

# Analisis Kebijakan *Open Door Policy* Jerman Di Tengah Krisis Pengungsi Di Kawasan Eropa Tahun 2015

I Dewa Ayu Made Dina Dwipayani<sup>1)</sup>, Penny Kurnia Putri<sup>2)</sup>, Anak Agung Ayu Intan Prameswari<sup>3)</sup>

<sup>123)</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: adedina2000@gmail.com<sup>1</sup>, penny.tjokrodihardjo@gmail.com<sup>2</sup>, prameswari.intan@unud.ac.id<sup>3</sup>

*This study aims to examine the factors that influence the adoption of the German Open Door Policy. The increasing refugee problem has resulted in the emergence of a refugee crisis in the European region. The foreign policies implemented by European countries have been in the spotlight in the midst of the refugee crisis that occurred. Germany as a refugee receiving country implements an open door policy which is considered a solution to the crisis that hit the European region, whose implementation is considered controversial. Therefore, the researcher analyzes it qualitatively through the perspective of neoclassical realism and foreign policy analysis. The researcher identified domestic and international factors that influenced the decision to take this policy, including demographic conditions, Germany's history, Germany's national interest, Germany's domestic policy regarding refugees, rejection of refugees in a number of countries in Europe, Germany's position in the eyes of the world, laws and regulations, and international agreements.*

*Keywords: Germany, Neoclassical Realism, Open Door Policy, Refugee Crisis.*

## 1. PENDAHULUAN

Dewasa ini konflik-konflik di beberapa kawasan selalu mengarah pada konflik fisik sehingga memunculkan rasa tidak aman bagi masyarakat sipil yang pada dasarnya selalu menginginkan dunia yang damai dan nyaman. Rasa tidak aman ini kemudian memunculkan sebuah pergerakan oleh masyarakat korban konflik untuk mencari tempat yang lebih aman, dimana orang-orang ini akrab kita sebut sebagai pengungsi. Sebagaimana tertuang dalam Konvensi PBB Tahun 1951 mengenai status pengungsi, pengungsi didefinisikan sebagai individu yang merasakan ketidakamanan atau ketakutan di negaranya oleh karena alasan agama, ras, keadaan politik negaranya, dan kebangsaan yang tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya dan memilih meninggalkan negara asalnya (Widiarti, n.d.). Definisi lain dari pengungsi juga terdapat dalam

Protokol 1967 mengenai status pengungsi, yang dicantumkan dalam Pasal 1 Ayat 2 Protokol 1967 yaitu "Seseorang yang berada di luar negara asalnya yang menetap atau tidak bisa kembali ke negara asalnya yang disebabkan oleh rasa takut yang beralasan dan ancaman serius terhadap hidupnya." Melihat definisi ini maka dapat dikatakan bahwa pengungsi merupakan individu yang memerlukan perlindungan sebagai akibat apa yang terjadi di negara asalnya.

Status pengungsi tidak diberikan begitu saja kepada setiap orang yang berasal dari luar wilayah suatu negara melainkan penetapannya melalui tahapan-tahapan, yaitu perlu melihat faktor objektif dan subjektif sebagai penentuan kelayakan dari seseorang untuk disebut sebagai pengungsi. Faktor objektif adalah keadaan di negara asal pengungsi, dengan melihat fakta-fakta yang ada untuk membuktikan kebenaran dari ketidakamanan wilayah. Serta faktor

subjektif, dengan melihat keadaan seseorang yang mengacu pada kondisinya, seperti merasa ketakutan dan kekhawatiran (Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat, 2014, pp. 7-8). Sehingga seseorang dinilai sebagai pengungsi ketika memiliki *well-founded fear* atau ketakutan yang berkaitan dengan faktor ras, agama, kebangsaan, pendapat politik, dan sebagai anggota dari kelompok sosial tertentu ketika kembali ke negaranya (Mulyadi & Nuraeni, 2020).

Melihat keadaan dunia saat ini, peningkatan konflik di beberapa wilayah masih sering terjadi yang menyebabkan arus pengungsi kian meningkat. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2015, dimana terjadinya puncak arus pergerakan pengungsi di kawasan Eropa hingga mengantarkannya pada krisis pengungsi. Uni Eropa sebagai sebuah organisasi regional yang menaungi negara-negara di kawasan Eropa juga turut andil dalam upaya untuk keluar dari krisis ini.

Kawasan Eropa merupakan kawasan dengan tujuan pengungsi terbesar, khususnya bagi para pengungsi yang berasal dari Timur Tengah. Hal ini juga dibarengi dengan banyaknya negara Eropa yang telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai status pengungsi. Jika dilihat pergerakan pengungsi ke wilayah Eropa, hingga tahun 2015 setidaknya terdapat 1.255.600 permohonan pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa. Angka ini merupakan angka yang sangat tinggi, dimana angka ini mencapai dua kali lipat dari aplikasi pengungsi yang masuk tahun sebelumnya yaitu hanya sebesar 562.680 jiwa (Eurostat, 2016).

Dalam situasi seperti ini negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa tentu tidak bisa

terlalu mengedepankan prinsip kemanusiaan seperti yang terancang dalam piagam Uni Eropa, namun mereka tentu harus bersikap rasional terhadap permasalahan yang dihadapi. Hal ini tentu saja memiliki alasan tersendiri, dimana penerimaan pengungsi yang cukup besar di tengah krisis dapat menimbulkan permasalahan dalam negeri. Seperti halnya permasalahan ekonomi, *culture clash* dari para pengungsi dengan masyarakat lokal, penolakan terhadap masyarakat lokal yang kemudian akan berdampak pada ketidakstabilan politik dalam negeri. Pandangan terhadap pengungsi pun dinilai sebagai sebuah ancaman yang akan merugikan negara, bahkan Hungaria sebagai negara pintu masuk menuju Eropa Timur mempagari seluruh perbatasannya dengan kawat berduri dan dijaga dengan sangat ketat. Namun, hal ini berbeda dengan apa yang diterapkan Jerman, Jerman dengan kanselirnya Angela Merkel menerapkan kebijakan yang tidak hanya menuai banyak pujian tapi juga perdebatan, yaitu kebijakan pintu terbuka (*open door policy*).

Jerman membuka perbatasan selebar-lebaranya dengan menerima pengungsi terlebih dahulu tanpa mengecek aplikasi pengungsi yang masuk ke negaranya. Namun, secara bersamaan pada tahun 2015 Jerman juga mengalami peningkatan aksi kekerasan hingga 173 kasus, dimana 92 di antaranya adalah penyerangan terhadap pengungsi, yang menyerang akomodasi serta bangunan tempat perlindungan terhadap pengungsi. Penurunan keinginan publik terhadap masuknya pengungsi pun turut memengaruhi apa yang terjadi, khususnya terhadap peningkatan jumlah pengungsi,

peningkatan kekerasan, serangan teroris serta peningkatan kekerasan seksual oleh *North African origin* saat *New Year's eve* 2015.

Penerapan kebijakan ini juga memengaruhi kestabilan dalam negeri Jerman, adanya penurunan kepercayaan publik terhadap pemerintahan. Hal ini terlihat ketika partai pendukung Angela Merkel yaitu partai CDU mengalami penurunan drastis dalam perolehan suara, yang menyebabkan gagalnya Angela Merkel mendapatkan suara mayoritas pada pemilihan tahun 2017.

Jika dilihat dari apa yang terjadi di Jerman sepanjang penerapan kebijakan ini, terlihat bahwa jalan yang dilalui tidaklah mulus. Maka dari itu dilihat dari latar belakang masalah yang ada, Peneliti ingin melihat apa faktor-faktor yang memengaruhi Jerman dalam menerapkan kebijakan pintu terbuka (*Open door policy*) di tengah krisis pengungsi yang terjadi di kawasan Eropa pada tahun 2015.

## 2. KAJIAN PUSTAKA

Dalam penelitian kali ini peneliti menggunakan dua literatur sebelumnya, yaitu yang pertama penelitian yang ditulis oleh Claudia Theresia Schmid pada tahun 2016 yang berjudul "*Germany's "Open-Door" Policy in Light of the Recent Refugee Crisis.*" Artikel ini menjelaskan kebijakan yang diambil Jerman dalam menangani lonjakan pengungsi yang masuk ke kawasan Eropa – yaitu *Open door policy*, serta faktor-faktor pendukung yang menyebabkan diambilnya kebijakan tersebut. Penggunaan teori konstruktivis dalam artikel ini ditujukan untuk melihat bahwa kebijakan yang diambil banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor internal negara

khususnya yang berkaitan dengan interaksi masyarakat dan sejarah. Penggunaan teori konstruktivis menyebabkan penelitian ini lebih berfokus pada faktor internal yang menyebabkan kebijakan ini diambil yaitu apa yang dialami Jerman di masa lalu.

Literatur yang kedua yaitu karya Zeynep Sahin Mencutek, N. Ela Gokalp Aras, dan Bezen Balamir Coskun, yang ditulis pada tahun 2020, berjudul "*Turkey's Response to Syrian Mass Migration: A Neoclassical Realist Analysis*" Artikel ini menjelaskan langkah yang diambil Turki dalam merespon apa yang terjadi dalam dunia internasional yaitu peningkatan migran khususnya yang berasal dari Suriah. Peningkatan konflik pada tahun 2011 yang dipengaruhi oleh peristiwa *Arab Spring* menyebabkan pergerakan arus pengungsi meningkat cukup tinggi, bergerak menuju negara yang lebih aman, yaitu negara-negara dengan tujuan pengungsi. Melalui teori Realisme Neoklasik, artikel ini mencoba menganalisis kebijakan Turki dan politik internal Turki dalam merespon apa yang terjadi dalam sistem internasional. Kebijakan migran yang diterapkan Turki coba dibedah dengan teori Realisme Neoklasik dengan melihat faktor eksternal dan internal yang memengaruhi diterapkannya kebijakan tersebut. Hal yang coba dibedah tidak hanya hubungan dari kekuatan dan kebijakan, namun juga interaksi antara sistem internasional dan dinamika internal dalam perumusan kebijakannya. Artikel ini memberikan banyak kontribusi dalam penelitian ini, khususnya dalam hal kebijakan migran dan pisau analisisnya yaitu realisme neoklasik.

### 3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan data yang bersumber dari data sekunder. Dengan menggunakan unit analisis negara, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen yang berasal dari buku, internet, jurnal, maupun sumber keilmuan lainnya. Data-data tersebut kemudian di analisis dengan menggunakan teknik koding deskriptif yang kemudian disajikan secara naratif dengan penambahan gambar dan grafik.

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 Gambaran Umum

##### 4.1.1 Gejolak Sosial Politik Di Timur

##### Tengah

Wilayah Timur Tengah merupakan wilayah dengan penyumbang pengungsi terbesar setiap tahunnya. Kondisi negara-negara yang diliputi konflik berkepanjangan yang belum menemui titik tengah menjadikan kawasan ini sorotan dalam isu kemanusiaan. Salah satu peristiwa yang menyumbang banyaknya pergerakan pengungsi adalah *Arab Spring*. *Arab Spring* atau musim semi Arab merupakan sebuah gerakan revolusioner yang terjadi di negara-negara wilayah Timur Tengah. *Arab Spring* terjadi sekitar tahun 2011 yang bertujuan mengubah tatanan negara dan pemerintah yang lebih ideal. *Arab Spring* mulai terjadi di Tunisia pada bulan Desember tahun 2010, yang kemudian menyebar ke negara-negara lainnya seperti Arab, Mesir, Libya, Yaman, Bahrain, dan Suriah (Rahman, 2019, p. 112). *Arab Spring* kemudian menjadi penanda jatuhnya kekuasaan dari pemimpin otoriter terutama di negara Tunisia, Mesir, Libya, dan Yaman (Rahman, 2019). *Arab*

*Spring* dinilai sebagai bentuk revolusi demokratis dan liberal dengan gerakan yang reaksioner, sporadis dan miskin visi karena dinilai tidak melihat arah dari gerakan yang dilakukan. Sehingga dalam perkembangannya gerakan *Arab Spring* terus berkejolak di sejumlah negara yang tidak memberikan angin segar pasca tergulingnya rezim otoriter, seperti yang terjadi di Mesir dan Libya yang berubah menjadi konflik fisik.

Peristiwa *Arab Spring* yang masih bergulir hingga sekarang, menyebabkan munculnya rasa tidak aman. Hal ini menyebabkan peningkatan pergerakan arus pengungsi yang kian meningkat. UNHCR mencatat bahwa lebih dari 7,6 juta warga Suriah meninggalkan negaranya, 4,2 juta diantaranya mengungsi ke negara seputar wilayah Suriah, dan 893.970 memilih Eropa sebagai tujuan (Sahide, 2015). UNHCR juga mencatat bahwa jumlah pengungsi pada tahun 2014 mencapai angka 59,5 juta orang di seluruh dunia, pada tahun 2013 sebesar 51,2 juta pengungsi. Pecahnya gejolak *Arab Spring* pada tahun 2011, menyebabkan dari tahun ke tahun, pengungsi semakin bertambah, dimana pengungsi mencapai 42.500 orang per harinya (Republika, 2015).

##### 4.1.2 Krisis Pengungsi Di Kawasan Eropa

Peningkatan jumlah pengungsi di dunia dirasakan langsung di kawasan Eropa. Eropa sebagai kawasan makmur, dimana banyak negara-negara yang melihat Eropa sebagai tanah yang kaya dan aman menjadikan banyak pengungsi memilih Eropa sebagai tujuan. Pada akhir tahun 2014 setidaknya terdapat 60 juta jiwa

berada di luar perlindungan negaranya. Angka ini merupakan angka terbesar sejak 70 tahun terakhir yang mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya sebesar 25 persen (International Monetary Fund). Berdasarkan data dari IOM, lebih dari 19,5 juta pengungsi tersebar di seluruh dunia hingga akhir tahun 2014, dimana 14,4 juta diantaranya berada di bawah mandat UNHCR (Rossen Koroutchev, 2016). Krisis pengungsi yang terjadi di kawasan Eropa dimulai pada tahun 2014, dimana banyaknya pengungsi yang memasuki wilayah Eropa melalui Laut Mediterania dan melalui wilayah Turki. Tercatat pada tahun 2015, terdapat 859.000 pengungsi yang memasuki wilayah Eropa melalui Yunani dan Italia secara ilegal, dan jika ditotalkan mencapai 1.005.500 pengungsi yang memasuki wilayah Eropa hingga akhir tahun 2015, dengan negara-negara Eropa yang mendapat peningkatan secara signifikan yaitu Jerman, Hungaria, dan Swedia (International Monetary Fund).

Menurut data dari Kantor Statistik Jerman (*Eurostat*) menyatakan bahwa lonjakan permintaan pengungsi ke negara-negara di Uni Eropa sebesar 44% saat awal tahun 2015. Peningkatan sebesar 1,5 kali lipat terjadi dari tahun sebelumnya yaitu tahun 2013. Sesuai dengan apa yang diterapkan oleh Uni Eropa bahwa akan ada pembagian pengungsi secara merata sesuai dengan kapasitas negara, dimana negara-negara anggota Uni Eropa setidaknya menerima sebesar 23.295 pengungsi (Avisa, 2017).

Lonjakan pengungsi yang sangat tinggi ini kemudian dinyatakan sebagai krisis ketika tenggelamnya lima kapal yang memuat ribuan

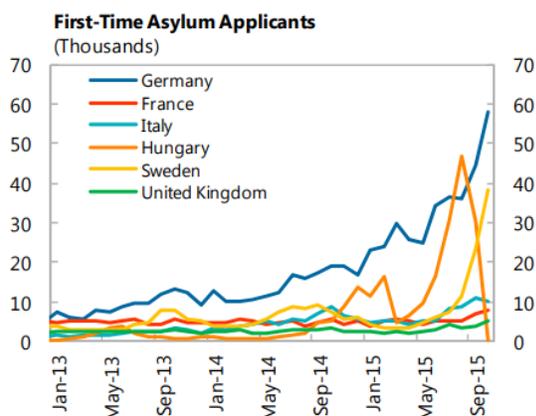
pengungsi pada tahun 2015 ketika ingin mencapai Eropa. Bahkan tingkat kematian pengungsi dalam upaya menuju daratan Eropa melalui Lautan Mediterania mencapai 3771 orang selama tahun 2015 (Herindrasti, 2016).

#### **4.1.3 Implementasi *Open Door Policy* Jerman**

Menindaklanjuti krisis yang mengguncang kawasan Eropa pada tahun 2015, Jerman sebagai negara yang memiliki pengaruh cukup besar di kawasan Eropa mengambil tindakan sebagai upaya untuk meredakan krisis yang melanda kawasan Eropa. Jerman dibawah kepemimpinan Angela Merkel sebagai kanselir Jerman mengambil sebuah kebijakan yakni, Kebijakan pintu terbuka atau yang selanjutnya akan dibahas *Open door policy*. *Open door policy* merupakan sebuah kebijakan yang diterapkan pada tahun 2015 dan berfokus pada perlindungan pengungsi dengan membuka perbatasan selebar-lebarnya.

Penerapan *open door policy* pada dasarnya merupakan upaya yang dilakukan Jerman untuk membuka komunikasi, timbal balik, dan diskusi mengenai isu kemanusiaan sebagai isu sensitif. Kebijakan ini sebenarnya merupakan urusan luar negeri dengan membuka perbatasan untuk para pengungsi tanpa proses scanning atau proses deteksi secara menyeluruh.

**Grafik 4.3 Distribusi Pengungsi negara-negara di Kawasan Eropa Tahun 2013-2015**



Sumber: International Monetary Fund. (n.d.). The Refugee Surge in Europe. *International Monetary Fund*, 9.

Berdasarkan data dari *International Monetary Fund*, dimana Jerman pada tahun 2015 menjadi negara dengan penerimaan pengungsi terbesar di kawasan Eropa, Jerman menerima 36 persen dari total pengungsi yang masuk ke Eropa, dimana angka ini merupakan angka yang tinggi dibandingkan negara lainnya yang hanya menerima 16 persen dari total masuknya pengungsi ke wilayah Eropa. Kebijakan ini tentu saja tidak diterapkan Jerman begitu saja tanpa pertimbangan, ditambah lagi kebijakan ini menuai banyak respon baik yang positif maupun negatif. Sehingga melalui perspektif realisme neoklasik dan analisis kebijakan luar negeri, peneliti mencoba menelaah faktor-faktor yang memengaruhi Jerman dalam menerapkan kebijakan *open door policy*.

## 4.2 Temuan Dan Analisa

### 4.2.1 Perumusan Kebijakan Luar Negeri Jerman berdasarkan Faktor Domestik

## 1. Kepentingan Nasional Jerman

Jerman sebagai negara dengan perekonomian cukup stabil juga memiliki ketakutan terhadap perekonomian negaranya untuk beberapa tahun kedepan. Permasalahan demografi yang mulai dirasakan sejak tahun 1990 an menyebabkan Jerman harus menyusun strategi untuk menanggulangi kemungkinan terburuk yang akan terjadi. Hal ini menyebabkan Jerman melalui *open door policy* berupaya untuk mencapai atau meminimalisir kemungkinan krisis masa depan di Jerman khususnya yang berkaitan dengan perekonomian. Melalui kebijakan pengungsi yang diterapkan, Jerman mencoba menggali potensi dari apa yang terjadi sebagai sebuah peluang untuk mencapai kepentingan nasionalnya yaitu stabilitas ekonomi di masa depan. Bukti nyata dari manfaat penerimaan pengungsi yang masuk ke Jerman pada tahun 2015 adalah, bahwa setidaknya 35 persen dari pengungsi tersebut telah mendapatkan pekerjaan pada tahun 2018 (Dowling, 2019). Berdasarkan pada penelitian yang dilakukan oleh *German Institute for Economic Research Forecasts* mengatakan bahwa ekonomi Jerman akan memberikan gambaran positif hingga tahun 2021 dan kedepannya (Dowling, 2019).

Sehingga dalam upaya Jerman untuk mencapai kepentingan nasionalnya ini, Jerman pada penerapan kebijakan *open door policy* ini juga memiliki program untuk mendukung percepatan pengungsi dalam memberikan manfaat kepada Jerman. Hal ini dilakukan dengan intergrasi tenaga kerja, dimana Jerman menyediakan agen tenaga kerja yang di dalamnya memberikan pelatihan berupa bahasa

dan *internship* bagi para pengungsi. Selain itu Jerman juga memiliki program 'Pekerja Satu Euro' (Trines, 2017), dimana program ini merupakan program tenaga kerja murah yang disubsidi oleh pemerintah Jerman untuk meningkatkan bahasa dan keterampilan para pengungsi di Jerman. Jerman juga memberikan dukungan berupa pendidikan, dimana melalui *Kiron University* yang dibentuk pada tahun 2015 yang khusus ditujukan oleh pengungsi di Jerman. *Kiron University* memberikan dukungan berupa pelatihan bahasa, akademik, dan memberikan fasilitas belajar gratis berupa laptop dan internet. Meskipun apa yang dilakukan Jerman terbilang mengeluarkan biaya yang sangat besar.

Biaya pengeluaran Jerman pada tahun 2015 yang mencapai angka 5,3 miliar euro meningkat sebesar 169 persen dari tahun sebelumnya, dan terus mengalami peningkatan pada tahun 2016 hingga mencapai 21,7 miliar euro. Jerman percaya diri bahwa biaya yang dikeluarkannya saat ini membawa keuntungan jangka panjang untuk beberapa tahun kedepan. Hal ini dibuktikan tanpa waktu yang cukup lama, yaitu pada tahun 2016 Pemerintah Jerman mengalami surplus anggaran sebesar 6,2 miliar euro, yang cukup memberikan manfaat bagi perekonomian Jerman. Hal ini terjadi karena adanya perputaran uang, dimana dalam upaya integrasi dan perlindungan tenaga kerja pemerintah Jerman menggunakan layanan swasta dan barang-barang yang diproduksi swasta sehingga dengan lonjakan permintaan barang maka pajak yang disetorkan kepada pemerintah pun meningkat. Terlebih lagi Jerman dikenal sebagai "Republik Merkantil" dimana Jerman dalam setiap kebijakannya dinilai lebih mendahulukan

kepentingan ekonomi daripada kepentingan keamanan (Kinasih, 2021).

## 2. Permasalahan Demografi di Jerman

Demografi merupakan permasalahan krusial yang dialami Jerman sejak tahun 1980 an. Jerman mengalami penyusutan penduduk, dimana angka kematian lebih tinggi dari angka kelahiran bayi. Masalah kependudukan yang dialami Jerman yang dimulai sejak tahun 1990 an, dimana angka kelahiran Jerman hanya sebesar 900 ribu, dan hingga tahun 2014 menyusut menjadi 715 ribu kelahiran. Hal ini merupakan angka yang sangat sedikit mengingat pada tahun 1967 angka kelahiran di Jerman mencapai angka 1,357 juta kelahiran (Salsabila, 2019). Selain itu penurunan tingkat kelahiran di Jerman juga dibarengi dengan peningkatan usia harapan hidup, yang dimana usai harapan hidup laki-laki 77 tahun dan perempuan 82 tahun. Berdasarkan data dari Kantor Statistik Federal Jerman, adanya peningkatan jumlah penduduk usia 80 tahun ke atas. Dan berdasarkan data proyeksi populasi Jerman adanya peningkatan presentasi penduduk berusia 65 tahun ke atas. Berdasarkan pada data statistik Federal Jerman hingga tahun 2019 populasi orang berusia 15 hingga 24 tahun hanya sebesar 8,5 juta jiwa. Angka ini merupakan angka yang sangat kecil jika dibandingkan dengan jumlah populasi Jerman yaitu 83,2 juta penduduk. Angka itu hanya sebesar 10,3 persen dari jumlah penduduk Jerman (Hasugian, 2020).

Pada tahun 2015 Jerman menjadi negara dengan penduduk tertua kedua di dunia setelah Jepang, dan diperkirakan pada tahun 2060 total penduduk Jerman hanya mencapai 260 juta jiwa, jika tidak melakukan pergerakan apapun

terhadap permasalahan yang terjadi (Trines, 2017). Sehingga melalui *open door policy* Jerman mengupayakan untuk mencegah kemungkinan terburuk dari apa yang terjadi di tahun 2060.

Peningkatan jumlah penduduk kemudian dirasakan Jerman dari tahun 2011 ketika terjadi krisis pengungsi di kawasan Eropa. Data statistik Jerman mencatat bahwa terdapat penambahan sebesar 0,9 persen pada tahun 2015 di Jerman dengan tambahan awal sekitar 717 ribu penduduk yang berasal dari pengungsi (CNN Indonesia, 2021). Masuknya pengungsi ke Jerman pada tahun 2015 yang 65 persen diantaranya adalah laki-laki dan sisanya adalah perempuan. 50 persen diantaranya berumur dibawah 24 tahun dan 25 persen berumur dibawah 15 tahun dan sisanya merupakan lanjut usia. Selain itu dari tahun 2015 hingga tahun 2018, jumlah pengungsi yang masuk ke Jerman sebesar 1,8 juta pengungsi dan 75 persen diantaranya berumur dibawah 40 tahun dan memiliki tingkat pendidikan yang lebih baik dari pengungsi lainnya. Dan hingga tahun 2020 setengah dari pengungsi tersebut telah mendapatkan pekerjaan yang layak, magang berbayar, dan mengikuti program internship (Trines, 2017).

Pengungsi yang memasuki wilayah Jerman pada tahun 2015, di dominasi oleh laki-laki berusia 18 tahun ke atas sebanyak 58 persen, dan 17 persen perempuan berusia 18 tahun ke atas, 18 persen berusia 18 tahun ke bawah (Sinambela, 2017). Pada tahun 2015 peningkatan angka kelahiran bayi di Jerman mencapai angka 1,5 untuk setiap perempuan di Jerman. Angka ini merupakan peningkatan dari tahun sebelumnya yang hanya berkisar 1,47

untuk setiap perempuan (Hardoko, 2016). Dengan pertumbuhan awal yang cukup baik, Jerman percaya hal ini dapat mendorong populasi Jerman dan perekonomian Jerman kedepannya.

### 3. Sejarah Jerman

Jerman merupakan negara dengan sejarah kelam terkait kemanusiaan. Pembentuk keperibadian Jerman saat ini sebagian besar terbentuk karena nilai-nilai sejarah panjang mengenai masalah migrasi dan pengungsi. Sejarah dimulai ketika masa pemerintahan Nazi dan Perang Dunia ke II, dimana banyak masyarakat Jerman khususnya orang Yahudi dan etnis Jerman melarikan diri ke penjuru dunia untuk mencari suaka. Kekejaman Nazi menyebabkan Jerman memiliki rasa bersalah dikarenakan kekejaman kemanusiaan yang dilakukan di masa lalu, sehingga Jerman merasa memiliki tanggung jawab khusus terhadap pengungsi dan pencari suaka. Sejarah Jerman memiliki peran penting dalam pembentukan arah bangsa Jerman hingga saat ini. Sejarah kelam pada masa kediktatoran pemimpin Jerman pada tahun 1933 sampai 1945, yang kita kenal dengan Nazi Jerman mengantarkan Jerman pada posisi saat ini yang mengedepankan perlindungan dan kesamaan hak.

Sejarah kelam yang dialami Jerman menyebabkan terbentuknya sikap positif Jerman saat ini ditengah krisis pengungsi yang melanda beberapa kawasan di Asia dan Afrika. Masyarakat Jerman yang telah mengalami pada masa pemerintahan Nazi, dimana mereka dipaksa untuk mengungsi dan mencari kehidupan yang lebih baik dengan meninggalkan

negaranya menyebabkan terbentuknya sikap simpati terhadap pengungsi saat ini. Ketika sejarah telah berlalu, Jerman mulai berdiri diatas kepribadian yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dan keadilan yang mengedepankan masyarakat sipil. Dibuktikan dengan integrasi Jerman Barat dan Jerman Timur, dan saat ini dibuktikan dengan penerimaan pengungsi dengan menjunjung tinggi nilai keadilan dan kesetaraan antara pengungsi dan penduduk asli Jerman.

#### 4. Peran Pemimpin Negara Jerman

Sebagai negara yang memiliki pengaruh cukup besar di kawasan Eropa, Jerman memiliki seorang kanselir perempuan pertama yang juga tidak diragukan lagi kemampuannya. Angela Dorothea Merkel yang sering disebut sebagai bintang dunia atau "*world star*" oleh para ekonom merupakan seorang pemimpin baru yang diperhitungkan di Eropa. Angela Merkel yang telah menjabat sebagai kanselir Jerman sejak tahun 2005 hingga tahun 2021 diusung oleh koalisi yang besar yaitu partai *Christian Democratic Union (CDU)* dan *Social Democratic Party (SPD)*, juga merupakan sosok yang berpengaruh dibalik kebijakan yang dikeluarkan Jerman. Angela Merkel dikenal sebagai sosok yang rasional, pemecah masalah dan seorang inkrementalis (Szabo, 2007). Pemerintahan Merkel dilihat membawa kemakmuran dan stabilitas, khususnya bagi perekonomian Jerman. Hal ini dilihat dari Merkel yang dapat mengatarkan Jerman keluar pada krisis global yang terjadi tahun 2018, serta pada awal pemerintahannya Merkel dihadapkan pada perekonomian Jerman yang terpuruk hingga

mengalami peningkatan angka pengangguran mencapai 11,7 persen, namun Merkel dapat mengantarkan Jerman keluar dari keterpurukan yang terjadi.

Angela Merkel merupakan sosok yang dikenal peduli terhadap isu-isu kemanusiaan. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan yang diterapkan Jerman pada krisis pengungsi yang terjadi di kawasan Eropa. Angela Merkel selalu optimis bahwa Jerman bisa menghadapi krisis yang terjadi. melalui perhitungan untung rugi yang dilakukan oleh Angela Merkel, kebijakan *open door policy* diterapkan dibawah pemerintahannya pada tahun 2015. Dengan kepribadiannya yang optimis Merkel bahkan dikenal sebagai "*Leader of the Free World*" karena nilai-nilai demokrasi liberal yang dimilikinya.

Sehingga melihat *track record* perjalanan pemerintahan Angela Merkel ini, Angela Merkel kemudian dipercaya berulang kali dalam pemilu Jerman hingga mengantarkannya pada masa jabatan selama 16 tahun. Upaya yang dilakukan Angela Merkel untuk membentuk citra yang baik di mata internasional berhasil ketika Merkel berulang kali berhasil mengantarkan Jerman keluar dari krisis. Hal ini menyebabkan munculnya kepercayaan masyarakat Jerman atas kebijakan yang diterapkan Jerman sebelumnya. Hingga pada tahun 2015 Angela Merkel merumuskan kebijakan pintu terbuka sebagai upaya pemerintahan Merkel dalam keluar dari krisis pengungsi yang mengguncang wilayah Eropa. Peran dari pemimpin Jerman dan kepercayaan masyarakat kepada kanselir yang telah memimpinya selama bertahun-tahun berupaya untuk menyembuhkan luka lama

Jerman pada masa pemerintahan Nazi. Angela Merkel sebagai pemimpin yang dipercaya masyarakat Jerman kemudian mengusahakan untuk keluar dari citra negatif Jerman khususnya mengenai isu kemanusiaan yang selama ini menyelimuti Jerman.

## **5. Kebijakan dalam negeri Jerman terhadap Pengungsi**

Jerman memiliki aturan dasar mengenai pengungsi sejak Jerman masih berbentuk Federal. Dimana aturan dasar Republik Federal Jerman yang diakui oleh Negara Federal Jerman dan Blok Sekutu Perang Dunia II pada tanggal 8 Mei 1945 mulai diberlakukan pada 23 Mei 1949. Aturan mengenai pengungsi tercantum dalam *The Basic Law for the Federal Republic of Germany* pada pasal 16a ayat 1 sampai dengan 5, yang dimana di dalamnya terkandung hak-hak pencari suaka. Dalam ayat 1 menjelaskan bahwa setiap orang yang mengalami penganiayaan dalam ranah politik berhak mendapatkan hak atas suaka, dan ayat 2 sampai 5 yang menjelaskan lebih rinci mengenai apa yang terkandung dalam ayat 1 (Avisia, 2017, hal. 9). Selain itu Jerman juga memiliki sistem untuk mengatur kebijakan yang berlaku di negaranya mengenai pengungsi, yaitu *Asylum Procedure Act*. Dalam bahasa Jerman sistem ini dikenal dengan *Asylverfahrensgesetz* yang dalam bahasa Indonesia berarti hukum atas suaka.

Berdasarkan apa yang terkandung dalam *The German Basic Law* pasal 16a, *The Asylum Laws* dan *The Integration Law* yang diresmikan pada 7 Juli 2016, bahwa status pengungsi dan subsidi perlindungan terhadap pengungsi di Jerman hanya diberikan selama 3 tahun, dan

ketika pengungsi tersebut berasal dari negara yang aman maka akan ditolak dan di deportasi dengan masa waktu satu tahun sejak ditetapkannya (Funk, 2016). Jerman yang telah memiliki kebijakan mengenai pengungsi dan telah diterapkan bahkan sejak Jerman masih berbentuk Federal merupakan sebuah ciri dimana Jerman telah memiliki kepedulian terhadap isu kemanusiaan. Sehingga melihat apa yang telah diterapkan sebelumnya dijadikan acuan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Terlebih lagi isu kemanusiaan merupakan isu positif yang tentu saja dalam kancah internasional akan mendapatkan sorotan yang positif.

### **4.2.2 Perumusan Kebijakan Luar Negeri Jerman berdasarkan Faktor Eksternal Negara**

#### **1. Penolakan Pengungsi di Sejumlah Negara di Kawasan Eropa**

Banyaknya negara-negara kawasan Uni Eropa yang telah menutup perbatasannya menyebabkan pembbludakan pengungsi tanpa tujuan terjadi. Negara-negara yang berada di perbatasan seperti Yunani dan Italia merasa kewalahan untuk menangani pengungsi sendiri. Hal ini dikarenakan banyaknya muncul permasalahan keamanan di sejumlah negara di kawasan Eropa. Hungaria sebagai salah satu negara yang paling pertama memberikan penolakan terhadap masuknya pengungsi yang diikuti oleh negara lainnya seperti Serbia, Republik Ceko, Slovakia dan Polandia. Penolakan beralasan bahwa, pengungsi yang datang ke Eropa merupakan ancaman bagi kawasan Eropa khususnya dalam hal keamanan.

Hal ini juga didukung oleh adanya pandangan bahwa dengan penerimaan pengungsi akan meningkatkan aksi terorisme di Eropa, ditambah dengan maraknya *Islamophobia* di kawasan Eropa. Selain itu penolakan yang dilakukan sejumlah negara di Eropa berpandangan bahwa, masuknya pengungsi akan merebut mata pencahariannya dan justru akan memperburuk keadaan dalam negerinya (Avisia, 2017, hal.6).

Upaya Uni Eropa untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi di Kawasan Eropa melalui CEAS ternyata tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Kecaman dari beberapa negara di kawasan Eropa mengenai CEAS menyebabkan kebijakan yang diluncurkan pada tahun 1999 dinilai tidak mampu menangani lonjakan pengungsi yang masuk pada tahun 2015. Upaya Uni Eropa dalam melakukan penyebaran pengungsi secara merata, yang dibarengi dengan sanksi yang akan diberikan ternyata tidak memberikan pengaruh yang cukup besar bagi negara-negara lain.

Keadaan pengungsi yang menumpuk di Yunani dan Italia menyebabkan Uni Eropa harus mengambil tindakan tegas dalam menyikapi permasalahan pengungsi ini. Namun rencana yang telah terencana sejak September 2015 ini tetap menuai beberapa penolakan dari beberapa negara. Negara-negara lain seperti Prancis, telah berusaha menutup perbatasannya dengan Italia, mengingat Italia menjadi negara yang pertama kali menerima pengungsi selain Yunani. Begitupula Swedia yang telah mengurangi jumlah pengungsi yang masuk ke negaranya. Jerman sebagai negara kuat di Eropa kemudian membuka pintu secara terbuka, hal ini dipengaruhi oleh tekanan internasional seperti

UNHCR karena hal ini menyangkut kehidupan manusia yang tidak berdaya.

. Hungaria sebagai salah satu negara yang berpean di dalamnya, menerapkan kebijakan luar negeri yang justru bertolak belakang dengan nilai liberalisme yang mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan. Hungaria menutup perbatasannya dengan barikade kawat berduri untuk mencegah masuknya pengungsi ke negaranya. Pandangan sinis kepada para pengungsi juga dilakukan oleh Perdana Menteri Victor Orban yang menempatkan pengungsi sebagai kriminal (Rachmat, 2020). Hungaria bahkan membentuk sebuah undang-undang untuk memberikan sanksi terhadap masyarakat Hungaria yang memberikan bantuan kepada para pengungsi. Penolakan juga dilakukan oleh Republik Ceko, dimana pemerintah Ceko tidak hanya menolak pengungsi yang masuk ke negaranya namun juga mengkritik negara lain yang menerima pengungsi dengan jumlah yang besar seperti Jerman. Melihat situasi kawasan dan tekanan dari negara lain khususnya negara awal tempat masuknya pengungsi yaitu Yunani dan Italia menyebabkan Jerman harus bergerak untuk mencegah krisis yang lebih besar terjadi. Hal ini kemudian memengaruhi Jerman dalam menerapkan kebijakan pengungsi, yaitu *open door policy*.

## 2. Posisi Jerman di Dunia

Jerman sebagai salah satu negara yang turut serta dalam pembentukan Uni Eropa menyebabkan Jerman tidak bisa lepas dari situasi eksternal dan internal kawasan Eropa. Jerman memainkan peran penting sebagai pemimpin dalam menyelesaikan permasalahan

Zona Euro di kawasan Eropa pada akhir tahun 2009. Lemahnya kekuatan institusi Uni Eropa dalam menangani krisis menyebabkan Jerman harus mengambil langkah dan bergerak sendiri. Hal ini dilakukan semata-mata karena kekhawatiran pemerintah Jerman akan meluasnya kekacauan dalam sistem internasional yang nantinya akan berimbas pada organisasi regional. Jerman sebagai negara yang dikenal dengan “kekuatan sipil” yang berdiri diatas kekuatan ekonomi dan kebijakan luar negeri tanpa kekerasan, memproyeksikan dirinya ke tingkat yang lebih tinggi yaitu Uni Eropa. Hal ini terlihat dalam upaya penyelesaian krisis yang dilakukan berdasarkan asas multikulturalisme dan tanpa adanya sentuhan militer (Zaman, 2019).

Posisi Jerman yang cukup baik dibidang ekonomi yang juga sangat memengaruhi keputusannya berani membuka perbatasan Jerman. Sehingga Jerman melihat krisis pengungsi yang terjadi memiliki peluang besar dalam memperbaiki citranya. Ditambah lagi isu kemanusiaan merupakan isu hak asasi manusia yang diamini seluruh negara, dan merupakan isu internasional yang akan menjadi sorotan. Dengan ikut serta dalam mendukung penegakan terhadap hak asasi manusia, maka suatu negara akan dinilai baik dan sesuai dengan nilai-nilai internasional.

### **3. Hukum dan Perjanjian Internasional**

Jerman telah meratifikasi konvensi 1951, protokol 1967, serta Statuta UNHCR (*The United Nations High Commissioner for Refugees*). Terdapat lima kriteria pengungsi yang harus dipenuhi sesuai dengan konvensi 1951 dan

protokol 1967, untuk menentukan status pengungsi, diantaranya, ketakutan yang beralasan seperti kecemasan, kedua penganiayaan karena adanya persekusi, ketiga ketidakamanan atas alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam suatu kelompok tertentu dan pandangan politik yang dimilikinya, berada di luar kewarganegaraannya, dan yang kelima tidak dapat kembali ke negaranya dikarenakan tidak bisa atau rasa takut (Notoprayitno, 2013). Jerman sebagai negara yang telah meratifikasi perjanjian memiliki dampak yang timbul akibat apa yang terjadi dalam sistem internasional. Konflik yang terjadi di wilayah Timur Tengah menyebabkan Jerman harus mengambil tindakan, mengingat perjanjian yang telah berlaku.

Jerman sebagai negara yang telah meratifikasi konvensi 1951 pada 1 Desember 1953 dan protokol 1967 pada 5 November 1969, mengadopsi hukum kebiasaan internasional ini ke dalam hukum nasional negaranya, yaitu *Asylum Procedure Act* (AsylVfG), prinsip *Non-Refoulement* ke dalam hukum nasional yang dicantumkan dalam *Immigration Act* of 30 Juli 2004 pasal 60 ayat 1 dan *Residence Act* 25 february 2008 pasal 60 ayat 1 (Wicaksono, Setyorini, & Roisah, 2016), serta penerapan *open door policy* untuk menampung dan memberikan status serta hak yang sama dengan warga negara Jerman.

Merujuk pada konvensi 1951 dan protokol 1967, asas *Non-Refoulement* yang diadopsi oleh Jerman tercantum dalam Konvensi 1951 Pasal 33 ayat 1 dan 2 mengenai larangan pengusiran dan atau pengembalian pengungsi dengan cara apapun (Wicaksono, Setyorini, & Roisah, 2016).

Pengaturan ini memiliki tiga hal penting, dimana negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi 1951 dan protokol 1967 mengikat negara-negara anggotanya dengan apa yang tertuang di dalamnya. kemudian yang kedua, sebagaimana konvensi 1951 dan protokol 1967 yang mengatur mengenai status pengungsi, yang berarti segala bentuk pengaturannya bersifat kemanusiaan sebagaimana yang tercantum dalam paragraf pembukaan konvensi 1951. Dan yang ketiga, perlindungan dan larangan pengungsian mengandung hal khusus yang telah tercantum dalam Pasal 42 Ayat 1 Konvensi 1951, yang mengatur mengenai pengecualian pasal 33 dari tindakan reservasi yang merupakan sebuah kewajiban *non-derogable*.

Atas dasar hal inilah Jerman memilih tetap menerima pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa meskipun tidak melewati pengecekan yang ketat sebagaimana yang telah ditetapkan oleh UNHCR. Adanya larangan pemulangan pengungsi ke negaranya yang dimana hal ini beresiko terjadinya pelanggaran HAM yang serius khususnya penyiksaan dan perlakuan buruk.

## 5. KESIMPULAN

Dari penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa kebijakan luar negeri yang diterapkan oleh Jerman dipengaruhi oleh faktor-faktor pendukung di dalamnya. Diantaranya berupa faktor eksternal dan internal negara. Adapun faktor internal Jerman berupa sejarah yang dimilikinya, permasalahan demografi yang dimiliki Jerman, kepentingan nasional Jerman berupa peningkatan dan penyetabilan perekonomian Jerman di masa depan, peran dari

pemimpin negara serta pengaruhnya terhadap pemerintahan serta kebijakan dalam negeri Jerman terhadap pengungsi. Dalam penerapan kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh faktor internal namun faktor eksternal juga, diantaranya, banyaknya negara-negara kawasan Uni Eropa yang menolak kedatangan pengungsi sehingga adanya pembudakan di beberapa wilayah di Eropa, sehingga Jerman mengambil inisiatif untuk membuka perbatasannya dan menerima pengungsi untuk mencegah penumpukan pengungsi di satu tempat. Selain itu, faktor eksternal lainnya adalah perjanjian luar negeri mengenai status pengungsi, dengan statusnya yang telah meratifikasi dan menjadi negara penerima pengungsi. Meskipun tidak adanya sanksi yang cukup serius namun hal ini akan sangat memengaruhi citra negara kedepannya. Sehingga Jerman memanfaatkan ini untuk memperbaiki citranya di mata internasional, terlebih isu pengungsi merupakan isu internasional yang menjadi sorotan.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

- Avissa, T. P. (2017). Kebijakan Jerman Terhadap Krisis Pengungsi Eropa Tahun 2015-2016. *Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, 1-20.
- Dowling, S. (2019, Juni 20). *Germany welcomed refugees. Now it's reaping the economic benefits*. Retrieved Februari 25, 2022, from Aljazeera Web site: <https://www.aljazeera.com/economy/2019/6/20/germany-welcomed-refugees-now-its-reaping-the-economic-benefits>

- Eurostat. (2016). Record Number of Over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat News Release*. Luxembourg.
- Herindrasti, V. S. (2016). Krisis Pengungsi Eropa 2014-2015. *Universitas Kristen Indonesia*, 1-19.
- International Monetary Fund. (n.d.). The Refugee Surge in Europe. *International Monetary Fund*, 6-34.
- Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat . (2014). Perlindungan Pengungsi (Refugee) Menurut Hukum Internasional . *Pusat Dokumentasi ELSAM*, 1-12.
- Mulyadi, D. S., & Nuraeni. (2020). Trend Kebijakan Pembangunan Pagar Pembatas Perbatasan di Negara-Negara Eropa Timur. *Global Political Studies Journal*, 50-66.
- Rachmat, A. N. (2020). Realisme Dalam Kebijakan Penolakan Pengungsi dan Migran Oleh Hungaria Tahun 2015-2018. *Jurnal Dinamika Global*, 47-64.
- Republika. (2015, September 11). *Habis Arab Spring, Terbitlah Krisis Pengungsi*. Retrieved February 5, 2022, from [Republika.co.id Web site: https://www.republika.co.id/berita/nui3gg21/habis-arab-spring-terbitlah-krisis-pengungsi](https://www.republika.co.id/berita/nui3gg21/habis-arab-spring-terbitlah-krisis-pengungsi)
- Rossen Koroutchev, P. (2016). The Syrian Refugee Crisis in Europe . *Journal of Liberty and International Affairs* , 23-39.
- Sahide, A. (2015). The *Arab Spring*: Membaca Kronologi dan Faktor Penyebabnya. *Jurnal Hubungan Internasional*, 118-129.
- Trines, S. (2017, Mei 2). *Lessons From Germany's Refugee Crisis: Integration, Costs, and Benefits*. Retrieved Februari 26, 2022, from World Education News + Reviews Web site: <https://www.wenr.wes.org/2017/05/lessons-germanysrefugee-crisis-integration-costs-benefits>
- Widiarti, R. (n.d.). *Pengungsi* . Retrieved from UNHCR Indonesia Web site : <https://www.unhcr.org/id/pengungsi>