

**KEBIJAKAN *OPEN DOOR POLICY*  
DI JERMAN TAHUN 2014-2019**

Oleh : Evan Kurniawan

Pembimbing: Siti Muslikhati S.IP, M.Si,

Prodi Ilmu Hubungan Internasional

[evan,evan.ek@gmail.com](mailto:evan,evan.ek@gmail.com)

**ABSTRAK**

**ABSTRAK**

Just two months ago, Germany was suffering from yet another image problem, deplored as a harsh and heartless overlord in its effort to impose financial discipline on its European neighbors.

Its hard-nosed bailout negotiations with debt-ridden Greece and apparent willingness to throw Athens under the bankruptcy bus triggered protests around the world and caricatures of Chancellor Angela Merkel as Adolf Hitler.

Now Merkel is being hailed as an angel of mercy and her country as a paragon of virtue for flinging open the doors to a massive influx of refugees. The sight of Germans whooping in welcome and thrusting gifts at bedraggled asylum seekers arriving on chartered trains has stood in sharp contrast to the indifference or outright hostility directed at them in other European nations.

Some Germans hope that such positive images might help remove some of the stains on their reputation, including older, darker associations with trains full of unwanted people — those who were systematically sent to their deaths by the Nazis. Merkel said she was moved by the sight of hundreds of migrants stuck at a railway station in Hungary last week, chanting their desire to come to Germany.

**Keyword** Germany's open-door policy in migrant crisis casts nation in a new light

## **A. Pendahuluan**

Jerman adalah negara yang memiliki kebijakan open-door untuk asylum seeker. Jerman sendiri telah menerima pengungsi lebih banyak di banding negara-negara di Eropa lainnya. Dengan kebijakan yang di ambil oleh sang decision maker Angela Markel

untuk menerima lebih banyak pengungsi di negaranya dikarenakan Angela Merkel memiliki beberapa alasan untuk mengambil keputusan tersebut.

Situasi peperangan yang terjadi di negara-negara di Timur Tengah menjadi fokus permasalahan yang harus dihadapi oleh masyarakat dunia internasional belakangan ini. Selain permasalahan linear-paralel antara pihak-pihak yang berperang, masalah lain juga muncul akibat dari konflik yang terjadi. Perang telah memaksa penduduk di negara-negara yang berkonflik tersebut keluar dari tanah airnya sendiri demi keselamatan hidup mereka. Para pengungsi tersebut kemudian dipaksa harus mencari suaka di negara-negara yang bersedia menampung dan menyediakan tempat tinggal serta makanan bagi mereka.

Negara-negara di Eropa menjadi tujuan bagi para pencari suaka karena tanah Eropa dipandang sebagai tempat yang menjanjikan untuk memulai kehidupan baru. Selain karena kemajuan peradaban, kestabilan ekonomi dan lapangan pekerjaan yang memadai, negara-negara maju di Eropa Barat seperti Jerman, Prancis, Inggris, dan negara-negara Skandinavia amat menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan memiliki kepedulian yang tinggi atas permasalahan yang dihadapi oleh para pencari suaka. Tetapi dengan masifnya jumlah pengungsi yang datang akhirnya juga menimbulkan permasalahan-permasalahan baru disana.

## **B. Literature Review**

Untuk menjawab Rumusan Masalah diatas maka penulis menggunakan teori pengambilan kebijakan luar negeri yang dipopulerkan oleh William D. Coplin, serta konsep Kepentingan Nasional untuk menggambarkan alasan mengapa Amerika Serikat mendukung adanya kebijakan militer baru di Jepang.

### **1. Teori Pengambilan Kebijakan Politik Luar Negeri**

Menurut William D. Coplin dalam bukunya mengatakan “dalam menganalisa mengapa sebuah negara menentukan sikap atau mengeluarkan sebuah kebijakan luar negeri, maka kita juga harus mempertanyakan mengapa para pemimpin dari negara itu membuat keputusan tersebut. Akan salah besar ketika kita beranggapan bahwa dalam membuat sebuah kebijakan/keputusan luar negeri para pemimpin tidak memiliki bahan pertimbangan atau bertindak sembarangan. Melainkan sebaliknya, tindakan yang pada akhirnya diambil oleh para pembuat kebijakan itu merupakan

akumulasi dari berbagai konsiderasi yang mempengaruhi mereka.” (Coplin & Marbun, 2003)

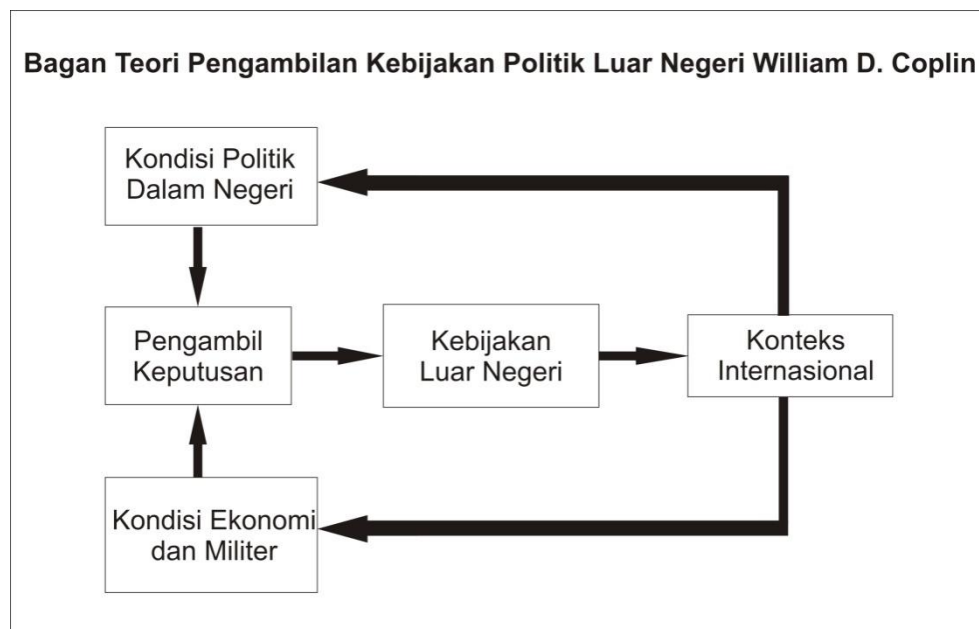
Seperti yang telah disebutkan diatas, William D. Coplin menyatakan bahwa para pembuat keputusan dalam mengambil sebuah kebijakan politik luar negeri, sangat mempertimbangkan berbagai konsiderasi atau faktor yang ada. William D. Coplin menyatakan bahwa setidaknya terdapat tiga faktor yang mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan politik luar negeri. Ketiga faktor itu yakni Kondisi Politik Dalam Negeri, Kemampuan/Situasi Ekonomi dan Militer, serta Konteks Internasional.

- a. Politik Dalam Negeri atau *Domestic Politics* merupakan kondisi yang telah atau tengah berlangsung didalam sebuah negara yang kemudian dapat dijadikan sebagai pertimbangan oleh para pembuat kebijakan dalam merumuskan tindakan politik luar negerinya. Seperti sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Selain itu, dari sisi kebudayaan yang berlaku dimasyarakat luas juga dapat dikaitkan dengan politik dalam negeri termasuk juga yang dianut oleh pengambil keputusan sehingga pada akhirnya akan memberikan corak dan pengaruh bagi kebijakan politik luar negeri (Coplin & Marbun, 2003).
- b. Kondisi Ekonomi dan Militer terkadang juga disebut sebagai potensi atau kekuatan yang ada dalam sebuah negara dan dilihat sebagai faktor penting sebuah negara dalam memutuskan tindakan politik luar negerinya. Faktor ini menjadi sangat penting karena dalam membuat suatu kebijakan, suatu negara harus mampu dan sangat perlu menciptakan kondisi yang kondusif sebagai penopang politik luar negerinya baik dari perspektif ekonomi maupun keamanan atau militernya. Termasuk juga dalam hal ini adalah faktor geografis suatu negara (Coplin & Marbun, 2003).
- c. Konteks Internasional (*International Context*) merupakan situasi politik maupun situasi-situasi lain yang terjadi di luar negeri yang dapat mempengaruhi kondisi didalam negara tersebut sehingga diperlukannya pengambilan sikap luar negeri oleh negara itu sendiri. Termasuk juga dalam hal ini adalah hukum internasional serta dukungan maupun pengaruh-

pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dan dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap sikap dan masalah yang sedang dihadapi oleh suatu negara. Konteks Internasional ini merupakan situasi yang harus dihadapi ataupun dicegah dan sebisa mungkin diantisipasi oleh sebuah negara dimasa sekarang atau dimasa yang akan datang (Coplin & Marbun, 2003).

Dalam memudahkan membaca dan memahami tentang teori ini, William D. Coplin dalam bukunya telah membuat sebuah bagan atau skema penyederhanaan untuk pemahaman terhadap teorinya. Adapun skema tersebut adalah sebagai berikut(Coplin & Marbun, 2003) :

**Bagan 1.1 Skema Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri William D. Coplin**



Berdasarkan bagan diatas, dapat dikatakan bahwa politik atau kebijakan luar negeri suatu negara merupakan sebuah keputusan yang didapatkan melalui beberapa proses yang saling menghubungkan antar faktor yang ada. Kebijakan luar negeri merupakan sesuatu yang didahului dengan adanya tuntutan dan dorongan dari politik

dalam negeri suatu negara. Disamping itu, faktor dibidang ekonomi dan militer juga menjadi pertimbangan kekuatan atau kemampuan sebuah negara dalam menghadapi sebuah isu. Kedua faktor ini kemudian akan masuk dan menjadi pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan oleh aktor-aktor yang berwenang.

Selain dua faktor ini, konteks internasional juga memberi pengaruh cukup kuat terhadap tuntutan maupun dukungan kepada aktor-aktor pengambil kebijakan didalam sebuah negara itu sendiri. Selanjutnya, beberapa faktor dan pertimbangan tadi diproses dan dianalisis oleh para pembuat kebijakan dan menghasilkan sebuah kebijakan luar negeri. Melihat lebih jauh kepada alur bagan diatas, maka kebijakan luar negeri disini bisa diartikan sebagai sebuah hasil yang terpengaruhi oleh konteks internasional maupun sebuah hasil untuk merespon dan/atau untuk mengantisipasi situasi yang telah, sedang maupun berpotensi akan terjadi di dunia internasional itu sendiri(Coplin & Marbun, 2003).

## **2. Konsep Kepentingan Nasional**

Tokoh yang menjelaskan konsep kepentingan nasional pertama kali yaitu Hans Morgenthau dengan pendekatan realisnya. Para penganut realis menyamakan kepentingan nasional sebagai upaya untuk mengejar power, dimana power adalah segala sesuatu yang dapat mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain. Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini dapat melalui teknik pemaksaan atau kerjasama. Karena itu kekuasaan dan kepentingan nasional dianggap sebagai sarana dan sekaligus tujuan dari tindakan suatu negara untuk bertahan hidup (survival) dalam politik internasional.(Jasmine, 2013)

Definisi yang mengacu pada *national interest* sangatlah luas. Banyak tokoh-tokoh yang mendefinisikan kepentingan nasional dengan banyak ragam. Menurut Felix E. Oppenheim (1987) konsep kepentingan nasional adalah tujuan kesejahteraan pemerintahan nasional dalam level internasional -seperti menjaga otonomi politik dan integritas teritorial- kepentingan nasional secara praktik disinonimkan dengan *national security*. Di lain hal, Griffiths dan O'Callaghan (2002) menyertakan dua aspek yang berkaitan dalam kepentingan nasional. Yang pertama anggapan bahwa

national interest diakui sebagai kebutuhan negara. Yang kedua, national interest digunakan sebagai dukungan dalam memberikan kebijakan.(Lucyana, 2014)

Menurut Jack C. Plano, Konsep kepentingan merupakan tujuan fundamental dan determinan yang paling menentukan yang memandu para pengambil keputusan suatu negara dalam membuat kebijakan-kebijakan politik luar negeri sehingga kepentingan nasional suatu negara biasanya konsep yang digeneralisasi dari elemen-elemen yang membentuk kebutuhan-kebutuhan vital suatu negara. Kepentingan nasional biasanya sangat berkaitan dengan politik luar negeri suatu negara. Dalam menentukan kebijakan politik luar negerinya suatu negara sering menekankan konsep kepentingan nasional didalamnya(Satris, 2011).

Kepentingan nasional memiliki tujuan mendasar serta faktor paling menentukan yang memandu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Karena didalamnya mencakup juga beberapa unsur seperti kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer, kesejahteraan ekonomi, serta kelangsungan hidup bangsa dan negara(Plano & Olton, 1969).

Oleh karena itu, biasanya suatu negara dalam membuat suatu kebijakan politik luar negeri tidak hanya dipengaruhi oleh satu kepentingan saja yang mendominasi fungsi pembuatan kebijakan luar negeri suatu pemerintahan. Namun, mereka yang dipilih sebagai calon objek kekuasaan orang lain adalah mereka yang bersungguh-sungguh untuk memperoleh kekuasaan atas orang lain. pada dasarnya pelaku di kancah politik pada saat yang bersamaan telah menjadi calon majikan dan calon subjek. Selagi ia berusaha memperoleh kekuasaan atas orang lain, orang lain berusaha memperoleh kekuasaan atas dirinya.

Disini Amerika Serikat sebagai negara yang memiliki kepentingan untuk memperkuat hegemoni globalnya di kawasan Asia Pasifik berusaha memanfaatkan Jepang sebagai alat untuk memudahkan Amerika Serikat menancapkan pengaruhnya di kawasan Asia Pasifik. Jepang yang tengah berusaha bersaing dengan China dalam perebutan wilayah di Laut China Selatan berusaha membangun kembali militernya guna memperkuat sektor keamanannya. Ditambah lagi dengan ancaman Nuklir korea utara yang dapat mengancam negara Jepang dan Amerika Serikat. Hal ini justru

dimanfaatkan oleh Amerika Serikat dengan menjadikan Jepang sebagai sekutu mereka, dan siap membantu Jepang dalam perubahan militer baru di Jepang.

Dengan menjadikan Jepang sebagai sekutunya, Amerika Serikat dapat menggunakan Jepang sebagai pertahanan terluar atau pertahanan pertama yang dapat menangkal ancaman dari Korea Utara, dimana baru-baru ini Korea Utara telah meluncurkan uji coba rudal jarak jauh melintasi wilayah perairan Jepang dan diklaim dapat menjangkau wilayah Amerika Serikat (Sabur, Allen, Henderson, & Graham, 2017).

### C. Situasi Politik Di Jerman

Coplin menjelaskan bahwa politik dalam negeri hanyalah seperangkat determinan yang bekerja dalam politik luar negeri negara-negara. Walaupun keterbukaan suatu sistem politik atau tingkat stabilitas dalam negeri yang dialami oleh sistem itu bisa membentuk aspek-aspek politik luar negeri tertentu, aktor-aktor lain juga memiliki pengaruh besar didalamnya.

Lebih lanjut, Coplin juga menjelaskan bahwa dalam model pengambilan keputusan terdapat aktor-aktor kepentingan yang mempengaruhi kebijakan luar negeri disebut dengan "*policy influencers*". "*Policy influencer*" dibedakan Coplin ke dalam 4 kategori:

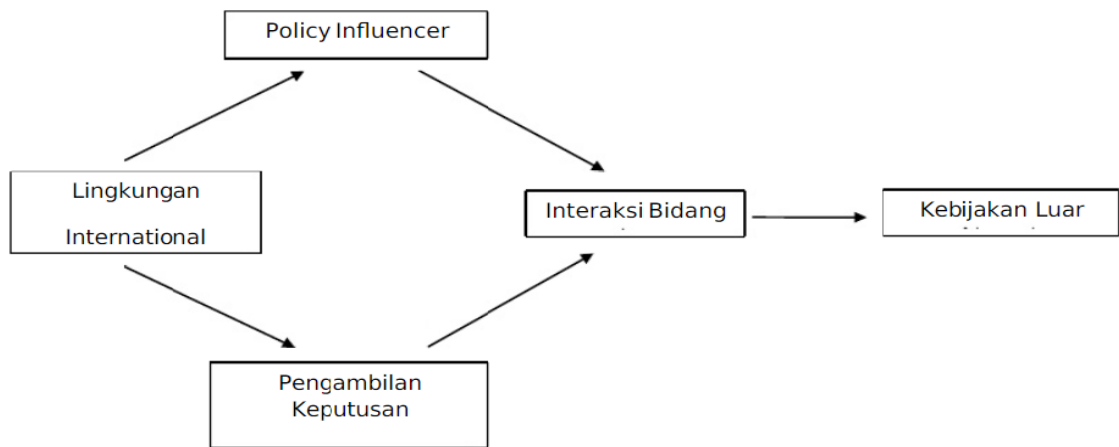
1. *Bureaucratic influencer*, misalnya beberapa individu atau organisasi dalam lembaga pemerintah yang membantu para pengambil keputusan dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan luar negeri. Anggota birokrasi yang bertindak sebagai *policy influencer* kadang juga menjadi pengambil keputusan. *Bureaucratic influencer* memiliki akses langsung kepada para pengambil keputusan dengan memberikan informasi kepada mereka sekaligus melaksanakan

kebijakan luar negeri yang diputuskan. Karenanya, *bureaucratic influencer* memiliki pengaruh sangat besar dalam pengambilan keputusan.

2. *Partisan influencer*, adalah kelompok yang bertujuan untuk menerjemahkan tuntutan-tuntutan masyarakat menjadi tuntutan-tuntutan politis terkait kebijakan pemerintah. Mereka berupaya mempengaruhi kebijakan dengan cara menekan para penguasa dan dengan menyediakan orang-orang yang bisa berperan dalam pengambilan keputusan. Misalnya partai politik dalam system demokrasi.
3. *Interest influencer*, yakni sekelompok individu yang bergabung bersama karena mempunyai kepentingan sama. *Interest influencer* memakai beberapa metode untuk membentuk dukungan terhadap kepentingannya. Mereka biasanya melancarkan kampanye dengan menulis surat yang tidak hanya diarahkan kepada para pengambil keputusan tapi juga *bureaucratic* dan *partisan influencer*. Mereka juga bisa menjanjikan dukungan finansial atau mengancam menarik dukungan. Jika tidak berperan dalam menentukan kebijakan luar negeri *interest influencer* pasti berperan dalam mengkritisi para pengambil keputusan kebijakan luar negeri.
4. *Mass influencer*, yang terwujud dalam opini publik yang dibentuk oleh media massa. Para pengambil keputusan menggunakan opini publik bukan untuk membentuk kebijakan luar negeri tapi untuk merasionalisasinya. Pendapat dari kelompok ini sering menjadi pertimbangan para pengambil keputusan untuk menyusun kebijakan luar negeri.



Keempat tipe *policy influencers* itu tidak selalu memiliki pandangan sama terhadap suatu kebijakan. Perbedaan juga kerap dimiliki dengan para pengambil keputusan. Untuk menganalisis hubungan tersebut, Coplin telah menjelaskannya dengan gambar diagram.



### 1. *Bureaucratic influencer*

Dalam pengambilan keputusan kebijakan *open door* di Jerman, peran *bureaucratic influencer* yang dipegang oleh Angela Merkel sebagai pemimpin Jerman berpengaruh besar di dalamnya. Angela Merkel yang telah menjadi kanselir Jerman sejak tahun 2005 lalu kerap mengeluarkan kebijakan-kebijakan liberal yang membantu Jerman untuk membentuk citra positif di mata dunia internasional.

Meskipun berasal dari partai CDU yang konservatif, Angela Merkel lebih sering memilih pendekatan liberal dalam memimpin Jerman. Hal ini berhasil menarik dukungan mayoritas masyarakat Jerman yang memiliki pandangan liberal. Langkah Angela Merkel dalam memilih menerapkan kebijakan *open*

*door* dapat dilihat sebagai salah satu langkah untuk mempertahankan tingkat *acceptance* di mata masyarakat Jerman.

Posisi Angela Merkel sebagai kepala pemerintahan menjadi cerminan arah politik Jerman. Jerman yang selama ini terus berupaya untuk menghapuskan trauma dan memori kelam yang terjadi pada masa penguasaan Nazi, memerlukan pemimpin yang mampu membentuk citra positif Jerman di mata dunia internasional. Sikap konservatif akan selalu dikonotasikan sebagai langkah negatif yang dapat menstimulasi kemunculan kembali fasisme di Jerman.

Trauma peristiwa masa lalu menghasilkan sebuah memori yang akan membentuk narasi cerita tersendiri dibangun dari kenangan masa lalu dan akan membangun masa depan dengan identitas yang lebih baik. Menurut Morrison, beberapa orang melihat trauma sebagai sesuatu hal yang mengganggu atau meresahkan diri mereka, sehingga hal ini membuat mereka harus menciptakan sebuah pemikiran yang damai atau tenang, untuk di masa depan guna menghilangkan trauma tersebut (Bell, 2006)

Trauma pada pengalaman akan penghinaan atau pengkhianatan akan membentuk pribadi yang mempunyai pemikiran waspada terhadap lingkungan sekitar guna untuk bertahan hidup dan tindakan yang idealisme untuk masa depan lebih baik (*Ibid*). Trauma adalah bentuk mediasi, menghubungkan masa lalu dan sekarang melalui ingatan rasa sakit dari kenangan tersebut, ekspresi dari kerugian, dan merupakan peristiwa yang diabadikan sehingga menciptakan sebuah budaya sejarah bersama. (*Ibid*)

Memori yang dihasilkan dari trauma masa lalu, telah menjadi peran utama di hampir setiap negara yang menderita karena rezim dictator atau trauma sosial kemudian membangun kembali perdamaian itu dan sistem demokrasi. Memori memiliki dampak yang signifikan pada institusi, hukum, dan norma-norma internasional. Memori kolektif juga telah menjadi bagian pokok dari upaya untuk berdamai dengan masa lalu, membangun kembali kepercayaan masyarakat, dan membangun kembali supremasi hukum. (Langenbacher & Shain, 2010)

Jerman telah berusaha untuk memahami masa lalu, mengubah, dan mengejar masa depan yang dihubungkan langsung dengan masa lalu itu. Memori kolektif Jerman dari Holocaust membuat mereka terus menerus negosiasi antara masa lalu dan sekarang Karakter yang menarik pada latar belakang politik Jerman saat masa jabatan Kanselir Helmut Kohl, Michael Sturmer yang merupakan penasihat Helmut Kohl, mengemukakan pemikiran dimana suatu negara tidak mungkin dapat berdiri tanpa sejarah, karena sejarah yang menciptakan memori dan menafsirkan masa lalu untuk memenangi masa depan (*Ibid*).

Maka pandangan politik dan arah kebijakan yang dipilih oleh Merkel menjadi sesuatu yang krusial bagi Jerman. Tepat sebelum gelombang pengungsi melanda, Jerman harus menghadapi kritik negatif terkait krisis ekonomi yang menimpa Yunani. Pasalnya, Jerman sebagai salah satu debitur, menjadi pihak

yang paling vokal dalam memaksa Yunani untuk melunasi utang-utangnya. Yunani yang tidak mampu melunasi utang-utangnya terpaksa melakukan *recess* yang berujung pada krisis ekonomi berkepanjangan.

Meskipun langkah Jerman dalam mendesak Yunani untuk melunasi utang-utangnya seharusnya menjadi hal yang wajar, tetapi tindakan Jerman tersebut mendapat banyak mendapat kritik dan respons negatif dari berbagai pihak. Salah satu media massa Jerman bahkan menuduh Merkel sebagai ‘contoh pemimpin yang akan membawa fasisme kembali ke Jerman’. Hal tersebut bahkan sempat menurunkan tingkat *acceptance* masyarakat Jerman dibawah pemerintahan Merkel.

Untuk itu, Merkel membutuhkan satu dobrakan untuk kembali meningkatkan popularitasnya di mata masyarakat Jerman. Kebijakan *open door* menjadi harapan bagi Merkel untuk dapat merealisasikannya. Keputusan tersebut dapat dikatakan berhasil, karena banyak media massa dan masyarakat Jerman yang setuju dan memuji kebijakan tersebut.

Jerman, yang selama ini dikenal sebagai negara yang tertutup bagi para penari suaka, menjadi negara yang paling terbuka setelah diterapkannya kebijakan *open door*. Masyarakat Jerman merayakan *wilkomenskultur*, atau budaya keterbukaan dengan menyambut para pengungsi yang datang ke Jerman

## 2. *Mass influencer*

Aktor lain yang berperan penting dalam kebijakan *open door* adalah media massa. Menurut Coplin dalam penjelasan sebelumnya, media massa

masuk kedalam kategori *mass influencer* yang mampu membentuk opini masyarakat luas mengenai isu yang sedang terjadi.

Media massa memiliki kemampuan untuk menjelma sebagai sarana yang mampu memasuki segala aspek kehidupan umat manusia. Fungsi media massa adalah sebagai alat komunikasi untuk menyebarkan berita dan pesan kepada masyarakat luas. Tetapi dengan semakin kompleksnya permasalahan yang terjadi di era ini kemudian membuat peran dari media massa pun meluas. Media Massa tidak hanya berfungsi sebagai alat komunikasi untuk menyebarkan berita dan pesan kepada masyarakat namun juga sebagai penyalur aspirasi masyarakat kepada pemerintah. Hal inilah yang membuat media massa kemudian memiliki keterkaitan dengan terbentuknya opini publik dan perumusan suatu kebijakan luar negeri negara.

Pada dasarnya, dengan luasnya informasi yang dimiliki membuat media massa dapat mempengaruhi paradigma, perspektif dan opini masyarakat. Keberadaan media massa juga dapat mempengaruhi langsung politik luar negeri suatu negara. Peran media massa dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri ini tidak terlepas dari keterkaitan antara media massa dan opini publik (Robinson, 2012)

Laura Neack mengungkapkan bahwa pemerintah sedikit banyak dapat mempengaruhi dan membentuk opini publik dalam kebijakan luar negeri dan opini publik sedikit banyak juga mempengaruhi dan membentuk kebijakan luar

negeri. Karena dalam hal ini opini publik berperan sebagai *broad constraint* dalam pembuatan kebijakan luar negeri (Neack, 2008)

Opini publik memang tidak dapat terbentuk dengan mudah, dan hal tersebut biasanya terjadi pada masyarakat berpendidikan yang memiliki pandangan berbeda dengan suatu media massa, akan tetapi mayoritas akan tetap terpengaruh oleh berita yang disampaikan.

Opini publik diasumsikan sebagai pendapat oleh sektor privat yang menjadi penting bagi pemerintah untuk mempertimbangkannya (Foyle, 1999 dalam Guraziu, 2008). Berdasarkan asumsi tersebut, maka opini publik menjadi salah satu sumber pertimbangan penting dalam menentukan suatu kebijakan, utamanya bagi negara yang menggunakan sistem demokrasi.

Terdapat perbedaan pandangan dalam menyebutkan signifikansi opini publik dalam pembuatan suatu kebijakan luar negeri. Menurut Kissinger, sistem internasional bersifat berbahaya dan tidak menentu, sehingga faktor eksternal suatu negara memiliki peran yang lebih signifikan dalam menentukan kebijakan luar negeri suatu negara dibandingkan dengan faktor internal (Guraziu, 2008).

Berbeda dengan pandangan neo-liberal bahwa negara adalah aktor egois yang mengutamakan faktor survival dalam setiap kebijakan yang diberlakukan. Namun dalam sifat egois tersebut, negara dibatasi oleh dua rangkaian pengaruh, yaitu pertama politik, power, dan aksi negara lain, serta kedua batasan domestik utamanya opini publik (*Ibid*).

Opini publik dapat dikaitkan dengan urgensi peran sektor publik dalam pembentukan kebijakan luar negeri. Lippmann menyatakan bahwa opini publik bersifat volatile, yaitu tidak terstruktur, tidak koheren, serta fluktuatif. Dengan sifat tersebut, maka tidak rasional apabila suatu pembuat kebijakan menjadikan opini publik sebagai faktor penting dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Secara tegas Lippmann menyatakan bahwa publik memiliki hak untuk mengkritik pemerintah, namun publik tidak dapat serta merta memerintah. Hal ini dapat digunakan sebagai suatu pertimbangan dalam menggunakan opini publik sebagai sumber kebijakan luar negeri. (Lippmann, 1955)

Media massa di Jerman juga berperan dalam membentuk opini masyarakat Jerman mengenai isu pengungsi yang melanda. Menurut sebuah studi yang dilakukan oleh David Ramirez Plascencia dalam judul "*Refugee crisis representation on German online press: the case of Aylan Kurdi*", ia menyatakan bahwa pemberitaan yang dilakukan oleh media massa menjadi faktor penentu dalam membentuk sikap keterbukaan maupun sikap penolakan masyarakat Jerman terhadap pengungsi. (Plascencia, 2017)

**A. Dalam penelitiannya, penulis tersebut mengambil contoh pemberitaan media massa Jerman tentang Aylan Kurdi, seorang anak yang ditemukan meninggal dalam pelayarannya dari Turki menuju Jerman pada September 2015 lalu. Aylan menjadi simbol yang mengilustrasikan penderitaan yang dialami oleh para pengungsi, yang kemudian menimbulkan *moral guilty fact* kepada orang membaca berita tersebut, yang kemudian membentuk dukungan atas kebijakan *open door (Ibid)*. Situasi Ekonomi dan Militer Jerman**

Alasan lain bagi pemerintah Jerman untuk menerima pengungsi melalui program *open door* adalah untuk menyuburkan kembali ekonomi Jerman. Langkah untuk menjadikan para pengungsi sebagai tenaga kerja tambahan, sangat penting bagi Jerman demi mengurangi dampak sosial dan ekonomi dari krisis tersebut. Biaya ekonomi yang tinggi dan momok "masyarakat paralel" yang muncul di negara-negara tetangga seperti Prancis, telah mendorong pemerintah Jerman untuk melakukan integrasi ekonomi dan sosial kepada para pengungsi.

Pengungsi yang telah diberikan suaka politik, umumnya berhak untuk mencari pekerjaan tanpa batasan. Terlepas dari akses formal ke pekerjaan ini, integrasi pasar kerja para pengungsi tetap menantang. Persentase orang yang dipekerjakan di antara pengungsi sangat kecil, dan sebagian besar pengungsi yang saat ini bekerja tiba sebelum gelombang besar tahun 2015.

Krisis pengungsi telah memunculkan debat politik yang semakin terpolarisasi di Jerman yang sering cenderung berfokus pada aspek-aspek negatif, seperti biaya, masalah sosial dan masalah keamanan, sementara kurang menekankan potensi manfaat jangka panjang yang dapat dihasilkan oleh arus masuk pengungsi ke Jerman.



Biaya sektor publik yang tinggi turut mengobarkan debat. Pembayaran kesejahteraan sosial untuk pencari suaka saja berjumlah 5,3 miliar Euro (US \$ 5,76 miliar) pada tahun 2015 - meningkat sebesar 169 persen dari tahun 2014. Pada tahun 2016, pemerintah menghabiskan 21,7 miliar Euro untuk pengeluaran terkait pengungsi. Di antara pengeluaran 2016 adalah 5,3 miliar Euro untuk langkah-langkah integrasi dan 4,4 miliar Euro dalam pembayaran kesejahteraan sosial untuk para pekerja kasar dan mengayomi para pengungsi.

Pada 2017, pemerintah Jerman mengalokasikan 21,3 miliar Euro untuk bantuan pengungsi, sedikit menurun dari pengeluaran 2016, tetapi lebih dari enam persen dari anggaran operasional tahunan 2017 sebesar 329 miliar Euro. Jumlah itu, yang termasuk langkah-langkah pencegahan seperti bantuan kemanusiaan di negara-negara krisis, serta bantuan keuangan untuk negara-negara seperti Turki dan Yunani, mewakili lebih dari setengah anggaran pertahanan tahunan negara saat ini sebesar 37 miliar Euro

Sementara biaya ini mungkin terlihat mengejutkan, perlu dicatat bahwa pemerintah federal mendapat surplus anggaran sebesar 6,2 miliar Euro pada 2016. Selain itu, dapat diperdebatkan bahwa krisis telah memiliki sejumlah manfaat bagi ekonomi Jerman. Seperti dicatat oleh ekonom Jerman Ferdinand Fichtner, pengeluaran pembelanjaan berfungsi dalam beberapa hal sebagai satu "paket stimulus ekonomi besar," menyuntikkan miliaran Euro ke dalam ekonomi. Krisis ini juga memberikan "keuntungan tak terduga" di sektor swasta, seringkali dalam bentuk melonjaknya

permintaan pemerintah untuk barang-barang mulai dari layanan hingga makanan dan perumahan. Di sektor perumahan misalnya, pengaruhnya terhadap permintaan sangat besar: 800 juta Euro dialokasikan pada 2017 hanya di satu negara bagian Jerman saja untuk mensubsidi pembangunan unit perumahan sosial baru, terutama untuk mengakomodasi para pengungsi. Salah satu contoh terkenal melibatkan produsen wadah perumahan, yang sering digunakan sebagai tempat penampungan pengungsi. Perusahaan-perusahaan ini dilaporkan diuntungkan oleh kenaikan harga dalam menghadapi meningkatnya permintaan.

Meskipun demikian, masih banyak hambatan-hambatan yang harus dihadapi oleh Jerman. Saat ini, para pengungsi umumnya tidak memiliki keterampilan bahasa dan kualifikasi kejuruan yang dibutuhkan oleh pasar tenaga kerja Jerman yang sangat formal. Dalam jangka panjang, situasinya mungkin membaik, terutama karena kekurangan tenaga kerja paling akut untuk pekerja dengan keterampilan menengah.

Sebuah studi tahun 2016 oleh departemen riset Deutsche Bank menyimpulkan bahwa keberhasilan integrasi para pengungsi dapat membantu menyeimbangkan struktur usia Jerman dan meningkatkan tenaga kerjanya, dan harus dianggap sebagai "investasi di masa depan" dan "*win-win situation*" dengan potensi untuk memberi Jerman "peluang untuk mengkonsolidasikan posisinya sebagai kekuatan ekonomi Eropa."

IMF telah membuat penilaian serupa tentang potensi manfaat yang ditawarkan oleh masuknya pengungsi ini dalam laporan 2016 tentang ekonomi Jerman. Laporan tersebut mencatat bahwa, dalam menghadapi "proyeksi penurunan angkatan kerja akibat

penuaan setelah tahun 2020... kebijakan tambahan untuk mengintegrasikan gelombang pengungsi saat ini ke dalam pasar tenaga kerja... tidak hanya akan melawan... penurunan dalam jangka menengah tetapi juga merangsang konsumsi dan investasi swasta. "

Penilaian IMF 2016 menyerukan tindakan kebijakan lebih lanjut "untuk mempromosikan integrasi pasar kerja para pengungsi yang sukses," dan meningkatkan "langkah-langkah untuk memungkinkan pengakuan keterampilan yang diperoleh secara informal dan memfasilitasi bentuk-bentuk pelatihan kejuruan yang lebih fleksibel, dengan komponen on-the-job yang kuat. dan pengajaran bahasa intensif. "

Banyak dari manfaat yang diproyeksikan ini akan tergantung pada kecepatan dan keberhasilan upaya integrasi, dan lebih banyak pekerjaan diperlukan. Taruhannya tinggi: Jika integrasi gagal, kelanjutan keberadaan sejumlah besar pengungsi di Jerman dapat mengakibatkan pembayaran transfer bersih berkelanjutan dari sektor publik, sementara yang terbaik menyediakan pasokan tenaga kerja untuk pekerjaan berketerampilan rendah.

Tetapi jika integrasi berhasil, manfaat ekonomi menjanjikan cukup besar. Sebuah studi tahun 2015 oleh "Institut Penelitian Ekonomi Jerman" memperkirakan bahwa investasi intensif saat ini dalam integrasi akan, dalam tahun-tahun mendatang, mencapai titik impas. Setelah itu, peningkatan lapangan kerja dan konsumsi oleh para pengungsi dapat menstimulasi pertumbuhan ekonomi yang, dalam skenario kasus terbaik, menghasilkan lebih dari satu persen peningkatan PDB Jerman pada tahun 2025.

## **B. Konteks Internasional**

Dalam konteks internasional, keputusan Jerman dalam memberlakukan kebijakan *open door* tidak bisa dilepaskan dari perannya di dalam Uni Eropa. Peran *leading role* dalam Uni Eropa yang dipegang oleh Jerman membuat Jerman bertanggung jawab atas arah kebijakan negara-negara Eropa lainnya.

Krisis kemanusiaan yang menimpa negara-negara Timur Tengah dan Afrika merambat hingga ke tanah Eropa. Banyak negara-negara Uni Eropa yang berperan sebagai "*first country assylum*" kewalahan untuk menangani pengungsi yang masuk. Peran Jerman dan negara-negara "*safe third country*" lain di Eropa dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan ini.

Dalam *The Basic Law for the Federal Republic of Germany* pasal 16a ayat 1 sampai 5, Jerman memiliki kewajiban internasional untuk membantu mengatasi permasalahan suaka. Untuk mengatasi masalah suaka dan menerapkan isi dari pasal tersebut, dibentuklah sebuah sistem yang mengatur tentang prosedur suaka di Jerman. Sistem ini dikenal dengan *Asylverfahrensgesetz* (AsylVfG) atau regulasi atas prosedur suaka.

Jerman bersama Austria mengizinkan para pengungsi untuk masuk ke negaranya tanpa hambatan. Hal ini sebagai bentuk respon terhadap situasi darurat yang terjadi di perbatasan Hungaria. Keputusan tersebut dikeluarkan setelah perdana menteri Austria Werner Faymann dan Jerman Angela Merkel mengadakan pembicaraan.

Situasi darurat yang terjadi di Hungaria diantaranya berupa bentrokan kekerasan yang dilakukan oleh pasukan keamanan Hungaria dengan para pengungsi dan membangun pagar di sepanjang perbatasan Serbia. Hal tersebut membuat pemerintah sayap kanan Hungaria menghadapi kecaman internasional atas kejadian yang terjadi di Hungaria. Hungaria merupakan tempat singgah para pengungsi yang telah melewati perjalanan panjang melalui Yunani untuk menuju negara yang lebih sejahtera seperti Austria dan Jerman.

Sebagai negara yang memiliki letak perbatasan berdekatan dengan Hungaria, melihat konflik yang terjadi maka Jerman dan Austria sepakat untuk membuka perbatasan tanpa hambatan untuk mempermudah pengungsi yang tertahan di Hungaria untuk menuju Jerman maupun Austria serta meredam krisis kemanusiaan yang terjadi di Hungaria.

Kebijakan pengungsi Jerman sendiri terikat pada hukum internasional yang ditetapkan dalam konvensi Jenewa 1951, dan juga kesepakatan yang diberlakukan oleh Uni Eropa. Kesepakatan yang dikenal sebagai CEAS tersebut memiliki beberapa aturan yaitu:

1. *Asylum Procedure Directive* merupakan aturan yang mengatur seluruh proses klaim suaka, termasuk di dalamnya: cara penerapan, pemeriksaan, memberikan pertolongan kepada pencari suaka, bagaimana cara mengajukan banding dan apakah permohonan banding tersebut memungkinkan orang tersebut untuk tinggal di suatu wilayah, apa yang dilakukan apabila pemohon melarikan diri serta bagaimana

menangani pemohon yang mempunyai data timpang. Tujuan utama dari Asylum Procedure Directives adalah untuk mengembangkan standar prosedur penerimaan yang akan diterapkan oleh negara anggota dengan maksud membangun prosedur umum untuk suaka di UE, serta memastikan keputusan - keputusan yang dibuat oleh negara anggota terhadap permintaan suaka dapat dibuat secara efisien dan adil sehingga semua negara anggota dapat memeriksa semua permohonan dengan mengacu pada standar yang telah ditetapkan.

2. *Reception Condition Directives* merupakan aturan yang membahas tentang standar penerimaan yang diberikan negara anggota ke pencari suaka yang telah mengajukan aplikasi suaka. Kondisi yang dimaksud adalah akses untuk memenuhi hak - hak dasar pencari suaka selagi menunggu aplikasi suaka mereka diperiksa. *Reception Condition Directive* ini memastikan pemohon memiliki akses untuk mendapatkan tempat tinggal, makanan, pelayanan kesehatan, pekerjaan, serta perawatan medis dan psikologi.
3. *Qualification Directive*, dimana aturan ini memiliki peran penting dalam CEAS. Fungsi dari *Qualification Directive* adalah untuk menetapkan standar kualifikasi yang ditujukan kepada warga negara ketiga, atau individu yang tidak memiliki kewarganegaraan yang membutuhkan perlindungan internasional serta individu yang berasal dari negara - negara di luar UE, Untuk mendapatkan status pengungsi atau sebagai individu yang berhak untuk mendapatkan perlindungan sementara. Aturan

ini mewajibkan negara anggota untuk memberikan status kepada pemohon yang memenuhi syarat sesuai dengan kualifikasi yang diterapkan oleh UE. Kualifikasi tersebut berdasarkan pada konsep *refoulement* (penolakan atau pengembalian pencari suaka ke wilayah asal dapat membahayakan hidup mereka), izin tinggal, dokumen perjalanan, akses pekerjaan, akses pendidikan, kesejahteraan sosial, pelayanan kesehatan, serta ketentuan-ketentuan spesifik untuk anak-anak dan orang yang rentan.

4. *Dublin Regulation*, merupakan sistem yang awalnya muncul sebagai Dublin Convention. Dublin Convention diadopsi setelah diimplementasikannya *Schengen Agreement* yang menghilangkan batas-batas negara di wilayah Eropa. Keadaan dimana tidak adanya batas diantara negara anggota inilah yang membuat munculnya kebutuhan untuk membuat harmonisasi yang kuat di seluruh aspek kebijakan di dalam UE, termasuk pada masalah suaka. Dublin Regulation mengatur tentang kriteria dan mekanisme dalam menentukan negara anggota Uni Eropa mana yang bertanggung jawab untuk memeriksa sebuah permohonan suaka dari pengungsi. Aturan ini dibentuk dengan tujuan untuk memastikan adanya akses menuju proses suaka yang lebih cepat dan kejelasan pemeriksaan permohonan suaka oleh suatu negara. Melalui aturan ini, Uni Eropa memastikan bahwa setiap klaim suaka akan mendapatkan pemeriksaan yang adil di salah satu negara anggota.
5. *Eurodac Regulation*. Eurodac merupakan mekanisme yang dibuat untuk membantu jalannya Dublin Regulation, dengan mendirikan sentralisasi sistem dan database

untuk mengambil dan menyimpan sidik jari pemohon suaka. Melalui unit sentral Eurodac, otoritas yang berkepentingan dapat memeriksa apakah sidik jari pemohon sudah direkam di database atau tidak, sehingga diketahui apakah orang tersebut telah mengajukan permohonan suaka atau transit melewati negara anggota setelah memasuki wilayah UE sebelum memasuki negara tujuan.

Pada perkembangannya, AsylVfG versi asli tahun 1982 dipandang tidak relevan karena aturan – aturan dalam AsylVfG hanya terbatas mengatur tentang prosedur permohonan suaka, sehingga tidak melihat hak – hak dasar dari pemohon suaka atau pengungsi. Selain itu, dalam AsylVfG memperbolehkan semua orang yang berasal dari luar Jerman untuk mengajukan suaka di Jerman, hal ini dianggap tidak sesuai dengan The Basic Law for the Federal Republic of Germany pasal 2, dimana pada umumnya para pencari suaka yang memasuki Jerman berasal dari negara – negara ketiga yang dikatakan “*safe third country*”

Sebagai salah satu negara anggota UE, Jerman tak bisa menjadikan dasar suakanya hanya berasal dari dalam negeri, tetapi juga harus ikut melaksanakan aturan – aturan yang ada didalam UE, yang mana Uni Eropa mewajibkan negara anggotanya untuk ikut melaksanakan kebijakan – kebijakan suaka UE seperti yang dijelaskan dalam Charter of Fundamental Rights European Union tahun 2000, yang menghimbau negara anggota UE merasa memiliki tanggung jawab untuk melindungi siapapun yang membutuhkan perlindungan.



## Daftar Pustaka

- Akrap, D. (2015, September 6). *Germany's response to the refugee crisis is admirable. But I fear it cannot last*. Dipetik April 25, 2019, dari The Guardian: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/06/germany-refugee-crisis-syrian>
- AL-Farra, D. T. (2015, March 31). *Water Security in the Gulf Region*. Diambil kembali dari [studies.aljazeera.net](http://studies.aljazeera.net): <http://studies.aljazeera.net/en/dossiers/2015/03/20153318534835257.html>
- BBC News. (2016, Juli 9). *Migrant crisis: UN criticises Hungary over border controls*. Dipetik 24 2019, April, dari BBC: <https://www.bbc.com/news/world-europe-36753648>
- Bell, D. (2006). *Memory, Trauma and World Politics*.
- CNN Indonesia News. (2015, September 10). *Ada apa dibalik kedermawanan jerman kepada migran*. Diambil kembali dari CNN: <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20150910145740-134-77901/ada-apa-dibalik-kedermawanan-jerman-kepada-imigran>
- Dhani, A. (2016, Agustus 16). *Bagaimana Warga Eropa Memandang Islam*. Diambil kembali dari Tirto.id: <https://tirto.id/bagaimana-warga-eropa-memandang-islam-bAzu>
- DW. (2015, Agustus 12). *Tujuh Fakta Muslim di Jerman*. Diambil kembali dari DW.com: <http://www.dw.com/id/tujuh-fakta-muslim-di-jerman/g-18644268>
- Finkelstein, L. S. (1995). What is Global Governance? *Global Governance*, 367 -372. Global Security. (t.thn.). *Gulf Cooperation Council [GCC]*. Diambil kembali dari [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org): <https://www.globalsecurity.org/military/world/gulf/gcc.htm>
- Guraziu, R. (2008). *European Union Foreign Policy Making Towards the Western Balkans: Lessons learned?*
- Langenbacher, E., & Shain, Y. (2010). *Power and the Past: Collective Memory and International Relations*.
- Lippman, W. (1955). *Essays in the Public Philosophy*.
- Mas'ood, M. (1994). *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.
- Mashuri, I. K. (2015, September 14). *Mengapa Pengungsi Muslim Timteng Lebih Memilih Eropa?* Diambil kembali dari Republika:

<http://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/15/09/14/nunms4319-mengapa-pengungsi-muslim-timtenng-lebih-memilih-eropa>

- Mc. Innes, N. (1972). *“Gramsci Antonio”*. *The Encyclopedia of Philosophy*. London: Macmillan Publisher.
- Middle East Institute. (2009, January). *Water Issues in the Gulf: Time for Action*. Diambil kembali dari [www.mei.edu](http://www.mei.edu): <http://www.mei.edu/content/water-issues-gulf-time-action>
- Neack, L. (2008). *The new foreign policy: Power seeking in a globalized era*.
- Neumeier, S. (2017). GERMANY’S REFUGEE POLICY MAKING CRISIS: HOW THE CLASH OF NORMATIVE SYSTEMS AFFECTED THE DECISION MAKING PROCESS. *Tesis*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Graduate College.
- Ostrand, N. (2015). The Syrian Refugees Crisis : A Comparison of Responses by Germany, Sweden, United Kingdom and United states. *Jurnal On Migration and Human Security*, 255-256.
- Perwita, A. A & Yani, Y. M. (2005). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Pewita, A. A., & Yani, Y. M. (2005). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Jakarta: PT Remaja Rosdakarya.
- Piliang, Y. A. (2003). *Hipersemiotika, Tafsir Cultural dan Studies Atas Matinya Makna*. Yogyakarta: Jalansutra.
- Plano, J. C., & Olton, R. (1999). *Kamus Hubungan Internasional*. Bandung: Abardin.
- Plascensia, D. (2017). REFUGEE CRISIS REPRESENTATION ON GERMAN ONLINE. *REMHU*.
- Redaksi. (2017, Mei 29). *Ternyata Paham Sekulerisme, Pluralisme dan Liberalisme Itu Saling Terkait*. Diambil kembali dari [erasuslim](https://www.erasuslim.com/berita/tahukah-anda/ternyata-paham-sekulerisme-pluralisme-dan-liberalisme-itu-saling-terkait.htm): <https://www.erasuslim.com/berita/tahukah-anda/ternyata-paham-sekulerisme-pluralisme-dan-liberalisme-itu-saling-terkait.htm>
- REPUBLIKA. (2008, September 12). *Sekularisme* . Diambil kembali dari [Republika.co.id](http://www.republika.co.id): <https://www.republika.co.id/berita/shortlink/8088/>
- Ridwan, A. (2010, Desember 14). *Warga Jerman Dinilai Tidak Toleran terhadap Pemeluk Islam*. Diambil kembali dari [www.dw.com](http://www.dw.com): <http://www.dw.com/id/warga-jerman-dinilai-tidak-toleran-terhadap-pemeluk-islam/a-6326035>
- Robinson, P. (2012). theorizing the Influence of Media on World Politics: Models of Media Influence on Foreign Policy. *Global Media and Communication*.

- Sahbudi, M. R. (2007). *Menyandera Timur Tengah: Kebijakan AS dan Israel Atas Negara Negara Muslim*. Hikmah.
- Schieder, R. (2015, Februari). *HTo what extent is Germany a “secular state”?* Dipetik Januari 12, 2019, dari Heinrich-Böll-Stiftung: <https://il.boell.org/en/2015/02/01/what-extent-germany-secular-state>
- Sugiono, M. (2004). Global Governance sebagai Agenda Penelitian dalam Studi Hubungan Internasional. *Jurnal Sospol Fisipol UGM*.
- Suseno, F. M. (1995). *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suwarno, Y. (t.thn.). Global Governance Dalam Penanganan Isu - Isu Lokal/Global: Mendefinisikan Peran Aktor Negara dan Non Negara.
- Tatsachen Ueber Deutschland. (2014). *Kebebasan Beragama*. Diambil kembali dari Fakta Mengenai Jerman : <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/kategori/masyarakat/kebebasan-beragama>
- The Washington Post. (2018, Juli 3). *What you need to know about Germany’s immigration crisis*. Dipetik April 24, 2019, dari The Washington Post: [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/07/03/what-you-need-to-know-about-germanys-immigration-crisis/?noredirect=on&utm\\_term=.d169334f4306](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/07/03/what-you-need-to-know-about-germanys-immigration-crisis/?noredirect=on&utm_term=.d169334f4306)
- Warren, R. (2015, September 24). *Why Are Refugees Going To Germany – And Will They Stay?* Dipetik November 15, 2018, dari Buzzfeed: <https://www.buzzfeed.com/rossalynwarren/why-are-refugees-going-to-germany-and-will-they-stay>
- Weiss, T. G. (2009). The UN’s Role in Global Governance on UN Intellectual History Project. *UN Intellectual History Project*.
- Wiraatmaja, S. (t.thn.). *Diktata Kuliah Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: Laboratorium Jurusan Hubungan Internasional FISIP Unpas.
- Wirayudha, R. (2016, Juni 8). *Berbondong-bondong Murtad, Pengungsi di Eropa Beralih ke Kristen*. Diambil kembali dari okezone news: <https://news.okezone.com/read/2016/06/08/18/1409028/berbondong-bondong-murtad-pengungsi-di-eropa-beralih-ke-kristen>