

PENCABUTAN HAK ISTIMEWA DALAM KEBIJAKAN WELCOME REFUGEES OLEH PEMERINTAH JERMAN PADA TAHUN 2016

Novegian Sunaryo¹
Nim. 1302045184

Abstract

This study aims to determine the reasons of the German government revoked the privilege in the policy of Welcome Refugees in 2016. This research is a qualitative explanative research using secondary and primary data. The theory used in this research is the theory of decision making that will be a reference in explaining. The results show that in addressing the refugee crisis that occurred in Germany, based on internal factors derived from the rejection of German society and government while external factors from refugees and other countries became the reason for Germany to revoke privileges for refugees. Germany seeks to suppress the arrival of refugees His country. The revocation is also the way the government meets the demands of German society to reduce the coming of refugees who come continuously every year. Angela Merkel's decision as a form of response to criticism and alienation of German society while maintaining its policy as a form of humanity towards refugees.

Keywords: *Refugees, Germany, Privileges, Welcome Refugees policy*

Pendahuluan

Fenomena pengungsi menjadi perhatian internasional sejak pasca perang dunia II. Penanganan terhadap pengungsi ini melibatkan banyak pihak, baik negara asal, negara penerima, bahkan organisasi internasional dan global seperti UNHCR, IOM dan lain-lain. Awalnya mengungsinya penduduk hanyalah sebuah persoalan domestik suatu negara. Tetapi seiring dengan banyaknya negara yang menaruh perhatian terhadap persoalan ini sehingga kemudian menjadi persoalan bersama. Pengungsi yang melintasi batas negara dan masuk dalam suatu wilayah kedaulatan negara lain memang pantas mendapat perhatian sebab merupakan persoalan universal. Oleh karena itu, perlindungan dan bantuan kepada pengungsi menjadi tanggung jawab komunitas internasional(www.unhcr.or.id).

Memasuki tahun 2011 terutama sejak terjadinya pergolakan di wilayah Timur Tengah, banyak masyarakat di wilayah konflik seperti di Suriah dan Yaman yang mengungsi ke luar negaranya. Pada umumnya, mereka ingin mengungsi di wilayah dimana banyak terdapat masyarakat yang tentram dan damai, yaitu di negara-negara di Eropa. Menurut Komisi Tinggi PBB untuk pengungsi (UNHCR), jumlah pengungsi ke Eropa yang masuk melalui Laut Mediterania pada akhir tahun 2014 mencapai 1.000.573 jiwa. (www.abc.net.au)

¹ Mahasiswa Program S1 Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email : novegianwu@yahoo.co.id

Pada awal 2015, beberapa negara anggota Uni Eropa menolak menerima pengungsi (seperti Hongaria, Polandia, Slovakia, dan lain-lain). Adapun negara anggota Uni Eropa yang memberikan kuota atas penerimaan pengungsi untuk membatasi masuknya pengungsi ke negaranya (seperti Perancis, Inggris, Swedia, Denmark dan lain-lain). Mayoritas negara anggota Uni Eropa memilih memberi bantuan dana untuk pengungsi. Uni Eropa sudah menyalurkan dana sekitar 1,5 milyar Euro untuk pengungsi Timur Tengah yang meninggalkan negara yang berkonflik seperti Suriah. (www.dw.com)

Namun di antara negara di Eropa yang menolak serta menerapkan kebijakan guna menekan masuknya arus pengungsi di negaranya, Jerman menjadi salah satu negara yang menyatakan kesediaannya dalam membantu pengungsi. Selain itu, menurut data UNHCR pada pertengahan 2014 hingga awal 2015, Jerman menjadi salah satu negara Uni Eropa yang menampung pencari suaka terbesar dengan jumlah 109.600 pengajuan suaka dalam arus pengungsi diikuti oleh Perancis dengan 60.100 permohonan dan Swedia dengan 54.300 permohonan. (<http://m.tempo.co>)

Pengungsi yang meninggalkan negara asalnya akibat adanya konflik dan kemiskinan di negara asal menganggap Jerman sebagai negara yang menjanjikan kehidupan baru yang lebih baik. Hal ini dikarenakan Jerman adalah negara dengan ekonomi yang stabil, negara dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan juga Jerman terus-menerus menunjukkan sikap moral serta rasa kemanusiaan yang tinggi terhadap pengungsi. Jerman juga memiliki hukum soal pencari suaka yang relatif liberal. Tercatat pada pertengahan sampai dengan akhir tahun 2015 lalu, ada sebanyak 1,1 juta lebih pengungsi yang mengharapkan perlindungan dari pemerintah Jerman. (www.cnnindonesia.com)

Terdapat pro dan kontra dari pihak pemerintah dalam penerimaan pengungsi dalam segi ekonomi Jerman. Dari pihak pemerintah menilai penerimaan pengungsi memberikan keuntungan dikarenakan Jerman membutuhkan penduduk baru agar ekonominya tetap produktif. Pada awal tahun 2015, ratusan ribu lowongan kerja untuk kalangan profesional muda tidak mampu terisi oleh penduduk Jerman. Hal ini disebabkan oleh lebih banyaknya penduduk usia pensiun dan rendahnya angka kelahiran sehingga semakin sedikit penduduk usia kerja. Merujuk dari data *The German Ageing Survey (DEAS)*, populasi Jerman akan menurun dari 81,3 juta orang pada 2013 menjadi 70,8 juta orang pada 2060. Dari jumlah tersebut, prediksi warga yang berusia 65 tahun ke atas akan meningkat dari 32% pada tahun 2015, menjadi 59% pada 2060 (www.cnnindonesia.com). Jika ini terus dibiarkan maka produktivitas negara Jerman akan terus menurun. Mayoritas pengungsi sesuai dengan kebutuhan Jerman akan tenaga kerja. Menurut Pengamat internasional dari *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, CPF Luhulima menilai alasan utama penerimaan Jerman terhadap pengungsi adalah karena para imigran berpotensi memperkuat sektor tenaga kerja Jerman, yang tentunya akan berujung pada penguatan ekonomi (www.cnnindonesia.com). Namun, dalam penerimaan pengungsi sebagai pekerja di Jerman harus melalui kualifikasi tertentu yang dibutuhkan dengan standar telah diterapkan oleh pemerintah Jerman.

Kesediaan Jerman menerima pengungsi kemudian diimplementasikan dalam sebuah kebijakan yang mulai diterapkan pada awal bulan Agustus 2015 oleh Kanselir Jerman Angela Merkel. Kebijakan tersebut dikenal dengan nama *Flüchtlinge Willkommen* atau *Welcome Refugees* yang melambangkan keterbukaan Jerman terhadap pengungsi dari

negara-negara yang sedang dilanda konflik dan perang. Kebijakan ini khususnya memberikan hak istimewa bagi pengungsi selama mengungsi di Jerman.

Bentuk hak istimewa dari kebijakan *Welcome Refugees* berupa hak ijin tinggal tak terbatas, memfasilitasi pembangunan tempat-tempat penampungan pengungsi, pelayanan kesehatan gratis dan uang saku sebesar \$546 setiap bulan dari pemerintah Jerman selama menunggu permohonan suaka di proses. Pemerintah Jerman juga mempercepat prosedur pengajuan suaka dan prosedur pengajuan suaka difokuskan pada para pengungsi dari negara-negara yang kini dilanda perang, seperti Suriah, Irak, dan Afganistan. Pemerintah Jerman juga mengumumkan akan mengucurkan dana tambahan 3 miliar euro (sekitar Rp 47,5 triliun) bagi negara-negara bagian dan pemerintah-pemerintah kota untuk membantu pengungsi dan migran. Setelah itu, pengungsi akan dikirimkan ke beberapa kota-kota di Jerman. Kemudian, pemerintah kota yang akan mencari tempat tinggal untuk mereka.

Namun pada Januari 2016, kanselir Jerman Angela Merkel mencabut hak istimewa bagi pengungsi yang menjadi bagian khusus didalam kebijakan *Welcome Refugees* serta menetapkan kembali aturan umum suaka. Semua permohonan akan diperiksa kasus per kasus. (www.dw.com) Dengan dicabutnya perlakuan istimewa bagi pengungsi, Jerman kembali menerapkan kebijakan lama yaitu "*assessment*" bagi semua pemohon suaka, artinya setiap pemohon suaka harus menjalani pemeriksaan dan dengar pendapat dengan petugas yang berwenang. Juga asal usul pengungsi, latar belakang pendidikan serta rute pengungsian, akan dicek ulang dan diuji kebenarannya.

Setelah pencabutan hak istimewa didalam kebijakan *Welcome Refugees* tersebut pengungsi yang datang ke Jerman semakin berkurang. Jerman tercatat menerima 91.671 imigran pada Januari 2016, berkurang 50% dari yang ditampung pada November tahun 2015. Jerman juga sudah memberlakukan kembali pemeriksaan di perbatasan dengan Austria, jalur yang dilalui oleh pengungsi menuju Jerman. Selain itu, pemerintah Jerman juga berupaya mempercepat deportasi pengungsi yang tak memenuhi syarat mendapatkan suaka dikarenakan pengungsi akan menjadi beban besar bagi Jerman.

Kerangka Dasar Teori dan Konsep

Konsep Pengungsi (Refugee Concept)

Para pengungsi adalah orang-orang yang tidak dapat mencari penghidupan serta memperbaiki taraf kehidupan mereka tanpa adanya bantuan perlindungan dari negara dimana mereka berada. Kepergian mereka juga karena terpaksa, akibatnya mereka tidak dapat mengurus dokumen-dokumen (surat-surat) perjalanan yang sangat dibutuhkan sewaktu mereka berjalan melintasi batas negara mereka untuk pergi mengungsi ke negara lain. (Achmad Romsan:2003)

Pengungsi adalah sekelompok manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi baik di negara asalnya maupun dinegara mereka mengungsi. Kepergian mereka ke tempat atau negara lain bukan atas dasar keinginan diri pribadi tetapi karena terpaksa karena tidak adanya jaminan keselamatan dari negara domisili dan mereka tidak ingin mendapatkan jaminan itu, sehingga timbullah pelanggaran terhadap hak asasi pengungsi yang tidak dapat dihindari. Dalam kaitan dengan pengungsi terdapat dua jenis pengungsi yaitu: (Sri Badimi Amidjoyo)

- a. Pengungsi internal berdasarkan pada Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal (*Guilding Principles on Internal Displacement*) ialah orang-orang atau kelompok yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau

tempat mereka dahulu biasa tinggal terutama sebagai akibat dari atau dalam rangka menghindari diri dari dampak-dampak konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara Internasional.

- b. Pengungsi Lintas Batas yang berdasarkan pada Konvensi 1951 : Sebagai hasil dari peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan karena ketakutan yang terbentuk akan penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau karena takut, tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu, atau yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negara bekas tempat tinggalnya sebagai akibat dari peristiwa tersebut, tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke sana.

Latar belakang terjadinya pengungsi dapat dikelompokkan dalam dua jenis, yakni:

1. Pengungsian karena bencana alam (*National Disaster*).
2. Pengungsian karena bencana yang dibuat manusia (*Man Made Disaster*).

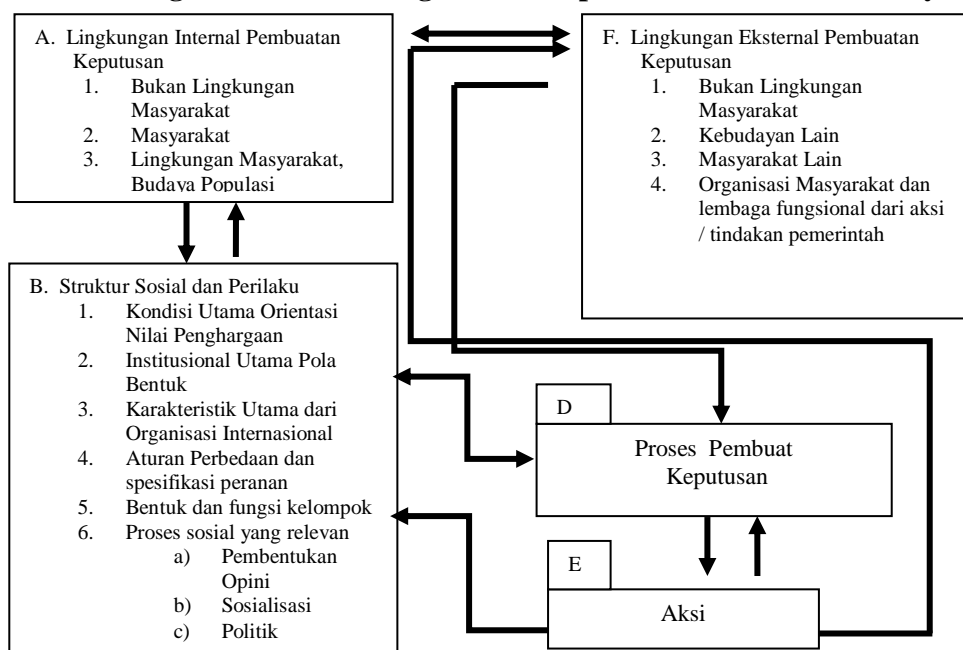
Dari dua jenis pengungsi tersebut yang diatur oleh Hukum Internasional sebagai *Refugee Law* (Hukum Pengungsi) adalah jenis yang kedua, sedangkan pengungsi yang dikarenakan bencana alam itu tidak diatur dan dilindungi oleh hukum internasional.

Teori Pengambilan Keputusan (Decision Making Theory)

G.R Terry mengemukakan bahwa pengambilan keputusan adalah sebagai pemilihan yang didasarkan kriteria tertentu atas dua atau lebih alternatif yang mungkin. Ahli lain yaitu Harold dan Cyril O'Donnell mengatakan bahwa pengambilan keputusan adalah pilihan diantara alternatif mengenai suatu cara bertindak yaitu inti dari perencanaan, suatu rencana tidak dapat dipercaya, petunjuk atau reputasi yang telah dibuat dan P. Siagian mendefinisikan pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan sistematis terhadap suatu masalah, pengumpulan fakta dan data, penelitian yang matang atas alternatif dan tindakan. (Ibnu Syamsi:2000).

Pengambilan keputusan menurut Richard Snyder untuk menjelaskan sebuah proses yang menyangkut pemilihan dari sejumlah masalah yang terbentuk secara sosial, pemikiran sarana-sarana alternative yang ingin diterapkan dalam urusan negara yang dipikirkan oleh para pembuat keputusan. Dalam pengambilan keputusan, negara merupakan aktor utama. Dalam pandangan Snyder, proses pembuatan keputusan dimaksudkan untuk mengetahui apakah keputusan itu dapat mempengaruhi hasil atau tidak. Analisis *decision making* cenderung menyamakan tindakan negara sebagai tindakan yang dilakukan oleh segelintir orang yang bertindak atas nama negara (para pembuat keputusan resmi) dimana dalam menentukan perilaku para pembuat keputusan dipengaruhi oleh berbagai situasi sekelilingnya. (Hara, A. Eby: 1991) Berikut ini adalah bagan yang dijabarkan oleh Richard C. Snyder yang merupakan situasi pengambilan keputusan yang terdiri dari kombinasi faktor-faktor eksternal dan internal sebagaimana yang ditafsirkan oleh pengambil keputusan.

Bagan 1.1 Model Pengambilan keputusan oleh Richard C. Synder



Sumber : James N. Rosenau , *International Politics And Foreign Policy, A Reader in Research and Theory*, New York, The Free Press, 1969, hal.201.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif untuk menjelaskan alasan pencabutan hak istimewa kebijakan *Welcome Refugees* yang dilakukan oleh pemerintah Jerman terhadap penerimaan pengungsi. Jenis data yang digunakan oleh penulis adalah pengambilan data sekunder yang diperoleh dari berbagai literatur seperti berbagai buku, internet dan jurnal maupun informasi dari media lain yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti. Teknik pengumpulan data menggunakan metode telaah pustaka (*library research*). Teknik analisis data menggunakan metode kualitatif yaitu dengan menghubungkan data yang satu dengan data lainnya yang memiliki hubungan saling keterkaitan dengan permasalahan peneliti.

Hasil Penelitian

Masuknya Pengungsi di Jerman

Jerman merupakan salah satu negara Eropa yang menjadi tujuan para pengungsi. Hal ini dikarenakan Jerman adalah negara dengan Ekonomi yang stabil, negara dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan Jerman terus-menerus menunjukkan sikap moral serta rasa kemanusiaan yang tinggi terhadap pengungsi. Jerman telah mendapatkan banyak pujian dunia di tengah penilaian betapa cepatnya nilai-nilai Eropa nyaris terjatuh dibawah tekanan krisis pengungsi. Pada tahun 2015, Kanselir Jerman Angela Merkel menyatakan bahwa Jerman siap untuk mengambil lebih dari 800.000 pengungsi. jumlah ini diperkirakan meningkat menjadi satu juta pengungsi sampai akhir tahun 2015. Sebagian besar pengungsi tiba di Jerman berasal dari Suriah, diikuti oleh pencari suaka dari Albania, Kosovo, Serbia, Afghanistan, dan Irak. Ketika datang ke tingkat keberhasilan aplikasi suaka, ada perbedaan yang signifikan tergantung pada negara.

Kebijakan Pengungsi di Jerman

Penerimaan secara terbuka Jerman didasari oleh pengalaman Jerman di masa lalu yang pernah terjebak dalam konflik besar Perang Dunia ke II. Berkurangnya SDM Jerman sebagai dampak dari kekalahannya pada dua kali Perang Dunia baik karena tewas maupun karena mengungsi, mengakibatkan Jerman yang saat itu dibagi dua menjadi Jerman Barat dan Jerman Timur kesulitan dalam membangun kembali negaranya yang hancur akibat perang. Oleh sebab itu, untuk memperlancar arus pembangunan, maka Jerman (terutama Jerman Barat) mulai berpikir untuk memberi kesempatan bagi penduduk dari luar Jerman.

Jerman memiliki beberapa kebijakan yang dibuat guna penanganan migrasi atau pengungsi berdasarkan undang-undang yang mengatur tentang penduduk asing di Jerman yaitu (www.loc.gov) :

1. *Act on Foreigners of 1965*
2. *Law on EEC Residence of 1969*
3. *Return Assistance Act*
4. *Act on Foreigners of 1990*
5. *Asylum Compromise of 1992*
6. *Migration Act of 2005 – Complete Overhaul of German Migration Policy*

Kebijakan Welcome Refugees

Pada Agustus 2015 Pemerintah Jerman melalui kanselirnya yaitu Angela Merkel mengumumkan kebijakan *Welcome Refugees* atau *Open Door Policy* pada Agustus 2015. Pengumuman kebijakan *Welcome Refugees* yang berarti bahwa Jerman menerima Pencari Suaka tanpa batas. Jerman “membuka pintu” dan perbatasannya untuk mereka yang mencari perlindungan dan tempat yang aman. Kebijakan *Welcome Refugees* berisikan hak istimewa yang akan di dapat oleh pengungsi ketika mengungsi di Jerman. Hak-hak istimewa tersebut meliputi :

1. Kebijakan mengenai pengaturan suaka yaitu memberikan kemudahan dalam pengajuan permohonan suaka sehingga pengungsi mendapatkan hak ijin tinggal tanpa batas.
2. Pemberian fasilitas seperti pembangunan tempat-tempat penampungan sebagai tempat tinggal pengungsi, jaminan kesehatan, penyediaan kelas bahasa dan pemberian uang saku selama tinggal di Jerman.
3. Hak untuk memiliki pekerjaan di Jerman bagi pengungsi. Namun, kebijakan ini memiliki aturan kepada pengungsi yang ingin bekerja. Sekitar kurang lebih dari 8 bulan pengungsi akan dilatih hingga pada akhirnya pengungsi dipilih untuk dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan di Jerman.

Pencabutan Hak Istimewa

A. Faktor Internal

Faktor internal bagi pemerintah Jerman mencabut hak istimewa di dalam *Welcome Refugees* dipengaruhi oleh beberapa variabel dalam negeri. Lingkungan internal dan struktur sosial dan perilaku berjalan beriringan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Faktor internal yang dijadikan pertimbangan oleh Angela Merkel terdiri dari 2 variabel yaitu :

1. **Pemerintah**

Pemerintah Jerman menjadi faktor bukan lingkungan masyarakat dalam pertimbangan bagi kanselir Jerman Angela Merkel membuat keputusan. Berkaitan dengan aspek dari struktur pemerintahan yang dapat membatasi atau mendukung pilihan yang dibuat oleh pembuat keputusan. Pemerintah Jerman berpendapat

bahwa kebijakan yang dibuat oleh Angela Merkel termasuk merugikan negara dengan banyaknya pengungsi yang akan menghambat perekonomian negara Jerman sendiri, seperti membiayai hidup mereka, memberikan fasilitas yang layak, dll.

Para pejabat pemerintahan Jerman seperti sudah memperingatkan Merkel bahwa pengungsi yang Jerman terima mayoritas berasal dari Suriah, dan itu jelas meningkatkan kewaspadaan Jerman terkait terorisme. Ada beberapa serangan dengan dampak rendah di Jerman tahun ini yang dilakukan pengungsi. Ini mendorong Pemerintahan Merkel untuk memperketat langkah-langkah keamanan. Sejumlah politisi di kubu Merkel sendiri sudah menuntut ditetapkannya batasan jumlah maksimal pengungsi yang akan diterima Jerman. Sejauh ini, Merkel tidak memberikan pernyataan apa pun. Majalah Jerman *Focus* berspekulasi, Merkel bisa tumbang karena masalah pengungsi.

Selain itu, Pamor Merkel dikabarkan terus turun karena isu imigran, utamanya setelah laporan pelecehan seksual di Cologne pada malam pergantian tahun 2016 yang diduga dilakukan oleh imigran.. Merkel berada di bawah tekanan beberapa rekannya di partai konservatif terutama sekutunya di Bavaria yang menjadi titik masuk bagi kebanyakan imigran di Jerman untuk mengubah kebijakannya lalu menutup perbatasan Jerman. Jajak pendapat itu juga menunjukkan 55% Jerman lebih memilih untuk menutup perbatasan agar menghentikan arus imigran.

Berdasarkan jumlah pengungsi yang masuk Jerman berpotensi menghabiskan dana hingga 21 miliar € atau lebih dari Rp306 triliun untuk menampung, memberikan makanan dan pendidikan bagi ratusan imigran Timur Tengah yang membanjiri negara itu tahun ini. Berdasarkan asumsi 1,1 juta pencari suaka di Jerman tahun ini, angka tersebut meningkat tajam ketimbang prediksi bulan September 2015 yang hanya 10 miliar € (Rp145 triliun). Perkiraan itu belum termasuk biaya terkait pendidikan dan pelatihan kerja, beberapa yang diperlukan untuk memastikan pengungsi Timur Tengah berhasil hidup di Eropa.

Isu imigran ini dimainkan oleh partai sayap kanan, Alternatif untuk Jerman (AFD), yang terus meri dukung. Pemimpin partai ini, Frauke Petry pada Sabtu (30/1) menyerukan bahwa imigran yang memasuki Jerman secara ilegal. Merkel menekankan penting untuk mengingat bahwa sebagian besar pengungsi hanya diizinkan tinggal untuk jangka waktu yang terbatas. Merkel mencontohkan bahwa 70 % dari jumlah pengungsi yang melarikan diri dari bekas Yugoslavia ke Jerman pada dekade 1990-an telah kembali ke negara asal. Horst Seehofer, pemimpin Uni Sosial Kristen (CSU), partai yang terkait dengan CDU, mengancam akan menuntut pemerintah ke meja pengadilan jika Jerman tak juga berupaya menghalau arus imigran. (www.cnnindonesia.com)

Pemerintah Jerman belum mengeluarkan perkiraan resmi anggaran bagi arus imigran tersebut tahun ini, namun telah meningkatkan anggaran di 16 negara bagian hingga 4 miliar € (Rp58,3 triliun). Negara-negara bagian Jerman diperkirakan bisa menghabiskan hingga 16 miliar € (setara Rp233 triliun) tahun depan. Menurut Menteri Keuangan Wolfgang Schäuble, pemerintah federal akan berinvestasi kira-kira 8 miliar € (Rp116 triliun) untuk menampung dan

mengintegrasikan pencari suaka. Mereka mengklaim standar upah sebesar 8,50 € (Rp123 ribu) per jam terlalu berat bagi kebanyakan usaha untuk mempekerjakan pengungsi(www.cnnindonesia.com).

Pada 2015, Jerman menerima sekitar 1,1 juta pencari suaka, sementara Berlin sendiri menyediakan akomodasi bagi hampir 80 ribu orang. Otoritas Berlin sudah menggunakan gimnasium, gedung perkantoran, bahkan bank untuk menempatkan pengungsi yang tiba. Bekas Bandara Tempelhof bahkan sudah menampung lebih dari tujuh ribu pencari suaka. (www.cnnindonesia.com) Pemerintah Jerman diperhitungkan harus anggarkan lebih 50 miliar Euro untuk atasi krisis pengungsi tahun 2016 dan 2017. Hitungan matematikanya adalah, untuk bantuan pemukiman, makanan dan tunjangan uang saku bagi setiap pengungsi diperlukan 12.000€ setahun. Ditambah ongkos kursus bahasa Jerman dan integrasi sekitar 3.300€ per orang per tahun. Saat ini Jerman menampung 1,1 juta pengungsi, kebanyakan berasal dari Suriah, Irak, Afghanistan dan negara-negara Afrika Utara.

Meskipun banyak kritikan dan analisis memprediksi bahwa kinerja CDU yang buruk dapat menandakan dimulainya berakhirnya masa pemerintahan Merkel selama satu decade. Kebijakan Merkel menerima pengungsi dengan tangan terbuka dan desakannya bahwa Jerman dapat menangani pemasukan 1,1 juta pendatang pada tahun lalu serta lebih banyak pada tahun ini meresahkan pemerintah daerah dan memecah koalisi kiri-kanan. Serangan seksual bergerombol atas perempuan di Cologne dan kota lain di Jerman pada Tahun Baru, yang secara luas disebut dilakukan pendatang, memperdalam keraguan masyarakat terhadap kebijakan Merkel. Namun, ia masih jauh lebih tenar daripada pesaing utamanya, Sigmar Gabriel dari partai Sosial Demokrat (SPD), dan partai konservatif masih memimpin dalam jajak pendapat itu.

2. Masyarakat

Lingkungan internal lainnya berupa masyarakat, masyarakat merupakan faktor utama dalam pembentukan arah dan orientasi dari struktur perilaku masyarakat dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Dalam hal ini, Jerman mencabut kebijakannya berdasarkan masyarakat Jerman mulai khawatir dengan keberadaan pengungsi. Persepsi masyarakat terhadap pengungsi pun berubah, dari awalnya merasa menerima pengungsi dengan rasa solidaritas tinggi hingga merasa terancam dengan keberadaan pengungsi di Jerman. Setelah gelombang bantuan yang merebak di awal krisis, kini penduduk perlahan kembali ke realita. Dukungan terhadap Merkel memang sangat berkurang setelah ia menerapkan kebijakan buka pintu bagi pengungsi. Jajak pendapat yang dirujuk Reuters, menunjukkan bahwa 81% warga menganggap pemerintah tak dapat mengatasi masalah pengungsi ini(www.cnnindonesia.com).

Banyaknya kasus yang dilakukan oleh Pengungsi terhadap masyarakat Jerman yang membuat masyarakat Jerman takut akan keselamatan hidup mereka hingga keinginan untuk membuat pengungsi pindah dari Jerman. Masyarakat semakin resah dan mendesak pemerintah untuk bergerak cepat setelah terjadi insiden pelecehan seksual di Koeln pada malam Tahun Baru lalu. Menurut kepolisian, kebanyakan pelaku merupakan pemuda pria berpenampilan seperti Arab dan

Afrika Utara. (www.cnnindonesia.com) Serangan terror yang terjadi di Ansbach dan Würzburg memicu rasa takut di antara masyarakat, meski para pelaku masuk ke Jerman jauh sebelum pembukaan perbatasan September 2015 silam. (www.dw.com) Kasus pelecehan seksual lain yang dilakukan oleh beberapa pengungsi di Berlin, lalu ada pembunuhan yang dilakukan oleh pengungsi kepada warga Jerman, Perampokan dan lain lain.

Menurut Bild, peningkatan drastis tersebut didasari antara lain pada dugaan, bahwa pengungsi nantinya akan berusaha mendatangkan keluarga mereka yang masih berada di negara asal. Di depan wartawan juru bicara kementerian dalam negeri Jerman mengatakan, jumlah imigran biasanya menurun di musim dingin. Selain itu, pengungsi benar-benar akan berusaha mendatangkan keluarga mereka (<http://internasional.kompas.com>).

Semakin banyak pula protes dari masyarakat Jerman, khususnya dari faksi kanan yang menolak pengungsi karena mereka merasa bahwa lonjakan pengungsi yang datang ke Jerman dapat membahayakan dan mengancam jumlah penduduk asli Jerman. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya aksi-aksi yang dilakukan kelompok sayap kanan untuk menolak pengungsi. Sebut saja kasus gerakan masyarakat 'Pegida'. Pegida jelas menggunakan kesempatan untuk bangkit kembali. Bersamaan dengan semakin tajamnya keresahan dan maraknya protes rakyat, popularitas kanselir Jerman Angela Merkel menukik tajam di kalangan warga Jerman. Dalam aksi demonstrasinya Pegida banyak mengusung spanduk dan poster yang menjelek-jelekkan Merkel, serta beberapa politisi lainnya. Sejumlah politisi di kubu Merkel sendiri, sudah menuntut ditetapkannya batasan jumlah maksimal pengungsi yang akan diterima Jerman.

Hadirnya faksi kanan yang menyerukan sebagai kelompok patriotism di Jerman membuat masyarakat Jerman semakin menyuarakan untuk perhentian penerimaan pengungsi di Jerman. Gerakan itu menyatakan diri sebagai kelompok patriotis Eropa yang menentang Islamisasi, karena sebagian besar pengungsi tersebut beragama Islam. Dalam demonstrasi itu juga hadir warga biasa, yang menyatakan tidak berpaham ekstrim kanan, tetapi sekedar merasa khawatir akan masa depan anak dan cucunya, jika terlalu banyak pengungsi yang membawa kebudayaan lain datang ke Jerman. Akibatnya popularitas Kanselir Angela Merkel pun merosot(www.dw.com).

Meskipun Jerman telah memikirkan investasi jangka panjang, namun menerima para imigran secara besar-besaran tersebut sangat riskan. Potensi tenaga kerja terkait dengan latarbelakang sosial dan ketrampilan migran masih dipertanyakan. Apabila mereka mampu cepat beradaptasi secara sosial dan mudah terserap dalam lapangan pekerjaan, maka akan menguntungkan gerak aktivitas ekonomi Jerman. Namun apabila sebaliknya, maka justru akan menyebabkan permasalahan sosial.

B. Faktor Eksternal

1. Pengungsi

Faktor eksternal Jerman adalah masyarakat lain yaitu pengungsi. Hadirnya pengungsi di Jerman menimbulkan warga negara Jerman khawatir akan keselamatan hidup mereka hingga keinginan untuk membuat pengungsi pindah

dari Jerman. Jerman mulai kewalahan dengan banyaknya pengungsi yang menuju ke Jerman. Tingginya jumlah pengungsi yang memohon suaka di Jerman makin memicu ketidaksenangan warga. Juga realita bahwa tidak semua pengungsi terancam jiwanya akibat perang, membuat makin maraknya aksi protes warga yang tidak ingin di kawasannya ada kamp penampungan pengungsi. Keresahan ditambah desas-desus Jerman terima 1,5 juta pengungsi tahun 2015. Sampai sekarang, pemerintah Jerman menyatakan angka 1,5 juta pengungsi yang disebarluaskan Surat kabar Jerman Bild hanya desas-desus belaka. Pemerintah Jerman menampik, bahwa perkiraan jumlah pengungsi yang diterima tahun ini harus dikoreksi dari 800.000 menjadi 1,5 juta.

Setiap harinya terdapat lebih dari seribu pengungsi tiba di Jerman atau sekitar ratusan ribu pada tiap bulannya sejak kebijakan *Welcome Refugees* diumumkan ke dunia. Hak istimewa yang terdapat di dalam kebijakan tersebut membuat kebijakan tersebut menarik perhatian besar bagi pengungsi. Pemerintah merasa tidak sanggup untuk menangani kedatangan pengungsi, sehingga pemerintah Jerman memutuskan untuk mencabut hak istimewa di dalam kebijakan *Welcome Refugees*. Hal itu dilakukan guna menekan datangnya pengungsi ke Jerman meskipun.

Terdapat kasus seorang pengungsi asal Suriah telah ditahan oleh polisi Jerman dengan dugaan terkait kelompok militan Islamic State (ISIS) dalam merencanakan serangan bom. Sebelumnya, polisi menemukan 1,5 kilogram bahan peledak sangat berbahaya di sebuah flat di Chemnitz sebelum menahan pengungsi berusia 22 tahun tersebut. Polisi membeberkan bahwa pengungsi bernama al-Bakr tersebut datang ke Jerman pada Februari 2015 sebagai pencari suaka. Setahun kemudian, ia resmi diberi suaka pada Juni tahun ini. Seorang lagi juga ikut ditangkap atas dugaan afiliasi dengan ISIS, yaitu Khalil, berusia 33 tahun yang datang ke Jerman pada November 2015 dan diakui sebagai pengungsi pada Maret 2016. Merkel pun memuji kepolisian Jerman yang berhasil mencari tersangka dalam pengancaman bom di Chemnitz. ISIS mengaku bertanggung jawab atas serangan di kereta api dekat Wuerzburg dan festival musik di Ansbach yang melukai 20 orang(internasional.metrotvnews.com).

2. Negara-negara lain

Jerman mendapatkan banyak kritik dari negara sesama anggota UE dikarenakan kebijakan *Welcome Refugees* yang dinilai menyusahkan negara lain yang berakibat banyaknya pengungsi melewati negara mereka menuju Jerman. Kebijakan imigrasinya banyak ditolak oleh negara-negara Uni Eropa lain. Negara tetangga Jerman melalui perdanan menteri pun berpendapat bahwa menyambut pengungsi untuk datang ke Eropa sangat tidak bertanggung jawab. Pernyataan tersebut menggambarkan pandangan Orban yang merasa bahwa pengungsi yang transit di Hungaria untuk masuk ke Jerman sebagai beban bagi Hungaria. Orban menyatakan bahwa masalah ini bukan masalah Eropa, tetapi masalah Jerman. Hungaria hanya bertugas untuk mendaftarkan para pengungsi yang masuk. Tanggung jawab untuk menangani permohonan inilah yang juga dianggap sebagai beban bagi Hungaria dan Hungaria merasa kebijakan suaka yang dimiliki oleh Uni

Eropa gagal dalam memikul tanggung jawab dalam situasi krisis ini(<http://hungarytoday.hu>).

Kebijakan Kanselir Jerman Angela Merkel yang menyambut para pengungsi, terus dikritik para pemimpin dunia. Perdana Menteri (PM) Prancis Manuel Valls pun ikut mengkritiknya. Dalam wawancara dengan kelompok media regional Jerman, *Funke* seperti dilansir *Press TV*, *Vall mengatakan bahwa* kebijakan ini, yang dibenarkan untuk sementara, tak bisa berkelanjutan dalam jangka panjang. Ditegaskan Valls, kapasitas terbatas bukan hanya pada Jerman, namun juga pada seluruh negara Eropa untuk menerima para pengungsi. Selain itu Vall juga menambahkan bahwa Eropa tak bisa menerima semua migran dari Suriah, Irak atau Afrika. Eropa harus mendapatkan kembali kontrol atas perbatasan-perbatasannya, atas kebijakan migrasi atau suakanya(<http://news.detik.com>).

Kebijakan Merkel juga memancing protes dari negara-negara Uni Eropa lainnya yang berada di wilayah Balkan, seperti Serbia, Slovenia, dan Hungaria. Mereka menganggap, kebijakan Jerman membuka negaranya untuk para pengungsi dari Timur Tengah membuat negara-negara Balkan kewalahan menangani pengungsi yang melintas di wilayah Balkan. Hal ini mengakibatkan Hungaria dan Serbia menutup perbatasan negaranya dari para pengungsi untuk melintas menuju Jerman(www.bbc.com).

Dalam prosesnya pembuatan keputusan faktor internal menjadi dukungan bagi Kanselir Jerman Angela Merkel. Pada awalnya, Angela Merkel bersikukuh untuk tetap mempertahankan kebijakan terhadap pengungsi seperti mulanya kebijakan itu dibuat. Desakan yang diterima dari dalam aparat pemerintahan dan masyarakat yang merasa kesulitan dengan kehidupan sosial bersama dengan pengungsi yang didasari banyaknya pengungsi setiap harinya yang memasuki Jerman. Kanselir Jerman Angela Merkel juga mengalami hambatan dikarenakan keinginannya yang disampaikan saat pertemuan seluruh anggota Uni Eropa guna membahas tindak lanjut yang dilakukan Uni Eropa terhadap pengungsi hanya menjadi bahan pertimbangan. Usulan yang disampaikan oleh Angela Merkel kala itu mengenai pembagian secara merata pengungsi yang datang di Eropa ke seluruh negara anggota Uni Eropa. Usulan yang di berikan oleh Angela merkel mendapatkan banyak kritikan dari perwakilan-perwakilan negara anggota Uni Eropa. Hal itu yang menjadikan Angela Merkel tidak mencabut secara penuh kebijakan pintu terbuka dan hanya mengubah bagian dari kebijakan tersebut yaitu dengan mencabut hak istimewa bagi pengungsi di Jerman.

Hal inilah yang menjadikan Angela Merkel tidak dapat mencabut secara penuh kebijakan pintu terbuka dan hanya mengubah bagian dari kebijakan tersebut yaitu dengan mencabut hak istimewa bagi pengungsi di Jerman yang diharapkan dapat menekan masuknya pengungsi di Jerman. Keputusan Angela Merkel ini sebagai bentuk respon terhadap kritikan dan usulan masyarakat Jerman dengan tetap mempertahankan kebijakannya sebagai bentuk kemanusiaan terhadap pengungsi.

Kesimpulan

1. Krisis pengungsi yang terjadi di Jerman mendapatkan berbagai respon dari masyarakat serta pemerintah Jerman. Penolakan dari masyarakat Jerman dengan alasan keamanan bagi mereka setelah banyaknya kasus yang terjadi di Jerman yang disebabkan oleh pengungsi. Masyarakat Jerman juga mendesak pemerintah untuk menutup negara bagi pengungsi dan melarang masuknya pengungsi ke negaranya. Selain itu, Jerman juga harus terus memberikan bantuan berupa fasilitas kepada pengungsi yang dianggap akan merugikan negara jika dilakukan secara terus menerus oleh Jerman. Menyikapi krisis pengungsi tersebut berdasarkan faktor internal serta eksternal Jerman mengambil keputusan dengan untuk mencabut hak istimewa yang diberikan kepada pengungsi guna menekan hadirnya pengungsi di Jerman.
2. Keputusan Jerman untuk mencabut hak istimewa terhadap pengungsi ini membuat berkurangnya pengungsi ke Jerman tahun berikutnya. Jerman tetap menerima hadirnya pengungsi di negerinya dengan pengawasan yang ketat dan pengaturan terhadap suaka yang berbeda. Jerman menyatakan tidak dapat menutup pintu bagi pengungsi hingga Uni Eropa menemukan cara yang tepat dalam menangani krisis pengungsi di Eropa dan negara anggota sepakat untuk membagi pengungsi keseluruh negara di Uni Eropa. Hal ini mengakibatkan semakin banyaknya pengungsi yang masuk ke wilayah negara-negara Eropa hanya untuk masuk ke negara-negara yang akan menerima pengungsi yang memicu kehadiran pengungsi yang sangat banyak di wilayah Eropa lainnya. Tentu saja hal ini membuat negara-negara anggota di Uni Eropa merasa kewalahan apalagi mengingat sikap negara-negara di Eropa berbeda-beda dalam menangani pengungsi.

Daftar Pustaka

Buku

- Hara, A. Eby, *Decision Making Theorys dalam Studi Hubungan Internasional : Suatu Upaya Teoritis,Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dengan LIPI*. Gramedia Pustaka Utama : Jakarta. 1991 hal 17.
- James N. Rosenau, *International Politics And Foreign Policy, a reader inresearch and theory*, New York, The Free Press, 1969, hal 205.
- Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan prinsip-prinsip perlindungan Internasional*, Jakarta , UNHCR, 2003, hal.20.
- Sri Badimi Amidjoyo, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Berdasarkan Konvensi Jenewa 1951*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departmen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, hal.6.
- Ibnu Syamsi, *Pengambilan Keputusan dan Sistem Informasi*, Jakarta, Bumi Aksara, 2000, Hal.5.

Internet

- Alasan Jerman Menerima Pengungsi Suriah, terdapat pada <http://internasional.kompas.com/read/2015/09/08/19095931/Ini.Alasan.Jerman.Bersedia.Menampung.Pengungsi.Suriah>.

Hungary Today. *Border protection must be the priority.: PM Viktor Orban;s FrankfurterAllgemeine Zeitung Article in full.* Terdapat pada <http://hungarytoday.hu/news/borderprotection-must-priority-pm-viktor-orbans-frankfurter-allgemeine-zeitung-article-full-18798>.

Kritik Jerman soal pengungsi pm prancis : eropa tak nisa terima semua migrant, terdapat pada <http://news.detik.com/internasional/3141268/kritik-jerman-soal-pengungsi-pm-prancis-eropa-tak-bisa-terima-semua-migran>.

Bendung laju migran, Hungaria tutup perbatasan dengan Kroasia”, terdapa pada , http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/10/151017_dunia_hungaria_migran.

Kanselir Jerman : Pengungsi harus pulang setelah perang usai, terdapat pada <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20160201165917-134-108105/kanselir-jerman-pengungsi-harus-pulang-setelah-perang-usai/>.

Jerman Butuh 306 Triliun Untuk Hidupi Imigran, terdapat pada <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20151112164143-134-91293/jerman-butuh-rp306-triliun-untuk-hidupi-imigran/>.

Warga Jerman mulai tolak pengungsi, terdapat pada <http://internasional.kompas.com/read/2015/10/07/14513811/Warga.Jerman.Mulai.Tolak.Pengungsi>.

Pencabutan kebijakan perlakuan istimewa, terdapat pada <http://www.dw.com/id/jerman-cabut-perlakuan-istimewa-bagi-pengungsi>.

Jumlah pengungsi di jerman, terdapat pada <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20160204170020-134-108951/jumlah-pengungsi-yang-diterima-di-jerman-berkurang/>.

Ada Apa di Balik Kedermawanan Jerman kepada Imigran, terdapat pada <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150910145740-134-77901/ada-apa-di-balik-kedermawanan-jerman-kepada-imigran/>.

Eropa Bisa Terima Lebih Banyak Pengungsi Suriah, terdapat pada <http://www.dw.com/id/eropa-bisa-terima-lebih-banyak-pengungsi-suriah/a-17086500>.

Germany: The Development of Migration and Citizenship Law in Postwar Germany, terdapat pada <https://www.loc.gov/law/help/migration-citizenship/germany.php> diakses tanggal 9 Mei 2017 pukul 21.35 WITA.

Jerman Jadi Tujuan Favorit Pencari Suaka, terdapat pada <http://m.tempo.co/read/news/2014/03/21/117564232/jerman-jadi-tujuan-favorit-pencari-suaka>.

Jumlah pengungsi di jerman berkurang, terdapat pada <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20160204170020-134-108951/jumlah-pengungsi-yang-diterima-di-jerman-berkurang/>.

Krisis pengungsi mengubah Jerman, terdapat pada <http://www.dw.com/id/tajuk-krisis-pengungsi-mengubah-jerman/a-19522847>.

Warga Jerman Mulai Tolak Pengungsi?”, dari website <http://www.dw.com/id/warga-jerman-mulai-tolak-pengungsi/a-18763584>.

UNHCR, *Statistical Year Book 2015*, terdapat pada <http://www.unhcr.org/statistics/country/566584fc9/unhcr-statistical-yearbook-2014-14th-edition.html>.