

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Skripsi ini akan mengupas tentang kebijakan Jerman terhadap krisis pengungsi di Eropa pada tahun 2015-2016. Uni Eropa kini sedang berada di tengah gelombang krisis imigran. Negara-negara di Eropa sedang berhadapan dengan fenomena *mixed-migration* atau migrasi campuran yang meliputi migran ekonomi, pencari suaka dan pengungsi.

Menurut Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, pengungsi merupakan seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut (UNHCR, 2010). Pencari suaka merupakan orang yang sudah mengajukan permohonan suaka dan sedang menunggu keputusan terhadap klaimnya dari negara tempat ia mengajukan permohonan suaka tersebut (Refugee Council, 2017). Sementara itu, migran ekonomi adalah suatu istilah yang diberikan kepada orang yang berpindah dari satu negara ke negara lain dalam rangka memperbaiki taraf hidupnya (Semmelroggen, 2015).

Krisis pengungsi muncul seiring dengan meningkatnya jumlah pengungsi yang datang ke wilayah Uni Eropa melewati jalur laut

Mediterania dan Balkan. Hampir 1 juta imigran datang membanjiri sejumlah negara di kawasan Uni Eropa sejak tahun 2014 lalu. Sebagian besar imigran merupakan pengungsi yang datang dari negara-negara yang mayoritas tengah dilanda perang saudara seperti Suriah, Afghanistan, dan Irak.

Krisis pengungsi ini merupakan krisis pengungsi terburuk di Eropa pasca Perang Dunia ke II. Krisis semakin memburuk dikarenakan adanya ratusan ribu orang yang melarikan diri dari perang di negara-negara Timur Tengah seperti Suriah, Irak, dan Afghanistan. Para pengungsi ini tiba di wilayah Uni Eropa dimulai dari wilayah Yunani dan Balkan. Menurut data yang dikeluarkan oleh *Eurostat*, kantor statistik Eropa, jumlah permintaan suaka ke negara-negara Uni Eropa melonjak sebanyak 44% di awal tahun 2015, yaitu sekitar 662,165 jiwa dan 1,014,375 jiwa pada akhir tahun 2016 (Eurostat, 2017). *Eurostat* juga menunjukkan bahwa permintaan suaka paling banyak berasal dari penduduk Suriah.

Gelombang pengungsi ini diperkirakan akan terus berlanjut seiring dengan belum menentunya kondisi keamanan negara-negara di kawasan Timur Tengah akibat adanya krisis politik dan juga ancaman keamanan yang menjadi bagian dari fenomena Arab Spring. Krisis yang terjadi di negara-negara Timur Tengah, khususnya Suriah, kini sudah berada di tahun ke-5. Menurut UNHCR, lebih dari 6,9 juta orang terusir dari negaranya, menjadikan krisis pengungsi Suriah sebagai krisis terbesar di era saat ini. Wanita dan anak-anak mendominasi jumlah pengungsi yakni sebanyak $\frac{3}{4}$ dari keseluruhan populasi pengungsi. Sebagian besar

pengungsi pergi ke kawasan Uni Eropa dengan tujuan untuk mencari suaka. Diperkirakan lebih dari 4,5 milyar dolar dibutuhkan untuk menyediakan bantuan bagi para pengungsi yang mencari suaka ke Uni Eropa tersebut. Akan tetapi, baru sekita 1,3 milyar dolar yang diterima komunitas internasional, meninggalkan beban sebesar 3,9 milyar dolar untuk ditanggung.

Krisis pengungsi yang berlangsung sejak tahun 2014 ini menyebabkan adanya peningkatan jumlah pencari suaka di Uni Eropa pada tahun 2014. *Eurostat* menunjukkan adanya peningkatan sebesar 1,5 kali lipat dari jumlah pencari suaka di tahun 2013. Sebanyak 23.295 permohonan suaka diterima oleh berbagai negara anggota Uni Eropa, sehingga para pengungsi memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan selama berada di kawasan Uni Eropa seperti suaka, status pengungsi, dan bantuan kemanusiaan. Empat negara anggota Uni Eropa yaitu Jerman, Italia, Hungaria, dan Swedia menerima $\frac{2}{3}$ permohonan suaka yang diajukan oleh para pengungsi. Akan tetapi, diluar jumlah tersebut, permohonan suaka lainnya ditolak. Hal ini menyebabkan banyaknya pengungsi yang mencoba memasuki kawasan Uni Eropa secara ilegal.

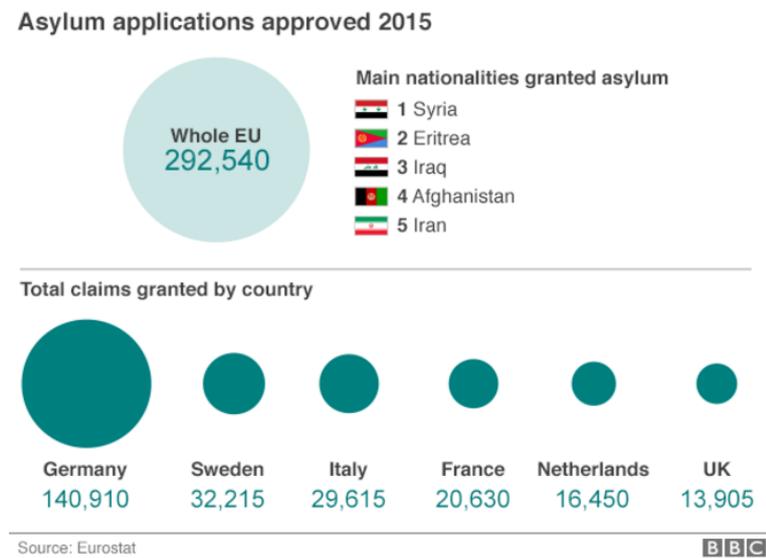
Pada tahun 2015, angka pencari suaka kembali meningkat dalam jumlah yang cukup besar yaitu sekitar 5 kali lipat dari tahun sebelumnya. Kondisi ini menyebabkan Uni Eropa berada dalam krisis pengungsi terburuk sejak krisis pengungsi pasca Perang Dunia ke II. Dengan adanya peningkatan jumlah permohonan suaka yang masuk, sebagian besar pemerintah di negara-negara anggota Uni Eropa berupaya menutup

negaranya dari kedatangan pengungsi. Beberapa negara anggota Uni Eropa bahkan dengan tegas menyatakan bahwa mereka tidak bersedia menerima pendatang baru, dalam hal ini pengungsi, ke dalam wilayah mereka.

Adanya krisis pengungsi di Uni Eropa ini juga menyebabkan terjadinya pergolakan di antara negara-negara anggota Uni Eropa terkait penyelesaian krisis. Muncul banyak perbedaan pemikiran dikarenakan setiap negara bertindak berdasarkan kepentingan nasionalnya masing-masing. Banyak negara-negara Uni Eropa yang menolak masuknya pengungsi ke negara mereka, namun ada juga negara-negara yang bersedia untuk menerima. Penolakan terhadap masuknya pengungsi ke wilayah Uni Eropa diserukan oleh beberapa negara Eropa Timur yaitu Hongaria, Polandia, Swedia, Denmark, Republik Ceko, Rumania, dan Slovakia. Negara-negara tersebut menolak skema kuota wajib menampung 120.000 pengungsi (Satlin, 2015), termasuk pengungsi dari Suriah dan pengungsi dari negara-negara konflik lainnya. Perdana Menteri Hongaria, Viktor Orban, menolak diberlakukannya skema kuota tersebut. Dengan meningkatnya pelanggaran perbatasan secara illegal, Orban bersama dengan *Hungarian Defence Forces* menutup perbatasan Hongaria dengan Serbia (Ministry of Defence, 2016). Mereka beralasan bahwa dengan pemberlakuan kuota tersebut, maka akan mendorong orang untuk pindah ke Eropa, padahal di satu sisi, Eropa sudah cukup terbebani oleh krisis pengungsi yang ada. Masalah ekonomi dan lain-lainnya juga menjadi alasan mengapa beberapa negara di kawasan Uni Eropa menolak hadirnya pengungsi di negara mereka.

Di saat beberapa negara anggota Uni Eropa menyatakan ketidaksetujuannya akan kehadiran pengungsi di kawasan Uni Eropa dan juga skema kuota 120.000 pengungsi, Jerman justru menjadi negara terbesar penerima gelombang pengungsi di Eropa. Dalam kurun waktu 2012-2014, Jerman menerima sekitar 61.885 permintaan suaka. Ketika krisis pengungsi melanda Eropa di tahun 2014, Jerman menerima sekitar 202,645 permintaan suaka (Eurostat, 2017). Jumlah permintaan suaka di tahun 2014 tiga kali lipat lebih banyak dari permintaan suaka yang diterima Jerman di tahun 2013. Jerman menjadi negara di Eropa yang paling banyak mengabulkan permintaan suaka dari para imigran, yaitu sebesar 39.965 permintaan suaka pada tahun 2012 sampai dengan 2014. Pada tahun 2015 sendiri, Jerman sudah mengabulkan permohonan suaka sebanyak 140.910. Sementara menurut data terakhir, Jerman menerima permintaan suaka sebesar 476,510 dua kali lebih banyak dari permintaan suaka yang masuk di tahun 2014 (Eurostat, 2017).

Gambar 1: Jumlah Permintaan Suaka yang Dikabulkan



(Sumber: Eurostat)

Meskipun kawasan Uni Eropa sedang dilanda krisis pengungsi terbesar semenjak krisis pengungsi pasca Perang Dunia ke II, Jerman tidak enggan membuka negaranya bagi para pengungsi yang membutuhkan perlindungan. Jerman memberikan respon yang sangat baik terhadap kedatangan pengungsi ke negaranya kendati sebagian besar negara anggota Uni Eropa mengecam tindakan Jerman. Dalam sebuah artikel yang dipublikasikan oleh Kementerian Dalam Negeri Jerman, Menteri Federal Dalam Negeri Jerman, Dr. Thomas Maizière, menyatakan bahwa,

“Migration movements must be viewed in a global context. The European nations must be willing to help migrants’ countries of origin, so that their citizens can hope for a better future at home. The only way we can meet the challenges migration brings is by working together.”

(Maizière, 2014)

Kanselir Jerman, Angela Merkel, juga menyatakan bahwa Eropa perlu melakukan gerakan untuk mengatasi pengungsi yang datang ke kawasan Eropa. Negara-negara Eropa harus secara bersama-sama menanggung beban yang ditimbulkan akibat banyaknya jumlah pengungsi yang datang. Jerman sebagai negara penerima pengungsi terbanyak, merupakan negara yang kuat dan sanggup untuk menanggulangi pengungsi yang masuk ke negaranya. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan Jerman yang pro terhadap pengungsi, dimana Jerman memiliki aturan-aturan hukum yang memberikan jaminan kehidupan bagi para pengungsi yang mencari perlindungan di negaranya.

Sikap Jerman yang pro dengan pengungsi pada krisis kali ini juga dapat dilihat ketika Jerman membentuk suatu kebijakan yang dinamakan “*Open Door Policy*” yang dicanangkan oleh Angela Merkel pada tahun 2015. Kebijakan *open door* ini merupakan kebijakan yang menawarkan perlindungan masal kepada pengungsi, khususnya pengungsi Suriah. Proses klaim status pengungsi sangat cepat. Pemerintah Jerman menyatakan bahwa pengungsi Suriah akan diterima di Jerman dan dipersilahkan untuk tinggal, tidak peduli negara Uni Eropa mana yang pertama kali mereka masuki. Jerman menjadi negara Uni Eropa pertama yang menanggulangi isi protokol 1990 dan *Dublin Regulation*, yang menyebutkan bahwa pengungsi diharuskan mencari suaka di negara Eropa pertama yang mereka datangi (Lichfield, 2015). Melalui kebijakan ini, Jerman menjadi negara penerima pengungsi terbesar sekaligus negara yang paling banyak mengabdikan permintaan suaka di Eropa.

Kendati sebagian besar negara anggota Uni Eropa mengkritik tindakan Jerman, Jerman tetap mempertahankan kebijakannya dan tetap menerima pengungsi dengan tangan terbuka (Mail Online, 2016). Kondisi ini kemudian menimbulkan pertanyaan akan motif dan alasan Jerman menerima pengungsi dalam jumlah terbesar di antara negara-negara Eropa dan bahkan menetapkan “*Open Door Policy*” yang cenderung mempermudah masuknya pengungsi di tengah kecemasan negara-negara Eropa yang sedang dilanda krisis pengungsi.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut: *Mengapa Jerman menetapkan kebijakan yang lebih terbuka (Open Door Policy) terhadap pengungsi di bandingkan negara-negara anggota Uni Eropa lainnya?*

C. KERANGKA TEORI

Dalam menyusun skripsi ini, penulis menggunakan *Teori Konstruktivisme* yang ditulis oleh *Christian Reus-Smit* dan *John M. Hobson*.

Teori Konstruktivis berkembang pada akhir Perang Dingin, dimana teori ini terinspirasi dari berbagai teori sebelumnya seperti *Critical Theory*, *Post-Modernism*, dan lain sebagainya. Teori ini muncul ketika pemikiran neo-realis dan neo-liberalis gagal menjelaskan transformasi yang membentuk kembali tatanan global di akhir periode Perang Dingin.

Konstruktivis beranggapan bahwa suatu struktur akan membentuk perilaku aktor sosial dan politik. Sistem nilai, gagasan, budaya, ingatan sejarah, dan keyakinan memiliki suatu struktur yang mempengaruhi tindakan sosial dan politik (Redaksi Portal HI, 2012). Aspek-aspek tersebut dianggap mampu menjelaskan perilaku suatu negara (Crossley-Frolick, 2013).

Asumsi utama teori ini adalah *pertama*, struktur normatif sangatlah penting. *Kedua*, penekanan terhadap pentingnya identitas suatu aktor politik dalam terbentuknya tindakan politik. *Ketiga*, ada hubungan yang erat antara agen dan struktur. Konstruktivisme menekankan akan pentingnya suatu norma daripada ideologi. Para penganut pemikiran Konstruktivisme beranggapan bahwa aspek-aspek normatif dan ideasional sama pentingnya dengan struktur material. Menurut paham Konstruktivisme, pemahaman bersama (*shared ideas*), keyakinan, dan nilai-nilai memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap tindakan sosial maupun politik. Identitas dan kepentingan aktor politik dibentuk oleh pemikiran bersama, yang berarti bahwa tindakan seorang aktor yang mempengaruhi peristiwa politik bukan semata-mata ada karena maksud dari individu yang bersangkutan, melainkan karena adanya interaksi antara aktor dengan lingkungan disekitarnya. Dalam pemikiran neo-realis dan Marxis, struktur material seperti kekuatan militer dan ekonomi kapitalis dunia lah yang memiliki pengaruh besar terhadap perilaku aktor hubungan internasional. Akan tetapi, pemikir Konstruktivis beranggapan bahwa struktur material tersebut hanya akan memiliki makna terhadap suatu perilaku apabila melalui struktur nilai maupun struktur pemahaman

bersama terlebih dahulu (Reus-Smit, 2005). Struktur normatif dan ideasional memiliki peranan yang amat penting dalam membentuk identitas sosial dari aktor-aktor politik, dimana melalui teori Konstruktivisme, juga ditekankan bahwasanya norma-norma yang ada dalam sistem internasional akan membentuk identitas sosial dari sebuah negara berdaulat.

Teori Konstruktivisme menekankan bahwa memahami bagaimana aktor hubungan internasional membangun kepentingannya itu amatlah penting. Dengan memahami bagaimana kepentingan itu terbentuk, maka kita akan mampu menjelaskan fenomena-fenomena politik internasional yang terjadi. Seperti apa yang dijelaskan dalam teori Konstruktivisme, kepentingan suatu negara akan terus mengalami perubahan sejalan dengan adanya perubahan identitas negara tersebut yang disebabkan oleh perubahan struktur normatif yang ada. Teori ini terfokus pada identitas sosial suatu negara maupun individu yang bertindak sebagai aktor hubungan internasional. Sesuai dengan apa yang dikatakan Alexander Wendt dalam bukunya, "*Identities are the basis of interest.*". Pemahaman tersebut sangat berbeda dengan pemikiran rasionalis yang tidak mempedulikan bagaimana suatu kepentingan dari aktor - aktor tersebut terbentuk. Pemikir rasionalis mementingkan bagaimana aktor mencapai kepentingannya melalui cara - cara yang strategis. Masyarakat hanyalah tempat bagi aktor untuk mencapai tujuannya, bukan sebagai tempat yang mempengaruhi kepentingan aktor tersebut. Akan tetapi, pemikir Konstruktivis beranggapan bahwa masyarakat bukan hanya sekedar

strategic domain dimana para aktor mencapai kepentingannya, melainkan sebagai suatu lingkungan yang memiliki pengaruh besar terhadap perilaku para aktor yang juga akan mempengaruhi kepentingannya.

Konstruktivis pada dasarnya menekankan peranan struktur-struktur non-material terhadap identitas dan kepentingan aktor hubungan internasional. Teori ini juga menekankan pada perlunya peran praktek atau tindakan dalam pembentukan struktur non-material, dimana yang dimaksud adalah struktur normatif dan ideasional tidak akan terbentuk apabila tidak ada tindakan dari aktor-aktor tersebut. Dalam teori ini juga dikaji bagaimana suatu ide dan identitas dibentuk, berkembang, dan bagaimana ide dan identitas membentuk pemikiran dan tindakan suatu negara sebagai respon dari kondisi yang ada disekitarnya.

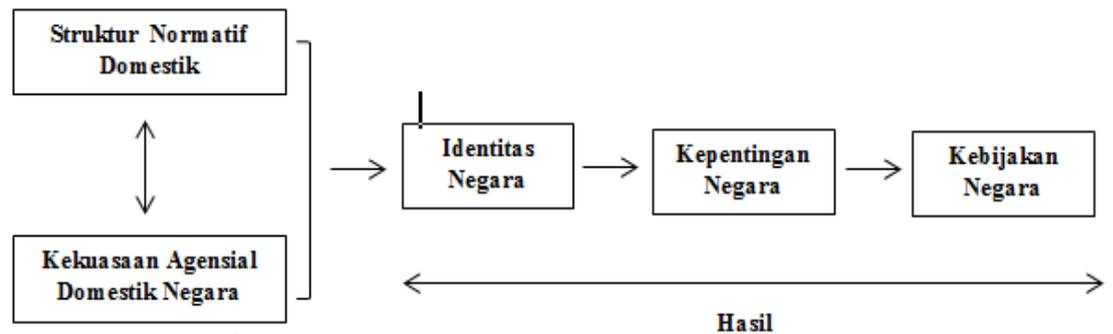
Dalam teori Konstruktivisme disebutkan bahwa suatu negara tidak mengetahui secara pasti apa yang menjadi kepentingan mereka, apa yang sebenarnya ingin mereka capai. Hal ini berbanding terbalik dengan pemikiran-pemikiran materialis yang berpendapat bahwa negara atau aktor-aktor kekuasaan sudah mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kepentingan mereka dan bagaimana cara yang harus dijalankan untuk mencapai kepentingan tersebut. Para pemikir Konstruktivis meyakini bahwa identitas negara terbentuk dari aspek normatif yang ada dalam kehidupan. Identitas yang terbentuk dari norma-norma tersebut nantinya akan membentuk dan mempengaruhi kepentingan seperti apa yang ingin dicapai oleh negara tersebut (Hobson, 2003). Karena norma yang membentuk identitas suatu negara, dan norma terus mengalami perubahan,

maka kepentingan suatu negara akan terus menerus mengalami perubahan. Dengan adanya perubahan kepentingan suatu negara, maka kebijakan negara tersebut juga akan mengalami perubahan. Hal ini menandakan adanya hubungan linier antara norma, identitas, kepentingan, dan kebijakan yang ditetapkan oleh sebuah negara (Khairnar, 2014).

Ada beberapa jenis teori Konstruktivisme yang disebutkan dalam buku *The State and International Relations* karya John M. Hobson, yaitu *international society-centric constructivism*, *radical constructivism* dan *state-centric constructivism*. Akan tetapi, dari tiga jenis teori konstruktivisme tersebut, yang paling relevan untuk menjelaskan kasus pada skripsi ini adalah *state-centric constructivism*.

State-centric constructivism menekankan akan pentingnya kondisi nasional domestik daripada kondisi internasional. Menurut pendapat Katzenstein dalam bukunya yang berjudul *Cultural Norms and National Security*, suatu negara memiliki perbedaan internal dan perbedaan tersebut mempengaruhi perilaku negara dalam sistem internasional. Suatu negara tidak sepenuhnya berasal dari norma, tetapi merupakan produk dari dan maupun pencipta struktur normatif. Jenis teori ini memfokuskan diri pada hubungan domestik negara dengan masyarakat dan juga hubungan antara negara dan hubungan transnasional yang membentuk kebijakan suatu negara.

Bagan 1: Skema Teoretis Dasar Katzenstein (Modifikasi)



(Sumber: *The State and International Relations*, 2003)

Dalam *state-centric constructivism*, ada dua bentuk norma yakni norma yang ditentang ataupun norma yang tidak dapat ditentang. Apabila norma-norma tersebut tidak ditentang, maka kebijakan suatu negara menjadi mudah berubah sehingga kekuasaan agensial domestik maupun internasional suatu negara mengalami peningkatan. Sebaliknya, apabila norma-norma ditentang, maka kebijakan suatu negara menjadi lebih kaku.

Dalam kebijakan Jerman terhadap krisis pengungsi 2015-2016, analisa konstruktivisme dapat dilihat dengan adanya peranan struktur normatif dalam proses pembuatan kebijakan di Jerman. Kekejaman rezim Nazi Jerman menimbulkan peristiwa pemusnahan bangsa Yahudi dan bangsa lain yang tidak mereka inginkan dengan jumlah korban mencapai 11 juta jiwa yang dikenal dengan sebutan *The Holocaust* (United States Holocaust Memorial Museum, 2017). Peristiwa tersebut memunculkan kesadaran di masyarakat Jerman bahwasanya mereka harus menebus kesalahan yang dilakukan oleh Nazi sehingga norma-norma seperti rasa kemanusiaan dan solidaritas mulai tertanam di masyarakat Jerman.

Perubahan struktur normatif di masyarakat ini menyebabkan perubahan identitas Jerman dari negara agresor menjadi negara yang lebih humanis. Perubahan identitas ini kemudian dituangkan menjadi sebuah kebijakan, yaitu dalam undang-undang dasar Republik Federal Jerman yang dikenal dengan *The Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)*.

Kesadaran Jerman akan kesalahannya di masa lalu menyebabkan Jerman memiliki rasa empati dan tanggung jawab terhadap permasalahan pengungsi. Maka sejak saat itu, Jerman mulai memberlakukan kebijakan-kebijakan yang lebih terbuka terhadap pengungsi, salah satunya adalah *Open Door Policy*.

D. HIPOTESA

Dari rumusan masalah dan kerangka teori yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penulis dapat menarik hipotesa bahwa pemerintah Jerman menerapkan kebijakan yang pro terhadap pengungsi karena adanya faktor normatif dalam sejarah Jerman. Pengalaman masa lampau Jerman membentuk identitas Jerman sebagai negara yang memiliki empati dan rasa bertanggung jawab terhadap masalah pengungsi.

E. JANGKA WAKTU PENELITIAN

Jangka waktu penelitian dimulai dari munculnya krisis pengungsi di Eropa pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2016.

F. TUJUAN PENELITIAN

1. Menjelaskan faktor-faktor yang mendasari kebijakan Jerman terhadap pengungsi di negaranya.
2. Berusaha mengkaji, membahas, sekaligus memberikan gambaran secara objektif dan empiris mengenai tindakan yang diambil oleh Jerman dalam mengatasi krisis pengungsi.

G. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang diterapkan oleh penulis dalam menyusun skripsi adalah metode kualitatif yang kemudian dilanjutkan dengan teknik pengumpulan data sekunder. Data sekunder tersebut diperoleh dengan menggunakan metode studi pustaka. Adapun bahan-bahan yang dipergunakan berasal dari:

1. Buku-buku yang relevan dengan objek studi yang diteliti.
2. Jurnal-jurnal ilmiah yang terkait dengan objek studi yang diteliti.
3. Artikel-artikel ilmiah yang diperoleh dari sumber yang relevan dan terkait dengan objek studi yang diteliti.

H. RENCANA SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan skripsi dimulai dari penulisan judul. Bab I memuat tentang pendahuluan yang terdiri dari; Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Dasar Pemikiran, Hipotesa, Tujuan

Penelitian, Jangka Waktu Penelitian, Metodologi Penelitian, dan Rencana Sistematika Penelitian.

Bab II akan menjelaskan tentang gambaran krisis pengungsi di Eropa pada tahun 2015 sampai dengan 2016. Dalam bab ini juga akan dijelaskan tentang faktor penyebab krisis pengungsi di Eropa serta tanggapan dari negara anggota Uni Eropa terhadap krisis tersebut.

Dalam bab selanjutnya yakni bab III berisi tentang dasar hukum yang digunakan Jerman dalam menentukan kebijakannya terkait masalah pengungsi serta kebijakan-kebijakan yang diterapkan Jerman terhadap pengungsi.

Bab IV menjelaskan sejarah pemerintahan Nazi yang berperan penting dalam pembuatan kebijakan di Jerman. Bab ini juga akan menjelaskan tentang pentingnya norma di masyarakat Jerman sebagai penentu kebijakan Jerman terhadap pengungsi.

Bab V berisi tentang kesimpulan dari seluruh pembahasan skripsi.