

Kebijakan Jerman Terhadap Krisis Pengungsi Eropa Tahun 2015-2016

Tasya Prima Avissa

20130510112

Hubungan Internasional

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

tasyaprimavs@gmail.com

Abstract

The European Union is now in the middle of the greatest refugee crisis after World War II. While majority of the European Union Member States express their disagreement towards refugees arrival in Europe, Germany precisely set a policy regarding refugee called open-door policy, declared by Angela Merkel, which later become controversial among European Union member States. The results obtained is normative structure, such as identity, shapes Germany's behavior towards refugee crisis in Europe.

Keywords: *Germany, foreign policy, identity, constructivism, refugee crisis.*

Abstrak

Uni Eropa kini berada di tengah krisis pengungsi terhebat pasca Perang Dunia II. Ketika sebagian besar negara anggota Uni Eropa menyatakan ketidaksetujuannya akan kedatangan pengungsi di Eropa, Jerman justru mengeluarkan kebijakan pengungsi bernama kebijakan pintu terbuka yang dicanangkan oleh Angela Merkel, yang mana kemudian menjadi kontroversi di antara negara anggota Uni Eropa. Hasil yang diperoleh pada penelitian ini adalah struktur normatif, seperti identitas, membentuk perilaku Jerman terhadap krisis pengungsi di Eropa.

Kata Kunci: *Jerman, kebijakan luar negeri, identitas, konstruktivisme, krisis pengungsi.*

A. PENDAHULUAN

Uni Eropa kini sedang berada di tengah gelombang krisis imigran. 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.

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. 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 sekitar 5 kali lipat dari tahun sebelumnya. 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 pengungsi, ke dalam wilayah mereka.

Di saat beberapa negara anggota Uni Eropa menyatakan ketidaksetujuannya akan kehadiran pengungsi di Eropa, 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). 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).

Jerman menunjukkan sikap yang pro terhadap pengungsi, dimana Jerman memiliki aturan-aturan hukum yang memberikan jaminan kehidupan bagi para pengungsi yang mencari perlindungan di negaranya. Tanggapan positif Jerman terhadap pengungsi dapat dilihat ketika Jerman membentuk kebijakan yang dinamakan "*Open Door Policy*" yang dicanangkan oleh Angela Merkel pada tahun 2015. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang menawarkan perlindungan masal kepada pengungsi, khususnya pengungsi Suriah. 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.

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 krisis pengungsi Eropa.

B. KRISIS PENGUNGSI DI EROPA

Krisis pengungsi di Eropa bermula pada tahun 2014, berawal dari adanya peningkatan jumlah pengungsi yang ingin mencari perlindungan di negara-negara Eropa melalui Laut Mediterania maupun melalui wilayah Turki. Kebanyakan pengungsi datang dari negara-negara dengan kondisi perpolitikan yang tidak stabil dan bahkan sedang dilanda perang, seperti kawasan Timur Tengah, Afrika, dan negara-negara di semenanjung Balkan. Menurut UNHCR, jumlah pencari suaka yang masuk ke kawasan Eropa melalui Laut Mediterania pada tahun 2016 mencapai angka 362,376 (UNHCR, 2017). Istilah krisis pengungsi mulai muncul ketika terjadi peristiwa tenggelamnya lima kapal yang mengangkut ribuan pengungsi yang ingin mencapai daratan Eropa pada bulan 2015 lalu. Tenggelamnya kapal-kapal di Laut Mediterania ini menyebabkan lebih dari 1.200 pengungsi kehilangan nyawanya (UNHCR, 2015). Momentum ini menjadi penanda akan peningkatan arus pengungsi yang mencoba untuk memasuki wilayah Eropa demi mencari perlindungan.

Migrasi memiliki sejarah panjang yang melibatkan berbagai motif dan insentif. Pada tahun 2011, fenomena arus migrasi semakin memburuk akibat adanya konflik-konflik politik di beberapa negara Asia dan Afrika. Ketidakstabilan kondisi politik di beberapa kawasan, khususnya pemberontakan di negara-negara Arab sejak tahun 2011 yang menyebabkan konflik berkepanjangan, serta kemunculan kelompok teroris ISIS di Timur Tengah menjadi pemicu meningkatnya jumlah populasi imigran yang meninggalkan negaranya dan berusaha memasuki kawasan Eropa.

Arab Spring merupakan fenomena transisi politik yang dialami oleh negara-negara Arab, dimana terjadi demonstrasi besar-besaran yang menuntut dilakukannya reformasi politik dan pergantian terhadap rezim yang dianggap diktator. Masyarakat di negara-negara Arab ingin menggulingkan rezim yang berkuasa karena dianggap menjalankan pemerintahan dengan semena-mena dan menyengsarakan rakyat. Fenomena ini bermula di Tunisia dan kemudian merambah ke negara-negara lain (Mullins, 2016). Mayoritas imigran merupakan pengungsi yang datang dari Suriah. Suriah menjadi salah satu penggerak terbesar gelombang migrasi yang memasuki kawasan Eropa. Perang sipil yang terjadi di Suriah selama hampir 6 tahun ini tidak menunjukkan tanda-tanda akan

segera berakhir. Perang ini bermula pada tahun 2011, ketika protes dan demonstrasi bermunculan akibat fenomena Arab Spring yang kemudian berkembang menjadi konflik bersenjata setelah Presiden Suriah, Bashar al-Assad melakukan tindak kekerasan dalam menghadapi tuntutan rakyat yang menginginkan ia diturunkan dari kursi pemerintahan (CBS News, 2011). Konflik berkepanjangan di Suriah ini menjadi penyumbang terbesar pengungsi yang tiba di Eropa, dengan angka lebih dari separuh keseluruhan permintaan suaka yang diterima negara-negara Uni Eropa. Konflik berkepanjangan di negara-negara Timur Tengah merupakan pemicu terbesar meningkatnya arus pengungsi yang tiba di Eropa. Akan tetapi, ada motif-motif lain yang mendasari orang untuk bermigrasi ke Eropa. Motif ekonomi menjadi salah satu alasan mereka bermigrasi. Imigran yang berasal dari semenanjung Balkan seperti Kosovo, Albania dan Serbia serta negara-negara Afrika Barat seperti Gambia dan Nigeria bermigrasi ke Eropa dikarenakan adanya kesulitan perekonomian, minimnya lapangan pekerjaan dan kemiskinan di negara asalnya. Mereka melakukan perjalanan ke Eropa sebagai imigran dengan harapan mendapatkan kehidupan yang lebih baik.

Mereka yang bermigrasi ke Eropa dengan alasan ekonomi tidak bisa dikategorikan sebagai pengungsi, karena mereka bukanlah orang-orang yang melarikan diri dari perang dan kekerasan di negara asalnya (Worley, 2016). Orang-orang yang bermigrasi ke Eropa dengan tujuan mendapatkan kehidupan yang lebih baik dalam aspek ekonomi termasuk dalam kategori migran ekonomi. Akan tetapi, migran ekonomi menyumbang hampir separuh jumlah imigran yang masuk ke Eropa sejak tahun 2015 lalu.

C. TANGGAPAN NEGARA UNI EROPA TERHADAP KRISIS PENGUNSI

Uni Eropa menekankan akan pentingnya distribusi tanggung jawab antar negara anggota. Pemerataan penempatan pengungsi merupakan prioritas utama Uni Eropa dalam rangka menangani krisis imigran. Akan tetapi, usulan dari Uni Eropa yang disampaikan melalui Komisi Eropa tersebut ditolak oleh beberapa negara anggota, menyebabkan adanya perbedaan pendapat antar negara anggota.

Meningkatnya arus kedatangan imigran di Eropa memunculkan krisis kemanusiaan, menyebabkan Uni Eropa terpecah dalam bagaimana negara-negara anggota mengatasi para imigran. Ketika Uni Eropa berusaha sekeras mungkin untuk mengatasi krisis imigran secara efektif, beberapa negara anggota Uni Eropa mengambil sikap yang jauh berbeda dengan apa yang ingin dilakukan Uni Eropa. Hongaria menjadi salah satu negara yang menolak datangnya pengungsi ke negaranya, terlebih dengan adanya skema kuota yang diajukan oleh Uni Eropa. Hongaria menjadi salah satu negara yang menolak datangnya pengungsi ke negaranya, terlebih dengan adanya skema kuota yang diajukan oleh Uni Eropa. Hongaria bersama dengan Serbia membangun pagar kawat berduri di sepanjang perbatasan Hongaria dengan Serbia dan Kroasia (Mortimer, 2016). Menurut Hongaria, pengungsi merupakan ancaman bagi keamanan Eropa. Kebijakan migrasi Eropa akan membawa Eropa dalam kehancuran apabila Uni Eropa terus-menerus menerima pengungsi. Sikap agresif Hongaria ini juga didukung oleh Republik Ceko, Slovakia dan Polandia (Jahn & Janicek, 2015).

Menurut beberapa hasil survei yang beredar, sebanyak 76% warga negara Hongaria dan 71% warga negara Polandia menolak kehadiran pengungsi di negaranya. Mereka beranggapan bahwa dengan meningkatnya jumlah pengungsi, maka tingkat aksi terorisme juga akan ikut meningkat. 61% warga negara Belanda dan 60% warga negara Italia juga beranggapan hal yang sama. Islamophobia banyak mempengaruhi sentimen masyarakat Eropa terhadap pengungsi. Terlebih, para imigran dan pengungsi yang memasuki Eropa berasal dari negara dengan mayoritas penduduk beragama Islam (Poushter, 2016). Masyarakat Eropa merasa bahwa imigran, termasuk pengungsi, merebut mata pencaharian dan keuntungan sosial yang seharusnya hanya didapatkan oleh warga negara tersebut. Banyak negara di Eropa yang merasa bahwa dengan hadirnya pengungsi di negara mereka tidak membawa perubahan yang baik bagi negaranya. Kehadiran pengungsi justru akan memperburuk keadaan yang ada.

D. KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP PENGUNGSI DI EROPA

1. Dasar Hukum Jerman dalam Menyusun Kebijakan Mengenai Pengungsi

Jerman memiliki beberapa dasar hukum yang digunakan sebagai pedoman dalam menyusun kebijakannya mengenai pengungsi. Berikut adalah dasar hukum yang digunakan oleh Jerman:

a. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugee and 1967 Protocol*

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*. 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.

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.

b. *Common European Asylum System*

Common European Asylum System (CEAS) merupakan sistem yang menyajikan standar minimum bersama mengenai perlakuan terhadap pencari suaka. CEAS mengandung kerangka legal yang meliputi segala aspek terkait proses suaka dan agen pendukungnya. Proses mengabulkan permohonan suaka terdiri dari beberapa tahapan. Pertama, seorang pencari suaka membuat surat permohonan suaka di 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 disampaikan ke *database* EURODAC yang digunakan untuk mengidentifikasi negara mana yang bertanggung jawab atas si pencari suaka. Selanjutnya, 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 atas suaka. 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).

c. *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.

2. Kebijakan Jerman Terhadap Pengungsi

a. *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.

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).

b. *Asylum Procedure Act*

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).

c. *Open Door Policy*

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.

E. ASPEK NORMATIF DALAM KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP PENGUNGS

1. Sejarah Pemerintahan Nazi Jerman

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. 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).

Rasisme merupakan bagian utama dari rezim kekuasaan Nazi. Nazi beranggapan bahwa orang Jerman yang merupakan ras Nordik adalah keturunan murni dari ras Arya, bangsa dari segala bangsa. Bangsa lain yang tidak diinginkan di bunuh secara masal oleh negara. Pembunuhan masal ini kemudian dikenal dengan istilah *The Holocaust*. *The Holocaust* merupakan peristiwa kejahatan genosida dimana Nazi Jerman melakukan pembunuhan masal terhadap orang-orang Yahudi di Jerman, wilayah kekuasaan Jerman, dan di wilayah kekuasaan sekutu Jerman (History.com, 2009). 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.

Tekanan terhadap bangsa Yahudi mencapai puncaknya pada tahun 1935, dimana Hukum Nuremberg 1935 ditetapkan. Hak-hak dasar bangsa Yahudi dihilangkan oleh pemerintah Nazi. 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.

Pada akhir tahun 1930-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 bersama dengan Stalin melakukan invasi terhadap Polandia, 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.

Pada tahun 1941, kekuasaan Nazi mulai mengalami penurunan. Ditandai dengan kekalahan militer Jerman pada tahun 1943. Perang Dunia ke II di Eropa berakhir dengan kekalahan Jerman pada bulan Mei tahun 1945. *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. 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.

2. Faktor Sejarah dalam Kebijakan Jerman terhadap Pengungsi

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). Pemerintahan Nazi dan Perang Dunia ke II memaksa orang-orang dari segala penjuru dunia untuk melarikan diri dan mencari 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.

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). Hal ini menjadikan orang-orang Jerman lebih simpati dan terbuka serta menyambut kedatangan pengungsi. 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*. 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.

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.

3. Norma sebagai Faktor Penentu Kebijakan Jerman terhadap Pengungsi

Pelanggaran hak asasi manusia oleh rezim Nazi Jerman meninggalkan bekas luka mendalam di masyarakat Jerman. 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. Nilai dan norma baru seperti rasa

kemanusiaan, nilai-nilai kesatuan, dan bahkan budaya untuk menerima pun terbentuk di masyarakat Jerman.

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.

F. KESIMPULAN

Krisis pengungsi di Eropa bermula pada tahun 2014, berawal dari adanya peningkatan jumlah pengungsi yang ingin mencari perlindungan di negara-negara Eropa melalui Laut Mediterania maupun melalui wilayah Turki. Kebanyakan pengungsi datang dari negara-negara dengan kondisi perpolitikan yang tidak stabil dan sedang dilanda perang. Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Eurostat, jumlah permintaan suaka yang diterima Uni Eropa mengalami peningkatan sebesar 44% pada awal tahun 2015 dengan mayoritas permintaan suaka berasal dari pengungsi Suriah.

Konflik politik di Timur Tengah menjadi faktor utama terjadinya krisis pengungsi di Uni Eropa. Ketidakstabilan kondisi politik di beberapa kawasan, khususnya pemberontakan di negara-negara Arab sejak tahun 2011 yang menyebabkan konflik berkepanjangan. Jutaan orang berusaha melarikan diri dari konflik yang terjadi di negaranya. Perang Suriah menjadi kontributor terbesar gelombang pengungsi di Eropa.

Fenomena migrasi dari negara lain menuju Jerman maupun migrasi dari Jerman menuju negara lain bukanlah sebuah fenomena yang baru. Migrasi di Jerman memiliki sejarah yang panjang. Mengingat sejarah migrasi dan pengungsi di negaranya, Jerman memiliki beberapa aturan terkait migrasi dan pengungsi diantaranya *The Basic Law for*

the Federal Republic of Germany, Asylum Procedure Act, dan yang paling kontroversial adalah *Open Door Policy*.

Di tengah kecaman negara-negara anggota Uni Eropa atas kebijakan pintu terbukanya, Jerman justru memilih untuk tetap berpegang teguh pada kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan oleh adanya aspek normatif di Jerman, seperti pentingnya nilai-nilai sejarah dan identitas yang mampu mempengaruhi tindakan negara tersebut. Jerman menunjukkan tanggapan yang positif dan memberikan bantuan bagi para pengungsi sebagai bentuk dari rasa solidaritas dan rasa bersalah pasca Perang Dunia ke II. Sejarah Republik Federal Jerman pada masa 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.



REFERENSI

- Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. (2015). *Asylum Act*. Dipetik Maret 21, 2017, dari Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.pdf
- Adler, K. (2016, Januari 22). *Germany struggling to cope with migrant influx*. Dipetik Maret 23, 2017, dari BBC: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35379341>
- BBC. (2015, September 4). *Migrants crisis: Germany seizes its chance to help*. Dipetik Maret 10, 2017, dari BBC News: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34148159>
- Carrel, P., & Barkin, N. (2015, September 13). *Refugee crisis shows the changing soul of Germany*. Dipetik Maret 18, 2017, dari Reuters: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-insight-idUSKCN0RD0JU20150913>
- CBS News. (2011, December 13). *Syria crackdown has killed 5,000 people, UN says*. Dipetik Oktober 17, 2016, dari CBS News: <http://www.cbsnews.com/news/syria-crackdown-has-killed-5000-people-un-says/>
- Crossley-Frolick, K. A. (2013). Domestic Constraints, German Foreign Policy and Post-Conflict Peacebuilding. *German Politics and Society*, 43-75.
- DW. (2016, Februari 17). *Merkel unmoved by refugee crisis criticism*. Dipetik Maret 22, 2017, dari Deutsche Welle: <http://www.dw.com/en/merkel-unmoved-by-refugee-crisis-criticism/a-19054087>
- European Commission . (2016, Juli 13). *The Common European Asylum System (CEAS)*. Dipetik Maret 19, 2017, dari European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_the_common_european_asylum_system_en.pdf
- European Council. (1990, Juni 15). *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland)*. Dipetik Maret 20, 2017, dari Council of the European Union: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=1990090>
- European Council. (2013, Juni 29). *REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL*. Dipetik Maret 19, 2017, dari Official Journal

of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>

Eurostat. (2017, Februari 10). *Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex Annual Aggregated Data (Rounded)*. Dipetik November 19, 2016, dari Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en

German Bundestag. (2012). *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Berlin: German Bundestag.

Grammaticas, D. (2015, September 15). *EU migrant crisis: Why Germany still welcomes migrants*. Dipetik Maret 22, 2017, dari BBC: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34262426>

History.com. (2009). *Nazi Party*. Dipetik Maret 20, 2017, dari History: <http://www.history.com/topics/world-war-ii/nazi-party>

Jahn, G., & Janicek, K. (2015, September 12). *Proposal to spread refugees through EU rejected by at least four countries as Hungary threatens to restrict access*. Retrieved Agustus 21, 2016, from National Post: <http://news.nationalpost.com/news/world/proposal-to-spread-refugees-through-eu-rejected-by-at-least-four-countries-as-hungary-threatens-to-restrict-access>

Mail Online. (2016, Juni 30). *Merkel's open door policy has brought 'chaos' to Europe, claims George Soros as German leader is blamed for Brexit over her failure to deal with migrant crisis*. Dipetik Desember 11, 2016, dari Mail Online: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3666511/Merkel-s-open-door-policy-caused-Britain-leave-EU-German-leader-blamed-Brexit-failure-deal-migrant-crisis-open-arms-immigration-policy.html>

McGuinness, D. (2016, Januari 8). *Mein Kampf hits stores in tense Germany*. Dipetik Maret 22, 2017, dari BBC: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35242523>

Mortimer, C. (2016, Oktober 2). *Hungary set to reject EU refugee quotas in referendum in victory for ruling anti-immigration party*. Dipetik Januari 11, 2017, dari Independent: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-eu-referendum-refugee-quota-migrant-crisis-xenophobia-border-control-racism-a7341276.html>

Mullins, A. B. (2016, Mei 19). *Tunisia Arab Spring*. Dipetik Februari 17, 2017, dari The Huffington Post: huffpost.com/us/news/tunisia-arab-spring

- Poushter, J. (2016, September 16). *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*. Dipetik Januari 11, 2017, dari Pew Research Center: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>
- Reus-Smit, C. (2005). Constructivism. Dalam S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit, et al., *Theories of International Relation: Third Edition* (hal. 196). New York: Palgrave Macmillan.
- UNHCR. (2011). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugee*. Jenewa: UN High Commissioner for Refugees.
- UNHCR. (2015, Juli 1). *Mediterranean Crisis 2015 at six months: refugee and migrant numbers highest on record*. Dipetik Januari 12, 2017, dari UNHCR The UN Refugee Agency: <http://www.unhcr.org/news/press/2015/7/5592b9b36/mediterranean-crisis-2015-six-months-refugee-migrant-numbers-highest-record.html>
- UNHCR. (2017). *Refugees/Migrants Response - Mediterranean*. Dipetik February 2, 2017, dari UNHCR The UN Refugee Agency: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>
- Worley, W. (2016, Januari 27). *Six out of 10 migrants to Europe come for 'economic reasons' and are not refugees, EU Vice President Frans Timmermans says*. Dipetik Maret 10, 2017, dari Independent: www.independent.co.uk/news/world/europe/six-out-of-10-migrants-to-europe-come-for-economic-reasons-and-are-not-refugees-eu-vice-president-a6836306.html