

BAB IV

ASPEK NORMATIF DALAM KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP PENGUNGS

Bab IV berisi tentang jawaban dari rumusan masalah skripsi yang disebutkan dalam bab I. Pembahasan di bab IV diawali dengan penjelasan mengenai sejarah Jerman pada masa pemerintahan Nazi. Pada bagian selanjutnya akan dijelaskan mengenai nilai dan norma dalam kehidupan masyarakat Jerman serta penjelasan mengenai bagaimana nilai dan norma di masyarakat mampu mempengaruhi proses pembentukan kebijakan Jerman terkait masalah pengungsi.

A. SEJARAH MASA PEMERINTAHAN NAZI

Sejarah Jerman memainkan peranan penting dalam pembentukan sebuah kebijakan. Pemerintahan Nazi Jerman merupakan sejarah terkelam bagi Republik Federal Jerman. Nazi Jerman merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan kondisi Jerman dibawah kekuasaan diktator seorang Adolf Hitler dan Partai Nazi (NSDAP) pada tahun 1933 sampai 1945. Hitler aktif bersama Partai Buruh Jerman sejak tahun 1919 dan menjadi tokoh publik yang gencar menyalahkan bangsa Yahudi dan Marxis akan segala permasalahan Jerman yang muncul akibat kekalahan Jerman pada Perang Dunia ke I. Ia menganut pemahaman nasionalis yang cukup ekstrim dan menganggap bahwa bangsa Arya adalah ras tertinggi.

Pada tahun 1921, Hitler menjadi pemimpin Partai Buruh Jerman yang kemudian berubah menjadi Partai Nazi atau Partai Buruh Nasional-Sosialis Jerman. Di bawah kekuasaan Hitler, Partai Nazi atau Partai Buruh Nasional-Sosialis Jerman mengambil alih kontrol atas segala aspek kehidupan di Jerman secara totaliter sejak tahun 1933 sampai dengan 1945 (History.com, 2009).

Pada awalnya, Hitler ditunjuk untuk menjadi Kanselir Jerman oleh Presiden Republik Weimar, Paul von Hindenburg pada tanggal 30 September 1933. Mulai saat itu, partai Nazi bersama dengan Hitler mulai menjatuhkan semua kelompok oposisinya dan memperkuat kekuasaannya. Ketika Paul von Hindenburg meninggal dunia pada Agustus 1934, Adolf Hitler menjadi diktator Jerman dengan menggabungkan kekuasaan dan jabatan Kanselir dengan Presiden (History.com, 2009). Referendum nasional digelar pada 19 Agustus 1934 dan menetapkan Hitler sebagai *Führer* atau pemimpin satu-satunya di Jerman. Segala bentuk kekuasaan berada di tangan Hitler seorang. Pemerintahan Jerman pada saat itu bergantung secara penuh kepada Hitler dan partai politik lain selain Nazi dilarang.

Rasisme, terutama anti-semitisme, merupakan bagian utama dari rezim kekuasaan Nazi. Kaum Nazi beranggapan bahwa orang-orang Jerman yang merupakan ras Nordik adalah keturunan murni dari ras Arya. Ras Arya dipandang sebagai bangsa dari segala bangsa. Bangsa lain yang tidak diinginkan, seperti bangsa Yahudi, di bunuh secara masal oleh negara. Pembunuhan masal ini kemudian dikenal dengan istilah *The*

Holocaust. The Holocaust merupakan peristiwa kejahatan genosida dimana Nazi Jerman dibawah kekuasaan Adolf Hitler melakukan pembunuhan massal terhadap orang-orang Yahudi di Jerman, wilayah kekuasaan Jerman, dan di wilayah kekuasaan sekutu Jerman (History.com, 2009). Pembunuhan massal tak hanya dilakukan terhadap bangsa Yahudi saja, sekitar 5 juta orang non Yahudi juga menjadi korban dari kejahatan genosida yang dilakukan oleh Nazi Jerman. Etnis Slavia, Romania, Polandia penganut aliran komunis, kaum homoseksual, pengikut Freemason, dan bahkan orang-orang yang cacat maupun memiliki gangguan mental menjadi korban kejahatan genosida oleh Nazi Jerman. Menurut data yang ada, korban dari peristiwa *The Holocaust* diperkirakan mencapai angka 11 juta jiwa.

Oposisi terhadap kekuasaan Hitler sangat ditentang. Anggota kelompok oposisi Hitler kebanyakan di bunuh, dipenjarakan, atau diasingkan. Kekuasaan gereja Kristen juga ditekan oleh pemerintahan Nazi. Kesempatan kerja dan kesempatan untuk mengenyam pendidikan bagi wanita sangat dibatasi pada masa itu.

Tekanan terhadap bangsa Yahudi mencapai puncaknya pada tahun 1935, dimana Hukum Nuremberg 1935 ditetapkan. Hak-hak dasar bangsa Yahudi dihilangkan oleh pemerintah Nazi. Berdasarkan Hukum Nuremberg, Nazi memiliki hak untuk mengambil alih kekayaan orang Yahudi. Bangsa Yahudi dilarang mengunjungi hampir seluruh tempat umum di Jerman. Orang-orang Yahudi dilarang untuk menikahi bangsa lain selain Yahudi. Hak-hak bangsa Yahudi untuk mendapatkan pekerjaan

juga dibatasi, terlebih pada bidang-bidang yang dianggap penting seperti hukum, pengobatan, atau bekerja di bidang pendidikan. Bangsa Yahudi dianggap tidak pantas untuk hidup bersanding dengan orang-orang Jerman keturunan ras Arya sehingga Nazi menentukan hukum yang memperlakukan Yahudi secara tidak manusiawi.

Kelompok etnis Jerman yang menolak untuk mengasingkan bangsa Yahudi, atau mereka yang menunjukkan tanda-tanda menolak propaganda Nazi ditempatkan di bawah pengawasan Gestapo. Hak-hak mereka dihapuskan, atau bahkan di kirim ke kamp-kamp konsentrasi. Segala hal yang terjadi di Jerman berada dalam pengawasan Nazi Jerman, menghilangkan segala bentuk kebebasan yang ada di masyarakat Jerman dan menyebabkan masyarakat Jerman merasa terancam.

Pada akhir tahun 1939-an, pemerintah Nazi Jerman mulai bertindak agresif dan mulai mencoba untuk memperluas wilayah kekuasaannya. Pada tahun 1938 dan 1939, Nazi Jerman menguasai wilayah Austria dan Republik Ceko. Pada bulan September tahun 1939, Hitler melakukan invasi terhadap Polandia, Inggris dan Perancis, menyebabkan pecahnya Perang Dunia ke II di Eropa. Jerman hampir menguasai sebagian besar wilayah Eropa pada tahun 1940 dengan melakukan aliansi bersama Italia dan negara-negara Poros (Italia-Jerman-Jepang). Bangsa Yahudi yang berada di wilayah kekuasaan Jerman tersebut dipenjarakan dan di bunuh di kamp-kamp konsentrasi dan kamp-kamp pemusnahan Nazi. Sekitar awal tahun 1942, Partai Nazi memutuskan untuk melaksanakan tindakan terakhir bagi bangsa Yahudi, yaitu dengan melakukan pembunuhan massal

bangsa Yahudi di seluruh kawasan Eropa (History.com, 2009). Bangsa Yahudi di deportasi ke kamp-kamp konsentrasi Nazi di seluruh penjuru Eropa. Kamp konsentrasi dengan angka kematian tertinggi adalah kamp Auschwitz.

Pada tahun 1943, kekuasaan Nazi mulai mengalami penurunan. Ditandai dengan kekalahan militer Jerman pada tahun 1943. Pengeboman udara berskala besar di Jerman mengalami peningkatan di tahun 1944 menyebabkan Blok Poros terpojok. Blok Sekutu melakukan serangan besar-besaran terhadap Jerman dan mengakibatkan kerusakan infrastruktur di Jerman. Kemenangan di raih oleh Blok Sekutu. Perang Dunia ke II di Eropa berakhir dengan kekalahan Jerman pada bulan Mei tahun 1945. Blok Sekutu memutuskan untuk menerapkan kebijakan *Denazification* atau kebijakan pembersihan terhadap peninggalan-peninggalan Nazi dalam segala bentuk. Para petinggi-petinggi Nazi yang selamat diadili di pengadilan atas kejahatan perang.

German Federal Archives (Bundesarchiv) memperkirakan korban perang yang merupakan warga negara Jerman berjumlah sekitar 5,5 juta orang sampai 6,9 juta orang. Sebanyak 353.000 penduduk sipil terbunuh oleh bom Jerman dan Amerika di kota-kota di Jerman. Hampir 300.000 penduduk sipil, termasuk bangsa Yahudi, menjadi korban kekejaman politik, ras, dan agama oleh Nazi. 200.000 orang terbunuh akibat program *euthanasia* oleh Nazi. Jumlah tersebut hanyalah perkiraan kasar, bukan angka yang pasti karena sejumlah kematian tidak dilaporkan akibat tidak adanya saksi mata saat kejadian.

Pada akhir periode Perang Dunia ke II, Eropa berada dalam masa kehancuran. Terdapat sekitar 40 juta pengungsi di seluruh Eropa. Kerusakan infrastruktur industri dan perekonomian mencapai angka 70%. 14 juta orang yang berstatus etnis Jerman melarikan diri dari Jerman atau terusir dari kawasan Eropa Tengah dan Timur selama Perang Dingin berlangsung. Sekitar 2,5 juta orang diperkirakan meninggal selama Perang Dingin.

B. FAKTOR SEJARAH DALAM KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP PENGUNGS

Sejarah Jerman merupakan faktor penentu dalam proses pembentukan kebijakan di Jerman. Nilai-nilai sejarah Jerman membentuk sikap positif Jerman terhadap krisis pengungsi Eropa saat ini (Grammaticas, 2015). Jerman memiliki sejarah yang cukup panjang dan rumit mengenai masalah migrasi maupun pengungsi sejak Perang Dunia ke II yang menuntut masyarakat Eropa untuk meninggalkan tempat tinggalnya demi mencari perlindungan.

Pemerintahan Nazi dan Perang Dunia ke II memaksa orang-orang dari segala penjuru dunia untuk melarikan diri dan mencari suaka. Sekitar tahun 1990-an, lebih dari 200.000 orang Yahudi dan etnis Jerman bersama dengan anggota keluarganya bermigrasi dari negara-negara bekas kekuasaan Uni Soviet menuju kembali ke Jerman. Pada tahun 1992, gelombang pengungsi lain menerpa Jerman. Diperkirakan sekitar 350.000 orang melarikan diri dari konflik yang

terjadi di Bosnia dan mendapatkan perlindungan sementara di Jerman. Pada saat itu, Jerman Barat menerima pengungsi jauh lebih banyak dari negara-negara di Eropa Barat lainnya akibat belum adanya kejelasan hukum mengenai suaka.

Masa lalu Jerman dan rasa bersalah karena kekejaman Nazi Hitler dan Jerman pada masa Perang Dunia ke II memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan sikap Jerman terhadap pengungsi saat ini. Menurut beberapa politisi di parlemen Jerman, akibat peran Jerman dalam Perang Dunia ke II, Jerman memiliki tanggung jawab khusus terhadap pengungsi dan pencari suaka (McGuinness, 2016). Pasca kekejaman yang dilakukan oleh Nazi, Jerman berupaya keras untuk menebus kesalahannya pada masa pemerintahan Hitler (Adler, 2016). Jerman secara tidak langsung merasa bertanggung jawab atas kesengsaraan jutaan orang akibat kepemimpinan Hitler. Rasa bertanggung jawab Jerman akan kesalahan masa lalunya tertuang dalam *The Basic Law* pasal 16a yang menyebutkan bahwa siapapun yang melarikan diri dari penindasan politik memiliki hak atas suaka di Jerman. Hal ini kemudian menjadi poin yang dinyatakan oleh Merkel bahwasanya menutup perbatasan dan menolak untuk membantu pengungsi sama dengan merubah konstitusi Jerman (McGuinness, 2016).

Jutaan etnis Jerman yang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya untuk kembali ke Jerman pasca kekalahan Jerman pada Perang Dunia ke II juga menjadi salah satu alasan mengapa Jerman

lebih terbuka terhadap pengungsi. Orang-orang etnis Jerman tersebut menceritakan pengalaman buruknya saat harus melarikan diri dan menjadi pengungsi secara turun temurun. Hal ini menjadikan orang-orang Jerman lebih simpati dan terbuka serta menyambut kedatangan pengungsi di Eropa saat ini.

Akibat adanya pengalaman pengungsi pasca perang dan keinginan untuk menebus kejahatan Nazi di masa lampau, Jerman berpendapat bahwa sudah seharusnya mereka menggunakan pendekatan dan kebijakan yang terbuka terhadap pengungsi, termasuk melalui kebijakan pintu terbuka (Carrel & Barkin, 2015).

Salah satu alasan lain mengapa Jerman masih menerapkan kebijakan pintu terbuka di tengah krisis pengungsi Eropa adalah adanya nilai budaya di Jerman berupa budaya penyambutan atau *willkommenskultur*. *Willkommenskultur* pada dasarnya merupakan sikap positif masyarakat Jerman terhadap orang asing yang ada di negaranya, termasuk para imigran. Melalui budaya ini, imigran yang datang ke Jerman dapat diterima kehadirannya oleh masyarakat Jerman dan tidak mendapatkan perlakuan diskriminatif (Deutsche Welle, 2015).

Masyarakat Jerman menanggapi masalah krisis pengungsi dengan berbagai reaksi yang berbeda. Ada yang menolak, akan tetapi banyak juga masyarakat yang memberikan reaksi positif. Banyak masyarakat Jerman yang menunjukkan rasa simpati mereka terhadap

pengungsi yang mencari perlindungan di Eropa, khususnya di Jerman. Kampanye-kampanye penyambutan kedatangan pengungsi disuarakan di berbagai penjuru Jerman. Reaksi hangat dan penuh dukungan terhadap kedatangan pengungsi inilah yang kemudian disebut dengan *willkommenskultur*. *Willkommenskultur* merupakan budaya yang muncul akibat pengalaman masa lalu Jerman. Masyarakat yang hidup di Jerman pasca Perang Dunia ke II menanggung rasa bersalah bersama akibat kekejaman rezim Nazi Jerman. Masyarakat menyadari bahwa keterbukaan dan rasa solidaritas tinggi sangat dibutuhkan agar peristiwa di masa lalu tidak terulang kembali.

Budaya untuk menyambut kedatangan pengungsi ini sudah terlihat sejak tahun 1992 dimana Jerman pada saat itu menerima permintaan suaka dari pengungsi yang melarikan diri dari perang Yugoslavia. Pada akhir tahun 1995, Jerman telah mengabulkan sekitar 345.000 izin tinggal sementara bagi pengungsi yang berasal dari Bosnia (Federal Ministry of the Interior, 2014). Izin tinggal sementara yang dikeluarkan oleh Jerman ini lebih banyak daripada jumlah izin tinggal sementara yang dikeluarkan oleh negara-negara Uni Eropa lainnya digabungkan.

Willkommenskultur menjadi salah satu alasan mengapa Jerman masih memperjuangkan kebijakan pintu terbukanya. Budaya yang tertanam di masyarakat tersebut menimbulkan adanya keterbukaan dan rasa solidaritas tinggi dalam masyarakat Jerman sehingga Jerman mampu memberikan dukungan dan bantuan terhadap pengungsi yang

jumlahnya tidak sedikit. *Willkommenskultur* menjadi salah satu faktor utama mengapa Jerman tidak kewalahan dalam menangani besarnya jumlah pencari suaka di Jerman serta menghadapi krisis pengungsi dengan penuh percaya diri. *Willkommenskultur* menandakan kemurahan hati masyarakat Jerman terhadap para pengungsi yang melarikan diri dari perang di negara asalnya.

C. NORMA SEBAGAI FAKTOR PENENTU KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP PENGUNGS

Hubungan suatu negara dengan masyarakat serta hubungan negara dengan bangsa atau negara lain sangat berkaitan dengan struktur normatif yang ada di masyarakat Jerman (Hobson, 2003). Jerman sebagai entitas negara memiliki peranan penting dalam pembentukan struktur normatif domestik. Hal ini dapat kita lihat pada masa pemerintahan Nazi Jerman, dimana Adolf Hitler memerintah secara totaliter dan bahkan melakukan diskriminasi terhadap ras-ras tertentu khususnya Yahudi. Pelanggaran hak asasi manusia banyak terjadi pada masa pemerintahan Hitler. Diskriminasi terhadap ras-ras selain ras Arya, yang dianggap Nazi sebagai ras tertinggi di dunia, semakin meningkat. Mereka ditempatkan di kamp-kamp pengasingan dan diperlakukan secara semena-mena. Penyiksaan, pembunuhan, bahkan pembakaran massal (*holocaust*) bukanlah hal yang asing terjadi kala itu.

Hubungan Jerman dengan bangsa atau negara lain juga mempengaruhi struktur normatif yang terbentuk dalam masyarakat

Jerman. Interaksi antara Jerman dengan negara atau bangsa lain semakin terlihat jelas pada masa Perang Dunia II. Jerman merupakan salah satu negara terdepan yang memimpin Perang Dunia ke II di kawasan Eropa. Selama Perang Dunia ke II berlangsung, Jerman menyebabkan korban jiwa mencapai jutaan jiwa, serta kerusakan infrastruktur yang tak terhingga.

Pada masanya, Nazi Jerman dikenal dengan kepercayaannya yang meninggikan bangsa Arya. Pemahaman ini disebut dengan *chauvinisme*, yakni pemahaman yang menganggap bahwa negara atau rasnya lebih unggul daripada ras lainnya (Cambridge Dictionary, 2017). Bangsa Arya, menurut Nazi, merupakan ras superior yang kedudukannya lebih tinggi dibandingkan dengan ras lainnya di dunia (United States Holocaust Memorial Museum, 2017). Untuk menunjukkan kekuatan rasnya, Jerman melakukan perang dengan negara lain. Norma yang muncul di dunia internasional termasuk di Jerman adalah norma-norma yang berkaitan dengan bidang penguatan militer. Pembangunan kekuatan militer menjadi kepentingan Jerman saat itu. Pembangunan kekuatan militer dilakukan dalam skala besar guna menunjukkan keunggulan Nazi Jerman kepada dunia. Kala itu, Jerman dikenal sebagai negara agresor yang menjajah hak asasi manusia, khususnya bangsa Yahudi di seluruh penjuru Eropa.

Pada akhir Perang Dunia ke II, Nazi Jerman mengalami kekalahan. Perjanjian Postdam dilaksanakan pada tanggal 2 Agustus 1945 yang berisi tentang; (1) Pembagian Jerman menjadi dua wilayah, Jerman Timur di bawah pengaruh Uni Soviet dan Jerman Barat di bawah pengaruh Amerika

Serikat, Inggris, dan Perancis; (2) Demiliterisasi Jerman; (3) Jerman harus membayar seluruh kerugian perang (Office of The Historian, 2017).

Pasca Perang Dunia ke II, norma-norma yang ada di dunia internasional maupun domestik mulai mengalami pergeseran. Negara-negara mulai menyadari bahwa kepentingan yang berorientasi terhadap kekuasaan dan militer hanya akan menyebabkan perang yang berdampak buruk bagi segala aspek kehidupan. Pelanggaran hak asasi manusia oleh rezim Nazi Jerman meninggalkan bekas luka mendalam di masyarakat Jerman. Rasa trauma akibat Perang Dunia ke II menyadarkan para pemimpin di dunia, termasuk Jerman, bahwa diperlukan adanya rasa perdamaian antar umat manusia. Nilai-nilai dan norma sosial seperti kemanusiaan maupun rasa solidaritas mulai muncul di masyarakat. Masyarakat Jerman ingin menghapuskan identitas mereka yang dianggap sebagai penjahat perang dan negara yang tidak menjunjung nilai-nilai kemanusiaan.

Norma-norma di masyarakat tidak muncul begitu saja. Norma muncul melalui usaha aktif dari negara atau aktor yang memiliki ide kuat akan perilaku yang dianggap sesuai dalam suatu komunitas (Soetjipto., 2015). Jerman pasca Perang Dunia ke II merasa perlu untuk menanamkan nilai-nilai kemanusiaan dalam kehidupan bernegaranya karena pada saat itu komunitas internasional sedang gencar-gencarnya memperjuangkan perdamaian dunia pasca Perang Dunia ke II.

Struktur normatif yang terbentuk dalam masyarakat Jerman tersebut saling mempengaruhi dengan Jerman selaku entitas negara. Nilai dan norma mampu membentuk perilaku tertentu oleh Jerman, sebaliknya Jerman sebagai negara juga mampu membentuk nilai dan norma di masyarakat. Adanya hubungan erat antara negara dengan struktur normatif yang ada dalam masyarakat mampu mempengaruhi perubahan identitas negara tersebut. Identitas Jerman yang tadinya dianggap sebagai negara yang melanggar hak asasi manusia baik selama pemerintahan Nazi maupun ketika Perang Dunia ke II, kini berubah menjadi negara yang menjunjung aspek-aspek kemanusiaan dalam segala tindakannya. Pasca Perang Dunia ke II dan pasca Perang Dingin, Jerman mulai melakukan pendekatan terhadap perdamaian dunia. Dalam 20 tahun terakhir, peran Jerman dalam bidang perdamaian dan keamanan dunia, serta dalam bidang kemanusiaan mengalami peningkatan yang signifikan.

Pengalaman sejarah Jerman merupakan faktor penting dalam menjelaskan perubahan perilaku Jerman. Dalam proses penyusunan kebijakan Jerman, pengalaman sejarah selalu memiliki peranan penting di dalamnya. Jerman menekankan akan pentingnya mengembangkan suatu budaya politik yang mencakup nilai-nilai demokrasi, aturan hukum, dan menghormati hak-hak kemanusiaan untuk mencegah terjadinya konflik seperti apa yang terjadi di masa lalu (Crossley-Frolick, 2013). Faktor-faktor domestik dalam konteks sejarah dan identitas nasional Jerman menjadi pertimbangan tersendiri dalam memahami tindakan yang diambil

Jerman selaku aktor politik, termasuk dalam pengambilan sebuah keputusan (Reus-Smit, 2005).

Melalui segala bentuk usaha yang dilakukan Jerman pasca Perang Dunia ke II demi menghapuskan identitas Jerman sebagai penjahat perang dan kejahatan genosida, dunia mulai melihat Jerman sebagai sebuah negara yang baru. Tindakan yang diambil Jerman menunjukkan bahwa Jerman bukanlah lagi negara yang melanggar hak-hak asasi manusia pada masa pemerintahan Nazi dan Perang Dunia ke II. Dunia melihat Jerman dengan identitas baru, yaitu sebagai negara yang ramah, memiliki rasa solidaritas tinggi dan berhati besar.

Sejarah panjang Jerman dengan pengungsi dan migrasi pekerja asing pasca Perang Dunia ke II merupakan bagian yang mampu menjelaskan mengapa Jerman memberanikan diri untuk menerima pengungsi dan menawarkan bantuan dalam jumlah besar. Rasa solidaritas tinggi yang terbentuk pasca Perang Dunia ke II memiliki andil besar dalam menjelaskan perilaku Jerman saat ini. Tanggapan positif dan pemberian bantuan oleh Jerman kepada para pengungsi merupakan bentuk dari rasa solidaritas dan rasa bersalah Jerman pasca Perang Dunia ke II. Sejarah Republik Federal Jerman pada masa pemerintahan Nazi yang kemudian diikuti dengan Perang Dunia ke II menunjukkan bahwa Jerman memiliki tanggung jawab khusus terhadap pengungsi. Nilai-nilai solidaritas dan rasa bersalah bersama di masyarakat Jerman menyebabkan Jerman memilih untuk menerapkan kebijakan pintu terbuka dalam mengatasi krisis pengungsi di Eropa.

Keikutsertaan Jerman dalam Perang Dunia ke I dan ke II serta rasa bersalah sersama pasca perang telah membentuk identitas Jerman. Identitas Jerman sebagai penjahat perang pasca Perang Dunia ke II meninggalkan sejarah kelam bagi pemerintah Jerman berikutnya. Untuk menghapuskan identitas Jerman yang negatif tersebut, Jerman merasa perlu untuk membentuk sebuah identitas baru. Oleh karena itu, untuk membangun kembali identitasnya, Jerman lebih fokus pada pembentukan identitas yang positif.

Berkaitan dengan rasa bersalah pasca Perang Dunia ke II, Jerman membentuk identitas baru yakni sebagai negara yang terbuka dan multikultur. Krisis pengungsi yang terjadi di Eropa menjadi wadah dan kesempatan bagi Jerman untuk membentuk dan memperkuat identitas barunya sebagai aktor kemanusiaan yang melindungi hak asasi manusia. Jerman membentuk identitas baru sebagai aktor kemanusiaan dalam dunia internasional yang menganut nilai-nilai dan prinsip yang tertanam dalam Uni Eropa.

Perubahan identitas terlihat dari Jerman yang tadinya merupakan negara agresor, dimana norma yang tertanam di masyarakat pada saat itu adalah pemusnahan terhadap ras-ras yang tidak diinginkan termasuk Yahudi, menjadi negara yang berupaya untuk memperjuangkan perdamaian dunia. Adanya perubahan identitas Jerman mempengaruhi perubahan kepentingan negara tersebut. Kepentingan Jerman yang tadinya untuk meraih kekuasaan berubah menjadi kepentingan yang menjunjung nilai-nilai kemanusiaan.

Pada masa pemerintahan Nazi, kepentingan Jerman pada saat itu adalah untuk memperkuat bangsanya di dunia internasional serta penindasan terhadap bangsa Yahudi yang ada di Eropa. Bentuk penindasan dan sikap rasis Nazi terhadap bangsa Yahudi saat itu terdapat dalam kebijakan yang dikenal dengan *The Nuremberg Laws: Law for the Protection of German Blood and German Honor* tahun 1935. Kebijakan ini merupakan landasan dari kebijakan rasis Jerman, dimana didalamnya melarang adanya pernikahan antara keturunan bangsa Jerman dengan bangsa Yahudi, larangan untuk menggunakan atribut *Reich* atau kenegaraan oleh bangsa Yahudi, larangan bangsa Yahudi untuk menjadi warga negara Jerman, dihilangkannya hak voting bagi bangsa Yahudi, dan lain sebagainya (Jewish Virtual Library, 2017).

Pasca reunifikasi Jerman tahun 1990, sikap rasisme muncul kembali di Jerman. Sikap rasis ini kebanyakan ditujukan kepada pekerja imigran Turki dan Afrika di Jerman. Sikap rasis ini berlanjut pada kekerasan fisik seperti pembakaran rumah keluarga Turki di Mölln pada November 1992 oleh kelompok ekstrimis sayap kanan (German History in Documents and Images, 2017). Sampai saat itu, orang-orang yang tinggal di Jerman yang masih memiliki riwayat imigran cenderung berstatus sebagai orang asing.

Perubahan arah kebijakan suatu negara sejalan dengan perubahan kepentingannya. Kekalahan Nazi Jerman pada Perang Dunia ke II membawa perubahan kondisi sosial di Jerman. Jerman yang tadinya dianggap sebagai negara agresor dan penindas HAM, secara perlahan

mulai menaruh perhatian terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan HAM. Struktur normatif menjadi perhatian Jerman saat ini. Norma-norma baru seperti rasa kemanusiaan, nilai-nilai kesatuan, perdamaian dunia dan bahkan budaya untuk menerima pun terbentuk di masyarakat Jerman. Hal ini tertuang dalam preambule *The Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)* yang berbunyi:

“Conscious of their responsibility before God and man, Inspired by the determination to promote world peace as an equal partner in a united Europe, the German people, in the exercise of their constituent power, have adopted this Basic Law.....” (German Bundestag, 2012)

Kepentingan Jerman saat ini yang menjunjung nilai-nilai kemanusiaan dan rasa solidaritas merubah arah kebijakannya. Jerman yang tadinya menutup negaranya dari orang asing, sedikit demi sedikit mulai membuka negaranya. Hal ini ditandai dengan tindakan Jerman pasca reunifikasi, dimana Jerman menampung pengungsi-pengungsi perang Bosnia. Sekitar 350.000 pengungsi, 48% dari keseluruhan pengungsi, mendapatkan perlindungan di Jerman pada tahun 1992 sampai tahun 1998 (The New York Times, 1992). Akan tetapi, pada saat itu perlindungan yang diberikan oleh Jerman merupakan perlindungan yang bersifat sementara. Perlindungan ini tidak memerlukan adanya proses integrasi karena pengungsi akan dikembalikan ke negara asalnya dalam kurun waktu tertentu. Pada akhir tahun 1998, sekitar 250.000 orang dari 350.000

pengungsi perang Bosnia di Jerman sudah dikembalikan ke negaranya (DW.com, 2016).

Sejak saat itu, Jerman menjadi negara yang terbuka terhadap imigran. Bahkan saat krisis pengungsi 2015 di Eropa, Jerman membentuk kebijakan pintu terbuka (*open door-policy*) yang memperbolehkan pengungsi untuk mencari suaka di Jerman, meskipun Jerman bukanlah negara pertama yang mereka masuki (Helwig, 2016). Pernyataan Kanselir Jerman, Angela Merkel, yang berbunyi "*wir schaffen das*" atau yang berarti "kita mampu menghadapinya" menjadi titik awal dari kebijakan Jerman yang lebih terbuka terhadap pengungsi (The Guardian , 2016).

Struktur normatif mampu membentuk identitas dan kepentingan aktor politik melalui tiga mekanisme, yaitu imajinasi, komunikasi, dan paksaan (Reus-Smit, 2005). Nilai-nilai yang tertanam di masyarakat Jerman seperti nilai-nilai kemanusiaan, solidaritas, dan perdamaian dunia merupakan bentuk dari 'imajinasi'. Jerman merasa bahwa mereka harus bertindak sesuai nilai-nilai yang ada. Struktur normatif akan memberikan pengaruhnya terhadap identitas dan kepentingan Jerman dengan hukum yang legal seperti *The Basic Law* dan *Asylum Procedure Act* yang melindungi hak-hak pengungsi.

Adanya norma yang berlaku di masyarakat dalam bentuk hukum tersebut, mengharuskan Jerman untuk mematuhi aturan-aturan yang ada. Untuk memenuhi norma yang ada, tindakan atau bentuk nyata yang dilakukan oleh Jerman adalah menerapkan kebijakan yang lebih terbuka

terhadap pengungsi, salah satunya dengan menerapkan *Open Door Policy*. Melalui diberlakukannya *Open Door Policy*, Jerman mulai menerima pengungsi dalam jumlah yang cukup besar, yakni sekitar 470.000 jiwa (Eurostat, 2017). Tak hanya menerima pengungsi dalam jumlah besar, Jerman juga berupaya melakukan integrasi bagi para pengungsi melalui *The Integration Act and the Regulation* (Library of Congress, 2016).

Nilai-nilai solidaritas dan kemanusiaan yang membentuk identitas Jerman dapat ditemukan dalam tindakan Jerman dimana Jerman memperbolehkan pencari suaka dan pengungsi untuk mencari perlindungan di negaranya. Begitu juga dengan aturan-aturan mengenai hak atas suaka maupun hak asasi manusia pengungsi yang dijunjung tinggi oleh Jerman.