

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan Pintu Terbuka atau yang biasa dikenal sebagai *open-door policy* merupakan pernyataan prinsip-prinsip yang diprakarsai oleh Amerika Serikat pada tahun 1899 dan 1900 untuk melindungi hak-hak istimewa yang setara di antara negara-negara yang berdagang dengan Tiongkok dan untuk mendukung integritas wilayah dan administrasi Tiongkok. Pernyataan itu dikeluarkan dalam bentuk surat edaran yang dikirim oleh Sekretaris Negara AS John Hay ke Inggris, Jerman, Prancis, Italia, Jepang, dan Rusia. *Open-door policy* diterima dengan persetujuan hampir universal di Amerika Serikat, dan selama lebih dari 40 tahun itu adalah landasan kebijakan luar negeri Amerika di Asia Timur (Britannica, 2020)

Jerman merupakan negara yang menerapkan kebijakan pintu terbuka bagi para pencari suaka yang melarikan diri dari negara asalnya. Angela Merkel seorang Kanselir Jerman dan sang *decision-maker* di balik berlakunya kebijakan pintu terbuka ini mengungkapkan bahwa dirinya memiliki beberapa alasan untuk mengambil keputusan tersebut.

Angela Merkel adalah politisi asal Jerman yang menjadi kanselir pertama wanita di Jerman. Angela Merkel lahir pada 17 Juli 1957 di Hamburg, Jerman Barat yang dekat dengan perbatasan Inggris. Setelah jatuhnya tembok Berlin pada tahun 1989, Merkel bergabung dengan kebangkitan demokrat yang baru berdiri pada Februari 1990 menjadi juru bicara pers dari partai tersebut. Merkel diangkat sebagai menteri untuk wanita dan pemuda oleh Kanselir Helmut Kohl pada Januari 1991, karena pilihan kanselir Kohl terhadap Merkel sebagai pendatang baru politik perempuan muda dari Jerman Timur menjadikan Merkel dengan julukana "*Kohls Mädchen*" atau dalam bahasa Indonesia yaitu "gadis Kohl" yang telah menjadi wakil ketua CDU setelah partai-partai timur dan barat

bergabung. Pada tahun yang sama kanselir Kohl mengundurkan diri dari posisinya, hal itu menjadikan Merkel sebagai pengganti Kohl di tahun yang sama pada bulan Desember.

Pada 22 November 2005, Merkel menjabat sebagai kanselir, menjadi wanita pertama, Jerman Timur pertama, dan, pada usia 51 tahun, orang termuda hingga saat ini memegang jabatan. Merkel mampu membentuk pemerintahan dengan mitra pilihannya, Partai Demokratik Bebas liberal klasik (FDP). Masa jabatan kedua Merkel sebagian besar ditandai dengan peran pribadinya dalam menanggapi krisis utang euro. Bersama dengan Pres Prancis Nicolas Sarkozy, Angela Merkel memperjuangkan penghematan sebagai jalan menuju pemulihan bagi ekonomi Eropa yang rusak. Keberhasilan Merkel yang paling terlihat adalah berlakunya perjanjian fiskal pada Januari 2013 yang mengikat pemerintah penandatanganan untuk beroperasi dalam tolok ukur anggaran berimbang tertentu (Petrikowski, Angela Merkel chancellor of Germany, n.d.).

Peperangan yang terjadi di negara-negara Timur Tengah menjadi fokus permasalahan yang menjadi perhatian masyarakat dunia Internasional selama beberapa tahun terakhir. Selain permasalahan internal yang terjadi antara pihak-pihak terkait, dampak yang ditimbulkan akibat konflik juga memicu permasalahan lain. Perang yang terjadi memaksa para penduduk untuk keluar dari negaranya demi keselamatan hidup mereka. Para pengungsi ini juga dipaksa untuk mencari tempat tinggal lain yang bersedia menampung dan menjamin kehidupan mereka. Sebagian besar pencari suaka berasal dari Afghanistan, diikuti Suriah, Irak dan Venezuela.

Peningkatan kualitas perawatan dan perawatan yang tersedia bagi kita berarti lebih banyak orang yang hidup lebih lama, seringkali dengan kondisi medis yang lebih kompleks (Marie Curie, 2020). Penuaan populasi dunia adalah akibat dari terus menurunnya tingkat kesuburan dan peningkatan harapan

hidup. Perubahan demografis ini mengakibatkan peningkatan jumlah dan proporsi orang yang berusia di atas 60 tahun. Akibatnya, pertama kali dalam sejarah akan ada lebih banyak orang yang lebih tua daripada orang yang lebih muda dengan cepat mendekat (WHO, 2010)

Isu *grey population* atau disebut juga dengan populasi menua juga menjadi pertimbangan Merkel dalam terlaksananya kebijakan pintu terbuka. Tiga tren yang menandakan perkembangan demografi Jerman adalah: angka kelahiran rendah, meningkatnya usia harapan hidup, dan kondisi masyarakat yang menua. Angka kelahiran tertinggi di Jerman terjadi pada tahun 1967 yaitu sebesar 1.357 juta kelahiran dan terus mengalami penurunan. Generasi anak-anak berjumlah sepertiga lebih kecil dibandingkan dengan generasi dewasa. Para ahli demografi mengategorikan penuaan populasi di suatu wilayah ketika proporsi penduduk yang berusia lanjut dari suatu wilayah tersebut meningkat.

Persoalan *grey population* di Jerman jika dibiarkan lebih lanjut dapat berdampak negatif pada stabilitas dan perekonomian negara. Penuaan populasi tenaga kerja semakin pesat terjadi di Jerman. Berdasarkan data proyeksi populasi hingga beberapa dekade mendatang, Jerman diprediksi akan kekurangan penduduk usia produktif dengan konsekuensi yang pertama, tingkat pertumbuhan ekonomi tidak akan berkelanjutan mengingat populasi usia kerja yang menyusut dan selanjutnya berkaitan dengan penawaran tenaga kerja dan modal.

Persoalan *ageing population* yang berimplikasi pada perekonomian negara Jerman ini kemudian memunculkan ide kebijakan pintu terbuka sebagai salah satu solusi untuk membantumengatasi persoalan ini. Ide kebijakan pintu terbuka sebagai solusi *ageing population* berkaitan erat dengan pengembangan demografi serta perluasan pasar tenaga kerja dan ekonomi negara. Menurunnya populasi Jerman dan

meningkatnya rasio ketergantungan adalah isu inti dari temaini.

Sebagai negara dengan tingkat perekonomian yang terbesar di Uni Eropa menjadi alasan mengapa banyak para pencari suaka yang ingin pindah dan menetap disana. Tingginya upah

minimum hingga biaya hidup yang relatif terjangkau menjadi daya tarik tersendiri bagi para imigran yang menginginkan kehidupan lebih baik (Wiwoho, 2018). Saat ini Jerman sendiri menjadi negara tujuan kedua setelah AS yang diminati para pengungsi.

Jerman dan beberapa anggota Uni Eropa khususnya Swedia, *asylum-seeker* atau pencari suaka. Krisis pengungsi ini bukan menjadi masalah bersama bagi negara-negara anggota Uni Eropa karena para pengungsi didistribusikan dengan tidak merata di Uni Eropa. Sementara itu, negara di Eropa Selatan dan Timur sedang mengalami merupakan negara yang menjadi tempattujuan utama bagi para besarnya gelombang masuk para pengungsi di perbatasannya, berbeda dengan negara-negara anggota lainnya, terutama di utara dan barat Eropa yang menerima angkacukup besar untuk permohonan pencari suaka.

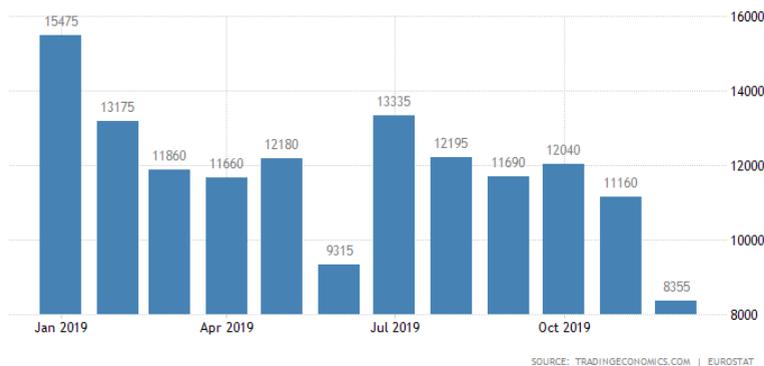
Negara-negara di Eropa dengan kemajuan peradaban, kestabilan ekonomi, dan lapangan pekerjaan yang memadai menjadi tujuan utama bagi para *asylum-seeker*. Negara-negara majuseperti Jerman, Inggris, Prancis, dan negara skandinavia sangat menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dan rasa kepedulian yang tinggi terhadap permasalahan kemanusiaan. Namun dengan banyaknya jumlah pengungsi yang datang dan menetap akhirnya juga dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan baru disana.

*European Asylum Support Office* (EASO) melaporkan bahwa permohonan suaka yang diajukan kepada negara-negara di wilayah Uni Eropa meningkat sebanyak 13% dari tahun 2018-2017 (Hidayatullah, 2020) Data dari tahun 2015-2018 mencatat bahwa terdapat dua juta pengungsi yang telah

mendapatkan suaka di Uni Eropa (BBC News, 2019) Hasil laporan terbaru Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi atau *The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* menyebutkan bahwa sepanjang 2018, migrasi di 36 negara OECD naik 2% menjadi 5,3 juta dibandingkan tahun sebelumnya yang

sebagian besarnya merupakan anggota keluarga dari pekerja migran yang telah menetap dinegara-negara anggota OECD (Hutauruk, 2019).

**Tabel 1.1 Data Permohonan Suaka**



Sumber : (Trading Economics, 2020)

Kebijakan yang diterapkan oleh Merkel ini memicu banyak pro dan kontra bagi negara-negara Uni Eropa lainnya juga mendapat penolakan dari partai. Besarnya jumlah pengungsi yang menerima suaka di Eropa bukan sebuah kesuksesan. Banyak negara yang merasa keberatan dan mengkritik kebijakan Merkel tersebut. Hungaria misalnya, yang melantarkan kurang lebih sebanyak 10,000 jiwa pengungsi yang tidak menerima suaka dan mengabaikan para

pengungsi tersebut di antara wilayah perbatasannya dengan Austria (BBC Indonesia, 2018).

Negara Uni Eropa di wilayah Balkan menganggap bahwa kebijakan Jerman membukapintu bagi para pengungsi membuat negara-negara yang berada di wilayah Balkan kewalahan menangani para pengungsi yang lewat di negara mereka. Hal tersebut mengakibatkan negara-negara seperti Hungaria, Serbia, dan Bulgaria menutup perbatasan untuk mencegah masuknya pengungsi yang akan melintas menuju Jerman (Berita Satu, 2015)

Namun tidak semua warga negara Jerman setuju dengan keputusan Merkel tentang memberikan suaka kepada imigran di karenakan tingkat kejahatan oleh imigran yang terus

meningkat diantaranya seperti pembunuhan, kekerasan seksual, serta penyerangan warga sipil oleh imigran di jalanan. Pada awal tahun 2016 terdapat tindak kejahatan seksual yang diduga dilakukan oleh para imigran terjadi di Cologne pada malam tahun baru. Ratusan perempuan mengaku mereka dilecehkan, diserang dan dirampok ketika menghadiri festival musik oleh segerombolan pria yang setelah diselidiki oleh pihak berwajib merupakan imigran asal Pakistan (Sari, Imigran di Jerman Terkait dengan 69 Ribu Tindak Kriminal, 2016)

Penolakan juga datang dari berasal dari sekutu Angela Merkel di Bavaria, partai *Christian Social Union (CSU)*, sebuah partai konservatif Bavaria. *Christian Social Union* lebih konservatif dari pada partai Merkel, *Christian Democratic Union* terutama dalam hal agama dan penegakan hukum, serta kesejahteraan sosial. Namun sikap CSU terhadap warga asing kurang dermawan. Mereka menganggap bahwa masuknya pengungsi yang mayoritas berasal dari Timur Tengah memicu tindakan terorisme di Jerman. Imigran asal Timur Tengah tercatat melakukan aksi serangan teror terhadap warga negara Jerman yaitu teror bom di Leipzig, Würzburg, Ansbach, dan

Essen serta aksi penusukan terhadap pihak berwajib di Hannover. Pihak polisi telah mengkonfirmasi bahwa aksi tersebut berkaitan dengan kelompok ekstremis Islamic State.

Kebijakan ini juga ditanggapi oleh pemberontak sayap kanan populis Jerman, *Alternative for Germany* (AfD), yang menggiring opini public dengan banyaknya kasus terror oleh imigran bahwa kebijakan ini merusak susunan budaya dan merupakan ancaman keamanan bagi Jerman. Partai ini memiliki ciri khas nasionalis, anti-imigran, anti-Islam, sebuah kebijakan yang mencetak beberapa keberhasilan selama krisis pengungsi tahun 2015. AfD merupakan partai yang menentang keras adanya kebijakan pintu terbuka yang ditetapkan oleh Merkel. AfD bersikeras pada budaya tradisional Jerman dan menolak islam menjadi bagian dari masyarakat Jerman. (DW, 2019)

Bentrokan di kota Chemnitz pada 26-27 Agustus lalu memicu perdebatan terkait hubungan antara warga negara asing dengan kasus pembunuhan yang terjadi di Jerman. Akhir Agustus 2018 di Chemnitz, negara bagian Sachsen, seorang lelaki Jerman meninggal karena ditusuk. Polisi menetapkan dua orang tersangka yang berkewarganegaraan Suriah dan Iran sebagai tersangka pembunuhan. Berita terkait tragedi ini menyebar di sosial media dan menyulut protes para simpatisan ekstremkanan yang kemudian berakhir bentrok dengan polisi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan di atas, penulis menyimpulkan bahwa rumusan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah *“Mengapa Angela Merkel masih mempertahankan kebijakan pintu terbuka meskipun banyak permasalahan yang terjadi oleh para imigran?”*

## **C. Kerangka Pemikiran**

Dalam menganalisa pokok permasalahan yang terjadi

penulis menggunakan beberapa kerangka teori yang dapat membantu menjawab rumusan masalah tersebut dengan menggunakan teori kebijakan luar negeri yang akan dijabarkan sebagai berikut :

## 1. Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan sikap suatu negara dalam mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya dengan tujuan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara (James N. Rosenau, 1976). Negara merupakan tetap aktor utama dalam panggung internasional, kegiatan dimana mereka memilih dan melaksanakan kebijakan luar negeri menjadi bagian penting dari studi Hubungan Internasional. Kebijakan luar negeri terjadi ketika pertemuan negara dan lingkungan internasional negara tersebut, di mana pengaruh yang timbul di lingkungan internasional menjadi pengaruh di area domestik dan politik dalam negeri menghasilkan output dengan dampak pada hubungan eksternal (Michael Sheehan, 1999)

Kebijakan luar negeri menurut Walter Carlsness yaitu *“tindakan-tindakan yang diarahkan ke tujuan, kondisi, dan aktor yang berada diluar wilayah teritorial mereka dan yang ingin mereka pengaruhi. Tindakan tersebut di ekspresikan dalam bentuk tujuan-tujuan, komitmen, atau arah yang dinyatakan secara eksplisit, dan yang dilakukan oleh wakil pemerintah yang berindak atas nama negara yang berdaulat”*

K. J. Holsti juga mendefinisikan kebijakan luar negeri atau politik luar negeri sebagai berikut yaitu *“kebijakan luar negeri sebagai analisis keputusan suatu negara terhadap lingkungan eksternal dan kondisinya - biasanya dalam negeri di mana tindakan ini dirumuskan.”* (Holsti, 1970)

Politik luar negeri atau kebijakan luar negeri dimaksudkan sebagai analisis keputusan suatu negara terhadap keadaan lingkungan eksternal negara dan biasanya melihat kondisi

dalam negeri untuk kemudian bertindak dan merumuskan kebijakan politik luar negeri suatu negara. Kebijakan luar negeri merupakan cerminan politik internal suatu negara. Sehingga ketika terjadi kekacauan dan arah yang tidak jelas dalam tingkat internal maka akan sulit bagi suatu negara merefleksikan diri di tingkat internasional.

Sebagian besar pembuatan kebijakan luar negeri adalah mengenai pemecahan masalah sehari-hari yang muncul di dalam dan luar negeri. Tujuan dari kebijakan luar negeri sendiri adalah suatu gambaran keadaan peristiwa masa depan dan rangkaian kondisi di kemudian hari yang akan di wujudkan pemerintah, melalui pembuat kebijakan luar negeri dengan menggunakan pengaruh di luar negeri dan dengan mengubah atau mendukung sikap negara lain. K.J. Holsti menambahkan bahwa tujuan paling utama dari kebijakan luar negeri adalah menjamin kedaulatan dan kemerdekaan wilayah nasional dan mengekalkan sistem politik, sosial, dan ekonomi tertentu berdasarkan wilayah tersebut.

Jerman menggunakan strategi kebijakan luar negeri ini sebagai upaya untuk mengatasi *grey population* di Jerman dan tenaga kerja dengan upah murah sangat dibutuhkan di Jerman. Imigran terutama di usia muda dan tenaga kerja produktif dapat ikut berkontribusi pada ekonomi negara.

## **2. Teori Migrasi**

Terdapat beberapa definisi mengenai teori migrasi. Menurut Lucas (1981), MacPhee dan Hasan (1990), dan Blanchard (1991) berpendapat bahwa upaya analisis proses imigrasi ini tidak hanya sebagai proses perpindahan tenaga kerja, namun sebagai proses perpindahan modal. (Setiadi, 2012)

Pendapat lain oleh Everet Lee (1996) yang terkenal dengan teori pendekatan *push and pull factor*. Perpindahan migrasi ini akan terjadi jika ada *factor push* dari daerah

asal dan *factor pull* dari daerah tujuan. Everet Lee mengemukakan bahwa penyebab migrasi bahwa migrasi internasional merupakan suatu aktivitas perpindahan penduduk yang mencakup aspek perubahan tempat tinggal, tujuan migrasi, serta keinginan-keinginan untuk menetap ataupun tidak di daerah. (Dewi, 2013)

Pengertian dari *pull factor* sendiri merupakan factor yang ada di daerah lain yang menjadi daya Tarik seseorang untuk pindah dan menetap ke daerah tersebut. (PRATIWI, 2007) *Pull factor* itu sendiri bisa berupa kondisi ekonomi daerah tersebut kuat, melimpahnya sumber tenaga kerja. Sedangkan pengertian dari *push factor* adalah factor yang mendorong seseorang meninggalkan daerah asal. Daerah asal menjadi pendorong jika di tempat tersebut lebih banyak terdapat factor yang negative dibandingkan dengan factor positif. *Push factor* ini sendiri contohnya terbatasnya lapangan pekerjaan, pertimbangan gaji yang rendah, rendahnya akses sosial, dan terdapat perang yang terjadi

di negara asal sehingga memaksa penduduknya untuk keluar dari negaranya dan mencari tempat tinggal baru yang lebih aman. (Lee, 1966)

Pengaplikasian dari teori migrasi ini dari sudut imigran, menurut definisi dari Everet Lee, bahwa terdapat push and pull factor yang menyebabkan imigran datang ke Jerman. *Push factor* dimana terdapat factor negative di daerah asal imigran contohnya imigran dari Timur Tengah dimana terdapat peperangan yang dapat mengancam hidup penduduknya dan mengharuskan warganya untuk pindah dan menetap ke negara lain yang lebih aman, terbatasnya lapangan pekerjaan, gaji dan akses sosial yang rendah. *Pull factor* yang merupakan alasan dari imigran tertarik untuk pindah ke negara Jerman adalah Jerman merupakan negara maju dengan ekonomi terkuat di Eropa. Tingginya upah minimum dan biaya hidup yang relatif terjangkau

menjadi pertimbangan imigran untuk pindah dan menetap disana. Sedangkan dari sudut Jerman, membutuhkan tenaga kerja asing untuk mendorong perekonomian karena kurangnya tenaga kerja produktif akibat dari demografi.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan penjelasan latar belakang, rumusan masalah hingga kerangka pemikiran di atas, dapat ditarik hipotesa pada penelitian ini adalah Angela Merkel masih mempertahankan kebijakan pintu terbuka meskipun banyak permasalahan yang terjadi oleh para imigran karena

1. Sebagai strategi pragmatis Jerman untuk mempertahankan perekonomiannya akibat dari *ageing population*
2. Jerman membutuhkan tenaga kerja dalam usia produktif untuk membantu meningkatkan perekonomiannya.

#### **E. Metode Penelitian**

Pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu kualitatif dengan menggunakan metode (*library-research*), yaitu dengan cara mengumpulkan berbagai data sekunder yang berkaitan dengan topik permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Penggunaan Teknik pengumpulan data didapat dengan memperoleh bahan penelitian dari buku, jurnal, artikel, dan surat kabar yang dapat diperoleh dari internet.

Penelitian ini dilakukan oleh penulis dengan menggunakan metode kualitatif. Penggunaan metode kualitatif dapat dilakukan dengan adanya penyelidikan, pengumpulan serta analisis data. Menurut Creswell, metode penelitian kualitatif adalah suatu penelusuran atau pendekatan untuk mengeksplorasi dan memahami suatu gejala sentral. Penelitian kualitatif memandang fenomena sosial secara holistik, dimana akan semakin interaktif serta akan lebih kompleks. Metode ini tidak hanya mengandalkan statistik atau sebuah ukuran saja,

namun jugadengan menafsirkan makna data (Creswell & John, 2013). Pendekatan deskriptif digunakan dalam penelitian ini karena ungkapan kata-kata digunakan untuk menggambarkan keadaan atau gejala yang diteliti dengan diarahkan untuk menjelaskan data-data, fakta-fakta, kejadian- kejadian secara lebih akurat.

Penelitian yang dilakukan juga menggunakan metode *library research* atau studikepustakaan dengan mengumpulkan data-data menggunakan buku, jurnal, dokumen, surat kabar, dan juga media internet.

## **F. Jangkauan Penelitian**

Untuk membatasi persoalan agar tidak menyimpang terlalu jauh, dan untuk memudahkan pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah ditentukan, maka batasan pada penelitian ini yaitu fokus pada individu Angela Merkel selaku Kanselir Jerman. Adapun penelitian ini menggunakan jangka waktu yang dimulai dari awal pemberlakuan kebijakan Pintu Terbuka pada bulan September 2015 hingga pada tahun 2020.

## **G. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan, sebagai berikut:

1. Mengetahui alasan-alasan yang melatarbelakangi Angela Merkel mempertahankankebijakan pintu terbuka
2. Memberikan gambaran mengenai kebijakan pintu terbuka yang dibuat oleh Angela Merkeldalam menangani krisis pengungsi korban perang beserta dinamikanya
3. Memberikan gambaran tentang sikap konsisten Angela Merkel dalam menerimapengungsi yang masuk di tengah ketidakstabilan dalam negeri Jerman.

## **H. Sistematika Penulisan**

Dalam penelitian ini dibagi menjadi 5 bab utama untuk menjelaskan topik skripsi dan terdapat sub bab yang diharapkan dapat lebih mampu menjelaskan secara rinci pada bab utama. Perincian masing-masing bab adalah sebagai berikut :

**Bab I** memuat tentang pendahuluan yang terdiri dari; Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teori, Hipotesa, Tujuan Penelitian, Jangkauan Penelitian, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Penulisan, dan Daftar Isi.

**Bab II** memaparkan tentang awal mula penerimaan imigran di Jerman. Bab ini juga menyertakan awal mula penerimaan imigran di Eropa dan Jerman dari kurun waktu pasca Perang Dunia II hingga era tahun 2000-an.

**Bab III** membahas tentang kebijakan yang dirumuskan Angela Merkel yang disebut dengan kebijakan “Pintu Terbuka” dalam rangka menangani krisis pengungsi di Jerman pada tahun 2015 hingga 2020. Pembahasan ini juga disertai dengan dampak-dampak dari implementasi kebijakan tersebut bagi kondisi dalam negeri Jerman dan berisi analisa alasan yang mempengaruhi Angela Merkel dalam mempertahankan kebijakan Pintu Terbuka untuk menerima pengungsi pada tahun 2015 hingga 2020.

**Bab IV** berisi penutup, dengan menyampaikan kesimpulan berupa intisari dari keseluruhan pembahasan pada bab-bab sebelumnya.