

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam dunia internasional, pengungsi telah dikenal sejak dulu dimana para pengungsi merupakan orang yang meninggalkan negara atau tempat tinggalnya, baik secara individu maupun secara berkelompok akibat dari rasa takut dan rasa tidak nyaman yang dapat mengancam keselamatan dan kelangsungan hidup mereka. Pengungsi adalah persoalan klasik yang sering timbul dalam sejarah peradaban umat manusia dan memiliki banyak faktor yang menyebabkan sekelompok orang mengungsi.

Pada awalnya, pengungsi hanyalah sebuah persoalan domestik suatu negara tetapi seiring dengan banyaknya negara yang menaruh perhatian terhadap hal tersebut sehingga menjadikan hal ini sebagai persoalan bersama. Permasalahan ini menimbulkan permasalahan tentang nasib bagaimana mereka mampu bertahan dalam kondisi yang sulit dan mengusahakan kehidupan yang lebih baik untuk mereka sendiri dan keturunannya. Hal ini dikarenakan pengungsi tersebut tidak dapat dilindungi oleh negara asalnya sehingga mereka terpaksa harus meninggalkan negaranya. Oleh karena itu, perlindungan dan bantuan kepada mereka menjadi tanggungjawab komunitas internasional (UNHCR, Pengungsi, 2015).

Sebuah konvensi terkait dengan status pengungsi atau yang dikenal dengan “Konvensi 1951” mengkonsolidasikan instrumen internasional yang berkaitan dengan pengungsi dan memberikan hak – hak pengungsi di tingkat internasional. Penekanan definisi dari pengungsi adalah pada perlindungan orang dari bentuk penganiayaan politik atau lainnya. Seorang pengungsi menurut konvensi adalah seseorang yang tidak mampu atau tidak mau kembali ke negara asalnya yang disebabkan oleh adanya ketakutan mereka akan dianiaya karena

adanya perbedaan agama, suku, ras, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial, atau opini politik (UNHCR, Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees., 2010).

Seorang ahli internasional bernama Pietro Verri, ia memberikan definisi tentang pengungsi dengan mengutip pasal 1 Konvensi 1951 yaitu: *“applies to many persons who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution”* (Sakharina,2016). Pada pandangan Pietro Verri, pengungsi merupakan seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan negaranya karena adanya ketakutan yang tidak terhingga serta adanya kemungkinan atau potensi terjadinya penyiksaan. Melihat lebih jauh pada batasan terminologi pengungsi, hal tersebut beririsan dengan batasan suaka. Pengungsi dalam pengertian yang umum adalah orang yang dipaksa keluar dari wilayah negaranya. Paksaan yang dilakukan terhadapnya disebabkan oleh kondisi yang tidak memungkinkan adanya rasa aman atau jaminan keamanan atas dirinya oleh pemerintah.

Permasalahan mengenai pengungsi ini seperti yang terlihat pada banyaknya pengungsi yang masuk ke wilayah Uni Eropa. Para pengungsi ini hadir sebagai akibat dari adanya konflik yang terjadi di Timur Tengah khususnya di Negara Suriah. Konflik di Suriah ini berawal dari keinginan warga Suriah untuk membentuk negara yang lebih demokratis. Mereka menginginkan perubahan sistem pemerintahan terutama pada kekuasaan rezim Bashar al-Assad yang telah berkuasa sejak tahun 1962. Awal mula perang Suriah terjadi pada bulan Maret 2011 dimana demonstrasi pro-demokrasi yang terinspirasi oleh Musim Semi Arab (*Arab Spring*) meletus di kota selatan Deraa. Perang di Suriah terjadi setelah penggunaan kekuatan mematikan pemerintah untuk menghancurkan perbedaan pendapat tersebut segera memicu demonstrasi nasional yang menuntut pengunduran diri Presiden.

Konflik yang terjadi di Suriah telah mendorong warga negaranya untuk mengungsi, berpindah tempat, pergi ke negara yang bisa menjanjikan mereka kehidupan yang lebih layak, dan juga negara yang mampu memberikan mereka rasa aman (Hamzah, 2010). Hal ini menjadikan Suriah untuk pertama kalinya sebagai negara pencari suaka paling utama di 44 negara industri pada kawasan Eropa, Amerika Utara, dan Asia Pasifik. Terdapat sebanyak 56.400 jiwa telah meminta status pengungsi pada tahun 2013, dua kali lipat dari tahun sebelumnya (25.200), dan enam kali lipat dari tahun 2011 (8.500). Sementara sepanjang 2014, jumlah pengungsi Suriah yang mencari suaka di 44 negara industri itu mencapai 149.600 jiwa. Angka tersebut menjadi jumlah tertinggi yang terhitung sejak 1992.

Uni Eropa sebagai salah satu wilayah tujuan warga negara Suriah sudah sejak lama menjadi salah satu wilayah yang menerima pengungsi masuk ke negaranya. Pada tahun 2013, mereka telah menerima 43.5% permohonan suaka dari berbagai negara. Hal ini dilakukan karena adanya rasa tanggung jawab untuk melindungi siapapun yang meminta perlindungan termasuk Suriah, dan juga kewajiban hasil dari Konveksi Geneva terhadap status pengungsi (union, 2014).

Uni Eropa menjadi salah satu wilayah tujuan para pengungsi dikarenakan beberapa hal yaitu pertama, letak geografis dimana secara wilayah Uni Eropa lebih mudah dijangkau oleh para pengungsi. Timur Tengah dan Eropa hanya dibatasi oleh Laut Mediternia sehingga hanya dengan menggunakan kapal para pengungsi sudah bisa mencapai kawasan Eropa. Kedua adalah alasan ekonomi dimana perekonomian di Eropa yang dianggap maju sehingga menjadi alasan bagi pengungsi untuk memilih mengungsi ke wilayah tersebut. Untuk memasuki wilayah Eropa, para pengungsi menggunakan negara seperti Italia dan Yunani yang merupakan salah satu negara dekat

dengan pantai sehingga menjadikannya sebagai pintu untuk menuju negara– negara yang dituju lainnya seperti Jerman, Inggris, dan Prancis (Sari,2015).

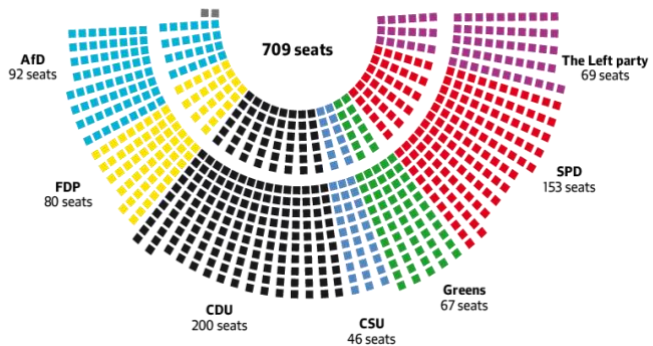
Jerman adalah salah satu negara yang menjadi tujuan para pengungsi karena negara ini telah membuka pintu untuk menerima kedatangan mereka seperti yang dilakukan negara-negara anggota Uni Eropa lainnya. Meskipun lonjakan pengungsi yang masuk ke wilayah Uni Eropa semakin besar yang juga berakibat pada wilayah Jerman, pemerintah Jerman pada era kepemimpinan Angela Dorothea Merkel sebagai Kanselir Jerman menanggapi dengan tetap membuka pintu negaranya bagi para pengungsi. Bahkan, walaupun para pengungsi yang berasal dari Suriah merupakan orang Islam, Merkel tetap menerima mereka, karena ia menganggap bahwa tujuan mereka mengungsi untuk mencari kedamaian.

Pada September 2015, Angela Merkel mengeluarkan sebuah kebijakan yang disebut sebagai *Open door policy*. Kebijakan ini dibuat untuk menegaskan bahwa Jerman secara terbuka akan menerima para pengungsi yang berasal dari Suriah. Ia melihat bahwa kedatangan pengungsi ke Eropa merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dielakkan oleh Eropa. Ia juga berpendapat bahwa apabila Jerman memberikan penolakan terhadap isu kemanusiaan maka hal ini hanya akan memberikan dampak yang jauh lebih buruk, bukan justru memberikan keamanan karena ketika tidak ada yang mengambil peran dalam isu pengungsi maka yang terjadi justru kekacauan (Kompas,2017).

Namun, dalam kebijakan yang di keluarkan oleh Merkel masih ada perdebatan dari kaum yang pro maupun kontra. Hal ini dapat dilihat dari kehadiran partai *Alternative fuer Deutschland* (AfD) sebagai partai sayap kanan yang telah berkampanye di bawah slogan “Mengamankan Perbatasan” dan “Menghentikan Kekacauan Suaka”. Mereka juga menyerukan untuk

mengusir para pengungsi dari wilayah Jerman. Di satu sisi, ada juga partai yang mendukung untuk menerima masuknya pengungsi yaitu partai *Christian Democratic Union* (CDU), diketuai oleh Angela Merkel dan merupakan salah satu partai penguasa yang ada di Jerman pada saat itu.

Gambar 1.1.
Parlemen dan Partai di Jerman



Sumber: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/kategori/sekilas-pandang/parlemen-partai>

Berdasarkan pada gambar 1.1 mengenai Parlemen dan Partai di Jerman, partai CDU mendapatkan kursi terbanyak di parlemen Jerman yaitu sebanyak 200 kursi dari total 709 kursi dan diantara enam partai lainnya. Hal ini selisih jauh dengan yang didapatkan oleh Partai AfD sebagai partai oposisi terhadap status pengungsi di wilayah Jerman. Mereka hanya mendapatkan jumlah kursi sebanyak 92 dimana dua kali lebih kecil dari yang didapatkan oleh Partai CDU. Meskipun secara *power* Partai CDU lebih besar dan juga apa yang diperjuangkan oleh mereka dan Angela Merkel sendiri merupakan hal yang baik karena mendukung isu kemanusiaan, namun kebijakan yang dibuat oleh Angela Merkel masih juga mendapatkan kritik dari luar negeri seperti Rusia yang menilai kebijakan ini akan membahayakan Jerman (BBC,

2016).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah **“Mengapa Angel Merkel menerapkan Kebijakan *Open Door Policy* dalam menangani pengungsi Suriah di Jerman pada tahun 2015?”**

C. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan dalam kasus kebijakan Angela Merkel dalam menangani pengungsi Suriah di Jerman, penulis menggunakan model aktor rasional yang digunakan sebagai alat analisis. Berikut adalah penjelasan mengenai model aktor rasional.

Model Aktor Rasional

Dalam model aktor rasional, politik luar negeri dilihat sebagai tindakan dari aktor rasional. Pembuatan sebuah kebijakan suatu negara tidaklah dibuat dengan sembarangan oleh para pembuat kebijakan. Mengingat pengambilan suatu keputusan yang rasional akan mempertimbangkan tujuan kebijakan luar negeri dimana akan mengidentifikasi dan menganalisis berbagai opsi yang tersedia. Aktor rasional dalam mengambil suatu keputusan mampu memperkirakan manfaat yang ingin diambil dari setiap hasil. Dengan asumsi ini, pembuat keputusan akan memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian.

Model Aktor Rasional Menurut Graham Tillet Allison, seorang politik Amerika, sebagian besar analisis politik luar negeri memikirkan dan menjelaskan tentang perilaku pemerintah dalam kerangka model aktor rasional atau model “klasik”, di dalam model pilihan kebijakan dilihat sebagai tindakan dari pemerintah yang di

dasarkan pada sarana logis untuk mencapai tujuan tertentu. Model ini untuk menghubungkan tindakan tindakan dengan perhitungan yang masuk akal, selain itu negara digambarkan sebagai sebuah aktor individu rasional, memiliki pengetahuan yang sempurna terhadap situasi dan mencoba memaksimalkan nilai dan tujuan berdasarkan situasi yang ada.

Dalam proses pembuatan kebijakan, pemerintah dihadapkan dengan berbagai pilihan kebijakan dimana masing-masing pilihan kebijakan tersebut memiliki konsekuensi. Maka dari itu, dalam mengambil sebuah kebijakan lebih menekankan kepada peran pihak eksekutif atau kepala pemerintahan dari suatu negara. Hal tersebut dikarenakan model aktor rasional ini biasanya digunakan pada masa krisis, sehingga membutuhkan sebuah keputusan yang cepat dengan mempertimbangkan dengan alternative yang ada. Keputusan yang diambil tentu saja dengan mempertimbangkan keuntungan dan resiko yang paling rendah atau meminimalkankerugian.

Pada tahun dimana terjadinya peningkatan jumlah pengungsi di Jerman, Angela Merkel selaku Kanselir Jerman pada saat itu bertindak sebagai aktor rasional untuk menetapkan kebijakan terkait kasus pengungsi Suriah di Jerman pada tahu 2015. Salah satu kebijakan rasional yang harus diambil dalam menyikapi kasus pengungsi suriah di Jerman. Menurut penulis, Jerman memiliki dua alternatif untuk mneyikapi kasus pengungsi Suriah tersebut, yaitu:

- a. Jerman tidak membuka pintu negaranya terhadap kasus pengungsi Suriah
- b. Jerman menetapkan kebijakan “*Open Door Policy*” terhadap kasus pengungsi Suriah di Jerman.

Dari 2 (dua) alternatif yang dipilih oleh Jerman tersebut, pastinya memiliki kalkulasi untung rugi dari setiap alternatif yang ada. Disini penulis menganalisis kalkulasi untung rugi dari setiap alternatif yang ada,

penulis menjelaskannya dalam bentuk tabel berikut:

Tabel 1.1.
Kalkulasi Untung dan Rugi dari Semua Alternatif

No.	Pilihan Alternatif	Keuntungan	Kerugian
1.	Menerapkan kebijakan “ <i>Open Door Policy</i> ” terhadap pengungsi	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat memajukan perekonomian Jerman, karena para pengungsi akan menjadi tenaga kerja di Jerman. • Dapat memperbaiki citra Jerman di masa lalu mengenai pengungsi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Munculnya tekanan dari pihak internal Jerman terhadap kebijakan “<i>open door policy</i>” yang tidak setuju dengan masuknya pengungsi
2.	Tidak membuka pintu negara Jerman terhadap pengungsi	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak adanya tekanan dari internal terkait penerimaan pengungsi 	<ul style="list-style-type: none"> • Jerman akan kualahan dalam mencari tenaga kerja • Citra Jerman terhadap pengungsi akan tetap buruk di beberapa warga jerman

Berdasarkan model aktor rasional yang telah dijelaskan Angel Merkel bahwa sebagai aktor rasional membuat keputusan dengan mempertimbangkan adanya keuntungan dan kerugian yang akan didapatkan dari hasil keputusan itu berdasarkan pada tabel 1.1. mengenai

Kalkulasi Untung dan Rugi dari Semua Alternatif, kebijakan “*Open Door Policy*” yang dibuat oleh Merkel akan memberikan keuntungan dan kerugian. Dimana kerugian yang didapatkan yaitu adanya tekanan dari pihak internal Jerman terhadap kebijakan ini. Sedangkan keuntungan yang di dapatkan adalah dapat memajukan perekonomian Jerman, karena para pengungsi akan menjadi pekerja kerja aktif di Jerman, dan dengan kebijakan ini Jerman bisa memperbaiki citranya di masa lalu.

Berdasarkan keuntungan dan kerugian yang telah di jelaskan di atas, dari kedua alternatif yang dimiliki oleh Jerman dapat dilihat bahwa alternatif nomor 2 yang memiliki lebih banyak keuntungan dan memiliki sedikit kerugian dibandingkan dengan alternatif 1. Meskipun mendapat banyak penekanan dari internal Jerman terhadap kasus pengungsi di suriah, hal ini bukan menjadi masalah besar bagi Jerman kedepannya.

Sehingga, Angela Merkel selaku Kanseler Jerman tetap membuat kebijakan *Open Door Policy* karena ia menganggap kebijakan ini akan memberikan keuntungan yang besar bagi Jerman. Dimana dengan masuknya para pengungsi, mereka akan turut membantu memajukan perekonomian Jerman dengan menjadikan mereka sebagai tenaga kerja di negaranya. Hal ini dikarenakan Jerman merupakan negara industri yang tentu saja membutuhkan pekerja yang banyak. Namun, rata-rata pekerja di Jerman sudah berusia lanjut dan tidak mampu untuk lanjut bekerja, sehingga Jerman membutuhkan tenaga kerja baru yang dianggap masih mampu untuk bekerja.

Selain itu, kebijakan ini juga mengembalikan citra Jerman terhadap pengungsi di masa lalu, mengingat Jerman memiliki citra buruk yang sudah ada sejak lama karena tidak menerima pengungsi di masa lalu. Dengan menggunakan teori aktor rasional, Jerman tentu saja mengambil alternatif yang memiliki kalkulasi keuntungan

yang lebih banyak.

D. Hipotesis

Hipotesis penelitian berdasarkan latar belakang dan kerangka pemikiran yang telah dijabarkan bahwa Angel Merkel menerapkan kebijakan “*Open Door Policy*” dalam menangani pengungsi Suriah di Jerman pada tahun 2015 karena memberikan keuntungan yaitu:

- a. Dapat memajukan perekonomian Jerman karena para pengungsi akan menjadi tenaga kerja aktif.
- b. Dapat memperbaiki citra Jerman di masa lalu mengenai pengungsi.

E. Tujuan Penelitian

Adapun beberapa tujuan penelitian ini, yaitu:

- a. Untuk mengetahui mengapa Angela Merkel mempertahankan kebijakan “*Open Door Policy*”
- b. Menjelaskan faktor – faktor apa saja yang membuat Angela Merkel membuat kebijakan “*Open Door Policy*”.

F. Jangkauan Penelitian

Jangka waktu penelitian dimulai dari munculnya krisis pengungsi di Eropa pada tahun 2013 sampai terbentuknya kebijakan “*Open Door Policy*” di Jerman pada tahun 2015.

G. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data melalui pencarian untuk menjawab pertanyaan rumusan masalah yang diajukan. Adapun metode yang di gunakan yaitu:

- a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu deskriptif dimana menjelaskan suatu masalah dengan mencari fakta – fakta yang ada untuk dapat menghasilkan sebuah kesimpulan yang akurat.

b. Jenis Data

Jenis data yang di pakai yaitu menggunakan data skunder yang diperoleh dari buku, jurnal, *website* resmi, serta media masa.

c. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu teknik *library research* yang difokuskan pada data pustaka dan kemudian di analisis untuk mendapatkan sebuah hasil.

d. AnalisisData

Analisis data merupakan data yang didapatkan dari penelitian ini akan disusun secara sistematis dan logis, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

H. Sistematika Penulisan

BAB I akan menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II akan menjelaskan lebih dalam mengenai informasi atau uraian dari permasalahan yang dihadapi oleh Suriah sehingga mereka menetapkan untuk mengungsi ke negara lain, dan memilih Jerman menjadi negara tujuan.

BAB III penulis akan menjelaskan lebih dalam tentang kondisi dan kebijakan Eropa mengenai pengungsi serta kebijakan pengungsi oleh Jerman.

BAB IV penulis akan menjelaskan lebih dalam hasil dari analisis data yang dikumpulkan dan kemudian menjelaskan mengapa Angela menerapkan kebijakan "*Open Door Policy*" serta dampaknya bagi Jerman yang sebelumnya telah dibahas pada Bab I.

BAB V merupakan penutup dan kesimpulan dari keseluruhan bab yang sudah dijelaskan sebelumnya.