

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 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.¹ Menurut Konvensi 1951 definisi pengungsi adalah

*(who) owing to (a) well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.*²

Isu pengungsi ini terjadi disebabkan oleh Konflik Suriah antara pemerintah Bashar Al-Assad dan berbagai tekanan lainnya yang dimulai pada musim semi (*Spring*), *Arab Spring* merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan protes dan demonstrasi di negara Afrika Timur sejak tahun 2010 yang dimulai di Tunisia yang kemudian menyebar ke seluruh Timur Tengah seperti negara Yaman, Bahrain dan Suriah.³ Konflik ini terus menyebabkan pergeseran didalam negeri dan seluruh wilayah. Pada akhir 2014, diperkirakan 7,6 juta pengungsi dan 3,7 juta warga Suriah telah melarikan diri dari negara sejak

¹Winner Nabilla JatyPutri, *Penerapan Prinsip Non-Discrimination bagi Pengungsi Rohingya di Indonesia*, (Skripsi: Universitas Airlangga,2015),hal.1.

² Parlemnt of Ausralia,The problem with the 1951 Refugee Convention,http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp0001/01RP05, diakses pada tanggal 24 Januari 2017.

³ Shinta Puspita Sari, *Arab Spring a case Study of Egyptian Revolution 2011*, *Andalas Journal of International Studies Vol 6 No 2 November Tahun 2017*

konflik tersebut dimulai.⁴ Konflik di Suriah telah menempatkan ketegangan besar terhadap negara-negara tetangga seperti Lebanon, Yordania, Irak, Mesir, dan Turki menjadi tuan rumah bagi pengungsi Suriah. Namun, tidak berhenti di Turki saja, warga Suriah telah mencari perlindungan diluar negara-negara tersebut, dan jumlahnya terus meningkat sejak 2011.⁵

Tujuan pengungsi negara Timur-Tengah ini adalah Eropa, dengan negara tujuan dan yang paling ingin didatangi adalah Jerman. Jerman menjadi tujuan utama, hal ini dikarenakan Jerman adalah negara dengan ekonomi yang stabil, negara dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan Jerman terus-menerus menunjukkan sikap moral serta rasa kemanusiaan yang tinggi terhadap pengungsi. Pengungsi ini datang dengan menyeberang ke perbatasan Turki, menyeberang ke pulau-pulau di Yunani. Kemudian mereka melanjutkan perjalanan darat ke Makedonia, dimana Makedonia merupakan pusat transit bagi para migran yang datang dari Yunani. Kebanyakan dari mereka lalu menumpang bus menuju Serbia, pengungsi Suriah ini lalu ke Hungaria.⁶

Untuk mencegah masuknya pengungsi, Hungaria telah membangun pagar kawat berduri sepanjang 161 km didaerah perbatasan dengan Makedonia. Dari Hungaria pengungsi ini naik kereta ke Austria, setelah itu pengungsi melanjutkan perjalanan ke Jerman. Sebagian dari mereka menyeberangi Turki ke Yunani dengan menggunakan perahu karet dengan muatan 12 orang, perahu ini melewati laut Aegea, ini perjalanan yang berbahaya karena beberapa dari perahu bisa rusak

⁴Ostrand, Nicole. *The Syrian Refugees Crisis :A Comparison of Responses by Germany,Sweden, United Kingdom and United states*. Jurnal On Migration and Human Security hal.255-256

⁵Hamzah Fahri. *Negara, Pasar, dan Rakyat :Pencarian Makna, Relevansi, danTujuan*, yayasan Faham Indonesia,2010 hal. 31

⁶Zairani Zainal. *Motivasi Jerman MenerimaPengungsi Asal Timur Tengah Tahun 2015*. Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, Vol.3. No.2. 2016.

atau reyok ditengah pelayaran, selain itu gelombang yang tinggi juga bisa memungkinkan perahu untuk tenggelam. Badan Pengungsi Persatuan Bangsa Bangsa, UNHCR, menyatakan jumlah pengungsi yang melintasi Laut Mediterania sudah memecahkan rekor. Dalam enam bulan (Januari-Juli tahun 2015) belakangan, jumlah para imigran korban konflik dan kekerasan di negara mereka masing-masing mencapai titik tertinggi dandalam periode itu juga UNHCR merilis sebanyak 137 ribu orang sudah melakukan perjalanan berbahaya melintasi perairan Mediterania.⁷

Dipimpin oleh Kanselir Jerman yaitu Angela Merkel, Beliau mengumumkan bahwa Jerman menerima Pencari Suaka tanpa batas. Kini Jerman membuka pintu dan perbatasannya untuk mereka yang mencari perlindungan dan tempat yang aman. Jerman diperkirakan akan menerima pengungsi sekitar 800.000 ini jumlah yang paling besar dari 28 negara Uni Eropa lainnya, sehingga hal ini meyebabkan dunia melihat Jerman sebagai negara yang memberi harapan dan kesempatan bagi pengungsi Suriah yang datang ke negaranya.⁸

Meskipun sebagian besar negara di Uni Eropa cenderung menolak terhadap kedatangan pengungsi dan megkritik keputusan Jerman untuk membuka pintu bagi pengungsi yang berasal dari Suriah, namun Jerman tetap mempertahankan kebijakan dan tetap menerima pengungsi dengan tangan terbuka yaitu dengan menetapkan kebijakan pintu terbuka yang mana kemudian diimplementasikan dalam sebuah kebijakan yang mulai diterapkan pada awal

⁷ CNN Indonesia News. *Pengungsi dilautMediterania catat rekor tertinggi* (Online) Tersedia di <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150816014348-134-72432/unhcr-pengungsi-dilaut-mediterrania-catat-rekor-tertinggi/> diakses 18 september 2017

⁸CNN Indonesia News, *Ada apa dibalikkedermawanan jerman kepada migran*(Online). Tersedia di <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150910145740-134-77901/ada-apa-di-balikkedermawanan-jerman-kepada-imigran/> ,diakses 18 september 2017

bulan Agustus 2015 oleh Kanselir Jerman Angela Merkel. Kebijakan tersebut dikenal dengan nama *Flüchtlinge Willkommen* atau *Welcome Refugees* yang melambangkan keterbukaan Jerman terhadap pengungsi dari negara-negara yang sedang dilanda konflik dan perang. Kebijakan ini khususnya memberikan hak istimewa bagi pengungsi selama mengungsi di Jerman. Kebijakan ini cenderung mempermudah masuknya pengungsi di tengah krisis pengungsi di Eropa. Kebijakan pintu terbuka ini menggambarkan kondisi dimana Jerman tetap membuka perbatasannya bagi pengungsi yang ingin mencari suaka di negaranya di saat negara-negara anggota Uni Eropa lain berupaya untuk menutup perbatasannya. Melalui kebijakan ini, Jerman berupaya untuk menampung pengungsi sebanyak mungkin, khususnya mereka yang melarikan diri dari perang di Suriah. Kebijakan pintu terbuka yang diterapkan oleh Jerman ini memperbolehkan para pengungsi untuk mencari suaka di Jerman.⁹

Tabel 1.1 Data Pengungsi Penerima Suaka di Jerman¹⁰

No	Tahun	Jumlah
1	2011	53,235
2	2012	77,485
3	2013	126,705
4	2014	202,645
5	2015	476,510

Sumber: Eurostat

⁹ Tasya Prima Avissa, Kebijakan Jerman terhadap Pengungsi Eropa pada Tahun 2015-2016, (Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta), hal 3

¹⁰ Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tps00191PDFDesc_06435e68-3ecd-4047-92b1-cf44b87824f6.pdf

Pengungsi ini akan kesulitan dan menimbulkan masalah. Banyaknya Imigran yang masuk ke Jerman menimbulkan beberapa Polemik bagi negara. Menurut sosiolog Jerman, Hans-Georg Soeffner “Jika kita tidak memperkenalkan pengetahuan bahasa dan budaya kita, kita dalam waktu dekat akan menghadapi konflik budaya yaitu konflik-konflik yang dibentuk oleh agama-agama yang dibawa para pengikutnya bermigrasi ke Jerman.”

Sebagian besar dari 800.000 pengungsi yang tiba di Jerman ini kemungkinan besar akan tinggal lama, maka itu Jerman saat ini mempersiapkan segala sesuatunya untuk keberhasilan mengintegrasikan mereka dalam masyarakat Jerman, dengan menyediakan kelas bahasa, pendidikan dan menciptakan kesempatan kerja bagi mereka. Menurut *Algemeine Zeitung Frankfurter*“, saat ini untuk satu pengungsi dibutuhkan biaya sekitar 13.000 euro (US\$ 14.500) per tahun, ini termasuk biaya makanan, kesehatan, uang saku dan perumahan. Jadi jika 800.000 pengungsi masuk ke Jerman, biayanya akan mencapai 10 milyar Euro (US\$ 11 milyar) tahun ini. Pemerintah Jerman sepakat untuk menyisihkan 6 milyar Euro (US\$ 6,7 milyar) pada 2016.¹¹

Kebijakan yang dibuat oleh Merkel mengakibatkan semakin banyak protes dari masyarakat Jerman, khususnya dari faksi kanan yang menolak pengungsi karena mereka merasa bahwa lonjakan pengungsi yang datang ke Jerman dapat membahayakan dan mengancam jumlah penduduk asli Jerman. Kritik dan penolakan terhadap kebijakan tersebut banyak disuarakan oleh partai oposisi, *Alternative fur Deutschland* (AfD) beserta kelompok masyarakat yang

¹¹Refugees Crisis in Europe, http://www.unrefugees.org.au/donate/refugee-crisis-in-europe?WT.mc_id=AW001537&gclid=CPuSmYrApcgCFRMJvAodlPkMpg#one-off, akses tanggal 18 September 2017

menamakan dirinya *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*(PEGIDA) yang mengakuinya sebagai kelompok patriotis Eropa yang menentang Islamisasi.¹²

Menurut AfD dan PEGIDA, kebijakan Merkel tersebut memancing arus migrasi pengungsi yang lebih besar dan akan membahayakan masyarakat Jerman. Ditakutkan besarnya jumlah pengungsi yang masuk serta latar belakang mereka akan mengancam identitas Jerman secara keseluruhan. Berbagai sisi kehidupan, seperti sosial, ekonomi, dan utamanya keamanan akan terkena dampak banyaknya pengungsi (*existential threat*). Menghentikan atau mengubah kebijakan Merkel bukanlah hal yang mudah bagi AfD dan PEGIDA. Hal ini disebabkan kuatnya posisi Merkel serta besarnya dukungan terhadap Merkel, baik dari masyarakat maupun secara politik. Hal ini menjadi semakin sulit, melihat AfD hanyalah partai oposisi yang relatif kecil serta PEGIDA yang belum lama terbentuk. Maka dari itu, AfD dan PEGIDA melakukan upaya sekuritisasi kebijakan penanganan pengungsi agar dapat memengaruhi kebijakan tersebut.¹³

Akibat dari demonstrasi tersebut menjadikan popularitas Kanselir Angela merkel menjadi merosot, namun Merkel tetap bergeming akan terus menampung banyaknya pengungsi sampai Uni Eropa sepakat menentukan jumlah kuota pengungsi yang berasal dari wilayah konflik. Bahkan Jerman telah mencapai kesepakatan dengan Turki dalam menangani kuota pengungsi sebagai lambannya tindakan Uni Eropa dalam menentukan jumlah kuota pengungsi. Hingga saat ini,

¹² Ibid

¹³ Tassya Prima Avissa, Ibid

Jerman dan Uni Eropa masih terus berupaya mencapai kesepakatan antar negara untuk menangani krisis pengungsi di Eropa.¹⁴

1.2. Rumusan Masalah

Dipimpin oleh Angela Merkel selaku Kanselir, Jerman memutuskan untuk menerima pengungsi tanpa batas. Jerman menjadi lebih terbuka pada saat negara-negara Eropa lainnya memagari negara mereka, Hungaria bahkan menutup pagar perbatasan mereka dan membiarkan pengungsi yang sudah masuk berada dialam terbuka tanpa makanan dan air. Dari segi ekonomi, pengungsi akan menjadi beban besar bagi Jerman, karena Jerman harus menyediakan tempat tinggal, dan makanan bagi para pengungsi, ditambah lagi pengungsi ini memiliki latar belakang yang berbeda dengan Jerman. Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, peneliti berupaya untuk menjelaskan motivasi Jerman dalam menerima pengungsi asal Suriah pada tahun 2015.

1.3 Pertanyaan Penelitian

"Mengapa Jerman bersedia menerima pengungsi asal Suriah pada tahun 2015?"

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dijabarkan dalam penelitian ini ialah mengetahui motivasi Jerman menerima kedatangan pengungsi Suriah ke negaranya.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui rasionalisasi setiap negara dalam membuat kebijakan untuk mencapai kepentingnya negara tersebut.

¹⁴ Ibid

2. Penelitian ini bermanfaat untuk menambah literatur kajian Hubungan Internasional terkait isu yang dibahas khususnya tentang kepentingan sebuah negara.

1.6 Tinjauan Pustaka

Dalam menganalisis penelitian yang diangkat, peneliti mencoba untuk menghimpun informasi yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian sebelumnya maupun penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti menjadi tolak ukur dan landasan bagi peneliti untuk mengembangkan penelitian ini. Adapun beberapa kajian pustaka yang dijadikan rujukan, yaitu:

Pertama, peneliti menggunakan jurnal “ Kebijakan Turki dalam Menampung Pengungsi Korban Perang Saudara Suriah Tahun 2011-2013” oleh Amalia Zatalini Kususma Putri.¹⁵ Dalam konflik Suriah, tim ahli senjata kimia PBB menyebutkan adanya penggunaan senjata kimia sarin tidak hanya oleh pemerintah Suriah namun juga kelompok oposisi. Kelompok oposisi yang dimaksud adalah *Free Syrian Army* atau FSA, Al-Qaeda, dan *Al Nusra Front* . Adanya penggunaan sarin menyebabkan krisis kemanusiaan di Suriah semakin memburuk. Akibatnya, banyak warga Suriah yang kemudian terpaksa harus mengungsi ke beberapa negara suaka termasuk Turki. Para pengungsi tersebut telah memasuki Turki sejak akhir April 2011 ke Provinsi Hatay dengan jumlah sekitar 250 orang.

Pemerintah Turki juga melakukan perubahan terhadap kebijakannya seiring dengan kedatangan pengungsi Suriah. Sebelumnya sebagai negara peserta

¹⁵Amalia Zatalini Kususma Putri, Kebijakan Turki dalam Menampung Pengungsi Korban Perang Saudara Suriah Tahun 2011-2013, Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Vol 1, No1, 2015

Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Turki mengadopsi batasan geografis. Diadopsinya batasan geografis membuat Turki hanya dapat menerima pengungsi yang berasal dari negara Eropa saja. Pengungsi dari negara non Eropa yang datang ke Turki akan diproses melalui kerjasama dengan UNHCR dimana dalam hal ini UNHCR bertanggung jawab terhadap penentuan status hukum terhadap para pengungsi tersebut. Akan tetapi setelah kebijakan *temporary protection regime* diberlakukan bagi pengungsi Suriah, pemerintah Turki mengambil alih tugas UNHCR sehingga yang dilakukan UNHCR saat ini terbatas hanya pada bantuan teknis. Pengungsi Suriah pun mendapatkan fasilitas yang baik dan diperlakukan layaknya pengungsi dari negara Eropa meskipun status mereka adalah sebagai *guest*. Penelitian ini menjadi rujukan oleh peneliti dikarenakan kesamaan isu yang dibahas sehingga membantu peneliti dalam melihat cara pengambilan kebijakan oleh suatu negara.

Kedua, peneliti menggunakan tulisan dari Fudzcha Putri Jazilah yang berjudul *Nicholas Sarkozy's Interest in Immigration Policy Making in France*.¹⁶ Tulisan ini membahas mengenai faktor yang melatarbelakangi Nicolas Sarkozy dalam membuat kebijakan terhadap imigran, di mana ia membuat kebijakan *France Immigration and Integration Law* yang bertujuan untuk memilih imigran yang hanya memiliki *high qualified* yang dapat masuk ke Perancis. Tulisan ini menggunakan *rational choice theory*. Setelah menganalisa menggunakan teori tersebut, disimpulkan bahwa kebijakan tersebut dibentuk karena adanya kepentingan dari Nicolas Sarkozy untuk mempertahankan imajenya di mata warga Perancis, yang sebelumnya mengalami beberapa masalah sosial dengan

¹⁶Fudzcha Putri Jazilah, "Nicholas Sarkozy's Interest in Immigration Policy Making in France", *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Jember*, 2012.

imigran yang datang ke Perancis dan meminta pemerintah untuk tidak menerima imigran. Kebijakan ini dibentuk juga merupakan hasil representasi kepentingan partai politik yang mendukung Nicolas Sarkozy sehingga ia dapat mempertahankan eksistensinya dan duduk menjadi orang nomor satu di Perancis tahun 2007. Hal ini tidak lepas dari usahanya menjadikan imigran sebagai isu utama dalam kampanye yang dilakukannya serta kebijakan yang dibuat sewaktu menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri Perancis. Penelitian ini melihat bagaimana peran individu yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan terhadap imigran. Penelitian ini memberikan kontribusi karena berhubungan dengan pembuatan kebijakan luar negeri serta menambah pemahaman tentang level analisis individu dalam pembuatan kebijakan.

Ketiga, peneliti menggunakan jurnal yang berjudul “Tinjauan Yuridis Mengenai Peran Uni Eropa Terhadap Pengungsi dalam Konflik Timur Tengah (Studi Kasus Konflik Suriah)” oleh Ajeng Vania Marisdianti.¹⁷ Uni Eropa menjadi tujuan utama pengungsi dari Mediterania Selatan karena beberapa hal seperti kedekatan geografis dan perekonomian yang baik. Dampak yang ditimbulkan oleh kedatangan pengungsi di negara-negara Uni Eropa hampir mencakup semua bidang seperti ekonomi, sosial, dan politik.

Adanya permasalahan yang ditimbulkan oleh dampak tersebut membuat Uni Eropa melakukan beberapa upaya dalam mengatasinya. Diantaranya menyetarakan sistem suaka melalui *Common European Asylum System* (CEAS), yang diaplikasikan dengan membentuk *European Asylum Support Office* (EASO) untuk menangani pengungsi secara layak, termasuk pengungsi anak-anak yang tidak

¹⁷ Ajeng Vania Marisdianti, “Tinjauan Yuridis Mengenai Peran Uni Eropa Terhadap Pengungsi dalam Konflik Timur Tengah (Studi Kasus Konflik Suriah)”, *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro*, Vol 5, No.2, 2016

memiliki pendamping. Namun dalam prakteknya upaya-upaya tersebut dianggap belum maksimal karena masalah antar negara anggota terkait pengungsian sering terjadi. Tidak meratanya jumlah pengungsi di setiap negara Uni Eropa juga menimbulkan ketegangan antar anggota. Penelitian ini juga dijadikan rujukan karena memberikan informasi bagaimana upaya organisasi internasional dalam menangani pengungsi, khususnya sebagai perbandingan dalam level analisis penelitian di mana peneliti meneliti dalam level negara sementara penelitian ini dalam level analisis organisasi internasional.

Keempat, peneliti menggunakan tulisan dari Ardianti yang berjudul “Kebijakan Australia dalam Menangani Imigran Ilegal di bawah Kepemimpinan Perdana Menteri Tony Abott Tahun 2013”.¹⁸ Sebelum masa pemerintahan Tony Abott, Australia telah menerapkan beberapa kebijakan terkait pencari suaka dan pengungsi. Beberapa diantaranya adalah kebijakan *PasifikSolution*, *Operasi Relex*, pengolahan lepas pantai, dan pemberian visa proteksi sementara bagi pengungsi pada masa pemerintahan John Howard.

Persoalan imigran ilegal telah dianggap sebagai ancaman keamanan di Australia yang bersifat nyata. Ancaman tersebut berupa kemungkinan terjadinya kejahatan tradisional seperti *people smuggling*, dan *human trafficking* maupun tindakan kriminal lainnya. Dalam upaya mencegah terjadinya hal tersebut, Perdana Menteri Tony Abbott menerapkan kebijakan yang pragmatis dengan menempatkan pengolahan lepas pantai di bawah kebijakan “*Operation Sovereign Borders (OSB)*” atau Operasi Kedaulatan Perbatasan. Kebijakan ini

¹⁸ Ardianti, “Kebijakan Australia dalam Menangani Imigran Ilegal dibawah Kepemimpinan Perdana Menteri Tony Abott tahun 2013”, Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Riau, Vol.2, No.2, 2015.

merupakan strategi pencegahan pencari suaka dalam menghadapi potensi masuknya para pencari suaka ke negaranya. Dengan adanya kebijakan ini orang-orang yang melakukan perjalanan ke Australia secara ilegal dengan perahu akan dicegat dan di keluarkan dari perairan Australia atau dikirim ke negara lain untuk diproses di luar Australia. Penelitian ini membantu peneliti dalam memberi gambaran tentang tujuan kebijakan yang diterapkan suatu negara terhadap permasalahan imigran.

Kelima, penulis menggunakan jurnal yang berjudul “*Policy Toward Rohingya Refugees: A Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia, and Thailand*” oleh Sultana Yesmin.¹⁹ Perubahan kebijakan Bangladesh terhadap Rohingya disebabkan oleh ancaman keamanan yang bersumber kegiatan ilegal yang dilakukan oleh pengungsi Rohingya baik di dalam negeri maupun luar negeri. Beberapa laporan oleh sumber intelijen Bangladesh menyebutkan, beberapa pengungsi Rohingya terbukti memiliki ikatan dengan aliran Islam radikal seperti *Jamaatul Mujahideen Bangladesh (JMB)* dan *Harkat-ul-Jihad (HUJI)* dengan memberikan pelatihan tentang operasi militer dan bahan peledak. Rohingya juga terlibat dalam tindakan kriminal seperti pembunuhan, perdagangan gelap, perampokan, penyelundupan, dan kejahatan lainnya di wilayah *Cox Bazar*. Hal ini mengakibatkan ketegangan antara warga lokal dan Rohingya. Selain itu, Rohingya juga menggunakan paspor Bangladesh palsu pergi ke luar negeri untuk bekerja, terutama ke negara-negara Timur Tengah. Mereka sering terlibat dalam kegiatan ilegal di negara-negara tersebut sehingga mengancam citra pekerja Bangladesh di kancah internasional.

¹⁹ Sultana Yesmin, “*Policy Toward Rohingya Refugees: A Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia, and Thailand*”, *Jornal of the Asiatic Society of Bangladesh*, Vol.6, No.61, 2016, hal.71-100.

Malaysia, seperti halnya Bangladesh, juga melakukan perubahan kebijakan dari menerima pengungsi Rohingya hingga akhirnya melakukan penolakan. Penolakan terhadap pengungsi di Malaysia didorong oleh tantangan ekonomi dan keterlibatan mereka dalam kegiatan kriminal, pengangguran, dan adanya ancaman di wilayah perbatasan. Tahun 1991 hingga 1992, Malaysia mengadopsi kebijakan penangkapan dan penahanan, yang memaksa Rohingya untuk kembali ke Thailand, sebagai tempat transit antara Myanmar dan Malaysia. Sementara di Thailand, tidak seperti Bangladesh dan Malaysia, pemerintah secara resmi menegaskan mengenakan deportasi terhadap Rohingya. Kebijakan ketiganegara tersebut terhadap Rohingya memiliki kemiripan, khususnya dalam strategi deportasi. Kebijakan tersebut dilakukan karena ketiga negara tersebut memprioritaskan kepentingan nasional daripada tuntutan kemanusiaan terhadap Rohingya. Ancaman keamanan juga menjadi alasan dari pilihan kebijakan ketiga negara tersebut. Penelitian ini memberikan kontribusi dalam memberikan perbandingan kebijakan negara terhadap pengungsi di mana kebijakan yang diterapkan memiliki landasan yang berbeda dalam pembentukannya.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Konsep Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan tindakan atau gagasan yang dirancang oleh pembuat kebijakan untuk memecahkan masalah atau mempromosikan suatu perubahan dalam lingkungan yaitu dalam kebijakan, sikap, atau tindakan negara lain.²⁰ Kebijakan luar negeri juga bisa diartikan sebagai seperangkat rencana dan komitmen yang menjadi pedoman bagi perilaku pemerintah dalam berhubungan

²⁰ K.J. Holsti, *Politik Internasional: Kerangka untuk Analisis, Edisi Terjemahan*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1987), hal.107.

dengan aktor-aktor lain di lingkungan eksternal. Akhirnya rencana dan komitmen tersebut diterjemahkan ke dalam langkah dan tindakan yang nyata berupa mobilisasi sumber daya yang diperlukan untuk menghasilkan suatu efek dalam pencapaian tujuan.²¹

Menurut Tayfur kebijakan luar negeri merupakan sebuah bentuk kegiatan resmi yang dirumuskan dan diimplementasikan oleh agen-agen resmi dari negara berdaulat sebagai sebuah orientasi, rencana, komitmen, dan tindakan yang ditujukan kepada lingkungan eksternal negara.²² Selanjutnya menurut Kegley dan Wittkopf kebijakan luar negeri merupakan sebuah kebijakan pemerintah yang berwenang terhadap lingkungan internasional yang didasari adanya kepentingan dan tujuan nasional serta sekaligus terdapat nilai dan instrumen dalam mengejar tujuan tersebut.²³ Sedangkan menurut Webber dan Smith kebijakan luar negeri ialah suatu kebijakan yang terdiri dari upaya mencapai tujuan, nilai, pengambilan keputusan, dan tindakan yang diambil oleh negara dimana pemerintah sebagian besar mengambil andil dalam bertindak dengan pihak luar atau lingkungan eksternal, selain itu turut mengontrol masyarakat dalam berinteraksi dengan lingkungan luar.²⁴

Dari beberapa definisi kebijakan luar negeri menurut para ahli peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan luar negeri merupakan instrumen yang digunakan oleh suatu negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya terhadap

²¹ Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hal.65.

²² Fatih Tayfur, *Main Approaches to The Study of Foreign Policy: A Review*, Department of International Relations, Middle East Technical University, Turkey, 1994, hal.113-141

²³ Kegley Charles W. Jr, Wittkopf Eugene R, *World Politics: Trend and Transformation*, 6 th ed., New York: St.Martin's Press, 2001, hal.55

²⁴ Mark Webber, Michael Smith, *Foreign Policy in Transformed World*, Prentice Hall, London, 2002, hal.11-12

negara lain. Analisis kebijakan luar negeri dapat digunakan untuk memahami proses perumusan kebijakan dan alasan-alasan rasional kebijakan yang akan dipilih suatu negara.²⁵ Pada mulanya, kebijakan luar negeri tradisional mengarah kepada bagaimana membangun dan memperkuat *power* serta keamanan negara.²⁶ Dalam perkembangannya, terjadi pergeseran dalam tujuan yang ingin dicapai terhadap kebijakan luar negeri suatu negara, di mana hal tersebut tidak hanya terkait dengan masalah keamanan namun juga masalah ekonomi dan lainnya.

Kebijakan Jerman untuk menerima pengungsi Suriah secara terbuka merupakan kebijakan yang dibuat berdasarkan alasan-alasan rasional untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Untuk mengetahui alasan-alasan rasional Jerman dalam menerima pengungsi asal Suriah secara terbuka peneliti memakai *rational model decision making*. Konsep ini merupakan konsep turunan dari kebijakan luar negeri yang berangkat dari pandangan realis. Oleh karena itu penjabaran mengenai kebijakan luar negeri dalam pandangan realis menjadi rujukan analisis dalam penelitian ini.

Dalam pandangan realis, negara merupakan aktor rasional dalam pengambilan sebuah kebijakan luar negeri, di mana kebijakan tersebut sangat berkaitan erat dengan kepentingan nasional negara yang bersangkutan.²⁷ Asumsi bahwa kebijakan luar negeri merupakan tindakan *value-maximizing* menjadikan negara sebagai aktor rasional. Menurut Robert Dahl dan Charles Linblom, aktor rasional didefinisikan sebagai “suatu tindakan disebut rasional apabila tindakan tersebut secara tepat diarahkan untuk memaksimalkan pencapaian tujuan,

²⁵ Marijke Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007), hal. 5.

²⁶ Ibid

²⁷ Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, (Boston: 1999), hal. 5.

berdasarkan pertimbangan tentang tujuan tersebut dengan kenyataan tindakan tersebut dilakukan”.²⁸ Setiap negara menggunakan kebijakan luar negeri sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

1.7.2 Rational Model Decision Making

Rational Model of Decision Making dipahami sebagai tindakan yang dipilih oleh negara guna memaksimalkan tujuan yang ingin dicapai sebuah negara. Model pembuatan kebijakan ini juga menekankan pentingnya peranan negara dalam mengetahui dan mengidentifikasi masalah yang dihadapi secara jelas kemudian memaparkan beberapa pilihan kebijakan dengan menganalisis keuntungan dan kerugian yang dihasilkan dari beberapa pilihan kebijakan yang akan diambil. Hal ini juga dijelaskan oleh Graham T. Allison, bahwa dalam proses pembuatan kebijakan, pembuat keputusan dihadapkan dengan berbagai pilihan kebijakan di mana masing-masing pilihan kebijakan tersebut memiliki potensi keuntungan dan kerugian tertentu dalam memenuhi tujuan yang ingin dicapai.²⁹

Dalam *Rational Model of Decision Making*, negara merupakan aktor tunggal dalam pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan merupakan respon dari permasalahan penting yang tengah dihadapi negara. Negara akan mengambil tindakan atas ancaman maupun kesempatan yang terjadi pada lingkungan eksternalnya. Terdapat tiga kriteria dalam menentukan suatu keputusan bisa dianggap sebagai keputusan rasional, yaitu:³⁰

²⁸ Robert Dahl dan Charles Lindblom, *Politics, Economic, and Welfare*, hal.38. dalam Mochtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hal.274

²⁹ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Boston: Little, Brown, and Company, 1971), hal.33.

³⁰ Ben Tora dan Thomas Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy* (New York :Manchester University Press, 2004), hal.105.

- a. Tindakan yang diambil oleh aktor merupakan tindakan yang didasarkan pada tujuan bukan berdasarkan pada kebiasaan atau harapan. Pembuat keputusan harus mengidentifikasi tujuan dan memiliki keinginan untuk mencapai tujuan tersebut.
- b. Pembuat kebijakan harus dapat melihatkan pilihan yang konsisten sebagai bukti dari kemampuannya berdasarkan untuk memilih dari pilihan-pilihan yang ada. Pilihan tersebut didasarkan pada keuntungan yang lebih besar.
- c. Kemampuan untuk memaksimalkan pilihan yang dipilih sehingga dapat mengidentifikasi masalah serta keuntungan yang didapat.

Dalam pandangan realis, negara dianggap sebagai *unitary actor*, yaitu entitas yang bersifat tunggal dan rasional. Dianggap rasional karena mampu mengkalkulasikan bagaimana cara mencapai kepentingan dengan maksimal. Dalam bertindak, negara bersifat rasional, mulai dari mengambil kebijakan, melindungi, dan mempertahankan kepentingan nasionalnya. Model kebijakan ini melihat tindakan negara sebagai *unitary actor* bertujuan untuk peningkatan *national power* atau kekuasaan nasional.³¹ Dalam mencapai tujuan tersebut negara juga mempertimbangkan cara pencapaian kepentingan berdasarkan kapasitas yang dimilikinya. Lima tahapan dalam *Rational Model of Decision Making* :

1. *Clearly Identifies The Problem*, pada tahapan ini pembuat keputusan mengidentifikasi permasalahan atau isu yang tengah dihadapi. Hal tersebut dilakukan dengan mengumpulkan informasi secara menyeluruh. Permasalahan yang mendapat perhatian adalah masalah-masalah yang

³¹Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008),hal 67-68

bersifat mendasar dan mempunyai dampak secara luas bahkan menyeluruh.

2. *Elucidates Goals*, yaitu tahapan menentukan tujuan yang ingin dicapai dari permasalahan atau isu yang tengah dihadapi. Tujuan yang dimaksud di sini berkaitan dengan kepentingan nasional negara tersebut. Sehingga arah dari kebijakan yang dihasilkan merupakan upaya untuk mencapai tujuan tersebut.

3. *Determines Policy Alternatives*, dalam tahapan ini pembuat kebijakan akan memilih beberapa alternatif dalam mengambil kebijakan. Ketika negara dihadapkan pada isu tertentu di lingkungan eksternalnya, negara memiliki alternatif-alternatif kebijakan yang akan dipilih. Setiap alternatif kebijakan tersebut dirancang terkait cara negara mencapai kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional menjadi rujukan dalam pemilihan alternatif kebijakan tersebut.

4. *Analyzes Costs and Benefits of Alternatives*, yaitu pembuat keputusan berupaya untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan pengorbanan ketika menganalisis semua alternatif kebijakan yang ada. Negara memutuskan kebijakan luar negerinya berdasarkan apa yang menjadi kepentingan nasionalnya. Oleh karena itu, setiap pilihan yang diambil telah diperhitungkan secara rasional, dengan menghitung dan menganalisis setiap alternatif-alternatif yang ada serta menentukan kebijakan yang dianggap paling menguntungkan. Berdasarkan konsep ini, faktor ekonomi dan politik mempengaruhi proses pengambilan kebijakan

suatu negara. Jadi, dalam menganalisis setiap alternatif akan dipengaruhi oleh pertimbangan ekonomi dan politik terhadap negara tersebut.

5. *Select Action that Procedures Best Outcome at least Cost*, tahapan ini merupakan hasil akhir dari perhitungan dari keempat tahap sebelumnya. Pilihan yang diambil merupakan hasil dari semua alternatif yang sudah dikalkulasikan dan dinilai akan menghasilkan keuntungan maksimal.

Berdasarkan pemaparan model pengambilan kebijakan diatas peneliti mencoba untuk mengidentifikasi mengapa Jerman menerima pengungsi asal Suriah secara terbuka. Melalui model pengambilan kebijakan tersebut, peneliti merumuskan kerangka berfikir dalam menjawab pertanyaan dari penelitian ini, yaitu dimulai dengan mengidentifikasi masalah. Permasalahan yang akan diidentifikasi terkait konsep tersebut adalah pengungsi Suriah, di mana dengan banyaknya jumlah pengungsi Suriah yang berada di Jerman, menciptakan tantangan tertentu bagi Jerman, baik secara ekonomi maupun dinamika sosial dan keamanan dalam negaranya. Selanjutnya, setelah mengidentifikasi masalah dan dampaknya terhadap Jerman, peneliti kemudian menjelaskan kepentingan nasional Jerman baik secara ekonomi maupun politik.

Setelah mengidentifikasi kepentingan nasional Jerman dan mengaitkannya dengan permasalahan pengungsi, peneliti kemudian membandingkan alternatif kebijakan yang akan diambil Jerman terkait permasalahan pengungsi Suriah, alternatif kebijakan yang tersedia menurut gambaran peneliti adalah menerima pengungsi Suriah atau menolak masuknya pengungsi Suriah ke negaranya, mengingat setelah proses pengumpulan data

terkait pengungsi Suriah, beberapa negara yang menjadi tujuan pengungsi Suriah menerapkan kebijakan untuk tidak menerima pengungsi Suriah.

Alternatif kebijakan yang tersedia akan dianalisis keuntungan dan kerugian yang akan didapatkan dari tiap pilihan tersebut. Kebijakan yang akhirnya dipilih, yaitu pada tahapan terakhir, merupakan pilihan dari alternatif yang tersedia di mana setelah dianalisis yang menjadi unsur dominan dalam pilihan tersebut adalah keuntungan yang diperoleh. Kebijakan yang dikeluarkan menjadi pilihan yang rasional apabila keuntungan yang didapatkan lebih besar jika dibandingkan dengan pengorbanan yang dikeluarkan dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

1.8 Metodologi Peneliti

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

penelitian sosial adalah cara sistematis yang digunakan peneliti dalam pengumpulan data yang diperlukan dalam proses identifikasi dan penjelasan fenomena sosial yang tengah ditelisknya.³² Metodologi penelitian berguna untuk membantu penulis dalam melakukan penelitian secara sistematis sehingga dapat membantu dalam mendekati permasalahan yang diteliti an mencari jawaban yang diharapkan.

Pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan kualitatif, menurut Gogdan dan Guba, pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian dengan menghasilkan data yang bersifat deskriptif.³³ Jika dilihat berdasarkan caranya, peneliti ini sendiri menggunakan metode penelitian deskriptif analisis, dimana menurut Usman dan Akbar, metode deskriptif adalah metode penelitian yang

³² Gumilar Rusliwa Somantri, "Memahami Metode Kualitatif," *Makara, Sosil Humaniora*, Vol 9, No. 2, 57

³³ Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bndung: Remaja Rosda Karya, 2006), hal 6

berupaya memberikan penggambaran fakta secara faktual sistematis berkenaan dengan sifat populasi atau objek yang diteliti.³⁴

1.8.2 Batasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada tahun 2011 yaitu tahun pertama masuknya gelombang pengungsi Suriah ke Jerman, hingga tahun 2015 ,karena tahun ini merupakan tahun dimana pergerakan migran asal Suriah menuju Jerman berjalan pesat dan dimana pada tahun ini Jerman membuat kebijakan yang dikeluarkan oleh Kanselir Jerman yaitu Angela Merkel yang dikenal dengan *Open Door Policy* serta membuka pintu dengan selebar selebarnya untuk menerima pengungsi asal Suriah. Oleh sebab itu peneliti menilai bahwa pada tahun ini menarik untuk melihat motivasi Jerman dalam menerima pengungsi asal Suriah.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Tingkat analisis dan unit analisis dalam penelitian hubungan internasional harus ditentukan untuk kefokuskan dalam membahas permasalahan yang diangkat. Dengan menentukan objek tingkat analisis dan unit analisis, peneliti bisa memfokuskan dan terbimbing untuk mendeskripsikan dan menjelaskan fenomena hubungan internasional. Unit analisis yaitu perilaku objek yang menjadi landasan keberlakuan pengetahuan yang digunakan sedangkan unit eksplanasi adalah unit yang menjadi penjelas dari unit analisis.³⁵ Maka berdasarkan uraian di atas, unit analisis dalam penelitian ini adalah Jerman dengan unit eksplanasi pengungsi Suriah. Tingkat analisis penelitian ini adalah negara.

³⁴ Purnomo Setiady Akbar dan Usman, *Metode Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006) hal 42.

³⁵ Joshua S.Golstein, John C. Pavehouse, *Level of Analysis* (London: Pearson International Edition International Relations, Eight Edition, 2007), hal 17

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam Pengumpulan data penelitian ini, penulis melakukannya melalui studi kepustakaan (library research). Studi kepustakaan berkaitan dengan kajian teoritis dan referensi lain yang berkaitan dengan nilai, budaya dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti, selain itu studi kepustakaan sangat penting dalam melakukan penelitian, hal ini dikarenakan penelitian tidak akan lepas dari literatur-literatur Ilmiah. Pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder dari dokumen jurnal, artikel, situs-situs internet ataupun laporan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian. Dari dokumen pustaka, data dan informasi diperoleh melalui buku seperti buku karya Karen A. Mingst yang berjudul *Essential of International Relation* Perspektif dan tema yang memberikan data dan informasi mengenai konsep kepentingan nasional yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan sebuah negara melalui proses dalam bentuk *Rational Model of Decision making*. Dari situs internet, data dan informasi mengenai profil negara Jerman juga dikumpulkan dari situs resmi UNHCR, Eurostat serta data mengenai bentuk pertumbuhan penduduk Jerman membantu memberikan data dan informasi mengenai motivasi Jerman dalam menerima pengungsi Suriah untuk masuk secara terbuka ke dalam negaranya.

1.8.5 Teknik Pengolahan Data dan Analisis

Pengolahan data dalam penelitian ini adalah melalui pengumpulan data dari sumber sumber yang akurat, kemudian data data tersebut diklasifikasi dan diidentifikasi pola-pola umum hubungan dalam kelompok data, lalu dikategorisasikan menurut indikator-indikator yang telah ditentukan, kemudian dirumuskan, lalu digeneralisasikan hingga menghasilkan sebuah kesimpulan dari

pertanyaan penelitian melalui data-data yang ada dan yang telah diolah oleh peneliti.³⁶ Data-data tentang sejarah konflik Suriah, aktor-aktor yang terlibat didalamnya, akibat yang ditimbulkan dari konflik baik itu dalam negeri maupun luar negeri. Setelah itu, posisi Jerman juga diidentifikasi secara garis besar dengan melihat bagaimana Jerman dalam menghadapi arus pengungsi yang datang secara pesat akibat dari adanya konflik Suriah serta bagaimana sikap Jerman terhadap pengungsi tersebut.

1.9. Sistematika Penulisan

Bab I: Pendahuluan

Bab ini akan berisi alasan peneliti tertarik untuk melihat motivasi Jerman dalam menerima pengungsi asal Suriah di Jerman. Bab ini akan mencakup latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, teori dan konsep, metodologi serta sistematika penulisan dalam penelitian ini.

Bab II: Pengungsi Suriah

Bab ini akan menjelaskan penyebab munculnya pengungsi Suriah, dimulai dari sejarah konflik Suriah beserta dampaknya hingga respon negara-negara disekitar Suriah.

Bab III: Kebijakan Jerman dalam menangani pengungsi suriah

Bab ini akan berisi tentang Kebijakan Luar Negeri Jerman terhadap isu pengungsi, dinamika domestik Jerman terhadap pengungsi Suriah, serta dinamik kawasan Eropa terhadap pengungsi Suriah

³⁶ Catherine Marshall dan Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research 3e*, Sage Publication Inc, California, 1999, hal. 150

Bab IV: Analisis alasan rasional Jerman menerapkan *Open Door Policy* terhadap pengungsi

Bab ini menganalisis alasan-alasan rasional Jerman dalam menerima pengungsi suriah melalui *Open Door Policy* dengan menggunakan konsep *Rational Model of Decision Making*. Dalam analisis ini akan dideskripsikan kepentingan-kepentingan apa saja yang menjadi pertimbangan Jerman hingga akhirnya menerapkan kebijakan *Open Door Policy*.

Bab V: Penutup/kesimpulan

Bab ini akan berisikan ringkasan dari keseluruhan pembahasan dari hasil penelitian ini, sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini.

