

## **BAB II**

### **SEJARAH DAN PERKEMBANGAN PENERIMAAN IMIGRAN DI JERMAN**

Jerman adalah salah satu negara di kawasan Eropa barat yang cukup maju dan memiliki perekonomian yang kuat di dunia, bahkan menjadi penggerak utama kerjasama di kawasan Uni Eropa. Selain berkat kekuatan ekonominya, negara ini juga dikenal paling terbuka dalam menerima imigran, termasuk dari kalangan pengungsi. Berdasarkan laporan OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) pada tahun 2013, Jerman kini telah menjadi negara tujuan migrasi kedua di dunia setelah Amerika Serikat.<sup>1</sup>

Sebuah laporan dari Destatis (*Federal Statistical Office Germany*) menunjukkan bahwa jumlah total populasi di Jerman pada Maret 2017 mencapai 82,5 juta penduduk, dengan 9,3 juta diantaranya merupakan warga asing.<sup>2</sup> Selama beberapa dekade terakhir, imigrasi telah memainkan peran yang signifikan di Jerman. Jika ditelusuri, Jerman memiliki sejarah panjang dalam hal imigrasi. Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan sejarah dan perkembangan imigrasi di Jerman ke dalam dua periode, yakni pasca tahun 1945 dan era tahun 2000-an.

#### **A. Perkembangan Pasca Tahun 1945**

Di era pendudukan Nazi, Jerman tampil dengan kekuatan ekonominya yang berasal dari sektor industri batu bara dan baja. Sekitar satu juta pekerja asal Polandia didatangkan untuk dipaksa bekerja di sektor pertambangan dan manufaktur berat selama Perang Dunia II. Sejak saat itu, Jerman telah menjadi salah satu negara tujuan terpenting bagi

---

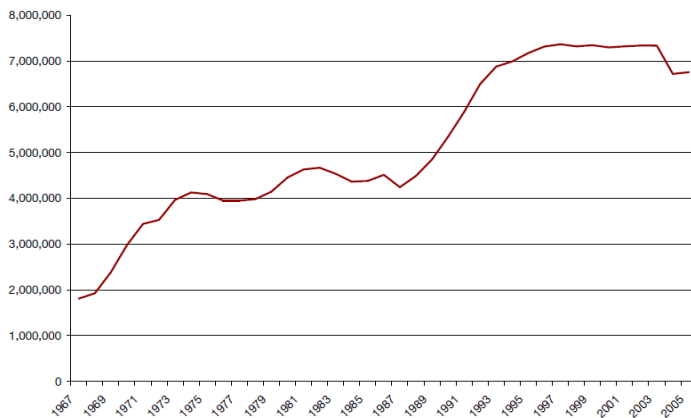
<sup>1</sup> Dikutip berdasarkan laporan OECD Paris pada Desember 2013, dalam Nikolaj Nielsen, 2014. *Germany second top migration destination of choice after US*, dalam <https://euobserver.com/justice/126741>, diakses pada 20 November 2017.

<sup>2</sup> Data ini dipublikasikan oleh Destatis pada 31 Maret 2017, dalam [https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/Census\\_SexAndCitizenship.html](https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/Census_SexAndCitizenship.html). Diakses pada 20 November 2017.

para imigran, selain negara-negara industri lainnya seperti Amerika Serikat, Perancis dan Inggris.

Adapun sejarah imigrasi Jerman pasca Perang Dunia II dapat dibedakan menjadi dua macam berdasarkan asal imigran; *Pertama*, imigrasi yang dilakukan oleh orang asing yang tidak memiliki keturunan darah Jerman. *Kedua*, imigrasi dilakukan oleh etnis Jerman yang kembali dari luar negeri. Mereka adalah warga negara Jerman yang sebelumnya pernah tinggal di negara lain seperti Polandia, Cekoslovakia, Hungaria, dan Yugoslavia akibat pengusiran yang pernah dilakukan oleh Nazi selama berlangsungnya Perang Dunia II. Sekitar dua pertiga dari mereka yang kembali lalu menetap di Jerman bagian barat.<sup>3</sup>

**Gambar 2.1: Perkembangan Populasi Asing di Jerman Tahun 1967-2005**



Sumber: Federal Stastical Office Germany

Namun, imigrasi yang terjadi dalam masyarakat, baik dari kalangan pengungsi non-Jerman maupun orang-orang keturunan Jerman dari Eropa Timur telah mengubah

<sup>3</sup> Documentation Centre and Museum Migration. *Migration History in Germany*. Dalam <http://www.domid.org/en/migration-history-germany>, diakses pada 25 November 2017.

struktur populasi Jerman. Ketegangan dan konflik dengan penduduk lokal muncul seiring dengan kehadiran mereka. Perbedaan sosial-budaya dan agama khususnya, menimbulkan perselisihan. Meski begitu, proses penerimaan dan integrasi mereka pada akhirnya dipertimbangkan oleh dua faktor, yakni asal etnis dan ledakan ekonomi pasca Perang Dunia.

Ketika Tembok Berlin dibangun pada tahun 1961, sekitar 3,8 juta penduduk Jerman melakukan eksodus besar-besaran dari Jerman Timur (Republik Demokratik Jerman) ke Jerman Barat (Republik Federal Jerman). Adanya Tembok Berlin saat itu bahkan gagal untuk membendung arus ini. Meski demikian, arus imigrasi ini mendapat sambutan baik dari Jerman Barat. Kedatangan mereka dianggap akan mampu membantu memulihkan kondisi perekonomian Jerman Barat. Hasilnya, pemulihan ekonomi Jerman Barat ternyata melampaui perkiraan. Tingkat pengangguran menyusut secara drastis dalam rentang waktu yang relatif singkat.

Untuk mengantisipasi kekurangan tenaga kerja, pemerintah Jerman Barat beralih ke model produksi tradisional dan mempekerjakan sementara para pekerja asing. Kesepakatan tentang perekrutan dan penempatan pekerja (*Anwerbeabkommen*) untuk pertama kalinya dinegosiasikan dengan Italia pada tahun 1955. Kontrak selanjutnya dengan Yunani dan Spanyol (1960), Turki (1961), Maroko (1963), Portugal (1964), Tunisia (1965) dan Yugoslavia (1968).

Inti dari kesepakatan ini adalah perekrutan pekerja tamu (*Gastarbeiter*) di sektor industri yang hanya membutuhkan sedikit kualifikasi. Selain itu, pekerja asing juga mengambil pekerjaan yang menurut warga Jerman tidak menarik. Kurangnya keterampilan dan pengetahuan terhadap bahasa Jerman membuat mereka hanya mendapatkan upah yang rendah. Sebagian besar dari mereka merupakan laki-laki dan bekerja dalam jangka waktu satu hingga dua tahun.

Sama halnya dengan FDR, GDR juga mulai merekrut pekerja kontrak di tahun 1960-an dengan menjalin kesepakatan bersama negara-negara sosialis lainnya seperti Polandia (1965), Hungaria (1967), Mozambik (1979) dan

Vietnam (1980). Fokus utama dari kesepakatan ini pada awalnya adalah penyediaan pendidikan dan pelatihan bagi pekerja. Selanjutnya, perekrutan ini bertujuan untuk menutupi kekurangan tenaga kerja. GDR juga lebih membatasi periode izin tinggal untuk menghindari adanya ‘integrasi merayap’. Pada akhir tahun 1989, tercatat sekitar 190.000 orang asing tinggal di GDR.<sup>4</sup>

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1966 ikut memperburuk suasana perekrutan pekerja asing di Jerman. Resesi pasca perang untuk pertama kalinya ini merupakan pukulan keras bagi Jerman Barat. Hal ini memicu berbagai perdebatan di kalangan pemerintah mengenai keberlanjutan perekrutan pekerja asing. Larangan perekrutan (*Anwerbestopp*) yang ditetapkan pada 23 November 1973, menandai berakhirnya era perekrutan tenaga kerja asing ke Jerman Barat. Larangan tersebut terbukti cukup mampu membatasi masuknya pekerja tamu dari negara-negara yang bukan anggota Komunitas Ekonomi Eropa (*European Economic Community*). Mereka yang ingin melegitimasi keputusan tersebut menunjuk pada guncangan harga atas krisis minyak di tahun 1973. Sehingga, krisis minyak tersebut dijadikan momentum untuk mengurangi jumlah populasi asing di Jerman.

Namun, harapan bahwa pekerja tamu akan secara sukarela kembali ke negara asal pada kenyataannya tidak mudah terealisasi. Mereka justru memilih untuk tidak meninggalkan Jerman karena khawatir tidak akan bisa bekerja di Jerman lagi. Sebagian dari pekerja asing ada yang meninggalkan Jerman, tetapi tidak sedikit pula dari mereka yang telah memiliki izin tinggal mengubah rencana masa tinggal menjadi permanen, bahkan mengatur imigrasi berikutnya dari anggota keluarga mereka melalui hak reunifikasi keluarga.

---

<sup>4</sup> Veysel Ozcan. 2007. *Contry Profile No.1: Germany*. Focus Migration. Hamburg Institute of International Economics. Dalam <http://focusmigration.hwwi.de/Germany.1509.0.html?&L=1>, diakses pada 25 November 2017.

Pada tahun 1980-an, keberadaan pekerja asing di Jerman menyumbang 7,3 persen dari populasi penduduk Jerman secara keseluruhan. Sebagian besar dari mereka bekerja sebagai buruh, sedangkan sisanya adalah wiraswasta. Di tahun yang sama, semakin banyak pula anak-anak keturunan imigran yang lahir di Jerman. Anak-anak yang lahir di Jerman tersebut tidak diberi kewarganegaraan Jerman saat lahir dan tetap diperlakukan sebagai orang asing dalam pengertian hukum, sebab Jerman menganut asas kewarganegaraan *ius sanguinis*.

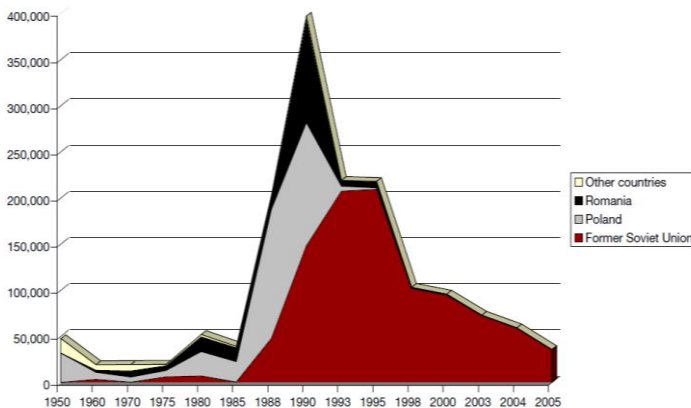
Jerman dengan segera kembali memasuki pasar tenaga kerja temporer pasca runtuhnya komunisme. Kali ini, fokus geografis diarahkan pada negara-negara dari Eropa Tengah dan Timur, diantaranya Yugoslavia, Hungaria dan Polandia. Pemilihan negara-negara tersebut sebagian didasarkan atas alasan pragmatis, sebagian pula berdasarkan alasan ekonomi geopolitik jangka panjang. Di satu sisi, pemerintah Jerman berharap dapat menangkap beberapa potensi migrasi di wilayah tersebut dan menyalurkannya ke sektor-sektor yang haus akan tenaga kerja, tentunya di samping untuk memajukan kebijakan luar negeri dan ekonomi jangka panjang di Jerman. Di sisi lain, remitansi dan pengalaman pekerja yang nantinya kembali diharapkan dapat membantu perekonomian negara pengirim.

Seiring berjalannya waktu, banyak negara Eropa Timur yang resmi bergabung menjadi negara anggota Uni Eropa. Pada prinsipnya, warga negara anggota Uni Eropa berhak untuk bekerja di negara anggota lainnya. Hal ini lah yang kemudian mendorong kekhawatiran munculnya kembali gelombang imigran yang akan membanjiri pasar tenaga kerja Jerman. Menanggapi ketakutan domestik ini, Jerman memberlakukan tindakan 'luar biasa' yang membatasi akses ke pasar tenaga kerja.

Peristiwa reunifikasi Jerman di tahun 1990 memungkinkan bahwa seluruh masyarakat eks-Jerman Timur secara otomatis menjadi warga Jerman Barat. Di saat yang sama, terjadi peningkatan imigrasi secara drastis yang

dilakukan oleh jutaan golongan *Aussiedler*<sup>5</sup> (emigran) dari Eropa Timur sebagai akibat perubahan geo-politik pasca runtuhnya Uni Soviet. Mereka berhasil bertahan di wilayah Jerman Barat meski sempat mengalami berbagai hambatan seperti pembatasan perjalanan dari negara-negara bekas Blok Timur. Sebagian besar dari mereka berasal dari negara-negara bekas Uni Soviet, Polandia dan Rumania. Selain itu, perang yang terjadi di negara-negara bekas Yugoslavia dan konflik Kurdi-Turki juga ikut mendorong besarnya arus masuk imigran di Jerman. Jumlah pendatang ini mencapai puncaknya pada tahun 1990-an, bahkan melampaui tingkat tertinggi pada era *Gastarbeiter*.

**Gambar 2.2: Arus Masuk *Aussiedler* Tahun 1950-2005**



Sumber: German Federal Office of Administration

Peningkatan imigran ini tentu menambah kesulitan bagi pemerintah Jerman. Di samping terbebani oleh tingginya biaya reunifikasi, pemerintah juga disibukkan dengan beban untuk mengintegrasikan para *Aussiedler* dengan masyarakat Jerman lainnya. Banyak diantara *Aussiedler* yang tidak lancar bahkan sama sekali tidak mampu berbahasa Jerman, meskipun mereka

<sup>5</sup>*Aussiedler* mengacu pada orang-orang Jerman yang telah dipindah ke negara lain, lalu kembali lagi ke Jerman. Mereka dapat dikategorikan sebagai warga pribumi Jerman maupun migran yang memperoleh status naturalisasi.

adalah keturunan Jerman. Dalam rangka mengurangi gelombang imigran *Aussiedler*, terutama untuk mencegah penjualan dokumen palsu 'pembuktian diri' keturunan Jerman, maka pemerintah Jerman melakukan beberapa langkah tegas. Golongan *Aussiedler* diharuskan melakukan registrasi masuk ke Jerman, lolos tes bahasa Jerman dan mengisi beberapa macam kuisioner.

Selain itu, pada tahun 1992 negara membatasi jumlah maksimum *Aussiedler* yang diizinkan pindah ke Jerman menjadi 220.000 per tahun. Berbagai strategi ini terbukti berhasil. Setelah kuota baru ini diimplementasikan, jumlah *Aussiedler* turun secara bertahap di bawah angka 100.000 di tahun-tahun berikutnya. Setibanya di Jerman, pemerintah bahkan juga akan membatasi bantuan keuangan dan pelatihan bahasa terhadap mereka. Di samping mempengaruhi angka, pemerintah Jerman juga mempengaruhi komposisi negara asal. Sebanyak 90 persen migrasi *Aussiedler* berasal dari wilayah bekas Uni Soviet, sementara *Aussiedler* dari negara-negara Eropa Timur lainnya harus membuktikan diri bahwa mereka menghadapi diskriminasi akibat status etnis supaya mereka dapat bermigrasi ke Jerman. Pemerintah juga tidak lupa memberikan bantuan bagi komunitas keturunan Jerman yang masih berada di Eropa Timur untuk memperbaiki taraf hidup mereka dan memikat mereka untuk tetap tinggal di sana.

Bersamaan dengan itu, sentimen negatif mulai tumbuh selama reunifikasi Jerman. Kekerasan beraroma rasisme dan xenofobia meningkat dalam serangkaian insiden di Hoyerswerda (1991), Rostock (1992), Mölln (1992) dan Solingen (1993). Perubahan situasi ini pun menimbulkan perdebatan sengit di kalangan parlemen. Partai CDU yang merupakan partai yang berkuasa di parlemen Jerman berupaya keras untuk memangkas habis jumlah imigran. Sementara itu, partai oposisi SPD (*Social Democratic Party*) dan partai FDP (*Free Democratic Party*) selaku mitra junior dalam koalisi, mengusulkan langkah-langkah yang lebih progresif mengenai migrasi, integrasi, dan kewarganegaraan.

Setelah melewati waktu negosiasi yang cukup panjang, akhirnya sebuah kompromi politik berhasil dicapai dimana partai sayap kanan bersedia melakukan liberalisasi prosedur naturalisasi dengan tujuan membatasi jumlah imigran secara bertahap. Kompromi tersebut disebut dengan *Asylum Compromise* sebagai bentuk kesepakatan antar partai dalam membatasi hak suaka dengan melakukan amandemen terhadap Konstitusi Negara Jerman artikel 16a tentang hak suaka.

Kesepakatan tersebut diimplementasikan pada tahun 1993, dan secara khusus mengenalkan konsep “*safe third countries*” dan “*safe countries of origin*”. Menurut Pasal 26a (2) dari undang-undang suaka (*Asylum Procedure Act/ AsylVfG*), “*safe third countries*” atau negara-negara ketiga yang aman adalah negara yang menjamin perlindungan kemanusiaan sesuai dengan Konvensi Jenewa tentang Pengungsi tahun 1951 dan Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia. Sesuai konvensi, pada dasarnya seluruh anggota Uni Eropa merupakan negara-negara ketiga yang aman. Namun, saat ini negara ketiga yang dianggap aman hanya menyisakan Norwegia dan Swiss. Pencari suaka dapat dikirim kembali ke negara-negara ini tanpa pengecekan permohonan suaka oleh pihak berwenang.

Adapun “*safe countries of origin*” sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 29a adalah negara-negara yang diasumsikan tidak memiliki resiko penganiayaan politik atau hukuman yang tidak manusiawi. Negara asal yang aman saat ini (data diperbaharui per Maret 2015) adalah semua negara Anggota Uni Eropa, Ghana, Senegal, Serbia, Macedonia, dan Bosnia dan Herzegovina. Pelamar suaka di negara-negara ini menjalani prosedur suaka yang disederhanakan dan dipercepat dengan kesempatan terbatas untuk mengajukan banding. Inti dari konsep “*safe countries*” adalah membuat imigran lebih sulit untuk mengklaim suaka di Jerman. Pencari suaka yang akan memasuki Jerman dari atau melalui salah satu negara aman tersebut dilarang mengajukan suaka dan akan dikembalikan ke tempat asal atau transit mereka, dan bagi aplikasi yang tidak lengkap akan ditolak.



Hasilnya, jumlah pemohon aplikasi suaka yang baru turun secara signifikan. Pada 1995, untuk pertama kalinya jumlah aplikasi yang masuk adalah 128.000. Negara-negara asal yang terhitung sebagai pemohon aplikasi terbanyak diantaranya adalah Turki (6.301), Serbia/Montenegro (4.909), Irak (3.850), dan Rusia (3.383). Selain itu, Jerman menawarkan perlindungan kepada ratusan ribu pengungsi dari Bosnia-Herzegovina pada awal hingga pertengahan tahun 1990-an.

## **B. Perkembangan di Era Tahun 2000-an**

Perkembangan terkini dalam penerimaan imigran di Jerman berakar dari proses pembaruan terhadap undang-undang kewarganegaraan (*Staatsangehörigkeitsgesetz/StAG*) setelah pemerintah federal ‘merah-hijau’ antara *Social Democratic Party* dan *Alliance '90/The Greens* yang dipimpin oleh Kanselir Gerhard Schröder menjabat pada September 1998. Reformasi undang-undang tersebut dipicu oleh adanya berbagai perdebatan tentang imigrasi dan integrasi.<sup>6</sup>

Pada 1 Januari 2000, sebuah pembaharuan undang-undang kewarganegaraan (*Staatsangehörigkeitsgesetz/ StAG*) tentang prinsip *ius soli* resmi diterapkan di Jerman. Ini menandai adanya penerapan kewarganegaraan ganda di Jerman, dimana sebelumnya Jerman hanya menganut prinsip *ius sanguinis*. Dengan kata lain, undang-undang yang telah direformasi ini membuat orang asing yang tinggal di Jerman lebih mudah untuk memperoleh kewarganegaraan Jerman. Anak-anak yang lahir pada atau setelah tanggal 1 Januari 2000 dari orang asing di Jerman secara otomatis memperoleh kewarganegaraan Jerman, dengan ketentuan salah satu orang tua telah sah menjadi penduduk Jerman setidaknya selama delapan tahun.

---

<sup>6</sup> Rita Süßmuth. 2009. *The Future of Migration and Integration Policy in Germany*. Dalam <https://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-GermanPolicy.pdf>. Diakses pada 25 November 2017.

Dalam undang-undang tersebut, tidak lupa tes bahasa Jerman juga diperkenalkan untuk persyaratan naturalisasi. Penduduk asing dapat dinaturalisasi setelah delapan tahun mendapatkan tempat tinggal resmi di Jerman. Hanya anak-anak warga negara Uni Eropa yang telah memperoleh kewarganegaraan Jerman melalui naturalisasi atau orang tua dari negara yang memiliki kesepakatan khusus dengan Jerman (negara Swiss) saja yang dapat mempertahankan kewarganegaraan ganda dalam jangka panjang. Sedangkan bagi anak warga non-Uni Eropa harus memilih salah satu kewarganegaraan sebelum usia 23 tahun. Sejak saat itu, efek demografis warga baru mulai terlihat dan menjadikannya lebih mudah untuk dipantau.

Kemudian di bulan Agustus, Gerhard Schröder memperkenalkan sebuah program bernama *Regulation on Work Permits for Highly Qualified Foreign Labourers in Information and Communication Technology (IT/ArGV)*, atau disebut dengan *Green Card*. Program tersebut merupakan sarana untuk merekrut 20.000 tenaga ahli asing ke bidang teknologi informasi yang berkualifikasi tinggi guna mendorong laju bisnis Jerman di tengah persaingan pasar global. Melalui program ini, sekitar 9.614 tenaga ahli datang ke Jerman sampai Desember, dengan komposisi 2.008 warga India, 771 warga Rumania dan 695 warga Federasi Rusia.

Di tahun yang sama, Menteri Dalam Negeri Jerman Otto Schily membentuk sebuah komite khusus yang dikenal sebagai 'Komisi Süßmuth' (*Independent Commission on Migration*) untuk mengembangkan rekomendasi kebijakan imigrasi dan integrasi yang lebih komprehensif. Pemerintah 'merah-hijau' memiliki kepentingan yaitu untuk memfasilitasi imigrasi bagi orang asing yang berkualifikasi tinggi guna menyesuaikan kebutuhan aktual pasar tenaga kerja. Di saat yang bersamaan, partai CDU-CSU selaku opisisi pemerintah, juga mengajukan rancangan undang-undang mereka sendiri terkait imigrasi. Sejak awal mereka menghendaki adanya pembatasan imigrasi secara ketat.

Pada Juli 2001, komisi yang dipimpin oleh Rita Süßmuth tersebut mempresentasikan sebuah laporan berjudul “*Structuring Immigration, Fostering Integration*” yang memuat beberapa poin yang menyoroti kondisi demografi Jerman saat itu, seperti meningkatnya angka harapan hidup, tingkat kelahiran rendah, dan angkatan kerja yang menyusut akibat populasi yang menua. Berkaitan dengan keadaan tersebut, maka komisi ini mengusulkan untuk mengontrol program imigrasi bagi orang asing dengan karakteristik yang diharapkan dapat menguntungkan untuk diintegrasikan ke dalam pasar tenaga kerja dan masyarakat Jerman.

Komisi ini mengusulkan penerapan sebuah sistem poin, yaitu dalam memilih calon imigran harus didasarkan pada sistem, yang mana usia, keterampilan bahasa dan pendidikan adalah faktor yang paling penting. Lebih jauh, komisi ini juga merekomendasikan langkah-langkah tertentu untuk mempercepat prosedur suaka dan membuatnya lebih sulit untuk dipalsukan. Pada intinya, laporan tersebut menyerukan upaya serius untuk mendorong integrasi di kalangan imigran dengan menekankan pengetahuan bahasa Jerman sebagai poin penting yang harus dikuasai.

Meski telah mendapat izin pengesahan dari parlemen, bagian sistem poin dalam usulan undang-undang versi pemerintah tersebut ditolak oleh pihak oposisi konservatif. Pada bulan Desember 2002, usulan RUU tersebut akhirnya dibatalkan oleh Pengadilan Federal setelah melalui sebuah tuntutan hukum yang diajukan pihak oposisi atas dasar kesalahan prosedural yang dilakukan selama pemungutan suara Dewan Federal.

Setelah melalui proses negosiasi, akhirnya pihak pemerintah dan oposisi menyetujui sebuah undang-undang imigrasi yang baru (*Zuwanderungsgesetz/ZuWG*), dan resmi berlaku pada 1 Januari 2005. Dengan ini, Jerman mendeklarasikan dirinya sebagai ‘negara imigrasi’ dan integrasi didefinisikan sebagai tugas hukum. Undang-undang yang disepakati ini mengambil beberapa rekomendasi dari laporan Komisi Süßmuth yang meliputi migrasi dan integrasi

ketenagakerjaan. Sedangkan bagian tentang sistem poin telah dieliminasi atas permintaan oposisi konservatif yang memiliki suara mayoritas di majelis tinggi.

Undang-undang ini berisi ketentuan tentang imigrasi pekerja asing secara komprehensif, mulai dari migrasi pekerja asing, penerimaan pengungsi dan pencari suaka hingga integrasi nasional. Di samping itu, pihak oposisi memberikan ketentuan deportasi imigran untuk alasan keamanan nasional. Deportasi diperuntukkan bagi orang asing yang terbukti menjadi ekstremis religius dan “pengujar kebencian”. Hal ini muncul sebagai respon pasca serangan terorisme 11 September 2001 di Amerika Serikat dan di Spanyol pada 11 Maret 2004.

Selain itu, undang-undang tersebut juga mengatur bahwa siswa asing akan diizinkan tinggal di Jerman selama setahun setelah menyelesaikan studi untuk mencari pekerjaan. Jika dalam waktu yang diberikan mereka belum mendapat pekerjaan, mereka harus meninggalkan Jerman. Tanpa memuat sistem poin, Undang-Undang Imigrasi yang baru ini dianggap akan mampu menjadi terobosan dalam menarik migran berkualifikasi tinggi ke Jerman. Sehingga aturan tersebut memungkinkan para pekerja dari negara non-Uni Eropa yang berkualifikasi tinggi untuk mendapatkan izin tinggal secara permanen. Imigrasi dari mereka yang berencana mendirikan bisnis juga akan disambut baik. Tidak akan ada batasan jumlah pengusaha, dengan syarat perusahaan mereka harus menanamkan investasi di Jerman setidaknya satu juta euro dan mereka hanya dapat mempekerjakan pekerja non-Uni Eropa jika tidak ada orang Jerman atau imigran Uni Eropa lain yang tersedia untuk pekerjaan tersebut.

Namun, banyak analis yang justru mempertanyakan apakah tujuan itu akan mampu dicapai mengingat sistem poin yang diyakini sebagai cara terbaik telah dihapus dari rancangan undang-undang. Menurut Undang-Undang Imigrasi, orang-orang yang berkualifikasi tinggi merujuk pada ilmuwan dengan pengetahuan teknis khusus, profesi spesialis yang telah berpengalaman. Saat memasuki periode pertengahan, ketentuan yang berkaitan dengan migran

berkualifikasi tinggi terbukti tidak efektif. Awalnya pemerintah memperkirakan akan ada sekitar 700-900 migran berkualifikasi tinggi yang masuk ke Jerman, tetapi data yang ada justru hanya menunjukkan 421 orang. Oleh sebagian kalangan, ketentuan undang-undang tersebut dianggap sebagai rintangan bagi masuknya migran terampil dan berbakat lainnya ke Jerman, sehingga hal ini menuai perdebatan.

Sebuah konsensus menunjukkan bahwa pengetahuan tentang bahasa Jerman merupakan prasyarat penting bagi integrasi imigran dengan masyarakat lokal Jerman. Di samping pentingnya kelancaran bahasa, sistem pendidikan ikut memainkan peran utama dalam perdebatan tentang integrasi. Sebuah laporan hasil studi dari PISA (*The Programme for International Student Assessment*) menunjukkan bahwa anak-anak imigran generasi pertama dan kedua kurang berhasil dalam sistem pendidikan Jerman dibandingkan dengan teman sekelas Jerman yang keturunan asli Jerman. Hal inilah yang kemudian membuat kontak sosial antara warga lokal dan anak-anak dengan latar belakang imigran menjadi sulit. Maka dalam konteks ini, diskusi integrasi juga berfokus pada pentingnya mempromosikan bahasa Jerman sejak usia dini.

Dengan mempertimbangkan hal tersebut, maka Undang-Undang Imigrasi mengatur integrasi dengan ketentuan seluruh warga Jerman dengan kemampuan bahasa yang terbatas wajib mengikuti kursus bahasa Jerman. Secara rinci, kursus yang didanai oleh pemerintah tersebut terdiri dari 600 jam untuk bahasa Jerman, ditambah kursus 30 jam untuk pengetahuan umum mengenai sistem hukum, sejarah dan budaya Jerman.

Tak lama setelah pemerintah federal yang baru (koalisi partai CDU-CSU dan SPD) di bawah kepemimpinan Kanselir Angela Merkel berkuasa pada November 2005, maka sebagai bentuk upaya mengembangkan konsep integrasi, untuk pertama kalinya Jerman menyelenggarakan *Integration Summit* yang berlangsung pada 14 Juli 2006 di Berlin. Pertemuan integrasi tersebut dihadiri oleh Kanselir, Presiden Federal, komunitas agama dan masyarakat, media, ilmuwan, serikat pekerja, asosiasi olahraga, pengusaha, organisasi serta

yayasan amal. Seluruh peserta dalam pertemuan pertemuan dibagi menjadi beberapa kelompok dan bersama-sama merancang sebuah Rencana Nasional untuk Integrasi (*National Action Plan on Integration*) yang bertujuan menciptakan instrumen kebijakan integrasi yang hasilnya dapat lebih terukur di tahun-tahun berikutnya.

Sebagaimana hasil studi PISA tentang pentingnya pendidikan bahasa yang menjadi usulan dalam RUU, serangan terorisme 11 September 2001 di Amerika Serikat juga ikut mempengaruhi konsep integrasi masyarakat Jerman. Dalam beberapa dekade terakhir, Jerman telah menjadi negara dengan beragam budaya dan agama, terlebih sejak imigrasi dilakukan oleh jutaan orang-orang dari negara-negara berpenduduk mayoritas Muslim. Pada Februari 2005, warga Berlin dikejutkan oleh insiden penembakan yang dilakukan oleh seorang pemuda imigran Turki berusia 19 tahun terhadap saudaranya yang menganut gaya hidup Barat.<sup>7</sup> Oleh sebagian kalangan, kasus penembakan ini disebut sebagai “*honor killing*”<sup>8</sup>, dan memicu perdebatan di tengah masyarakat mengingat bahwa Jerman memiliki populasi imigran Turki sebanyak 1,7 juta orang.

Kondisi ini selanjutnya dimanfaatkan pemerintah untuk menyediakan ruang dialog resmi antara negara dan penduduk Muslim dengan tujuan memberikan kesempatan bagi penduduk Muslim untuk berkontribusi terhadap integrasi di tengah-tengah masyarakat Jerman. Pada 28 September 2006, Menteri Dalam Negeri Wolfgang Schäuble memprakarsai berdirinya Konferensi Islam Jerman (*Deutsche Islam Konferenz*).<sup>9</sup> Konferensi ini dihadiri oleh pejabat negara dan

---

<sup>7</sup> Deutsche Welle. 2006. *German Court Convicts Turk of "Honor Killing*. Dalam <http://www.dw.com/en/german-court-convicts-turk-of-honor-killing/a-1968686>, diakses pada 25 November 2017.

<sup>8</sup> Pembunuhan seorang wanita oleh anggota keluarga laki-laki, dengan justifikasi bahwa korban telah membawa penghinaan atas nama keluarga atau klan. Sehingga dengan jalan membunuh diyakini akan mengembalikan reputasi keluarga.

<sup>9</sup> Deutsche Islam Konferenz, dalam <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/EN/DIK/UeberDIK/WasIstDIK/wasistdik-node.html>, diakses pada 25 November 2017.

pemerintahan, perwakilan komunitas Muslim serta perwakilan individu di luar organisasi Muslim manapun. Topik yang dijadikan diskusi intensif antara lain seperti pembunuhan yang mengatasnamakan kehormatan, pernikahan paksa, penggunaan jilbab, pengajaran agama Islam di sekolah negeri, dan pengangkatan perwakilan politik Muslim.

Pelaksanaan konferensi tersebut bukanlah untuk mewakili warga Muslim dalam arti sebuah komunitas religius, akan tetapi justru untuk melihat umat Muslim sebagai bagian dari masyarakat Jerman. Sebagai konsekuensi dari adanya Konferensi Islam Jerman, maka pada tahun 2007 dibentuklah sebuah organisasi utama bernama Dewan Koordinasi Muslim Jerman (*Koordinationsrat der Muslime in Deutschland*) sebagai upaya negara dalam mendorong kontak dengan organisasi-organisasi Islam yang ada di Jerman dalam menangani isu-isu seputar sosial-agama. Pemerintah optimis bahwa usaha ini akan mampu menetapkan langkah-langkah dalam meningkatkan integrasi warga Muslim Jerman di tahun-tahun berikutnya.

Pada 28 Agustus 2007, pemerintahan Angela Merkel melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Imigrasi berdasarkan pedoman dari Uni Eropa. Poin utama dari amandemen ini adalah bahwa setiap pencari suaka yang memenuhi kriteria tertentu akan diperhitungkan untuk mendapatkan izin tinggal permanen dan promosi pekerjaan. Mereka harus memenuhi kriteria seperti kemampuan bahasa Jerman dasar, telah tinggal di Jerman selama enam tahun, memiliki anak yang masih bersekolah, bebas catatan kriminal dan tidak memiliki hubungan dengan organisasi teroris maupun ekstremis. Amandemen tersebut juga mewajibkan imigran yang untuk berpartisipasi dalam kursus pengetahuan dasar negara Jerman sebagai tanda kesediaan mereka untuk diintegrasikan dan dinaturalisasi. Adapun tes naturalisasi diperkenalkan pertama kali pada 1 September 2008. Untuk mendapat status kewarganegaraan Jerman, maka seseorang harus menjawab dengan benar minimal 17 dari total 33 pertanyaan.

Di tahun-tahun terakhir, jumlah penduduk Jerman dengan latar belakang imigran telah mencapai rekor tertinggi. Menurut data Destatis, pada tahun 2016 terdapat sekitar 18,6 juta penduduk Jerman yang memiliki latar belakang imigran. Salah satu penyebab kenaikan tersebut adalah gelombang pengungsi pada tahun 2015, sebagian besar dari mereka yang tercatat berasal dari kawasan Timur Tengah.<sup>10</sup> Destatis mendefinisikan mereka yang memiliki latar belakang imigran sebagai “*semua orang yang berpindah ke wilayah Republik Federal Jerman setelah tahun 1949, semua orang asing yang lahir di Jerman, dan semua orang yang lahir di Jerman yang memiliki setidaknya satu orang tua yang bermigrasi ke Jerman.*”

Secara fakta, Jerman telah membuktikan diri kepada dunia internasional sebagai sebuah negara imigrasi. Di samping jumlah imigran yang terus meningkat, tren imigrasi di negara tersebut juga ikut mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Jika dibandingkan dengan negara-negara maju lain – seperti Inggris, Belanda, Belgia dan Perancis– yang lebih dulu berpengalaman dalam menangani isu imigran, Jerman justru terlihat paling mencolok dalam transformasinya dalam menangani migrasi. Meski demikian, Jerman harus tetap siap menghadapi segala tantangan di tahun-tahun berikutnya

---

<sup>10</sup> Federal Statistical Office, dalam [https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/Tables\\_PersonsMigrationBackground/TablesMigrationStatusSex.html](https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/Tables_PersonsMigrationBackground/TablesMigrationStatusSex.html), diakses pada 30 November 2017.