2018).

Menindak lanjuti krisis pengungsi yang dialami oleh kawasan Eropa pada tahun 2015, Jerman sebagai negara bagian yang memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap

kawasan Eropa mengambil tindakan sebagai upaya untuk meredakan krisis yang sedang melanda kawasan Eropa (Prameswari 2018). Jerman dibawah kepemimpinan kanselir Angela Merkel mengambil kebijakan yaitu Kebijakan Pintu Terbuka atau *Open Door Policy* (Prameswari 2018). *Open Door Policy* merupakan sebuah kebijakan yang diterapkan dengan fokus pada perlindungan pengungsi dengan membuka pintu perbatasan selebar-lebarnya (Prameswari 2018). Penerapan *Open Door Policy* pada dasarnya merupakan sebuah upaya yang dilakukan negara Jerman untuk membuka komunikasi, timbal balik serta diskusi tentang isu kemanusiaan sebagai isu yang sensitif (Prameswari 2018). Kebijakan ini adalah sebuah urusan luar negeri yang membuka perbatasan untuk para pengungsi tanpa adanya proses scanning atau proses deteksi secara menyeluruh (Prameswari 2018). Jerman pada tahun 2015 merupakan negara dengan penerimaan pengungsi terbesar di kawasan Eropa, pada saat itu Jerman menerima 36 persen dari total pengungsi yang masuk ke kawasan Eropa, yang dimana angka tersebut merupakan angka yang termasuk tinggi dibandingkan dengan negara lainnya yang hanya menerima 16 persen dari total masuknya para pengungsi ke wilayah Eropa (Prameswari 2018). Kebijakan ini juga tentu saja tidak diterapkan oleh Jerman secara cuma-cuma tanpa sebuah pertimbangan, ditambah lagi kebijakan ini menuai banyak respon baik positif maupun negatif (Prameswari 2018). Sehingga melalui teori pengambilan keputusan dari Richard Snyder ini peneliti mencoba menelaah faktor-faktor yang mempengaruhi Jerman menerapkan kebijakan *Open Door Policy* ini, termasuknya eksternal setting yang termasuk sebuah pertimbangan Jerman untuk merumuskan sebuah kebijakan.

2.2 Konteks Internal

Dalam *Decision Making Theory* faktor internal atau konteks internal merupakan faktor pendorong yang datang dari lingkup negara (Pattipeilohy 2021). Faktor-faktor internal meliputi partai yang dominan di pemerintahan ataupun kebijakan dalam negeri (Pattipeilohy 2021). Menurut Snyder faktor internal ini mempunyai pengaruh dalam proses pembuatan keputusan luar negeri, yang dimana faktor tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti lingkungan non-manusia berupa masyarakat, penduduk dan kebudayaan (Budiana 2019). Dimana sebelum memutuskan untuk membuat kebijakan suatu negara sebelumnya harus mempertimbangkan terlebih dahulu beberapa hal yang mengiringinya diantaranya *perception* (tanggapan awal), *choice* (pilihan) serta *expectation* (harapan) (Budiana 2019). Maka dari itu negara Jerman dalam menjalankan kebijakannya kepada pengungsi juga mempertimbangkan faktor yang dibuat oleh Snyder yang sudah dijelaskan di atas.

2.2.1 Populasi dan Ethnis

Populasi Jerman pada tahun 2015 -2017 kurang lebih sebanyak 83 juta jiwa, dengan tingkat pertumbuhan populasi yang negatif dan diperkirakan juga Jerman akan mengalami penurunan populasi secara drastis di masa mendatang (Prameswari 2018). Jerman mengalami permasalahan penyusutan penduduk yang disebabkan oleh jumlah kematian yang lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah kelahiran bayi, selain itu penurunan tingkat kelahiran bayi yang juga dibarengi oleh angka peningkatan usia harapan hidup (Prameswari 2018). Dimana usia harapan hidup laki-laki 77 tahun dan perempuan 82 tahun, dilihat dari data Kantor Statistik Federal Jerman jumlah penduduk

pada usia 80 tahun keatas mengalami sebuah peningkatan (Prameswari 2018). Diperkirakan berdasarkan pada data Statistik Federal Jerman hingga tahun 2019 populasi orang berusia 15-24 tahun hanya 8,5 juta jiwa, dapat dilihat bahwa angka tersebut merupakan angka yang sangat kecil dibandingkan dengan jumlah populasi Jerman yang berjumlah 83 juta jiwa, angka tersebut hanya 10,3 persen dari total penduduk Jerman (Prameswari 2018).

Pada tahun 2015 Jerman menjadi negara dengan penduduk tertua kedua di dunia setelah negara Jepang, yang dimana diperkirakan pada tahun 2060 total penduduk hanya mencapai 260 juta jiwa jika tidak melakukan pergerakan apapun terhadap permasalahan yang terjadi (Prameswari 2018). Sehingga Jerman mengupayakan untuk mencegah kemungkinan terburuknya dari apa yang akan terjadi di tahun 2060 dengan menjadikan open door policy sebagai alternative soalnya (Prameswari 2018). Jerman mengalami masalah demografi yang mengakibatkan membutuhkan tenaga kerja yang produktif, dengan latar belakang tingkat kelahiran yang rendah, meningkatnya usia harapan hidup serta besarnya jumlah penduduk yang menua (Zairani 2016). Pertumbuhan penduduk di Eropa berbanding terbalik dengan benua Asia dan Afrika yang terus bertambah pesat, jumlah penduduk di Eropa semakin menyusut dan semakin tua (Zairani 2016). Jerman juga pernah mengalami angka kelahiran tertinggi pada tahun 1964 dengan jumlah 1,257 juta kelahiran, pada 2014 tercatat 715.000 kelahiran dan selanjutnya Jerman terus mengalami penurunan angka kelahiran (Zairani 2016). Dengan adanya penurunan angka kelahiran dan juga meningkatnya harapan hidup, dengan hal itu menjadikan Jerman sebagai negara terpadat dengan orang-orang tua yang lebih mendominasi (Zairani 2016).

Hal tersebut mengakibatkan adanya *grey population* yang merupakan populasi dari masyarakat yang tidak produktif, yang dimana keadaan mereka sudah pensiun atau sudah tidak bekerja (Tjondrodewi 2021). Isu demografi tersebut yang kebudian akhirnya mendorong Jerman untuk melanjutkan *Open Door Policy* untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja di negaranya (Tjondrodewi 2021). Dengan adanya *grey population* yang kemudian pada akhirnya memberikan tekanan pada pemilik lapangan pekerjaan (Tjondrodewi 2021). Dengan adanya *grey population* ini cenderung memebrikan dampak buruk bagi perekonomian Jerman, sebagai negara dengan produsen otomotif terbesar di kawasan Eropa akan merasakan sulit jika jumlah tenaga kerja yang tidak mencukupi (Tjondrodewi 2021). Jika dilihat dari aspek ekonomi, hak tersebut harus memiliki tenaga kerja yang mencukupi dan jika hal tersebut tidak terpenuhi maka roda perekonomian akan terhambat, yang mana isu *grrey population* ini berarti tidak boleh disepelekan (Tjondrodewi 2021).

Peningkatan jumlah penduduk dirasakan oleh Jerman sejak 2011 ketika terjadinya krisis pengungsi di kawasan Eropa, dari data statistik Jerman tercatat bahwa terdapat penambahan sebesar 0,9 persen pada tahun 2015 di Jerman, sekitar 717 ribu dari tambahan awal penduduk yang berasal dari pengungsi (Prameswari 2018). Pada tahun 2015 masuknya pengungsi ke Jerman didominasi oleh laki-laki sekitar 65 persen dan sisanya terdapat perempuan (Prameswari 2018). Usia para pengungsi pada saat itu 50 persen berusia dibawah 24 tahun dan 25 persen berusia dibawah 15 tahun serta sisanya merupakan lanjut usia (Prameswari 2018). Lalu dari tahun 2015 sampai 2018, jumlah pengungsi yang masuk ke Jerman sebanyak 1,8 juta jiwa, 75 persen diantaranya berusia dibawah 40 tahun dan memiliki tingkat pendidikan yang lebih baik dibandingkan dengan

pengungsi lainnya. Hingga setengah dari pengungsi tersebut telah mendapatkan pekerjaan yang layak, magang berbayar serta mengikuti program intership yang dimana kehidupan terlihat lebih baik bagi para pengungsi (Prameswari 2018).

Pola sosial masyarakat Jerman terbentuk oleh kehidupan sosial yang dibentuk sejak remaja, anak-anak muda di Jerman sudah di kerahkan dalam bidang kehidupan sosial yang dibiayai oleh pemerintah (Hidayat 2014). Hal tersebut karena pemerintah Jerman ingin mempertahankan taraf hidup yang tinggi bagi masyarakat Jerman agar tetap dalam kehidupan yang layak dan stabil dan juga struktur keluarga di Jerman tidak terlalu berpengaruh terhadap membangun identitas sosial (Hidayat 2014). Identitas sosial dapat diketahui dengan melihat budaya setempat, Jerman memiliki pola budaya yang cenderung individualisme, yang mana hal tersebut terbentuk oleh beberapa kondisi seperti globalisasi (Hidayat 2014). Pola budaya yang individualisme mengakibatkan budaya individu yang dominan, namun hal tersebut diartikan sebagai hal positif bagi masyarakat Jerman untuk dapat menjadi sebuah individu yang maju dan mandiri (Hidayat 2014). Hal tersebut juga didukung oleh pemerintah yang mana pemerintah memberikan fasilitas pendidikan bagi setiap anak, bahkan hampir seluruh keluarga Jerman tidak memikirkan pendidikan untuk anak-anaknya karena sudah ditanggung oleh pemerintah (Hidayat 2014).

Jerman dikenal dengan negara yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, masyarakat yang penuh dengan keramahan, masyarakat Jerman yang menunjukkan sikap Willkommenskultur dalam membantu para pengungsi yang datang ke Jerman (Nababan 2021). Willkommenskultur merupakan gerakan masyarakat atau etnis menerima orang asing untuk ikut serta dalam pembangunan perekonomian (Nababan

2021). Pertolongan yang diberikan oleh masyarakat Jerman sendiri seperti memberikan pelajaran bahasa Jerman, membawa makanan dan pakaian ke kamp pengungsi, membayar tagihan medis, membuka sekolah dan taman kanak-kanak untuk anak-anak pengungsi, serta menentang adanya serangan sayap kanan yang menolak adanya pengungsi di Jerman (Nababan 2021).

2.2.2 Struktur Sosial dan Perilaku

Selain faktor penting lainnya, faktor sosial juga berpengaruh terhadap pengungsi, yang dimana masyarakat dan pemerintah yang baik dan juga memudahkan proses selama berpindah dari suatu negara ke negara lain (Lesnussa 2018). Hal tersebut yang menjadi faktor pendorong bagi pencari suaka dari Suriah yang lebih memilih mengungsi atau imigrasi ke Jerman dibandingkan ke negara Eropa lainnya (Lesnussa 2018). Jerman merupakan suatu negara Eropa dengan masyarakat yang dikenal memiliki sikap kemanusiaan yang tinggi, dimana dalam menyikapi pengungsi mereka sangat *welcome*, contohnya ketika para pengungsi telah sampai di stasiun Muchen Jerman, masyarakat Jerman banyak yang membagikan makanan, minuman serta mainan bagi anak-anak Suriah, pengungsi juga disambut oleh masyarakat Jerman dengan bahagia dan tepuk tangan selamat datang di Jerman (Lesnussa 2018). Selain hal tersebut, sikap keramahan masyarakat Jerman juga ditunjukkan dengan sikap *Willkommenskultur* yang dibuat oleh para birokratik dan puitis yang ditujukan untuk menarik orang-orang dari negara lainnya datang ke Jerman (Lesnussa 2018). Sikap *Willkommenskultur* yang ditunjukkan memiliki tujuan agar mendorong masyarakat Jerman kompak ikut serta untuk memberi pertolongan memberikan makanan ataupun pakaian ke kamp pengungsian (Lesnussa 2018).

Dibalik semua itu Jerman pernah mengalami Peristiwa Holocaust merupakan pengalaman traumatis terbesar yang pernah dialami oleh Jerman, peristiwa tersebut menyebabkan berbagai efek tidak hanya kepada individu melainkan akan berpengaruh juga pada pemerintahan Jerman di masa mendatang (Wardhani 2017). Peristiwa tersebut juga membuat masyarakat Jerman membentuk memori kolektif dan sadar terhadap peristiwa genosida, peristiwa ini dihentikan tahun 1945 dengan berakhirnya perang dunia II (Wardhani 2017). Efek dari peristiwa tersebut mengakibatkan beberapa masyarakat tidak lagi membahas tentang peristiwa itu dan menjadi topik yang sangat sensitive di Jerman jika membahasnya (Wardhani 2017). Tindakan yang dilakukan Jerman terhadap pengungsi Suriah ini dapat didasarkan dengan historis yang sama, yaitu ketika Jerman membuat banyak masyarakatnya menjadi pengungsi disaat genosida terbesar terjadi (Wardhani 2017). Beberapa dari masyarakat Jerman mempunyai harapan terhadap citra positif ini yang mungkin akan membantu untuk menghapus beberapa bekas noda di masa lalu yang berdampak pada reputasi Jerman (Wardhani 2017).

Pendapat masyarakat Jerman yang menjadi relawan pengungsi menyatakan bahwa dia sangat senang yang pada akhirnya Jerman dapat memperlihatkan citra baik kepada seluruh dunia dengan adanya penerimaan pengungsi dari Suriah (Wardhani 2017). Pendapat lain juga datang dari relawan lainnya yang mengatakan kebahagiaan atas tindakan dari Jerman, karena hal tersebut tidak disebut lagi sebagai “ugly German” yang menolak pengungsi seperti masa lalu (Wardhani 2017). Selanjutnya adalah pendapat lain dari sutradara film terkenal yaitu Doris Doerrie yang menyatakan bahwa Jerman sangat mengkhawatirkan citra mereka dan juga harus berhati-hati dalam tindakan baik ini (Wardhani 2017). Walaupun kebijakan dari Angela Merkel ini sedikit diragukan, namun

kebijakan tersebut juga mendapat pujian dari Presiden AS pada saat itu yaitu Barack Obama yang mengatakan bahwa "Jerman berada di sisi sejarah yang benar" (Wardhani 2017). Setelah adanya pendapat positif dari masyarakat, disisi lain juga terdapat pendapat yang bertentangan yaitu adanya gerakan Xenofobia dan Islamophobia, misalnya aksi yang dilakukan oleh partai *Patriotic Europeans Against the Islamization of the Occident* (PEGIDA) yang diikuti oleh 20.000 orang dalam aksi tersebut, yang mana didalamnya mereka menyerukan untuk mengusir musli, dari Jerman (Yeni 2019). Lalu munculnya gerakan politik Partai Alternatif Untuk Jerman (AfD), partai tersebut mengambil simpati khalayak dengan menjadi antithesis atas kebijakan yang dibuat oleh Angela Merkel (Yeni 2019).

2.2.3 Kebijakan Dalam Negeri Jerman Terhadap Pengungsi

Jerman mempunyai dasar terhadap pengungsi sejak Jerman masih membentuk Federal, yang dimana aturannya tercantum dalam *The Basic Law for the Federal Republic of Germany* yang di dalamnya terkandung hak-hak untuk pencari suaka (Prameswari 2018). Dalam ayat 1 menjelaskan tentang setiap orang yang mengalami penganiayaan di dalam ranah politik berhak untuk mendapatkan hak atas suaka serta ayat 2 sampai 5 menjelaskan tentang apa yang terkandung pada ayat 1 secara lebih rinci (Prameswari 2018). Selain hal tersebut Jerman juga mempunyai sistem untuk mengatur kebijakan yang berlaku di negaranya mengenai pengungsi, yaitu *Asylum Procedure Act* yang dikenal juga *Asylverfahrensgesetz* dalam bahasa Jerman dapat diartikan dalam Indonesia yang berarti hukum atas suaka (Prameswari 2018).

Sesuai dengan apa yang terkandung di dalam *The German Basic Law* pasal 16a, *The Asylum Laws* serta *The Integration Law* yang diresmikan pada tahun 2016, yang dimana status pengungsi dan subsidi perlindungan pada pengungsi di Jerman hanya berlaku 3 tahun dan ketika pengungsi berasal dari sebuah negara yang aman maka akan di deportasi dengan masa satu tahun dari waktu ditetapkannya (Prameswari 2018). Jerman yang sudah memiliki kebijakan untuk pengungsi sejak Jerman masih dalam bentuk Federal dapat diartikan bahwa Jerman sejak lama telah memiliki kepedulian terhadap isu kemanusiaan (Prameswari 2018). Sehingga apa yang telah Jerman terapkan sebelumnya dapat dijadikan sebuah acuan dalam merumuskan kebijakan selanjutnya (Prameswari 2018). Selain hal tersebut, isu kemanusiaan merupakan sebuah isu yang positif yang mana tentu saja dalam kancah internasional akan menjadi sorotan yang positif (Prameswari 2018).

Kebijakan yang lainnya adalah *Asylum Procedure Act*, hak atas suaka untuk korban penganiayaan politik adalah sebuah hak-hak dasar yang telah disebutkan dalam *The Basic Law for the Federal Republic of Germany* yang terkandung dalam pasal 16a ayat 1 sampai 5 (Avisa 2017). Penerapan isi dari pasal tersebut tertuang dalam sistem yang mengatur mengenai prosedur suaka di Jerman yang dikenal sebagai *Asylverfahrensgesetz* (Avisa 2017). Aturan-aturan yang telah tercantum dalam sistem tersebut berlaku untuk semua orang asing yang mencari perlindungan atas penganiayaan politik sesuai dengan yang disebutkan dalam pasal 16 dalam *The Basic Law* sesuai dengan Instruksi Parlemen dan Dewan Eropa 2011/95/EU mengenai standar kualifikasi orang-orang tanpa kewarganegaraan (Avisa 2017). *Asylverfahrensgesetz* juga mengatur mengenai berbagai hal yang terkait dengan permasalahan suaka di Jerman, mulai dari

akomodasi, distribusi pengungsi, hak tinggal bagi pencari suaka serta masa berakhirnya status hukum seorang pengungsi diatur oleh sistem *Asylverfahrensgesetz* (Avisia 2017).

Jerman juga memiliki kebijakan kontrol pengungsi di perbatasan serta pengendalian perbatasan, yang mana pemerintah menerapkan kebijakan *asylum package 2* (AP2) yang merupakan cara kontrol pengungsi dan pemeriksaan secara ketat di perbatasan (*Border Control*) dengan cara pemeriksaan dokumen setiap pengungsi yang dilakukan sejak 2015 (Rosady 2016). Pemerintah Jerman juga mempercepat proses pemberian suaka dan mendeportasi pengungsi yang tidak memenuhi syarat, hal tersebut bertujuan untuk mencegah arus pengungsi (Rosady 2016). Selain itu pemerintah juga berupaya mendistribusikan barang-barang non tunai yang dilakukan pada tahun 2015 sampai 2016, semua pengungsi yang datang ke Jerman maupun kawasan lainnya mereka semua memiliki suatu harapan yang sama yaitu untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik dan sejahtera (Rosady 2016). Kemudian upaya yang dilakukan oleh Jerman untuk mengatasi krisis yaitu dengan cara memberikan uang hingga 400 Euro atau setara dengan Rp. 6 juta per bulan (Rosady 2016). Pemerintah Jerman melihat perkembangan jumlah pengungsi yang semakin meningkat, kemudian Jerman mengambil sebuah kebijakan untuk mendistribusikan barang-barang non tunai dibandingkan memberikan uang saku sejak Februari 2016 (Rosady 2016). Jerman juga memberikan dukungan berupa uang yang lebih terhadap kota-kota yang lebih banyak menampung para pengungsi, yang mana negara-negara bagian di Jerman turut bertanggung jawab untuk menampung para pengungsi selama permohonan suaka sedang diproses (Rosady 2016). Dalam penampungan, logistik, makanan maupun minuman serta uang saku untuk pengungsi, negara-negara bagian mengeluarkan kurang lebih 12.500 Euro (Rosady 2016). Untuk

dapat menangani pengungsi yang berada di 16 negara bagian, pemerintah menerapkan kebijakan *integration, financial and sosio political development* (ISDF), yang mana pada tahun 2015 menyetujui untuk memberikan dana 4 miliar Euro setara dengan Rp. 65,4 triliun yang diberikan kepada 16 negara bagian (Rosady 2016). Kebijakan tersebut diputuskan oleh Angela Merkel dengan kepala menteri yang membahas mengenai langkah untuk membantu pemerintah daerah yang berjuang menerima kurang lebih 800.000 pengungsi (Rosady 2016). Jerman juga mencabut perlakuan istimewa pengungsi pada 2015, yang mana seluruh pengungsi harus melakukan pemeriksaan berupa asal usul pengungsi, latar belakang pendidikan dan rute pengungsian, yang mana semua itu memiliki sebuah tujuan untuk mencegah adanya lonjakan pengungsi dan untuk mempermudah menggolongkan pengungsi sesuai dengan kualitas pengungsi tersebut (Rosady 2016).

2.2.4 Politik Domestik Jerman

Dalam proses penerapan Kebijakan Pintu Terbuka oleh Angela Merkel yang mana diusung oleh partai CDU (Nababan 2021). Pada tahun 1990 Angela Merkel pertama kali menjabat sebagai anggota parlemen Jerman, dalam pencalonan parlemen, Merkel dibantu oleh ketua partai CDU yang bernama Gunther Krause (Nababan 2021). Lalu pada tahun 1991 Helmut Kohl menunjang Angela Merkel menjadi wakilnya, kemudian pada tahun 1994 Merkel ditunjuk lagi untuk menjadi Menteri Lingkungan dan Keamanan Reaktor oleh Helmut Kohl (Nababan 2021). Kemudian Merkel semakin menunjukkan sisi tegas pada dirinya dalam menanggapi berbagai permasalahan yang berkaitan dengan tugas barunya tersebut (Nababan 2021). Merkel dijuluki sebagai “Anak Asuh Kohl” yang mana diterima diranah politik Jerman yang didominasi oleh pria, pada tahun 2005 Merkel

menjabat sebagai Kanselir perempuan pertama di Jerman yang dikenal sebagai Kanselir yang cara kepemimpinannya tidak ingin menutupi kenyataan dan Merkel merupakan pemimpin yang sangat berhati-hati dalam mengambil keputusan (Nababan 2021).

Krisis pengungsi pada tahun 2015-2016 merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi Merkel, yang mana kemudian membuat kebijakan membuka pintu untuk para pengungsi Suriah dan Irak yang ingin mengungsi ke Jerman dan Merkel mengatakan “Kita Mampu” (Nababan 2021). Tidak sedikit yang mengkritik kebijakan tersebut yang mana akan berkaitan dengan nasib pengungsi setelah tiba di Jerman (Nababan 2021). Hal tersebut juga berpengaruh pada nama baik Angela Merkel sendiri semakin merosot dan partai CDU pada saat itu kehilangan suara pada pemilu 2016 (Nababan 2021). Pada saat itu diketahui kurang lebih 64% menyatakan tidak mau lagi dipimpin oleh Merkel setelah masa jabatannya usai pada tahun 2017 (Nababan 2021). Namun kenyataannya hingga tahun 2021 Merkel masih menjabat sebagai Kanselir di Jerman (Nababan 2021).

Open Door Policy adalah kebijakan yang diterapkan di Jerman menuai banyak kritikan, seperti halnya dengan kelompok-kelompok partai oposisi *Alternative fur Deutschland* (AfD) dan juga kelompok masyarakat *Patriotische Europaer gegen die Islamisierung des Abendlandes* (PEGIDA) yang menyuarakan berbagai kritikan serta penolakan terhadap keputusan kebijakan yang telah dibuat oleh Angela Merkel (Nababan 2021). Dimana menurut partai AfD dan PEGIDA, Kebijakan Pintu Terbuka ini merupakan suatu kebijakan yang akan membuat pengungsi semakin banyak dan menyebabkan ketidakamanan bagi masyarakat (Nababan 2021). Semakin banyaknya pengungsi yang masuk ke Jerman dikhawatirkan akan mengancam penduduk asli Jerman, yang mana dari sisi sosial, ekonomi serta keamanan akibat banyaknya pengungsi

(Nababan 2021). Namun, hal tersebut tidak mengubah kebijakan yang telah dibuat oleh Kanselir Angela Merkel (Nababan 2021). Posisi yang dipegang oleh Merkel membuatnya menjadi semakin kuat, walaupun sebagian masyarakat Jerman dan sebagian dari Uni Eropa mengkritik dan menolak kebijakannya (Nababan 2021). Angela Merkel tetap akan menjalankan kebijakannya dan akan menampung pencari suaka dan pengungsi di Jerman (Nababan 2021).



BAB III

KONTEKS EKSTERNAL DENGAN PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN

3.1 Konteks Eksternal

Faktor eksternal atau konteks eksternal merupakan faktor yang datang dari luar lingkup negara, sedangkan yang termasuk di dalamnya antara lain adalah konvensi internasional, yang kemudian juga membahas tentang kondisi pengungsi Suriah sebagai konteks eksternalnya (Pattipeilohy 2021). Menurut Snyder faktor eksternal merupakan faktor yang mempengaruhi tindakan dari sebuah aktor yang kemudian tidak hanya terbatas pada aktor negara saja (Pattipeilohy 2021).

3.1.1 Uni Eropa

Uni Eropa merupakan organisasi regional yang berusaha untuk memperhatikan semua aspek, yang dimana Uni Eropa sangat menjunjung tinggi beberapa prinsip diantaranya adalah kebebasan (*freedom*), keamanan (*security*) dan keadilan (*justice*) melalui prinsip kebebasan berpindah (*freedom of movement*) untuk mencapai integrasi, khususnya dalam bidang ekonomi (Pertiwi 2016). Sebagai benua yang sering dijuluki dengan “benua yang menawarkan kedamaian dan kesempatan”, Uni Eropa dan anggotanya berada di dalam lingkup rezim perlindungan pengungsi dan Hak Asasi Manusia PBB (Pertiwi 2016). Meski Uni Eropa sudah menandatangani Deklarasi Hak Asasi Manusia, Konvensi Ganeva 1951 serta Protokol 1967, namun setelah itu Uni Eropa menciptakan skema sendiri untuk mengatur prosedur suaka (Pertiwi 2016). Dilain sisi, rezim keamanan regional yang telah sepakat dari awal pembentukan Uni Eropa yang juga sangat penting untuk landasan keanggotaan organisasi tersebut (Pertiwi 2016). Namun

integritas dan kekompakan Uni Eropa dipertanyakan pada saat jumlah pengungsi dan pencari suaka dari Timur Tengah dan Afrika yang kedatangannya melonjak pada tahun 2015 (Pertiwi 2016). Tercatat pada kuartal pertama dan kedua pada tahun 2015 kurang lebih sebanyak satu juta pengungsi dan pencari suaka baru, yang dimana jumlahnya dari tahun 2014 mengalami peningkatan, pengungsi dan pencari suaka yang menuju ke Eropa tercatat sebanyak 431.000 orang (Pertiwi 2016). Jumlah tersebut 80 persennya merupakan pengungsi yang berasal dari Suriah, Irak dan Afghanistan.

Hal tersebut memicu beberapa negara di Eropa Barat seperti Inggris dan Prancis serta beberapa negara dari Eropa Timur seperti Hongaria, Slovakia, Bulgaria, Rumania serta Ceko meningkatkan penjagaan serta proteksi atau dapat disebut dengan “*to maintain and to protect*” perbatasan agar meredam bahkan mencegah masuknya pengungsi dan pencari suaka terlebih dahulu, sedangkan Austria tanpa berkeinginan untuk menampung pengungsi dan pencari suaka, justru Austria seringkali membiarkan para pengungsi untuk melintas perbatasannya agar semua bisa menuju ke Jerman (Pertiwi 2016). Sedangkan Italia dan Jerman menuduh tidak adanya solidaritas antara negara-negara di Uni Eropa terhadap permasalahan ini (Pertiwi 2016). Kopetensi Uni Eropa juga dinilai kurang dalam mengantisipasi lonjakan jumlah pengungsi dan pencari suaka hingga terjadi ketegangan politik internal di antara negara-negara anggota (Pertiwi 2016). Rezim yang dianggap superpower yang ada di Uni Eropa ternyata tidak mampu untuk menghasilkan kebijakan yang reaktif dan tepat (Pertiwi 2016).

Jerman merupakan negara mayor di Uni Eropa yang memandang bahwa krisis pengungsi harus segera diatasi, jumlah terbesar pengungsi dari Suriah yang masuk ke negara Uni Eropa berada di Jerman (Pujiyono 2019). Menanggapi masalah krisis yang

ada di Eropa kanselir Angela Merkel merespon dengan positif dengan membuat kebijakan Open Door Policy, karena banyak negara-negara Uni Eropa yang menutup perbatasannya (Pujiyono 2019). Kebijakan tersebut merupakan implementasi dari Common European Asylum System (CEAS) (Pujiyono 2019). Uni Eropa sebagai induk pemerintahan di negara-negara Eropa memiliki kebijakan dan aturan yang patut dipatuhi termasuk patuh terhadap konvensi dan protokol serta mekanisme dalam pengaturan terhadap pengungsi, baik mengacu kepada Konvensi Internasional (misalnya Konvensi 1951 dan Protokol 1967 berkaitan dengan status pengungsi dari UNHCR maupun mekanisme pengaturan internal EU dan negara inti (Roisah 2016). Uni Eropa juga memiliki kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk pengungsi Suriah diantaranya Common European Asylum System (CEAS) yang merupakan implementasi penerapan nilai-nilai hak asasi manusia (Roisah 2016). Uni Eropa juga membentuk organisasi untuk pengungsi yaitu European Asylum Support Office (EASO) organisasi ini dibentuk untuk melindungi dan menangani masalah pengungsi dan menangani masalah pengungsi di kawasan Eropa (Roisah 2016).

3.1.2 Konvensi Internasional

Jerman merupakan negara anggota Uni Eropa yang terbanyak memberi kuota kepada pengungsi (Roisah 2016). Jerman menjadi negara tujuan utama bagi para pengungsi sesudah keputusan Jerman untuk tidak lagi memulangkan para pengungsi atau pencari suaka ke negara asalnya (Roisah 2016). Jerman merupakan negara dengan perekonomian terkuat di Uni Eropa, Jerman juga merupakan negara peserta konvensi-konvensi tahun 1951 dan protokol tahun 1967 yang telah meratifikasi konvensi 1951 pada 1 Desember 1953 dan ratifikasi protokol pada tanggal 5 November 1969, yang mana harus menghormati prinsip *refoulement* dan wajib untuk menerima pengungsi serta tidak

diperbolehkan untuk memulangkan pengungsi kembali ke negara asalnya (Roisah 2016). Negara Jerman juga wajib untuk memberi jaminan kepada para pengungsi agar terhindar dari kehidupan yang terancam kebebasannya dengan dalih perbedaan ras, agama, kebebasan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau dari sebuah ancaman terhadap keyakinannya akan haluan politik tertentu ataupun untuk mempercayai bahwasannya ia akan berada dalam bahaya untuk mendapat siksaan (Roisah 2016). Kedudukan seorang pengungsi tidak berfungsi selamanya atau dapat berhenti, persoalan yang muncul adalah jangan sampai para pengungsi merasa dirugikan sewenang-wenang status kepengungsiannya (Roisah 2016). Maka dari itu penghentian status pengungsi harus disesuaikan dengan dasar pada ketentuan-ketentuan yang ada didalam konvensi (Roisah 2016).

Negara Jerman menerapkan konvensi 1951 yang membahas tentang status dari pengungsi kepada hukum nasionalnya yang merupakan Asylum Procedure Act (Roisah 2016). Konvensi ini bertugas untuk mengatur tentang pengusiran, yang dimana negara yang menjadi negara pihak tidak diperbolehkan untuk melakukan pengusiran terhadap orang yang tanpa adanya kewarganegaraan yang sah di wilayah mereka dengan alasan keamanan nasional ataupun ketertiban umum (Roisah 2016). Dalam konvensi, menekankan dimana suatu negara pihak wajib untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap orang yang tanpa kewarganegaraan, seperti yang diberikan kepada orang asing pada umumnya (Roisah 2016). Perlakuan yang baik dapat dilihat dari masyarakat Jerman pada saat menyambut datangnya para pengungsi yang telah sampai di kota Munich (Roisah 2016). Masyarakat bahkan berdonasi berupa makanan serta pakaian untuk diberikan kepada para pengungsi, pada saat itu pemerintah Jerman sendiri mempunyai

prediksi pada tahun 2015 Jerman akan menerima pengungsi kurang lebih 800 ribu pengungsi dan pencari suaka asal Suriah dan Timur Tengah lainnya dan jika harus menyediakan kuota lebih banyak mereka akan siap untuk menampung (Roisah 2016). Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak ada perlakuan yang membedakan yang diberikan oleh negara Jerman dan warga negaranya (Roisah 2016).

3.1.3 Kondisi Pengungsi Suriah

Penduduk Suriah terpaksa harus mengungsi dikarenakan Suriah sendiri tidak menyediakan daerah atau tempat yang ditetapkan sebagai *safe zone* dan *non-fly zone* oleh pihak yang saling berkonflik (Nugraha 2019). Penduduk suriah memilih untuk mengungsi ke Turki dan ke Eropa, namun melihat pengungsi yang berada di Turki sudah terlalu banyak dan pada akhirnya penduduk Suriah melihat peluang lain dengan melihat adanya perjalanan dan kehidupan baru di Eropa (Nugraha 2019). Para pengungsi mempertaruhkan nyawa menuju Eropa baik menggunakan jalur darat ataupun laut, sementara itu sebagian dari mereka melewati jalur Mesir untuk menyebrang menuju wilayah Eropa (Nugraha 2019). Pengungsi Suriah ini melakukan hal yang rasional pada saat harus memilih untuk pergi ke Eropa, karena di Eropa mereka sudah tidak akan mendengar lagi atraksi militer negara lain atas nama demokrasi atau demokratisasi (Nugraha 2019).

Para pengungsi yang telah diizinkan dari pihak yang berwenang di perbatasan untuk memasuki Republik Federal Jerman atau pencari suaka yang tidak mempunyai izin tinggal akan dialihkan ke pusat penerimaan terdekat dari negara yang bersangkutan (Roisah 2016). Menggunakan sistem nasional untuk melakukan distribusi awal, yang

kemudian mereka ditugaskan ke pusat-pusat penerimaan negara Jerman secara individu sesuai dengan rumusan yang telah ditetapkan dalam *Asylum Prosedur Act* (Roisah 2016). Keterkaitan dengan migrasi, permohonan suaka mereka diserahkan ke pihak yang bertanggung jawab dari Kantor Federal untuk Migrasi dan Pengungsi (BAMF) untuk pemeriksaan serta keputusan (Roisah 2016).

Jerman menegaskan sudah diterapkannya program milik mereka untuk menampung para pengungsi Suriah (Roisah 2016). Jerman memiliki rencana untuk terus mengusahakan untuk tetap memberi kesempatan bagi pengungsi dari Suriah yang telah berhasil dan sampai ke Jerman kemudian untuk membawa keluarga mereka (Roisah 2016). Dinyatakan bahwa Jerman akan melakukan tanggung jawab atas finansial terhadap keluarga mereka dan pemohon namun ditolak bisa tetap berada di Jerman hingga ada pemberitahuan selanjutnya, karena Jerman tidak akan mendeportasi orang ke Suriah selama perang masih berlangsung (Roisah 2016).

3.1.4 Proses Pengambilan Keputusan dan Aktor-Aktornya

Jerman sebagai negara yang dapat disebut memiliki pengaruh yang cukup besar di kawasan Eropa, Jerman memiliki seorang kanselir perempuan pertama yang tidak diragukan lagi kemampuannya (Prameswari 2018). Angela Dorothea Merkel sering disebut oleh para ekonom sebagai bintang dunia atau “*world star*” merupakan seorang pemimpin baru yang diperhitungkan oleh Eropa (Prameswari 2018). Angela Merkel yang menjabat sebagai kanselir Jerman sejak tahun 2005 hingga tahun 2021 yang diusung oleh koalisi besar yaitu partai *Christian Democratic Union* (CDU) dan *Social Democratic Party* (SDP), yang mana juga merupakan sosok yang berpengaruh pada kebijakan yang

dikeluarkan oleh Jerman (Prameswari 2018). Angela Merkel dikenal dengan pribadi yang rasional, pemecah masalah serta seorang inkrementalis, pada pemerintahannya juga dapat dilihat membawa sebuah kemakmuran dan stabilitas, khususnya bagi perekonomian Jerman (Prameswari 2018). Dapat dilihat dari pemerintahan Merkel yang dimana dapat menghantarkan Jerman keluar pada krisis global yang terjadi pada tahun 2018, serta awal pada pemerintahan Merkel juga dihadapkan pada perekonomian yang terpuruk, yang pada saat itu mengalami peningkatan angka pengangguran mencapai 11,7 persen dan Merkel dapat mengantarkan Jerman bangkit keluar dari keterpurukan pada saat itu (Prameswari 2018).

Angela Merkel juga merupakan pribadi yang dikenal memiliki peduli pada isu-isu kemanusiaan, hal tersebut dapat dilihat pada kebijakan yang diterapkan Jerman pada krisis pengungsi yang pada saat itu terjadi di kawasan Eropa (Prameswari 2018). Angela Merkel memiliki jiwa yang optimis bahwa Jerman dapat menghadapi krisis yang terjadi, melalui perhitungan untung dan rugi yang telah dipertimbangkan oleh Angela Merkel, kebijakan *Open Door Policy* diterapkan dibawah pemerintahannya pada tahun 2015 (Prameswari 2018). Dengan kepribadiannya yang optimis Merkel dikenal juga sebagai "*Leader of the Free World*" karena adanya nilai-nilai demokrasi liberal yang ia miliki (Prameswari 2018). Melihat *track record* yang dilakukan oleh Angela Merkel ini, Angela Merkel kemudian dipercaya berulang kali dalam pemilu di Jerman hingga menghantarkannya pada masa jabatan 16 tahun (Prameswari 2018). Upaya yang telah dilakukan oleh Angela Merkel dalam menciptakan citra yang baik di mata internasional dapat dikatakan berhasil ketika Angela Merkel berulang kali berhasil untuk menghantarkan Jerman keluar dari krisis (Prameswari 2018). Hal tersebut yang

menyebabkan munculnya kepercayaan masyarakat Jerman sebelumnya, hingga tahun 2015 Angela Merkel memutuskan membuat kebijakan pintu terbuka dengan tujuan sebagai suatu upaya pemerintahan Merkel untuk keluar dari krisis pengungsi yang melanda wilayah Eropa (Prameswari 2018). Angela Merkel sebagai pemimpin yang dipercaya oleh masyarakat sebagai kanselir yang menjabar bertahun-tahun berupaya untuk menyembuhkan luka lama Jerman yang pada masa pemerintahan Nazi (Prameswari 2018). Angela Merkel sebagai pemimpin dipercaya masyarakat Jerman yang kemudian mengusahakan untuk keluar dari citra negatif Jerman yang khususnya mengenai isu kemanusiaan yang selama ini menghantui Jerman (Prameswari 2018).

Open Door Policy ini dikeluarkan oleh Jerman mendapat banyak pro dan kontra oleh masyarakatnya, alasan Jerman akan tetap untuk menerima pengungsi yaitu suatu akibat dari isu *grey population* yang dialaminya (Tjondrodewi 2021). Untuk mendukung kebijakan tersebut pemerintah juga mempunyai berbagai upaya dengan luar negeri diantaranya adalah kuota pengungsi dibagikan secara merata ke semua negara anggota di Uni Eropa (Rosady 2016). Jerman yang merupakan negara pertama di Eropa yang menyanggupi untuk menampung pengungsi dari Suriah meminta kepada para pemimpin di Eropa untuk menerima tanggung jawab bersama (Rosady 2016). Selanjutnya Jerman menerapkan kembali peraturan dublin, yang dimana Jerman mulai memberlakukan aturan baru yang berkaitan dengan kebijakan *asylum package 1* (AP 1) yang berisi bahwasannya Jerman berkontribusi besar untuk biaya akomodasi pengungsi dan termasuk juga perosedur akselerasi pencari suaka (Rosady 2016). Dublin tersebut merupakan sebuah kesepakatan bersama antara negara-negara anggota Uni Eropa mengenai pengungsi dan pencari suaka (Rosady 2016). Jerman juga bekerjasama dengan negara Turki yang

merupakan pintu masuk bagi pengungsi Suriah yang akan menuju ke Jerman, yang dimana untuk mengatasi masuknya pengungsi ke wilayah Jerman pada September 2015 menteri luar negeri Jerman melakukan pertemuan dengan Presiden Turki Erdogan, di Ankara untuk membicarakan tentang migran dan solusi menstabilkan situasi di Suriah (Rosady 2016).

Pada proses pengambilan keputusan untuk menerapkan Open Door policy berdampak pada nama baik Angela Merkel yang semakin merosot dan partai CDU kehilangan suara pada pemilu (Nababan 2021). Namun dibalik adanya pro dan kontra Angela Merkel dalam mengambil keputusan tidak lepas untuk mempertimbangkan faktor lain, seperti faktor populasi dan etnis, seperti mempertimbangkan adanya *grey population* yang merupakan populasi dari masyarakat yang tidak produktif, yang dimana keadaan mereka sudah pensiun atau sudah tidak bekerja (Tjondrodewi 2021). Isu demografi tersebut yang kebudian akhirnya mendorong Jerman untuk melanjutkan *Open Door Policy* untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja di negaranya (Tjondrodewi 2021). Masyarakat Jerman yang menunjukkan sikap Willkommenskultur dalam membantu para pengungsi yang datang ke Jerman (Nababan 2021). Willkommenskultur merupakan gerakan masyarakat atau etnis menerima orang asing untuk ikut serta dalam pembangunan perekonomian (Nababan 2021). Dengan adanya pertimbangan dari faktor-faktor tersebut Angela Merkel menetapkan *Open Door Policy* sebagai kebijakan yang menjadi solusi bagi kedua belah pihak yaitu Jerman dan Suriah.

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini adalah Jerman merupakan sebuah negara yang turut berpartisipasi dalam krisis pengungsi yang terus meningkat, yang dimana Kanselir Angela Merkel menetapkan *Open Door Policy* sebagai sebuah kebijakan untuk pengungsi (Tjondrodewi 2021). Kebijakan tersebut merupakan sebuah jalan untuk para imigran untuk masuk ke Jerman dengan mudah, dari sebuah kebijakan pastinya akan menuai pro dan kontra dari masyarakatnya (Tjondrodewi 2021). Namun, terlepas dari pro maupun kontra dari masyarakat, dapat dilihat dari sisi pragmatis, Jerman membutuhkan imigran di negaranya (Tjondrodewi 2021). Hal tersebut disebabkan oleh peningkatan *grey population* yang kemudian berakibat pada kurangnya usia produktif di Jerman, yang mana dengan sedikitnya usia produktif sehingga mengakibatkan kurangnya tenaga kerja di Jerman sendiri (Tjondrodewi 2021). Negara industri maju dan produsen otomotif terbesar di Eropa seperti Jerman, dengan kurangnya tenaga kerja akan menjadi masalah yang buruk dan berdampak kepada reputasi serta perputaran roda ekonomi di Jerman sendiri (Tjondrodewi 2021). Oleh karena itu imigran dibutuhkan untuk memenuhi kuota dari tenaga kerja yang memang dibutuhkan oleh Jerman tersebut, namun hal tersebut juga harus diimbangi dengan penanganan yang baik dan efektif agar tidak terjadi dampak yang buruk seperti angka pengangguran yang meningkat ketika hal tersebut tidak ditangani dengan baik (Tjondrodewi 2021). Imigran sendiri memiliki kelebihan dan kekurangannya tersendiri, akan tetapi ketika sebuah negara memaksimalkan sebuah keuntungan yang didapat dan menangani sebuah kekurangan dari mereka dengan baik hal tersebut yang

menjadi sangat penting dan bermanfaat (Tjondrodewi 2021). Jika sebuah negara tidak dapat melakukan hal tersebut, maka negara tersebut akan merasakan kesulitan dalam menerima imigran di kemudian waktu (Tjondrodewi 2021). Dengan menggunakan *Decision Making Theory* ditemukan faktor-faktor yang terbagi menjadi faktor internal dan eksternal serta keterkaitan antar faktor yang kemudian menjadi faktor pendorong untuk Jerman melalui Kanselir Angela Merkel menetapkan suatu kebijakan.

4.2. Rekomendasi

Rekomendasi untuk peneliti selanjutnya yaitu diharapkan bisa menjangkau pembahasan yang lebih luas, mungkin untuk membahas dari sudut pandang yang lain. Peneliti selanjutnya juga dapat membahas tahun-tahun selanjutnya dan juga dapat membahas mengenai sisi Suriahnya. Lalu dapat membahas *Open Door Policy* dari negara lain terhadap Suriah serta dapat membahas tentang kelemahan dan kelebihan dari *Open Door Policy* agar lebih spesifik. Peneliti selanjutnya juga dapat membahas dari segi internalnya saja maupun dari konteks eksternalnya saja dan juga dapat membahas dari sisi hukum yang berkaitan dengan migrasi atau pencari suaka.

DAFTAR PUSTAKA

- Avissa, Tasya Prima. 2017. "Kebijakan Jerman Terhadap Krisis Pengungsi Eropa Tahun 2015-2016." *Hubungan Internasional* 1-20.
- Bakkara, Santa Tiarmin. 2018. "PENGARUH KEBIJAKAN "OPEN DOOR POLICY" ANGELA MERKEL TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGI SURIAHDI NEGARA UNI EROPA." *Jurnal Hukum* 1-4.
- Budiana, Ahmad Mas'udi. 2019. "Penolakan Pemerintah Turki di bawah Adalet Ve Kalkinma Partisi (AKP) Terhadap Kudeta Militer Mesir 2013." *e-Journal Ilmu Hubungan Internasional* 1-14.
- Dr. Ismiyatun, M.Si dan Evi Ashfihani. 2020. "Kebijakan Penolakan Pengungsi di Hongaria Pada 2015-2017." 3-17.
- Hidayat, Darsun. 2014. "Social and Cultural Identity Pendekatan Face Negotiation Theory dan Public Relations Multikulturalism Negara Jerman-China dan Indonesia." *Jurnal ASPIKOM Vol 2, No 2* 115-126.
- Kusumawardhana, Indra. 2021. *Pengantar Analisis Kebijakan Luar Negeri*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group.
- Landra, Anak Agung Sagung Mahandhani Krisna dan Putu Tuni Cakabawa. 2019. "PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONERFOR REFUGEES DALAM PENANGANAN PENGUNGISURIAH DI UNI EROPA." *Jurnal Hukum* 1-15.

- Lesnussa, Umiati. 2018. "JERMAN SEBAGAI NEGARA TUJUAN UTAMA PENGUNGGI SURIAHDI EROPA (2015)." *Jurnal Hubungan Internasional* 1-15.
- Nababan, Hendra Maujana Saragih dan Rebekka Septiana. 2021. "Kebijakan Jerman atas Pemberian Suaka Terhadap Pengungsi Asal Suriah Tahun 2015-2016." *Jurnal HIMMAH Vol.5 No.1* 337-358.
- Nugraha, Dipa. 2019. "Perang di Suriah dan Kisah Para Pengungsi ."
- Pattipeilohy, Luthfiyya Tsana Somadianti dan Shary Charlotte Henriette. 2021. "Analisis Keputusan Pemerintah Kanada dalam Mengadopsi United Nations Declarations on the Rights of Indigenous People (UNDRIP) Pada Tahun 2016." *Journal of International Relations, Volume 7, Nomor 3* 100-112.
- Pertiwi, Lunyka Adelina. 2016. "Kompleksitas Rezim di Uni Eropa: Upaya Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 19, Nomor 3* 218-233.
- Prameswari, Penny Kurnia Putri I Dewa Ayu Made Dina Dwipayani dan Anak Agung Ayu Intan. 2018. "Analisis Kebijakan Open Door Policy Jerman Di Tengah Krisis Pengungsi Di Kawasan Eropa Tahun 2015." 75-88.
- Pujiyono, Faradhilah Tri Haliza dan Bambang. 2019. "Kebijakan Open Door Policy Oleh Angela Merkel dalam Kerangka Common European Asylum System (CEAS) Studi Kasus : Krisis Pengungsi Suriah di Jerman." 157-165.

- Rhasintya, Monica. 2020. "Analisis Snyder Dalam Keputusan Abstain Indonesia Dalam Sidang Majelis Umum PBB Tahun 2013 Mengenai Perjanjian Perdagangan Senjata." *Journal of Government Science (GovSci)* 109-117.
- Richard C. Snyder, H. W. Bruck and Burton Sapin. 1969. "The Decision Making Approach to the Study of International Politics." *The Free Press*.
- Roisah, Nicolaus Bayu Wicaksono Peni Susetyorini dan Kholis. 2016. "TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN AZAS NON-REFOULEMENT DAN PERLINDUNGAN TERHADAP PENGUNGSI (Studi Kasus Perlindungan yang Diberikan oleh Negara Jerman terhadap Pengungsi akibat Konflik Suriah)." *DIPONEGORO LAW JOURNAL Volume 5, Nomor 3* 1-18.
- Rosady, Fina Carolina. 2016. "UPAYA PEMERINTAH JERMAN DALAM MENANGANIPENGUNGSI ASAL SURIAH TAHUN 2015-2016." *eJournal Ilmu Hubungan Internasional* 1207-1222.
- Salsabila, Nadia Khansa. 2019. "Aspek Pragmatisme Dalam Kebijakan PintuTerbuka Jerman terhadap PengungsiTimur Tengah: Solusi Grey Population." *Jurnal Hubungan Internasional No.1* 1-16.
- Setiabudi, Chandra Satria. 2021. "PENGARUH KEBIJAKAN PENGUNGSI UNI EROPA TERHADAPPERKEMBANGAN GERAKAN EUROSCEPTIC DI EROPA." *JURNAL HUBUNGAN INTERNASIONALDEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONALUNIVERSITAS HASANUDDIN Vol.6 No.1* 13-35.
- Tjondrodewi, Dena Caristy. 2021. "Kebijakan Open Door Policy Jerman." 1-8.

- Triana, Emiria Dinar. 2021. "Pengaruh Politik Domestik pada Pembentukan Kebijakan Luar Negeri : Respom Pemerintah Jerman Terhadap Isu Imigrasi." 1-10.
- Union, European. 2012. "EU Strategic Framework On Human Rights And Democracy."
- Wardhani, Ratna Kusuma. 2017. "Peran Trauma dan Memori dalam Politik Luar Negeri: Studi Kasus Kebijakan Jerman Menerima Pengungsi Suriah 2011 – 2015." *Jurnal Sospol, Vol. 3 No.2* 150-168.
- Watch, Human Right. 2010. "A Wasted Decade : Human Rights in Syiria during Bashar Al-Ashad's First Ten Years in Power." New York.
- Wicaksono, Ersadio Rahman. 2018. "Kebijakan Angela Merkel dalam Mengatasi Krisis Pengungsi di Eropa tahun 2015." *Indonesian Journal of International Relations, Vol. 2, No. 1, pp.* 27-43.
- Yeni, Mila Fitri. 2019. "Motivasi Jerman Dalam Menerima Pengungsi Asal Suriah Pada Tahun 2015." *Frequency of International Relations Vol.1 (1)* 158-201.
- Yoga, A.F. 2018. "Analisis Open Door Policy Jerman dalam Menangani Pengungsi." *Policy Paper* 1-6.
- Zairani. 2016. "MOTIVASI JERMAN MENERIMA PENGUNGGSI ASAL TIMURTENGAH TAHUN 2015." *JOM FISIP Vol. 3 No.2* 1-13.