



Kebijakan Pemerintah Jerman Menangani Peningkatan Angka Kriminalitas Pencari Suaka sebagai Dampak dari *Open Door Policy*

Muhammad Al Ghifari

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

Abstract

Germany is one of the favorite destinations for immigrants and asylum seekers seeking help because of the open door policy that began to be implemented in August 2015. This policy opens German borders for asylum seekers fleeing the wars that occurred in the Middle East such as Syria, Iraq and Afghanistan. Waves of asylum seekers are increasingly flooding Germany. This policy then began to have an impact, one of which began to increase the number of crimes committed by asylum seekers in Germany. The German government then issued a new policy to handle the impact that arose from previous policies by launching the StarthilfePlus aid program. This study finds that policies implemented to cope with the impact of open door policies that have previously been implemented are not yet effective. The ineffectiveness of this policy is due to the two objectives that not yet achieved yet. First, there are no increased in migrants voluntarily returning to their home country. Secondly, the increasing number of failed asylum seekers residing in Germany compared with before the policy was implemented.

Keywords: *open door policy, public policy, failed asylum seekers*

Pendahuluan

Timur Tengah merupakan wilayah yang pada saat ini sedang mengalami konflik yang berkepanjangan. Negara-negara seperti Irak dan Suriah saat ini menjadi wilayah perang, yang setiap harinya menjatuhkan korban, baik sipil dan kombatan. Warga sipil dari daerah - daerah tersebut merasa terancam dan lebih memilih untuk meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan ke negara lain yang lebih aman, pergi mencari suaka. Para pengungsi ini pada umumnya menuju negara dengan wilayah dan masyarakat yang damai dan makmur, sehingga mereka bisa merasa aman. Negara – negara Eropa yang memenuhi kriteria tersebut menjadi negara tujuan para pengungsi untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Pengungsi yang memasuki Eropa tercatat sebanyak 431.000 orang pada tahun 2013, meningkat hingga 627.000 orang pada tahun 2014 dan mencapai angka 1,3 juta orang pada tahun 2015 dan 2016. Beberapa negara yang banyak dijadikan tujuan oleh pengungsi diantaranya Hungaria, Swedia, Perancis, Italia dan juga Jerman (Eurostat, 2017).

Peningkatan penerimaan pencari suaka paling signifikan berada di negara Jerman, dimana peningkatannya 31 persen pada 2014, dan 35 persen pada 2015. Pada tahun 2013, Jerman menerima pengungsi yang berasal dari Suriah sebanyak 11,851 jiwa. Angka tersebut melonjak hingga tiga kali lipat pada tahun 2014, yakni sebanyak 39.332 jiwa. Pada tahun 2015, berdasarkan data yang dikeluarkan pemerintah Jerman, sudah terdapat kurang lebih 105.000 pengungsi asal Siria yang diterima permintaan pengungsinya oleh Jerman (Meisner, 2015).

Ketika negara-negara Eropa seperti Hungaria menutup perbatasannya untuk pengungsi hingga terjadi krisis, Jerman melakukan hal sebaliknya. Jerman juga memiliki alasan dibalik kebijakannya yang menerima para pengungsi masuk ke wilayahnya. Salah satunya adalah situasi darurat yang saat itu tengah terjadi di Hungaria. Berthold Damshausser, salah seorang pemerhati sosial di Universitas Bonn, Jerman, mengatakan bahwa "Ada situasi darurat di Hungaria di mana para pengungsi tidak ditangani dengan baik, sehingga pemerintah Jerman membuka jalan bagi mereka,". Damshausser juga berpendapat, pengalaman masa lalu juga menjadi salah satu faktor kebijakan Jerman ini. Pada pasca kehancuran Jerman di Perang Dunia II, jutaan warga Jerman kehilangan tempat tinggal dan harus menjadi pengungsi meninggalkan Jerman Timur (Kompas, 2015).

Kebijakan Jerman yang menerima para pencari suaka ini kemudian juga menimbulkan persoalan lainnya. Jerman dihadapkan dengan masalah meningkatnya angka kejahatan di negara mereka. Pada tahun 2014 – 2015 juga tercatat bahwa kasus kriminal di Jerman mengalami peningkatan sebesar 79%. Pada saat yang bersamaan, jumlah pengungsi di Jerman meningkat sebanyak 440%. Berdasarkan laporan, imigran yang kebanyakan melakukan kejahatan berasal dari: Syria (24%), Albania (17%), Kosovo (14%), Serbia (11%), Afghanistan (11%), Iraq (9%), Eritrea (4%), Macedonia (4%), Pakistan (4%) and Nigeria (2%). Kebanyakan kejahatan yang terkait dengan imigran merupakan kejahatan pencurian: 85.035 kejadian pada tahun 2015, hampir dua kali lipat dari tahun 2014: 44.793 kejadian. Diikuti dengan kejahatan property dan pemalsuan: 52.167 kejadian pada tahun 2015 ([Daily Mail, 2016](#)).

Pada kuartal pertama tahun 2016, polisi Jerman mengungkapkan bahwa para imigran di Jerman melakukan atau mencoba melakukan sekitar 69 ribu tindak kriminal. Jumlah tindak kriminal yang dilakukan oleh imigran asal Suriah, Afghanistan dan Irak, tiga kelompok terbesar pencari suaka di Jerman, juga tinggi. Namun, dibandingkan dengan jumlah mereka, tingkat tindak kriminal yang dilakukan tergolong rendah (CNN [Indonesia, 2016](#)).

Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah Jerman dalam menangani dampak yang muncul dari *open door policy* yang sebelumnya telah diterapkan terhadap pencari suaka asal Timur Tengah dan efektifitas dari kebijakan tersebut. Dalam proses evaluasi, pengukuran keberhasilan kebijakan dilakukan untuk mengetahui efektifitas dari suatu kebijakan. Menurut Dunn (2003:429), efektifitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat atau tujuan tidak tercapai, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal.

Pembahasan

Pada Agustus 2015, Angela Merkel mengumumkan bahwa pencari suaka yang melarikan diri dari perang dan juga penganiayaan disambut di Jerman. Khusus bagi pencari suaka asal Suriah, mereka ditangguhkan dari prosedur Dublin. Tidak berselang lama, Jerman segera diserbu oleh ribuan pencari suaka. Ribuan pencari suaka yang tiba di Jerman disambut dengan hangat oleh warga setempat dan juga relawan (*Willkommenskultur*). Dengan di berlakukannya *open door policy*, Jerman menjadi negara Uni Eropa pertama yang menangguhkan protokol 1990 yang memaksa pengungsi untuk mencari suaka di negara Eropa tempat pertama kali mereka menginjakkan kakinya (DW, 2015).

Berbagai dampak negatif, muncul setelah pemerintah Jerman resmi mengeluarkan kebijakan untuk membuka perbatasannya kepada para pengungsi pada september 2015.

Hal ini menjadi pekerjaan tambahan bagi pemerintah Jerman untuk diselesaikan. Salah satu dampak negatif dari kebijakan penerimaan pencari suaka yang dihadapi pemerintah Jerman adalah meningkatnya angka kejahatan di Jerman. Meningkatnya angka kejahatan bisa berdampak besar pada kehidupan sosial masyarakat. Banyaknya masyarakat yang melakukan kejahatan menjadikan masyarakat lainnya merasa tidak aman, menimbulkan rasa takut akan kejahatan yang dapat menimpa diri mereka.

Sebuah studi oleh Dr. Christian Pfeiffer, seorang kriminolog asal Jerman, menjelaskan beberapa alasan yang berkontribusi kepada meningkatnya angka kejahatan di Jerman. Menurut Pfeiffer, kemungkinan untuk mendapatkan suaka dan juga kehadiran pasangan ataupun keluarga perempuan, apakah itu ibu, kakak ataupun adik, memiliki peranan penting dalam terjadinya tindak kejahatan (Institut für Delinquenz und Kriminalprävention, 2018).

Sebagian besar warga Suriah, Afghanistan, dan Irak cenderung menjauhkan diri dari tindakan kriminal apa pun karena mereka diberitahu bahwa mereka memiliki peluang yang baik untuk tinggal di Jerman dan diberikan status pengungsi. Pfeiffer menjelaskan dalam wawancara dengan radio Bavaria dan penyiar Jerman, ZDF, "Mereka tidak ingin merusak kesempatan mereka dengan melakukan sesuatu yang bodoh tanpa berpikir," kata Pfeiffer. Sangat kontras ketika berurusan dengan Afrika Utara, "Otoritas Jerman sudah mengatakan dengan jelas dari awal kepada mereka bahwa mereka tidak bisa tinggal di Jerman, Mereka semua harus kembali ke negara asal masing-masing" (Institut für Delinquenz und Kriminalprävention, 2018).

Dalam studi tersebut juga menyebutkan tentang statistik tingkat kejahatan yang di keluarkan oleh *Bundeskriminalamt* (BKA), yang mana dari statistik tersebut dapat dilihat bahwa pendatang yang lebih cenderung melakukan kejahatan merupakan para pencari suaka yang datang dengan motif ekonomi, dibandingkan dengan para pencari suaka yang datang untuk menyelamatkan diri mereka dari ancaman di negara asalnya yang sedang dilanda peperangan. Pada wilayah Jerman bagian utara, Lower Saxony, tercatat jumlah kejahatan kekerasan di wilayah itu meningkat sebesar 10,4 persen antara tahun 2014 dan 2016, dan 92,1 persen dari semua kasus tersebut melibatkan pengungsi dan migran. Para ahli juga menunjukkan bahwa sejumlah besar tindak kejahatan seperti itu dilakukan oleh orang-orang yang datang dari negara-negara Afrika Utara dan mereka yang permohonan suakanya ditolak. Sementara orang-orang yang melarikan diri dari zona konflik Suriah, Irak atau Afghanistan yang mewakili 54,7 persen pengungsi di Lower Saxony, hanya bertanggung jawab atas 34,9 persen tindak kejahatan yang terjadi. Hal ini dikarenakan mereka cenderung menghindari pelanggaran, karena mereka memiliki peluang yang besar untuk diterima permohonan suakanya. Pencari suaka asal Eropa Tenggara, yang populasinya hanya 11,4 persen dari pengungsi yang terdaftar, bertanggung jawab atas 13,4 persen kejahatan kekerasan yang terjadi di wilayah tersebut. Sedangkan Afrika Utara melakukan 17,1 persen kejahatan, 19 kali lipat lebih banyak dari jumlah populasi mereka yang hanya 0,9 persen (Institut für Delinquenz und Kriminalprävention, 2018, p. 77).

Kebijakan *open door policy* yang diimplementasikan tahun 2015, memprioritaskan bagi pencari suaka asal Timur Tengah, khususnya Suriah. Pada kebijakan ini, latar belakang ekonomi tidak termasuk kedalam kriteria tersebut, sehingga akan sulit bagi mereka yang datang dengan latar belakang ekonomi untuk dapat di terima secara legal di Jerman.

Setelah mengetahui bahwa mereka yang datang dengan latar belakang ekonomi memiliki kesempatan kecil, bahkan tidak sama sekali, merasa frustrasi dan kecewa. Hilang harapan mereka, setelah melakukan perjalanan yang jauh dengan mempertaruhkan nyawa dan harta yang tersisa, kini mereka harus kembali ke negara asal secara sukarela maupun paksa, seperti yang terjadi pada pencari suaka asal Afrika Utara. Pada Tahun 2015/2016,

negara bagian Lower Saxony menerima total 1.628 pencari suaka dari Afrika Utara. Dari jumlah tersebut, BAMF hanya mampu mendaftarkan 889 orang sebagai pencari suaka pada tahun 2016. Oleh karena itu tidak dapat dikesampingkan bahwa sebagian besar pemohon suka kemudian banyak yang memilih jalan illegal dalam keputusan untuk mendapatkan status kependudukan yang legal. Selain itu ada 638 pencari suaka dengan tingkat toleransi yang tidak menentu (41,8%). Keduanya hal ini meningkatkan resiko terjadinya tindak kekerasan. Hal ini kemudian yang memicu mereka untuk melakukan tindak kejahatan, karena rasa frustrasi yang mereka rasakan. Selain pencari suaka dengan motif ekonomi, pencari suaka yang mendapatkan penolakan (*failed asylum seekers*) dikarenakan beberapa faktor, sehingga tidak dapat diterima permohonannya, juga termasuk dalam golongan ini (Institut für Delinquenz und Kriminalprävention, 2018, p. 79).

Pemerintah Jerman berupaya untuk mengurangi jumlah pencari suaka yang saat ini berada di Jerman, terutama pencari suaka yang permohonan suakanya telah di tolak. Upaya ini dapat dilihat dengan dilaksanakannya program *StarthilfePlus* oleh pemerintah Jerman. Pemerintah Jerman telah menyiapkan sejumlah mekanisme dan inisiatif untuk mendanai dan memfasilitasi repatriasi secara sukarela, dan untuk melengkapi dan memberdayakan mereka yang memilih untuk kembali ke negara asal mereka dengan kesempatan baru.

StarthilfePlus merupakan program bantuan yang dikeluarkan pemerintah Jerman untuk membujuk para pencari suaka yang saat ini berada di Jerman, untuk mau kembali ke negara asalnya secara sukarela. Pencari suaka yang mau kembali ke negara asalnya secara sukarela akan mendapatkan bantuan ekonomi untuk kembali membangun kehidupan di negara asalnya masing-masing. Program bantuan ini juga terbuka bagi *failed asylum seekers* yang mau secara sukarela meninggalkan Jerman, dengan harapan dapat mempercepat proses deportasi.

Bermula pada tahun 1979, Kementrian Keluarga, Pemuda dan Kesehatan Jerman memberikan kewenangan kepada *International Organization for Migration* (IOM) untuk melaksanakan program *Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany* atau disingkat menjadi REAG. Pada tahun 1989, program ini dilengkapi dengan program *Government Assisted Repatriation Program* atau GARP, yang kemudian dibiayai oleh Kementrian Dalam Negeri Jerman. Pada tahun 2000, Kementrian Dalam Negeri Jerman mengambil alih kedua program tersebut. Pada Februari 2017, pemerintah Jerman melalui Kantor Federal dan Pengungsi (BAMF) bekerjasama dengan IOM memulai program bernama *StarthilfePlus*. Pemerintah Jerman menyiapkan anggaran sebesar 40 juta Euro untuk program tersebut. Dengan adanya program *StarthilfePlus* ini, pencari suaka yang mau kembali ke negara asalnya secara sukarela akan mendapatkan bantuan tambahan selain bantuan dari REAG/GARP (*International Organization for Migration*, t.t).

Tujuan dari *StarthilfePlus* yang pertama adalah untuk membujuk para pencari suaka yang masih berada di Jerman agar mau kembali ke negara asalnya secara sukarela dengan memberikan bantuan berupa uang. Kedua, untuk mengurangi jumlah *failed asylum seekers*, agar mau secara sukarela dengan segera meninggalkan Jerman dan mempercepat proses deportasi. Tujuan pertama dapat dikategorikan efektif apabila program *StarthilfePlus* dapat meningkatkan jumlah pencari suaka yang mau kembali ke negara asalnya secara sukarela melalui program ini. Tujuan Kedua dapat dikategorikan efektif apabila jumlah *failed asylum seekers* yang di deportasi mengalami peningkatan melalui program ini (*International Organization for Migration*, t.t).

Menurut data dari Kantor Federal untuk Migrasi Jerman, (BAMF) pada tahun 2017 tercatat 29.522 orang kembali ke Negara asalnya melalui program bantuan pengembalian negara-federal REAG/GARP. Jumlah ini jauh berkurang dibandingkan dengan tahun 2016 yang mana terdapat 54.006 orang yang secara sukarela kembali ke Negara asalnya.

Beberapa Negara tujuan seperti Albania, Macedonia, Serbia, Afghanistan, Iran, Iraq dan Montenegro sempat mengalami peningkatan kepulangan secara sukarela dari tahun 2015 hingga tahun 2016, namun kemudian mengalami penurunan yang cukup signifikan di tahun 2017. Sementara itu Kosovo dan Bosnia Herzegovina mengalami penurunan dari tahun 2015 hingga tahun 2017. Peningkatan dari tahun 2015 hingga 2017 terjadi pada Negara asal Rusia, Ukraina dan Georgia. Meskipun ada beberapa Negara asal yang mengalami peningkatan, namun secara keseluruhan terjadi penurunan (Institut für Delinquenz und Kriminalprävention, 2018, p. 77)

Pada tahun 2016, terdapat 38.000 *failed asylum seekers* yang berada di Jerman menunggu proses deportasi. Jumlah ini mengalami peningkatan di tahun 2017 sebesar 71 persen, menjadi 65.000 *failed asylum seekers*. Peningkatan jumlah *failed asylum seekers* ini terjadi karena kurangnya identitas yang di miliki pencari suaka, sehingga mempersulit proses deportasi ke Negara asal. Pada akhirnya, mereka diberikan izin tinggal sementara selama menunggu proses deportasi Reuters, 2018).

Proses deportasi juga mengalami kendala, ketika beberapa pilot menolak untuk turut serta dalam proses deportasi. Penolakan ini berkaitan dengan deportasi *failed asylum seekers* yang berasal dari Afghanistan. Penolakan yang terjadi turut menghambat proses deportasi yang akan dilakukan. Sekitar 85 penolakan terjadi antara Januari dan September, yang mana penolakan ini datang dari maskapai utama Jerman, Lufthansa dan juga anak perusahaannya Eurowings. Sebagian penolakan terjadi di bandara Dusseldorf, dimana para demonstran secara rutin berunjuk rasa di landasan pacu. Sebagian besar lainnya terjadi di bandara Frankfurt, salah satu bandara terpenting di Jerman. Juru bicara Lufthansa, Michael Lamberty membela personil mereka yang memilih untuk tidak menerbangkan migran yang dideportasi kembali ke negara asal mereka, dengan alasan bahwa keamanan menjadi perhatian utama (DW, 2017).

Kesimpulan

Meningkatnya tingkat kejahatan di Jerman yang terjadi setelah gelombang pencari suaka asal Timur Tengah yang membanjiri Jerman dipersilahkan memasuki perbatasan Jerman menjadi sebuah isu yang mencuri perhatian banyak kalangan. Setelah dilakukannya studi terkait tingginya angka kejahatan yang dilakukan oleh pencari suaka di Jerman, ditemukan bahwa mereka yang kebanyakan melakukan kejahatan adalah pencari suaka dengan latar belakang ekonomi dan juga mereka yang permohonan suakanya mendapatkan penolakan atau dikategorikan sebagai *failed asylum seekers*.

Program *StarthilfePlus* ini tidak terlalu efektif dalam pelaksanaannya. Hal ini ditunjukkan melalui pencapaian tujuan program yang masih rendah, dengan minimnya partisipasi pencari suaka dalam program ini. Dengan dilaksanakannya sebuah program baru yang memberikan bantuan lebih dibandingkan program sebelumnya, program ini justru kurang bisa menarik minat pencari suaka dan *failed asylum seekers* untuk menarik kembali aplikasi suaka mereka dan kembali ke negara asalnya.

Kurang efektifnya program ini juga ditunjukkan oleh jumlah *failed asylum seekers* yang masih berada di Jerman tidak mengalami penurunan, melainkan mengalami meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa program ini tidak terlalu bisa mengubah pikiran *failed asylum seekers* untuk menerima penolakan aplikasi mereka dan mengambil program bantuan yang di tawarkan pemerintah Jerman. Dengan meningkatnya jumlah *failed asylum seekers* di Jerman juga membuka peluang bagi mereka untuk melakukan tindakan kejahatan selama menunggu proses deportasi.

Referensi

- CNN Indonesia. (2016, Juni 8). *Imigran di Jerman Terkait dengan 69 Ribu Tindak Kriminal*. Diakses pada Agustus 3, 2017, melalui CNN Indonesia: <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20160608110817-134-136623/imigran-di-jerman-terkait-dengan-69-ribu-tindak-kriminal/>
- Dailymail. (2016). *Crime by migrants in Germany went up by 79% last year, with offences including sex assaults and murder on the rise*. Diakses pada May 2016, melalui <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3450983/Crime-migrants-Germany-went-79-year-offences-including-sex-assaults-murder-rise.html>
- Dunn, William N. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: UGM Press.
- DW. (2015, September 14). *Jerman Bisa Tampung 500 Ribu Pengungsi Per Tahun*. Diakses pada Agustus 3, 2017, melalui DW.com: <http://www.dw.com/id/jerman-bisa-tampung-500-ribu-pengungsi-per-tahun/a-18699788>
- DW. (2017, Desember 7). *German pilots refuse to carry out deportations*. Retrieved from dw: <https://www.dw.com/en/german-pilots-refuse-to-carry-out-deportations/a-41638832>
- Eurostat. (n.d.). *Migration and migrant population statistics*. Retrieved Mei 23, 2017, from Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
- Institut für Delinquenz und Kriminalprävention. (2018). *Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer*. Zürich .
- International Organization for Migration. (n.d.). *REAG/GARP*. Retrieved from International Organization for Migration Germany: <http://germany.iom.int/en/reaggarp-en>
- International Organization for Migration. (n.d.). *Starthilfe Plus*. Retrieved from International Organization for Migration Germany: <http://germany.iom.int/en/starthilfeplus>
- Kompas. (2015). *Ini Alasan Jerman Bersedia Menampung Pengungsi Suriah*. Diakses pada May 2016, melalui <http://internasional.kompas.com/read/2015/09/08/19095931/Ini.Alasan.Jerman.Bersedia.Menampung.Pengungsi.Suriah>
- Meisner, M. (2015). *DER TAGESSPIEGEL*. Diakses pada Mei 27 2017 melalui <http://www.tagesspiegel.de/politik/kriegsfluechtlinge-aus-syrien-linke-und-gruene-warnen-vor-abschottung/11572642.html>
- Reuters. (2018, Maret 26). *Germany struggles with rising number of rejected asylum seekers without papers*. Retrieved from reuters: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany/germany-struggles-with-rising-number-of-rejected-asylum-seekers-without-papers-idUSKBN1H21KF>