

**KEBIJAKAN PENGUNGSI OLEH PEMERINTAH JERMAN PADA  
MASA OLAF SCHOLZ DI TENGAH PROTES TERHADAP  
KEBIJAKAN *OPEN DOOR*, 2021—2025**

**Skripsi**

**Oleh**

**YESIKA ANGRAINI**

**2216071145**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDARLAMPUNG**

**2026**

## ABSTRAK

### KEBIJAKAN PENGUNGSI OLEH PEMERINTAH JERMAN PADA MASA OLAF SCHOLZ DI TENGAH PROTES TERHADAP KEBIJAKAN *OPEN DOOR*, 2021—2025

Oleh

**YESIKA ANGRAINI**

Fenomena meningkatnya arus pengungsi akibat konflik global memposisikan Jerman sebagai negara penerima pengungsi terbesar di Eropa. Namun, peningkatan jumlah pengungsi memunculkan tekanan politik domestik dan penolakan masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis alasan pemerintah Jerman tetap mempertahankan kebijakan pengungsi meskipun menghadapi banyak protes dari publik periode 2021—2025.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui studi pustaka dan analisis dokumentasi dari berbagai sumber, seperti laporan BAMF, Eurostat, UNHCR, jurnal ilmiah, buku, serta media daring yang relevan. Penelitian ini menggunakan teori *Decision Making Process* dari Graham Allison yakni *Rational Actor Model*, *Organizational Process Model*, dan *Bureaucratic Politics Model*.

Hasil penelitian menunjukkan kebijakan pengungsi oleh Jerman tetap dipertahankan dipengaruhi berbagai faktor utama, yaitu kepentingan ekonomi Jerman, komitmen pemerintah terhadap HAM, struktur birokrasi dan SOP yang sulit diubah, serta tekanan dari Uni Eropa. Meskipun pemerintah mulai menerapkan langkah yang lebih ketat terhadap migrasi ilegal, namun kebijakan pengungsi tetap dijalankan sebagai bentuk keseimbangan antara kepentingan nasional, stabilitas politik, dan tanggung jawab kemanusiaan internasional.

**Kata Kunci:** Kebijakan Pengungsi, Jerman, Olaf Scholz, *Open Door*, *Decision Making Process*.

## **ABSTRACT**

### **REFUGEE POLICY BY THE GERMAN GOVERNMENT DURING OLAF SCHOLZ'S TIMES AMID PROTESTS AGAINST THE OPEN DOOR POLICY, 2021—2025**

**By**

**YESIKA ANGRAINI**

The phenomenon of rising refugee flows due to global conflicts has positioned Germany as the largest recipient of refugees in Europe. However, the increase in the number of refugees has led to domestic political pressure and public resistance. This study aims to analyze the reasons why the German government has maintained its refugee policy despite facing numerous public protests during the 2021–2025 period. This study employs a qualitative descriptive method, utilizing data collection techniques through literature review and document analysis from various sources, such as reports from the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), Eurostat, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), scientific journals, books, and relevant online media. The study applies Graham Allison's Decision Making Process theory, specifically the Rational Actor Model, the Organizational Process Model, and the Bureaucratic Politics Model. The results indicate that Germany's refugee policy remains in place due to several key factors: Germany's economic interests, the government's commitment to human rights, a bureaucratic structure and SOP that are difficult to change, and pressure from the European Union. Although the government has begun implementing stricter measures against illegal migration, the refugee policy continues to be implemented as a balance between national interests, political stability, and international humanitarian responsibilities.

**Keywords:** Refugee policy, Germany, Olaf Scholz, Open Door, Decision Making Process.

**KEBIJAKAN PENGUNGSI OLEH PEMERINTAH JERMAN PADA  
MASA OLAF SCHOLZ DI TENGAH PROTES TERHADAP  
KEBIJAKAN *OPEN DOOR*, 2021—2025**

Oleh

**YESIKA ANGRAINI**

**Skripsi**

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar  
**SARJANA HUBUNGAN INTERNASIONAL**

Pada

**Jurusan Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDARLAMPUNG**

2026

Judul Skripsi

**KEBIJAKAN PENGUNGSI OLEH  
PEMERINTAH JERMAN PADA MASA OLAF  
SCHOLZ DI TENGAH PROTES TERHADAP  
KEBIJAKAN OPEN DOOR, 2021—2025**

Nama Mahasiswa

**Yesika Angraini**

Nomor Pokok Mahasiswa : 2216071145

Jurusan

**Hubungan Internasional**

Fakultas

**Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik**



**Gita Karisma S.I.P., M.Si.**  
NIP. 19870128 201404 2 001

**2. Ketua Jurusan Hubungan Internasional**

**Dr. Simon Sumanjoyo H, S.A.N., M.P.A.**  
NIP. 19810628 200501 1 003

**MENGESAHKAN**

1. **Tim Penguji**

Ketua

: **Gita Karisma, S.IP., M.Si.**



Penguji Utama

: **Iwan Sulisty, S.Sos., M.A.**



2. **Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



**Prof. Dr. Anna Gustina Zainal., M.Si.**

NIP. 19760821 200003 2 001

**Tanggal Lulus Ujian Skripsi: 08 Juni 2026**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa

1. Karya tulis saya, skripsi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana), baik di Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan komisi pembimbing dan penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang dan mencantumkannya dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah berlaku di Universitas Lampung.

BandarLampung, 26 Mei 2026  
Yang membuat pernyataan



**Yesika Angraini**

NPM. 2216071145

## RIWAYAT HIDUP



Penulis memiliki nama Yesika Angraini yang lahir di Ujung Gading pada tanggal 09 Maret 2004. Penulis merupakan anak pertama dari tiga bersaudara, dari pasangan Bapak Aswan dan Ibu Deli Sanni. Penulis mulai menempuh pendidikan di TK Aba pada tahun 2009, kemudian melanjutkan pendidikan dasar di SD Negeri 24 Lembah Melintang pada tahun 2010, lalu melanjutkan pendidikan di SMP Negeri 01 Lembah Melintang dan lulus pada tahun 2019, serta menyelesaikan pendidikan menengah atas di SMA Negeri 01 Lembah Melintang pada tahun 2022. Selanjutnya pada tahun 2022 penulis diterima sebagai mahasiswa Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung melalui Jalur UTBK (SBMPTN). Selama menempuh pendidikan tinggi di Universitas Lampung, penulis aktif mengikuti organisasi kemahasiswaan seperti menjadi bagian dari organisasi IMAMI (Ikatan Mahasiswa Minang) dan KSR PMI Unit UNILA. Penulis juga ikut menjadi panitia pada berbagai kegiatan yang ada di kampus seperti menjadi panitia pada acara PNMHII 36 UNILA, *IR League*, *Funcamp* HI UNILA, dan acara lainnya. Penulis juga telah melaksanakan pengabdian terhadap masyarakat yang diselenggarakan melalui program Kuliah Kerja Nyata (KKN) MBKM UNILA di desa Bangunrejo, Kecamatan Ketapang, Kabupaten Lampung Selatan, Provinsi Lampung. Penyusunan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk dapat memperoleh gelar S.Sos. pada Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Lampung.

## MOTTO

“Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya.”

(QS. Al-Baqarah: 286)

“Bersama kesulitan ada kemudahan, maka apabila engkau telah selesai (dari suatu urusan), tetaplah bekerja keras, dan hanya kepada Tuhanmu lah engkau berharap.”

(QS. Al-Insyirah: 6-8)

“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah nasib suatu kaum hingga mereka mengubah diri mereka sendiri”

(QS. Ar-Ra'd: 11)

“Tidak akan ada ujungnya jika patokan dari keberhasilan kita adalah orang lain, *let's appreciate ourselves more!*.”

## **PERSEMBAHAN**

Puji syukur terhadap Allah SWT atas rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

Dengan segala kerendahan hati, penulis mempersembahkan skripsi ini kepada:

Kedua orang tua penulis tercinta Bapak Aswan dan Ibu Deli Sanni tersayang, serta adik-adik penulis tersayang Afa Amami dan Inayatul Adillah. Terima kasih yang sangat mendalam atas segala doa dan dukungan yang selalu diberikan terhadap penulis sampai saat ini. Semoga segala pencapaian penulis hingga hari ini bisa menjadi kebanggaan kecil yang mampu membalas cinta yang begitu besar dari kalian.

Keluarga besar penulis, sahabat-sahabat tersayang, dosen pembimbing dan penguji yang sangat amat berjasa dalam membimbing, mengarahkan, serta memberikan ilmu dan wawasan untuk bekal penulis di kehidupan yang akan mendatang.

Almamater tercinta penulis Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung.

**Serta Seluruh Pembaca.**

## SANWACANA

Segala puji dan syukur penulis ucapkan terhadap Allah SWT atas berkah, rahmat, dan hidayah-Nya, sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul “Kebijakan Pengungsi Oleh Pemerintah Jerman Pada Masa Olaf Scholz Di Tengah Protes Terhadap Kebijakan *Open Door*, 20021—2025”. Skripsi ini disusun oleh penulis sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana serta menyelesaikan studi pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung. Penulis mampu menyelesaikan skripsi ini tidak terlepas dari adanya doa dan dukungan dari berbagai pihak yang selalu memberikan bantuan terhadap penulis dalam menghadapi banyak tantangan selama proses penulisan dan penelitian. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Sang Maha pemilik arah Allah SWT, terima kasih atas segala berkah serta rahmat-Nya dalam memberikan petunjuk, kelancaran, dan kemudahan bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., I.P.M., selaku Rektor Universitas Lampung.
3. Ibu Dr. Anna Gustina Zainal, S.Sos., M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.
4. Bapak Dr. Simon Sumanjoyo H, S.A.N., M.PA., selaku Ketua Jurusan Hubungan Internasional Universitas Lampung;
5. Mba Astiwi Inayah, S.IP., M.A., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu memberikan bimbingan, masukan dan arahan akademik selama masa perkuliahan hingga proses penulisan skripsi;
6. Mba Gita Karisma, S.IP., M.Si., selaku Dosen Pembimbing penulis, yang dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan, arahan, saran, nasihat, serta banyak ilmu selama masa perkuliahan dan selama penyusunan skripsi ini, sehingga skripsi ini

dapat diselesaikan dengan baik. Setiap nasihat dan motivasi dari Mba Gigi selalu menjadi penyemangat bagi penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih telah mempermudah setiap proses, selalu membuka pintu bimbingan dan konsultasi dengan lapang. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan kesehatan, keberkahan, serta balasan yang terbaik untuk setiap kebaikan yang selalu Mba Gigi berikan;

7. Mas Iwan Sulisty, S.Sos., M.A., selaku Dosen Penguji, yang telah memberikan banyak masukan, ilmu, serta saran agar skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Masukan dan dorongan yang diberikan telah mendorong penulis untuk dapat memperbaiki kualitas penulisan skripsi ini. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan kesehatan, keberkahan, serta balasan yang terbaik untuk setiap kebaikan yang selalu Mas Tyo berikan;
8. Seluruh dosen dan Staff Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Lampung yang dengan tulus memberikan ilmu, meluangkan waktu, mencurahkan tenaga dan bantuan, serta memberikan berbagai bentuk dukungan kepada penulis sejak awal perkuliahan sampai pada proses penyusunan skripsi ini;
9. Kedua orang tua tercinta, Bapak Aswan dan Ibu Deli Sanni, dua orang tercinta yang sangat berjasa dalam hidup penulis, dua orang yang menjadi sumber kekuatan dalam setiap langkah penulis, dua orang yang selalu mengusahakan apapun untuk anak perempuan pertamanya ini agar bisa menempuh pendidikan setinggi-tingginya meski mereka tidak pernah merasakannya. Penulis mengucapkan terima kasih yang teramat besar kepada ayah dan umak yang selalu memberikan doa, kasih sayang, motivasi, nasihat, serta dukungan pada setiap langkah penulis. Semoga ini menjadi langkah awal untuk membuat ayah dan umak bangga dan bahagia. Sehat selalu dan panjang umur karena ayah dan umak harus selalu ada pada setiap langkah, perjuangan, dan pencapaian hidup penulis;
10. Adik perempuan tercinta penulis, Aufa Amami (undek) dan Inayatul Adillah. Terima kasih banyak karena selalu menjadi tempat penulis bercerita, berkeluh kesah, dan selalu memberikan dukungan serta mengingatkan untuk terus semangat dalam menyelesaikan tugas yang sedang dijalani;

11. Kepada keluarga besar penulis, terima kasih karena selalu memberikan banyak dukungan, semangat, serta doa kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;
12. Teman-teman dibangku SMA Negeri 01 Lembah Melintang, terkhusus Mita, Muti, Zilvi, dan Amat, terima kasih karena telah menjadi keluarga bagi penulis, bercanda tawa, menjadi pendengar cerita, serta berbagi kehidupan dari dulu sampai perkuliahan bersama-sama;
13. Teman-teman seperjuangan semasa perkuliahan, terkhusus grup “gdgsbwsjsj”, Rahma, Ewana, Febi, Agus, Ilham, Yosan, Andy, dan Rangga, yang selalu menemani di setiap langkah, memberikan semangat dan dukungan kepada penulis selama masa perkuliahan. Terima kasih banyak atas segala canda, tawa, cerita, serta dukungan yang telah kalian berikan selama ini;
14. Kepada Universitas Lampung, selaku almamater penulis yang telah menerima dan memberikan kesempatan terhadap penulis untuk dapat mengemban ilmu dan pengalaman yang berharga terhadap dunia perkuliahan;
15. Terakhir, kepada diri sendiri, terima kasih banyak karena sudah bertahan dan menyelesaikan apa yang sudah dimulai. Terima kasih karena sudah memilih tetap hidup. Tetaplah menjadi manusia yang mau berusaha dan tidak lelah untuk mencoba. Ini bukanlah akhir, tapi ini merupakan awal dari banyaknya perjalanan panjang di masa yang akan datang.

BandarLampung, 26 Mei 2026  
Penulis

Yesika Angraini  
NPM. 2216071145

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>v</b>
<b>I.PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	11
<b>II.TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>12</b>
2.1 Penelitian Terdahulu .....	12
2.2 Landasan Teoretis .....	25
2.2.1 <i>Decision Making Process Theory</i> .....	25
2.3 Kerangka Pemikiran.....	27
<b>III.METODE PENELITIAN .....</b>	<b>30</b>
3.1 Jenis Penelitian .....	30
3.2 Fokus Penelitian .....	31
3.3 Jenis Sumber Data .....	32
3.4 Teknik Pengumpulan Data .....	32
3.5 Teknik Analisis Data .....	33
<b>IV.HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>35</b>
4.1 Dinamika Isu Pengungsi Jerman (2021-2025) .....	35
4.1.1 Dinamika Arus Pengungsi Jerman (2021-2025) .....	35
4.1.2 Kebijakan Pengungsi yang Diterapkan Oleh Jerman .....	37
4.1.3 Protes Publik terhadap Kebijakan <i>Open Door</i> .....	40
4.2 Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Tetap Dipertahankan .....	43
4.2.1 Analisis Berdasarkan <i>Rational Actor Model</i> .....	43

4.2.1.1 Kepentingan Ekonomi Jerman .....	44
4.2.1.2 Kepentingan Keamanan Jerman .....	46
4.2.1.3 Kepentingan Politik Jerman .....	49
4.2.2 Analisis Berdasarkan <i>Organizational Process Model</i> .....	52
4.2.2.1 Struktur Institusional Kebijakan Pengungsi Jerman .....	53
4.2.2.2 <i>Standard Operating Procedures</i> (SOP) dalam Penanganan Pengungsi	57
4.2.2.3 Keterbatasan Struktural dalam Mengubah Kebijakan .....	60
4.2.2.4 Peran Lembaga Uni Eropa dalam Kebijakan Pengungsi.....	62
4.2.3 Analisis Berdasarkan <i>Bureaucratic Politics Model</i> .....	64
4.2.3.1 Susunan Koalisi Pemerintahan Jerman .....	66
4.2.3.2 Peran Tekanan Politik Terhadap Keputusan Akhir Kebijakan Pengungsi	68
.....	
4.2.3.3 Konflik Kepentingan antar Aktor Politik .....	72
<b>V. PENUTUP</b> .....	<b>75</b>
5.1 Kesimpulan.....	75
5.2 Saran dan Rekomendasi .....	77
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>79</b>

**DAFTAR SINGKATAN**

AA	: <i>Auswärtiges Amt</i>
AfD	: <i>Alternative für Deutschland</i>
BA	: <i>Bundesagentur für Arbeit</i>
BAMF	: <i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i>
BMI	: <i>Bundesministerium des Innern</i>
CEAS	: <i>Common European Asylum System</i>
CDU	: <i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i>
EP	: <i>Europäisches Parlament</i>
EU	: <i>European Union</i>
EUAA	: <i>European Union Agency for Asylum</i>
EUROSTAT	: <i>European Statistical Office</i>
FDP	: <i>Freie Demokratische Partei</i>
FPA	: <i>Foreign Policy Analysis</i>
HAM	: <i>Hak Asasi Manusia</i>
RAM	: <i>Rational Actor Model</i>
SOP	: <i>Standard Operating Procedures</i>
SPD	: <i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
UE	: <i>Uni Eropa</i>
UNHCR	: <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. 1 Peta Rute Perjalanan Pengungsi Menuju Jerman.....	4
Gambar 1. 2 Jumlah pemohon suaka untuk pengungsi Jerman 2021-2025.....	6
Gambar 2.1 Hasil Pemetaan <i>VOSViewer (Overlay)</i> .....	13
Gambar 2.2 Hasil Pemetaan <i>VOSViewer (Network)</i> .....	14
Gambar 2.3 Hasil Pemetaan <i>VOSViewer (Density)</i> .....	15
Gambar 2.4 Kerangka Pemikiran.....	29
Gambar 4. 1 Negara Asal Pengungsi di Jerman.....	36
Gambar 4. 2 Struktur Instutusional Kebijakan Pengungsi Jerman .....	54
Gambar 4. 3 Pandangan pendukung partai koalisi Jerman terhadap dampak imigrasi bagi negara .....	67
Gambar 4. 4 Unggahan Tokoh Partai AFD Sebagai Bentuk Tekanan Politik .....	70

**DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1 Ringkasan Penelitian Terdahulu .....	21
--	----

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Krisis pengungsi memberikan dampak besar terhadap dinamika hubungan internasional, terutama karena menimbulkan ketegangan antara prinsip kedaulatan negara dan kewajiban untuk menegakkan HAM (Hak Asasi Manusia). Situasi ini kerap mendorong suatu negara untuk memperketat keamanan perbatasan dan memberlakukan kebijakan yang lebih ketat agar dapat melindungi kepentingan domestik mereka, meskipun langkah tersebut dianggap bertentangan dengan hukum humaniter internasional. Di sisi lain, krisis ini juga menjadi pendorong meningkatnya kerja sama antarnegara, sekaligus dapat menggoyahkan konsep tradisional keamanan yang berfokus pada negara. Isu pengungsi kini tidak hanya dipandang sebagai isu kemanusiaan, tetapi juga dipandang sebagai isu yang dapat memengaruhi stabilitas regional dan mampu menimbulkan konsekuensi sosial, politik, dan ekonomi yang signifikan (Lischer, 2017). Lanskap perlindungan pengungsi pada tingkat global kini menghadapi perubahan yang mengkhawatirkan. Banyak negara mulai menarik diri dari komitmen mereka untuk menjamin hak serta martabat para pengungsi yang melarikan diri dari konflik dan penganiayaan. Fenomena ini menunjukkan terdapat penyimpangan serius dari prinsip-prinsip hukum internasional sekaligus mencerminkan perubahan sikap politik terhadap pencari suaka dan pengungsi. Di tengah meningkatnya kekhawatiran terhadap keamanan nasional, gelombang nasionalisme, dan tekanan politik domestik, perlindungan pengungsi semakin dipersepsikan bukan hanya sebagai tanggung jawab kemanusiaan, melainkan sebagai isu keamanan negara (Wibisono, 2024).

Sebelum Perang Dunia II, Jerman menjalankan kebijakan agresif berupa emigrasi paksa bangsa Yahudi dan tidak menerima pengungsi Yahudi dibawah pemerintahan partai Nazi yakni *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* (NSDAP) yang dipimpin oleh Adolf Hitler. Sejak Nazi berkuasa tahun 1933 hingga 1945, kebijakan resmi mereka adalah membuat kehidupan orang-orang Yahudi di

Jerman tak tertahankan melalui penganiayaan dan hukum diskriminatif sehingga mereka dipaksa meninggalkan negara itu. Pada periode ini, Jerman memiliki tiga kebijakan yakni, pertama undang-undang diskriminatif terhadap orang-orang Yahudi (Wünschmann, 2010). Setelah Nazi naik ke kekuasaan pada Januari 1933, terdapat undang-undang anti-Yahudi, tindakan anti-Semit yang dipimpin negara, dan kekerasan mulai terjadi. Pemerintah Nazi berusaha mengusir orang Yahudi dari negara dengan mencabut hak-hak hukum dan peluang ekonomi mereka serta mengucilkan mereka dari kehidupan sosial (Buggle et al., 2023). Kedua, sanksi ekonomi dan penyitaan, pada kebijakan ini pemerintah Nazi berusaha mendorong orang Yahudi keluar dari negara itu dengan mengambil hak-hak hukum dan peluang ekonomi dan dengan mengasingkan mereka dari kehidupan sosial. Hanya beberapa minggu setelah pemerintah baru terpilih, boikot nasional terhadap bisnis Yahudi terjadi, yang menandai tindakan penganiayaan Yahudi yang direncanakan pertama. Selama boikot, banyak toko milik bangsa Yahudi diserang dan dihancurkan, dan pemiliknya dibawa ke dalam "tahanan proteksi" (Wünschmann, 2010). Ketiga, kekerasan dan penganiayaan, yakni kekerasan yang disponsori negara dan penangkapan massal setelah peristiwa seperti *Kristallnacht* atau "*Night of Broken Glass*", Selama *Kristallnacht*, ratusan tempat ibadah Yahudi diserang, banyak bisnis dihancurkan, dan ribuan orang ditahan. Dengan dimulainya Perang Dunia II, kebijakan Nazi berubah dari mendorong emigrasi Yahudi menjadi pemusnahan semua orang Yahudi, hingga pada akhir tahun 1941, emigrasi dari Nazi Jerman secara resmi dilarang, dan deportasi massal ke kamp konsentrasi dimulai segera setelah itu (Buggle et al., 2023).

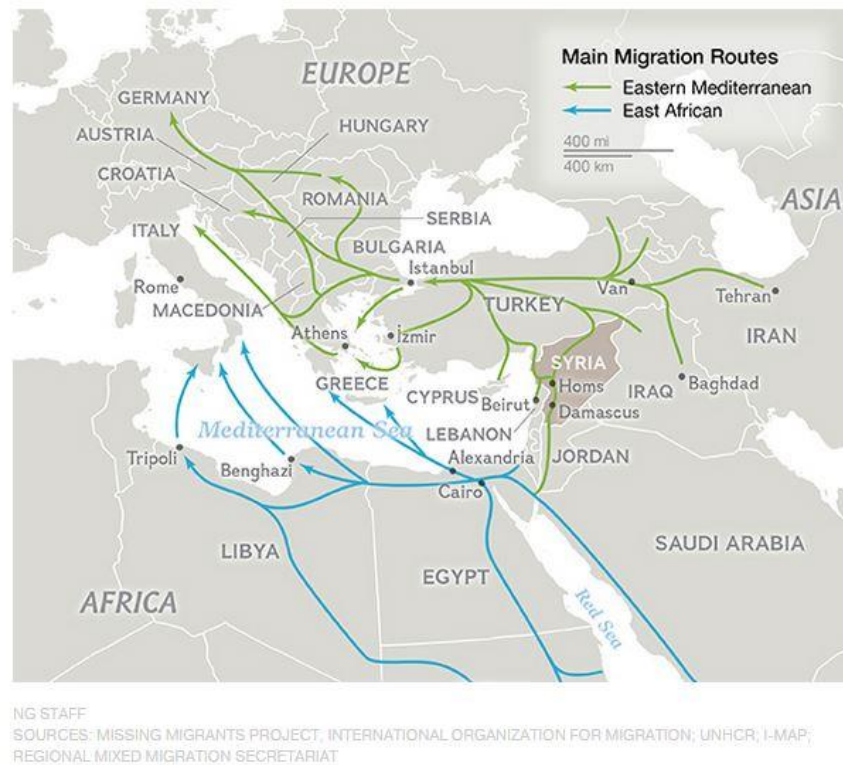
Pasca Perang Dunia II, Jerman menjadi negara penerima pengungsi utama setelah Perang Dunia II terutama karena pengusiran massal jutaan etnis Jerman dari negara-negara Eropa Timur, perubahan perbatasan yang signifikan, dan kehadiran jutaan orang terlantar lainnya setelah berakhirnya perang (Amt, 2024b). Jerman merupakan salah satu negara di kawasan Eropa yang paling dikenal sebagai negara tujuan utama para pengungsi dari berbagai konflik di dunia. Sejarah panjang Jerman sebagai negara yang penerima pengungsi dimulai sejak berakhirnya Perang Dunia II, di mana jutaan orang terpaksa meninggalkan negara asal mereka akibat terjadinya perang. Sikap yang diambil Jerman ini didukung oleh komitmen

kemanusiaan serta kewajiban hukum internasional yang mengatur perlindungan bagi pengungsi, seperti yang tertuang dalam Konvensi Jenewa 1951 dan aturan Uni Eropa tentang suaka. Pada tahun 2015, Jerman menjadi sorotan dunia karena keputusan Kanselir Angela Merkel yang memberlakukan kebijakan *Open Door* (pintu terbuka) yang memungkinkan lebih dari satu juta pengungsi, terutama dari Suriah, Afghanistan, dan Irak, untuk memasuki negara Jerman dengan tujuan untuk mencari perlindungan (Riddervold et al., 2021).

Bagi ribuan pengungsi yang menuju Eropa khususnya Jerman, seringkali melawati rute perairan melewati Turki, Yunani, dan negara-negara Balkan Barat dengan Jerman serta negara-negara Uni Eropa lainnya sebagai tujuan terakhir (BBC NEWS, 2015). Rute penungsi global menuju Jerman seringkali berubah-ubah, seiring dengan perubahan kebijakan dan konflik yang terjadi terutama melalui Mediterania Timur (Turki-Yunani) dan rute Balkan untuk pengungsi Timur Tengah, Suriah (khususnya 2015 hingga 2016) atau rute Mediterania Tengah (Afrika/Asia) untuk mereka yang melalui Italia, dengan rute darat yang sering melibatkan penyelundup, melewati negara-negara seperti Serbia, Hongaria, Austria, dan akhirnya Jerman, dengan sumber utama sekarang termasuk Ukraina dan Turki (IOM, 2025).

Pada tahun 2015, jalur maritim dari Rute Mediterania Timur merupakan jalur laut utama untuk masuk secara ilegal ke Eropa, dengan hampir satu juta migran mencoba menyeberangi Mediterania akibat perang saudara di Suriah. Kedatangan melalui jalur maritim ini sebagian besar berangkat dari Turki (Izmir, Cesme, Bodrum, Canakkale, Ayvacik, Seferihisar, dan Dikili) dan tiba di Yunani serta Siprus. Bagian jalur darat dari rute ini memasuki Eropa melalui Yunani atau Bulgaria (IOM, 2025). Rute Balkan Barat adalah kelanjutan dari Rute Mediterania Timur dan berjalan melalui darat di negara-negara dan wilayah Balkan Barat, seperti Albania, Bosnia dan Herzegovina, Montenegro, Makedonia Utara, Serbia, dan Kosovo, untuk mencapai negara-negara Uni Eropa di tengah dan utara, Khususnya negara Jerman. Berikut merupakan peta rute perjalanan pengungsi untuk menuju Jerman berdasarkan data yang dihimpun dari *International Organization for Migration* (IOM).

### Eastern Mediterranean Route



**Gambar 1. 1 Peta Rute Perjalanan Pengungsi Menuju Jerman**

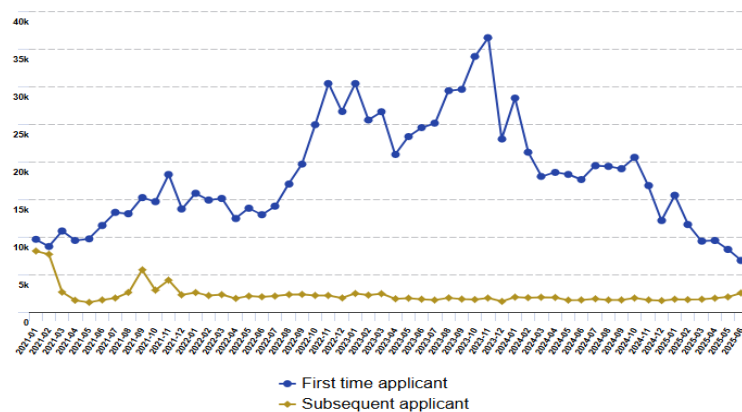
*Sumber: IOM, 2025*

Dari gambar peta rute perjalanan pengungsi menuju Jerman di atas diketahui bahwa rute Mediterania Timur merupakan jalur yang telah lama digunakan oleh para pengungsi yang menyebrang melalui Turki menuju Uni Eropa, khususnya Jerman. Jalur ini semakin padat sejak pecahnya perang di Suriah. Rute Suriah juga telah bergabung di sepanjang titik paling timur di bawah Laut Mediterania dari rute migrasi Afrika Timur yang telah lama digunakan oleh orang-orang yang melarikan diri dari konflik di Somalia, Republik Demokratik Kongo, dan Sudan Selatan (IOM, 2025b).

Pada tahun 2021, Jerman melaporkan hampir 1,24 juta pengungsi dan 233.000 pencari suaka. Kemudian, pada tahun 2022, otoritas migrasi mencatat 252.422 permohonan suaka, sehingga menjadikan Jerman sebagai negara penerima suaka terbesar bagi orang-orang yang membutuhkan di Eropa (R. Gulina, 2023). Permohonan suaka terbanyak diajukan oleh warga negara Suriah sejumlah 70.926, diikuti oleh warga negara Afghanistan sejumlah 36.358 dan warga negara

Irak sejumlah 15.175 (Eurostat, 2025a). Warga negara Rusia mengajukan 2.851 permohonan suaka dan dengan demikian menempati peringkat ke-10 di antara seluruh pencari suaka di negara tersebut (R. Gulina, 2023). Sejak Maret 2022, orang-orang yang terdampak invasi Rusia ke Ukraina berhak mendapatkan perlindungan sementara di Uni Eropa+, hingga akhir 2024, sekitar 4,4 juta orang telah menerima manfaat dari jenis perlindungan ini, yang telah diperpanjang hingga Maret 2026 dan mayoritas penerima manfaat berada di Jerman sejumlah 1,1 juta orang (EUAA, 2025).

Pada laporan Deutsche Welle yang mengutip dari laporan Badan Migrasi dan Pengungsi Jerman, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), tahun 2024, Jerman baru-baru ini mengalami arus masuk pengungsi terbesar sejak krisis 2015-2016. Secara keseluruhan sejumlah 352.000 orang mencari suaka di Jerman pada tahun 2023, dengan sekitar 329.000 mengajukan permohonan pertama peningkatan sebesar 51%, atau 111.000 orang, dibandingkan dengan tahun sebelumnya (Welle, 2024a). Sementara dalam laporan Eurostat pada tahun 2023, lebih dari 300.000 permohonan suaka diajukan yakni 60% lebih banyak daripada angka pada tahun 2022 (Eurostat, 2025a). Kombinasi jumlah pencari suaka yang begitu besar dengan lebih dari 800.000 pengungsi dari Ukraina yang tiba di Jerman setelah invasi Rusia telah mengakibatkan terkurasnya sumber daya negara dan masyarakat. Daya tarik Jerman sebagai negara tujuan pengungsi berasal dari tunjangan kesejahteraan sosial yang besar yang diterima para pengungsi selama permohonan perlindungan mereka dipertimbangkan, dan dari fakta bahwa Jerman sudah menjadi rumah bagi banyak komunitas imigran. Faktor penting lainnya adalah keyakinan bahwa undang-undang dan peradilan Jerman berpihak pada pengungsi, yang secara efektif menjamin hak mereka untuk tinggal di Jerman meskipun permohonan suaka mereka ditolak (Frymark, 2024). Adapun jumlah-jumlah pemohon suaka untuk pengungsi di Jerman dapat diinterpretasikan melalui grafik data berikut:



**Gambar 1. 2 Jumlah pemohon suaka untuk pengungsi Jerman 2021-2025**

*Sumber: Eurostat, 2025*

Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa jumlah permohonan suaka di Jerman mengalami peningkatan yang cukup signifikan sepanjang periode 2021—2025, dengan lonjakan paling mencolok setelah tahun 2022. Arus ini berkaitan erat dengan invasi Rusia ke Ukraina pada Maret 2022, yang memicu arus besar pengungsi Ukraina menuju berbagai negara Eropa, termasuk negara Jerman. Menurut data Eurostat (2025), jumlah pemohon suaka pertama (*first-time applicants*) meningkat tajam dan mencapai puncaknya di pertengahan tahun 2023, sebelum perlahan menurun menjelang akhir 2024. Sementara itu, jumlah pemohon lanjutan (*subsequent applicants*) relatif stabil dengan fluktuasi yang tidak terlalu besar selama periode tersebut.

Secara substansial, situasi ini menggambarkan kuatnya daya tarik Jerman sebagai negara tujuan bagi para pengungsi. Daya tarik tersebut muncul dari perpaduan antara faktor ekonomi, sosial, dan hukum yang saling mendukung. Menurut Frymark (2024), Jerman memiliki sistem tunjangan kesejahteraan sosial yang cukup besar, di mana pengungsi memperoleh tunjangan selama proses pengajuan suaka masih berlangsung. Selain itu, sistem hukum dan peradilan cenderung menempatkan perlindungan hak asasi manusia sebagai prioritas, yang memungkinkan sebagian pengungsi untuk tetap tinggal meskipun permohonan suaka mereka ditolak. Faktor lain yang turut memperkuat fenomena ini adalah keberadaan komunitas imigran terbesar di Eropa yang telah lama menetap di

Jerman, sehingga menciptakan jejaring sosial dan lingkungan yang mendukung proses integrasi bagi pengungsi baru.

Kanselir Olaf Scholz, berupaya mengurangi jumlah pencari suaka pengungsi dan menyetujui kebijakan migrasi yang lebih ketat dan pendanaan baru bagi pengungsi dengan kepala 16 negara bagian Jerman. Pemerintahan Olaf Scholz telah menyetujui langkah-langkah untuk mempermudah deportasi migran ilegal dan menjadikan negara itu tujuan yang kurang menarik sejak awal, sangat kontras dengan kebijakan *Open Door* Berlin di bawah kepemimpinan mantan Kanselir Jerman Angela Merkel. Uni Eropa berupaya merubah peraturan suaka dan migrasi blok tersebut untuk mengurangi migrasi ilegal dan negara-negara anggota berupaya membuat kesepakatan mereka sendiri dengan Roma dengan mengumumkan bahwa mereka akan membangun pusat-pusat di Albania untuk menampung para migran laut yang mencoba datang ke Italia. Pertemuan di Berlin ditujukan untuk menggalang dukungan para pemimpin negara terhadap langkah-langkah tersebut dan menanggapi keluhan pemerintah daerah bahwa kas negara dan infrastruktur terlalu terbebani. Segala bentuk kebijakan yang dilakukan pada masa kepemimpinan Olaf scholz bertujuan untuk menekan migrasi pengungsi illegal, dan menekan gelombang protes dari berbagai kalangan terkait dengan kebijakan pengungsi (Marsh et al., 2023)

Meskipun Kanselir Olaf Scholz berupaya menekan migrasi pengungsi ilegal dan menghindari aksi protes, dalam hal ini masih terdapat berbagai tekanan dan protes terhadap kebijakan pengungsi pada masa Olaf Scholz. Partai Alternatif untuk Jerman yang berhaluan kanan ekstrem, yakni *Alternative für Deutschland* (AfD), sekarang berada di posisi kedua dalam jajak pendapat nasional di atas ketiga partai dalam koalisi kiri-tengah Olaf Scholz dan merupakan partai pertama yang memanfaatkan kekhawatiran mengenai migrasi (Marsh et al., 2023). Koalisi Olaf Scholz, yakni Partai Sosial Demokrat (SPD), Partai Demokrat Bebas (FDP), dan Partai Hijau, menghadapi tekanan migrasi yang belum pernah terlihat sejak krisis migrasi 2015. Migrasi dan masalah ekonomi serta integrasi yang terkait telah membuat sebagian besar pemilih Jerman merasa bahwa koalisi pemerintahan baru, meskipun menjanjikan perubahan dari kebijakan migrasi sebelumnya yang

dianggap tidak berhasil, namun tidak mampu menangani masalah ini dengan memadai (Noraie-Kia, 2021).

Partai-partai oposisi, terutama *Alternative für Deutschland* (AfD), diuntungkan dari kegagalan langkah-langkah koalisi dan berhasil menetapkan agenda isu migrasi. Pada musim panas 2024, partai ini mencapai kesuksesan terbesar dan menjadi partai Jerman terkuat kedua di belakang CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*), posisi terkemuka yang berhasil dipertahankannya dalam pemilihan EP (*Europäisches Parlament*). Setelah pemilihan, AfD menjadi kekuatan politik terdepan di Jerman Timur, menempati peringkat pertama di lima negara bagian federal. Seiring AfD mendapatkan momentum, partai-partai dalam koalisi pemerintahan, dan Kanselir Olaf sendiri, berulang kali dipaksa untuk bereaksi dan mengambil tindakan yang lebih tegas dalam beberapa tahun terakhir. Pada September 2023, Co-Presiden *The Green* Ricarda Lang mengkritik Menteri Dalam Negeri dari Partai Sosial Demokrat, Nancy Faeser, dan Utusan Khusus Bebas Demokrat untuk Migrasi, Joachim Stamp, dalam sebuah konferensi pers, dan menurut Lang, kedua politikus tersebut tidak mampu menangani masalah deportasi dengan baik (Noraie-Kia, 2021).

Dinamika kebijakan pengungsi Jerman di bawah kepemimpinan Olaf Scholz menunjukkan perubahan dari pendekatan yang humanis dan terbuka menuju pendekatan yang lebih ketat dan pragmatis. Dalam menghadapi meningkatnya jumlah migran ilegal serta tekanan politik domestik, Kanselir Olaf Scholz secara tegas menyatakan komitmennya untuk membatasi arus migrasi ilegal. Olaf Scholz menegaskan pentingnya melakukan deportasi dengan lebih sering dan cepat bagi individu yang tidak memiliki hak tinggal di Jerman, yang menunjukkan sebuah perubahan yang menandai pergeseran signifikan dari pendekatan humaniter yang dominan pada masa Angela Merkel. Hal ini tentu berbanding terbalik dengan kebijakan pengungsi pada masa pemerintahan Angela Merkel. Kebijakan awal Jerman di bawah kepemimpinan Kanselir Angela Merkel menegaskan komitmen kuat terhadap prinsip kemanusiaan dan membangun apa yang disebut sebagai “budaya penyambutan” di kalangan publik. Pada puncak krisis pengungsi tahun 2015 sampai 2016, pemerintahan pada masa Angela Merkel menonjol dengan pendekatan yang berorientasi pada solidaritas kemanusiaan (Stokes, 2019). Jerman

bahkan sempat menanggukkan penerapan Peraturan *Dublin* yang biasanya mewajibkan pencari suaka untuk mendaftar di negara Uni Eropa pertama yang mereka masuki sebagai bentuk respons terhadap situasi darurat tersebut. Kebijakan ini memungkinkan lebih dari 1,2 juta pengungsi, terutama dari Suriah, Irak, dan Afghanistan yang dilanda konflik, untuk memperoleh perlindungan di Jerman (Stokes, 2019).

Namun, seiring meningkatnya tekanan publik dan kompleksitas proses integrasi, arah kebijakan migrasi Jerman perlahan bergeser. Pemerintah mulai menerapkan langkah-langkah yang lebih ketat, seperti mempermudah prosedur deportasi dan memperluas kategori “negara asal yang aman”, menandai transisi dari pendekatan terbuka menuju kebijakan yang lebih pragmatis dan terkontrol. Kebijakan migrasi saat ini berfokus pada pengendalian dan pengelolaan arus migrasi, dengan penekanan pada aspek ketertiban serta kemampuan negara dalam mengatur situasi secara efektif, menggantikan orientasi sebelumnya yang lebih berpusat pada nilai-nilai kemanusiaan. Meskipun langkah-langkah ini bertujuan menjaga stabilitas sosial dan ekonomi domestik, tantangan besar tetap muncul dalam bentuk tekanan politik, resistensi publik, serta isu kemanusiaan yang menyertai arus pengungsi. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan pengungsi Jerman tidak hanya diukur dari seberapa jauh negara mampu menekan arus pengungsi, tetapi juga kemampuan pemerintah dalam menyeimbangkan antara kepentingan keamanan nasional, integrasi sosial, dan nilai-nilai kemanusiaan yang menjadi fondasi politik.

## 1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengapa pemerintah Jerman di bawah kepemimpinan Kanselir Olaf Scholz tetap memberlakukan kebijakan pengungsi selama periode 2021—2025, walaupun hal ini menghadapi berbagai protes dan penolakan dari sebagian publik. Penelitian ini akan menelusuri faktor-faktor yang menjadi dasar keputusan pemerintah dalam melanjutkan kebijakan tersebut. Dengan pendekatan ini, penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana pemerintah Jerman menyeimbangkan antara tuntutan kemanusiaan, kepentingan nasional, dan respon terhadap penolakan publik melalui mekanisme kebijakan yang progresif. Dengan demikian dapat dirumuskan suatu masalah utama yang diteliti, yaitu **“Mengapa Pemerintah Jerman Pada Masa Olaf Scholz Tetap Memberlakukan Kebijakan Pengungsi Meskipun Terdapat Protes dari Publik pada periode 2021—2025?”**

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah mengenai kebijakan pengungsi oleh pemerintah Jerman pada masa Olaf Scholz periode 2021—2025, penelitian ini memiliki tujuan penelitian yakni untuk:

1. Menjelaskan dinamika kebijakan pengungsi di Jerman pada masa Olaf Scholz (2021—2025)
2. Menjelaskan faktor apa saja yang menyebabkan kebijakan pengungsi pada masa Olaf Scholz tetap diberlakukan meskipun terdapat protes dari publik

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Akademis

Kontribusi terhadap kajian hubungan internasional dan kebijakan publik, khususnya dalam memahami dinamika kebijakan migrasi dan pengungsi di negara maju seperti Jerman. Serta, Menambah literatur tentang perbandingan kebijakan migrasi antar pemimpin Jerman (dari Angela Merkel ke Olaf Scholz), yang mencerminkan pergeseran paradigma dari *humanitarian approach* menuju *restrictive policy approach* yakni perubahan yang terjadi karena dorongan kepentingan nasional yang bersifat politis dan keamanan, respons publik terhadap krisis pengungsi yang terus-menerus terjadi, serta implementasi kebijakan yang baru.

### 2. Manfaat Praktis

Memberikan gambaran bagi pembuat kebijakan dan lembaga internasional tentang tantangan implementasi kebijakan migrasi yang seimbang antara aspek kemanusiaan dan keamanan nasional. Menyediakan bahan evaluasi bagi pemerintah dan pemangku kebijakan dalam merancang strategi pengelolaan pengungsi yang lebih efektif, berkelanjutan, dan berorientasi pada integrasi sosial.

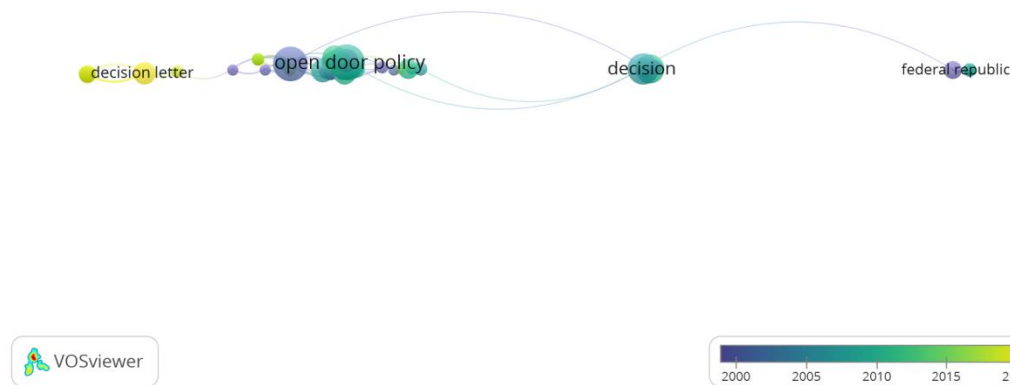
## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Penelitian Terdahulu

Pada bagian penelitian terdahulu akan membahas berbagai kajian dan literatur mengenai kebijakan pengungsi yang diterapkan oleh Pemerintah Jerman pada masa Olaf Scholz (2021—2025). Fokus utama dari studi ini adalah terkait kebijakan progresif dan respons pemerintah Jerman terhadap arus pengungsi serta dinamika kebijakan yang masih mempertahankan keterbukaan terhadap pengungsi, meskipun menghadapi protes dan kritik dari publik. Literatur yang dikaji mencakup berbagai aspek, termasuk perubahan regulasi keimigrasian, kebijakan perlindungan sementara, dan langkah-langkah yang diambil untuk mempermudah proses kewarganegaraan pengungsi di Jerman. Penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa kebijakan tersebut didasarkan pada pendekatan yang lebih terbuka, walaupun mendapatkan banyak protes dan perlawanan dari masyarakat. Melalui kajian ini, diharapkan dapat memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai bagaimana pemerintah Jerman dapat menyeimbangkan antara komitmen kemanusiaan dan tuntutan keamanan dalam kebijakan pengungsi pada masa Olaf Scholz.

Untuk menunjukkan kebaruan dari penelitian ini, penulis melakukan pemetaan pada penelitian, yakni proses sistematis yang bertujuan untuk menggambarkan secara rinci tahapan penelitian, hubungan antar konsep, serta evaluasi perkembangan pengetahuan dalam suatu bidang kajian tertentu. Melalui pemetaan ini, peneliti dapat memperoleh gambaran komprehensif mengenai penelitian-penelitian terdahulu, mengidentifikasi tren yang sedang berkembang, sekaligus menemukan celah penelitian yang dapat dikembangkan di masa mendatang. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan enam kata kunci utama, yaitu *refugees*, *foreign policy*, *open door*, Olaf Scholz, Angela Merkel, dan AfD. Tiga kata kunci pertama

berfokus pada fenomena dan kebijakan yang berkaitan langsung dengan isu pengungsi, sedangkan tiga kata kunci terakhir merepresentasikan aktor-aktor yang berperan penting dalam dinamika kebijakan tersebut. Berdasarkan kata kunci tersebut, penulis berhasil mengidentifikasi lebih dari seratus karya ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Untuk menunjang proses pemetaan, perangkat lunak *Publish or Perish* digunakan guna menelusuri literatur akademik yang relevan, sedangkan *VOSviewer* dimanfaatkan untuk memvisualisasikan hasil pemetaan dalam bentuk jaringan keterkaitan antar konsep dan peneliti. Hasil dari proses ini dapat dilihat pada Gambar 2.1, Gambar 2.2, dan Gambar 2.3.

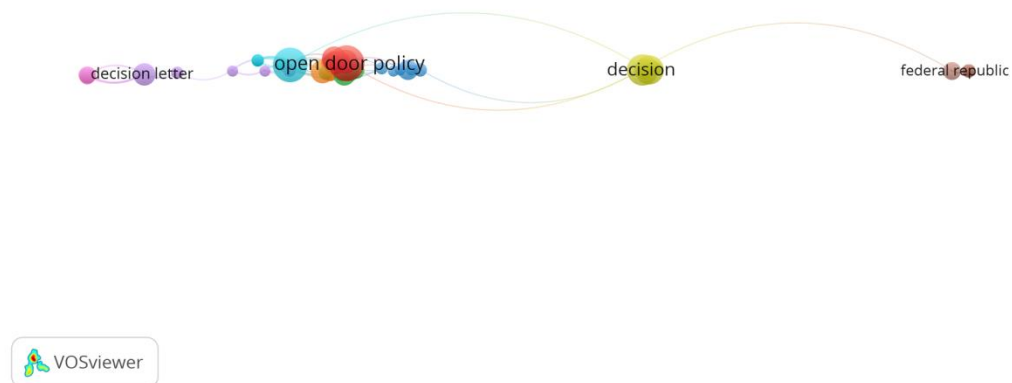


**Gambar 2.1 Hasil Pemetaan *VOSViewer Overlay***

Sumber: Diolah oleh peneliti untuk keperluan penelitian

Hasil pemetaan *Overlay Visualization* memberikan dimensi temporal yang memperlihatkan perkembangan penelitian dari waktu ke waktu. Warna-warna pada visualisasi menggambarkan kronologi kemunculan tema penelitian, yakni warna biru merepresentasikan periode awal (sekitar tahun 2000—2010), sementara warna kuning menunjukkan topik yang lebih baru (sekitar 2015—2020). Berdasarkan peta tersebut, istilah “*federal republic*” dan “*decision*” muncul lebih awal, menandakan fokus awal penelitian pada aspek struktural dan politik institusional Jerman.

Sebaliknya, istilah “*open door policy*” dan “*decision letter*” muncul dalam periode yang lebih baru, khususnya setelah meningkatnya arus pengungsi pada tahun 2015 dan puncaknya pasca invasi Rusia ke Ukraina pada tahun 2022. Interpretasi ini mengindikasikan adanya pergeseran fokus penelitian dari kajian teoretis tentang struktur negara menuju kajian praktis mengenai kebijakan dan respons politik terhadap krisis kemanusiaan. Dengan demikian, *Overlay Visualization* memperlihatkan bahwa perhatian akademik global terhadap kebijakan pengungsi Jerman meningkat secara signifikan seiring perubahan kondisi geopolitik dan kemunculan krisis migrasi di Eropa.

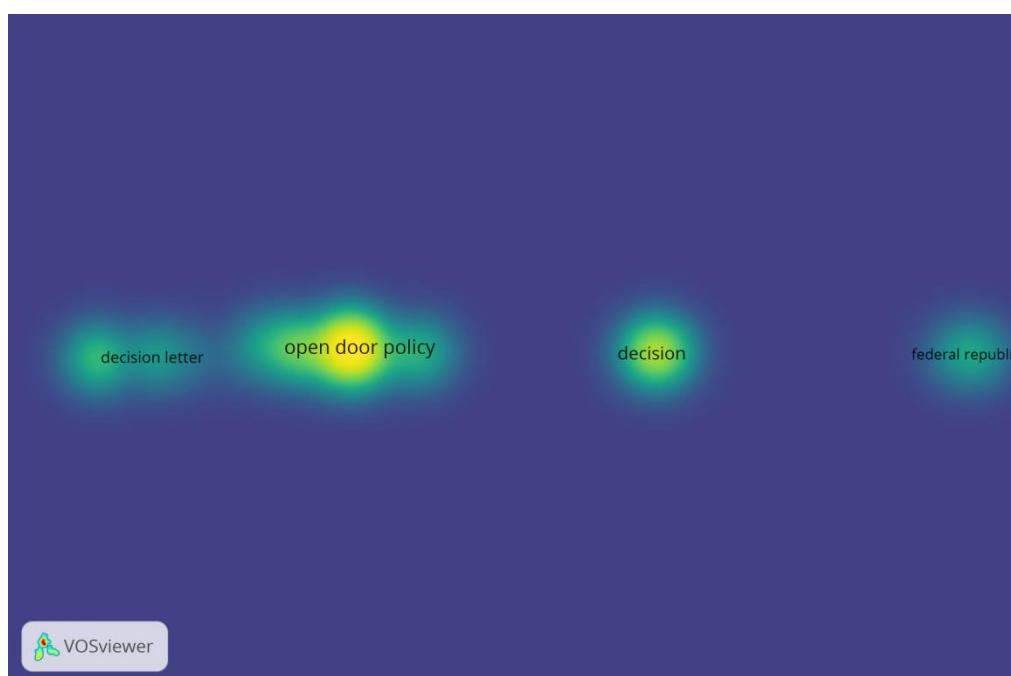


**Gambar 2. 2 Hasil Pemetaan VOSViewer Network**

Sumber: Diolah oleh peneliti untuk keperluan penelitian

Hasil pemetaan *Network Visualization* menunjukkan bahwa istilah “*open door policy*” menjadi simpul utama (*central node*) dengan koneksi yang kuat terhadap kata kunci “*decision*” dan “*federal republic*”. Hal ini mengindikasikan bahwa mayoritas penelitian terdahulu menempatkan *open-door policy* sebagai pusat analisis dalam memahami kebijakan migrasi dan pengungsi di Jerman. Sementara itu, istilah “*decision letter*” muncul sebagai simpul pendukung yang merepresentasikan aspek administratif dan hukum dari proses pengambilan

keputusan pemerintah. Keterkaitan antar node memperlihatkan hubungan tematik yang kuat antara struktur politik federal Jerman dan kebijakan pintu terbuka yang diterapkan, terutama setelah krisis pengungsi tahun 2015. Dalam konteks ini, jaringan konseptual tersebut mencerminkan bahwa kebijakan pengungsi Jerman dipahami bukan hanya sebagai kebijakan humaniter, melainkan sebagai hasil interaksi kompleks antara keputusan politik, kerangka hukum, dan struktur pemerintahan federal. Dengan demikian, visualisasi ini menegaskan posisi *open-door policy* sebagai kebijakan strategis yang menjadi landasan dalam pendekatan Jerman terhadap isu migrasi global.



**Gambar 2. 3 Hasil Pemetaan VOSViewer Density**

Sumber: Diolah oleh peneliti untuk keperluan penelitian

Sementara itu, hasil *Density Visualization* memperkuat interpretasi sebelumnya dengan menunjukkan intensitas penelitian berdasarkan frekuensi kemunculan istilah kunci. Warna paling terang (kuning cerah) tampak pada istilah “*open door policy*”, yang menandakan bahwa topik ini merupakan pusat konsentrasi tertinggi dalam literatur terkait. Istilah “*decision*” dan “*decision letter*” muncul dalam warna hijau, menunjukkan tingkat pembahasan yang cukup signifikan namun tidak

sepadat kajian utama tentang *open-door policy*. Adapun “*federal republic*” memiliki intensitas yang lebih rendah, menandakan bahwa pembahasan mengenai konteks kelembagaan Jerman berperan sebagai kerangka pendukung dalam analisis kebijakan pengungsi. *Density Visualization* ini menunjukkan bahwa penelitian-penelitian tentang kebijakan migrasi Jerman secara dominan berfokus pada kebijakan keterbukaan pintu (*open-door policy*) dan dinamika pengambilan keputusan politik yang mendasarinya. Oleh karena itu, *density map* menjadi bukti empiris bahwa tema utama penelitian terkait kebijakan pengungsi Jerman terpusat pada aspek kebijakan publik yang terbuka, progresif, dan humaniter.

Ketiga hasil pemetaan tersebut secara menyeluruh menggambarkan bahwa kajian akademik mengenai kebijakan pengungsi di Jerman telah mengalami perkembangan tematik yang cukup signifikan. Jika pada awalnya penelitian berfokus pada struktur federal dan aspek administratif dalam pengambilan keputusan, kini perhatian ilmiah lebih banyak diarahkan pada analisis empiris terkait kebijakan pintu terbuka (*open-door policy*) serta dinamika respon politik terhadap krisis migrasi. Hubungan antarkonsep dalam hasil pemetaan juga menunjukkan adanya keterkaitan langsung antara *decision-making process* dan *open-door policy* sebagai representasi nyata dari kebijakan pemerintah Jerman di bawah kepemimpinan Olaf Scholz. Dalam konteks penelitian ini, hasil pemetaan bibliometrik berfungsi untuk memperkuat landasan teoritis sekaligus menegaskan adanya *research gap* antara studi-studi sebelumnya yang berfokus pada era kepemimpinan Angela Merkel dan kajian kontemporer yang menelaah kebijakan pengungsi di masa Olaf Scholz. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis secara lebih mendalam bagaimana proses pengambilan keputusan pemerintah Jerman saat ini membentuk arah kebijakan migrasi serta memengaruhi pola penerimaan pengungsi internasional. Agar mampu mendalami penelitian ini, peneliti mengkaji berbagai literatur yang relevan dan sesuai dengan fokus penelitian ini. Sumber-sumber tersebut digunakan sebagai upaya untuk memperdalam pemahaman serta menyediakan landasan teoritis yang menjadi pendukung dalam penelitian ini.

Penelitian pertama, yaitu ditulis oleh Mehmet Ozyurek (2025) yang berjudul "*Biopolitics, Legal Reforms, and Migration Governance: The Case of Scholz's*

*Germany*" mengkaji terkait bagaimana pemerintahan di masa Olaf Scholz dalam mengelola migrasi melalui kombinasi dari reformasi hukum, pendekatan biopolitik, dan penguatan sistem tata kelola negara. Penelitian ini menggunakan analisis kebijakan dan pendekatan *governance* yang membahas terkait perubahan regulasi seperti memperketat kontrol administratif, mempercepat proses deportasi, serta penataan ulang sistem migrasi untuk merespons banyaknya dari tekanan publik dan politik (Ozyurek, 2025). Adapun temuan utama dari penelitian ini yaitu menunjukkan jika meskipun terdapat sentimen publik yang semakin kritis terhadap pengungsi, namun pemerintah Jerman tetap mempertahankan komitmen normatif dan hukum terhadap perlindungan sesuai dengan prinsip hak asasi manusia dan struktur tata kelola Uni Eropa. Kontribusi penelitian ini pada skripsi yaitu dapat menyediakan kerangka kebijakan kontemporer pada masa kepemimpinan Olaf Scholz yang akan menjelaskan keberlanjutan kebijakan pengungsi walaupun menghadapi protes dari publik.

Penelitian kedua yang berjudul "*How regional attitudes towards immigration shape the chance to obtain asylum: Evidence from Germany*" yang diteliti oleh Lidwina Gundacker, Yuliya Kosyakove, dan Gerald Schneider (2025) membahas mengenai bagaimana preferensi politik dan respons publik pada tingkat regional yang memengaruhi peluang pencari suaka untuk dapat memperoleh status perlindungan. Penelitian ini berfokus pada variasi keputusan suaka antar daerah di Jerman tahun 2015 sampai 2017 (Gundacker et al., 2024). Adapun relevansi penelitian ini dengan skripsi yang ditulis yaitu dapat memberikan bukti jika resistensi publik memang kuat dan mempunyai dampak nyata terhadap implementasi, namun kebijakan nasional tetap dipertahankan karena terdapat sistem administrasi negara yang berada dalam kerangka hukum federal yang mengutamakan pentingnya perlindungan. Penelitian ini akan membantu untuk menjelaskan mengapa ada protes publik, mengapa keputusan kebijakan nasional tidak dapat berubah dalam waktu yang cepat, sehingga bisa memperkuat argumen terkait stabilitas komitmen Jerman terhadap pengungsi (Gundacker et al., 2024).

Penelitian ketiga, yaitu penelitian yang berjudul "*Societalized Politics in the German Civil Sphere: The 2015 "Refugee Crisis" and Post-Potsdam Civil Backlash*" yang ditulis oleh Jason L. Mast dan Daniel Suber (2024) membahas

mengenai bagaimana krisis pengungsi serta dinamika politik setelahnya yang kemudian membentuk perdebatan identitas serta demokrasi di negara Jerman. Pada penelitian ini menggunakan pendekatan *Civil Sphere Theory* dan *Societalization Theory*, peneliti menjelaskan jika isu pengungsi bukan hanya dipahami sebagai persoalan administratif, namun juga dipandang sebagai persoalan krisis simbolik yang kemudian menjadi penentang nilai-nilai dasar masyarakat domestic (Mast & Šuber, 2025). Dengan menggunakan analisis kualitatif terhadap media, reaksi publik, pidato politik, dan perdebatan parlemen, tulisan ini menunjukkan jika masyarakat Jerman terbelah menjadi dua kelompok yakni kelompok yang menekankan pentingnya nilai kemanusiaan, universalistik, serta demokrasi, dan kelompok yang menilai terkait identitas, etnis, serta budaya sebagai dasar kelayakan untuk dapat diterima pada masyarakat. Temuan penting dalam penelitian ini yaitu dalam hal ini partai sayap kanan Jerman AfD memperoleh kesempatan untuk dapat bangkit karena dapat membentuk agenda anti-imigran, sedangkan kelompok pro demokrasi memperkuat nilai kemanusiaan untuk melawan narasi dari sayap kanan (Mast & Šuber, 2025). Penelitian ini relevan digunakan oleh penulis skripsi untuk menjelaskan mengapa pemerintah Jerman pada masa Olaf Scholz tetap memberlakukan dan mempertahankan kebijakan pengungsi meskipun menghadapi protes publik. Maka dari itu, penelitian ini digunakan untuk memberikan fondasi teoritis dan konteks historis bagi skripsi penulis.

Penelitian keempat, yaitu penelitian yang berjudul “*Political Consequences of The Refugee Crisis-The Case Of Germany*” yang ditulis oleh Marianna Dudasova (2016) membahas mengenai dinamika politik serta opini publik negara Jerman selama krisis pengungsi Eropa pada tahun 2014-2016. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif karena dilihat dari berbagai grafik elektoral, serta data dukungan dari partai seperti CDU, SPD, dan yang terutama kenaikan tajam AfD sebagai reaksi terhadap kebijakan *Open Door* oleh Angela Merkel (Dudášová, 2016). Adapun fokus utama dari tulisan ini yaitu terkait perubahan preferensi politik dan persepsi publik terhadap kebijakan pengungsi di Jerman, terkhusus ketika jumlah pencari suaka meningkat serta terdapat tekanan sosial-politik yang semakin besar. Pada penelitian ini juga menyoroti adanya perbedaan sikap publik antar negara bagian, terutama antara wilayah Barat dan wilayah Timur, yang dapat

dilihat dari tingkat dukungan yang berbeda terhadap partai sayap kanan yakni AfD yang merupakan partai anti-imigrasi (Dudášová, 2016). Temuan utama dari penelitian ini menunjukkan jika meskipun ada resistensi dari publik, protes sosial, serta peningkatan dukungan terhadap partai populis, namun pemerintah Jerman di masa Angela Merkel tetap mempertahankan kebijakan pengungsi karena beberapa faktor yakni: komitmen moral, tekanan dari Uni Eropa, serta struktur kebijakan migrasi yang tidak dapat mudah diubah dalam jangka waktu yang singkat. Penelitian ini memiliki relevansi terhadap penulisan skripsi ini karena penelitian ini menyediakan landasan historis mengenai bagaimana protes dari publik dan dinamika opini dari masyarakat tidak dapat langsung mengubah arah kebijakan pengungsi oleh pemerintah. Walaupun tulisan ini mengkaji mengenai kebijakan pengungsi di era Angela Merkel, namun tetap relevan digunakan untuk memahami bagaimana posisi pemerintahan di era Olaf Scholz karena dapat memberikan kerangka empiris dan teoritis mengenai relasi antara kebijakan pemerintah dan fluktuasi opini publik, dan menjelaskan mengapa pemerintah Jerman tetap mempertahankan komitmen terhadap pengungsi walaupun mendapatkan protes dari publik.

Penelitian kelima, yaitu ditulis oleh Huiyi Tian (2023) yang berjudul “*The Foreign Policy Transition of the German Scholz Government in the Context of the Russian-Ukrainian Conflict and Its Causes*” membahas mengenai transformasi kebijakan luar negeri Jerman pada masa Kanselir Olaf Scholz setelah terjadinya perang Rusia-Ukraina. Pada penelitian ini menggunakan pendekatan analitis dalam kerangka *Foreign Policy Analysis* (FPA) dengan model analitis perubahan kebijakan luar negeri Jakob Gustavsson yang mementingkan empat faktor utama yakni faktor internasional, faktor domestik, faktor pembuat kebijakan, serta faktor stimulasi krisis (Tian, 2023). Pendekatan ini bersifat kualitatif deskriptif dengan melakukan analisis struktur politik, ekonomi, serta persepsi dalam pengambilan keputusan yang digunakan untuk penentu perubahan kebijakan. Fokus pada penelitian ini yaitu identifikasi terkait mengapa serta bagaimana kebijakan luar negeri mengalami perubahan. Terdapat relevansi penelitian ini dengan skripsi yang ditulis karena meskipun tulisan ini berfokus terhadap kebijakan luar negeri dan keamanan, namun secara langsung bisa menjelaskan konteks besar yang kemudian

membentuk paradigma kebijakan Olaf Scholz, termasuk bagaimana pemerintah Jerman merespons krisis internasional, dinamika domestik, serta tekanan dari publik (Tian, 2023). Kebijakan pengungsi adalah bagian penting dari kebijakan luar negeri dan keamanan Jerman, sehingga pemahaman terkait pola hidup dan perubahan kebijakan oleh Olaf Scholz dapat membantu menjawab rumusan masalah skripsi ini. Tulisan pada penelitian ini berkontribusi pada penulisan skripsi ini karena penelitian ini memberikan kerangka analitis yang dapat digunakan untuk menganalisis bagaimana kebijakan pengungsi pada masa Olaf Scholz, dan penelitian ini menegaskan bahwa pemerintahan pada masa Olaf Scholz beroperasi dalam konteks tekanan internasional, kebutuhan untuk menjaga stabilitas Eropa, dan tuntutan moral, yang nantinya akan membantu penulis skripsi dalam menjelaskan sikap Jerman yang tetap memberlakukan kebijakan pengungsi meskipun mendapatkan banyak protes dari publik (Tian, 2023).

Penelitian keenam, yaitu berjudul “*Understanding Germany’s Response to the 2015 Refugee Crisis*” ditulis oleh Maysa Abbas Ayoub (2023) yang mengkaji mengenai perbedaan antara respons awal negara Jerman yang sangat terbuka terhadap pengungsi di tahun 2015 dengan kebijakan suaka berikutnya yang justru semakin dibatasi (Ayoub, 2023). Pada tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis isi terhadap artikel surat kabar untuk dapat memahami terkait bagaimana media sebagai aktor kebijakan mampu membentuk konstruksi sosial terhadap pengungsi dan menggunakan teori *Social Construction of Target Populations* dan *Advocacy Coalition Framework* yang digunakan untuk menganalisis relasi antara persepsi publik, *framing* oleh media, serta perubahan kebijakan. Penelitian ini berfokus terhadap bagaimana kebijakan pemerintah Jerman bergeser dari *Open Door Policy* menjadi regulasi kebijakan yang lebih ketat (Ayoub, 2023). Penelitian ini relevan digunakan dalam penulisan skripsi ini karena mampu memberikan dasar teoritis mengenai bagaimana media membentuk persepsi terhadap pengungsi dan bagaimana kemudian persepsi itu dapat memengaruhi arah kebijakan negara. Penelitian ini juga membantu dalam memperkuat argumentasi bahwa respons kebijakan pemerintah Jerman bukanlah hanya ditentukan oleh dinamika politik domestik, namun juga konstruksi sosial terhadap pengungsi yang pada masa pemerintahan Olaf Scholz tetap relevan digunakan ketika Jerman

menghadapi arus pengungsi dari Ukraina, konflik baru, serta meningkatnya pendapat terkait anti imigran (Ayoub, 2023).

**Tabel 2.1 Ringkasan Penelitian Terdahulu**

No	Penulis/Tahun	Judul	Metodologi	Fokus Penelitian	Temuan Utama dan Relevansi dengan judul penelitian penulis	Kontribusi untuk skripsi
	Mehmet Oziyurek, (2025).	<i>Biopolitical Reform, Emigration Governance: The Case of Scholz Germany.</i>	Kualitatif dengan pendekatan analisis kebijakan dokumen hukum dan pernyataan resmi pemerintah.	Menganalisis bagaimana pemerintah Jerman pada masa Olaf Scholz dalam mengelola migrasi dan kebijakan pengungsi melalui prespektif biopolitik, sehingga kebijakan tidak hanya berfungsi administratif namun juga sebagai <i>instrument</i> pengaturan identitas dan populasi.	Menunjukkan meskipun terdapat sentiment publik yang semakin kritis terhadap pengungsi, namun pemerintah Jerman tetap mempertahankan komitmen normatif dan hukum terhadap perlindungan sesuai dengan prinsip HAM dan struktur tata kelola EU.	Menyediakan kerangka kebijakan kontemporer pada masa kepemimpinan Olaf Scholz yang akan menjelaskan kelanjutan kebijakan pengungsi walaupun menghadapi protes dari publik.
	Lidwina Gundacker, Yuliya Kosyakove, dan Gerald Schneider, (2025).	<i>How regional attitudes towards immigration shape the chance to obtain asylum: Evidence from Germany.</i>	Metode yang digunakan adalah kuantitatif dengan pendekatan <i>Mixed-Effect Logistic Regression</i> .	Penelitian ini berfokus pada variasi keputusan suaka antar daerah di Jerman pada tahun 2015—2017.	Menunjukkan sikap politik dan opini dari publik pada tingkat regional mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap peluang pengungsi untuk	Membantu menjelaskan mengapa ada protes publik, dan mengapa keputusan tetap diberlakukan sehingga memperkuat argumen terkait stabilitas komitmen

No	Penulis/Tahun	Judul	Metodologi	Fokus Penelitian	Temuan Utama dan Relevansi dengan judul penelitian penulis	Kontribusi untuk skripsi
					memperoleh status suaka di Jerman.	Jerman terhadap pengungsi.
	Jason L. Mast dan Daniel Suber, (2024).	<i>Societalized Politics in the German Civil Sphere: The 2015 “Refugee Crisis”</i> .	Pendekatan kualitatif berbasis teori, terkhusus <i>Civil Sphere Theory</i> dan <i>Societalization Theory</i> , digunakan untuk menganalisis hubungan politik identitas, populisme, dan respon sosial terhadap kebijakan pengungsi di Jerman (2015—2024).	Menganalisis terkait krisis pengungsi tahun 2015 di Jerman yang memicu proses polarisasi politik, munculnya populisme AfD serta perubahan dinamika wacana publik dan politik sampai periode setelah tahun 2024.	Krisis pengungsi tahun 2015 bukan hanya kebijakan migrasi namun mampu membentuk pergeseran pada struktur politik, wacana publik, serta identitas nasional Jerman.	Mampu menjelaskan mengapa kebijakan pengungsi pada masa Olaf scholz tetap diberlakukan meskipun menghadapi protes publik dengan menggunakan fondasi teoritis dan konteks historis.
	Ostrand, (2015).	<i>Political Consequences of The Refugee Crisis-The Case of Germany</i> .	Pendekatan kuantitatif deskriptif dengan grafik elektoral serta data dukungan dari partai seperti CDU, SPD, dan kenaikan tajam AfD sebagai reaksi terhadap kebijakan <i>Open Door</i> oleh Angela Merkel.	Menyoroti adanya perbedaan sikap publik antar negara bagian yakni wilayah barat dan timur dilihat dari tingkat hubungan yang berbeda terhadap partai AfD.	Menunjukkan meskipun ada resistensi dari publik, protes sosial, serta meningkatnya dukungan terhadap partai populis namun Angela Merkel tetap mempertahankan kebijakan pengungsi karena komitmen moral, tekanan dari Uni Eropa serta struktur	Untuk memahami posisi pemerintahan Olaf Scholz karena dapat memberikan kerangka empiris dan teoritis mengenai relasi antara kebijakan pemerintahan dan fluktuasi opini publik.

No	Penulis/Tahun	Judul	Metodologi	Fokus Penelitian	Temuan Utama dan Relevansi dengan judul penelitian penulis	Kontribusi untuk skripsi
					kebijakan migrasi yang sulit untuk diubah.	
	Huiyi Tian, (2023).	<i>The Foreign Policy Transition of the German Scholz Government in the Context of the Russian-Ukrainian Conflict and Its Causes.</i>	Pendekatan ini bersifat kualitatif deskriptif dengan melakukan analisis struktur politik, ekonomi, serta persepsi dalam pengambilan keputusan yang digunakan untuk penentu perubahan kebijakan.	Identifikasi terkait mengapa serta bagaimana kebijakan luar negeri mengalami perubahan.	Menjelaskan konteks besar yang kemudian membentuk paradigma kebijakan Olaf Scholz, termasuk bagaimana pemerintah Jerman merespons krisis internasional, dinamika domestik, serta tekanan dari publik.	memberikan kerangka analitis yang digunakan untuk menganalisis bagaimana kebijakan pengungsi pada masa Olaf Scholz dan penelitian ini menegaskan jika pemerintahan di masa Olaf Scholz beroperasi pada konteks tekanan internasional, kebutuhan dalam menjaga stabilitas Eropa, tuntutan moral, yang nantinya akan membantu penulis skripsi dalam menjelaskan sikap Jerman yang tetap memberlakukan kebijakan pengungsi meskipun mendapatkan banyak protes dari publik.

No	Penulis/Tahun	Judul	Metodologi	Fokus Penelitian	Temuan Utama dan Relevansi dengan judul penelitian penulis	Kontribusi untuk skripsi
	Maysa Abbas Ayoub, (2023).	<i>Understanding Germany's Response to the 2015 Refugee Crisis.</i>	Pendekatan kualitatif dengan analisis isi terhadap artikel surat kabar untuk memahami bagaimana media sebagai aktor kebijakan membentuk konstruksi sosial terhadap pengungsi dan menggunakan teori <i>Social Construction of Target Populations</i> dan <i>Advocacy Coalition Framework</i> untuk menganalisis relasi antara persepsi publik, <i>framing</i> oleh media, serta perubahan kebijakan.	Bagaimana kebijakan pemerintah Jerman bergeser dari <i>Open Door Policy</i> menjadi regulasi kebijakan yang lebih ketat.	Memberikan dasar teoritis mengenai bagaimana media membentuk persepsi terhadap pengungsi dan bagaimana kemudian persepsi itu dapat memengaruhi arah kebijakan negara.	Memperkuat argumentasi bahwa respons kebijakan pemerintah Jerman bukan hanya ditentukan oleh dinamika politik domestik, namun juga konstruksi sosial terhadap pengungsi yang pada masa pemerintahan Olaf Scholz tetap relevan digunakan ketika Jerman menghadapi arus pengungsi dari Ukraina, konflik baru, serta meningkatnya pendapat terkait anti imigrasi terhadap adanya pengungsi dari sudut pandang konstruktivis.

## 2.2 Landasan Teoretis

### 2.2.1 *Decision Making Process Theory*

Teori *Decision Making Process* merupakan salah satu pendekatan studi Hubungan Internasional, khususnya dalam ranah *Foreign Policy Analysis* (FPA). Pendekatan ini berfokus pada bagaimana kebijakan luar negeri terbentuk melalui proses yang kompleks, melibatkan individu, kelompok, dan institusi dalam suatu negara. Berbeda dengan paradigma realisme klasik yang memandang negara sebagai aktor tunggal dan sepenuhnya rasional, teori ini menekankan bahwa pengambilan keputusan dipengaruhi oleh berbagai dinamika psikologis dan politik. Valerie Hudson (2005) menegaskan bahwa kebijakan luar negeri tidak dapat dijelaskan hanya dari kepentingan nasional, melainkan juga dari proses internal para pembuat kebijakan yang membentuk keputusan tersebut (Hudson, 2005). Dengan demikian, teori ini mengalihkan fokus analisis dari “apa keputusan yang diambil” menjadi “bagaimana keputusan itu dihasilkan.”

Akar teori *Decision-Making Process* dapat ditelusuri pada pemikiran Herbert Simon (1947) melalui konsep *bounded rationality*. Simon berargumen bahwa individu tidak pernah sepenuhnya rasional dalam mengambil keputusan karena keterbatasan informasi, waktu, serta kapasitas kognitif manusia. Oleh karena itu, keputusan yang diambil biasanya bersifat “memadai” (*satisficing*) daripada “optimal” (Simon, 1997). Pemikiran ini menjadi landasan penting bagi kajian kebijakan luar negeri modern dalam memahami mengapa keputusan politik sering kali menyimpang dari asumsi rasionalitas klasik. Perkembangan teori ini semakin matang dengan karya Graham Allison (1971) dalam bukunya *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, yang memperkenalkan tiga model utama pengambilan keputusan, yaitu *Rational Actor Model*, *Organizational Process Model*, dan *Bureaucratic Politics Model* (Allison, 1971).

Ketiga model yang dikembangkan oleh Allison memberikan landasan konseptual yang komprehensif untuk memahami proses pembuatan kebijakan luar negeri. Model pertama, *Rational Actor Model* (RAM), memandang negara sebagai satu entitas rasional yang membuat keputusan dengan tujuan memaksimalkan

keuntungan dan meminimalkan biaya. Keputusan luar negeri diasumsikan diambil melalui proses perhitungan yang rasional dengan mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan serta memilih opsi yang paling menguntungkan bagi kepentingan nasional. Dalam konteks ini, kebijakan luar negeri dipahami sebagai usaha suatu negara agar dapat memaksimalkan *national interest* serta meminimalkan risiko yang mungkin akan terjadi (Allison & Halperin, 1972). Namun, menurut Allison, pendekatan ini belum mampu menggambarkan kompleksitas pengambilan keputusan di dunia nyata. Karena itu, Allison memperkenalkan *Organizational Process Model* menekankan jika perilaku suatu negara dipengaruhi oleh struktur organisasi serta prosedur operasional standar atau *Standard Operating Procedures* (SOP) yang ada pada tata kelola pemerintahan. Dalam model ini negara dilihat bukan sebagai aktor tunggal yang rasional, namun sebagai kumpulan organisasi yang bekerja berdasarkan aturan dan pembagian tugas yang sudah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu, adapun keputusan yang dihasilkan biasanya akan bertahap, terbatas, dan selalu mengikuti pola kebijakan yang telah ada. Adanya keterbatasan kapasitas organisasi serta ketergantungan pada SOP menjadikan respons negara terhadap dinamika global kurang fleksibel dan lebih administratif. Model ini menegaskan jika kebijakan luar negeri tidak selalu berdasarkan perhitungan hasil rasional optimal, namun juga merupakan refleksi dari bagaimana organisasi pemerintah melaksanakan aturan yang telah tersistematisasi (Allison, 1971; Allison & Zelikow, 1999).

Selanjutnya, *Bureaucratic Politics Model* menyoroti bahwa kebijakan luar negeri adalah hasil dari interaksi politik yang kompleks antaraktor pada pemerintahan, yang masing-masing aktornya mempunyai kepentingan serta sumber kekuasaan yang berbeda. Pada model ini, keputusan bukan hanya diperoleh semata-mata berdasarkan SOP atau struktur organisasi, namun melalui proses tawar-menawar, negosiasi, dan kompromi antar elit birokrasi dan politik. Graham T. Allison menjelaskan bahwa posisi kebijakan seorang aktor sangat dipengaruhi oleh jabatan dan kepentingan institusionalnya dan karena itu, kebijakan luar negeri bukanlah gambaran kepentingan nasional yang tunggal dan objektif, namun adalah hasil dari kontestasi kepentingan antar lembaga seperti kementerian luar negeri, militer, maupun aktor politik lainnya. Model ini juga menekankan pentingnya

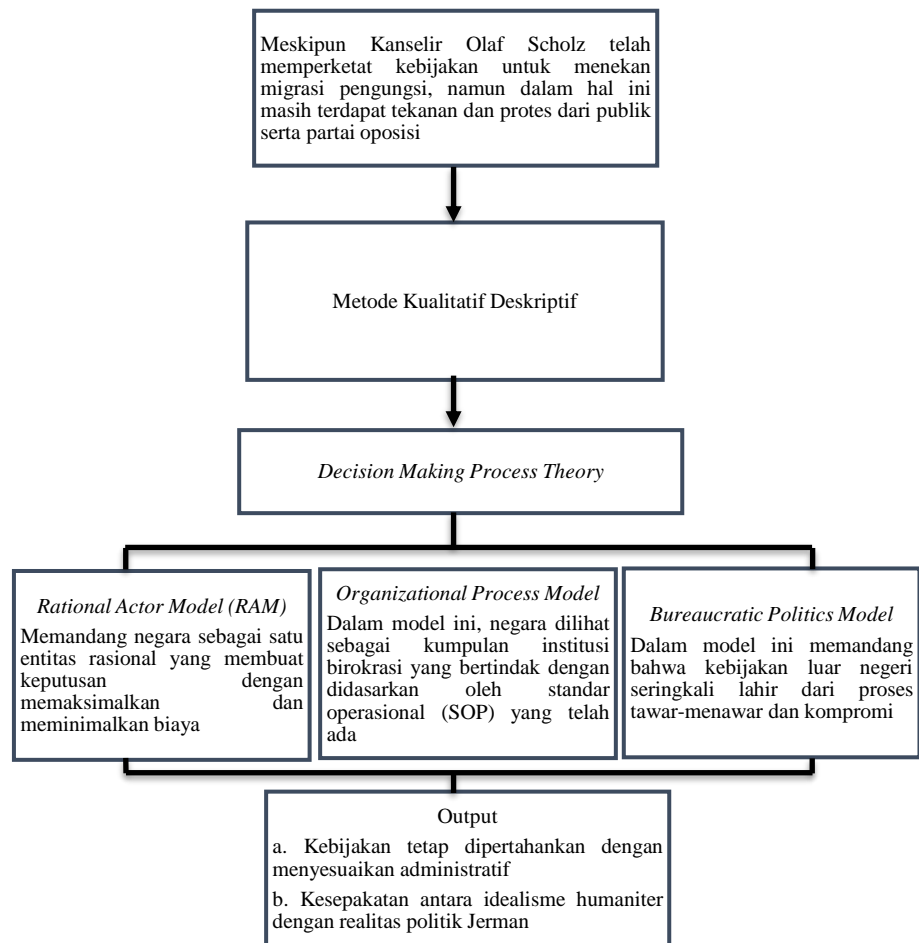
dinamika politik domestik, distribusi kekuasaan, serta hubungan antar individu pada proses pengambilan keputusan. Maka dari itu, sikap suatu negara di tingkat global sangat dipengaruhi oleh hasil kompromi internal yang mencerminkan keseimbangan kekuatan pada sistem pemerintahan (Allison & Halperin, 1972).

Dalam penelitian ini, teori *Decision-Making Process* digunakan untuk menganalisis kebijakan pengungsi Jerman di bawah kepemimpinan Olaf Scholz. Kebijakan tersebut tidak muncul dari satu keputusan rasional semata, melainkan merupakan hasil dari interaksi kompleks antara berbagai aktor politik, struktur birokrasi, dan dinamika opini publik. Tekanan yang muncul dari partai-partai koalisi seperti SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), FDP (*Freie Demokratische Partei*), dan Partai Hijau, serta oposisi yang kuat dari AfD, membentuk arena negosiasi yang mencerminkan model *bureaucratic politics* sebagaimana dijelaskan oleh Allison. Melalui kerangka teori ini, penelitian dapat menelusuri pengaruh faktor politik domestik, tekanan eksternal dari Uni Eropa, serta persepsi kepemimpinan dalam membentuk arah kebijakan pengungsi Jerman pada masa Olaf Scholz (Altay et al., 2025; Helms, 2025).

### **2.3 Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran pada penelitian ini dibentuk untuk dapat menghubungkan teori *Decision Making Process* dengan fenomena perubahan kebijakan pengungsi oleh pemerintah Jerman dari masa Angela Merkel (2015—2021) yakni dengan kebijakan *Open Door* menuju kebijakan yang lebih diperketat dan terkendali pada masa Olaf Scholz (2021—2025). Teori *Decision Making Process* menekankan terkait proses pengambilan keputusan yang melibatkan *Rational Actor Model*, *Organizational Process Model*, dan *Bureaucratic Politics Model*. Pada konteks kebijakan pengungsi, fenomena perubahan kebijakan tersebut bisa didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan oleh pemerintah Jerman yang mempertimbangkan dinamika politik, ekonomi, dan sosial, serta mempertimbangkan terkait respon publik yang muncul.

Dengan menggunakan teori *Decision Making Process*, pada penelitian ini akan menjelaskan bagaimana pemerintah Jerman pada masa Olaf Scholz menghadapi tantangan kebijakan pengungsi di tengah respons protes dari publik dan bagaimana keputusan terkait kebijakan pengungsi tersebut tetap bisa diterapkan dengan mempertimbangkan kompleksitas situasi. Arah analisis dari penelitian ini akan berfokus terhadap proses pengambilan keputusan rasional pemerintah, termasuk identifikasi masalah migrasi, evaluasi alternatif kebijakan, dan keputusan untuk dapat mempertahankan kebijakan pengungsi dengan perubahan yang lebih diperketat dan terkendali, serta tetap memberlakukan kebijakan tersebut terhadap dinamika sosial-politik di Jerman. Pada pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang komprehensif terhadap apa saja yang menjadi faktor-faktor di balik kebijakan pengungsi yang terus berlanjut dan diberlakukan meskipun terdapat banyak protes dari publik, dengan menggunakan proses pengambilan keputusan sebagai pusat analisis utama pada penelitian ini.



**Gambar 2. 4 Kerangka Pemikiran**

Sumber: Diolah oleh peneliti untuk keperluan penelitian

### **III. METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang disusun berdasarkan alur logika yang sistematis. Menurut Bryman dan Burgess (2012), metode kualitatif dipilih dalam penelitian sosial ketika data kuantitatif tidak mampu menggambarkan realitas secara mendalam. Pendekatan ini memandang bahwa fenomena sosial muncul dari hasil interaksi antara individu dan kelompok dalam konteks tertentu. Oleh karena itu, penelitian kualitatif lebih menekankan pada pemahaman makna melalui kata-kata, bukan melalui angka, baik dalam proses pengumpulan maupun analisis data (Bryman, 2012). Selain itu, penelitian ini bersifat eksplanatori, yakni bertujuan menjelaskan suatu kasus dengan mengaitkannya pada teori dan konsep, sehingga dapat menghasilkan penjelasan atau prediksi yang lebih komprehensif terhadap fenomena yang dikaji.

Penelitian ini termasuk kedalam penelitian kualitatif karena berfokus pada pemahaman mendalam terhadap proses, makna, serta dinamika politik di balik pengambilan keputusan kebijakan pengungsi, bukan pada pengukuran hubungan kuantitatif antarvariabel. Pendekatan ini memberikan ruang bagi peneliti untuk menelusuri bagaimana dan mengapa kebijakan pengungsi tersebut dirumuskan, faktor apa saja yang mengakibatkan kebijakan pengungsi masih tetap diberlakukan, serta menelaah peran aktor politik dan birokrasi dalam membentuk arah kebijakan selama masa pemerintahan Olaf Scholz. Sebagaimana dikemukakan oleh Creswell (2014), penelitian kualitatif digunakan untuk memahami fenomena sosial yang kompleks dari sudut pandang para pelaku dan dalam konteks lingkungan sosialnya (Creswell, 2014).

### 3.2 Fokus Penelitian

Penelitian yang berjudul "Kebijakan Pengungsi Oleh Pemerintah Jerman Pada Masa Olaf Scholz Di Tengah Protes Terhadap Kebijakan *Open Door*, 2021—2025" ini berfokus terhadap pemahaman dan analisis terkait alasan di balik keputusan Pemerintah Jerman pada masa kepemimpinan Olaf Scholz yang tetap mempertahankan kebijakan pengungsi meskipun menghadapi banyak protes dan penolakan dari sebagian masyarakat Jerman. Pada penelitian ini akan menitikberatkan terhadap dinamika proses politik, komitmen hukum internasional, pertimbangan keamanan, serta faktor nilai-nilai sosial dan kemanusiaan yang mendasari keberlanjutan kebijakan pengungsi tersebut. Penelitian ini juga berfokus terhadap tiga bagian analitis, yakni:

1. Faktor internal negara, yang terdiri dari proses pengambilan keputusan pemerintah federal, tekanan dari parlemen, peran partai politik pada koalisi pemerintahan, serta dinamika federalisme antara pemerintah pusat dan 16 negara bagian federal Jerman (Triandafyllidou, 2025).
2. Faktor eksternal, yang merupakan komitmen pemerintah Jerman terhadap rezim hukum internasional yaitu Konvensi Jenewa 1951, peraturan Uni Eropa, dan kebijakan migrasi kolektif yang menghalangi ruang gerak negara pada menarik kembali kebijakan suaka (Triandafyllidou, 2025).
3. Opini publik, yang menjadi faktor pengaruh stabilitas kebijakan melalui tekanan media, demonstrasi publik, serta narasi aktor politik populis terutama AfD (Triandafyllidou, 2025).

Melalui ketiga ranah analitis diatas, fokus penelitian ini tidak hanya mengkaji terkait isi kebijakan namun juga konteks politik, sosial, dan institusional yang kemudian membentuk alasan mengapa pemerintah Jerman tetap memberlakukan dan mempertahankan kebijakan pengungsi tersebut meskipun resistensi publik terus berkembang. Fokus pada penelitian ini didasarkan terhadap pandangan jika kebijakan publik bukan hanya sebagai keputusan administratif, namun sebagai proses kompleks yang dipengaruhi oleh norma internasional, kepentingan politik, serta legitimasi demokratis suatu Negara (Dunn, 2017). Dengan demikian, penelitian ini berusaha untuk mampu menjelaskan faktor-faktor

yang saling berkaitan serta menghasilkan keputusan kebijakan yang tampak tidak sesuai secara publik namun tampak rasional secara normatif politik, dan hukum.

### 3.3 Jenis Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode kualitatif. Sumber data penelitian kualitatif dibedakan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder (Creswell, 2014). Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka dari berbagai sumber tertulis, seperti buku, jurnal ilmiah, skripsi, media daring, serta dokumen relevan lainnya. Dalam penelitian ini, penulis memperoleh data melalui beragam sumber tertulis, termasuk buku, artikel ilmiah, laporan berita, serta dokumen resmi yang relevan. Sumber-sumber tersebut mencakup catatan, laporan daring, publikasi media massa, hingga data dari lembaga pemerintah dan organisasi internasional seperti *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), Eurostat, dan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Seluruh data tersebut berfokus pada kebijakan pengungsi yang diterapkan oleh Pemerintah Jerman selama masa kepemimpinan Olaf Scholz pada periode 2021—2025.

### 3.4 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Creswell (2012), penelitian kualitatif dapat memanfaatkan berbagai bentuk data yang diperoleh melalui pengumpulan dokumen, seperti hasil observasi, wawancara, buku, karya ilmiah, serta materi audio-visual (Creswell, 2012). Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan dua teknik pengumpulan data sekunder yaitu, studi pustaka dan analisis dokumentasi. Untuk studi pustaka penulis akan mencari data berdasarkan penelitian, jurnal, buku, atau artikel yang sudah dibuat terkait dengan kebijakan pengungsi yang diterapkan oleh Pemerintah Jerman selama masa kepemimpinan Olaf Scholz pada periode 2021—2025. Selain itu penulis akan mencari terkait dengan buku, jurnal, dan artikel yang membahas teori *Descision Making Process* yang menghubungkan pengaruh faktor politik domestik, tekanan eksternal dalam membentuk arah kebijakan pengungsi Jerman pada masa Olaf Scholz. Sedangkan analisis dokumentasi akan penulis lakukan

dengan mengumpulkan data dari dokumen dan *report* yang berasal dari *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), EUROSTAT (*European Statistical Office*), dan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah:

1. Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan melalui kajian terhadap berbagai sumber literatur, seperti buku, artikel ilmiah, dan publikasi akademik yang kredibel serta berkaitan dengan fokus penelitian. Pada penelitian ini, studi pustaka mencakup penelusuran dan kajian terhadap literatur yang membahas kebijakan pengungsi Jerman di bawah kepemimpinan Olaf Scholz pada periode 2021—2025, atau yang sejenis dan relevan.
2. Analisis dokumentasi, merupakan metode pengumpulan data kualitatif yang berfokus pada analisis berbagai dokumen, baik dalam bentuk tertulis maupun audio-visual, yang mampu memberikan gambaran menyeluruh mengenai objek atau subjek penelitian. Dalam penelitian ini, analisis dokumentasi dilakukan dengan menelaah arsip-arsip resmi dari lembaga pemerintahan seperti *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), serta organisasi internasional seperti *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), dan Eurostat (*European Statistical Office*) yang memiliki relevansi dengan topik penelitian.

### **3.5 Teknik Analisis Data**

Analisis data merupakan tahapan penting dalam penelitian yang berfungsi untuk memilah, mengelompokkan, dan menafsirkan data agar peneliti dapat memahami makna yang terkandung di dalamnya. Dalam penelitian kualitatif, proses analisis biasanya dilakukan sejak sebelum pengumpulan data dimulai, dengan tujuan agar penelitian tetap terarah pada fokus masalah yang ditetapkan. Pendekatan ini juga membantu peneliti dalam merumuskan masalah, membangun konsep yang relevan, serta menarik kesimpulan yang valid berdasarkan temuan penelitian. Dalam penelitian ini, seluruh data yang telah diperoleh akan dianalisis menggunakan model analisis data yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan

Saldana (2014), pada model ini membagi proses analisis ke dalam tiga tahapan utama, yaitu (Miles et al., 2014):

### 1. Kondensasi Data

Kondensasi data merupakan proses penyederhanaan dan pemusatan informasi dari data mentah yang diperoleh di lapangan. Proses ini dilakukan secara berkelanjutan selama tahap pengumpulan data, dengan cara memilih, memfokuskan, menyaring, serta menyusun kembali data agar lebih terstruktur. Tahapan ini membantu peneliti untuk menajamkan fokus penelitian dan memastikan hanya data yang relevan yang dipertahankan untuk analisis lebih lanjut.

### 2. Penyajian Data

Penyajian data adalah tahap pengorganisasian informasi secara sistematis agar lebih mudah untuk dipahami dan dianalisis. Melalui proses ini, data yang telah dikondensasi akan disusun dalam bentuk visual seperti tabel, matriks, grafik, atau bagan untuk mempermudah interpretasi. Penyajian data tidak hanya membantu peneliti melihat pola dan hubungan antarvariabel, tetapi juga memfasilitasi penarikan kesimpulan yang logis dan valid berdasarkan temuan lapangan.

### 3. Proses Penarikan Kesimpulan

Tahap penarikan kesimpulan dilakukan dengan menginterpretasikan data yang telah disusun secara deskriptif dan naratif. Proses ini bertujuan untuk mengidentifikasi makna dari hasil penelitian serta menjawab pertanyaan penelitian secara sistematis. Dalam konteks penelitian ini, kesimpulan akan disajikan dalam bagian hasil dan pembahasan untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai temuan penelitian.

## V. PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan keseluruhan analisis yang menggunakan tiga model dalam kerangka *Decision-Making Process* Graham Allison, yaitu *Rational Actor Model*, *Organizational Process Model*, dan *Bureaucratic Politics Model*, bisa diperoleh kesimpulan bahwa keberlanjutan terkait kebijakan pengungsi Jerman pada masa kepemimpinan Olaf Scholz (2021—2025) di tengah protes publik merupakan hasil dari interaksi kompleks yang dilakukan dengan mempertimbangkan keterikatan institusional serta dinamika politik domestik dan internasional. Pada *Rational Actor Model* dapat dilihat jika pemerintah Jerman diposisikan sebagai aktor rasional yang mempertimbangkan tujuan nasional serta melakukan pertimbangan biaya dan manfaat sebelum mengambil keputusan kebijakan. Pada analisis menggunakan model ini menunjukkan jika pemerintah menilai kebijakan pengungsi tetap memberikan keuntungan strategis jangka panjang, seperti pemenuhan kewajiban hukum internasional, menjaga reputasi sebagai negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan mampu mempertahankan peran kepemimpinan Jerman dalam tata kelola migrasi di tingkat Uni Eropa. Selain itu, dari aspek ekonomi dan demografis, kebijakan pengungsi juga dilihat sebagai bagian dari strategi jangka panjang untuk mengatasi penuaan populasi pekerja Jerman dan kekurangan tenaga kerja, yang dinilai hal ini bisa memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi apabila didukung oleh kebijakan integrasi yang efektif (OECD, 2024) (Milhaupt, 2020b). Maka demikian, walaupun terdapat biaya fiskal dan tekanan politik domestik, namun pemerintah Jerman secara rasional menilai jika terdapat manfaat jangka panjang kebijakan tersebut lebih besar jika dibandingkan biaya yang ditimbulkan.

Kemudian dalam *Organizational Process Model*, dapat dilihat jika keberlanjutan kebijakan pengungsi oleh pemerintah Jerman tidak dapat dilepaskan dari faktor struktural dan prosedural yang melekat dalam sistem birokrasi Jerman. Kebijakan pengungsi telah terstruktur dalam berbagai lembaga dan mekanisme

administratif, seperti prosedur penerimaan, registrasi, serta integrasi pengungsi yang dilakukan oleh lembaga negara dan pemerintah daerah (*Länder*). Adanya penggunaan *Standard Operating Procedures* (SOP) ini menghasilkan kecenderungan untuk tetap mempertahankan kebijakan pengungsi yang telah berjalan, karena perubahan kebijakan secara drastis akan menimbulkan biaya administratif yang tinggi serta risiko ketidakefisienan pada pengimplementasiannya. Keterlibatan Jerman dalam kerangka kebijakan migrasi Uni Eropa juga memperkuat keterikatan institusional yang kemudian membatasi fleksibilitas pemerintah dalam mengubah kebijakan secara sepihak. Kebijakan migrasi di negara-negara Eropa sangat dipengaruhi oleh kapasitas institusional dan rutinitas birokrasi yang telah terbentuk, sehingga perubahan kebijakan cenderung bersifat inkremental daripada radikal (Ryan et al., 2008) Buhr, 2015). Maka disimpulkan jika dilihat dari sudut pandang organisasi, kebijakan pengungsi tetap dipertahankan oleh pemerintah Jerman karena adanya inersia birokrasi (kecenderungan mempertahankan prosedur lama) serta kebutuhan untuk tetap menjaga keutuhan stabilitas dan konsistensi dalam implementasi kebijakan.

Selanjutnya, *Bureaucratic Politics Model* melihat jika kebijakan pengungsi merupakan hasil dari proses negosiasi dan kompromi antar aktor politik dan birokrasi yang mempunyai tujuan dan kepentingan yang berbeda. Dinamika internal koalisi pemerintahan yang terdiri dari berbagai partai dengan preferensi kebijakan yang tidak selalu sejalan dapat membentuk konflik kepentingan dalam proses pengambilan keputusan. Di satu sisi, terdapat aktor yang lebih mengedepankan pendekatan kemanusiaan dan komitmen internasional, sementara di sisi yang lain terdapat aktor yang lebih fokus dan responsif terhadap tekanan domestik dan kepentingan politik elektoral. Adanya tekanan dari aktor eksternal seperti partai oposisi dan meningkatnya dukungan terhadap kelompok populis yang menolak kebijakan pengungsi juga memperkuat kompleksitas dinamika politik domestik. Peningkatan arus pengungsi di Eropa kerap berhubungan dengan adanya peningkatan tekanan politik domestik dan dukungan terhadap partai anti-imigrasi, yang kemudian memengaruhi proses kebijakan (Milhaupt, 2020). Meskipun begitu, dalam kerangka *Bureaucratic Politics Model*, tekanan yang ada tersebut tidak dapat secara langsung menjadi penentu dari hasil kebijakan, namun sekedar menjadi

bagian dari proses *bargaining* yang menghasilkan kompromi politik. Dalam hal ini, kebijakan yang diperoleh menggambarkan bahwa terdapat keseimbangan kekuatan antaraktor, di mana aktor yang mendukung keberlanjutan kebijakan pengungsi mempunyai posisi tawar yang cukup kuat untuk tetap mempertahankan kebijakan pengungsi tersebut, walaupun menghadapi penyesuaian dalam bentuk pengetatan regulasi dan peningkatan kontrol migrasi.

Dengan menggunakan analisis ketiga model tersebut, dapat disimpulkan jika alasan utama pemerintah Jerman tetap mempertahankan kebijakan pengungsi meskipun menghadapi banyak protes publik adalah karena adanya kombinasi antara perhitungan rasional terhadap kepentingan nasional, keterikatan struktural dalam sistem birokrasi, serta hasil kompromi politik antaraktor yang mempunyai tujuan dan kepentingan yang berbeda. Ketiga faktor ini sejatinya tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus saling berinteraksi dalam membentuk keputusan kebijakan. Pada situasi ini, tekanan yang diperoleh dari publik tidak diabaikan, namun juga tidak cukup kuat untuk dapat mengubah kebijakan secara fundamental karena harus bersaing dengan kepentingan strategis negara dan keterbatasan institusional yang ada. Oleh karena itu, kebijakan pengungsi yang dipertahankan oleh pemerintah Jerman pada masa kepemimpinan Olaf Scholz menjelaskan jika keputusan yang bersifat multidimensional, yang tidak hanya didasarkan pada rasionalitas ekonomi atau politik semata, namun juga tentunya dipengaruhi oleh struktur organisasi dan dinamika kekuasaan dalam sistem politik.

## **5.2 Saran dan Rekomendasi**

Berdasarkan hasil penelitian terkait kebijakan pengungsi oleh pemerintah Jerman pada masa pemerintahan Olaf Scholz periode 2021—2025 di tengah protes terhadap kebijakan *open door*, terdapat beberapa saran yang dapat diajukan baik pada konteks akademis maupun praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Secara akademis, penelitian ini menunjukkan jika penggunaan kerangka *decision-making process* dengan tiga model Graham Allison dapat memberikan pemahaman yang komprehensif terkait kompleksitas kebijakan publik, terkhusus pada isu migrasi dan pengungsi. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan agar lebih fokus terhadap mengembangkan analisis dengan mengombinasikan

pendekatan ini dengan teori lain, seperti penggunaan teori *public opinion*, *securitization*, atau *multi-level governance*, agar dapat memperkaya perspektif dalam memahami hubungan antara tekanan publik, dinamika politik, dan kebijakan negara. Penelitian selanjutnya juga dapat memperluas cakupan kajian dengan melakukan studi komparatif antar negara di Uni Eropa, sehingga dapat mengidentifikasi bagaimana perbedaan respon kebijakan terhadap krisis pengungsi serta faktor-faktor apa saja yang dapat memengaruhinya.

2. Pada konteks praktis, Jerman disarankan agar terus mengembangkan dan meningkatkan efektivitas kebijakan integrasi pengungsi, terkhusus dalam bidang pendidikan, pelatihan kerja, dan akses terhadap pasar tenaga kerja, sehingga manfaat jangka panjang dari kebijakan pengungsi tersebut dapat lebih optimal dan dirasakan secara luas oleh masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah juga perlu memperkuat strategi komunikasi publik yang transparan dan berbasis data, agar dapat mengurangi kesenjangan persepsi antara kebijakan pemerintah dan pandangan masyarakat, serta meminimalisir akan terjadinya disinformasi yang dapat memperkuat resistensi sosial terhadap kebijakan pengungsi. Peningkatan komunikasi ini juga sangat penting agar meningkatkan legitimasi kebijakan di mata publik.

Pemerintah juga disarankan untuk dapat meningkatkan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Länder) dalam penanganan pengungsi, khususnya dalam hal distribusi beban, pendanaan, serta penyediaan infrastruktur dan layanan sosial, karena hal ini sangat penting agar dapat memastikan jika implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan tidak menimbulkan ketimpangan antar wilayah. Adapun pada konteks regional, negara Jerman harus meningkatkan kerja sama yang lebih kuat di tingkat Uni Eropa terkhusus mengenai penanganan pengungsi, sehingga tanggung jawab bukan hanya menjadi tanggungan beberapa negara saja, namun didistribusikan secara lebih adil. Sehingga hal ini diharapkan bukan hanya mampu memenuhi kewajiban kemanusiaan dan kepentingan strategis suatu negara, tetapi juga dapat dikelola secara lebih efektif dan inklusif, sehingga bisa memperoleh keseimbangan antara stabilitas domestik dan komitmen global, serta mampu meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tersebut dalam jangka waktu yang panjang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Allison, G. T. (1968). *Conceptual Models And The Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, And Bureaucratic Politics* (No. RANDP3919). Article RANDP3919. <https://apps.dtic.mil/sti/html/tr/AD0674036/>
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision; explaining the Cuban missile crisis: [By] Graham T. Allison.*
- Allison, G. T., & Halperin, M. H. (1972). Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. *World Politics*, 24(S1), 40–79.
- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999a). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2. ed., [Nachdr.]). Longman.
- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999b). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Longman. <https://books.google.co.id/books?id=aSk3ek0t54EC>
- Altay, T., Yurdakul, G., & Foroutan, N. (2025). Undoing one-dimensionality: Reforming German citizenship through the postmigrant framework. *Comparative Migration Studies*, 13(1), 29. <https://doi.org/10.1186/s40878-025-00444-0>
- Amt, A. (2024a). *A joint European refugee and migration policy.* Federal Foreign Office. German Federal Foreign Office. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/228758-228758>
- Amt, A. (2024b). *The refugee and migration situation.* German Federal Foreign Office. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/275636-275636>
- Anadolu. (2024). *Germany to prevent irregular migration, without suspending asylum rights: Chancellor Scholz.* Anadolu. <https://www.aa.com.tr/en/europe/germany-to-prevent-irregular-migration-without-suspending-asylum-rights-chancellor-scholz/3314980>
- Ave, V. S. (2021). *Germany's New Government Coalition: Policy Paper #91.*
- Ayoub, M. A. (2023). Understanding Germany's response to the 2015 refugee crisis. *Review of Economics and Political Science*, 8(6), 577–604. <https://doi.org/10.1108/REPS-03-2019-0024>

- BAMF. (2016). *Asylum Act*. [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_asylvfg/englisch\\_asylvfg.html#p0230](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.html#p0230)
- BAMF. (2023). *Startseite\_node*. BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. [https://www.BAMF.de/DE/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.BAMF.de/DE/Startseite/startseite_node.html)
- BMI. (2021). *The Asylum Process in Germany*. Federal Ministry of the Interior. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/asylum-refugee-protection/asylum-refugee-policy-germany/asylum-process-germany.html?nn=9385730>
- BMI. (2023a). *Mit Humanität und Ordnung: Die Migrationswende*. Bundesministerium des Innern. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/DE/migration-dobrindt/migration-dobrindt-schwerpunkt.html?nn=21255176>
- BMI. (2023b). *The Asylum Process in Germany*. Federal Ministry of the Interior. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/asylum-refugee-protection/asylum-refugee-policy-germany/asylum-process-germany.html?nn=9385730>
- BMI. (2026). *The Common European Asylum System (CEAS)*. Federal Ministry of the Interior. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/common-european-asylum-system/common-european-asylum-system-node.html>
- Brücker, H. (2025). *10 Jahre Fluchtmigration 2015: Haben wir es geschafft? Eine Analyse aus Sicht des Arbeitsmarktes*.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4. ed). Oxford Univ. Press.
- Buggle, J., Mayer, T., Sakalli, S. O., & Thoenig, M. (2023). The Refugee's Dilemma: Evidence from Jewish Migration out of Nazi Germany. *The Quarterly Journal of Economics*, 138(2), 1273–1345. <https://doi.org/10.1093/qje/qjad001>
- Buhr, D. (2015). *Soziale Innovationspolitik für die Industrie 4.0: Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*. <http://collections.fes.de/publikationen/457369>
- Bundesregierung. (2023, November 7). *Federal-Länder meeting 2023 I Federal Government*. Die Bundesregierung informiert | Startseite. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/federal-and-laender-government-talks-2235352>
- Coz, H. B., Susan Fratzke, Camille Le. (2024, September 18). *Germany, and Maybe the European Union, Are at a Migration Crossroads*. Migrationpolicy.Org. <https://www.migrationpolicy.org/news/germany-eu-migration-crossroads>
- Creswell, J. W. (2012). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (third edition). SAGE.

- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4. ed). SAGE.
- Deutscher Städtetag. (2023). *Die EU-Asylreform wird die Städte nicht von heute auf morgen entlasten*. Deutscher Städtetag. Staedtetag.de. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2023/eu-asylreform-wird-die-staedte-nicht-von-heute-auf-morgen-entlasten>
- Dharmaputra, N. A., Ismoyo, P. J., & de Frestes, C. H. J. (2025). Implikasi Konflik Rusia-Ukraina Terhadap Migrasi di Uni-Eropa. *Ranah Research : Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 7(6).
- Dstatis. (2024). *Migration and integration*. Federal Statistical Office. [https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/\\_node.html](https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/_node.html)
- Dudášová, M. (2016). Political Consequences of the Refugee Crisis—The Case of Germany. *Economic Review (Ekonomické Rozhlady)*, 45/2016, 312–330.
- Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315181226>
- EU Commission. (2026a). *Developments and research on migrant employment in Germany—Migration and Home Affairs*. [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/developments-and-research-migrant-employment-germany-2026-02-27\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/developments-and-research-migrant-employment-germany-2026-02-27_en)
- EU Commission. (2026b, February 27). *Migrant integration in Germany—Migration and Home Affairs*. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/migrant-integration-hub/eu-countries-updates-and-facts/migrant-integration-germany\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/migrant-integration-hub/eu-countries-updates-and-facts/migrant-integration-germany_en)
- EUAA. (2025). *Latest Asylum Trends—Annual Analysis | European Union Agency for Asylum*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-analysis>
- euronews. (2024, February 1). *Germany's U-turn on migration: Is it necessary or just politics?* Euronews. <https://www.euronews.com/2024/02/02/germanys-u-turn-on-migration-is-it-necessary-or-just-politics>
- Europa Union. (2022). *European Union Agency for Asylum | European Union*. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_en)
- European Council. (2015, August 25). Europe migrants: Tracing perilous Balkan route to Germany. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34039968>

- European Council. (2026, March 18). *EU migration and asylum policy*. Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/>
- Eurostat. (2025a). *Asylum applications—Monthly statistics*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_applications\\_-\\_monthly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_monthly_statistics)
- Eurostat. (2025b). *Asylum applications—Monthly statistics*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_applications\\_-\\_monthly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_monthly_statistics)
- Fragomen, A. T. (1970). *The Refugee: A Problem of Definition*. 3(1).
- Frymark, K. (2024, January 8). *Between hope and illusion*. OSW Centre for Eastern Studies. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-report/2024-01-08/between-hope-and-illusion>
- Gundacker, L., Kosyakova, Y., & Schneider, G. (2024). How regional attitudes towards immigration shape the chance to obtain asylum: Evidence from Germany. *Migration Studies*, 13(1), mnae002. <https://doi.org/10.1093/migration/mnae002>
- Guo, G. C., Al Ariss, A., & Brewster, C. (2020). Understanding the Global Refugee Crisis: Managerial Consequences and Policy Implications. *Academy of Management Perspectives*, 34(4), 531–545. <https://doi.org/10.5465/amp.2019.0013>
- Hainmueller, J., & Hopkins, D. J. (2014). Public Attitudes Toward Immigration. *Annual Review of Political Science*, 17(1), 225–249. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-102512-194818>
- Heiermann, Atanisev, P., Kaan. (2024). *The Application of the Temporary Protection Directive to Refugees from Ukraine in Germany*.
- Helms, L. (2025). From Scholz to Merz: The capricious politics of the post-Merkel German chancellorship. *Parliamentary Affairs*, gsaf038. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaf038>
- Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations: Foreign Policy Analysis. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- IOM. (2025a). *Global Overview of Migration Routes, January-April 2025* ((CC BY-NC-ND 3.0 IGO); Global Overview of Migration Routes: January - April 2025, p. 66). Interantional Organization for Migration (IOM). [https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/GOMR\\_Jan\\_Apr\\_2025.pdf?iframe=true](https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/GOMR_Jan_Apr_2025.pdf?iframe=true)

- IOM. (2025b). *The World's Congested Human Migration Routes in 5 Maps | IOM Blog*. <https://weblog.iom.int/worlds-congested-human-migration-routes-5-maps>
- ISD. (2024, April 18). Changing tides: Discourse towards migrants and asylum seekers on Facebook and X in Germany in 2023. *Institute for Strategic Dialogue*. <https://www.isdglobal.org/digital-dispatch/changing-tides-discourse-towards-migrants-and-asylum-seekers-on-facebook-and-x-in-germany-in-2023/>
- Jacob, C. (2025, September 8). *From Caps to Closure—Rosa-Luxemburg-Stiftung*. <https://www.rosalux.de/en/news/id/53721/from-caps-to-closure>
- jcookson. (2024, November 7). Experts react: Scholz's coalition has collapsed. What's next for Germany? *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-scholzs-coalition-has-collapsed-whats-next-for-germany/>
- Kemfert, C., Rieck, A., Schuknecht, L., Schneider, F., & Dorn, F. (2016). *Asylum Policy Amelie F. Constant and Klaus F. Zimmermann Timothy J. Hatton Alessandra Casarico, Giovanni Facchini and Cecilia Testa Ulrich Becker and Julia Hagn Jochen Oltmer Panu Poutvaara and Daniela Wech*.
- Kinkartz, S. (2023, September 29). *Germany: Growing dissatisfaction with migration policy*. Deutsch Welle. Dw.Com. <https://www.dw.com/en/germany-growing-dissatisfaction-with-migration-policy/a-66961728>
- Kinkartz, S. (2023, July 24). *Germany struggles to house refugees*. Dw.Com. <https://www.dw.com/en/germany-struggles-to-house-refugees/a-66332089>
- Kobzova, J. (2026, April 20). *New ideas for Europe's relations with China, Russia, and beyond*. ECFR. <https://ecfr.eu/>
- Lena, Lea, Ronith, R., Rau, Schalast. (2025, June 16). Overview of the main changes since the previous report update. *Asylum Information Database / European Council on Refugees and Exiles*. <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/overview-main-changes-previous-report-update/>
- Lischer, S. K. (2017, September 29). *Krisis Pengungsi Global: Destabilisasi Regional & Perlindungan Kemanusiaan | Akademi Seni dan Sains Amerika*. <https://www.amacad.org/publication/daedalus/global-refugee-crisis-regional-destabilization-humanitarian-protection>
- Marsh, S., Rinke, A., & Marsh, S. (2023, November 7). Germany's Scholz, state leaders agree on tougher migration policy. *Reuters*.

<https://www.reuters.com/world/europe/germanys-scholz-seeks-consensus-migration-stem-far-right-2023-11-06/>

- Mast, J. L., & Šuber, D. (2025). Societalized Politics in the German Civil Sphere: The 2015 “Refugee Crisis” and Post-Potsdam Civil Backlash. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 38(2), 157–186. <https://doi.org/10.1007/s10767-024-09490-5>
- Mellersh, N. (2024, October 1). *Germany’s migration policy: Balancing labor needs and deportation*. InfoMigrants. <https://www.infomigrants.net/en/post/60287/germanys-migration-policy-balancing-labor-needs-and-deportation>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (Edition 3). Sage.
- Milhaupt, C. J. (2020a). The state as owner—China’s experience. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(2), 362–379. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa001>
- Milhaupt, C. J. (2020b). The state as owner—China’s experience. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(2), 362–379. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa001>
- Noraie-Kia, N. (2021). *Asylum and migration policy, Traffic Light coalition-style: A new start for Germany, new hope for Europe | Heinrich Böll Stiftung | Brussels office - European Union*. <https://eu.boell.org/en/2021/12/16/asylum-migration-traffic-light>
- Nouran, A. (2025, November 24). *Germany’s migration policy: From a welcoming approach to a closed-door one - True Studies*. <https://truestudies.org/3542/>
- OECD. (2023). *International Migration Outlook 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b0f40584-en>
- OECD. (2024). *Migration*. OECD. <https://www.oecd.org/en/topics/migration.html>
- OECD. (2025). *OECD Economic Surveys: Germany 2025* (Vol. 2025). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/39d62aed-en>
- Ostrand, N. (2015). The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States. *Journal on Migration and Human Security*, 3.
- Ozyurek, M. (2025). Biopolitics, Legal Reforms, and Migration Governance: The Case of Scholz’s Germany. *Nationalism and Ethnic Politics*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/13537113.2025.2540716>
- Pieper, O. (2026, January 30). *EU asylum policy: What changes for refugees in Germany?* Dw.Com. <https://www.dw.com/en/eu-asylum-policy-what-changes-for-refugees-in-germany/a-75728293>

- R. Gulina, O. (2023, June 30). *Berlin, Germany*. Refugees in Towns. <https://refugeesintowns.net/all-reports/berlin-2023>
- Riddervold, M., Trondal, J., & Newsome, A. (Eds.). (2021). *The Palgrave handbook of EU crises*. Palgrave Macmillan.
- Riemer, L. (2025). Access to the labour market. *Asylum Information Database / European Council on Refugees and Exiles*. <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/content-international-protection/employment-and-education/access-labour-market/>
- Ryan, D., Dooley, B., & Benson, C. (2008). Theoretical Perspectives on Post-Migration Adaptation and Psychological Well-Being among Refugees: Towards a Resource-Based Model. *Journal of Refugee Studies*, 21(1), 1–18. <https://doi.org/10.1093/jrs/fem047>
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior, 4th Edition* (4th ed). Free Press.
- Soennecken, D. (2014). Germany and the Janus Face of Immigration Federalism: Devolution vs. Centralization. In S. Baglay & D. Nakache (Eds.), *Immigration Regulation in Federal States* (Vol. 9, pp. 159–178). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-8604-1\\_8](https://doi.org/10.1007/978-94-017-8604-1_8)
- Statista. (2025). *Refugees and asylum Germany: Federal expenditure*. Statista. <https://www.statista.com/statistics/1108234/refugees-asylum-federal-expenditure-germany/>
- Stoeckel, F., & Kuhn, T. (2018). Mobilizing Citizens for Costly Policies: The Conditional Effect of Party Cues on Support for International Bailouts in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(2), 446–461. <https://doi.org/10.1111/jcms.12610>
- Stokes, L. (2019). The Permanent Refugee Crisis in the Federal Republic of Germany, 1949—. *Central European History*, 52(1), 19–44. <https://doi.org/10.1017/S0008938919000025>
- Tian, H. (2023). The foreign policy transition of the German Scholz government in the context of the Russian-Ukrainian conflict and its causes. *Highlights in Business, Economics and Management*, 7, 216–222. <https://doi.org/10.54097/hbem.v7i.6951>
- Triandafyllidou, A. (2025). De-centring migration governance: The role of narratives. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 51(18), 4579–4597. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2025.2544077>
- UNHCR. (2023). *The 1951 Refugee Convention*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention>
- UNHCR. (2026, March 2). *Europe*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/where-we-work/regions/europe>

- Welle, D. (2021). *What the SPD, Greens and FDP have agreed on*. Dw.Com. <https://www.dw.com/en/full-text-what-spd-green-party-fdp-have-agreed-on/a-59548008>
- Welle, D. (2024a). *Germany: Asylum applications rose sharply in 2023 – DW – 01/09/2024*. Dw.Com. <https://www.dw.com/en/germany-asylum-applications-rose-sharply-in-2023/a-67928269>
- Welle, D. (2024b). *Jerman Butuh 288.000 Pekerja Asing Setiap Tahun hingga 2040*. Deutsch Welle. Dw.Com. <https://www.dw.com/id/jerman-butuh-288000-pekerja-asing-setiap-tahun-hingga-2040/a-70894943>
- Welle, D. (2024c). *Olaf Scholz stresses Germany's need for immigrants*. Dw.Com. <https://www.dw.com/en/olaf-scholz-stresses-germanys-need-for-immigrants/a-70187337>
- Wibisono, R. B. (2024). Migration, Security, and Human Rights: The Struggle for Refugee Protection. *The Sunan Ampel Review of Political and Social Sciences*, 4(1), 61–82. <https://doi.org/10.15642/sarpass.2024.4.1.61-82>
- Wünschmann, K. (2010). Cementing the Enemy Category: Arrest and Imprisonment of German Jews in Nazi Concentration Camps, 1933-8/9. *Journal of Contemporary History*, 45(3), 576–600. <https://doi.org/10.1177/0022009410366556>
- Zaun, N., & Ripoll Servent, A. (2021). One step forward, two steps back: The ambiguous role of Germany in EU Asylum policies. *Journal of European Inegration*, 43(2), 157–174. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1877692>