

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Migrasi didefinisikan sebagai aktivitas perpindahan penduduk yang mencakup aspek perubahan tempat tinggal, tujuan migrasi maupun keinginan-keinginan menetap atau tidak menetap di daerah tujuan.<sup>1</sup> Migrasi juga mencakup perubahan administrasi tempat tinggal, baik dalam konteks sosial, regional maupun internasional yang berlangsung minimal dalam kurun waktu lima tahun.<sup>2</sup>

Dalam konteks migrasi internasional, perpindahan penduduk tersebut dapat dibedakan antara mereka yang berpindah atas pilihan sendiri (*voluntary migration*) sebagai pekerja (*migrant worker*) dan mereka yang terpaksa meninggalkan negaranya (*involuntary migration*) sebagai pengungsi (*refugee*). Banyak faktor-faktor yang membuat seseorang untuk bermigrasi. Faktor pendorong dari negara asal bisa berupa bencana alam, pengangguran, tekanan pemerintah dan perang. Sedangkan faktor penarik dari negara tujuan berupa daya tarik ekonomi, keinginan untuk mengenyam pendidikan yang lebih tinggi atau keinginan untuk memperoleh kebebasan yang mungkin tidak didapatkan di negara asal.

Fenomena pengungsi sendiri merupakan persoalan klasik dalam dunia internasional. Pada awalnya pengungsi hanya sebuah persoalan domestik suatu negara. Namun seiring dengan banyaknya negara yang menaruh perhatian pada nilai-nilai kemanusiaan, maka isu inipun berubah menjadi persoalan global sebagai bentuk tanggungjawab bersama negara-negara yang ada di dunia. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi mendefinisikan pengungsi sebagai orang yang terpaksa melarikan diri dari negaranya akibat perang atau

---

<sup>1</sup> Abdul Haris. *Kucuran Keringat dan Derap Pembangunan; Jejak Migran Dalam Pembangunan Daerah*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm.12.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm.12.

penganiayaan.<sup>3</sup> Umumnya, perang atau penganiayaan tersebut didasari oleh motif suku, agama, ras, antar golongan maupun politik yang kemudian menyebabkan seseorang merasa takut dan mencari perlindungan di negara lain yang dianggap lebih aman.

Peristiwa *Arab Spring* yang bertahun-tahun melanda kawasan Timur Tengah telah mengakibatkan kondisi banyak negara menjadi kacau, termasuk Suriah. Sejak tahun 2011, negara yang dipimpin oleh Bashar Al-Assad tersebut dilanda perang sipil yang tak kunjung usai. Konflik yang semula hanya menyangkut antara kelompok pro-rezim Syiah dan oposisi Sunni, menjadi kompleks dengan kehadiran aktor-aktor baru yang terlibat di dalamnya, seperti kelompok-kelompok militan atau jihadis dan kelompok ekstremis *Islamic State*. Bahkan, kondisi kian memburuk seiring dengan banyaknya negara yang berlomba-lomba untuk menjejalkan kakinya di atas wilayah yang tengah dilanda perang saudara tersebut. Negara-negara yang turut intervensi tersebut adalah Amerika Serikat, Rusia, Arab negara Arab Teluk, Iran dan Turki.

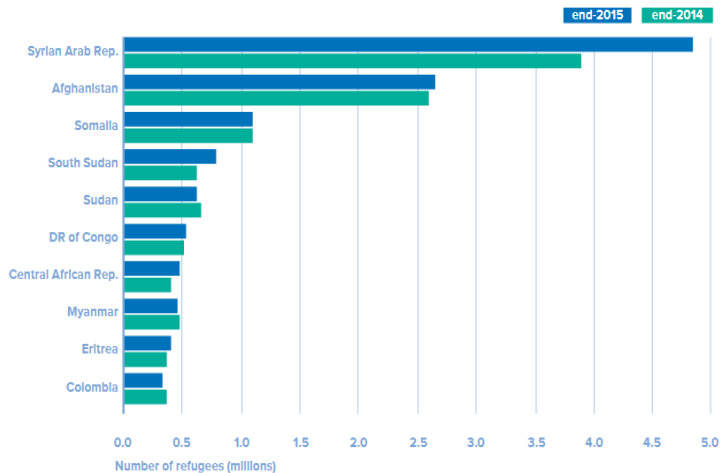
Kondisi tersebut pada akhirnya melahirkan bencana kemanusiaan berupa krisis gelombang pengungsi terburuk pasca Perang Dunia II. Menurut laporan UNHCR, perang di Suriah yang telah berlangsung selama tujuh tahun bersamaan dengan berbagai konflik di negara Timur Tengah lainnya telah memicu perpindahan penduduk secara global. Di tahun 2015, sebanyak 65,3 juta orang terpaksa meninggalkan rumah mereka akibat perang dan berbagai tindakan pelanggaran HAM yang tak berkesudahan. Sebanyak 54% dari seluruh pengungsi berasal dari Suriah (4,9 juta), Afghanistan (2,7 juta), dan Somalia (1,1 juta).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> UNHCR. *Refugees*, dalam <http://www.unhcr.org/refugees.html>. Diakses pada 1 Oktober 2017.

<sup>4</sup> UNHCR. 2016. *Global Trends Report: Forced Displacement in 2015*, dalam <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>, diakses pada 1 Oktober 2017.

**Gambar 1.1: Negara-negara asal utama pengungsi tahun 2014-2015**



Sumber: UNHCR Global Trends 2015

Krisis pengungsi kian meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah pengungsi asal Timur Tengah yang melakukan eksodus besar-besaran menuju Eropa. Menurut data *Internastional Organization for Migration*, tercatat sekitar 1.004.356 orang berusaha mencapai daratan Eropa dengan menyebrangi jalur laut Mediterania.<sup>5</sup> Bermodalkan harapan untuk memperoleh kedamaian dan peluang memperbaiki kehidupan di *benua biru*, pengungsi yang terdiri dari pria, wanita dan anak-anak rela menyebrangi jalur laut Mediterania. Namun, pada kenyataannya tak sedikit pula dari mereka yang harus kehilangan nyawa. Sebanyak 3.771 pengungsi meninggal dalam perjalanan akibat perahu yang mereka tumpangi tenggelam kelebihan beban angkut.

Harapan para pengungsi untuk memperoleh ketentraman hidup di Eropa rupanya tidak mudah terwujud begitu saja. Setelah mempertaruhkan nyawa di laut

<sup>5</sup> IOM. 2016. *IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015*, dalam <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>. Diakses pada 1 Oktober 2017.

Mediterrania, kali ini mereka harus dihadapkan dengan kenyataan bahwa tidak semua negara anggota Uni Eropa bersedia menerima kedatangan mereka. Di sini terlihat bahwa beberapa negara Uni Eropa bertindak berdasarkan kepentingan nasionalnya masing-masing. Dalam pertemuan para Menteri Dalam Negeri Uni Eropa yang berlangsung di Brussels pada September 2015, mayoritas negara-negara Eropa Timur menolak skema bersama tentang relokasi 120.000 pengungsi.<sup>6</sup>

Lithuania, Latvia, dan Estonia setuju untuk mengambil sejumlah kecil pengungsi. Slovakia, Republik Ceko dan Polandia mengumumkan bahwa mereka hanya akan mengambil pengungsi yang beragama Kristen. Sementara Hungaria memobilisasi pasukan tentara, tahanan dan para pengangguran untuk membangun pagar di perbatasannya dengan Serbia untuk mencegah masuknya pengungsi yang didominasi dari negara berpenduduk Muslim. Dalam argumen yang menentang pengungsi, negara-negara Eropa Timur menyuarakan kekhawatiran mereka tentang ketidakcocokan budaya, perbedaan ras dan agama, ancaman terorisme, ketidakmampuan untuk membedakan pengungsi asli dan migran ekonomi, serta solidaritas yang terkesan dipaksakan oleh Uni Eropa yang memicu kenangan buruk akan era Uni Soviet.<sup>7</sup>

Di saat beberapa negara anggota Uni Eropa menyatakan keenganannya dalam menerima pengungsi, Jerman justru menjadi negara yang berharap untuk menerima pengungsi lebih banyak dari kuota yang ditetapkan. Berdasarkan data yang dihimpun oleh BAMF (*Federal Office for Migration and Refugees*), selama tahun 2015 Jerman telah menerima kedatangan 890.000 orang pengungsi yang masuk melalui jalur Balkan. Di samping itu, pemerintah juga telah

---

<sup>6</sup> Ian Traynor. 2015. *Eastern European leaders defy EU effort to set refugee quotas*, dalam <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/21/eastern-european-leaders-defy-eu-effort-to-set-refugee-quotas>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

<sup>7</sup> Andras Schweitzer. 2015. *Eastern Europe's hard attitude to refugees is born out of trauma*, dalam <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2015/oct/22/refugee-eastern-europe-trauma-governments-bigotry>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

mengabulkan 476.649 permohonan suaka di sepanjang tahun 2015.<sup>8</sup>

Terdapat dua faktor penarik utama Jerman sebagai *host country* bagi para pengungsi. *Pertama*, Jerman dikenal sebagai negara yang memiliki perekonomian cukup kuat di Eropa. Salah satu buktinya adalah bahwa Jerman terkenal dengan industri mobilnya. *Kedua*, adanya pandangan bahwa masyarakat Jerman memiliki rasa kemanusiaan yang tinggi, sehingga mereka cukup ramah dan terbuka terhadap para imigran. Jika ditelusuri, kedua faktor tersebut tidak terlepas dari sejarah Jerman dalam menerima imigran asal Eropa Timur pasca runtuhnya Tembok Berlin. Penyatuan Jerman Barat dan Jerman Timur dianggap sebagai pemicu peningkatan arus imigrasi di Jerman.

Berkurangnya sumber daya manusia Jerman sebagai dampak dari dua kali kekalahan Jerman dalam Perang Dunia I dan II berimbas pada terhambatnya rekonstruksi negara. Oleh sebab itu, demi memperlancar arus pembangunan maka Jerman berinisiatif untuk memanfaatkan arus imigrasi yang terjadi saat itu dengan cara memberi kesempatan bagi penduduk luar Jerman untuk menjadi tenaga kerja pembantu atau pekerja tamu (*Gastarbeiter*). Mayoritas dari mereka berasal dari Turki, Afrika Utara, dan negara-negara Eropa Timur. Dapat dikatakan sejak saat itu Jerman lebih terbuka terhadap imigran dan arus imigrasi pun cukup terkendali.<sup>9</sup>

Saat gelombang pengungsi di Eropa mengalami peningkatan, pada awal September 2015 Jerman di bawah kepemimpinan Kanselir Angela Merkel menerapkan sebuah kebijakan yang dikenal luas sebagai *Kebijakan Pintu Terbuka* (*Open Door Policy*), yakni sebuah kebijakan terbuka untuk

---

<sup>8</sup> Federal Office for Migration and Refugees. 2016. *The 2015 Migration Report*, dalam <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.html>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

<sup>9</sup> Theodora Dragostinova. *Refugees or Immigrants? The Migration Crisis in Europe in Historical Perspective*. dalam *Origins*, Vol. 9, Issue 4 (2016), History Departments at The Ohio State University and Miami University. Diakses dari <http://origins.osu.edu/article/refugees-or-immigrants-migration-crisis-europe-historical-perspective>, pada 2 Oktober 2017.

menerima pengungsi yang didominasi dari Timur Tengah untuk masuk ke Jerman tanpa batas. Mereka juga akan mendapatkan kemudahan registrasi permohonan suaka. Dengan berpijak pada *The Basic Law for the Federal Republic of Germany* artikel 1, Kanselir Angela Merkel merasa perlu melindungi pengungsi dengan memberikan hak suaka kepada mereka yang menjadi korban persekusi.<sup>10</sup>

Sikap ramah Jerman inilah yang membuat jumlah pengungsi bertambah setiap harinya. Wakil Kanselir Jerman Sigmar Gabriel mengungkapkan bahwa dengan menimbang adanya peningkatan terhadap gelombang pengungsi dari Timur Tengah, Jerman telah mempersiapkan kapasitas penampungan pengungsi hingga 500.000 per tahun. Senada dengan wakilnya, Angela Merkel menegaskan bahwa kebijakan Pintu Terbuka ini dianggap sebagai kemajuan besar dalam menangani krisis gelombang pengungsi.<sup>11</sup>

Seiring dengan berjalannya waktu, gelombang pengungsi yang memasuki Jerman kian mengalami peningkatan. Bersamaan dengan itu, muncul sejumlah tindak kriminalitas yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sayap kanan ekstrem terhadap para pengungsi, utamanya mereka yang berasal dari Timur-Tengah. Sikap penolakan tersebut mereka tunjukkan dengan cara menyerang beberapa pengungsi. Untuk melancarkan aksi protes terhadap pengungsi, ribuan masyarakat Jerman bergabung dalam aksi demonstrasi yang dilakukan oleh gerakan Pegida (*Patriotic Europeans against the Islamisation of the West*).

Pegida merupakan gerakan nasionalis, sayap kanan dan anti-Islam, yang didirikan di Dresden pada bulan Oktober 2014 oleh Lutz Bachmann. Tujuan gerakan ini adalah untuk menolak Islamisasi dan ancaman ekstrimisme Islam, dengan

---

<sup>10</sup> Federal Government. 2015. *Angela Merkel on refugee policy: "Flexibility is called for now"*, dalam [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/08\\_en/2015-08-31sommerpk-der-kanzlerin\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/08_en/2015-08-31sommerpk-der-kanzlerin_en.html). Diakses pada 2 Oktober 2017.

<sup>11</sup> Deutsche Welle. 2016. *Germany's Merkel denies change of course on refugees*, dalam <http://www.dw.com/en/germanys-merkel-denies-change-of-course-on-refugees/a-35938626>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

menyerukan pengekanan kebijakan imigrasi, terutama bagi penduduk Muslim yang tidak ingin mengintegrasikan diri dengan masyarakat Jerman. Bersamaan dengan hari jadinya yang satu tahun, Pegida melakukan aksi demonstrasi secara besar-besaran untuk menuntut Merkel agar mengakhiri kebijakan Pintu Terbuka karena dikhawatirkan kehadiran pengungsi Timur Tengah akan melenyapkan nilai-nilai kebudayaan asli bangsa Jerman.

Tekanan lain juga datang dari warga imigran asal Timur Tengah itu sendiri. Publik dikejutkan dengan serangkaian aksi serangan teror terhadap keamanan Jerman yang kali ini dilakukan oleh para warga imigran asal Timur Tengah. Kronologi dimulai dari adanya insiden pelecehan seksual massal yang terjadi Cologne, teror bom di Leipzig, Ansbach, Würzburg dan Essen, serta aksi penusukan polisi di Hannover.<sup>12</sup> Pihak polisi telah mengkonfirmasi bahwa keseluruhan aksi tersebut ada keterkaitan dengan kelompok ekstremis *Islamic State*. Sejak saat itulah persepsi masyarakat Jerman terhadap pengungsi mulai berubah.

Meningkatnya aksi teror yang dilakukan oleh warga imigran berdampak pada turunnya popularitas Kanselir Angela Merkel di mata publik. Banyak pihak yang menyalahkan bahwa kebijakan terbuka yang dicetuskan oleh Merkel telah mengakibatkan kondisi negara Jerman menjadi tidak aman. Berbagai aksi protes dan demonstrasi pun marak dilakukan oleh kelompok sayap kanan menolak kebijakan Pintu Terbuka.<sup>13</sup>

Publik Jerman yang sedang diliputi oleh isu islamofobia dan xenofobia rupanya telah mendorong kebangkitan partai sayap kanan ekstrem AfD (*Alternative for Germany*). Partai baru yang mengatasnamakan diri sebagai partai anti-imigran dan anti-Islam tersebut sukses meraih dukungan suara

---

<sup>12</sup> Dagmar Breitenbach. 2016. *Chronology: Terror plots in Germany*, dalam <http://www.dw.com/en/chronology-terror-plots-in-germany/g-36268475>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

<sup>13</sup> Verica Spasovska. 2016. *Tajuk: Krisis Pengungsi Mengubah Jerman*, dalam <http://www.dw.com/id/tajuk-krisis-pengungsi-mengubah-jerman/a-19522847>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

mengalahkan partai konservatif CDU-CSU pimpinan Angela Merkel dalam tiga pemilu tingkat negara bagian yang dilaksanakan pada bulan Maret dan September tahun 2016. Selama ini CDU-CSU dikenal sebagai partai konservatif terkuat yang pro-imigran. Namun, kini situasinya telah berubah. Partai AfD yang sempat menyusut sebelum krisis pengungsi, kini telah berhasil memanfaatkan kekhawatiran publik terhadap pengungsi.

Kekalahan partai CDU-CSU dalam pemilu local tahun 2016 bahkan memancing partai mitra CSU (*Christian Social Union*) untuk melayangkan kritik kepada Merkel. CSU menyalahkan kebijakan Pintu Terbuka sebagai penyebab kekalahan partai dan mendesak Merkel untuk mengubah kebijakannya menjadi lebih ketat. Kekalahan partai CDU-CSU dinilai sebagai refleksi dari kekecewaan pendukung konservatif terhadap kebijakan Merkel yang terkesan terlalu terbuka bagi pengungsi. Kekhawatiran pada banyaknya jumlah pengungsi yang masuk akhirnya mendorong mereka untuk memberikan dukungan kepada AfD.<sup>14</sup>

Menyikapi berbagai macam tekanan yang ada, Merkel mengakui bahwa kebijakan Pintu Terbuka miliknya adalah pemicu utama dari ketidakstabilan dan kemarahan publik Jerman. Ia juga mengatakan akan bertanggungjawab atas kekalahan partainya. Menurutnya, ia kurang matang dalam mempersiapkan kebijakannya sehingga berdampak pada kurangnya kendali atas arus masuk pengungsi.<sup>15</sup> Untuk itu, Merkel berupaya untuk menyetujui desakan partai mitranya untuk membuat peraturan yang lebih ketat terhadap pengungsi, yakni *Asylum Package* I dan II. Kedua kebijakan paket suaka tersebut melahirkan beberapa konsekuensi restriktif seperti pengurangan tunjangan dan percepatan deportasi bagi pengungsi yang permohonan suakanya ditolak.

---

<sup>14</sup> Deutsche Welle. 2016. *Politicians blame Merkel's refugee policy for defeat in regional elections*, dalam <http://www.dw.com/en/politicians-blame-merkels-refugee-policy-for-defeat-in-regional-elections/a-19526368>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

<sup>15</sup> Jefferson Chase. 2016. *Merkel accepts partial blame for Berlin defeat*, dalam <http://www.dw.com/en/merkel-accepts-partial-blame-for-berlin-defeat/a-19561799>. Diakses pada 3 Oktober 2017.



Meskipun tindakan-tindakan tersebut cenderung restriktif, namun sebenarnya tidak mengubah sikap Merkel dan esensi kebijakan Pintu Terbuka untuk tetap menerima pengungsi Timur Tengah yang menjadi korban persekusi politik dan perang. Karena pada dasarnya, beberapa kontrol ketat tersebut merupakan pengaruh dari luar diri Merkel selaku pengambil keputusan. Adalah hal yang rasional jika Merkel nemempuh aturan tersebut demi melindungi negara Jerman dari segala kemungkinan ancaman keamanan.

Di tengah popularitasnya yang kian menurun, hingga saat ini Angela Merkel tetap mempertahankan kebijakannya untuk tetap membuka pintu Jerman bagi pengungsi dan menolak usulan terkait pembatasan jumlah penerimaan pengungsi sebagaimana yang dikehendaki oleh pihak-pihak oposisi. Merkel mengatakan tak ada ‘Rencana B’ untuk menggantikan kebijakan Pintu Terbuka miliknya.<sup>16</sup>

Sikap konsisten Merkel ini kembali ia tunjukkan dalam sebuah kesempatan wawancara dengan surat kabar *Welt am Sonntag*. Ia menyampaikan, “*I’d make all the important decisions of 2015 the same way again. It was an extraordinary situation and I made my decision based on what I thought was right from a political and humanitarian standpoint.*”<sup>17</sup> Dari pernyataan tersebut, terlihat bahwa Merkel membela kebijakannya sebagai langkah yang tepat dalam menangani krisis pengungsi meskipun ia harus menerima konsekuensi berupa kritik, protes dan ketidakstabilan keamanan negara. Pernyataan tersebut cukup mengindikasikan bahwa Angela Merkel memegang teguh pendiriannya untuk tetap mempertahankan kebijakannya dalam menerima pengungsi Timur Tengah.

---

<sup>16</sup> Deutsche Welle. 2016. *Merkel: 'I have no plan B' on migrant crisis strategy*, dalam <http://www.dw.com/en/merkel-i-have-no-plan-b-on-migrant-crisis-strategy/a-19081119>. Diakses pada 3 Oktober 2017.

<sup>17</sup> *Welt am Sonntag*. 2017. *Mrs Merkel, have you made any mistakes in the refugee issue?*, dalam <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus168025776/Frau-Merkel-haben-Sie-in-der-Fluechtlingsfrage-Fehler-gemacht.html>. Diakses pada 28 Februari 2018.

Meskipun demikian, Merkel tetap mengakui bahwa ada satu waktu di mana keadaan menjadi tidak terkontrol akibat keputusannya. Oleh karena itu, Merkel menyampaikan bahwa ia akan terus menyeru kepada Uni Eropa tentang pentingnya solidaritas kemanusiaan antar negara anggota dalam menanggung beban pengungsi bersama-sama.<sup>18</sup> Ia bahkan juga mengkritik *Dublin Regulation* yang secara tak langsung memaksa negara Uni Eropa di kawasan Mediterania untuk menerima sebagian besar jumlah pengungsi. Bagi Merkel, ketentuan tersebut tentu berdampak tidak adil pada Yunani, Spanyol dan Italia karena harus menanggung beban cukup besar dalam menerima pengungsi.

Berdasarkan fenomena di atas, penulis melihat adanya sikap konsisten yang kerap ditunjukkan oleh Angela Merkel untuk tetap menerima pengungsi di tengah segala ketidakstabilan kondisi sosial, politik, dan keamanan dalam negeri. Ini ditekan dengan sikap dan pernyataan Merkel yang cenderung membela kebijakannya dan mengabaikan desakan untuk menutup pintu perbatasan Jerman bagi pengungsi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang sebelumnya, maka penulis menetapkan bahwa yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: ***“Mengapa Angela Merkel konsisten mempertahankan Kebijakan Pintu Terbuka?”***

## **C. Kerangka Pemikiran**

Untuk menjelaskan alasan di balik sikap konsisten Angela Merkel dalam mempertahankan kebijakan Pintu Terbuka bagi pengungsi, penulis menggunakan Teori Perspesi yang dikemukakan oleh Ole. R. Holsti.

---

<sup>18</sup> Timothy Jones. 2017. *Germany's Angela Merkel: 'Refugees must be distributed fairly'*, dalam <http://www.dw.com/en/germanys-angela-merkel-refugees-must-be-distributed-fairly/a-40255712>, diakses pada 3 Oktober 2017.

## Teori Persepsi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, persepsi adalah tanggapan (penerimaan) langsung dari sesuatu. Proses seseorang mengetahui beberapa hal melalui panca inderanya. Sehingga persepsi sendiri dapat diartikan sebagai cara proses seseorang pandang seseorang terhadap realitas yang ada berdasarkan pengetahuan yang diperoleh, sehingga sifatnya sangat subyektif.

Teori persepsi yang dikemukakan oleh Holsti ini menggunakan pendekatan psikologi yang menekankan bahwa sistem keyakinan dan persepsi yang dimiliki oleh pemimpin negara sangat mempengaruhi pemimpin tersebut dalam proses pengambilan kebijakan. Para pembuat keputusan seperti halnya manusia lainnya, dipengaruhi oleh berbagai proses psikologi yang mempengaruhi persepsinya tentang suatu objek atau situasi. Misalnya, kehendak untuk merasionalkan tindakan, untuk mempertahankan pendapat sendiri, untuk mengurangi kecemasan dan lain sebagainya.

Hal ini sebagaimana asumsi Holsti berikut: *“A decision maker acts upon his ‘image’ of situation rather than upon ‘objective’ reality, and it has been demonstrated that the belief system—its structure as well as its content—plays an integral role in cognitive process.”*<sup>19</sup>

Hal tersebut juga diperkuat dengan pendapat Kenneth Boulding bahwa persepsi yang dimiliki oleh seorang pemimpin memainkan peran yang sangat menentukan perilaku suatu negara dalam sistem internasional.<sup>20</sup> Menurut Holsti, persepsi memiliki tiga komponen antara lain nilai, sistem keyakinan, dan pengetahuan atau fakta yang dimiliki oleh pembuat keputusan. Nilai diartikan sebagai preferensi tentang apa yang seharusnya terjadi. Adapun keyakinan adalah sesuatu yang benar, terbukti atau telah diketahui.

Dalam hal ini, Holsti menyatakan bahwa sistem keyakinan terdiri dari serangkaian citra yang membentuk

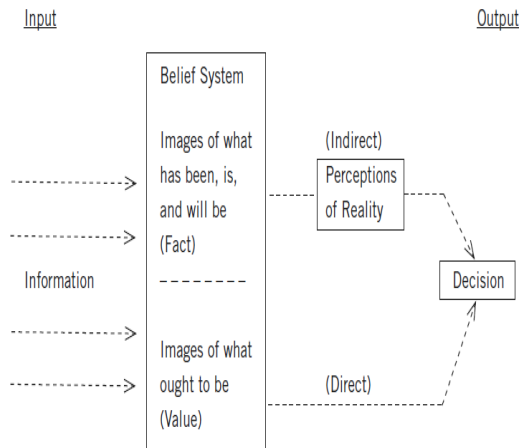
---

<sup>19</sup> Ole R. Holsti. *The Belief System and National Image: A Case Study*, dalam *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 6 No. 3 (1962), hlm. 244.

<sup>20</sup> *Ibid.*,

keseluruhan sudut pandang seseorang. Citra-citra tersebut meliputi beberapa hal antara lain realitas masa lalu, masa kini, dan realitas yang diharapkan di masa depan. Sedangkan pengetahuan adalah informasi yang didapat dari lingkungan sosial.<sup>21</sup> Di bawah ini Holsti membuat diagram yang menjelaskan hubungan antara sistem keyakinan dengan pembuatan keputusan politik luar negeri:

**Gambar 1.2:**  
**Hubungan antara sistem keyakinan dengan pembuatan keputusan politik luar negeri**



Sumber: Ole.R.Holsti, *The Belief System and National Images: A case study*, Conflict Resolution Journal Volume VI Number 3, Department of Political Science, Stanford University, hal.245.

Diagram di atas menjelaskan bahwa pada awalnya individu menerima informasi atau fakta dari lingkungan sekitar. Selanjutnya, informasi tersebut disaring berdasarkan nilai dan keyakinan yang dimiliki individu. Nilai dan keyakinan inilah yang membantu individu tersebut dalam menentukan keputusan yang akan diambil. Inilah yang disebut dengan proses kognisi, yaitu proses berfikir, menangkap,

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 245.

menyimpan, mengelola informasi yang ada. Dalam proses ini, terdapat dua macam citra yakni citra tertutup dan citra terbuka. Citra tertutup ialah mengarah pada penolakan terhadap informasi yang bertentangan dengannya serta memilih beberapa bagian tertentu dari informasi tersebut untuk mendukung citra yang sudah ada.

Sedangkan citra terbuka ialah lebih mengarah pada penerimaan terhadap semua informasi baru, walau mungkin bertentangan dengan citra yang telah dipegang sebelumnya. Baik terbuka maupun tertutup, setiap orang memiliki citra yang berbeda-beda dalam menginterpretasikan informasi yang didapat, tergantung pada sistem keyakinan dan citra yang dimiliki oleh pembuat keputusan tersebut.<sup>22</sup> Proses itulah yang kemudian mendorong individu untuk menentukan keputusannya.

Teori ini bertujuan untuk memahami bagaimana proses mental seorang aktor politik amat berperan dalam proses pembuatan kebijakan. Secara sederhana, teori persepsi ini menjelaskan bahwa seorang pembuat keputusan akan bertindak berdasarkan atas apa yang mereka ketahui. Sehingga, tanggapan seseorang pada sebuah situasi tergantung pada bagaimana ia mendefinisikan situasi tersebut.

Untuk menjelaskan alasan tetap dipertahankannya kebijakan Pintu Terbuka, penulis memilih untuk melihat pada level *State's Individual Leader*, yakni Angela Merkel selaku Kanselir Republik Federal Jerman. Level tersebut digunakan untuk menjelaskan bahwa dalam membuat suatu kebijakan luar negeri, maka salah satu yang menjadi pertimbangannya ialah persepsi pemimpin negara atas realitas yang ada, berdasarkan sistem keyakinan yang dimiliki oleh aktor pembuat keputusan.

Selama ini, Jerman dikenal sebagai negara yang ramah dalam menerima imigran. Hal tersebut jika ditelusuri rupanya tidak terlepas dari sejarah kelam Jerman atas peristiwa

---

<sup>22</sup> Mochtar Mas'oed. *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisi*. (Yogyakarta: Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gajah Mada, 1989), hlm. 21.

Holocaust selama periode Perang Dunia II dan terbaginya Jerman menjadi dua (Jerman Barat dan Jerman Timur) di masa Perang Dingin. Namun, sejak tahun 1945 Jerman terus-menerus berbenah dan mengalami normalisasi, baik dari segi identitas nasional maupun kebijakan luar negeri.

Pada awal September 2015, Angela Merkel secara resmi menerapkan sebuah kebijakan yang dikenal dengan Kebijakan Pintu Terbuka sebagai solusi dalam menangani krisis ribuan pengungsi yang melarikan diri dari wilayah konflik di Timur Tengah. Tindakan Jerman dalam menerima pengungsi ini dapat didasarkan pada alasan historis yang sama, mengingat di masa lalu Jerman pernah membuat jutaan orang menjadi korban genosida dan persekusi politik.

Kedua fakta sejarah tersebut tentu memberikan peran yang besar dalam pembentukan sistem keyakinan Angela Merkel, yang mana ia sendiri pernah menjadi imigran dan tinggal lama di Jerman Timur. Oleh karena itu, Jerman di bawah kepemimpinan Merkel berupaya melakukan berbagai macam cara untuk senantiasa memperbaiki diri dan citra Jerman dengan tampil sebagai negara yang bersedia menampung ribuan pengungsi yang menjadi korban perang di Timur Tengah.

Namun, tidak berselang lama pasca implementasi kebijakan Pintu Terbuka, banyak kalangan mulai mengkritik kebijakan Merkel yang dianggap terlalu terbuka sehingga mengakibatkan kondisi domestik Jerman tidak stabil. Mereka menginginkan Merkel untuk berhenti menerima pengungsi dari Timur Tengah. Di tengah maraknya kritik dan penolakan, posisi Merkel makin tersudut dengan munculnya serangkaian aksi teror yang dilakukan oleh beberapa warga yang diketahui berlatar belakang imigran Timur Tengah.

Mengacu pada pandangan Holsti mengenai sistem keyakinan, rupanya dimiliki oleh Jerman yang terwakili oleh sosok pemimpinnya yakni Angela Merkel. Sistem keyakinan yang dimiliki oleh Merkel banyak dipengaruhi oleh pengalaman hidupnya sebagai imigran yang membuatnya ingat pada sejarah masa lalu Jerman itu sendiri. Selain itu,

pengetahuan atau informasi berupa berbagai macam tekanan yang datang dari dalam negeri Jerman merupakan stimulus yang berperan sebagai salah satu pembentuk sistem keyakinan Angela Merkel.

Selain pengalaman hidup, sistem keyakinan Merkel juga terbentuk dari nilai-nilai yang selama ini dianutnya. Nilai-nilai yang dianut ini sekali lagi tidak terlepas dari latar belakang Merkel yang berasal dari keluarga Kristen Protestan. Memiliki ayah seorang pendeta, membuat Merkel hidup dalam nilai-nilai tradisi Kristen Protestan yang kuat. Salah satu hal yang ia yakini dalam agamanya adalah ide-ide sosialisme lama, yakni saling berbagi.<sup>23</sup>

Selain Protestan, konservatisme juga menjadi nilai-nilai yang mempengaruhi sistem keyakinan Angela Merkel. Sejak tahun 2000, Merkel berhasil menjadi wanita pertama yang memimpin partai CDU (*Christian Democratic Union*), sebuah partai berideologi kanan-tengah yang bersumber dari nilai-nilai ajaran Katolik Roma dan Protestan.<sup>24</sup> Nilai-nilai konservatif tersebut dapat terlihat dari setiap pembuatan kebijakannya yang mengedepankan nilai-nilai moralitas.

Dengan berbekal sistem keyakinan dan nilai tradisional yang kental, Angela Merkel cenderung untuk mengabaikan realitas terkait meningkatnya kritik dan serangan teror di tengah masyarakat Jerman. Di saat yang bersamaan, Merkel masih melihat arus masuk pengungsi masih terjadi di Jerman. Dalam proses inilah, muncul persepsi dalam diri Merkel yang memandang pengungsi Timur Tengah bukan hanya sebagai korban perang semata, melainkan juga sebagai sesama makhluk Tuhan yang harus dilindungi. Maka, sudah sepatutnya ia sebagai seorang pemimpin negara untuk menjaga

---

<sup>23</sup> Isaac Stanley-Becker. 2017. *The pastor's daughter: How a striking family history shaped Germany's powerful chancellor*, dalam [https://www.washingtonpost.com/world/europe/the-pastors-daughter-how-a-striking-family-history-shaped-germanys-powerful-chancellor/2017/09/08/66b81140-88e1-11e7-96a7-d178cf3524eb\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.c3aa8f65019a](https://www.washingtonpost.com/world/europe/the-pastors-daughter-how-a-striking-family-history-shaped-germanys-powerful-chancellor/2017/09/08/66b81140-88e1-11e7-96a7-d178cf3524eb_story.html?noredirect=on&utm_term=.c3aa8f65019a). Diakses pada 8 Oktober 2017.

<sup>24</sup> Christlich Demokratische Union Deutschlands. *Geschichte der CDU*, dalam <https://www.cdu.de/partei/geschichte>. Diakses pada 8 Oktober 2017.

tanggung jawab moral untuk melindungi hak-hak pengungsi.<sup>25</sup> Persepsi yang muncul ini kemudian menuntun Merkel untuk berpegang teguh pada pendirian awalnya yang berupaya untuk memberi perlindungan kepada para pengungsi lewat kebijakan Pintu Terbuka yang ia buat pada September 2015 lalu.

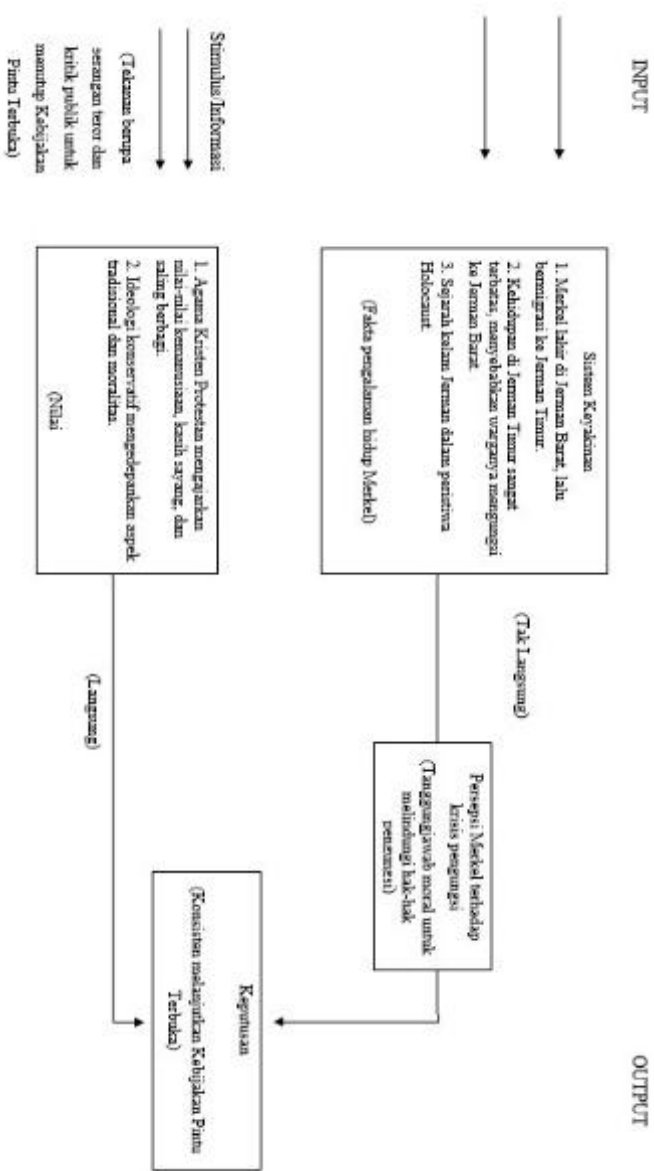
Hasil aplikasi dari teori persepsi dalam studi kasus ini menunjukkan bahwa berbagai tekanan berupa serangan teror keamanan dan kritik di tengah masyarakat Jerman terhadap Kebijakan Pintu Terbuka merupakan sebuah stimulus atau input informasi. Sedangkan keputusan Merkel untuk mengacuhkan tekanan dan berpegang teguh pada kebijakannya merupakan hasil atau *output* dari saringan persepsi yang dimiliki oleh Merkel terhadap pengungsi yang dianggapnya sebagai sesama makhluk Tuhan yang harus dilindungi. Berikut ini skema implementasi teori persepsi yang menjelaskan hubungan antara sistem keyakinan Angela Merkel dan pembuatan keputusan dalam mempertahankan kebijakan Pintu Terbuka:

---

<sup>25</sup> Hal ini diungkapkan oleh Angela Merkel dalam sesi *interview* dengan Anne Will dalam acara *talkshow Anne Wil* yang tayang pada 29 Februari 2016. Ini merupakan kali kedua ia membela kebijakannya sebagai keputusan yang tepat. Sebelumnya, ia juga telah menyampaikan hal serupa dalam acara ini pada 7 Oktober 2015. Video *talkshow* ini diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=9sIKqESqOiU>, pada 21 Maret 2018.



Gambar 1.3: Skema Aplikasi Teori Persepsi



#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, sikap konsisten Angela Merkel dalam mempertahankan kebijakan Pintu Terbuka untuk menerima pengungsi Timur Tengah dipengaruhi oleh persepsinya dalam memandang krisis pengungsi sebagai sesama makhluk Tuhan yang harus dilindungi, sehingga hal ini mendorong Merkel sebagai seorang pemimpin untuk memenuhi tanggung jawab moral dalam melindungi hak-hak pengungsi.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui kebijakan Pintu Terbuka yang ditempuh oleh Kanselir Angela Merkel dalam menangani krisis pengungsi Timur Tengah beserta dinamikanya.
2. Memberikan gambaran tentang sikap konsisten Angela Merkel dalam menerima pengungsi Timur Tengah di tengah ketidakstabilan dalam negeri Jerman.
3. Mengetahui alasan-alasan yang melatarbelakangi Angela Merkel mempertahankan kebijakan Pintu Terbuka.

#### **F. Jangkauan Penelitian**

Untuk membatasi persoalan agar tidak menyimpang terlalu jauh, dan untuk memudahkan pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah ditentukan, maka batasan pada penelitian ini yaitu fokus pada individu Angela Merkel selaku Kanselir Jerman. Adapun penelitian ini menggunakan jangka waktu yang dimulai dari awal pemberlakuan kebijakan Pintu Terbuka pada bulan September 2015 hingga September 2017, tepatnya sebelum pelaksanaan Pemilu Federal Jerman tahun 2017. Periode tersebut penulis pilih untuk memahami perkembangan kebijakan Angela Merkel terkait penerimaan pengungsi Timur Tengah.

## G. Metodologi Penelitian

### 1. Tingkat Analisa

Untuk menentukan tingkat analisa tentu diperlukan adanya unit analisa dan unit eksplanasi. Unit analisa atau disebut juga dengan variabel dependen yakni variabel yang perilakunya akan dideskripsikan, diteliti, dijelaskan, dan diramalkan. Sedangkan unit eksplanasi atau variabel independen ialah variabel yang mempengaruhi variabel dependen atau unit analisis.<sup>26</sup> Dalam penelitian ini yang menjadi variabel dependen ialah “*Kebijakan Pintu Terbuka Jerman*” (pengungsi Timur Tengah), sedangkan yang menjadi variabel independen ialah “*Persepsi Angela Merkel*”.

Dari kedua unit analisa di atas, maka dapat disimpulkan bahwa tingkat analisa dalam penelitian ini adalah reduksionis<sup>27</sup>, yang mana unit analisa yang berupa *Kebijakan Pintu Terbuka untuk Pengungsi Timur Tengah (Negara/Bangsa)* memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari unit eksplanasi yaitu *Persepsi Angela Merkel (Individu)*.

### 2. Jenis Penelitian

Sebagaimana rumusan masalah yang telah ditarik dalam pembahasan sebelumnya, maka penelitian ini tergolong kedalam jenis penelitian eksplanatif-kualitatif. Metode ini bertujuan untuk menemukan penjelasan terhadap suatu fenomena sosial, mengapa suatu gejala bisa terjadi. Sehingga peneliti mampu memandang masalah yang terjadi secara lebih kritis. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode eksplanatif-kualitatif untuk menjelaskan alasan yang mempengaruhi sikap konsisten Angela Merkel dalam mempertahankan kebijakan Pintu Terbuka.

---

<sup>26</sup> Mohtar Mas' oed. *Ilmu Hubungan Internasional; Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES, 1990), hlm.35.

<sup>27</sup> Reduksionis ialah level analisis yang menjelaskan apabila unit eksplanasinya lebih rendah daripada unit analisisnya.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini ialah menekankan kepada kajian pustaka (*library research*), yaitu dengan cara mengumpulkan berbagai data yang berkaitan dengan topik permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Penggunaan teknik kajian pustaka dimaksudkan untuk memperoleh berbagai bahan penelitian, baik dari buku, jurnal, artikel, surat kabar, serta data-data lain yang bersumber dari internet.

### 4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data-data dan informasi yang secara keseluruhan diambil dari temuan-temuan yang dihasilkan oleh pihak lain. Data sekunder ini meliputi buku, jurnal, surat kabar, video, serta data-data lain dari situs internet yang relevan dengan kondisi politik negara Jerman.

### 5. Teknik Analisa Data

Analisa data merupakan suatu proses pengolahan data untuk membuat sebuah penjelasan atas objek secara logis dan sistematis. Data yang diperoleh dari berbagai sumber akan disusun dan dipilih berdasarkan mana yang dapat menjawab permasalahan yang ada. Berdasarkan jenis penelitian, maka pengolahan data akan dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi (*content analysis*). Menurut David Winter dan Abigail Stewart, analisis isi merupakan sebuah teknik untuk membuat inferensi psikologis mengenai aspek-aspek personalitas yang relevan secara politik dari aktor politik melalui kajian objektif dan sistematis melalui bahan oral yang tertulis dan tertranskrip.<sup>28</sup>

Analisis isi dapat digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisa semua bentuk komunikasi, baik pidato, pernyataan atau ujaran, berita, maupun bahan-bahan

---

<sup>28</sup> David Winter dan Abigail Stewart, sebagaimana dikutip oleh Umar Suryadi Bakry. *Metode Penelitian Hubungan Internasional* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 281-282.

dokumentasi lainnya. Analisis isi ini secara umum berfungsi untuk membedah muatan komunikasi yang bersifat *manifest* (nyata). Adapun untuk mencapai sasaran penelitian, penulis menekankan konteks isi komunikasi dari ujaran atau pernyataan yang disampaikan oleh Angela Merkel terkait kebijakan Pintu Terbuka tahun 2015-2017.

## **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

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

**Bab II** memaparkan sejarah penerimaan imigran di Jerman. Bab ini juga menyertakan dinamika penerimaan imigran dari kurun waktu pasca Perang Dunia II hingga era tahun 2000-an.

**Bab III** membahas tentang kebijakan Angela Merkel yang disebut dengan kebijakan ‘Pintu Terbuka’ dalam rangka menangani krisis pengungsi Timur Tengah di Jerman pada tahun 2015 hingga 2017. Pembahasan ini juga disertai dengan dampak-dampak dari implementasi kebijakan tersebut bagi kondisi dalam negeri Jerman.

**Bab IV** berisi analisa faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi Angela Merkel dalam mempertahankan kebijakan Pintu Terbuka untuk menerima pengungsi Timur Tengah pada tahun 2015 hingga 2017. Faktor-faktor tersebut meliputi persepsi Angela Merkel terhadap pengungsi, yang mana persepsi tersebut terbentuk berdasarkan sistem keyakinan dan nilai yang dimiliki oleh Angela Merkel.

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