

BAB III

KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP PENGUNGSI DI EROPA

Pada bab III akan dijelaskan mengenai kebijakan Jerman terhadap masalah pengungsi. Bab ini akan diawali dengan penjelasan mengenai aturan-aturan apa saja yang menjadi dasar hukum Jerman dalam penyusunan kebijakan mengenai pengungsi, baik aturan-aturan yang ada di dunia internasional, regional, maupun tingkat nasional. Bagian terakhir dari bab III akan mengulas tentang kebijakan-kebijakan seperti apa yang dikeluarkan oleh Jerman dalam mengatasi masalah pengungsi.

A. DASAR HUKUM JERMAN DALAM MENYUSUN KEBIJAKAN MENGENAI PENGUNGSI

Dalam menyusun sebuah kebijakan, suatu negara pasti memiliki dasar hukum yang dijadikan pedoman dalam menetapkan kebijakannya. Begitu pula dengan Jerman. Jerman memiliki beberapa dasar hukum yang digunakan sebagai pedoman dalam menyusun kebijakannya mengenai pengungsi. Berikut adalah dasar hukum yang digunakan oleh Jerman:

1. Konvensi 1951 Mengenai Status Pengungsi (The 1951 Convention Relating to the Status of Refugee) dan Protokol 1967

Masalah pengungsi bukanlah hal yang baru. Fenomena gelombang pengungsi di dunia, khususnya di Eropa sudah terlihat sejak Perang Dunia ke I yang menyebabkan banyaknya orang yang mencari

perlindungan akibat perang yang terjadi. Peningkatan jumlah pengungsi kembali meningkat dalam jumlah yang sangat tinggi pada Perang Dunia ke II dimana ribuan orang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya, bahkan di deportasi, akibat konflik yang terjadi sejak tahun 1939 sampai dengan 1945 (Douglas, 2012).

Sepanjang abad 20, komunitas internasional berusaha mencari solusi untuk menangani masalah pengungsi. Pemerintah di seluruh penjuru dunia berusaha untuk menyusun aturan-aturan yang mampu menjamin adanya perlakuan yang tepat bagi para pengungsi, serta aturan-aturan untuk melindungi hak-hak asasi pengungsi (UNHCR, 2011).

The 1951 Convention Relating to the Status of Refugee merupakan perjanjian yang mengatur tentang status pengungsi dan hal-hal terkait. Perjanjian ini ditetapkan pada Konferensi Diplomatik yang dilaksanakan oleh PBB di Jenewa pada Juli 1951 dan kemudian dikembangkan dalam Protokol 1967. Konvensi 1951 mengenai status pengungsi ini diratifikasi oleh 145 negara. Jerman merupakan salah satu negara yang meratifikasi perjanjian tersebut, bahkan berperan sebagai *signatory* dalam konvensi 1951 yang dilakukan di Jenewa (Library of Congress, 2016). Pada dasarnya, Konvensi 1951 hanya terbatas pada perlindungan terhadap pengungsi Eropa pasca Perang Dunia ke II. Akan tetapi, melalui Konvensi 1967, cakupan perjanjian diperluas dari yang hanya mengatur tentang perlindungan kepada

pengungsi Eropa menjadi perjanjian yang mengatur mengenai pengungsi dari berbagai penjuru dunia.

Perjanjian ini menguraikan definisi pengungsi dan jenis-jenis perlindungan hukum bagi pengungsi, jenis bantuan lain dan hak-hak sosial yang diterima oleh orang yang berstatus pengungsi. Tidak hanya definisi pengungsi dan jenis perlindungan yang didapatkan, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 juga menggambarkan kewajiban yang harus dilaksanakan pengungsi terhadap negara yang menjadi tuan rumah pengungsi (UNHCR, 2011). Konvensi 1951 dan Protokol 1967 merupakan satu-satunya instrumen hukum sah yang mengatur segala aspek penting berkaitan dengan pengungsi. Sampai saat ini, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 masih menjadi landasan utama dalam menangani masalah perlindungan pengungsi.

Gambar 1: Negara yang Terlibat dalam Konvensi 1951



(Sumber: UNHCR)

Pedoman pokok dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 adalah bahwasanya setiap pengungsi memiliki hak untuk dilindungi. Sebuah negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi hak asasi warga negaranya. Apabila negara tersebut tidak mampu memenuhi tanggung jawabnya terhadap warga negaranya, maka komunitas internasional akan mengambil langkah untuk memastikan bahwa pengungsi tersebut aman dan mendapatkan perlindungan.

Gambar 2: Beberapa Aturan yang Terdapat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967

Konvensi 1951 dan Protokol 1967			
<p>Siapa yang dilindungi? Orang yang berada di luar negara asalnyadikarenakan oleh ketakutan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial dan keanggotaan partai politik tertentu dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut.</p>	<p>Perbedaan pengungsi dan imigran? Pengungsi: terpaksa melarikan diri akibat terancam oleh negaranya. Imigran: meninggalkan negaranya karena alasan lain selain penganiayaan oleh negara.</p>	<p>Apakah perlindungan bersifat permanen? Tidak, perlindungan terhadap pengungsi akan berakhir jika dasar status pengungsinya (definisi pada pasal 1A) sudah hilang/tidak berlaku.</p>	<p>Siapa yang tidak memiliki hak perlindungan? Orang yang melakukan kejahatan perdamaian, perang, kemanusiaan maupun kejahatan non-politik yang serius, serta orang yang melanggar tujuan dan prinsip PBB.</p>

(Sumber: *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, 2011)

Ada beberapa hak bagi pengungsi yang dicantumkan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967, diantaranya yaitu:

Gambar 3: Hak Pengungsi dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967

Konvensi 1951	Protokol 1967
<ul style="list-style-type: none">• Pasal 4 tentang hak atas kebebasan beragama• Pasal 17-19 tentang hak atas pekerjaan• Pasal 21 tentang hak atas tempat tinggal• Pasal 22 tentang hak atas pendidikan• Pasal 23 tentang hak atas bantuan masyarakat• Pasal 26 tentang hak atas kebebasan untuk bergerak• Pasal 32 tentang hak untuk tidak diusir, kecuali dalam kondisi tertentu yang sudah dijelaskan• Pasal 33 tentang larangan pengembalian pengungsi ke negara dimana dia mendapatkan ancaman terhadap hidup maupun kebebasannya	<ul style="list-style-type: none">• Protokol 1967 melebarkan cakupan dari Konvensi 1951 yang tadinya hanya berlaku bagi pengungsi di kawasan Eropa akibat Perang Dunia ke II. Setelah adanya Protokol 1967, hak-hak dan kewajiban pengungsi yang diatur dalam Konvensi 1951 berlaku bagi setiap pengungsi dimanapun dan kapanpun.

(Sumber: *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, 2011)

2. *Common European Asylum System (CEAS)*

Common European Asylum System (CEAS) merupakan suatu sistem yang menyajikan standar minimum bersama mengenai perlakuan terhadap pencari suaka dan surat permohonan suaka. CEAS mengandung kerangka legal yang meliputi segala aspek terkait proses suaka dan agen pendukungnya, dalam hal ini yakni *European Asylum Support Office (EASO)*. CEAS terbentuk sebagai salah satu konsekuensi dari diterapkannya Konvensi 1951 mengenai status pengungsi dan Protokol 1967 yang diratifikasi negara-negara Uni Eropa.

Menurut CEAS, proses mengabulkan permohonan suaka harus dilalui melalui beberapa tahapan. Pertama, seorang pencari suaka membuat surat permohonan suaka di kantor-kantor yang sudah

ditetapkan. Pemohon suaka akan diberikan tempat tinggal dan makanan sampai permohonan suakanya mendapat keputusan. Kemudian pencari suaka akan dimintai sidik jarinya. Informasi ini akan disampaikan ke *database* EURODAC yang nantinya digunakan untuk mengidentifikasi negara mana yang bertanggung jawab atas si pencari suaka tersebut. Langkah selanjutnya adalah wawancara. Pemohon suaka akan diwawancarai mengenai motivasinya mengajukan permohonan suaka. Dari sini akan ditentukan apakah pemohon suaka tersebut tergolong dalam status pengungsi atau *subsidiary protection* (perlindungan yang diberikan kepada orang yang terancam jika kembali ke negara asalnya, tetapi tidak memenuhi kualifikasi pengungsi sebagaimana disebutkan dalam definisi pengungsi).

Jika permohonan suaka diterima, maka orang tersebut akan mendapatkan hak penuh selaku pencari suaka seperti izin tinggal, akses untuk mendapatkan pekerjaan, dan bantuan kesehatan. Apabila permohonannya ditolak, maka orang tersebut bisa mengajukan banding di pengadilan. Jika banding tersebut dimenangkan oleh pemohon suaka, maka negara yang bersangkutan harus mengabulkan permohonan suakanya. Akan tetapi, apabila pemohon suaka kalah dalam banding, ia akan dikembalikan ke negara asalnya atau negara transit (European Commission , 2016).

3. Peraturan Dublin (*Dublin Regulation*)

Dublin Regulation merupakan perjanjian yang ditangani pada tanggal 15 Juni 1990 di Dublin, Irlandia. Peraturan Dublin mengatur tentang kriteria dan mekanisme dalam menentukan negara anggota Uni Eropa mana yang bertanggung jawab untuk memeriksa sebuah permohonan suaka dari pengungsi negara ketiga yang menumpuk di salah satu negara anggota. Biasanya, negara yang bertanggung jawab untuk menindaklanjuti pengungsi adalah negara anggota Uni Eropa pertama yang dimasuki pengungsi tersebut. Regulasi ini mulai diberlakukan pada 1 September 1997 di 12 negara penandatanganan yaitu Belgia, Denmark, Perancis, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Luxembourg, Belanda, Portugal, Spanyol, dan Inggris serta diberlakukan di Finlandia mulai 1 Januari 1998 (European Council, 1990).

Aturan ini dibentuk dengan tujuan memastikan adanya akses menuju proses suaka yang lebih cepat dan kejelasan pemeriksaan permohonan suaka oleh suatu negara. Akan tetapi, peraturan Dublin belum mencantumkan sistem *burden sharing* atau pembagian tanggung jawab terhadap pemohon suaka di kawasan Uni Eropa (European Council, 2013). Melalui regulasi Dublin, Uni Eropa memastikan bahwa setiap klaim suaka akan mendapatkan pemeriksaan yang adil di salah satu negara anggota.

B. KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP MASALAH PENGUNGSI

1. *The Basic Law for the Federal Republic of Germany*

The Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) merupakan aturan dasar yang digunakan oleh Republik Federal Jerman dalam menjalankan kehidupan bernegaranya. Hukum dasar bagi Republik Federal Jerman diakui pada tanggal 8 Mei 1949 di Bonn, dan ditandatangani bersama Blok Sekutu Perang Dunia II (negara-negara yang melawan Blok Poros; Jerman, Italia, dan Jepang; pada tahun 1939 – 1945) pada tanggal 12 Mei 1949 (German Bundestag, 2012). Kebijakan ini mulai diberlakukan pada 23 Mei 1949.

Tujuan penyusunan hukum dasar ini adalah untuk memastikan bahwasanya kekuasaan diktator layaknya Nazi tidak akan pernah berkuasa lagi di Jerman. Melalui *The Basic Law for the Federal Republic of Germany*, aspek-aspek yang menyangkut hak asasi dan harga diri seorang manusia sangat dijunjung tinggi. Prinsip-prinsip demokrasi, tanggung jawab sosial, federalisme, dan prinsip republikanisme menjadi inti penting dari hukum dasar Jerman.

Hukum dasar Jerman mengatur berbagai hal, mulai dari hak-hak dasar, aturan mengenai federasi dan *Länder* (negara bagian di Jerman), pemerintahan, sampai masalah keuangan. Aturan mengenai pengungsi dan suaka tercantum dalam pasal 16a bagian pertama *The Basic Law*

for the Federal Republic of Germany mengenai hak-hak dasar. Dalam artikel 16a tentang hak suaka, disebutkan bahwa:

- (1) Orang yang mengalami penganiayaan dalam ranah politik berhak mendapatkan hak atas suaka.
- (2) Ayat (1) pada pasal ini tidak berlaku bagi orang yang memasuki wilayah federal dari negara anggota Uni Eropa atau dari negara ketiga lainnya yang dimana penerapan Konvensi terkait Status Pengungsi dan Konvensi untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental sudah terjamin. Negara-negara diluar Komunitas Eropa yang mana kriteria pada kalimat pertama ayat ini berlaku, harus ditentukan oleh undang-undang yang membutuhkan persetujuan dari persetujuan dari *Bundesrat*. Dalam kasus yang tercantum pada kalimat pertama ayat ini, langkah-langkah untuk mengakhiri izin tinggal dapat diimplementasikan tanpa memperhatikan tantangan hukum yang mungkin telah melembaga pada mereka.
- (3) Menurut hukum yang memerlukan persetujuan dari *Bundesrat*, negara-negara dapat ditentukan dimana, atas dasar hukum mereka, praktek pelaksanaan dan kondisi politik secara umum, dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat penindasan politik maupun perlakuan manusiawi. Orang asing dari negara tersebut tidak mengalami penganiayaan, kecuali jika dia mampu

memberikan bukti bahwa dia mengalami penindasan dalam ranah politik.

(4) Dalam kasus yang disebutkan dalam ayat (3) pasal ini dan dalam kasus lain yang jelas tidak berdasar atau dianggap tidak berdasar, implementasi langkah-langkah untuk mengakhiri izin tinggal dapat ditangguhkan oleh pengadilan hanya jika terdapat keraguan terhadap legalitas mereka. Perincian sebaiknya ditetapkan oleh hukum.

(5) Ayat (1) dan (4) dalam pasal ini tidak boleh menyimpang dari hasil perjanjian internasional yang dilakukan oleh negara-negara anggota Komunitas Eropa dengan satu sama lain atau dengan negara ketiga yang mana merupakan tanggung jawab atas Konvensi terkait Status Pengungsi dan Konvensi untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental (German Bundestag, 2012).

2. *Asylum Procedure Act (AsylVfG)*

Hak atas suaka bagi korban penganiayaan politik merupakan hak-hak dasar sebagaimana disebutkan dalam *The Basic Law for the Federal Republic of Germany* pasal 16a ayat 1 sampai 5. Untuk menerapkan isi dari pasal tersebut, dibentuklah sebuah sistem yang mengatur tentang prosedur suaka di Jerman. Sistem ini dikenal dengan *Asylverfahrensgesetz* atau hukum atas suaka.

Aturan-aturan yang tercantum dalam *AsylVfG* berlaku bagi semua orang asing yang mencari perlindungan atas penganiayaan politik seperti yang disebutkan dalam *The Basic Law* pasal 16a atau orang asing yang mencari perlindungan internasional sesuai Instruksi Parlemen dan Dewan Eropa 2011/95/EU mengenai standar kualifikasi warga negara ketiga atau orang-orang tanpa kewarganegaraan.

AsylVfG mengatur tentang berbagai hal terkait dengan permasalahan suaka di Jerman. Ruang lingkup permintaan suaka, pemberian perlindungan, bentuk penganiayaan, prosedur suaka di Jerman, akomodasi dan distribusi pengungsi, hak tinggal bagi pencari suaka, dan masa berakhirnya status hukum seorang pengungsi diatur dalam *AsylVfG* (Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, 2015).

3. *Open Door Policy*

Krisis pengungsi di Eropa sejak tahun 2015 merupakan krisis terburuk pasca Perang Dunia ke II. Krisis ini muncul setelah ribuan pengungsi tiba di Eropa melalui Laut Mediterania dan Balkan. Para pengungsi berasal dari negara-negara konflik seperti Suriah, Afghanistan dan Irak. Menurut data yang dikeluarkan Eurostat, jumlah permintaan suaka di negara-negara anggota Uni Eropa mengalami peningkatan sebesar 44% di tahun 2015.

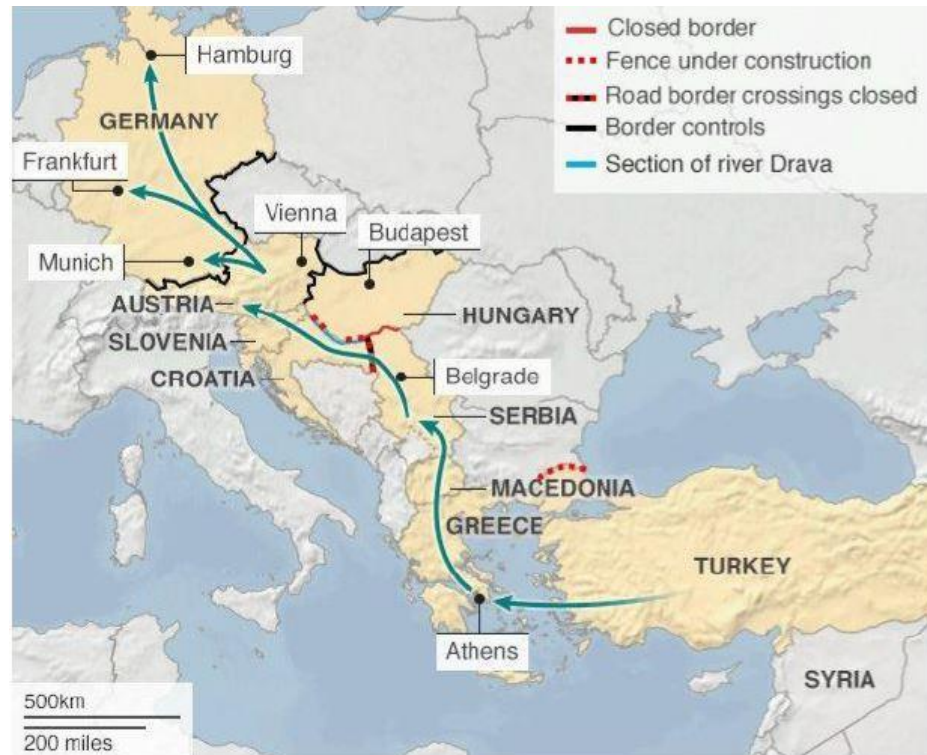
Ketika sebagian besar negara anggota Uni Eropa mengekspresikan keengganan mereka untuk menerima pengungsi di negaranya, Jerman

justru menerapkan kebijakan terkait masalah pengungsi yang dikenal dengan istilah *Open-Door Policy* atau kebijakan pintu terbuka. Kebijakan ini dicanangkan oleh Kanselir Jerman, Angela Merkel pada tahun 2015 lalu.

Pada dasarnya, kebijakan pintu terbuka ini menggambarkan kondisi dimana Jerman tetap membuka perbatasannya bagi pengungsi yang ingin mencari suaka di negaranya di saat negara-negara anggota Uni Eropa lain berupaya untuk menutup perbatasannya. Melalui kebijakan ini, Jerman berupaya untuk menampung sebanyak mungkin bagi pengungsi, khususnya mereka yang melarikan diri dari perang di Suriah (DW, 2016). Kebijakan pintu terbuka yang diterapkan oleh Jerman ini memperbolehkan para pengungsi untuk mencari suaka di Jerman. Hal ini melanggar isi Peraturan Dublin, yang mana menyebutkan bahwa pengungsi diharuskan mencari suaka di negara yang telah ditetapkan atau di negara anggota Uni Eropa pertama yang mereka datangi.

Melalui kebijakan pintu terbuka ini, Merkel berkeinginan untuk mengajak negara Eropa lainnya agar tidak mengabaikan prinsip utama Eropa mengenai kebebasan bergerak, serta mengajak negara-negara Eropa untuk menanggung beban pengungsi bersama-sama (BBC, 2015). Jerman terus membantu pengungsi dan menjadi salah satu negara yang tetap membuka perbatasannya dan tidak menutup jalur Balkan yang digunakan pengungsi untuk memasuki kawasan Eropa.

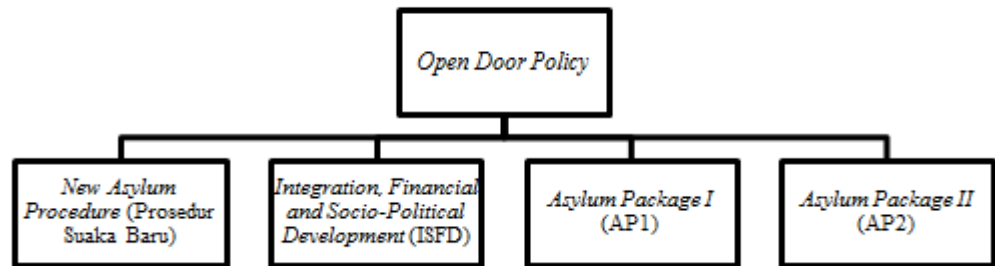
Gambar 4: Rute Pengungsi ke Jerman



(Sumber: BBC, 2015)

Pasca penerapan kebijakan pintu terbuka oleh Jerman, sekitar 200.000 pencari suaka berusaha memasuki wilayah negara tersebut pada bulan September tahun 2015. Total jumlah pencari suaka yang tiba di Jerman sepanjang tahun 2015 diperkirakan berjumlah sebanyak 800.000 jiwa (The Economist, 2015). 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).

Bagan 1: Kebijakan Pintu Terbuka (*Open Door Policy*)



Ada beberapa langkah yang diambil Jerman guna menjalankan kebijakan pintu terbuka, diantaranya dengan menetapkan prosedur suaka baru. Pemerintah Jerman memutuskan untuk mempercepat proses permohonan suaka karena tingginya jumlah permintaan suaka yang masuk ke Jerman pada tahun 2015. Proses penolakan suaka bagi migran yang berasal dari *safe countries of origin* dipercepat, begitu pula dengan prosedur proses penerimaan permintaan suaka dari pengungsi yang berasal dari Suriah, Afganistan, Eritrea, dan Irak. Guna mengoptimalkan proses permohonan suaka, Jerman menambah jumlah staf BAMF atau Kementerian Federal Migrasi dan Pengungsi sebanyak 4.000 orang.

Selain menerapkan prosedur penerimaan suaka yang baru, pemerintah Jerman juga membentuk kebijakan yang bernama *Integration, Financial and Socio-Political Development (ISFD)*. Pada dasarnya, kebijakan ini mengatur bantuan keuangan untuk pengungsi di Jerman. Bantuan ditingkatkan sebanyak satu 1 milyar euro pada tahun 2015 dan 6 milyar euro diturunkan untuk bantuan pengungsi

tahun 2016. Melalui bantuan ini, dan untuk pendidikan bagi pengungsi ditingkatkan, serta diharapkan mampu membantu pengungsi untuk mendapatkan pekerjaan dan hidup mandiri di Jerman. Pemerintah juga meningkatkan dana untuk menyediakan tempat tinggal dan akses kesehatan bagi para pengungsi yang tiba di Jerman.

Langkah berikutnya yang diambil pemerintah Jerman dalam rangka penerapan kebijakan pintu terbuka adalah mengajukan Paket Suaka I (*Asylum Package I*). Melalui paket ini, beberapa negara di Balkan Timur seperti Kosovo, Montenegro dan Kosovo dikategorikan sebagai *safe countries of origin*. Pencari suaka dari negara-negara tersebut kemungkinan besar tidak akan dikabulkan permintaannya oleh pemerintah Jerman. Hal ini dilakukan guna memberikan bantuan yang semaksimal mungkin terhadap pengungsi yang benar-benar membutuhkan, khususnya pengungsi dari Suriah yang melarikan diri dari perang sipil di negaranya. Dalam Paket Suaka I juga disebutkan bahwasanya pengungsi yang memiliki prospek yang cukup bagus untuk mendapatkan izin tinggal di Jerman akan diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan yang membantu proses integrasi. Misalnya ikut serta dalam kelas bahasa Jerman, pemberian bantuan untuk mengakses pasar kerja serta mendapatkan pekerjaan di Jerman (Library of Congress, 2016). Pada Februari 2016, pemerintah Jerman mengajukan Paket Suaka II (*Asylum Package II*) yang berisi tentang pendirian pusat penerimaan pengungsi di beberapa wilayah Jerman dan memastikan adanya prosedur suaka yang lebih cepat.