

### **BAB III**

## **KEBIJAKAN ANGELA MERKEL DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNGSI TAHUN 2015-2017**

Bab III ini membahas tentang kebijakan Kanselir Angela Merkel dalam menangani krisis pengungsi Timur Tengah di Jerman pada tahun 2015 hingga 2017, atau yang dikenal secara luas sebagai Kebijakan Pintu Terbuka (*Open Door Policy*). Bab ini terdiri dari tiga sub-bab, diawali dengan pembahasan mengenai beberapa aturan terkait penerimaan pengungsi yang dijadikan pemerintah Jerman sebagai dasar hukum dalam menyusun kebijakan, baik aturan-aturan yang ada di tingkat internasional, regional, maupun tingkat nasional. Sub-bab ke dua menjelaskan tentang Kebijakan Pintu Terbuka itu sendiri, sedangkan akhir bab mengulas dampak-dampak pemberlakuan kebijakan tersebut bagi Jerman.

#### **A. Dasar Hukum Penyusunan Kebijakan Pintu Terbuka**

Dalam menyusun sebuah kebijakan, suatu negara harus memiliki dasar hukum yang jelas untuk dijadikan pedoman. Jerman mengklaim bahwa *Open Door Policy* telah sesuai dengan dasar hukum yang ada mengenai penanganan pengungsi, baik yang berlaku di tingkat internasional, regional, maupun tingkat nasional. Berikut ini adalah dasar hukum yang digunakan oleh pemerintah Jerman:

##### **1. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugee dan Protocol 1967**

Fenomena pengungsi di Eropa merupakan persoalan klasik yang sudah lama terjadi. Sepanjang abad ke-20, Eropa telah menghadapi beberapa gelombang pengungsi dan migrasi secara paksa terutama sebagai akibat Perang Dunia pertama dan kedua. Beberapa migrasi paksa ini dapat digambarkan

secara lebih tepat sebagai pembersihan etnis Yahudi dari Eropa.<sup>1</sup>

Pasca perang, komunitas internasional terus menyusun peraturan, undang-undang dan konvensi untuk menjamin adanya perlindungan hak asasi para pengungsi. Untuk itu, dibentuklah *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, yakni suatu perjanjian yang memberikan prinsip-prinsip kunci untuk perlindungan pengungsi internasional. Perjanjian ini ditetapkan pada dalam sebuah konferensi diplomatik yang dilaksanakan PBB di Jenewa pada Juli 1951 yang kemudian dikembangkan dalam Protokol 1967.<sup>2</sup>

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tidak menyebutkan hak untuk mencari atau diberi suaka, namun memberikan prinsip-prinsip kunci untuk perlindungan pengungsi internasional. Seorang 'pengungsi' didefinisikan sebagai orang yang berada di luar negara kebangsaan atau tempat tinggalnya; memiliki ketakutan yang mapan karena dianiaya atas alasan ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan kelompok sosial atau opini politik tertentu; dan tidak mampu atau tidak mau memanfaatkan perlindungan atas dirinya dari negara tersebut, atau kembali ke sana, karena rasa takut akan penganiayaan.<sup>3</sup> Konvensi 1951 tidak menempatkan negara-negara anggotanya dalam kewajiban hukum untuk memberikan suaka kepada pengungsi, namun konvensi ini melarang negara-negara anggota mengeluarkan atau mengembalikan pengungsi ke wilayah-wilayah dimana ia akan menghadapi penganiayaan.

Konvensi 1951 terdiri dari 46 pasal, sedangkan Protokol 1967 memuat 11 pasal. Peraturan ini dengan

---

<sup>1</sup> Matthew Frank, Jessica Reinis. *Refugees in Europe, 1919-1959: A Forty Years' Crisis?* (London: Bloomsbury Publishing, 2017), hlm. 21.

<sup>2</sup> UNHCR. 2011. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Dalam <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>, diakses pada 1 Februari 2018.

<sup>3</sup> The 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees artikel 1A (2).

jelas menguraikan tentang siapa saja yang berhak mendapatkan status pengungsi dan jenis perlindungan hukum, bantuan lain serta hak sosial yang harus diterima oleh mereka. Tak hanya itu, konvensi ini juga menjelaskan kewajiban yang harus dilakukan pengungsi kepada negara tuan rumah serta menentukan kategori orang tertentu yang tidak memenuhi syarat untuk menyandang status pengungsi, misalnya seperti penjahat perang.

Konvensi 1951 awalnya hanya terbatas pada perlindungan terhadap orang-orang yang melarikan diri dari Eropa pasca Perang Dunia ke II. Penambahan Protokol 1967 ini menghapus segala keterbatasan geografis dan temporal sehingga memberikan cakupan yang bersifat universal. Hingga saat ini, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 merupakan satu-satunya instrumen hukum internasional utama yang mengatur segala aspek penting berkaitan dengan perlindungan terhadap pengungsi.

Pedoman dasar dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 ialah bahwasanya setiap pengungsi memiliki hak untuk dilindungi. Sebuah negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi hak asasi warga negaranya. Apabila negara tersebut tidak mampu memenuhi tanggung jawabnya terhadap warga negaranya, maka komunitas internasional akan mengambil langkah untuk memastikan bahwa pengungsi tersebut aman dan mendapatkan perlindungan. Konvensi 1951 diratifikasi oleh 148 negara. Jerman merupakan salah satu negara yang meratifikasi perjanjian tersebut, bahkan berperan sebagai *signatory* dalam konvensi tersebut.

## 2. CEAS (Common European Asylum System)

Sebagai salah satu negara anggota Uni Eropa, Jerman berupaya menerapkan kebijakan-kebijakan yang telah diciptakan oleh organisasi supranasional tersebut. Dalam hal penanganan pengungsi, maka Jerman mengaplikasikan kebijakan yang berbentuk *common*

*approach* bernama *Common European Asylum System*. Kebijakan ini menetapkan standar umum di bidang perlindungan internasional dimana setiap negara anggota memiliki tanggung jawab yang sama untuk melindungi pengungsi yang datang mencari suaka ke Eropa. CEAS memuat segala aspek terkait proses pengajuan suaka bagi pengungsi dengan agen pendukungnya, yaitu *European Asylum Support Office* (EASO).

Pembentukan CEAS diinisiasi oleh *Commissioner for Home Affairs* dalam *Treaty of Amsterdam* yang dilaksanakan pada tahun 1999 dimana semua negara anggota mengadopsi instrumen kebijakan suaka dan imigrasi yang mengikat secara hukum. Hal ini merupakan salah satu konsekuensi dari adanya Konvensi 1951 mengenai status pengungsi dan Protokol 1967 yang diratifikasi negara-negara Uni Eropa.<sup>4</sup>

Menurut CEAS, setiap negara anggota harus memastikan bahwa setiap pemohon suaka memperoleh akses untuk memenuhi hak-hak dasar mereka selagi menunggu aplikasi suaka mereka diperiksa. Adapun definisi pemohon suaka yang berlaku adalah orang yang ingin mengajukan permohonan perlindungan internasional yang berstatus pengungsi dan penerima *subdiary protection* (orang yang memiliki alasan substansial yang membuktikan bahwa apabila ia dikembalikan ke negara asal akan menghadapi situasi yang dapat membahayakan dirinya dan tidak dapat atau tidak mampu mendapatkan perlindungan untuk dirinya sendiri).

Berdasarkan ketentuan CEAS, proses untuk mengabulkan permohonan suaka harus melalui beberapa tahapan. Pertama, seorang pencari suaka membuat surat permohonan suaka di kantor-kantor yang

---

<sup>4</sup> European Commission for Migration and Home Affairs. *Common European Asylum System*. Dalam [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en), diakses pada 1 Februari 2018.

telah ditetapkan. Pemohon suaka akan diberikan tempat tinggal sampai permohonan suakanya mendapat keputusan. Kemudian pencari suaka akan dimintai sidik jarinya. Informasi ini akan disampaikan ke *database Eurodac (European Automated Fingerprint Recognition System)* yang nantinya digunakan untuk mengidentifikasi negara mana yang bertanggung jawab atas pencari suaka tersebut. Langkah selanjutnya adalah wawancara. Pemohon suaka akan diwawancarai mengenai motivasinya dalam mengajukan permohonan suaka. Dari sini akan ditentukan apakah pemohon suaka tersebut tergolong dalam status pengungsi atau penerima perlindungan sementara.<sup>5</sup>

Jika permohonan suaka diterima, maka ia akan mendapatkan hak penuh selaku pencari suaka seperti izin tinggal, akses untuk mendapatkan pekerjaan, dan bantuan kesehatan. Namun, jika permohonannya ditolak maka ia bisa mengajukan banding di pengadilan. Jika banding tersebut dimenangkan oleh pemohon suaka, maka negara yang bersangkutan harus mengabulkan permohonan suakanya. Namun jika pemohon suaka kalah dalam banding, maka ia harus dikembalikan ke negara asalnya atau negara transit.

### 3. Dublin Regulation

*Dublin Regulation* adalah sebuah peraturan Uni Eropa yang menetapkan kriteria dan mekanisme untuk menentukan negara anggota mana yang bertanggung jawab untuk memeriksa klaim permohonan suakayang diajukan di salah satu negara anggota Uni Eropa oleh warga negara ketiga.<sup>6</sup> Peraturan Dublin bermula dari Konvensi Dublin (Dublin I) pada tahun 1990 yang

---

<sup>5</sup> European Commission for *Migration and Home Affairs*. 2014. *A Common European Asylum System*. Dalam [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf), diakses pada 1 Februari 2018.

<sup>6</sup> European Commission for *Migration and Home Affairs*. *Country responsible for asylum application (Dublin)*, dalam [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en). Diakses pada 5 Februari 2018.

bertujuan untuk mencegah pencari suaka agar tidak mengajukan suaka di lebih dari satu negara anggota Uni Eropa.

Peraturan Dublin menetapkan bahwa negara Eropa yang pertama kali dimasuki oleh pencari suaka bertanggung jawab untuk menangani permohonan suaka yang diajukan. Namun, jika mereka mengajukan permohonan suaka ke negara anggota lain, maka negara lain tersebut berhak mengirim mereka kembali ke negara yang pertama kali dimasuki dan diharapkan untuk mengajukan permohonan suaka di sana.

Secara sederhana, seseorang hanya dapat mengajukan permohonan suaka di satu negara anggota Uni Eropa, dan negara anggota tersebut bertanggung jawab dalam memutuskan apakah ia berhak atas suaka. Jika negara bersangkutan menolak, maka pencari suaka harus meninggalkan negara tersebut. Untuk itu, peraturan ini memastikan bahwa pemerintah negara anggota UE tidak boleh seketika mengabaikan permohonan suaka seseorang. Hingga saat ini, Komisi Uni Eropa terus mereformasi Peraturan Dublin demi pengelolaan arus migrasi yang lebih baik serta menawarkan perlindungan yang memadai kepada pihak yang membutuhkan.

#### **4. The Basic Law for the Federal Republic of Germany pasal 16a ayat 1-5**

Pemberian hak suaka untuk pengungsi telah dikodifikasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Federal Jerman pasal 16a ayat 1-5. Pasal ini menyebutkan bahwa:

- (1) Orang-orang yang mengalami penganiayaan karena alasan politik berhak mendapatkan 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 di luar 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 *Bundesrat*, negara-negara dapat ditentukan di mana, berdasarkan dasar hukum mereka, praktek penegakan hukum dan kondisi politik secara umum, dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat penganiayaan politik maupun perlakuan tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia. Seseorang dianggap tidak mengalami penganiayaan politik, kecuali jika dia mampu memberi bukti bahwa dia telah mengalami penganiayaan atas dasar politik.
- (4) Dalam kasus yang disebutkan oleh ayat (3) pasal ini dan dalam kasus lain yang jelas tidak berdasar atau dianggap tidak berdasar, implementasi upaya-upaya untuk mengakhiri izin tinggal dapat ditangguhkan oleh pengadilan hanya jika terdapat keraguan terhadap legalitas mereka; ruang lingkup tinjauan mungkin terbatas, dan keberatan yang terlambat dapat diabaikan. Rincian sebaiknya ditentukan oleh undang-undang.
- (5) Ayat (1) sampai ayat (4) dalam pasal ini tidak boleh menyimpang dari hasil kesepakatan internasional yang dilakukan oleh negara-negara anggota Komunitas Eropa satu sama lain atau dengan negara-negara ketiga, yang mana

merupakan tanggung jawab atas Konvensi terkait Status Pengungsi dan Konvensi untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental.<sup>7</sup>

## 5. Asylum Procedure Act (AsylVfG)

Sebagai upaya untuk menjalankan *The Basic Law* pasal 16a, maka pada tahun 1997 Jerman mengadopsi sebuah peraturan terkait penanganan migrasi dan asylum yang disebut *Asylum Procedure Act (AsylVfG)*. AsylVfG merupakan peraturan paling penting di Jerman yang dibuat untuk menyediakan prosedur penerimaan pengungsi serta penanganan klaim suaka.<sup>8</sup> Ruang lingkup undang-undang ini meliputi prosedur-prosedur pendaftaran dan klaim suaka, akomodasi dan distribusi pencari suaka, pemberian perlindungan, pemberian sanksi atas tindak pidana atau denda bagi pencari suaka yang bermasalah, hak izin tinggal bagi pencari suaka, serta masa berakhirnya status hukum bagi seorang pengungsi.

Aturan-aturan yang tercantum dalam *AsylVfG* berlaku untuk semua orang asing yang mencari perlindungan dari penganiayaan politik sebagaimana 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.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> The Basic Law for the Federal Republic of Germany artikel 16a. Dalam <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, diakses pada 8 Februari 2018.

<sup>8</sup> Federal Ministry of the Interior. *Asylum and refugee policy*, dalam <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/asylum-refugee-protection/asylum-refugee-policy-germany/asylum-refugee-policy-node.html>. Diakses pada 8 Februari 2018.

<sup>9</sup> Asylum Procedure Act bab 1 pasal 1(2). Dalam [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_asylvfg/englisch\\_asylvfg.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.pdf). Diakses pada 8 Februari 2018.



## B. Kebijakan Pintu Terbuka

Fenomena krisis imigran di Uni Eropa yang bermula pada tahun 2014 terus mengalami peningkatan. Menurut data yang dirilis IOM, jumlah pengungsi yang masuk ke kawasan Eropa melalui Laut Mediterania pada tahun 2015 mencapai angka 593.432.<sup>10</sup> Seiring dengan meningkatnya arus migrasi, Uni Eropa mulai mengalami kesulitan dalam menangani krisis pengungsi yang kian merambah ke kawasan jantung Eropa. Bahkan krisis tersebut menyebabkan Uni Eropa terpecah dalam bagaimana negara-negara anggota mengatasi krisis pengungsi. Sebagian negara-negara anggota Uni Eropa menolak usulan-usulan Komisi Eropa terkait upaya penanganan krisis. Mereka beranggapan bahwa kehadiran pengungsi yang didominasi dari kawasan Timur Tengah akan meningkatkan aksi terorisme dan permasalahan yang lebih kompleks di negara mereka.

Akan tetapi, hal tersebut tidaklah berlaku pada Jerman. Menurut hasil survei *Pew Research Center*, pada tahun 2015 Jerman tampil di urutan pertama sebagai negara yang menerima pengungsi terbanyak di antara negara anggota Uni Eropa lainnya.<sup>11</sup> Para komunitas bisnis Jerman menilai dengan kehadiran pengungsi nantinya akan berpotensi memperkuat sektor tenaga kerja, yang tentunya akan berujung pada penguatan ekonomi negara.<sup>12</sup> Sejak akhir abad ke-19, harapan hidup orang-orang di Jerman meningkat dua kali lipat. Tren demografis yang tercermin didominasi oleh penduduk usia pensiun, sedangkan angka kelahiran sangat rendah.

Menurut data yang dirilis oleh *Federal Statistical Office*, populasi Jerman akan menurun dari 81,3 juta orang pada 2013 menjadi 70,8 juta orang pada 2060. Dari jumlah

---

<sup>10</sup> *International Organization for Migration*. 2015. *Mediterranean Migrant Arrivals in 2015*. Dalam <https://www.iom.int/news/>

<sup>11</sup> Phillip Connor. 2016. Germany is leading destination; UK, France receive fewer asylum seekers, dalam <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>. Diakses pada 30 Januari 2018.

<sup>12</sup> Markus Dettmer dan Carolin Katschak. 2015. *German Companies See Refugees as Opportunity*, dalam <http://www.spiegel.de/international/germany/refugees-are-an-opportunity-for-the-german-economy-a-1050102.html>. Diakses pada 30 Januari 2018.

tersebut, diprediksi bahwa warga yang berusia 65 tahun ke atas akan meningkat dari 32 persen pada tahun 2016, menjadi 59 persen pada 2060.<sup>13</sup> Jika hal ini dibiarkan maka produktivitas negara Jerman dikhawatirkan akan terus menurun. Meski demikian, dalam penerimaan pengungsi sebagai pekerja di Jerman harus melalui proses integrasi terlebih dahulu agar sesuai dengan standar yang telah diterapkan oleh pemerintah Jerman.

Pada 25 Agustus 2015, Kanselir Angela Merkel memutuskan untuk menunda pemberlakuan Peraturan Dublin terhadap pengungsi Suriah, karena ia menilai peraturan tersebut tidak dapat berjalan dengan baik di tengah situasi perang Suriah yang semakin memburuk. Hal ini dapat diartikan bahwa Jerman tidak akan mengirim kembali pengungsi dari Suriah ke negara Uni Eropa pertama yang mereka masuki. Di samping itu, orang-orang yang melarikan diri dari perang dan penganiayaan di negara-negara Timur Tengah lainnya akan disambut baik oleh Jerman.

Dalam sebuah konferensi pers yang dihelat pada 31 Agustus 2015, Merkel menyatakan “*Wir schaffen das*” (*Kita pasti bisa*). Dengan ini, Merkel mendeklarasikan bahwa Jerman berada dalam posisi siap menerima ratusan ribu pengungsi yang melarikan diri dari perang saudara di Suriah maupun negara lain ataupun mereka yang ditolak dari negara Uni Eropa lainnya. Menurut Merkel, keputusannya untuk menerima pengungsi merupakan sebuah tugas negara untuk melindungi mereka yang sedang berada dalam bahaya.

Sikap terbuka Jerman terhadap para pengungsi tercermin dalam sebuah kebijakan yang dicanangkan oleh Merkel yang dikenal dengan istilah *Open Door Policy* atau ‘Kebijakan Pintu Terbuka’. Inti dari kebijakan ini adalah bahwa seluruh pengungsi Suriah dan negara Timur Tengah

---

<sup>13</sup> Federal Statistical Office. 2016. *Germany`s population by 2060: Results of the 13th coordinated population projection*. Dalam [https://www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2060\\_5124206159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2060_5124206159004.pdf?__blob=publicationFile). Hal. 8. Diakses pada 30 Januari 2018.

lainnya akan diizinkan datang ke Jerman dan mengajukan permohonan suaka. Mereka diperbolehkan untuk tinggal di Jerman mendapatkan suaka, status pengungsi, *subsidiary protection*<sup>14</sup>, atau jika ada sebuah lembaga yang mengumumkan larangan deportasi terhadap individu tersebut.

Kebijakan ini mulai diterapkan pada 1 September 2015, dan sejak itu sebanyak 890.000 pengungsi telah bergerak menuju Jerman lewat Balkan.<sup>15</sup> Pemerintah Jerman mulai menampung 8000 pengungsi yang terpaksa tinggal di Hungaria dengan sejumlah kereta yang dikerahkan oleh Hungaria. Namun, pada 3 September Hungaria menghentikan laju kereta sehingga para pengungsi harus melanjutkan sisa perjalanan dengan berjalan kaki.<sup>16</sup> Mereka berbaris di sepanjang jalan menuju Jerman. Melihat situasi tersebut, Jerman dengan bantuan Austria memutuskan untuk menampung pengungsi dengan kereta api yang terbagi dalam dua kloter.

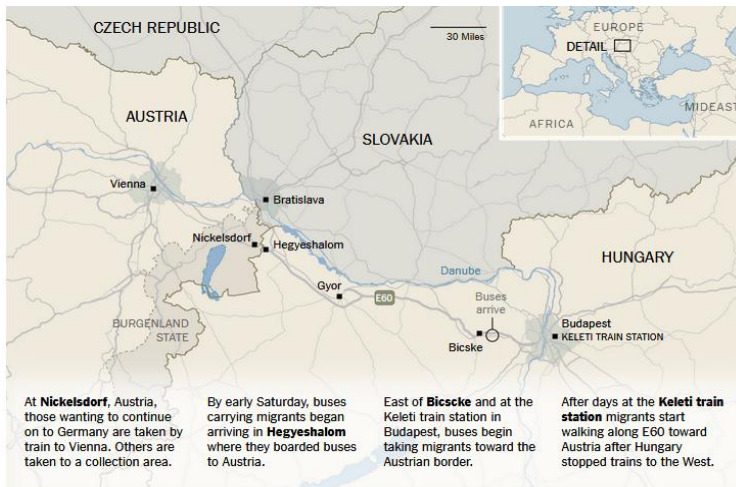
---

<sup>14</sup> Perlindungan yang diberikan kepada orang yang terancam jika kembali ke negara asalnya, namun tidak memenuhi kualifikasi pengungsi sebagaimana disebutkan dalam definisi pengungsi.

<sup>15</sup> Deutsche Welle. 2016. *890,000 people came to Germany in 2015*, dalam <http://www.dw.com/en/890000-people-came-to-germany-in-2015/av-35936846>. Diakses pada 30 Januari 2018.

<sup>16</sup> Deutsche Welle. 2015. *Austria stops train carrying hundreds of refugees amid border check clampdown*, dalam <http://www.dw.com/en/austria-stops-train-carrying-hundreds-of-refugees-amid-border-check-clampdown/a-18684281>. Diakses pada 30 Januari 2018.

**Gambar 3.1: Rute perjalanan pengungsi dari Hungaria menuju Jerman**



Sumber: newyorktimes.com

Setibanya di stasiun Munich, para pengungsi langsung mendapatkan sambutan ramah dari masyarakat berupa poster ucapan selamat datang diikuti dengan riuh tepuk tangan. (*willkommenskultur*).<sup>17</sup> Ratusan masyarakat Jerman yang sebagian terdiri dari para relawan terlihat membagi-bagikan makanan, perlengkapan pokok dan mainan untuk anak-anak. Dengan dibantu personil militer, sejumlah sukarelawan memberikan pertolongan pertama kepada para pengungsi.

Para pengungsi yang hendak mengajukan permohonan suaka di Jerman terlebih dahulu didaftarkan melalui sistem

<sup>17</sup> Budaya ucapan selamat datang ini pada awalnya dimaksudkan untuk menarik orang-orang dari luar negeri untuk datang ke Jerman setelah tahun 1945 untuk mengisi kekurangan pekerja terampil, terutama di daerah yang berpenduduk jarang. Sejak awal krisis pengungsi Eropa pada tahun 2015, istilah tersebut digunakan untuk mempromosikan bantuan bagi ratusan ribu pengungsi yang datang ke Jerman. Biasanya dilakukan dengan membentangkan poster “selamat datang”, atau dengan bantuan nyata dalam bentuk apapun, yang semuanya dilakukan atas inisiatif pribadi.

EASY<sup>18</sup> sehingga mereka dapat direlokasi secara merata di seluruh *Länder* (negara bagian), segera setelah kedatangan mereka di Jerman. Tidak lupa juga ikut disertakan beberapa pihak penerjemah bahasa Arab untuk memudahkan para pengungsi dalam proses pendaftaran guna mendapatkan fasilitas tempat penampungan sementara. Adapun sebagian pengungsi yang lain melanjutkan perjalanan ke kota-kota lain seperti Berlin, Hamburg, Frankfurt dan Dortmund dengan menggunakan kereta yang telah disiapkan oleh pemerintah. Di kota-kota tersebut, pengungsi juga akan tinggal di tempat penampungan sementara yang telah disediakan oleh pemerintah.<sup>19</sup>

Selama menunggu permohonan suaka diproses, setiap pengungsi akan mendapatkan beberapa keistimewaan sebagaimana yang tercantum dalam *The Basic Law* pasal 16a. Keistimewaan tersebut terdiri dari; *Pertama*, pengungsi akan diberi izin tinggal di Jerman selama tiga tahun di tempat penampungan yang telah disediakan oleh pemerintah *Länder*. Setelah masa berlaku habis, pengungsi akan diberi izin tinggal tanpa batas jika keadaan tidak memungkinkan untuk kembali ke negara asal.

*Kedua*, seluruh pengungsi dari segala usia akan menerima tunjangan bulanan untuk keperluan pribadi. Bagi pengungsi yang tinggal di fasilitas penampungan akan mendapat €140 untuk satu orang dewasa (sekitar US\$154), dan €126 untuk masing-masing orang pasangan yang telah menikah. Bagi pengungsi yang berada di luar fasilitas penampungan, satu orang dewasa akan menerima €216 per bulan, dan €194 untuk pasangan yang telah menikah. Untuk

---

<sup>18</sup> *Erstverteilung von Asylbewerbern -Initial Distribution* yaitu aplikasi IT untuk relokasi awal pencari suaka di antara negara-negara bagian Jerman.

<sup>19</sup> Deutsche Welle. 2015. *Germans welcome thousands of newly arrived refugees*, dalam <http://www.dw.com/en/germans-welcome-thousands-of-newly-arrived-refugees/a-18696722>. Diakses pada 30 Januari 2018.

remaja usia 15-18 tahun €198, €157 anak-anak usia 7-14, serta €133 untuk anak-anak usia hingga 6 tahun.<sup>20</sup>

*Ketiga*, pengungsi akan diberi sejumlah fasilitas seperti jaminan kesehatan dan penyediaan kelas bahasa Jerman untuk memudahkan proses integrasi pengungsi ke dalam masyarakat Jerman. *Keempat*, paket suaka ini menunjuk Albania, Kosovo, dan Montenegro sebagai negara aman yang aman. *Kelima*, pengungsi akan diberikan fasilitas memperoleh akses menuju pasar tenaga kerja setelah satu tahun memasuki Jerman. Namun, terlebih dahulu mereka harus menjalani pelatihan selama 8 bulan hingga akhirnya direkrut oleh perusahaan-perusahaan di Jerman.

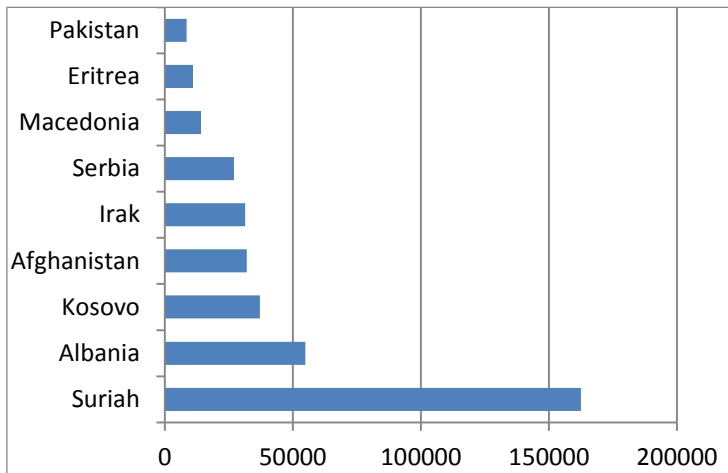
Hanya berselang beberapa minggu pasca implementasi kebijakan Pintu Terbuka, pemerintah Jerman telah mengabulkan permohonan suaka sebanyak 43.071 di bulan September. Menurut data yang dirilis oleh BAMF (*Federal Office for Migration and Refugees*) pada bulan Januari 2016, menunjukkan bahwa Jerman telah mengabulkan 476.649 permohonan suaka selama tahun 2015. Para pencari suaka didominasi berasal dari Suriah (162.510), Albania (54.762), Kosovo (37.095), Afghanistan (31.902), Irak (31.379), Serbia (26.945), Macedonia (14.131), Eritrea (10.990) dan Pakistan (8.472).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Library of Congress. 2016. *Refugee Law and Policy: Germany*, dalam <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/germany.php>. Diakses pada 10 Februari 2018.

<sup>21</sup> BAMF. 2016. *476.649 Asylanträge im Jahr 2015*, dalam <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106asylgeschaefststatis tik-dezember.html>. Diakses pada 10 Februari 2018.

**Gambar 3.2: Negara Asal Pencari Suaka di Jerman  
(September 2015)**



Sumber: Federal Office for Migration and Refugees of Germany

Tingginya gelombang pengungsi yang masuk setiap hari mulai membuat pemerintah Jerman kehilangan kontrol dalam menangani proses permohonan suaka. Pada 13 September, Menteri Dalam Negeri Thomas de Maiziere mengumumkan kontrol perbatasan sementara dengan Austria.<sup>22</sup> Langkah tersebut dilakukan dengan cara menghentikan laju sementara seluruh kereta api yang mengangkut para pengungsi dari Austria. Selain itu, pemerintah Jerman turut mengerahkan 2.100 polisi anti huru-hara di perbatasan Jerman-Austria untuk membantu pemeriksaan dokumen-dokumen perjalanan pengungsi.

Menurut Maiziere, kontrol perbatasan ini bertujuan untuk mengurangi arus masuk pengungsi agar lebih terkendali sebagaimana prosedur tertib imigrasi yang seharusnya. Meskipun beberapa pihak menganggap kontrol perbatasan ini

<sup>22</sup> Kersten Knipp. 2015. *Opinion: Germany reintroducing border controls marks a turning point in the refugee crisis*, dalam <http://www.dw.com/en/opinion-germany-reintroducing-border-controls-marks-a-turning-point-in-the-refugee-crisis/a-18712319>. Diakses pada 12 Februari 2018.

sebagai titik balik dalam menangani pengungsi, namun Maizire secara tegas mengatakan bahwa langkah yang diambilnya ini hanya berlangsung sementara dan bertujuan untuk menekan negara-negara Eropa lainnya untuk menanggung beban pengungsi bersama-sama.

Terdapat langkah lain yang ditempuh oleh pemerintahan Merkel dalam rangka menangani tingginya gelombang pengungsi yang masuk. Pada 23 Oktober 2015, Merkel menerapkan *Asylum Package I*, yang melahirkan beberapa konsekuensi restriktif. Menurut pemerintah Jerman, paket suaka I ini berisi: 1) Pencari suaka harus meninggalkan Jerman dalam waktu satu bulan jika status suaka tidak disetujui. Selanjutnya, pengungsi diharuskan tinggal di pusat penerimaan sementara hingga enam bulan, dimana mereka tidak diizinkan untuk meninggalkan tempat tersebut. 2) Pengungsi yang tinggal di tempat penerimaan awal hanya akan memperoleh tunjangan bulanan dalam bentuk barang. 3) Pengungsi harus mengikuti program integrasi agar mereka dapat diintegrasikan ke dalam masyarakat Jerman dan memasuki pasar kerja. Mereka diwajibkan mengikuti 600 jam pelatihan bahasa dan 100 jam pendidikan kewarganegaraan. 4) Pembangunan perumahan khusus pengungsi akan dilakukan secepatnya. 5) Menunjuk Albania, Kosovo, dan Montenegro sebagai negara-negara asal yang aman. Ini akan memastikan bahwa orang-orang yang datang dari negara-negara tersebut tidak akan menerima suaka dan tidak diizinkan untuk bekerja di Jerman.<sup>23</sup>

Menurut Merkel, perubahan peraturan suaka yang pertama ini belum cukup membuahkan hasil. Oleh karena itu, pada 17 Maret 2016, peraturan suaka baru yang lebih ketat bernama *Asylum Package II* resmi berlaku. Paket kebijakan suaka baru ini memuat beberapa poin utama; *Pertama*, memperkenalkan *Act on the Acceleration of Asylum*

---

<sup>23</sup> Pro Asyl. 2015. *Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen*, dalam <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/>. Diakses pada 12 Februari 2018.



*Procedures.* Otoritas migrasi akan mempercepat proses permohonan suaka dalam waktu satu minggu. Jika pengungsi memiliki catatan kriminal atau tidak memiliki klaim yang berdasar atas penganiayaan di negara asal, maka pemerintah akan menolak aplikasi dan mempercepat proses deportasi.<sup>24</sup>

*Kedua,* pemerintah mengurangi uang tunjangan bulanan bagi pencari suaka sebesar €10. Hal ini bertujuan untuk mengurangi beban keuangan negara yang terjadi sepanjang tahun 2015. Ketiga, penangguhan hak reunifikasi keluarga bagi imigran yang telah berstatus *subsidiary protection*. Mereka tidak diizinkan untuk membawa anggota keluarga mereka ke Jerman selama dua tahun ke depan. Peraturan ini hanya berlaku bagi imigran yang mendapatkan izin tinggal sebagai *subsidiary protection* setelah 17 Maret 2017.

*Keempat,* pemerintah membentuk sebuah unit baru yang bertugas untuk memeriksa keaslian dokumen para pengungsi. Hal ini mengingat bahwa pengungsi tanpa dokumen tidak dapat dideportasi begitu saja dan untuk memfasilitasi deportasi tersebut, maka pemerintah membentuk *Unit for Physical Technical Documents* (PTU) dari BAMF. Unit inilah yang akan membantu pengungsi dalam mengurus dokumen pengganti. Unit ini bekerja sama dengan Polisi Federal dan seluruh *Länder*.

*Kelima,* Paket Suaka II berisi peraturan yang akan meningkatkan perlindungan dan keamanan bagi pengungsi di bawah umur. Setiap pengungsi di bawah usia 18 tahun akan diberi wali yang sah untuk mendampingi serta bertindak atas nama mereka dalam rangka menangani prosedur suaka yang kompleks. *Keenam,* memperluas daftar negara-negara asal yang aman, diantaranya Aljazair, Maroko, dan Tunisia. Pengungsi yang berasal dari negara-negara tersebut harus meninggalkan Jerman dalam waktu satu minggu jika permohonan suaka mereka ditolak.

---

<sup>24</sup> The Refugee Council Mecklenburg-Vorpommern. *Asylum Package II*, dalam [http://www.fluechtlingsrat-mv.de/wp-content/uploads/2016/04/Information\\_Asylpaket-2\\_englisch.pdf](http://www.fluechtlingsrat-mv.de/wp-content/uploads/2016/04/Information_Asylpaket-2_englisch.pdf). Diakses pada 12 Februari 2018.

*Asylum Package* memang cenderung bersifat restriktif, karena tujuannya adalah untuk mengurangi arus masuk pengungsi. Merkel yakin, melalui paket suaka ini akan mampu mengganti migrasi ilegal dengan migrasi legal serta melawan faktor-faktor yang mendorong orang untuk meninggalkan negara mereka.<sup>25</sup> Maka kali ini pemerintah Jerman memprioritaskan pengungsi yang benar-benar mengalami penganiayaan di negara asalnya. Sedangkan bagi orang-orang yang tidak membutuhkan perlindungan atau hanya sebatas untuk memperbaiki kondisi ekonomi, akan segera dikembalikan ke negara asal mereka.<sup>26</sup> Sehingga, pada dasarnya paket suaka tersebut merupakan upaya-upaya yang diambil oleh Merkel demi melancarkan *open door policy*.

Sejak penerapan *Asylum Package II*, pemerintah telah mendeportasi 80.000 pengungsi di sepanjang tahun 2016. Hal ini terbukti cukup mempengaruhi jumlah kedatangan pengungsi di Jerman menurun drastis hingga menyisakan angka 280.000 orang.<sup>27</sup> Pemerintah berharap bahwa dengan menurunnya jumlah pengungsi ini akan lebih memudahkan proses integrasi orang-orang lainnya yang telah dizinkan tinggal di Jerman.

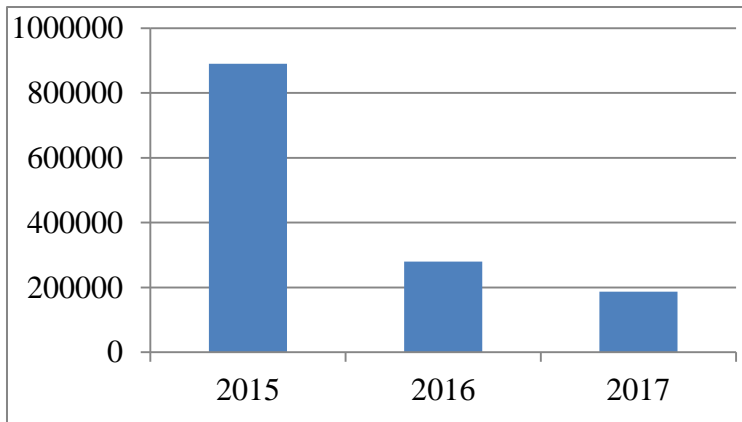
---

<sup>25</sup> The Federal Government. 2016. *Chancellor wants to tangibly reduce refugee numbers*, dalam [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/01\\_en/2016-01-18-flucht-und-asyl-aktuell\\_1\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/01_en/2016-01-18-flucht-und-asyl-aktuell_1_en.html). Diakses pada 14 Februari 2018.

<sup>26</sup> Federal Ministry of Interior. 2016. *Second asylum package and tougher rules on deportation enter into force*, dalam <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2016/03/second-asylum-package-enter-into-force.html>. Diakses pada 14 Februari 2018.

<sup>27</sup> Deutsche Welle. 2017. *Sharp drop in migrant arrivals in Germany*, dalam <http://www.dw.com/en/sharp-drop-in-migrant-arrivals-in-germany/a-37087543>. Diakses pada 14 Februari 2018.

**Grafik 3.3: Jumlah kedatangan pengungsi di Jerman Tahun 2015-2017**



Sumber: German Interior Ministry

### C. Dampak Kebijakan Pintu Terbuka

Sesaat setelah kebijakan Pintu Terbuka diterapkan, popularitas Merkel meningkat sangat cepat. Meski demikian, kebijakan pengungsi tersebut rupanya telah mengundang perdebatan sejak awal, baik dari kalangan masyarakat maupun partai-partai politik dalam negeri. Bagi Jerman, arus masuk pengungsi yang besar tentu akan menghadirkan tantangan sosial yang signifikan.

Di satu sisi, kebijakan terbuka ini didukung sebagai sebuah keputusan yang tepat untuk melindungi ribuan pengungsi yang lari dari perang di Timur Tengah yang tidak kunjung berakhir. Apa yang telah dilakukan oleh Merkel tersebut banyak dipuji sebagai tindakan yang mulia.<sup>28</sup> Tak lama setelah Merkel membuka perbatasan negara Jerman, poster berisi potret Merkel sebagai Mother Theresa dengan

<sup>28</sup> The Telegraph. 2016. *George and Amal Clooney back Angela Merkel's 'open-door' refugee policy*, dalam <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/12154766/Georgeand-Amal-Clooney-back-Angela-Merkels-open-door-refugee-policy.html>. Diakses pada 15 Februari 2018.

judul ‘*Mutti Merkel*’ beredar luas, baik di jalanan maupun internet.<sup>29</sup>

Selain itu, pertimbangan mengenai tingginya angka usia tua dan faktor ekonomi sebagai bagian dari kebijakan imigrasi di Jerman selama ini telah mencerminkan sikap positif keseluruhan penduduk dalam menerima kedatangan pengungsi. Perkonomian Jerman yang solid memperkuat persepsi positif bahwa negara tersebut akan mampu menghadapi integrasi para pengungsi ke dalam pasar tenaga kerja. Bahkan banyak pengusaha besar Jerman yang mendukung kebijakan Merkel tersebut. Mereka menyatakan bahwa para pengungsi memiliki kemungkinan yang besar untuk menjadi dasar bagi ‘keajaiban ekonomi’ Jerman berikutnya.<sup>30</sup>

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh SOEP (*Socio-Economic Panel*) pada awal tahun 2016, menunjukkan bahwa lebih dari separuh responden di Jerman mengaitkan masuknya pengungsi dengan resiko yang lebih banyak daripada peluang. Walaupun demikian, sebanyak 81 persen responden tetap mendukung untuk menerima pengungsi sesuai dengan ketentuan hukum internasional.<sup>31</sup> Mayoritas responden tersebut juga mengungkapkan bahwa pengungsi harus dikirim kembali ke negara asal mereka setelah kondisi negara mereka aman kembali. Hanya 28 persen yang mendukung pengungsi untuk tetap tinggal di Jerman dalam waktu yang lebih lama bahkan setelah keadaan di negara asal mereka membaik.

Di sisi lain, tidak semua orang setuju dengan *open-door policy*. Di tengah banyaknya warga Jerman yang menyambut baik kedatangan pengungsi, rupanya telah terjadi tentangan keras dari pihak-pihak yang anti terhadap orang asing, terutama mereka yang berasal dari kalangan sayap kanan radikal. Mereka terdiri dari gerakan sipil Pegida, hingga partai

---

<sup>29</sup> Cover Majalah Der Spiegel edisi 19 September 2015.

<sup>30</sup> Euronews. 2015. *Refugees may be Germany's 'next economic miracle, says Daimler boss*, dalam <http://www.euronews.com/2015/09/15/refugees-may-be-germany-s-next-economic-miracle-says-daimler-boss>. Diakses pada 15 Februari 2018.

<sup>31</sup> Jürgen Gerhards, dkk. 2016. *German public opinion on admitting refugees*. DIW Economic Bulletin, No.21. German Institute for Economic Research: Berlin. Hal. 244.

politik seperti NDP (*National Democratic Party*) dan AfD (*Alternative for Germany*). Protes yang disuarakan oleh pihak-pihak tersebut pada dasarnya berakar dari sentimen anti-imigran yang tidak terlepas sebagai bagian dari ideologi yang mereka anut.

Berselang satu bulan pasca penerapan *open door policy*, ribuan masyarakat Jerman yang tergabung dalam gerakan Pegida melakukan aksi demonstrasi di Dresden.<sup>32</sup> Aksi massa tersebut bertepatan dengan perayaan satu tahun hari jadi gerakan ‘nasionalis-patriotis’ tersebut. Mereka menyerukan kritik terhadap sikap Merkel yang terbuka terhadap para pengungsi yang mayoritas beragama Islam. Bagi Pegida, kebijakan migrasi Merkel yang dinilai terlalu liberal ini dapat menyuburkan “Islamisasi” sehingga dikhawatirkan akan mengancam tatanan nilai bangsa Jerman selama ini.<sup>33</sup>

NDP selaku partai politik sayap kanan radikal bahkan turut memprakarsai berbagai aksi protes menentang penerimaan pengungsi lewat kampanyenya. Melalui slogan “*Kami bukan layanan sosial dunia*”, NDP yang anti-imigrasi menuntut adanya referendum dalam kebijakan migrasi dan suaka Jerman yang selama ini terkesan liberal.<sup>34</sup> Bersamaan dengan itu, telah terjadi peningkatan kasus kriminalitas bermotif xenofobia dan islamofobia yang dilakukan oleh kelompok-kelompok sayap kanan terhadap pengungsi.

Menurut laporan *Federal Ministry of Interior*, tindak kriminalitas di Jerman dengan target pengungsi meningkat 30% atau hampir dua kali lipat dari jumlah yang terjadi pada tahun 2014. Terdapat sekitar 1000 kasus serangan xenofobia

---

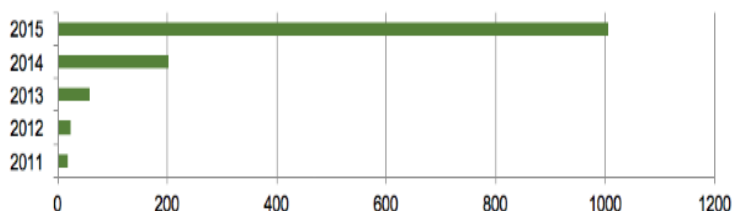
<sup>32</sup> Kathleen Schuster. 2015. *Tensions high as PEGIDA marks first anniversary*, dalam <http://www.dw.com/en/tensions-high-as-pegida-marks-first-anniversary/a-18792157>. Diakses pada 16 Februari 2018.

<sup>33</sup> Malte Thran, Lukas Boehnke. 2015. *The value-based Nationalism of Pegida*. Journal for Deradicalization. No.3, Hal. 6.

<sup>34</sup> Counter Extremist Project. *National Democratic Party of Germany*, dalam <https://www.counterextremism.com/threat/national-democratic-party-germany>. Diakses pada 20 Februari 2018.

yang terjadi pada tahun 2015.<sup>35</sup> Aksi kriminalitas meluas di berbagai wilayah dan dilancarkan melalui beragam modus seperti penyerangan, penganiayaan, hingga pembakaran pemukiman pengungsi. Dalam suatu kesempatan saat mengunjungi pusat pemukiman pengungsi di kota Heidenau, Merkel mengekspresikan solidaritasnya kepada pengungsi dan para pendukung. Bahkan, ia mengemukakan keras insiden kerusuhan xenofobia yang belakangan marak terjadi di Jerman.<sup>36</sup>

### Gambar 3.4: Tingkat kriminalitas kelompok sayap kanan ekstrem terhadap pengungsi di Jerman



Sumber: Federal Ministry of Interior

Tindak kriminalitas berunsur xenofobia dan islamofobia tersebut mencapai puncak tragis pada bulan Oktober 2015, ketika seorang pejabat kota Cologne bernama Henriette Reker ditikam di leher oleh seorang aktivis anti-imigran ekstrim.<sup>37</sup> Penyebabnya adalah pernyataan pejabat tersebut yang mendukung kehadiran pengungsi selama acara kampanye

<sup>35</sup> Deutsche Welle. 2016. *Sharp raise in right-wing crime in Germany just 'the tip of the iceberg'*, dalam <http://www.dw.com/en/sharp-rise-in-right-wing-crime-in-germany-just-the-tip-of-the-iceberg/a-19041652>. Diakses pada 20 Februari 2018.

<sup>36</sup> Daniel Tost. 2015. *Merkel booed at site of refugee attacks*, dalam <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/merkel-booed-at-site-of-refugee-attacks/>. Diakses pada 20 Februari 2018.

<sup>37</sup> Deutsche Welle. 2015. *Attack on Cologne mayoral candidate 'motivated by xenophobia'*, dalam <http://www.dw.com/en/attack-on-cologne-mayoral-candidate-motivated-by-xenophobia/a-18788902>. Diakses pada 20 Februari 2018.



serangan seksual terhadap sejumlah wanita di Cologne dan kota lain pada Malam Tahun Baru 2016.<sup>40</sup> Berdasarkan laporan polisi, para pelaku diketahui merupakan beberapa pria yang berlatar belakang imigran asal Afrika Utara. Keresahan publik semakin berkembang tatkala serangkaian insiden teror lain yang dilakukan oleh beberapa warga imigran Timur Tengah mulai bermunculan.

Di sepanjang tahun 2016, setidaknya telah terjadi delapan serangan teror yang ditargetkan para Muslim ekstremis kepada warga non-Muslim. Kronologi dimulai dari aksi penusukan di Hannover dan Würzburg, disusul dengan teror bom bunuh di Berlin, Düsseldorf, Leipzig Ansbach, Würzburg dan Essen.<sup>41</sup> Pemeriksaan polisi terhadap seluruh insiden mengindikasikan adanya keterkaitan kuat dengan organisasi ekstremis *Islamic State*.

Dalam sebuah konferensi pers yang diselenggarakan pada 28 Juli 2016 di Berlin, Merkel menyampaikan responnya atas kritik yang menyalahkan dirinya dan kebijakannya sebagai penyebab ancaman keamanan Jerman, *“Today I am just as convinced as I was then, that we can manage to cope with this historical test in times of globalization. We can manage it, and we have already done a lot in the past 11 months.”*<sup>42</sup>

Dari pernyataan tersebut, penulis melihat bahwa Merkel berusaha menyampaikan pembelaan keras terhadap kebijakan Pintu Terbuka miliknya. Merkel bersikeras untuk bepegang teguh pada prinsipnya untuk tetap menerima pengungsi, meskipun kedatangan mereka selama satu tahun terakhir telah mengakibatkan serangkaian aksi teror yang mengancam

---

<sup>40</sup> Deutsche Welle. 2016. *String of New Year's Eve sexual assaults outrages Cologne*, dalam <http://www.dw.com/en/string-of-new-years-eve-sexual-assaults-outrages-cologne/a-18958334>. Diakses pada 22 Februari 2018.

<sup>41</sup> Dagmar Breitenbach. 2016. *Chronology: Terror plots in Germany*, dalam <http://www.dw.com/en/chronology-terror-plots-in-germany/g-36268475>. Diakses pada 2 Oktober 2017.

<sup>42</sup> Kate Connolly. 2016. *Angela Merkel defends Germany's refugee policy after attacks*, dalam <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/28/merkel-rejects-calls-to-change-germanys-refugee-policy-after-attacks>. Diakses pada 3 Oktober 2017.



keamanan negara.<sup>43</sup> Maraknya berbagai peristiwa serangan teror yang dilakukan oleh imigran Muslim ditanggapi oleh Merkel sebagai sebuah fenomena yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan pengungsi.<sup>44</sup> Ia justru mengartikan serangan teror tersebut sebagai salah tekanan untuk semakin berpegang teguh pada kebijakannya dalam menerima pengungsi.

Seketika, isu xenofobia dan islamofobia pun kian merebak luas di Jerman. AfD telah berhasil memanfaatkan dua isu tersebut sehingga membuahkan kemenangan yang signifikan dalam dua pemilihan umum tingkat negara bagian, mengalahkan partai berkuasa CDU-CSU. Dalam pemilu yang diselenggarakan pada Maret 2016, AfD mampu meraup 24,2 persen suara di negara bagian Saxony-Anhalt, 12,6 persen di Rhineland-Palatinate, serta 15,1 persen di Baden-Württemberg.<sup>45</sup> Demikian juga dengan pemilu regional yang dihelat pada 4 September 2016, AfD kembali merayakan kemenangannya. Di negara bagian Mecklenburg-Western Pomerania, AfD meraih 20,8 persen suara, mengalahkan CDU yang hanya memperoleh 19 persen suara.<sup>46</sup> Puncaknya adalah ketika AfD kembali meraup suara sebanyak 14,1 persen dalam pemilu negara bagian Berlin pada 18 September. Sangat kontras dengan CDU-CSU yang hanya mampu meraup 17,6 persen suara.

Kebijakan Pintu Terbuka kini telah menimbulkan polarisasi dalam perpolitikan Jerman. Partai CSU selaku mitra koalisi pemerintahan CDU bahkan sejak awal mengkritik

---

<sup>43</sup> Maïa de La Baume. 2017. *Angela Merkel defends open border migration policy*, dalam <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-defends-open-border-migration-refugee-policy-germany/>. Diakses pada 3 Oktober 2017.

<sup>44</sup> The Guardian. 2016. *Refugees did not bring terrorism to Germany, says Angela Merkel*, dalam <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/17/refugees-did-not-bring-terrorism-to-germany-says-angela-merkel>. Diakses pada 22 Februari 2018.

<sup>45</sup> Deutsche Welle. 2016. *German state elections: Success for right-wing AfD, losses for Merkel's CDU*, dalam <http://www.dw.com/en/german-state-elections-success-for-right-wing-afd-losses-for-merkels-cdu/a-19113604>. Diakses pada 22 Februari 2018.

<sup>46</sup> Deutsche Welle. 2016. *Merkel's CDU trounced in Mecklenburg-Western Pomerania*, dalam <http://www.dw.com/en/merkels-cdu-trounced-in-mecklenburg-western-pomerania/a-19526082>. Diakses pada 22 Februari 2018.

kebijakan Merkel terhadap pengungsi Timur Tengah. Partai konservatif tersebut mendesak pemerintah untuk memperketat kebijakan pengungsi. Bagi CSU, kekalahan partai Merkel dalam pemilu lokal di Mecklenburg-Western Pomerania disebabkan oleh kebijakan Pintu Terbuka. CSU menuntut bahwa Merkel seharusnya hanya menerima imigran yang berlatar belakang Kristen.<sup>47</sup> Tidak hanya itu, Horst Seehofer selaku ketua partai CSU, juga menyerukan larangan penggunaan *burqa* di tempat umum dan penetapan batas atas penerimaan pengungsi 200.000 per tahun.

Namun, permintaan mitra partainya tersebut berkali-kali diabaikan bahkan ditolak oleh Merkel. Menurutnya, pengurangan jumlah pengungsi dapat ditempuh dengan cara lain yang lebih efektif, yaitu dengan melawan faktor-faktor penyebab migrasi.<sup>48</sup> Meskipun Merkel bersikukuh bahwa kebijakannya berada di posisi yang benar, ia tetap mengakui bahwa ada kalanya ia tidak memiliki cukup kendali atas situasi yang ada. Merkel berjanji untuk bekerja lebih baik dalam mengintegrasikan pengungsi demi mendapatkan kembali kepercayaan pendukungnya.<sup>49</sup>

Krisis pengungsi telah menjadi isu yang mengganggu keseimbangan sosial dan mengancam stabilitas politik di Jerman. Kebijakan 'Pintu Terbuka' yang semula disambut optimis oleh masyarakat, kini berbuah pesimisme dan kritik pada kepemimpinan Angela Merkel. Merkel mengakui bahwa *open-door policy* menyebabkan perpecahan di antara masyarakat hingga kekalahan partainya dalam pemilu. Namun, dalam sesi debat anggaran 2017 di Bundestag, Merkel membantah sentimen yang beredar bahwa pengungsi hanya

---

<sup>47</sup> Deutsche Welle. 2016. *CSU comes under fire for 'catalogue of inhumanity' over refugee policy*, dalam <http://www.dw.com/en/csu-comes-under-fire-for-catalogue-of-inhumanity-over-refugee-policy/a-19538184>. Diakses pada 22 Februari 2018.

<sup>48</sup> Deutsche Welle. 2016. *Merkel rejects limits on refugee intake at CSU meeting in Bavaria*, dalam <http://www.dw.com/en/merkel-rejects-limits-on-refugee-intake-at-csu-meeting-in-bavaria/a-18964156>. Diakses pada 25 Februari 2018.

<sup>49</sup> Alison Smale dan Melissa Eddy. 2016. *Angela Merkel Accepts Responsibility for Party's Losses in Berlin Election*, dalam <https://www.nytimes.com/2016/09/20/world/europe/berlin-elections-merkel.html>. Diakses pada 25 Februari 2018.

memberatkan beban keuangan negara. Ia mengatakan, “*We are spending more on housing and nurseries - for everybody in Germany, not only for refugees.*”<sup>50</sup>

Dengan menunjuk penurunan jumlah kedatangan pengungsi, Merkel mengklaim bahwa kemampuan negara dalam menangani pengungsi Jerman saat ini lebih baik dibanding tahun 2015, seiring diterapkannya regulasi *Asylum Package II* serta penutupan rute Balkan dan Mediterania yang sebelumnya digunakan oleh banyak pengungsi untuk sampai ke Eropa. Menurut Menteri Dalam Negeri de Maizière, jumlah arus masuk pengungsi mengalami penurunan yang cukup signifikan. Sekitar 106.000 pengungsi tiba pada tujuh bulan pertama di tahun 2017, mayoritas berasal dari Syria, Irak dan Afghanistan.<sup>51</sup>

Berada di tengah ketidakstabilan politik dan keamanan dalam negeri, Merkel justru tetap teguh pada kebijakannya untuk menerima pengungsi dan berpegang pada prinsip dasar kemanusiaan dalam menawarkan suaka kepada pengungsi yang layak mendapatkannya. Ini jelas menunjukkan bahwa Merkel tidak terpengaruh atas situasi yang sedang terjadi. Bahkan, meski jumlah kedatangan pengungsi kini telah menyusut, Merkel tetap kukuh mempertahankan kebijakannya untuk tetap menerima pengungsi asal Timur Tengah yang mengalami persekusi politik. Hal ini ia pertegas dengan pernyataannya dalam sebuah wawancara dengan surat kabar *Welt am Sonntag*, “*I would take all the important decisions of 2015 the same way again. It was an extraordinary situation and I made my decision based on what I thought was right from a political and humanitarian standpoint.*”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup>Federal Chancellor. 2016. *Germany will still be Germany*, dalam [https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Artikel/2016/09\\_en/2016-09-07-merkel-haushaltsdebatte.html](https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Artikel/2016/09_en/2016-09-07-merkel-haushaltsdebatte.html). Diakses pada 25 Februari 2018.

<sup>51</sup>Jeferson Chase. 2018. *Refugee numbers in Germany dropped dramatically in 2017*, dalam <http://www.dw.com/en/refugee-numbers-in-germany-dropped-dramatically-in-2017/a-42162223>. Diakses pada 25 Februari 2018.

<sup>52</sup>Welt am Sonntag. 2017. *Mrs Merkel, have you made any mistakes in the refugee issue?*, dalam <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus168025776/Frau-Merkel-haben-Sie-in-der-Fluechtlingsfrage-Fehler-gemacht.html>. Diakses pada 28 Februari 2018.

