

BAB I LATAR BELAKANG MASALAH

Skripsi ini akan mengupas kebijakan Kanselir Jerman Angela Merkel terhadap masuknya pengungsi Suriah di Jerman. Pertama yang akan dibahas yakni biografi Angela Merkel. Angela Merkel terlahir dengan nama Angela Dorothea Kasner, di Hamburg, pada tanggal 17 Juli 1954. Ia putri pertama dari tiga bersaudara keluarga pendeta Kristen Protestan yang bertugas di desa kecil di Jerman Timur. Keluarga Kasner dikenal sebagai keluarga yang menjunjung tinggi pendidikan. Setelah lulus kuliah beliau menikah dengan teman kuliahnya Ulrich Merkel dari situlah beliau mendapatkan nama Merkel sebagai nama belakang.¹ Pada saat gelombang pengungsi di Eropa akibat konflik di Timur Tengah semakin menjadi-jadi, Pemerintah Jerman pada era kepemimpinan Angela Merkel pun membuka pintu negaranya bagi para pengungsi yang mau mencari kedamaian di Eropa.

Wakil Kanselir Jerman Sigmar Gabriel mengungkapkan, menimbang arus pengungsi dari Timur Tengah dan negara lainnya ke Eropa, Jerman memiliki kapasitas menampung hingga 500.000 per tahun mungkin juga bisa lebih, hingga 800.000 pengungsi. Senada dengan wakilnya, kanselir Angela Merkel menegaskan bahwa Jerman merasa bahagia, menjadi negara yang jadi tujuan dan lambang harapan pengungsi.² Namun, kebijakan Merkel malah memancing protes dari negara-negara Uni Eropa lainnya yang

¹ Setyarini Luky, (2012 Maret 7), *Angela Merkel Perempuan Kuat Eropa*, diambil dari <http://www.dw.com/id/angela-merkel-perempuan-kuat-eropa/> (diakses 4 Januari 2017)

² *Jerman Bisa Tampung 500 Ribu Pengungsi Per Tahun*, (2015 September 14), diambil dari <http://www.dw.com/id/jerman-bisa-tampung-500-ribu-pengungsi-per-tahun/> (diakses 4 Januari 2017)

berada di wilayah Balkan, seperti Serbia, Slovenia, dan Hungaria. Mereka menganggap, kebijakan Jerman membuka negaranya untuk para pengungsi dari Timur Tengah membuat negara-negara Balkan kewalahan menangani pengungsi yang melintas di wilayah Balkan. Hal ini mengakibatkan Hungaria³ dan Serbia⁴ menutup perbatasan negaranya dari para pengungsi untuk melintas menuju Jerman.

Meskipun banyak negara yang mengkhawatirkan dampak imigran pada budaya dan identitas nasional, pertimbangan ekonomi selalu memainkan peran juga. Ketika mayoritas Jerman masih mendukung keputusan Merkel untuk memungkinkan jumlah yang tidak terbatas pengungsi ke negara itu musim panas lalu, salah satu argumen utama adalah bahwa perusahaan-perusahaan Jerman sangat membutuhkan pekerja muda. Banyak orang, termasuk para eksekutif perusahaan memeluk kebijakan Merkel. Berdasarkan kinerja pekerja asing kelahiran Jerman lainnya, para ekonom IMF menyimpulkan bahwa analisis pengalaman Jerman menunjukkan bahwa imigran membuat kontribusi besar untuk perekonomian tetapi menghadapi kendala yang cukup besar di pasar tenaga kerja yang diatasi hanya secara bertahap.⁵

³ *Bendung Laju Migran, Hungaria Tutup Perbatasan Dengan Kroasia*, (2015 Oktober 17), diambil dari http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/10/151017_dunia_hungaria_migran (diakses 4 Januari 2017)

⁴ *Batasi Pengungsi, Bulgaria, Serbia, Rumania Akan Tutup Perbatasan*, (2015 Oktober 24), diambil dari <http://www.beritasatu.com/dunia/316944-batasi-pengungsi-bulgaria-serbia-rumania-akan-tutup-perbatasan.html> (diakses 8 Januari 2017)

⁵ *Why Merkel Is Right To Welcome Refugees, According To IMF Economists*, (2016 Januari 21), diambil dari <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/01/21/why-merkel-is-right-to-welcome-refugees-according-to-imf-economists/> (diakses 25 Maret 2017)

Suaka dan Kebijakan Pengungsi di Jerman Pasal 16a UU Dasar memberikan korban penganiayaan politik hak individu suaka. Hak dasar suaka memiliki prioritas tinggi dan menyatakan kesediaan Jerman untuk memenuhi kewajiban sejarah dan kemanusiaan untuk mengakui pengungsi. Prosedur penerimaan bagi pencari suaka diatur oleh Asylum Prosedur Act (AsylVfG). Pencari suaka yang memiliki izin di perbatasan diizinkan untuk masuk di Republik Federal Jerman atau yang ditemukan di negara tanpa izin ditransfer ke pusat penerimaan terdekat dari negara yang relevan. Menggunakan sistem nasional untuk distribusi awal, mereka ditugaskan ke pusat-pusat penerimaan negara Jerman sesuai dengan formula yang ditetapkan dalam Asylum Prosedur Act. Berikutnya, permohonan suaka mereka diserahkan ke cabang yang bertanggung jawab dari Kantor Federal untuk Migrasi dan Pengungsi (BAMF) untuk pemeriksaan dan keputusan. Pencari suaka menerima sertifikat izin untuk tinggal yang memberikan hak awal untuk tinggal di Republik Federal Jerman selama prosedur suaka. Pekerja kasus BAMF mempertanyakan pencari suaka (dengan bantuan penerjemah) rute perjalanan mereka dan alasan penganiayaan. Atas permintaan, pencari suaka perempuan dapat dirtanyakan oleh seorang pekerja kasus perempuan terlatih jika alasan untuk penerbangan khusus untuk wanita.

Wawancara dicatat secara tertulis dan diterjemahkan ke dalam bahasa pencari suaka, dengan salinan diberikan kepada pencari suaka. Keputusan pada aplikasi suaka didasarkan pada wawancara dan setiap penyelidikan lebih lanjut yang diperlukan. Pencari suaka diberitahu tentang keputusan secara tertulis dan diberi informasi tentang upaya hukum.

Jika aplikasi suaka diterima, orang tersebut diberi status suaka dan orang-orang berstatus pengungsi diberikan izin tinggal sementara dan diberikan status yang sama seperti warga Jerman dalam sistem asuransi sosial. Mereka berhak untuk

kesejahteraan sosial, tunjangan anak, tunjangan anak penggalangan, integrasi tunjangan dan kursus bahasa serta bentuk-bentuk bantuan integrasi. Jika suaka atau perlindungan pengungsi tidak dapat diberikan, BAMF meneliti dalam perjalanan prosedur suaka apakah ada alasan untuk larangan deportasi. Kewajiban ini dimaksudkan untuk melakukan tinjauan ekstensif untuk memastikan bahwa tidak ada penundaan proses. Terpisah dari prosedur suaka, yang bertanggung jawab atas otoritas orang asing meminta pendapat ahli dari BAMF dan memeriksa apakah larangan deportasi berlaku. Sebagai aturan, pencari suaka yang aplikasinya telah ditolak diminta untuk meninggalkan negara itu.⁶

A. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang sudah dijelaskan diatas dapat ditarik sebuah rumusan masalah yakni “Mengapa Angela Merkel menetapkan Kebijakan Terbuka (Open Door Policy) pada pengungsi Suriah yang masuk ke Jerman?”

B. Kerangka Teori

Untuk meneliti kepribadian seorang tokoh yakni Angela Merkel yang pandangannya penting bagi masalah pengungsi Suriah di Jerman maka akan digunakan teori tentang persepsi. Naluri dan kepribadian adalah segi-segi individual yang bersifat statik, sedangkan persepsi atau “citra” yang dimiliki individu bersifat dinamik, karena persepsi seringkali berubah. Berikut ini akan dibahas bagaimana persepsi mempengaruhi perilaku. Ketika kita bereaksi terhadap dunia disekitar kita, menurut Kenneth Boulding, sebenarnya

⁶*Asylum and refugee policy*, diambil dari <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/asylum-refugee-protection/asylum-refugee-policy-germany/asylum-refugee-policy-node.html> (diakses 10 Januari 2017)

kita bereaksi terhadap citra kita tentang dunia. Sedangkan, dunia nyata dan persepsi kita tentang dunia nyata itu mungkin berbeda.

Kita harus mengakui bahwa orang-orang yang menentukan kebijaksanaan dan tindakan negara-negara tidak melakukan tanggapan terhadap fakta-fakta situasi yang “obyektif”... tetapi terhadap “citra” mereka tentang situasi itu. Yang menentukan perilaku kita adalah persepsi kita tentang dunia bukan kenyataan dunia itu.⁷

Walaupun mungkin salah, persepsi itu memainkan peran dalam menentukan perilaku suatu negara. Thomas Franck dan Edward Weisband, yang menekankan pentingnya citra, juga berpendapat bahwa “*cara dua negara saling ‘melihat’ satu sama lain sering menentukan cara mereka berinteraksi. Suatu pola kerjasama yang sistematis tidak mungkin berkembang diantara negara-negara yang masing-masing menganggap lawan sebagai jahat, agresif dan tidak bermoral*”

Jadi, orang melakukan tindakan berdasarkan apa yang mereka “ketahui”. Tanggapan seseorang pada suatu situasi tergantung pada bagaimana ia mendefinisikan situasi itu. Perbedaan dalam perilaku manusia berkaitan dengan perbedaan dalam cara orang memandang “kenyataan”. Soekarno melakukan politik konfrontasi terhadap Malaysia karena ia memandangnya sebagai proyek imperialis Inggris dan Amerika Serikat dan karena ia menganggap bahwa kekuatan militer kedua negara besar itu telah melakukan pengepungan terhadap Indonesia. Banyak pemimpin negara-negara Dunia Ketiga memiliki persepsi bahwa masalah yang

⁷ Mas'od Mochtar, (1989) *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisisasi* Hal. 19-22

dihadapi oleh masyarakat dewasa ini lebih ditentukan oleh dinamika hubungan ekonomi Utara-Selatan daripada hubungan ideologi Timur-Barat, dan karena itu mereka mendukung upaya perjuangan menggalang kekuatan untuk memperoleh konsesi dari Utara, tanpa mempedulikan latar belakang ideologi para pendukungnya.

Bagaimana hubungan antara citra, persepsi dan perilaku internasional? Bruce Russett dan Harvey Starr menjelaskan sebagai berikut. Tahap pertama dalam proses pembuatan keputusan politik luar negeri adalah timbulnya suatu situasi, yaitu timbulnya suatu masalah. Tetapi sebelum situasi itu muncul untuk ditanggapi oleh para pembuat keputusan, ada tiga hal yang terjadi. Pertama, pasti ada semacam stimulus atau rangsangan dari lingkungan, yang disebut “*trigger event*”. Kedua, tentu ada upaya mempersepsi stimulus itu. Ini adalah proses yang diterapkan oleh individu untuk menyeleksi, menata, dan menilai informasi yang masuk tentang dunia sekitarnya. Ketiga, harus ada upaya menafsirkan stimulus yang telah dipersepsi itu. Persepsi dan penafsiran itu sangat tergantung pada citra yang ada dalam benak si pembuat keputusan.⁸

Ole R. Holsti membuat diagram yang menggambarkan persepsi dan hubungannya dengan citra dan sistem keyakinan (*belief system*). Seperti telah dijelaskan di muka, tanggapan seseorang terhadap situasi, atau suatu stimulus, didasarkan pada persepsinya tentang situasi itu. Para pembuat keputusan, seperti halnya manusia lainnya, dipengaruhi oleh berbagai proses psikologik yang mempengaruhi persepsi (misalnya, kehendak untuk merasionalisasikan tindakan, untuk mempertahankan pendapat sendiri, untuk mengurangi

⁸ Mas'od Mochtar, (1989) *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisi* Hal. 19-22

kecemasan, dsb.) dan proses psikologik lain yang membentuk kepribadiannya.

Bagaimana citra seseorang mempengaruhi persepsinya tentang dunia di sekitarnya? Russett dan Starr menjelaskan proses itu sebagai berikut.

Gambar 1. Hubungan antara Sistem Keyakinan dengan Pembuatan Keputusan Politik Luar Negeri.



Sumber: Ole R. Holsti, *“The Belief System and National Images: A Case Study”*, dikutip dalam Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics*, (New York: Freeman, 1985), hal. 304.

Mula-mula nilai dan keyakinan seseorang membantunya menetapkan arah perhatiannya, yaitu menentukan apa stimulusnya, apa yang dilihat dan apa yang diperhatikan. Kemudian berdasar sikap dan citra yang telah dipegangnya selama ini, stimulus itu diinterpretasikan. Dalam hal ini terdapat dua jenis citra, yaitu yang terbuka dan tertutup. Citra yang terbuka menerima semua informasi yang baru, walaupun mungkin bertentangan dengan citra yang dipegang selama ini, dan menggabungkannya dengan citra yang telah dipegang itu, bahkan kalau perlu merubah citra yang sudah dianut itu agar cocok dengan kenyataan. Citra yang tertutup, karena alasan-alasan psikologik, menolak perubahan dan karenanya mengabaikan saja informasi yang bertentangan dengannya dan memilih bagian-bagian tertentu dari informasi yang masuk yang bisa dipakai untuk mendukung citra yang telah ada.

Tetapi, baik terbuka maupun tertutup, citra berfungsi sebagai saringan. Setiap orang hanya memperhatikan sebagian saja dari dunia disekitarnya, dan setiap orang memiliki serangkaian citra yang berbeda-beda untuk menginterpretasikan informasi yang masuk. Persepsi, yang didasarkan pada citra yang sudah ada sebelumnya, adalah proses seleksi. Sistem keyakinan adalah sekumpulan keyakinan, citra, atau "*model*" tentang dunia yang dianut oleh seseorang. Menurut Holsi, "*sistem keyakinan terdiri dari serangkaian citra yang membentuk keseluruhan kerangka acuan atau sudut pandang (universe) seseorang. Citra-citra itu meliputi realitas masa lalu, masa kini dan realitas yang diharapkan di masa depan, dan preferensi nilai tentang apa yang 'seharusnya terjadi'*".⁹ Jadi, sistem keyakinan menjalankan peran yang sangat penting bagi seseorang. Sistem keyakinan itu membantunya berorientasi terhadap lingkungan,

⁹ Mas'ood Mochtar, (1989) *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisi* Hal. 19-22

mengorganisasikan persepsi sebagai penuntun tindakan, menentukan tujuan dan bertindak sebagai saringan dalam menyeleksi informasi dalam setiap situasi.

Proses pembuatan keputusan yang "*rasional*" digambarkan sebagai proses yang memerlukan informasi yang selengkap mungkin tentang alternatif-alternatif yang ada mengenai tujuan, sarana untuk mencapai tujuan itu dan kemungkinan konsekuensi dari masing-masing alternatif itu. Menurut teoritis persepsi, ini tidak mungkin dilakukan karena walaupun mungkin diperoleh informasi yang lengkap, hanya sebagian saja yang akan dipersepsi atau dipilih untuk diperhatikan. Interpretasi terhadap informasi itu tergantung pada sistem keyakinan dan citra yang dimiliki oleh pembuat keputusan itu. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan istilah *rasional* kalau dua atau lebih orang dalam situasi yang sama, menerima informasi yang sama, membuat pilihan yang berbeda karena mereka memandang dan menginterpretasikan informasi itu secara berbeda berdasar citra yang berbeda. Dalam hal begini bisa terjadi mispersepsi, yaitu ketika perilaku negara atau para pembuat keputusan negeri itu dipandang secara berbeda dengan apa yang sebenarnya mereka lakukan atau ketika maksud mereka diinterpretasikan secara berbeda dengan yang sebenarnya mereka maksudkan. Mispersepsi seperti ini seringkali memengaruhi politik luar negeri.

C. Hipotesa

Dari rumusan masalah dan kerangka teori yang didapat maka penulis dapat menarik hipotesis sebagai berikut:

Angela Merkel menetapkan Kebijakan Terbuka (Open Door Policy) kepada pengungsi Suriah di Jerman karena persepsi Angela Merkel yang menganggap bahwa pengungsi Suriah tidak membawa ancaman bagi negara Jerman.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif. Dengan menggunakan tingkat level analisis individu. Teknik pengumpulan data menggunakan studi pustaka dan sumber bahan yang digunakan berasal dari buku, jurnal, *website*, dan sumber laporan lainnya.

E. Jangkauan Penelitian

Dalam membatasi penelitian ini, jangkauan tentang penelitian “**Kebijakan Angela Merkel Terhadap Masuknya Pengungsi Suriah di Jerman**” ini dimulai dari tahun 2015 ketika pengungsi Suriah mulai memasuki Jerman sampai tahun 2017 ketika angka pengungsi dan pencari suaka mulai menurun.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan adalah sebagai berikut:

BAB I Menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, metode penelitian, sistematika penulisan didalam tulisan ini.

BAB II Di dalam BAB ini akan dijelaskan mengenai fakta-fakta tentang pengungsi Suriah. Dimulai dari pengertian fakta, arti dan pengertian pengungsi, awal mula konflik Suriah, dan fakta-fakta tentang pengungsi Suriah seperti jumlah korban jiwa dan banyaknya pengungsi yang lebih memilih negara Eropa dibandingkan negara Timur Tengah.

BAB III Di dalam BAB ini akan dijelaskan mengenai citra Angela Merkel terhadap pengungsi Suriah, dimulai dari pengertian citra, biografi Angela Merkel, pandangan moderat yang dianut Angela Merkel dan pandangan Angela Merkel terhadap pengungsi Suriah.

BAB IV Di dalam BAB ini akan dijelaskan mengenai kebijakan Jerman terhadap pengungsi Suriah, dimulai dari pengertian kebijakan, suaka dan kebijakan pengungsi di Jerman, dan Kebijakan Terbuka (Open Door Policy) Jerman terhadap pengungsi Suriah.

BAB V Kesimpulan, Bagian ini berisi tentang kesimpulan dari penelitian yang telah diperoleh dan berisi jawaban dari pokok permasalahan. Dijelaskan secara singkat mengenai bagaimana kebijakan Angela Merkel terhadap pengungsi Suriah di Jerman.