

BAB III

KEBIJAKAN-KEBIJAKAN PENGUNGSI JERMAN

Perang Dunia II mengakibatkan kerusakan masif hampir di seluruh bagian dunia. Para korban perang dipaksa meninggalkan rumah-rumah, keluarga, bahkan negaranya untuk bertahan hidup. Paska perang usai, nasib jutaan nyawa pengungsi tersebut masih terlantar dengan kehidupan yang sangat tidak layak. Pada 10 Desember 1948, artikel 14 dirumuskan dalam *Universal Human Rights* oleh PBB. Artikel tersebut berbunyi “*everybody has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution*”. Artikel ini menjadi tiang pertama jaminan suaka bagi para pengungsi.

A. Sejarah Kebijakan Pengungsi Jerman.

Kebijakan mengenai pengungsi yang pertama kali diadopsi oleh Jerman adalah ketika Jerman turut menandatangani *International Refugee Law* yang lahir dari Konvensi Jenewa tahun 1951. Di dalamnya diatur mengenai segala hal tentang “*refugee*” dan prinsip *non-refoulement* yang melarang pengembalian orang ke negara dimana ia merasa takut atas ancaman penganiayaan. Hasil Konvensi Jenewa 1951 sampai saat ini menjadi *legal obligation* bagi seluruh negara yang menandatangani.

Interpretasi dari konvensi tersebut saat ini telah mengalami beberapa perubahan karena adanya alasan perluasan ruang lingkup, sehingga untuk saat ini, disamping persetujuan internasional, ada ketentuan baru seperti *European Legal Provisions* atau disebut dengan *European Union Law* dalam bidang kebijakan suaka. Persetujuan internasional tersebut telah diadopsi oleh banyak negara menjadi regulasi nasional mereka sebagai bentuk perlindungan bagi para pengungsi.

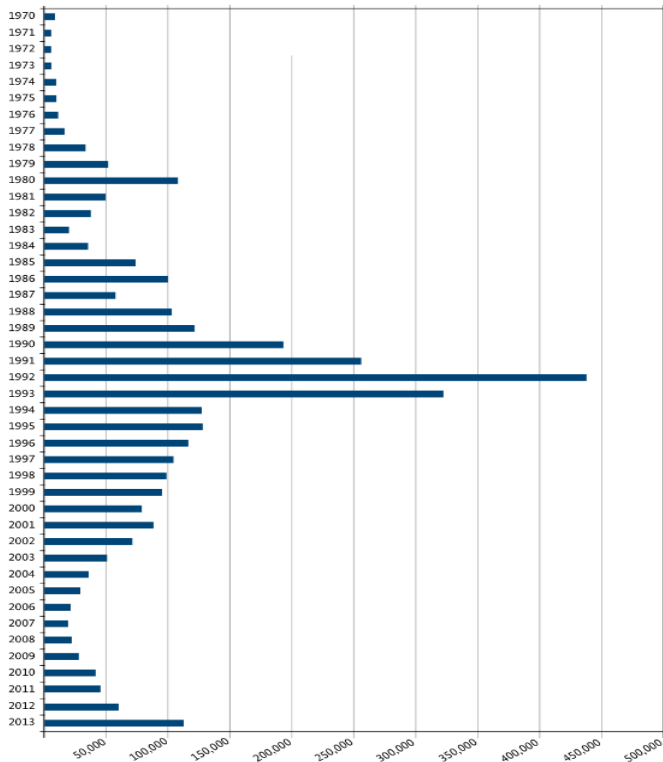
Sesuai dengan artikel 16 dalam konstitusinya, Jerman juga termasuk kedalam negara yang menerapkan ketentuan tersebut. Hak suaka politik di Jerman yang diatur dalam artikel 16 tersebut berisi tentang pemberian hak suaka secara individu kepada korban kekerasan politik.

Selain aturan tersebut, Jerman juga terikat pada aturan kolektif yang mengikat negara-negara Uni Eropa yang ditetapkan dalam Konvensi Dublin tahun 1990. Dalam konvensi tersebut dibentuk sebuah perjanjian yang menjadi titik awal bagi negara-negara Eropa untuk dapat bekerjasama dalam mengimplementasikan kebijakan pengawasan imigrasi, yang disebut dengan *schengen agreement*.

Selain itu, Konvensi Dublin juga mengatur bahwa hanya ada satu negara anggota yang harus memproses setiap permohonan suaka. Prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah pengungsi dari mengajukan permohonan suaka di beberapa negara Uni Eropa, jadi, pengungsi hanya diperbolehkan mengajukan permohonan di satu Negara dan untuk mencegah Negara melepaskan tanggung jawab mereka dan memberikanya kepada Negara lain.

Pada saat pecahnya perang Bosnia, Jerman memberikan tempat tinggal sementara (*temporary residences*) atas dasar kemanusiaan sekitar 345.000 pengungsi Bosnia, jumlah paling besar dibanding dengan Negara-negara Eropa lainnya. Namun, dengan melonjaknya pengungsi di tahun 1992, munculah peningkatan iklim politik pembatasan terhadap suaka.

Menanggapi hal tersebut, Jerman melakukan amandemen terakait artikel 16 dengan memperkenalkan pasal artikel 16 (2) "*that restricted the scope of protection for asylum-seekers by excluding those entering via "safe" third states*". Aturan baru tersebut menetapkan bahwa Jerman tidak akan memberi suaka pada para pengungsi yang sebelumnya telah melalui "*safe third states*". Apa yang dimaksud dengan "*safe third states*" tersebut adalah negara yang memiliki kemampuan untuk memberikan perlindungan kemanusiaan dengan layak dan telah berada jauh dari negara asal dari pengungsi.



Sumber : <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20150910145740-134-77901/ada-apa-di-balik-kedermawanan-jerman-kepada-imigran>

Gambar 3. 1 Volume Pengungsi Yang Mendapatkan Suaka di Jerman

Pada tabel diatas dapat dilihat bahwa volume pengungsi yang mendapatkan suaka dari Jerman mengalami kenaikan dan penurunan setiap tahunnya. Dinamisme volume pengungsi tersebut terjadi karena event-event yang terjadi pada tahun-tahun tertentu, seperti misalnya peperangan dan bencana alam, dan karena perubahan-perubahan kebijakan yang diterapkan sesuai dengan peran pemerintah yang berkuasa pada saat itu.

Angka pencari suaka tertinggi di Jerman terjadi pada tahun 1992 dan terus mengalami penurunan, hingga pada tahun 2014 angka para pencari suaka tersebut kembali melonjak mencapai

173.000. Hingga saat ini Jerman menjadi pemberi suaka terbanyak dibandingkan dengan negara-negara industri maju lainnya di dunia, sejajar dengan Amerika Serikat.

Resettlement program menjadi salah satu contoh implementasi pembaruan kebijakan Jerman mengenai pengungsi. Pada tahun 2012, pemerintah bersama dengan partai-partai koalisinya sepakat untuk melakukan konsolidasi prosedur *resettlement* dan membuat lebih banyak rumah dan tempat tinggal bagi para pengungsi yang telah disetujui untuk mendapatkan izin tinggal di Jerman

B. Penerapan Kebijakan *Open-Door*

Secara terminologi, kata *open-door* merujuk pada keterbukaan atau sikap menerima. Kata *open-door* sendiri seringkali digunakan sebagai istilah dalam teknik manajemen kepemimpinan dan manajemen bisnis. Dalam ilmu hubungan internasional, kata *open-door* pertama kali digunakan dalam istilah hubungan perdagangan antara China-Amerika Serikat pada abad ke 19. Keterbukaan China terhadap pedagang Amerika Serikat yang datang ke negaranya itulah yang kemudian melahirkan istilah *open-door* dalam ilmu hubungan internasional.

Dalam kasus di tulisan ini sendiri, sebenarnya kebijakan *open-door* bukanlah sebuah istilah resmi yang tertuang dalam sebuah undang-undang ataupun dokumen resmi lain seperti layaknya sebuah kebijakan pada umumnya. Tetapi istilah kebijakan *open-door* adalah sebuah kata yang dilazimkan dan sering digunakan oleh media-media dalam memberitakan sikap keterbukaan dan penerimaan Jerman terhadap para pengungsi yang datang mencari suaka ke negaranya.

Untuk mengatakan kapan sesungguhnya kebijakan *open-door* mulai diterapkan, adalah ketika Angela Merkel menetapkan sikap keterbukaan Jerman terhadap pengungsi, yakni pada tanggal 31 Agustus 2015. Melalui pernyataannya yang berbunyi

"*Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das.*" Atau yang berarti "Kita telah berhasil melakukan banyak hal – kita bisa melakukan ini".¹

Pernyataan tersebut ia keluarkan sesaat setelah kunjungannya ke kamp pengungsian di Dresden. Meskipun terdapat beberapa kritik, bahwa kalimat "*wir schaffen das*" bukanlah sebuah kalimat optimis yang setara dengan kalimat "*we can do it*" dalam bahasa Inggris, dan bahwa kalimat tersebut sedikit mencerminkan keragu-raguan, tetapi kalimat pernyataan tersebut telah mewakili sikap Jerman terhadap isu pengungsi di Eropa. Lewat pernyataan itu pula, kebijakan *open-door* mulai berlaku di Jerman.

C. Sosial-Politik Dalam Negeri Jerman Paska Kebijakan *Open-door*

Menjadi pertimbangan bahwa Jerman menempati peringkat ke 13 negara dengan tingkat perspektif liberal tertinggi di dunia, namun merosot ke peringkat 15 setelah kebijakan *open-door* diberlakukan. Kemerosotan tersebut terjadi seiring dengan meningkatnya popularitas partai AfD, yang dapat dikatakan sebagai representasi kaum kanan yang bertindak sebagai oposisi pemerintah Jerman melakukan kampanye *anti-refugees* sebagai respons terhadap kebijakan *open-door* yang diterapkan oleh pemerintah.

Beberapa pengamat mengatakan bahwa meningkatnya popularitas partai-partai sayap kanan dan munculnya gerakan-gerakan *anti-refugees* seperti Pegida, merupakan respons normal yang muncul dari masyarakat Jerman yang sekuler atas kedatangan pengungsi yang memiliki perspektif berbeda dengan sekularisme masyarakat Jerman.

Jerman dikategorikan sebagai negara sekuler dengan mempertimbangkan 2 hal: (1). Tidak menganut satu ideologi

¹ <https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/>

agama tertentu, dan (2) identitas masyarakat Jerman tidak diafiliasikan dengan satu agama tertentu (Schieder, 2015). Dengan demikian, kedatangan pengungsi dari Timur Tengah yang didominasi oleh para penganut agama Islam, telah berseberangan dengan pandangan sekuler yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Jerman