

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengungsi menjadi salah satu isu dalam dunia internasional karena jumlahnya terus mengalami peningkatan dan membutuhkan perhatian khusus dunia internasional. Kemunculan pengungsi disebabkan oleh keadaan yang memburuk dalam ranah politik, ekonomi dan sosial suatu negara, sehingga memaksa masyarakatnya meninggalkan negara tersebut untuk mencari perlindungan (Putri, 2015).

Menurut Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, pengungsi merupakan seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut. Pencari suaka merupakan orang yang sudah mengajukan permohonan suaka dan sedang menunggu keputusan terhadap klaimnya dari negara tempat ia mengajukan permohonan suaka tersebut (Refugee Council, 2017). Sementara itu, migran ekonomi adalah suatu istilah yang diberikan kepada orang yang berpindah dari satu negara ke negara lain dalam rangka memperbaiki taraf hidupnya (Semmelroggen, 2015)

Salah satu contoh dari fenomena migrasi yang terjadi karena peperangan ialah konflik sipil Suriah. Konflik sipil Suriah pertama kalinya muncul pada bulan Maret 2011 hingga sekarang, konflik dipicu oleh demonstrasi anti pemerintah yang berlangsung secara damai hingga berkembang menjadi eskalasi konflik paling buruk setelah militer memutuskan untuk mengatasi konflik tersebut dengan kekerasan. Konflik sipil Suriah bertujuan untuk menggulingkan rezim pemerintahan Bashar Assad. Tidak sedikit kerugian yang ditimbulkan akibat konflik ini, di antaranya banyaknya korban jiwa, ratusan ribu orang kehilangan tempat tinggal, yang menimbulkan pengungsian ke wilayah Timur Tengah dan wilayah Eropa untuk menghindari dampak peperangan yang semakin meluas.

Adanya perang sipil yang terjadi telah mengakibatkan sekitar 2,7 juta rakyat Suriah pergi meninggalkan negaranya dan bertambah menjadi dua kali lipatnya pada tahun 2014 untuk mencari perlindungan (Bidinger, 2014). Negara-negara di kawasan Timur Tengah dan Eropa menjadi negara utama tujuan para migran tersebut, hampir sekitar 1,1 juta jiwa dari migran berada di Lebanon hingga saat ini, sementara gelombang migran yang lain menempati Yordania yakni sebanyak 602 ribu jiwa, Irak sebanyak 225 ribu jiwa dan sisanya Mesir sebanyak 138 ribu jiwa (Orchard & Miller, 2014).

Jerman sebagai salah satu negara di Eropa yang menjadi tujuan utama para pengungsi, juga sering kali dihadapkan pada persoalan yang rumit karena semakin banyaknya pengajuan permohonan aplikasi pencari

suaka yang terus berdatangan setiap saat. Permasalahan yang terjadi sering kali banyak migran yang ingin memasuki Eropa melalui jalur ilegal dan bahkan beberapa memakai jasa penyelundup (*smuggling*) agar bisa masuk. Sebagian besar pengungsi Suriah ingin mengungsi di negara-negara Eropa, akan tetapi sebagian besar negara-negara Eropa menolak datangnya pengungsi dari Timur Tengah termasuk Suriah dengan alasan bahwa Eropa sedang mengalami krisis ekonomi yang membuat sebagian negara-negara Eropa tidak mampu menerima dan memberikan perlindungan kepada para pengungsi (Bakkara, 2018). Adanya respon berupa penolakan dari sebagian negara-negara Uni Eropa terhadap pengungsi khususnya asal Suriah, tidak membuat Jerman melakukan hal yang sama. Jerman bahkan menerima pengungsi asal Suriah berdasarkan “*Open Door Policy*”.

Kebijakan *Open Door Policy* ini merupakan kebijakan yang menawarkan perlindungan masal kepada pengungsi, khususnya pengungsi Suriah. Proses klaim status pengungsi sangat cepat. Pemerintah Jerman menyatakan bahwa pengungsi Suriah akan diterima di Jerman dan dipersilahkan untuk tinggal, tidak peduli negara Uni Eropa mana yang pertama kali mereka masuki. Kebijakan ini melanggar mekanisme yang ada di *Dublin Regulation*, yang menyebutkan bahwa pengungsi diharuskan mencari suaka di negara Eropa pertama yang mereka datangi (Lichfield, 2015). *Dublin Regulation* merupakan seperangkat aturan yang mengatur penetapan negara Uni Eropa yang bertanggung jawab terhadap pengungsi

termasuk memeriksa dokumen-dokumen mereka yang biasanya ditentukan berdasarkan negara pertama yang didatangi oleh pengungsi tersebut.

Jerman bersedia untuk melakukan penerimaan terhadap pengungsi Suriah karena adanya bentuk kritik dari negara penerima Uni Eropa lain yang telah lepas tangan dan mengklaim bahwa tidak adanya solidaritas yang terbangun guna membantu permasalahan pengungsi. Tercatat setelah diberlakukannya kebijakan tersebut, sebanyak 1,1 juta pengungsi datang membanjiri Jerman dan 476.649 pencari suaka ditahun yang sama.

Pada dasarnya kebijakan tersebut menguntungkan para pengungsi. Semakin bertambah jumlah pengungsi yang masuk ke Jerman dan juga permohonan suaka sangat banyak ditujukan ke negara Jerman pada tahun 2015 (Wicaksono, 2018). *Open Door Policy* yang diterapkan Jerman menuai banyak kritikan dari sebagian besar negara di Uni Eropa. Jerman yang membuka perbatasannya di saat sebagian besar negara Uni Eropa menolak pengungsi dan menutup perbatasannya supaya para pengungsi tidak masuk. Begitu juga dengan masyarakat Jerman yang sebagian besar melakukan aksi protes terkait kebijakan yang dibuat oleh Kanselir Angela Merkel.

Di masyarakat Jerman sendiri, respons atas perubahan kebijakan pengungsi ini juga terbagi kedalam dua pihak. Pihak yang memberi dukungan penuh pada kebijakan ini di dominasi oleh partai-partai pendukung pemerintah dan masyarakat pluralis-liberal, yang memiliki

pandangan bahwa sudah seharusnya Jerman turut menjawab panggilan kemanusiaan dengan membantu para korban perang yang sedang mencari perlindungan (Akrap, 2015). Di sisi lain, Partai-partai sayap kanan yang konservatif yang menjadi oposisi pemerintah di Jerman menjadikan kebijakan *Open Door Policy* tersebut sebagai senjata untuk mengkritik pemerintah yang dianggap kurang berhati-hati dan kurang memperhatikan dampak dari kebijakan tersebut bagi keamanan masyarakat Jerman sendiri.

Kelompok-kelompok seperti Partai oposisi *Alternative für Deutschland* (AfD) dan kelompok masyarakat *Patriotische Europaer gegen die Islamisierung des Abendlandes* (PEGIDA) menyuarakan kritikan dan penolakan terhadap keputusan kebijakan yang dibuat Angela Merkel. (Literate & Indonesia, 2020) . Menurut partai oposisi AfD dan PEGIDA, *Open Door Policy* yang di kemukakan Angela Merkel tersebut merupakan sebagai suatu kebijakan yang akan membuat jumlah pengungsi semakin banyak yang datang ke Jerman dan hal itu kemungkinan akan menyebabkan ketidakamanan masyarakat Jerman. Semakin banyak Jumlah pengungsi yang masuk ke Jerman dikhawatirkan akan mengancam penduduk asli Jerman, seperti dari sisi sosial, ekonomi dan juga keamanan akibat dari banyaknya pengungsi. Selain karena perbedaan ideologi, ketakutan akibat kasus-kasus terorisme yang sering dilakukan oleh kelompok militan seperti ISIS yang melakukan aksi terorismenya atas nama Islam turut menambah sentimen masyarakat Jerman atas keberadaan pengungsi yang mayoritas muslim di sekitar mereka.

Posisi yang dipegang oleh Angela Merkel membuatnya semakin kuat, sekalipun sebagian masyarakat Jerman dan juga sebagian anggota uni Eropa lainnya mengkritik dan menolak adanya kebijakan tersebut. Angela Merkel tetap akan menampung pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Jerman (Yeni, 2019). Walaupun sebagian besar negara anggota Uni Eropa mengkritik tindakan Jerman, Jerman tetap mempertahankan kebijakannya dan tetap menerima pengungsi dengan tangan terbuka. Namun tak sedikit pula yang mendukung langkah kemanusiaan yang diambil oleh Jerman untuk menampung para korban perang tersebut. Amerika Serikat dan Kanada menisbatkan Jerman sebagai negara percontohan dalam menanggulangi para pencari suaka.

Penolakan yang terjadi akibat kebijakan yang diberlakukan Jerman tidak semata-mata memiliki dampak negatif bagi negara. *Open Door Policy* yang dilakukan oleh Jerman sebenarnya memiliki dampak positif bagi citra Jerman dalam politik luar negeri. Jerman dalam sejarahnya merupakan salah satu negara yang berpengaruh dalam dunia internasional, sejak Perang Prussia, Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Dimana ketika Perang Dunia II Jerman sangat terkenal dimasa pemerintahan Adolf Hitler. Dengan ideologi Fasisme kekuasaan yang dipimpin oleh Adolf Hitler menjadi sejarah kelam dimana Jerman menyingkirkan kaum ataupun golongan yang mereka sebut dengan *Lebensunwertes Leben*, sebutan tersebut ditunjukkan untuk orang-orang yahudi, Slavia, dan orang-orang Rom. Namun setelah bangkitnya Jerman setelah kalahnya di perang dunia I yang memicu Perang

Dunia II yang di pimpin oleh Hitler mengalami kekalahan yang kedua kalinya pada Perang Dunia II, sehingga banyak penduduk Jerman yang mengungsi ke negara-negara tetangganya yang lebih aman dari gangguan perang, Jerman juga harus terbagi menjadi dua antara Jerman barat yang dikuasai oleh Amerika Serikat dan Jerman Timur yang dikuasai oleh Uni Soviet.

Dengan sejarah kelam tersebut Jerman menjadi sebuah negara dengan pandangan baru di Dunia Internasional, peranannya dalam Genosida dan penyebab tersebarnya penduduk dengan mengungsi ke negara lain demi mencari tempat yang aman dan perlindungan mereka menjadi salah satu faktor yang melatar belakanginya mengapa Jerman saat ini menjadi sebuah negara yang berusaha ramah kepada para pengungsi. Pernyataan sikap yang di tunjukan baik oleh Merkel, Presiden Joachim Gauck, dan Kohler menunjukkan betapa mereka ingin mengubah citra Jerman menjadi negara yang ramah dan melupakan sejarah kelam yang dipimpin oleh Hitler ketika masa perang dunia II.

Selain itu, kebijakan serupa sebagai bentuk respon Jerman terhadap pengungsi suriah adalah dengan adanya kebijakan *Open Door Policy*. Dimana Kebijakan tersebut cenderung mempermudah masuknya pengungsi di tengah kecemasan negara-negara Eropa yang sedang dilanda krisis pengungsi. Sehingga, pada penelitian ini bertujuan melihat apa saja hal-hal yang melatarbelakangi atau motif Jerman dalam implementasi kebijakan *Open Door Policy*.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan pertanyaan inti yang jawabannya akan menjadi pembahasan pokok dalam sebuah penelitian. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah: **Mengapa Jerman mengimplementasikan *Open Door Policy* Bagi Pengungsi Suriah Pada Masa Pemerintahan Angela Merkel?**

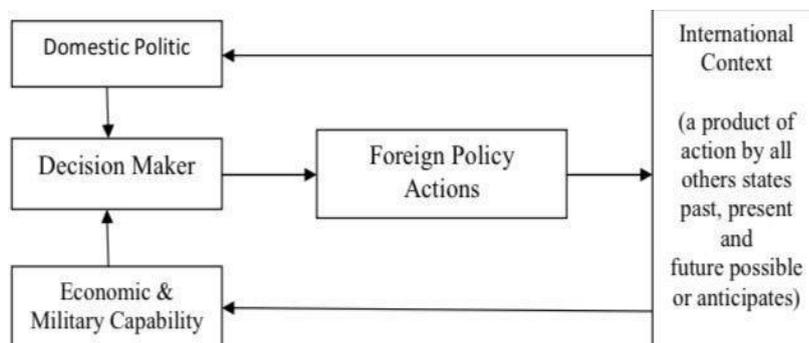
C. Landasan Teori

Untuk menjawab Rumusan Masalah diatas, maka peneliti menggunakan konsep dan teori sebagai berikut

1. Teori Pembuatan Keputusan Luar Negeri (William D.Coplin).

Kebijakan luar negeri suatu negara pada umumnya merupakan hasil dari serangkain keputusan yang berkaitan dengan fenomena antar bangsa. Biasanya kebijakan tersebut dikeluarkan oleh negara tertentu untuk menyikapi isu-isu yang berkembang dengan negara lain. Teori ini akan menjelaskan bagaimana serangkain proses pengambilan keputusan luar negeri dirumuskan beserta hal-hal yang mempengaruhinya. William D Coplin menggambarkan teori Pembuatan Keputusan Luar Negeri dalam sebuah model, sehingga membantu menjelaskan bagaimana proses pengambilan keputusan suatu negara diambil. Pembuatan Keputusan Luar Negeri dibuat atas pengaruh dari

pertimbangan-pertimbangan tertentu. Menurut Coplin sendiri, bahwa kebijakan luar negeri suatu negara merupakan hasil dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pengambil keputusan luar negeri. Ketiga pertimbangan tersebut yaitu; pertama, kondisi politik dalam negeri, kedua adalah kapabilitas ekonomi dan militer dan yang terakhir adalah konteks internasional, yaitu posisi khusus suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain (Coplin, 2003).



a. Kondisi Politik Dalam Negeri

Menurut Coplin, untuk menjelaskan peran politik dalam negeri dalam pengambilan keputusan luar negeri terdapat asumsi yang mendasar tentang perbedaan yang bersifat lintas nasional. Dengan kata lain, keputusan luar negeri merupakan hasil dari proses politik dalam negeri yang melibatkan berbagai aktor dalam kondisi-kondisi tertentu. Terjadi interaksi antara pengambil kebijakan luar negeri dengan aktor-aktor politik dalam negeri yang berupaya untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri atau dalam bahasan Coplin disebut dengan “policy influencer”. Interaksi tersebut terangkai dalam sistem pengaruh kebijakan.

lebih jauh Coplin menambahkan, dalam sistem pengaruh kebijakan terjadi hubungan timbal-balik antara pengambil keputusan dengan policy influencer. Policy influencer merupakan sumber dukungan bagi penguatan rezim tertentu dalam suatu negara. Hal tersebut berlaku bagi semua sistem pemerintahan, baik yang demokrasi maupun yang autokrasi. Para pemimpin negara sangat bergantung pada kemauan rakyatnya untuk memberi dukungan. Dukungan dapat berupa kesetiaan angkatan bersenjata, keuangan dari para pengusaha, dukungan rakyat dalam pemilihan umum dll. Rezim yang memerintah sangat membutuhkan dukungan tersebut untuk membuat kedudukannya lebih pasti dan kebijakan-kebijakan yang diambil tepat sasaran sehingga menguatkan legitimasinya.

b. Kemampuan Ekonomi dan Militer

Analisa Coplin tentang faktor ekonomi dan militer dalam mempengaruhi pengambilan keputusan berangkat dari perilaku raja-raja Eropa abad pertengahan. Ekonomi dan militer merupakan dua variable yang saling berkaitan satu sama lain. Ketika kemampuan militer meningkat, maka akan meningkatkan kemakmuran secara ekonomi para raja¹⁷. Dan sebaliknya, ketika kemampuan ekonomi semakin kuat maka akan berimbas pada peningkatan kekuatan militernya. Kedua variable ini juga yang menurut Coplin menjadi modal utama negara-negara Eropa menjajah Asia dan Eropa. Perusahaan-perusahaan dagang Eropa datang tidak hanya membawa misi ekonomi, namun lebih kepada

penaklukan wilayah dengan dukungan kekuatan militer yang lebih kuat. Dalam era industri modern, jika ekonomi mampu memproduksi barang secara masal maka ia juga mempunyai kemampuan untuk menghancurkan masal melalui industry senjata yang semakin destruktif. Jika tanah dan emas menjadi tolak ukur diabad feodal, maka kemajuan industri menduduki posisi penting dalam era modern ini.

Dengan kemampuan ekonomi dan militer yang kuat, maka negara tertentu akan lebih aktif dalam “panggung” politik internasional. Khusus militer, Coplin menerangkannya dengan 3 kriteria utama, yaitu; jumlah pasukan, tingkat pelatihan dan sifat perlengkapan militernya¹⁸. Ketiga kriteria tersebut merupakan pembeda kekuatan-kekuatan militer suatu negara. Dengan merujuk pada ketiga kriteria tersebut, pengambil keputusan luar negeri dapat melihat sejauh mana akan efektif.

c. Konteks Internasional

Menurut Coplin ada 3 elemen dasar dalam menjelaskan dampak konteks internasional terhadap kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu geografis, ekonomis dan politis²¹. Lingkungan internasional setiap negara merupakan wilayah yang ditempatinya berkenaan dengan lokasi dan kaitannya dengan negara-negara lain dalam sebuah sistem politik internasional. Keterkaitan tersebut termasuk dalam bidang ekonomi dan politik. Namun geografi lebih memainkan peranan yang penting, walaupun tidak yang terpenting. Faktor georgrafi merupakan yang utama dalam terciptanya organisasi lintas negara seperti Uni Eropa,

NATO, ASEAN dll. Sehingga tercipta hubungan-hubungan politik dan ekonomi antar sesama negara anggota. Pengambil kebijakan luar negeri harus melihat itu dalam membuat keputusan.

2. Konsep Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional (*National Interest*) adalah konsep yang paling populer dalam analisa hubungan internasional, baik untuk mendeskripsikan, menjelaskan, meramalkan, maupun menganjurkan perilaku internasional. Misalnya, Jepang memberi bantuan keuangan pada Indonesia karena kepentingan nasionalnya, yaitu menjamin kelancaran pasok atau *supply* bahan dasar bagi industrinya.

Teori Kepentingan Nasional (*National Interest*), dalam teori ini menjelaskan bahwa untuk kelangsungan hidup suatu Negara maka negara harus memenuhi kebutuhan negaranya dengan kata lain yaitu mencapai kepentingan nasionalnya. Dengan tercapainya kepentingan nasional maka 9 negara akan berjalan dengan stabil, baik dari segi politik, ekonomi, sosial, maupun pertahanan keamanan dengan kata lain jika kepentingan nasional terpenuhi maka negara akan tetap *survive*. Kepentingan nasional merupakan tujuan mendasar dan faktor paling menentukan yang memadu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri.

Dalam penelitian ini, dapat juga dipahami dengan menganalisis Konsep Kepentingan Nasional (*National Interest*) Daniel S. Pap yang

mengatakan bahwa dalam kepentingan nasional terdapat beberapa aspek, seperti ekonomi, ideologi, kekuatan dan keamanan militer, moralitas dan legalitas. Dalam hal ini, yang mana faktor ekonomi pada setiap kebijakan yang diambil oleh suatu Negara selalu berusaha untuk meningkatkan perekonomian Negara yang dinilai sebagai suatu kepentingan nasional. Suatu kepentingan nasional dalam aspek ekonomi diantaranya adalah untuk meningkatkan keseimbangan kerja sama perdagangan suatu Negara dalam memperkuat sektor industri, dan sebagainya.

Menurut Hans J. Morgenthau, kepentingan nasional merupakan pilar utama untuk mendukung politik luar negeri dan politik internasional suatu negara. Kepentingan nasional suatu negara adalah mengejar kekuasaan, yaitu apa saja yang dapat membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain. Kekuasaan tidak akan tercapai tanpa adanya kekuatan nasional dan politik suatu negara tidak lepas dari kepentingan nasional, karena tujuan politik luar negeri adalah mencari, mempertahankan, dan memperkuat kepentingan nasional (Warsito, 1998).

Kepentingan Nasional (*National Interest*) adalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan bangsa/negara atau sehubungan dengan hal yang dicita-citakan. Dalam hal ini kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara/bangsa adalah keamanan (mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan

kebutuhan wilayah) serta kesejahteraan. Kedua hal pokok ini yaitu keamanan (*Security*) dari kesejahteraan (*Prosperity*). Kepentingan nasional diidentikkan dengan dengan “tujuan nasional”. Kepentingan nasional suatu negara bangsa timbul akibat terbatasnya sumber daya nasional, atau kekuatan nasional, sehingga negara bangsa yang bersangkutan merasa perlu untuk mencari pemenuhan kepentingan nasional keluar batas-batas negaranya (Morgenthau, 1991).

Salah satu kepentingan nasional Jerman adalah dengan mengeluarkan kebijakan *Open Door Policy*, yang membuka pintu masuk bagi para pengungsi Suriah. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang menguntungkan bagi Jerman dan para pengungsi. Tetapi, banyak juga yang menolak kebijakan ini karna dianggap mengancam keamanan warga negara Jerman.

3. Konsep Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan politik luar negeri merupakan suatu sistem, rangsangan dari lingkungan eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu proses konversi menjadi output. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan politik luar negeri suatu negara ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan eksternal maupun internal dengan mempertimbangkan

tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya (Rosenau, 1980).

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional (Plano & Olton, 1999). Kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah suatu negara memang bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya meskipun kepentingan nasional suatu bangsa pada waktu itu ditentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu. Untuk memenuhi kepentingan nasionalnya itu, negara-negara maupun aktor dari negara tersebut melakukan berbagai macam kerja sama diantaranya adalah kerja sama bilateral, trilateral, regional dan multilateral.

Menurut Rosenau, pengertian kebijakan luar negeri yaitu upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya (Rosenau et al., 1976). Kebijakan luar negeri menurutnya ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara. Dan menurut Rosenau, apabila kita mengkaji kebijakan luar negeri suatu negara maka kita akan memasuki fenomena yang luas dan kompleks, meliputi kehidupan internal (*internal life*) dan kebutuhan eksternal (*eksternal needs*) termasuk didalamnya adalah kehidupan

internal dan eksternal seperti aspirasi, atribut nasional, kebudayaan, konflik, kapabilitas, institusi, dan aktivitas rutin yang ditujukan untuk mencapai dan memelihara identitas sosial, hukum, dan geografi suatu negara sebagai negara-bangsa.

Setiap negara memiliki kepentingan dan kebutuhan dalam berbagai aspek seperti perekonomian, stabilitas keamanan, hingga kepentingan dalam politik. Negara juga bebas untuk menentukan ke mana arah kebijakan sesuai dengan tujuan dan haluan yang diinginkan. Namun suatu negara juga diharuskan untuk mengetahui dan menghargai akan kepentingan negara lain, dengan tujuan tidak adanya intervensi yang menimbulkan ancaman-ancaman yang memicu terjadinya keresahan dalam stabilitas keamanan. Umumnya kebijakan luar negeri dapat dilakukan dengan 3 cara yaitu dengan peperangan, kerja sama perekonomian dan perdamaian.

Kebijakan luar negeri yang dipilih oleh Jerman salah satunya adalah kerja sama perekonomian. Hal ini dapat dilihat dari salah satu alasan Jerman yang mengeluarkan kebijakan *Open Door Policy*, dengan tujuannya untuk memperkuat perekonomian negaranya. Langkah yang diambil dalam mewujudkan penguatan ekonomi Jerman diantaranya dengan menjadikan para pengungsi Suriah sebagai tenaga kerja. Kebijakan ini didasari oleh minimnya tenaga kerja usia produktif. Sehingga dengan adanya sumber daya manusia dalam hal ini pengungsi

Suriyah, Jerman memanfaatkan kesempatan ini untuk menunjang penguatan ekonominya.

4. Konsep Pengungsi dan Pencari Suaka

Pencari Suaka adalah orang yang telah mengajukan permohonan untuk mendapatkan perlindungan namun permohonannya sedang dalam proses penentuan. Apabila permohonannya diterima maka ia akan disebut sebagai pengungsi dan ini memberinya hak serta kewajiban sesuai dengan undang – undang negara yang menerimanya (Wagiman, 2012). Oleh karena itu, seorang pengungsi adalah sekaligus pencari suaka. Hal ini berlaku karena sebelum ditetapkan status sebagai pengungsi maka orang tersebut berstatus sebagai pencari suaka. Sebaliknya, pencari suaka belum tentu statusnya merupakan pengungsi. Seorang pengungsi baru bisa dikategorikan sebagai pengungsi setelah diakui statusnya oleh instrumen hukum internasional.

Latar belakang terjadinya pengungsi dapat dikelompokkan kedalam dua jenis, yaitu:

a. Pengungsian karena bencana alam (*Natural Disaster*).

Pengungsian ini pada prinsipnya masih dilindungi negaranya keluar untuk menyelamatkan jiwanya, dan orang-orang ini masih dapat meminta pertolongan pada negara dari mana ia berasal.

- b. Pengungsian karena bencana yang dibuat manusia (*Man Made Disaster*). Pengungsi disini pada prinsipnya keluar dari negaranya karena menghindari tuntutan (persekusi) dari negaranya. Biasanya pengungsi ini karena alasan politik terpaksa meninggalkan negaranya, orang-orang ini tidak lagi mendapat perlindungan dari pemerintah dimana ia berasal.

Pengungsi yang merupakan orang-orang yang keluar dari negara asalnya dan melewati perbatasan internasional untuk menyelamatkan diri dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia dan juga dari konflik yang terjadi di negaranya. Isu pengungsi ini bukan lagi menjadi isu nasional melainkan isu internasional yang perlu ditangani dengan baik. Dalam bukunya lembaga suaka dalam hukum Internasional (2002), Sulaiman Hamid mengatakan bahwa terdapat hak-hak pengungsi didalam hukum internasional, termasuk Konvensi 1951 yang tercantum pada pasal 18 yakni adanya hak untuk bekerja bagi para pengungsi yang menyatakan negara yang mengadakan perjanjian wajib memberikan perlakuan yang layak kepada pengungsi secara sah dan tidak kurang dari apa yang diberikan oleh orang lain pada umumnya dalam keadaan yang sama, yang berkaitan dengan hak bekerja dalam bidang industri, pertanian, dan yang lainnya (Nisa, 2020).

Menurut Konvensi 1951 tentang pengungsi adanya hak dan kebebasan asasi yang dibutuhkan oleh para pengungsi. Negara yang

merupakan peserta Konvensi 1951 harus melaksanakan hak-hak dan kewajiban yang telah ditentukan. Ada beberapa tahapan yang perlu dilaksanakan oleh negara penerima pengungsi, yakni pertama, pengungsi yang telah masuk ke suatu negara namun belum memiliki dokumen yang lengkap tidak akan di hukum tetapi pengungsi harus dengan cepat melapor kepada pihak-pihak yang berwenang di negara tersebut. Kedua, negara penerima pengungsi dilarang mengembalikan pengungsi atau pencari suaka secara paksa ke negara asalnya. Tahapan yang kedua ini merupakan prinsip yang wajib dipatuhi oleh setiap negara yang menerima pengungsi, karena jika terjadi pengusiran secara paksa keamanan dan kebebasan pengungsi dan pencari suaka akan terancam. Pengusiran pengungsi hanya bisa dilakukan ketika mengganggu ketenteraman umum dan juga mengganggu keamanan nasional (Wagiman S. , 2012) Maka untuk menangani isu pengungsi ini telah ada konvensi 1951 dan Protocol 1967 yang dapat memberikan jaminan untuk tetap mendapatkan hak-hak bagi pengungsi. Ketika suatu negara tidak mau memberikan perlindungan internasional dan negara tersebut belum meratifikasi konvensi 1951 dan Protocol 1967 maka negara tersebut perlu mematuhi prinsip-prinsip umum hukum pengungsi internasional.

D. Hipotesa

Hipotesa diperlukan sebagai asumsi awal sebuah penelitian. Dalam penelitian ini, alasan pemerintah Jerman dalam mengimplementasikan kebijakan *Open Door Policy* dilatar belakangi oleh beberapa faktor diantaranya:

1. Jerman ingin memperbaiki citra kelam dari sejarah masalalu menjadi negara yang ramah.
2. Angka populasi usia penduduk produktif yang rendah membuat Jerman menerima pengungsi Suriah yang rata-rata berusia produktif.

E. Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan faktor-faktor yang mendasari kebijakan Jerman terhadap pengungsi di negaranya.
2. Berusaha mengkaji, membahas, sekaligus memberikan gambaran secara objektif dan empiris mengenai tindakan yang diambil oleh Jerman dalam mengatasi krisis pengungsi.

F. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang diterapkan oleh penulis dalam menyusun skripsi adalah metode kualitatif yang kemudian dilanjutkan dengan teknik pengumpulan data sekunder. Data sekunder tersebut diperoleh dengan menggunakan metode studi pustaka. Adapun bahan-bahan yang dipergunakan berasal dari:

1. Buku-buku yang relevan dengan objek studi yang diteliti.
2. Jurnal-jurnal ilmiah yang terkait dengan objek studi yang diteliti.
3. Artikel-artikel ilmiah yang diperoleh dari sumber yang relevan dan terkait dengan objek studi yang diteliti.

G. Ruang Lingkup Penelitian

Agar tetap fokus terhadap pembahasan, peneliti membatasi masalah yang akan diteliti yaitu pada masa pemerintahan Kanselir Angel Merkel. Karna, pada pemerintahan Angel Merkel dikeluarkan kebijakan *Open Door Policy*.

H. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu pertama adalah penelitian dari Tasya Prima Avissa yang berjudul *Kebijakan Jerman Terhadap Krisis Pengungsi Eropa Tahun 2015-2016* (Avissa, 2016). Penelitian ini membahas seputar kebijakan Jerman atas krisis pengungsi Suriah pada tahun 2015 hingga 2016. Menurut penelitian terdahulu ini, membeludaknya jumlah para pengungsi di Eropa pada akhirnya menstimulasi Jerman untuk mengimplementasikan kebijakan buka pintu terhadap para pengungsi Suriah di Jerman, bahkan Jerman berani menerima pengungsi melebihi kuota yang telah dianjurkan parlemen Uni Eropa, yaitu 120 ribu pengungsi.

Kebijakan yang diterapkan Jerman diantaranya adalah kebijakan buka pintu, pemberian kartu tinggal sementara dan percepatan pemberian suaka bagi para pengungsi yang telah memiliki dokumen lengkap dalam kurun waktu kurang dai 1 bulan. Penelitian ini hampir serupa dengan penelitian yang penulis rampungkan, perbedaannya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang hanya menjabarkan kebijakan Jerman, bukan alasan-alasan yang melatarbelakangi kebijakan pengungsi Suriah dari pemerintah Jerman layaknya penelitian yang penulis rampungkan.

Penelitian kedua adalah penelitian dari Ilke Toygur dan Bianca Benvenuti yang berjudul *The European Response To The Refugee Crisis: Angela Merkel On The Move* (Toygür & Benvenuti, 2016). Penelitian ini membahas seputar dinamika penerimaan Pengungsi Suriah di kawasan Eropa. Banyak negara-negara anggota Uni Eropa yang menolak untuk berkontribusi dalam menangani konflik Suriah, namun dari beberapa suara yang tidak menyetujui, Merkel sebagai Kanselir Jerman memberanikan diri untuk menerima pengungsi Suriah dan mempercepat proses pemberian suaka bagi para pengungsi.

Menurut penelitian ini, Merkel telah berhasil untuk menstimulasi parlemen Uni Eropa dalam menerapkan pembagian pengungsi sama rata bagi negara Uni Eropa, yaitu sebesar 120.000 pengungsi. Relevansi penelitian ini dengan penelitian penulis mempunyai kesamaan dalam membahas seputar kebijakan luar negeri dalam menangani krisis

pengungsi Suriah. Perbedaannya, penelitian terdahulu ini membahas seputar respon negara-negara Eropa terhadap krisis pengungsi Suriah, terutama respon kontroversial dari Merkel yang begitu berani menerima pengungsi hingga hampir mencapai angka satu juta. Pada akhirnya Merkel menjadi aktor paling dominan dalam menangani kasus krisis

I. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penelitian ini, penulis membagi sistematika penulisan menjadi empat bab diantaranya sebagai berikut:

Bab I memuat tentang pendahuluan yang terdiri dari; Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teori, Hipotesa, Tinjauan Pustaka, Tujuan Penelitian, Ruang Lingkup Penelitian, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

Bab II akan menjelaskan tentang penyebab masyarakat Suriah bermigrasi ke negara lain dan gambaran implementasi kebijakan *Open Door Policy* yang dikeluarkan oleh Jerman.

Bab III berisi tentang faktor-faktor apa yang menjadikan Jerman ramah terhadap pengungsi. Dan juga menjelaskan alasan mengapa kebijakan *Open Door Policy* di berlakukan. Bab ini juga akan menjelaskan tentang pentingnya norma di

masyarakat Jerman sebagai penentu kebijakan Jerman terhadap pengungsi.

Bab IV berisi tentang kesimpulan dari seluruh pembahasan skripsi