

**Motivasi Jerman Dalam  
Menerima Pengungsi  
Asal Suriah Pada Tahun  
2015**

Frequency of International Relations  
Vol 1 (1) 158-201  
© The Author(s)  
fetrian.fisip.unand.ac.id  
Submission track :  
Submitted : January 18<sup>th</sup>, 2019  
Accepted : July 29<sup>th</sup>, 2019  
Available On-line : July 29<sup>th</sup>, 2019

**Mila Fitri Yeni**

Universitas Andalas  
putriahmania.pr@gmail.com

**Abstract**

This research aims to analyze Germany's Motivation to accept Syrian refugee in 2015 at German policy of Open Door Policy. A foreign policy that was chosen by the state is rational choice by calculating the benefit earned and cost paid through the policy based on national interests. This research was analysed using the concept Rational Model of Decision Making by Karen A.Mingst this concept sees the formulation of a state's foreign policy based on the considerations of the costs and benefits a state gets on the issue at hand, in which the state will choose a policy with greater profits than its sacrifices. The researcher concluded that Germany's open door policy toward Syrian refugees was a rational choice because it has that advantage in the form of adding labor that has an effect on the economic aspect for Germany

**Keywords:** Motivasi; Jerman; Kebijakan; Pengungsi; Suriah

## Pendahuluan

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, 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.*

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 akhir tahun 2010 yang dimulai di Tunisia yang kemudian menyebar ke seluruh Timur Tengah seperti negara Yaman, Bahrain dan Suriah (Sari 2011). 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 konflik tersebut dimulai (Ostrand 2015, 255-256). 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 (Fahri 2010, 31).

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 (Zainal 2016).

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 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.

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.

Meskipun sebagian besar negara di Uni Eropa cenderung menolak terhadap kedatangan pengungsi dan mengkritik 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 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 (Avisa 2017, 3).

**Tabel 1.1 Data Pengungsi Penerima Suaka di Jerman**

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

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 miliar Euro (US\$ 11 miliar) tahun ini. Pemerintah Jerman sepakat untuk menyisihkan 6 miliar Euro (US\$ 6,7 miliar) pada 2016.

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

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 (Avisa 2017, 3).

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, Jerman dan Uni Eropa masih terus berupaya mencapai kesepakatan antar negara untuk menangani krisis pengungsi di Eropa (Avisia 2017).

## **Metode Penelitian**

### **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 (Holsti 1987, 107). Kebijakan luar negeri juga bisa diartikan sebagai seperangkat rencana dan komitmen yang menjadi pedoman bagi perilaku pemerintah dalam berhubungan 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 (Jemadu 2008, 65).

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 (Tayfur 1994, 113-141). 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 (Eugene 2001, 55). 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 (Webber and Smith 2002, 11-12).

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 negara lain. Analisis kebijakan luar negeri dapat digunakan untuk memahami proses perumusan kebijakan dan alasan-alasan rasional kebijakan yang akan dipilih suatu negara (Breuning 2007, 5). Pada mulanya, kebijakan luar negeri tradisional mengarah kepada bagaimana membangun dan memperkuat *power* serta keamanan negara (Breuning 2007, 5). 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 (Viotti and Kauppi 1999, 5). 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, berdasarkan pertimbangan tentang tujuan tersebut dengan kenyataan tindakan tersebut dilakukan” (Dahl and Lindblom 1994, 274). Setiap negara menggunakan kebijakan luar negeri sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

### **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 (Allison 1971, 33). 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:

- 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 melihat 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 (Jemadu 2008, 67-68). 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 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.

### **Analisis Alasan Rasional Jerman Menerapkan *Open Door Policy* Terhadap Pengungsi Suriah**

*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 dengan menganalisis keuntungan dan kerugian yang dihasilkan dari beberapa pilihan kebijakan yang akan diambil.

Dalam *Rational Model of Decision Making*, negara merupakan aktor tunggal dalam pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan merupakan respon permasalahan penting yang tengah dihadapi negara. Negara akan mengambil tindakan atas ancaman maupun kesempatan yang terjadi pada lingkungan eksternalnya.

Negara sebagai *unitary actor* yaitu entitas yang bersifat tunggal dan bersifat rasional. Tindakan rasional sebuah negara dalam pembuatan kebijakan ditunjukkan melalui kemampuan negara tersebut dalam mengkalkulasikan keuntungan dan pengorbanan terhadap isu yang tengah dihadapi. Tujuan dari tindakan negara tersebut adalah pencapaian kepentingan nasional melalui keuntungan yang didapatkan tersebut.

Dalam model rasional pembuatan kebijakan *Open Door Policy* Jerman terhadap pengungsi suriah Jerman melakukan 5 tahapan berdasarkan konsep *rational model of decision making* sehingga menghasilkan alasan rasional untuk menerapkan kebijakan tersebut terhadap pengungsi Suriah yang nantinya kebijakan ini akan dapat

memenuhi kepentingan yang ingin dicapai oleh Jerman. Berikut merupakan tahapan-tahapan dalam pembuatan *Open Door Policy* Jerman.

### ***Clearly Identifies the Problem***

Setengah dari total jumlah pengungsi di dunia datang dari hanya tiga negara yang telah mengalami kejahatan kemanusiaan selama bertahun-tahun yaitu Suriah 4,9 juta orang. Afganistan 2,7 juta orang, dan Somalia 1,1 juta orang. Salah satu negara yang menjadi tujuan pengungsi Suriah adalah Jerman. Konflik Suriah merupakan cikal bakal Jerman mempersiapkan diri dalam menghadapi dampak dari konflik tersebut. Salah satunya adalah pengungsi Suriah.

Kebijakan untuk menerima pengungsi dengan jumlah yang sangat besar harus bertentangan dengan gerakan Xenophobia dan Islamophobia yang muncul sebagai respon, Misalnya, aksi massa yang dilakukan oleh *Patriotic Europeans Against the Islamization of the Occident* (PEGIDA) di Dresden 20.000 orang turut dalam aksi tersebut, yang di dalamnya mereka menyerukan untuk mengusir Muslim dari Jerman. Selain itu respon atas kebijakan Angela tersebut, yakni munculnya gerakan politik Partai Alternatif Untuk Jerman (AfD). Partai ini mengambil simpati dari khalayak dengan menjadi antitesis atas kebijakan Angela Merkel. Menurut Katrina Gibbs, gerakan tersebut diilhami oleh gerakan PEGIDA.

Sebuah gerakan Islamophobia terbesar di Jerman, mereka menyerukan untuk mengusir pengungsi Suriah yang masuk ke negaranya, sebaliknya, mereka mendukung kebijakan dari negara-negara yang menerapkan kebijakan ketat untuk pengungsi, seperti Australia dan Hungaria.

Meskipun terjadi protes oleh sebagian masyarakat Jerman, sebagai negara yang memiliki perekonomian yang kuat di Eropa menjadikan Jerman sebagai negara tujuan utama bagi pengungsi Suriah. Menurut Jerman permasalahan pengungsi Suriah merupakan masalah yang harus diselesaikan. Karena Jerman dihadapkan pada pilihan menolak atau menerima pengungsi yang berasal dari Suriah masuk ke negaranya. Oleh karena itu, pengungsi Suriah merupakan isu yang tidak dapat dihindari Jerman karena meskipun Jerman tidak menginginkan kedatangan pengungsi Suriah ke negaranya, arus pengungsi sudah terlanjur membanjiri Laut Mediterania yang merupakan jalur masuk bagi pengungsi Suriah menuju Jerman sehingga sikap Jerman menentukan bagaimana nasib para pengungsi yang telah mencapai jalur masuk ke negara tersebut (Bakkara 2018).

### ***Elucidates Goals***

Kebijakan luar negeri suatu negara selalu dipengaruhi oleh kepentingan nasional negara tersebut. Di mana setiap negara akan selalu mengarahkan kebijakan luar negerinya untuk mencapai

kepentingan nasionalnya. Begitu juga dengan *Open Door Policy*, sebagai salah satu kebijakan luar negeri Jerman yang juga mempunyai tujuan-tujuan berlandaskan kepentingan nasional Jerman.

Kepentingan nasional merupakan landasan dalam setiap keputusan yang diambil oleh negara. Jadi dalam menganalisis motif di balik setiap kebijakan yang diambil suatu negara sangat penting untuk mengetahui kepentingan nasional negara yang bersangkutan. Salah satu kepentingan Jerman adalah kepentingan ekonomi.

Pertumbuhan penduduk di Eropa berkebalikan dengan di Asia dan Afrika yang terus bertambah secara pesat. Jumlah penduduk Eropa terus menyusut dan semakin tua. Salah satu Badan Monitor Demografi Jerman, *Statistisches Bundesamt (Federal Statistical of Germany)* semenjak reunifikasi, Jerman termasuk salah satu dari 16 negara penduduk terpadat di dunia dengan jumlah penduduk sekitar 82 juta jiwa (Bischoff, Chauvistre, Kleis and Wille 2015).

Angka kelahiran tertinggi yang pernah diraih Jerman tercatat pada tahun 1964 dengan 1,357 juta kelahiran, setelah itu Jerman terus mengalami penurunan angka kelahiran. Pada tahun 2016 tercatat 715.000 kelahiran. Sejak tahun 1975 jumlah kelahiran berkisar antara 1,3 anak per perempuan. Oleh karena itu generasi anak-anak sejak 35 tahun lebih kecil sekitar sepertiga dibandingkan dengan generasi dewasa. Kelompok usia 50 tahun saat ini jumlahnya dua kali jumlah kelahiran baru. Bersamaan itu meningkat pula usia harapan hidup usia

harapan hidup laki-laki rata-rata 77 tahun, sedangkan perempuan 82 tahun (Bischoff, Chauvistre, Kleis and Wille 2015).

Dengan menurunnya tingkat kelahiran dan meningkatnya harapan hidup, hal ini menjadikan Jerman sebagai negara terpadat dengan orang-orang tua yang sangat mendominasi. Populasi menua yang dialami Jerman ditunjukkan dengan bentuk piramida yang melebar bagian bawah dengan kian meruncing pada bagian atas. Struktur umur penduduk Jerman ditandai dengan 13% adalah penduduk usia 0-14 tahun, 10,6% penduduk usia 15-24 tahun, 41,7% usia 25-24, 13,6% penduduk usia 55-64 tahun, 20,9% penduduk usia 65 tahun ke atas. Salah satu cara untuk melihat dampak dari penuaan adalah perbedaan beban relatif pada keuangan publik dari dukungan yang dibutuhkan oleh orang-orang yang lebih tua. Jadi di Jerman pengeluaran yang berkaitan dengan usia pensiun, kesehatan dan perawatan jangka panjang diperkirakan akan meningkat lebih besar (Bischoff, Chauvistre, Kleis and Wille 2015).

Kebijakan *Open Door Policy* Jerman merupakan gerakan dari *Willkommenskultur* yaitu budaya menerima orang asing untuk ikut bersama membangun perekonomian. Hal ini dilakukan dilatarbelakangi oleh populasi Jerman menurun secara drastis dimana angka kematian lebih tinggi dibandingkan dengan angka kelahiran yang menyebabkan banyaknya lapangan pekerjaan yang kosong

sehingga dengan adanya pengungsi diharapkan dapat memenuhi kekosongan tersebut dengan menjadi anggota masyarakat aktif yakni dengan ikut bekerja dalam menggerakkan roda ekonomi. Pekerjaan merupakan faktor penting bagi setiap individu di suatu negara. Untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari, seseorang membutuhkan pekerjaan, karena dengan pekerjaan dia bisa mendapatkan gaji atau upah. Namun, di setiap negara kurangnya ketersediaan pekerjaan membuat banyak orang menjadi pengangguran. Apabila tingkat pengangguran relatif tinggi di suatu negara, maka sebagian besar masyarakat tidak bisa memenuhi kebutuhan keluarga, sehingga mengakibatkan kemiskinan di suatu negara (Bischoff, Chauvistre, Kleis and Wille 2015).

Jerman merupakan negara yang memiliki tingkat pengangguran terendah dibandingkan kelima negara lainnya di Eropa yaitu mencapai 4,6% dengan jumlah GDP sebesar 3.365.293 triliun USD. Berikut merupakan tabel daftar GDP Nominal dan tingkat pengangguran di negara Eropa (Bischoff, Chauvistre, Kleis and Wille 2015). Untuk terus meningkatkan dan mempertahankan perekonomiannya Jerman sebagai negara industri terbesar di Eropa masih membutuhkan banyak pekerja (Lesnussa 2016, 9).

### ***Determines Policy Alternative***

Terkait isu pengungsi Suriah, Jerman memiliki dua pilihan sikap yang dapat diterapkan terhadap pengungsi yaitu menerima atau menolak pengungsi Suriah untuk masuk ke negaranya. Kedatangan pengungsi Suriah merupakan fenomena yang tidak bisa dielakan oleh Jerman dimana selain kondisi geografis yang berdekatan dengan Suriah, Jerman juga menjunjung tinggi kesejahteraan hak asasi manusia dan juga faktor lain yang memengaruhi Jerman yaitu kejadian masa lalu bagi negara Jerman. Oleh karena itu, Jerman harus memilih menerima atau menolak pengungsi yang datang ke Jerman.

### ***Analyzes Costs and Benefits of Alternative***

Dalam menganalisis cost and benefits disini lebih ditekankan bahwa benefits atau keuntungan yang dimaksudkan di sini adalah tercapainya kepentingan nasional Jerman melalui kebijakan *Open Door Policy*. Keuntungan yang ditekankan pada bagian ini bukan hanya keuntungan yang bersifat materi tapi lebih kepada pencapaian kepentingan nasional Jerman.

### ***Analyzes of Benefit***

Benua Eropa menjadi tujuan pengungsi Suriah dikarenakan kedekatan geografis kedua wilayah yang hanya dibatasi oleh Laut Mediterania, sehingga hanya menggunakan kapal para pengungsi dapat mencapai kawasan Eropa. Selain itu, perekonomian yang baik di negara-negara Eropa juga menjadi alasan tujuan para pengungsi. Pada

tahun 2015 terjadi lonjakan jumlah pengungsi dan pencari suaka ke negara-negara Uni Eropa yaitu sebanyak satu juta pengungsi, jumlah ini mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun sebelumnya yang berjumlah 431.000 orang. Pengungsi Suriah merupakan salah satu penyumbang meningkatnya angka tersebut.

Pada tahun 2015, Presiden Komisi Eropa, mengumumkan rencana untuk menampung 160.000 pengungsi ke seluruh negara anggota Uni Eropa sebagai upaya untuk mengatasi krisis pengungsi. Negara anggota seperti Perancis dan Jerman bersedia menampung pengungsi yang masuk ke Uni Eropa dengan mengajak negara-negara anggota lainnya untuk bersama-sama mengatur dan memperkuat kebijakan Uni Eropa terhadap krisis pengungsi tersebut. Hal ini berbeda dengan negara-negara di Eropa Timur yang menolak keras relokasi pengungsi yang diusulkan oleh Komisi Eropa, Hungaria bahkan memasang kawat di perbatasannya guna menahan arus pengungsi masuk ke negaranya.

Dari beberapa negara-negara Eropa yang membuat perbatasan bagi pengungsi seperti negara Hungaria, Bulgaria, dan Austria. Jerman telah menjadi negara Eropa yang paling banyak menerima pengungsi pada tahun 2015. Tindakan ini membuat Jerman menjadi *willkommenskultur* yang memiliki arti “*a culture of being welcoming*” dalam menerima pengungsi bila dibandingkan dengan negara Eropa lainnya. Dibawah kepemimpinan kanselir Jerman yaitu Angela Merkel

yang mana beliau mengumumkan bahwa Jerman akan menerima pengungsi tanpa batas serta membuka pintu perbatasan untuk mencari perlindungan dan tempat yang aman sehingga dengan adanya pernyataan tersebut dunia melihat Jerman sebagai negara yang memberi harapan dan kesempatan.

Jerman mengalami masalah demografi dalam jangka panjang dan kebutuhan Jerman akan tenaga kerja yang produktif tingkat kelahiran di Jerman sangat rendah, sedangkan usia hidup meningkat. Ada kesenjangan antara tingkat kelahiran dan tingkat kematian, sehingga hal ini membuat Jerman menjadi Negara yang dipenuhi oleh populasi yang menua yang tidak produktif, sedangkan orang-orang tua ini harus diberi uang pensiun, perawatan kesehatan jangka panjang, dan lain-lain. Oleh karena itu, Jerman butuh pengungsi dan migrant untuk meremajakan populasi Jerman yang menua dan pengungsi yang datang adalah orang-orang enerjik yang masih muda. Dalam mempersiapkan para pengungsi masuk untuk menjadi seorang pekerja di negaranya Jerman menawarkan program pelatihan kepada para pengungsi yang mungkin dirasa kurang terdidik (Lesnussa 2016, 25).

Pengungsi Suriah menjadi beban bagi pemerintah Jerman, namun keberadaan mereka juga telah meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Jerman juga telah memperhitungkan dampak yang akan ditimbulkan dengan adanya pengungsi yang masuk ke negara Jerman, dampak positif yang ditimbulkan yaitu dengan adanya

pengungsi yang masuk ke negara Jerman maka hal ini memberikan dampak yang positif bagi perekonomian dikarenakan pengungsi diharapkan dapat mengisi kekosongan tenaga kerja yang sedang dialami Jerman yang diakibatkan oleh depopulasi di Jerman dimana angka kelahiran lebih sedikit dibandingkan dengan angka kelahiran sehingga Jerman kesulitan untuk mendapatkan tenaga kerja produktif serta Jerman juga harus tetap mengeluarkan biaya pensiun bagi masyarakat di Jerman yang sudah tidak produktif lagi (Lesnussa 2016, 25).

### *Analyzes of Cost*

#### **Beban Ekonomi**

Dalam menangani pengungsi Suriah di negaranya, pemerintah Jerman harus mengeluarkan biaya yang besar mulai dari memberikan kebutuhan para pengungsi mulai dari makanan, kesehatan, pendidikan, dan layanan lainnya. Pada sektor ekonomi Jerman harus mengeluarkan biaya sebesar 10 miliar USD sehingga hal ini dinilai sangat memberatkan bagi APBN negara. Kebijakan penerimaan jumlah pengungsi tanpa batas akan mengakibatkan pengeluaran negara semakin tak terduga. Akibatnya, hal tersebut akan membahayakan perekonomian negara. Meski dengan kondisi ekonomi Jerman saat ini dianggap mampu menopang jumlah pengungsi yang ada, efek terhadap penurunan kualitas disektor lain seperti pendidikan, kesehatan, serta infrastruktur akan terasa di masa yang akan datang.

## **Ancaman Keamanan**

Seiring berjalannya waktu, Jerman mulai kewalahan menampung pengungsi yang bergerak secara massal menuju ke Jerman. Semakin banyak pula 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. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya aksi-aksi yang dilakukan kelompok sayap kanan untuk menolak pengungsi. Sebut saja kasus gerakan masyarakat Pegida Gerakan itu menyatakan diri sebagai kelompok patriotis Eropa yang menentang Islamisasi, karena sebagian besar pengungsi tersebut beragama Islam. Dalam demonstrasi itu juga hadir warga biasa, yang menyatakan tidak berpaham ekstrim kanan, tetapi sekedar merasa khawatir akan masa depan anak dan cucunya, jika terlalu banyak pengungsi yang membawa kebudayaan lain ke Jerman.

Partai AfD menyatakan bahwa kebijakan tentang suaka dan pengungsi antara Jerman dengan Uni Eropa mengalami stagnansi bahkan tidak dapat dilanjutkan kembali untuk masa yang akan datang. Demikian diharapkan dapat mencegah bahaya konflik agama dan sosial yang terbawa oleh para pencari suaka yang masuk ke host country serta mencegah lunturnya kebudayaan Eropa karena kebudayaan baru yang tidak sesuai dengan kebudayaan Eropa. Partai AfD menyatakan sikapnya berpegang teguh pada keyakinan, hati nurani dan agama.

Meskipun demikian, AfD menuntut untuk melaksanakan praktek keagamaan sesuai dengan batasan-batasan yang telah diatur oleh undang-undang yang berlaku, HAM dan nilai-nilai yang diakui oleh masyarakat setempat. Praktik keagamaan yang dilakukan oleh pemeluk agama Islam bertentangan dengan tatanan demokrasi, regulasi nasional Jerman dan tidak sesuai dengan kebudayaan Yahudi-Kristen di Jerman (Ningrum 2016, 1-9).

Partai AfD dan PEGIDA menyampaikan ide dan pemikirannya terkait dengan masalah suaka tanpa adanya rasa takut. Hal tersebut merupakan bagian dari hak untuk kebebasan berekspresi yang dijamin dan dilindungi oleh Konstitusi Negara Federal Jerman. Dalam hal ini Partai AfD mendukung kegiatan kelompok PEGIDA yang menyebarkan propaganda anti-pencari suaka dan Islamofobia melalui demonstrasi dan kampanye dalam media sosial Facebook yang diklaim sebagai bagian dari kebebasan berekspresi dan bukan sebagai tindakan kriminal baik Partai AfD maupun kelompok PEGIDA juga memiliki kesamaan ideologi dan fokus perhatian pada pencari suaka dan gerakan antiIslam hingga memicu timbulnya Islamofobia di Jerman (Ningrum 2016, 1-9). Berdasarkan penjabaran tersebut, peneliti menyimpulkan *costs* dan *benefits* yang didapatkan Jerman sebagai berikut:

***Select Action that Produces Best Outcome at Least Cost***

Berdasarkan alternatif kebijakan yang tersedia terkait sikap Jerman terkait pengungsi Suriah, yaitu menerima pengungsi atau menolak pengungsi untuk masuk ke negaranya. Jerman akhirnya memilih kebijakan *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah. Keuntungan yang didapatkan Jerman lebih dominan, terutama terkait dengan kepentingan nasionalnya yaitu pada sektor ekonomi dimana Jerman menerima pengungsi Suriah untuk masuk ke negaranya dengan tujuan agar dapat meremajakan tenaga kerja di Jerman sehingga dengan adanya roda perekonomian di Jerman tetap berjalan sehingga Jerman tetap dapat memenuhi pembiayaan terhadap masyarakat yang menua dan dapat membayarkan uang pensiunan bagi masyarakat Jerman.

Alternatif kebijakan yang dimiliki Jerman adalah menolak pengungsi Suriah. Sikap Jerman tersebut tentu akan menjaga stabilitas negaranya dari dampak kehadiran pengungsi Suriah. Meskipun Jerman tidak menerima pengungsi masuk ke negaranya, akan muncul permasalahan lain seperti kecaman Internasional terkait sikap Jerman yang tidak peduli dengan masalah kemanusiaan. Ditambah lagi, Jerman merupakan salah satu negara yang meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 terkait pengungsi. Hal ini tentunya akan menghancurkan *image* Jerman dalam kancah internasional.

### **Kepentingan Jerman dalam Penerimaan Pengungsi Suriah**

#### **Kepentingan Politik**

Sejarah Jerman merupakan faktor penentu dalam proses pembentukan kebijakan di Jerman. Nilai-nilai sejarah Jerman membentuk sikap positif Jerman terhadap krisis pengungsi Eropa saat ini. Jerman memiliki sejarah yang cukup panjang dan rumit mengenai masalah migrasi maupun pengungsi sejak Perang Dunia ke II yang menuntut masyarakat Eropa untuk meninggalkan tempat tinggalnya demi mencari perlindungan. Masa lalu Jerman dan rasa bersalah karena kekejaman Nazi Hitler dan Jerman pada masa Perang Dunia ke II memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan sikap Jerman terhadap pengungsi saat ini. Menurut beberapa politisi di parlemen Jerman, akibat peran Jerman dalam Perang Dunia ke II, Jerman memiliki tanggung jawab khusus terhadap pengungsi dan pencari suaka. Pasca kekejaman yang dilakukan oleh Nazi, Jerman berupaya keras untuk menebus kesalahannya pada masa pemerintahan Hitler Jerman secara tidak langsung merasa bertanggung jawab atas kesengsaraan jutaan orang akibat kepemimpinan Hitler (Wardhani 2017, 150-168).

Rasa bertanggung jawab Jerman akan kesalahan masa lalunya tertuang dalam *The Basic Law* pasal 16a yang menyebutkan bahwa siapapun yang melarikan diri dari penindasan politik memiliki hak atas suaka di Jerman. Hal ini kemudian menjadi poin yang dinyatakan oleh Merkel bahwasanya menutup perbatasan dan menolak untuk membantu pengungsi sama dengan merubah konstitusi Jerman. Akibat

adanya pengalaman pengungsi pasca perang dan keinginan untuk menebus kejahatan Nazi di masa lampau, Jerman berpendapat bahwa sudah seharusnya mereka menggunakan pendekatan dan kebijakan yang terbuka terhadap pengungsi, termasuk melalui kebijakan pintu terbuka.

Melalui segala bentuk usaha yang dilakukan Jerman pasca Perang Dunia II demi menghapuskan identitas Jerman sebagai penjahat perang dan kejahatan genosida, dunia mulai melihat Jerman sebagai sebuah negara yang baru. Tindakan yang diambil Jerman menunjukkan bahwa Jerman bukanlah lagi negara yang melanggar hak-hak asasi manusia pada masa pemerintahan Nazi dan Perang Dunia ke II. Dunia melihat Jerman dengan identitas baru, yaitu sebagai negara yang ramah, memiliki rasa solidaritas tinggi dan berhati besar.

Perubahan identitas terlihat dari Jerman yang tadinya merupakan negara agresor, dimana norma yang tertanam di masyarakat pada saat itu adalah pemusnahan terhadap ras-ras yang tidak diinginkan termasuk Yahudi, menjadi negara yang berupaya untuk memperjuangkan perdamaian dunia. Adanya perubahan identitas Jerman mempengaruhi perubahan kepentingan negara tersebut. Kepentingan Jerman yang tadinya untuk meraih kekuasaan berubah menjadi kepentingan yang menjunjung nilai-nilai kemanusiaan.

Perubahan arah kebijakan suatu negara sejalan dengan perubahan kepentingannya. Kekalahan Nazi Jerman pada Perang Dunia II membawa perubahan kondisi sosial di Jerman. Jerman yang tadinya dianggap sebagai negara agresor dan penindas HAM, secara perlahan mulai menaruh perhatian terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan HAM. Struktur normatif menjadi perhatian Jerman saat ini. Norma-norma baru seperti rasa kemanusiaan, nilai-nilai kesatuan, perdamaian dunia dan bahkan budaya untuk menerimapun terbentuk di masyarakat Jerman.

### **Kepentingan Ekonomi**

Fenomena rendahnya angka pertumbuhan penduduk menjadi hal yang diperhatikan terutama oleh banyak negara, karena hal tersebut dapat membawa dampak-dampak negatif bagi negara. Dampak pertama yang akan terjadi adalah jatuhnya angka tenaga kerja untuk masa depan. Jika generasi usia produktif bertambah tua lalu memasuki masa pensiun, namun generasi selanjutnya yang seharusnya menggantikan posisi mereka ternyata tidak sebanyak generasi sebelumnya, maka jumlah orang yang pensiun akan lebih banyak dari jumlah orang yang bekerja. Sehingga pajak harus ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pajak tersebut. Lebih jauh lagi, tenaga kerja dari generasi muda adalah pekerja yang dapat mengikuti perkembangan teknologi dan sangat dinamis, sehingga mereka akan mendominasi area vital di ekonomi modern. Oleh karena

itu dalam persaingan perekonomian di era ekonomi modern, negara-negara yang memiliki tenaga kerja bergenerasi muda, akan lebih menarik investasi–invesasi asing. Itu sebabnya pertumbuhan populasi adalah hal yang penting untuk perekonomian negara.

Jerman sendiri termasuk negara yang memiliki tingkat pertumbuhan yang tergolong rendah dengan angka -0,18% per 2014. Hal tersebut terjadi karena adanya pergeseran paradigma masyarakat Jerman diman mayoritasnya tidak lagi berfikir bahwa pada akhirnya mereka akan berkeluarga dan memiliki keturunan. Oleh sebab itu, pemerintah Jerman mengeluarkan kebijakan untuk meningkatkan pertumbuhan populasinya yang setiap tahunnya menghabiskan 200 miliar Euro. Dana tersebut disalurkan untuk menaikkan subsidi keluarga dan anak-anak, mengadakan pembayaran untuk cuti kerja dan memperluas layanan penitipan anak nasional. Namun kebijakan tersebut gagal dengan tidak bertambahnya angka kelahiran secara signifikan. Menurut *Spiegel Internasional* alasan pertama adalah karena kebijakan tersebut tidak mengikuti perkembangan konsep dalam memiliki keluarga yang sudah jauh berkembang saat ini dan tidak mencakupi setiap keadaan orang tua saat ini.

Stagnasi kecilnya angka kelahiran tersebut, mengakibatkan negara membutuhkan tenaga kerja untuk mengisi posisi generasi yang telah pensiun untuk mengatasi kekosongan tenaga kerja yang akan terjadi. Dan dengan ketidak efektifan kebijakan pemerintah

sebelumnya, langkah yang diambil pemerintah adalah menerima pekerja imigran. Jerman mengalami masalah demografi dalam jangka panjang dan kebutuhan Jerman akan tenaga kerja yang produktif tingkat kelahiran di Jerman sangat rendah, sedangkan usia hidup meningkat. Ada kesenjangan antara tingkat kelahiran dan tingkat kematian, sehingga hal ini membuat Jerman menjadi negara yang dipenuhi oleh populasi yang menua yang tidak produktif, sedangkan orang-orang tua ini harus diberi uang pensiun, perawatan kesehatan jangka panjang, dan lain-lain. Oleh karena itu, Jerman butuh pengungsi dan migran untuk meremajakan populasi Jerman yang menua dan pengungsi yang datang adalah orang-orang enerjik yang masih muda. Dalam mempersiapkan para pengungsi masuk untuk menjadi seorang pekerja di negaranya Jerman menawarkan program pelatihan kepada para pengungsi yang mungkin dirasa kurang terdidik (McDonald 2000).

Sebagai negara yang memiliki perekonomian yang kuat di Eropa, Jerman menjadi tempat yang selalu diincar oleh pengungsi, pada lain sisi kedatangan para pengungsi juga dibutuhkan oleh negara Jerman yaitu pada bidang industry, dimana sebagai negara yang memiliki industri besar, Jerman membutuhkan tenaga kerja murah sama halnya dengan negara maju lainnya, membayar upah dengan murah jelas akan memberikan keuntungan yang besar bagi para pengusaha dan pemodal jika dibandingkan dengan membayar buruh yang merupakan warga

negara mereka sendiri. Dalam artikel yang berjudul *“The Mistress and The Maid”*, Jerman juga membutuhkan pendatang untuk ekerja di ranah domestik seperti pekerjaan membersihkan gedung perkantoran atau rumah, mencuci dan menjaga bayi didominasi oleh para pendatang yang umumnya tidak bisa berbahasa Jerman, tidak memiliki kompetensi dan mau dibayar dengan upah murah, sebagian mereka juga tidak memiliki surat resmi sehingga para pengusaha leluasa untuk memperkerjakan mereka.

Berdasarkan konsep *rational model decision making*, untuk mencapai kepentingan nasional suatu negara dibutuhkan pengorbanan untuk mencapai hal tersebut. Keuntungan yang didapat tidak hanya berupa keuntungan ekonomi namun juga pengaruh politis yang akan didapatkan sebuah negara. Oleh karena itu, kebijakan yang dipilih negara merupakan kalkulasi keuntungan dan pengorbanan yang didapatkan negara, di mana keuntungan lebih dominan daripada pengorbanan yang dilakukan.

Kebijakan Jerman melalui *Open Door Policy* memenuhi kriteria suatu kebijakan yang dianggap rasional bagi sebuah negara, yaitu:

- 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. Kebijakan

yang diambil Jerman terkait pengungsi Suriah memiliki pertimbangan kepentingan yang hendak dicapai melalui isu tersebut dan bukan berdasarkan kebiasaan atau harapan. Jerman, sebagai aktor rasional akan merumuskan kebijakan berlandaskan apa yang menjadi kepentingan nasionalnya. Di antaranya kepentingan ekonomi yang didapatkan Jerman dengan menerapkan *Open Door Policy*.

- b. Pembuat kebijakan harus dapat menunjukkan pilihan yang konsisten sebagai bukti dari kemampuannya untuk memilih dari pilihan-pilihan yang ada. Pilihan tersebut didasarkan pada perhitungan keuntungan yang lebih besar. Sikap konsisten Jerman ditunjukkan dengan penerapan *Open Door Policy* yang ditetapkan pada tahun 2015.
- c. Kemampuan untuk memaksimal pilihan yang dipilih sehingga dapat mengidentifikasi masalah dan keuntungan yang mungkin didapatkan. Jerman memaksimalkan pilihannya dengan kesigapan Jerman dalam menangani pengungsi mulai dari awal masuknya arus pengungsi Suriah ke negaranya hingga saat ini. Jerman telah menggambarkan segala kemungkinan yang akan dihadapi dalam level domestiknya dan mengkalkulasikannya dengan kepentingan nasional yang dicapai Jerman terkait hal tersebut. Setiap kebijakan luar negeri yang diterapkan Jerman berorientasi pada kepentingan nasionalnya. Oleh karena itu,

Jerman akan melihat peluang di setiap fenomena yang terjadi di lingkungan eksternalnya.

Konflik Suriah yang tiada hentinya dari tahun ke tahun menyebabkan penambahan jumlah pengungsi di negara-negara tetangga bahkan di Eropa, tahun 2015 merupakan awal bertambahnya jumlah pengungsi Suriah di Eropa, diantara negara-negara Eropa tersebut yang menjadi pilihan para pengungsi Suriah adalah Jerman. Faktor-faktor yang menjadi alasan utama para pengungsi Suriah memilih Jerman adalah pertama, kebijakan yang dibuat oleh Jerman merupakan kebijakan mendukung keberadaan para pengungsi dan lebih terbuka dibandingkan dengan negara lainnya. Faktor kedua yaitu keramah-tamahan sosial warga Jerman dan faktor ketiga yaitu Jerman memiliki kondisi perekonomian yang stabil.

Jerman sebagai negara yang konsisten dalam menerima pengungsi Suriah melalui *Open Door Policy*. Suatu kebijakan dapat dianggap rasional apabila kebijakan yang dipilih tersebut dapat mencapai kepentingan-kepentingan nasional negara tersebut meskipun dalam pencapaian terdapat pengorbanan-pengorbanan yang harus dilakukan. Dalam menganalisis alasan rasional Jerman, peneliti menggunakan konsep *rational model of decision making*. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, *Open Door Policy* yang diterapkan Jerman terhadap pengungsi Suriah merupakan pilihan yang rasional.

Hal tersebut dikarenakan terdapat keuntungan yang diperoleh Jerman terkait kepentingan nasionalnya dalam menerapkan kebijakan tersebut.

Keuntungan yang didapat oleh Jerman yaitu keuntungan jangka panjang yang mana dengan adanya pengungsi yang datang ke Jerman berpotensi memperkuat sektor tenaga kerja Jerman yang tentunya akan berujung pada penguatan ekonomi. Merujuk dari data penuaan warga yang dirilis oleh komisi Eropa, populasi Jerman akan menurun dari 81,3 juta orang pada tahun 2013 menjadi 70,8 juta orang pada 2060. Jerman diprediksi akan kekurangan warga usia produktif yang mengancam sektor ketenagakerjaandalam. Jerman berupaya mengamankan sektor tenaga kerja, karena terancam depopulasi akibat penuaan masyarakat. Dengan adanya para pendatang, para imigran dapat mengisi kekuarangan yang kosong.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan analisis peneliti menggunakan *rational model of decision making* disimpulkan bahwa kebijakan yang dipilih suatu negara merupakan hasil kalkulasi keuntungan dan pengorbanan yang dilakukan negara tersebut guna mencapai kepentingan nasionalnya. Meskipun *Open Door Policy* Jerman memberikan keuntungan namun pengorbanan yang dilakukan oleh Jerman lebih dominan dibandingkan keuntungan.

## Daftar Pustaka

- Allison, Graham. *“Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”*, (Boston:Little,Brown,and Company,1971).
- Aljazeera. (2016). Hungary's border war on refugees 'People are fleeing war they will not stop because a fence, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/03/hungary-border-war-refugees-160329102030588.html>, akses 30 Juli 2018
- Akhdiat Lalu M., Dukungan Rusia terhadap Rezim Bashar Al Assad dalam Konflik Internal Suriah, (Skripsi:Universitas Jember,2015)
- 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.
- Avisa, Tasya Prima. Kebijakan Jerman terhadap Pengungsi Eropa pada Tahun 2015-2016,(Skripsi,Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)
- Baby Blues German Efforts to Improve Birthrate a Failures, “ Spiegel online, <http://www.spiegel.de/international/germany/study-german-efforts-to-increase-birthrate-a-failure-a-873635.html>, akses tanggal 5 Oktober 2018
- Bakkara Santa Tiarmin, Pengaruh Kebijakan Open Door Policy “Angela Merkel’ terhadap perlindungan Pengungsi Suriah di Negara Uni Eropa,(Skripsi:Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2018)
- Bischoff Matthias, Dr.Eric Chauvistre, Constanze kleis, Joachim Wille, fakta mengenai Jerman, Politik Luar Neger, Masyarakat, ilmu pengetahuan, perekonomian, kebudayaan,Penerbit Katalis, Jakarta 2015
- Bojovic Jacov, Special Report on the civil society responses to refugee crisis, European Policy Network, 2016
- BBC *News. Europe World* , <http://www.bbc.com/news/world-europe-34474153>, akses tanggal 18 September 2017.
- BBC Indonesia, “AS pastikan Suriah gunakan senjata kimia”, 28 Agustus 2013, [http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/08/130828\\_as\\_biden\\_suriah](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/08/130828_as_biden_suriah), akses tanggal 24 Februari 2017
- BBC, ‘Global citizenship a growing sentiment among citizens of emerging economies shows global poll for BBC World Service,<https://www.bbc.co.uk/mediacentre/latestnews/2016/world-service-globescan-poll>, akses tanggal 25 September 2015

- BBC, "Why is EU Struggling with Migrants and Asylum". <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>, akses tanggal 25 September 2017
- Breuning, Marijke. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007).
- Business Insider, "Map of Europe refugee Crisis 2015", <http://www.businessinsider.co.id/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9/?r=US&IR=T#.VIMoRN8rKR>, akses tanggal 27 Agustus 2018
- Business Insider, "Hungary paves the way to deploy the army at the border to stop immigrants", <http://www.businessinsider.com/hungary-paves-the-way-to-deploy-the-army-at-the-border-to-stop-migrants-2015-9?IR=T&ga=1.103448384.1551899612.1448290381?r=US&IR=T>, akses tanggal 27 Agustus 2018
- Chris Huber dan Kathryn Reid. *FAQs: War in Syria, children, and the refugee crisis*, World Vision U.S, <http://www.worldvision.org/news-stories-videos/faqs-war-syria-children-and-refugee-crisis>. Akses tanggal 25 September 2018
- CIA, The World Factbook, 2014, <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html#top>, akses tanggal pada 18 September 2017
- Donald Mc, Peter, "Very Low Fertilty Consequences, Causes and Policy Approaches," *The Jappanese Journal of Population* 6
- Dudasova Mariana, 'Political Consequences of The Refugee Crisis-the Case of Germany, *Ekonomicke Rozhady* Vol. 45, Bratislava
- Crishandi, Imanuel. Dampak Sikap Jerman terhadap Krisis Pengungsi Bagi Keamanan regional di Eropa, (Skripsi, Universitas Hassanudin, 2016).
- CNN Indonesia News. *Ada apa dibalik kedermawanan jerman kepada migran* (Online). <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150910145740-13477901/ada-apa-di-balik-kedermawanan-jerman-kepada-imigran>, akses tanggal 23 Agustus 2017.
- Dahl, Robert dan Charles Lindblom. *Politics, Economic, and Welfare*, hal.38. dalam Mochtar Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta: LP3ES, 1994).
- Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/\\_download/Eurostat\\_Table\\_tps00191PDFDesc\\_06435e68-3ecd-4047-92b1-cf44b87824f6.pdf](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tps00191PDFDesc_06435e68-3ecd-4047-92b1-cf44b87824f6.pdf)

- Egidius Patnistik, "Suriah Cabut UU Darurat", 2011. Diakses melalui <http://international.kompas.com/read/2011/04/20/11575468/Suriah>, akses tanggal pada 18 September 2017
- Eurostat Newsrelease. 2016. "Asylum in the EU Member States; Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015; Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships". Eurostat Eurostat asylum statistic, [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum\\_statis](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_statis), akses tanggal 27 Agustus 2018
- EEAS,"France and Germany urge unified UE response to refugee crisis", [http://eeas.europa.eu/delegations/new\\_zealand/press\\_corner/all\\_news/news/2015/27augustfrance\\_germany\\_migration.en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/new_zealand/press_corner/all_news/news/2015/27augustfrance_germany_migration.en.htm), akses tanggal 27 Agustus 2018
- Felayati, Reza Akbar. Analisa Perbandingan Respon Jerman, Swedia, dan Inggris dalam Krisis Pengungsi Suriah, (Skripsi, Universitas Airlangga).
- Hermawan, Sulitio "The Conflict in Syria Dring Bashar Al-Assad's Era in 2011-2015".
- Holsti, K.J. *Politik Internasional: Kerangka untuk Analisis, Edisi Terjemahan*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1987),
- Islamopobia report, <http://www.islamophobiaeurope.com/reports/2015-reports/>, akses tanggal 25 September 2018
- Infarest dimap, 'ARD-Deutschland Trend: monthly report from January 2014-Juni 2016', <http://www.infarest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend.html>, akses tanggal 25 September 2018
- Independent. Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain urged to make a 'similar statement', <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says->, akses tanggal 25 September 2018
- Jazilah, Fudzcha Putri. "Nicholas Sarkozy's Interest in Immigration Policy Making in France", Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Jember, 2012.
- Jemadu, Aleksius. *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008
- Joshua, S.Golstein, John C. Pavehouse. *Level of Analysis* (London: Pearson International Edition International Relations, Eight Edition, 2007).
- Jr, Kegley Charles W. Wittkopf Eugene R, *World Politics:Trend and Transformation, 6 th ed., New York: St.Martin's Press, 2001*

- Jurnal Fakta tentang Jerman, [https://www.tatsachen-ueberdeutschland.de/partner/epaper/epaper-Tatsachen\\_2015\\_IND/page178.htm](https://www.tatsachen-ueberdeutschland.de/partner/epaper/epaper-Tatsachen_2015_IND/page178.htm), akses tanggal 25 Agustus 2018
- Kuncahyono, Trias, Musim Semi Suriah: Anak-anak Sekolah Penyulut Revolusi, (Jakarta: PT.Kompas Media Nusantara,2013)
- Kompas,"Open Door Policy" Angela Merkel, Dua sisi kedatangan Imigran ke Jerman, <http://internasional.kompas.com/read/2018/07/05/21171051/open-policy-angela-merkel-dua-sisi-kedatangan-imigran-ke-jerman>, akses tanggal 7 November 2018
- Lesnussa, Umiati, Jerman Sebagai Negara Tujuan Utama Pengungsi Suriah di Eropa (2015) Germany as the Main Destination of Syrian Refugee in Europe (2015), (Skripsi: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,2016)
- Marisdianti, Ajeng Vania. "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
- Masruni, Wahidatul Ulya, Dampak Konflik Suriah terhadap Stabilitas Keamanan Lebanon (Studi Kasus: Konflik Suriah tahun 2010-2014),(Skripsi: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,2015)
- Migrant Crisis, Migration to Europe Explained in Seven Charts", 4 Maret 2016. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>. diakses 18 September 2017.
- Moleong, Lexi J. *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bndung: Remaja Rosda Karya, 2006).
- Ningrum, Andi Arie Setya EKSISTENSI KELOMPOK PEGIDA SERTA PROPAGANDA ANTI-PENCARI SUAKA DAN ISLAMOFobia DI JERMAN, Journal of International Relations, Volume 2, Nomor 4, Tahun 2016
- Putri, Amalia Zatalini Kususma. 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.
- Refugees Crisis in Europe, [http://www.unrefugees.org.au/donate/refugee-crisis-in-europe?WT.mc\\_id=AW001537&gclid=CPuSmYrApcgCFRMJvAodlPkMpg#one-off](http://www.unrefugees.org.au/donate/refugee-crisis-in-europe?WT.mc_id=AW001537&gclid=CPuSmYrApcgCFRMJvAodlPkMpg#one-off), akses tanggal 18 September 2017.

- Rechts, Mut gegen Meldung. "Rechte Hetze gegen Flüchtlinge - Eine Chronik der Gewalt 2014, <https://www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/news/meldung/rechte-hetze-gegen-fluechtlinge-eine-chronik-der-gewalt-2014-03>, akses tanggal 25 September 2018
- Rufalco , Laura,A pocket Guide to the Syrian armed apposition,2014. <http://crisyr.hypotheses.org/222> , akses tanggal 18 September 2017
- Setyadi, Akbar Purnomo dan Usman. *Metode Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006).
- Sari Shinta Puspita, *Arab Spring a case Study of Egyptian Revolution 2011, Andalas Journal of International Studies Vol 6 No 2 November Tahun 2017*
- Sihbudi, Riza Buku Satu: Profil Negara-Negara Timur Tengah, (Jakarta:Pustaka Jaya,1995)
- Sumaryati Titik,"Kebijakan Pemerintah Turki terhadap Pengungsi Suriah",2016
- Somantri, Gumilar Rusliwa. "Memahami Metode Kualitatif," Makara, Sosil Humaniora, Vol 9, No. 2
- Syrian Observatory For Human Rights,"About 430 thousands were killed since the beginning of the Syrian Revolution",2016, <http://www.syriahr.com/en/?p=50612>, akses tanggal 18 September 2017
- Streeck, Wolfgang 'Exploding Europe: Germany, the Refugees and the British Vote to Leave, SPERI Paper no. 31, Sheffield.
- Spiegel, "Demo in Dresden: Staatsanwaltschaft ermittelt wegen Pegida-Galgen, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-demo-staatsanwaltschaft-ermittelt-wegen-galgen-a-1057524.html>, akses tanggal 25 September 2018
- Statistics Times, List of European Countries by GDP, <http://statisticstimes.com/economy/european-countries-by-gdp.php>,akses tanggal 27 Agustus 2018
- Tayfur, Fatih. Main Approaches to The Study of Foreign Policy: A Review, Department of International Relations, Middle East Technical University, Turkey,1994.
- The Guardian. Migrants on Hungary's Border fence: 'This wall, we will not accept it', <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/22/migrants-hungary-border-fence->, akses tanggal 25 September 2018
- Troianovski,Anton '*German Voters Punish Angela Merkel Over Migrant Policy in State Elections*', *Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/germans-head-to-polls-in-test-of-merkels-refugee-policies-1457857810>, diakses tanggal 25 Spetember 2018

- Tora, Ben dan Thomas Christiansen. *Rethinking European Union Foreign Policy* (New York :Manchester University Press, 2004).
- UNHCR, Siaran Pers, 2015. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/id/wpcontent/uploads/sites/42/2017/05/2015WRD-PRESS-RELEASE-BAHASA-FINAL.pdf>, akses tanggal 25 September 2018
- UNHCR Tracks, 'The Germans Welcoming Refugees', <http://tracks.unhcr.org/2015/12/the-germans-welcoming-refugees-into-their-homes/> Diakses pada 25 September 2018
- UNHCR,"Global Trends 2015".
- UNHCR, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, akses pada tanggal 27 Agustus 2018
- United Nations Development Programme (UNDP), "A Resilience-Base Development Response to the Syria Crisis",2014.
- US Department of State,International Religius Freedom Report,2006. <http://state.gov/j/drl/rls/irf/2006/7432.html>, akses tanggal 18 September 2017
- Viotti, paul. R. dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*,(Boston: 1999).
- Webber, Mark, Michael Smith. *Foreign Policy in Transformed World*, Prentince Hall, London, 2002.
- Wardhani, Ratna Kusuma. Peran Trauma dan Memori dalam Politik Luar Negeri: Studi Kasus Kebijakan Jerman Menerima Pengungsi Suriah 2011-2015, *Journal of International Relations*, Volume 3, Nomor 2, Tahun 2017
- World Bank, Country Overview:Syria, 2015
- Yesmin, Sultana. "Policy Toward Rohingya Refugees: A Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia, and Thailand", *Jornal of the Asiatic Society of Bangladesh*, Vol.6, No.61,2016.
- Zainal, Zairani. "Motivasi Jerman Menerima Pengungsi Asal Timur Tengah Tahun 2015. *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau*, Vol.3. No.2. 2016.

### **Deklarasi Kepentingan yang Bertentangan**

Penulis menyatakan tidak ada potensi konflik kepentingan sehubungan dengan kepengarangan dan / atau publikasi artikel ini.

### **Pengakuan**

Penulis mengucapkan terima kasih atas arahan dan bimbingan dari Pembimbing (Anita Afriani Sinulingga, S.IP, M.Si).

## **Biografi**

Mila Fitri Yenimerupakan alumni dari jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Andalas. Minat penelitiannya adalah tentang Uni-Eropa, juga pengungsi. Penulis dapat dihubungi melalui email: [putriahmania.pr@gmail.com](mailto:putriahmania.pr@gmail.com)