

Kebijakan *Open Door Policy* Oleh Angela Merkel dalam Kerangka *Common European Asylum System (CEAS)*

Studi Kasus: Krisis Pengungsi Suriah di Jerman

Faradhilah Tri Haliza¹

Bambang Pujiyono²

Abstract

The research aims to examine Angela Merkel's Open Door Policy in order to handle Syrian refugees crisis in Germany in accordance with the Common European Asylum System (CEAS). In this research, the author use post-positivism paradigm to analyze the case studies. This is a qualitative research using International Regime theory and Foreign Policy concept as a framework. The findings indicates that there are several driving factors in Open Door Policy Implementation namely, historical, demographic or population, economic, and humanitarian. CEAS implementation has not been successful due to the lack of compliance from European Union member countries. The Open Door Policy implementation itself by Angela Merkel has not been successful because it does not fully supported by Germany people and political group.

Keywords: *Angela Merkel, Common European Asylum System, Open Door Policy, Syrian Refugees, Germany*

Pendahuluan

Salah satu konflik yang berujung pada krisis kemanusiaan yang terjadi sampai saat ini adalah konflik Suriah. Konflik Suriah yang dimulai sejak Maret 2011 menyebabkan jutaan warga Suriah melarikan diri dari negara asalnya. Konflik ini bermula akibat protes anti-pemerintah Presiden Suriah Bashar Al-Assad yang disebabkan karena ketidakpuasan penduduk Suriah dengan kepemimpinannya (Ullah Khan, 2017). Konflik ini berubah menjadi pemberontakan bersenjata antara pemerintah Suriah dengan para demonstran. Rezim Bashar Al-Assad menanggapi protes para demonstrasi dengan agresif sehingga memperburuk situasi di negara tersebut.

¹ Mahasiswa, Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Budi Luhur, faradhilahth@gmail.com

² Dosen, Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Budi Luhur

Kebijakan Open Door Policy Oleh Angela Merkel dalam Kerangka Common European Asylum System (CEAS)

Rasa tidak aman, tidak nyaman dan keputusasaan akhirnya mendorong warga Suriah untuk meninggalkan negara mereka dan mencari tempat berlindung ke negara lain. Salah satunya para pengungsi menuju negara-negara Eropa sampai menimbulkan krisis pengungsi di Eropa. Uni Eropa sebagai sebuah organisasi supranasional berperan sebagai lembaga yang membuat regulasi dan kebijakan mengenai penanganan pengungsi. Secara normatif, regulasi dan kebijakan yang dibuat oleh Uni Eropa harus diikuti oleh negara-negara anggota. Namun, kenyataannya tidak banyak negara-negara di Uni Eropa yang dengan tangan terbuka bersedia menampung para pengungsi. Masalah ini akhirnya menimbulkan ketegangan di negara-negara anggota Uni Eropa.

Sebagai organisasi yang menjunjung tinggi kemanusiaan, Uni Eropa telah memiliki satu model kebijakan penanganan pencari suaka, pengungsi dan imigran yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS) yang dibuat tahun 1999. Kebijakan CEAS bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi sesuai hukum internasional. CEAS adalah kebijakan khusus yang mengatur masalah penerimaan imigran dan suaka di negara-negara anggota Uni Eropa yang dibentuk oleh Komisi Eropa sebagai badan eksekutif Eropa dalam kerangka pilar *Justice and Home Affairs* dengan tujuan agar semua negara anggota wajib ikut bertanggung jawab dalam perlindungan pengungsi (European Commission).

CEAS didukung oleh Lembaga *European Asylum Support Office* (EASO). Prosedur suaka yang dibuat oleh Uni Eropa dalam sistem CEAS ini bertujuan agar standar pemeriksaan bagi para pencari suaka berlaku sama dimanapun pemohon mengajukan permohonan di negara-negara Uni Eropa. Namun, CEAS sebagai sebuah kebijakan Uni Eropa yang sudah beberapa kali di reformasi belum bisa memaksa negara-negara Uni Eropa untuk mengadopsi kebijakan luar negeri yang selaras dalam rangka mengatasi krisis pengungsi. Hal ini dikarenakan negara-negara anggota Uni Eropa memiliki kepentingan nasionalnya masing-masing yang terkadang tidak sejalan dengan pandangan Uni Eropa. Akibatnya, penyebaran pencari suaka di negara-negara anggota Uni Eropa tidak merata (Open Society Foundation, 2018).

Salah satu negara yang menerima masuknya arus pengungsi ialah Jerman. Jerman yang merupakan salah satu negara mayor Uni Eropa memandang bahwa krisis pengungsi harus segera diatasi. Jumlah terbesar pengungsi dari Suriah yang masuk ke negara Uni Eropa berada di Jerman. Menanggapi masalah tersebut kanselir Jerman, Angela Merkel pada Agustus 2015 membuat kebijakan *Open Door Policy* (ODP) bagi para pengungsi khususnya pengungsi korban konflik Suriah. Kebijakan ini dibuat untuk mengatasi masalah krisis pengungsi di Uni Eropa karena banyak negara-negara Uni Eropa lain yang menutup perbatasannya. Kebijakan ini merupakan implementasi dari *Common European Asylum System* (CEAS).

Namun, sebagian negara-negara Uni Eropa lain tidak menerapkan prosedur penerimaan suaka ini karena mementingkan kebijakan masing-masing negara. Kewajiban penerapan kebijakan untuk menerima pencari suaka dalam kerangka CEAS belum dipatuhi oleh negara-negara anggota Uni Eropa. Dari pemaparan tersebut, pertanyaan penelitian yang berusaha dijawab penulis adalah: "Bagaimana Kebijakan *Open Door Policy* oleh Angela Merkel dalam Kerangka *Common European Asylum System* (CEAS) pada Kasus Krisis Pengungsi Suriah di Jerman?"

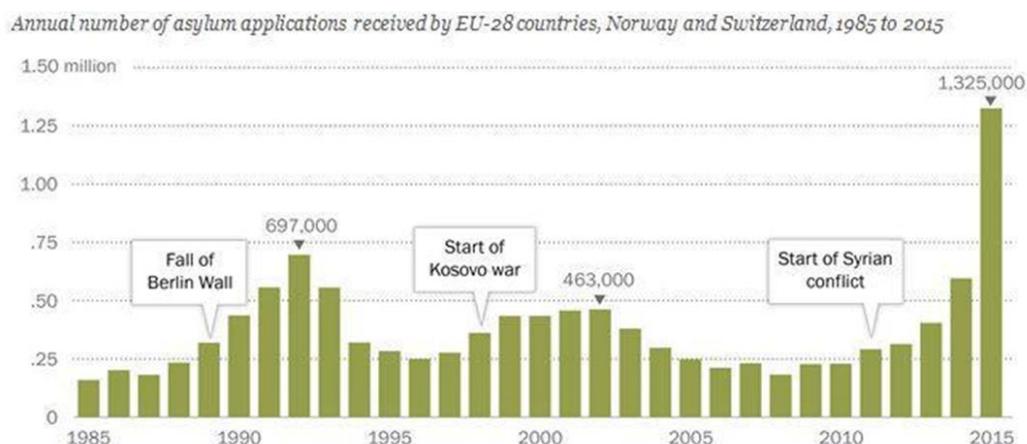
Pembahasan

Penelitian ini menggunakan teori rezim internasional dan konsep kebijakan luar negeri sebagai kerangka pemikiran. Stephen D. Krasner mengatakan rezim internasional adalah prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan baik yang eksplisit maupun implisit dimana harapan para aktor berkumpul dalam hubungan internasional tertentu (Krasner,1981: 1). Teori rezim internasional dapat dilihat dari kebijakan CEAS sebagai sebuah bentuk kerjasama yang terdapat peraturan dan kepentingan dari negara-negara Uni Eropa untuk dapat mengatur proses penerimaan suaka di Uni Eropa. CEAS yang merupakan suatu rezim internasional dibentuk oleh Komisi Eropa dengan persetujuan dari negara-negara anggota.

James N. Rosenau mendefinisikan bahwa kebijakan luar negeri adalah seperangkat prinsip yang mengacu pada sebuah rencana strategis yang akan dilakukan pemerintah dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Rencana tersebut akan menjadi langkah yang nyata yakni berupa mobilisasi sumber daya yang diperlukan untuk menghasilkan suatu efek dalam pencapaian tujuan (Rosenau,1976: 16). Konsep kebijakan luar negeri dilihat dari kebijakan *Open Door Policy* oleh kanselir Angela Merkel dalam membuat suatu tindakan keputusan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Angela Merkel sebagai pembuat keputusan di Jerman membuat kebijakan perihal pengungsi untuk mengatasi masalah krisis pengungsi di Eropa.

Kondisi negara akibat perang yang berkepanjangan di Suriah mengakibatkan masyarakat Suriah pergi meninggalkan wilayahnya untuk mengungsi ke negara sekitar untuk mencari perlindungan internasional, salah satunya ke Eropa. Krisis pengungsi di kawasan Eropa telah dimulai sejak tahun 2011. Tahun 2013 Uni Eropa telah menerima 43,5% keseluruhan permohonan suaka di seluruh dunia (European Comission,2014). Hal ini dilakukan Uni Eropa karena merasa memiliki tanggung jawab untuk melindungi siapapun yang membutuhkan perlindungan seperti yang tercantum dalam *Charter of Fundamental Rights European Union*, serta kewajiban internasional sebagai hasil dari Konvensi Jenewa 1951 tentang perlindungan pengungsi dan Protokol 1967 (Robin Wright,2008: 212). Uni Eropa juga memiliki suatu kebijakan suaka yang dikenal dengan sebutan *Common European Asylum System* (CEAS) yang mengharuskan negara-negara anggota memiliki kewajiban menyediakan aplikasi suaka bagi para pengungsi yang masuk ke wilayah mereka.

Kebijakan Open Door Policy Oleh Angela Merkel dalam Kerangka Common European Asylum System (CEAS)



Gambar 1. Jumlah Pencari Suaka ke Eropa

Sumber: Pew Research Center analysis of Eurostat data, 2016

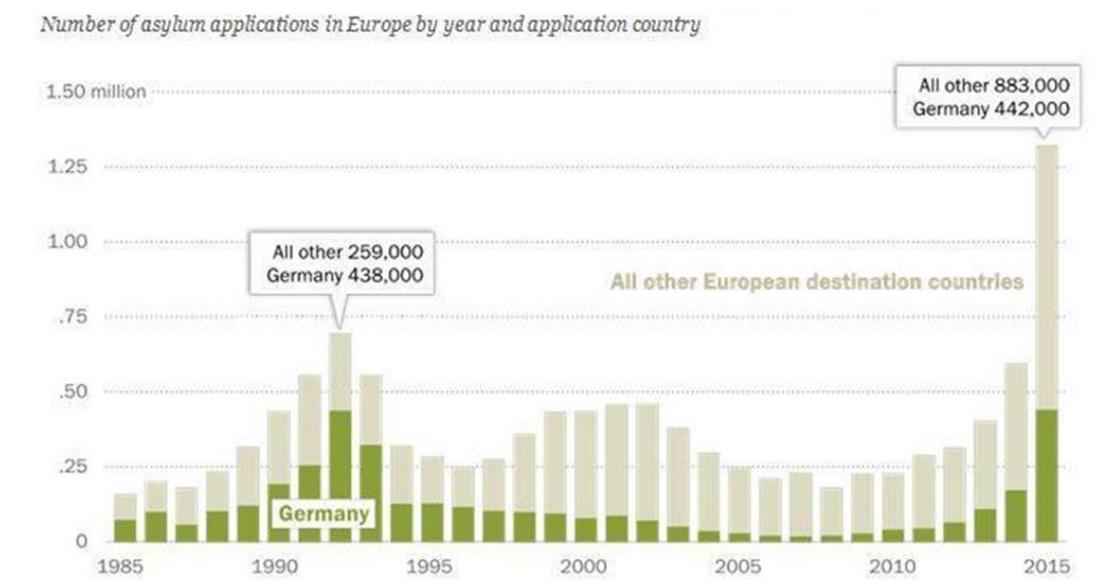
Kenaikan yang terjadi di tahun 2015 menandai tingginya tahun terbesar pencari suaka ke Eropa. Sejak 1985, Eropa menerima sekitar 11,6 juta aplikasi suaka yang berarti bahwa 1,3 juta tahun lalu berjumlah sekitar sepersepuluh dari semua aplikasi yang diterima selama 30 tahun terakhir oleh negara-negara UE, Norwegia dan Swiss. Gelombang pengungsi akibat korban konflik di Suriah ini jauh lebih besar dibandingkan krisis pengungsi di Eropa sebelumnya sejak Perang Dunia ke II (UNHCR,2015). Para pengungsi tidak hanya berasal dari Suriah, tetapi juga dari negara Timur Tengah lain seperti Afghanistan dan Irak.

Tingginya gelombang para pencari suaka telah menimbulkan ketegangan di antara negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa. Sikap Uni Eropa dalam merespon gelombang pengungsi tersebut menjadi pertentangan di negara-negara anggota lainnya. Pertentangan ini terkait dengan kebijakan kuota pengungsi antar negara dan beberapa negara-negara yang menolak pembagian kuota. Tahun 2015 Uni Eropa mendistribusikan kuota wajib pengungsi untuk negara-negara anggota. Keadaan darurat ini membuat Uni Eropa mengambil keputusan mengenai pembagian kuota wajib atas perlindungan internasional untuk negara-negara anggota.

Presiden Komisi Eropa, Jean Claude Juncker memutuskan merelokasi pengungsi sesuai dengan kemampuan ekonomi tiap negara dengan maksimal menampung 160.000 pengungsi setiap negara. Namun, sebagian negara-negara Uni Eropa merasa keberatan atas peraturan Uni Eropa mengenai pembagian kuota wajib untuk menampung pengungsi. Hal ini menyebabkan beberapa negara Eropa memperketat perbatasan mereka. Seperti negara Hongaria, Polandia, Bulgaria, Rumania, Slovakia, dan Republik Ceko yang menentang skema Uni Eropa dengan menolak menerima pengungsi (Huffpost,2015).

Beberapa negara Uni Eropa, seperti Jerman, Swedia, Inggris, dan Austria mengambil bagian kuota yang diterapkan Uni Eropa serta menyambut masuknya pengungsi yang datang dengan kebijakan masing-masing negara. Jerman dengan *Open Door Policy*, Polandia dengan *Close Door Policy*, Swedia yang membuat kebijakan dengan memberikan hak ijin sementara selama 3 tahun bagi para pengungsi (Bernd Parusel, 2016). Inggris juga membuat sebuah kebijakan yang memprioritaskan pengungsi-pengungsi dan korban konflik yang berasal dari Suriah, melalui *Syrian Vulnerable Person Resettlement Program* (United Kingdom Home Office, 2017).

Konflik yang belum berakhir menjadikan para pengungsi Suriah mencari perlindungan ke negara-negara maju seperti Jerman. Dalam sejarahnya Jerman merupakan penerima aplikasi suaka terbesar di Uni Eropa dibandingkan negara lainnya. Tahun 2014-2015 menjadikan Jerman merupakan negara yang menjadi salah satu tujuan bagi para pengungsi karena dapat menampung pencari suaka dengan jumlah terbesar.



Gambar 2. Jumlah Aplikasi Suaka di Jerman

Sumber: Pew Research Center analysis of Eurostat data, 2016

Kerjasama negara-negara UE perihal pencari suaka dan imigran telah terbentuk di Uni Eropa sejak tahun 1990 dengan munculnya *Dublin Convention*. *Dublin Convention* dibuat dengan tujuan mencegah para pencari suaka memasuki wilayah negara-negara UE dengan melakukan aplikasi di banyak negara setelah mendapatkan penolakan di satu negara UE. Uni Eropa sebagai organisasi supranasional di Eropa akan membuat kebijakan untuk menangani masalah yang dihadapi Uni Eropa yang kemudian akan diterapkan ke negara-negara anggotanya. Sebagai sebuah organisasi tertinggi di Eropa yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan di wilayah Eropa, Uni Eropa mengedepankan *Area of Freedom, Security and Justice*. Uni Eropa dalam mengedepankan keamanannya membentuk kebijakan *Justice and Home Affairs* (JHA). Hal ini dilakukan sebagai bagian dari strategi keamanan yang didasari oleh pengembangan stabilitas regional. Sebagai pembuat kebijakan utama dalam UE, JHA terdapat di dalam *Treaty of Maastricht* dengan tujuan untuk mengembangkan kerjasama antar negara anggota dalam kebijakan keamanan domestik. Sebagai salah satu dimensi eksternal dalam JHA, masalah mengenai suaka merupakan salah satu isu penting yang dibahas di dalam UE itu sendiri.

Kebijakan Open Door Policy Oleh Angela Merkel dalam Kerangka Common European Asylum System (CEAS)

Kemudian dibentuklah kebijakan *common approach* terhadap permasalahan suaka yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS) yang berada di bawah JHA.

CEAS merupakan sistem suaka terpadu di Uni Eropa berdasarkan undang-undang yang mengikat untuk mengatasi beberapa masalah mengenai suaka. Tahun 1999, UE menciptakan sebuah sistem suaka yang dikenal dengan *Common European Asylum System* (CEAS) atas dasar penerapan Konvensi Pengungsi 1951. CEAS dibentuk sebagai salah satu konsekuensi dari penerapan Konvensi 1951 mengenai status pengungsi dan Protokol 1967 yang diratifikasi negara-negara Uni Eropa. CEAS terdiri dari kerangka hukum yang mencakup semua aspek proses suaka yang didukung oleh Lembaga *European Asylum Support Office* (EASO). EASO berperan penting dalam penerapan *Common European Asylum System* (CEAS), dan mendorong kerjasama diantara negara-negara anggota serta berkontribusi dalam mengimplementasikan standar nilai inti dari CEAS, yaitu persamaan dan keadilan.

Implementasi CEAS yang efisien dan seragam akan dibantu oleh EASO untuk mencapai harmonisasi yang lebih besar di antara sistem suaka di negara-negara anggota (misalnya, tingkat pengakuan, perawatan pencari suaka, dll.), serta akan dilibatkan dalam prosedur sidik jari hingga proses data. CEAS juga menangani sistem pembagian kuota ke seluruh negara anggota Uni Eropa. Melalui CEAS, Uni Eropa memperkuat dan mengembangkan kerangka kerjasama ini dengan memastikan bahwa undang-undang UE di bidang ini diterapkan secara efisien dan seragam di seluruh Uni Eropa. Sistem ini untuk mencegah adanya para pencari suaka mengajukan beberapa aplikasi untuk negara anggota Uni Eropa yang berbeda. CEAS dibuat untuk mengidentifikasi satu-satunya negara yang bertanggung jawab untuk memeriksa aplikasi suaka. *The EU Common European Asylum System* (CEAS) disetujui dan disahkan pada tahun 2005.

CEAS mendistribusikan tanggung jawab yang adil serta merata diantara negara anggota UE. Selain CEAS, UE memiliki kesatuan sistem HAM regional yaitu *European Convention on Human Rights* (ECHR) untuk perlindungan Hak Asasi Manusia. Dalam perkembangannya, CEAS mengalami reformasi yang kemudian menghasilkan CEAS II. Reformasi tersebut mengubah dan mengevaluasi bentuk CEAS sebelumnya dengan tujuan meningkatkan kinerja dari CEAS itu sendiri. Pengembangan CEAS dalam fase kedua yaitu untuk memperbaiki undang-undang suaka di negara-negara Uni Eropa, kerjasama yang lebih efektif, dan meningkatkan solidaritas serta tanggung jawab di antara negara-negara anggota dan non Uni Eropa.

Pada 6 April 2016, Komisi Eropa meluncurkan proses untuk mereformasi CEAS lebih lanjut. Reformasi ini untuk merubah kelemahan sistem Dublin sebagai cara untuk memeriksa permohonan suaka dan perlakuan berbeda dari para pencari suaka dan pengungsi. Pembaharuan CEAS ini untuk menyelaraskan undang-undang baru mengenai praktek suaka ke negara-negara anggota dan mengubah *European Asylum Support Office* (EASO) menjadi badan Uni Eropa untuk permasalahan suaka sepenuhnya. Reformasi ini juga meningkatkan inti elemen CEAS sebagai sebuah sistem kebijakan menjadi lebih baik seperti penguatan basis data sidik jari melalui regulasi Eurodac. CEAS mulai diimplementasikan pada 4 Mei 2016 dan 13 Juli 2016.

Aturan pelaksanaan CEAS tersusun dalam lima tahap. Tahap pertama diatur dalam *Asylum Procedures Directive*, tahap ini mengatur cara mendaftar, pemeriksaan aplikasi, bantuan untuk para pencari suaka, pengajuan banding untuk tinggal disuatu wilayah, apa yang dilakukan apabila pemohon melarikan diri dan bagaimana menangani pemohon yang berulang. Tahap kedua yaitu *Reception Conditions Directive* yaitu mengenai petunjuk penerimaan yang memastikan bahwa hak-hak dasar perlu dihormati. *Reception Conditions Directive* berkaitan dengan akses ke kondisi penerimaan bagi para pencari suaka sementara mereka menunggu pemeriksaan.

Tahap ketiga yaitu *Qualification Directive* yang menetapkan standar yang seragam untuk hak-hak yang diberikan kepada penerima manfaat perlindungan internasional. *Qualification Directive* berperan penting dalam CEAS. Karena untuk menetapkan standar kualifikasi yang ditunjukkan kepada negara-negara non UE, atau orang tanpa kewarganegaraan yang membutuhkan perlindungan internasional, untuk mendapatkan status pengungsi atau sebagai orang yang berhak untuk mendapatkan perlindungan sementara.

Tahap keempat yaitu *Dublin Regulation* yang menetapkan mekanisme untuk menentukan negara anggota mana yang bertanggung jawab atas pemeriksaan aplikasi suaka dalam perlindungan internasional dan mengklarifikasi aturan yang mengatur hubungan antar negara. Pada tahap terakhir mengenai akses database yang disebut dengan regulasi Eurodac (*European Asylum Dactyloscopy*) untuk memfasilitasi penerapan Peraturan Dublin III dan CEAS. Sejak diberlakukan setidaknya terdapat tiga negara Eropa yang secara serius mengadaptasi CEAS dalam kebijakan dalam dan luar negeri, ketiga negara tersebut adalah Inggris, Jerman, dan Swedia.

Jerman mengadaptasi CEAS ke dalam bentuk *Open Door Policy* dimana mereka membuka perbatasan seluas-luasnya untuk para pengungsi, kebijakan ini merupakan kebijakan yang dicetuskan Angela Merkel sebagai Kanselir. Salah satu alasan yang mendorong para pengungsi dan pencari suaka berbondong-bondong datang ke Jerman adalah karena Jerman menampung pengungsi paling banyak dibanding negara Uni Eropa lainnya. Faktor lainnya adalah stabilitas dan kemajuan ekonomi yang dimiliki Jerman serta sejarah Panjang penerimaan mereka terhadap imigran atau pengungsi.

Pada tahun 2015 Jerman telah menerima 442.000 permohonan suaka. Jumlah ini merupakan yang tertinggi yang pernah diterima oleh negara Eropa selama 30 tahun terakhir. Aplikasi suaka ke Jerman sendiri menyumbang sekitar sepertiga dari pencari suaka Eropa di tahun 2015. Selama 30 tahun terakhir dari tahun 1985-2015, Jerman telah menerima setidaknya 3,6 juta aplikasi suaka atau hampir sepertiga (32%) dari semua aplikasi suaka di Eropa (Pew Research Center, 2016). Pengungsi yang datang ke Jerman juga terus meningkat setiap tahunnya.

Pengungsi yang datang ke Jerman didominasi oleh mereka yang berasal dari Suriah, kemudian diikuti oleh Albania, Kosovo, Serbia, Afghanistan, dan Irak. Jerman sendiri menyatakan bahwa mereka lebih memprioritaskan pencari suaka yang berasal dari Suriah daripada negara lainnya. Komitmen Jerman terhadap para pengungsi dibuktikan ketika Kanselir Jerman Angela Merkel menyatakan bahwa perlindungan kepada para pengungsi adalah tugas nasional.

Bila dijabarkan secara rinci, maka ada beberapa faktor pendorong bagi Jerman dalam keputusannya untuk menerapkan *Open Door Policy*, antara lain:

1. Faktor Historis
Selain alasan karena warga Jerman pernah menjadi pengungsi pada masa PD II, alasan historis lainnya adalah karena Jerman pernah melakukan kejahatan genosida di bawah kepemimpinan Hitler. Penerapan kebijakan ODP dipandang sebagai salah satu cara Jerman memperbaiki citranya di mata dunia internasional.
2. Faktor Demografi
Saat ini warga Jerman didominasi oleh warga berusia tua, jumlah manula terus meningkat diikuti menurunnya jumlah generasi muda. Penerimaan pengungsi dapat menjadi cara untuk regenerasi dan menjaga jumlah penduduk.
3. Faktor Ekonomi
Hal ini merujuk pada penduduk Jerman yang didominasi warga usia tidak produktif. Penerimaan pengungsi dapat menjadi cara untuk menjaga jumlah ketersediaan tenaga kerja Jerman. Mereka yang datang ke Jerman diberikan pendidikan dan pelatihan sampai tahap dimana mereka dianggap layak untuk bekerja.
4. Faktor Kemanusiaan
Jerman memiliki undang-undangnya sendiri dalam bidang kemanusiaan yang disebut *The Basic Law for the Federal Republic of Germany* Pasal 16a mengenai hak-hak dasar pengungsi dan suaka di Jerman. Jerman memprioritaskan untuk memberikan hak suaka individu bagi korban akibat penganiayaan politik dan menyatakan kesediaannya untuk memenuhi kewajiban historis dan kemanusiaan untuk menerima pengungsi. Melalui Undang-Undang Dasar tersebut aspek-aspek yang menyangkut hak asasi manusia sangat dijunjung tinggi.

Masuknya pengungsi menjadi perdebatan politik dengan pandangan yang berbeda tentang menyikapi masalah krisis pengungsi. Hasil pada jajak pendapat yang dilakukan oleh lembaga riset *Bertelsmann Foundation* yang dirilis pada 2017 bahwa 59% masyarakat Jerman mengaku terbuka terhadap para pencari suaka. Sementara untuk imigran angka masyarakat yang terbuka terhadap imigran mencapai 70%. Di sisi lain, terjadi peningkatan penolakan terhadap para pencari suaka pada tahun 2015 angka penolakan terhadap para pencari suaka mencapai 40%, namun kemudian meningkat pada tahun 2017 angka tersebut meningkat diikuti menurunnya angka penerimaan terhadap pengungsi.

Kebijakan ini juga memiliki dampak elektoral terhadap Partai CDU dimana menyebabkan penurunan kepercayaan pemilih dengan terhadap partai yang telah berkuasa hingga akhirnya gagal mendapatkan suara mayoritas. Partai sayap kanan akhirnya mendapatkan suara mayoritas yang menjatuhkan partai sayap kiri yang sebelumnya merupakan partai politik terkuat di Jerman. Selain tentangan dari kubu oposisi, ada beberapa tantangan dan hambatan yang dihadapi pemerintah Jerman. Salah satunya adalah sekitar 20% pengungsi yang datang mengalami buta huruf. Pemerintah harus bekerja ekstra untuk memberikan pelatihan lebih intens kepada para pengungsi. Hal ini membuat pemerintah harus memikirkan tambahan biaya atau anggaran untuk membiayai pengungsi. Pemerintah juga harus membagi pengelompokan pengungsi antara yang terdidik dan tidak terdidik.

Hambatan lainnya adalah *culture shock* yang dialami oleh para pengungsi. Jerman yang menjunjung tinggi liberalisme membuat para pengungsi 'kaget' dan kesulitan beradaptasi, terlebih para pengungsi sebelumnya berasal dari negara-negara yang otoriter atau tidak sebebaskan Jerman. Masalah utama *culture shock* di Jerman adalah masalah kegagalan internal Jerman mewujudkan integrasi sosial kepada para pengungsi. Karena pemerintah Jerman hanya berfokus kepada penciptaan penggunaan pengungsi yang siap bekerja dan disalurkan ke tenaga kerja Jerman. Pemerintah hanya mewajibkan para pengungsi untuk belajar bahasa Jerman namun tidak memperkenalkan budaya serta pola hidup di Jerman. Ketimpangan budaya yang sangat berbeda membuat pengungsi sulit beradaptasi.

Berdasarkan 4 unsur rezim internasional yang dikemukakan oleh Krasner, CEAS sebagai sebuah rezim internasional telah memenuhi keempat unsur tersebut. Secara prosedur pembuatan keputusan CEAS dibentuk oleh Komisi Eropa, CEAS didasarkan pada prinsip keadilan dan menjunjung tinggi persamaan, CEAS memiliki seperangkat aturan hukum yang berisi 5 prosedur penanganan suaka yang bersumber dari kerangka pilar *Justice and Home Affairs*. Dalam hal norma, CEAS menerapkan secara adil ketentuan prosedur suaka dan beragam ke negara anggota Uni Eropa. Menurut Krasner norma merupakan standar dalam bertindak laku yang ditentukan melalui hak dan kewajiban. Dalam hal ini CEAS diterapkan harus secara adil dan beragam ke seluruh negara anggota agar tidak terjadi ketimpangan.

Open Door Policy merupakan turunan CEAS yang diterapkan di tingkat nasional oleh Jerman. Dengan kebijakan ini Jerman turut mengimplementasikan CEAS dan memastikan standar umum penerimaan sesuai dengan ketentuan Uni Eropa mengenai perlindungan internasional. Dalam pelaksanaan implementasi CEAS, Jerman melalui kebijakan ini berkontribusi terhadap pengurangan angka pengungsi di kawasan Eropa karena mereka bertindak sebagai negara penerima paling besar. Dalam penanganan pengungsi ini pemrosesan aplikasi suaka dan pemberian perlindungan kepada pengungsi tidak merata di seluruh negara-negara anggota Uni Eropa. *Common European Asylum System* (CEAS) sebagai sebuah kebijakan di Uni Eropa mempunyai kekurangan dalam mengimplementasikan nilai-nilai CEAS ke negara-negara anggota Uni Eropa. Kekurangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kesulitan CEAS untuk menekan negara-negara anggota mengimplementasikan produk kebijakan suaka Uni Eropa.
CEAS sebagai sebuah kebijakan tidak adanya sanksi keras terhadap negara-negara yang tidak mematuhi. CEAS sebagai sebuah kerangka harus lebih mengupayakan melaksanakan tanggapan bersama dan fokus pada pencari suaka, pengungsi, dan imigran di dalam Uni Eropa.
2. CEAS sebagai sebuah rezim internasional di kawasan Eropa belum bisa mengatasi permasalahan mengenai pencari suaka, pengungsi dan imigran meskipun sudah di reformasi.
Uni Eropa sudah berupaya untuk mereformasi CEAS untuk menangani masalah ini, namun CEAS sebagai rezim internasional belum bisa meningkatkan kerjasama antara negara-negara Uni Eropa. Perbedaan kepentingan nasional negara-negara anggota Uni Eropa serta perbedaan respon terhadapnya munculnya kebijakan CEAS membuat penerapan CEAS belum bisa diterapkan sepenuhnya. Hal ini berujung pada tidak meratanya penyebaran pengungsi yang datang dari Timur Tengah ke Eropa.

Berdasarkan kerangka pemikiran yang digunakan yakni konsep kebijakan luar negeri menurut Rosenau, kebijakan *Open Door Policy* yang diinisiasi oleh Angela Merkel telah memenuhi unsur kebijakan luar negeri. Kebijakan *Open Door Policy* didasarkan pada prinsip kemanusiaan dan keterbukaan yang mendorong Angela Merkel untuk menerima pengungsi dari korban konflik yang berasal dari Suriah. Kebijakan *Open Door Policy* mempunyai kepentingan strategis dimana keterbukaan terhadap pengungsi karena faktor politik yaitu peristiwa pasca Perang Dunia II dan tragedi Holocaust untuk memperbaiki citra baik Jerman sebagai sebuah negara. Kemudian faktor ekonomi dilihat dari pengungsi yang masuk berpotensi menjadi tenaga kerja di Jerman untuk memenuhi kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi karena Jerman kekurangan warga negara dengan usia yang produktif. Sementara terkait kepentingan nasional selain motif politik dan ekonomi Jerman merupakan negara mayor Uni Eropa, dimana Jerman harus berperan sebagai pelopor penerapan kebijakan keterbukaan terhadap pengungsi yang mana Jerman telah mengimplementasikan kebijakan suaka Uni Eropa yaitu CEAS.

Kesimpulan

Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa Jerman sebagai salah satu negara mayor Uni Eropa yang memiliki peran penting dalam kawasan Uni Eropa telah mengimplementasikan prosedur kebijakan CEAS. Melalui Kanselir Angela Merkel, Jerman mengambil skema kuota aturan Uni Eropa dengan membuat kebijakan *Open Door Policy*. Terdapat beberapa faktor pendorong kebijakan *Open Door Policy* yaitu faktor historis Jerman, demografi, ekonomi, dan kemanusiaan. Kebijakan *Open Door Policy* Angela Merkel menimbulkan penurunan suara partai konservatif CDU sebagai partai pengusung. Hal ini menimbulkan kenaikan suara bagi partai sayap kanan AfD di parlemen Jerman. Selain itu, penolakan juga datang dari golongan masyarakat yang diwadahi oleh gerakan anti imigran yang disebut PEGIDA yang di dukung partai AfD.

Dampak positif dari penerapan kebijakan ini antara lain dapat memperbaiki citra Jerman sebagai sebuah negara. Dalam level internasional, kebijakan Jerman memberikan manfaat untuk Yunani, karena Jerman menyelamatkan zona euro Yunani dalam menghadapi kebangkrutan. Dampak positif juga dirasakan pada sektor perekonomian Jerman, sebab mereka dapat memanfaatkan tenaga kerja dari para imigran dan pengungsi yang berkualitas juga terlatih yang kemudian dapat diintegrasikan ke dalam sektor tenaga kerja di Jerman. Sementara dampak negatifnya antara lain keberadaan pengungsi juga menimbulkan masalah yang berkaitan dengan keamanan. Salah satunya kekhawatiran akan ancaman terorisme. Pada sektor ekonomi, keberadaan para pengungsi membebani perekonomian Jerman terutama pada masa krisis. Karena kurang terkendalinya kebijakan penerimaan pengungsi sehingga banyak pengeluaran tak terduga yang membahayakan perekonomian Jerman.

Kedatangan besar-besaran pencari suaka, pengungsi, dan imigran yang tidak terkendali pada tahun 2015 telah membuat ketegangan tidak hanya pada banyak sistem suaka negara-negara anggota, tetapi juga di dalam kebijakan CEAS secara keseluruhan. CEAS sebagai sebuah rezim internasional belum dapat memberikan tekanan terhadap kepada negara-negara anggota untuk ikut mengimplementasikan prosedur sistem suaka yang ditetapkan Uni Eropa. Selain kurang tegasnya sanksi yang menolak mengambil kuota pengungsi, negara-negara anggota juga memiliki kepentingan nasionalnya masing-masing yang membuat mereka bertahan untuk tidak membuka perbatasan mereka terhadap para pengungsi. Akibatnya, penyebaran pengungsi di kawasan Eropa tidak merata.

Referensi

- European Commission*. Migration and Home Affairs. "Common European Asylum System." https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en diakses 29 Maret 2019.
- Huffpost*. (2015, 9 September). "Here Are The European Countries That Want To Refuse Refugees." https://www.huffpost.com/entry/europe-refugees-not-welcome_n_55ef3dabe4b093be51bc8824 diakses 11 April 2019.
- Khan, Hafeez Ullah & Waseem Khan. (2017). "Syria History, The Civil War and Peace Prospects." *Journal of Political Studies*, Vol. 24, Issue-2, 587:601.
- Krasner, Stephen D. (1981). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" dlm *in Krasner International Regimes*.
- Open Society Foundation*. (2018). "Understanding Migration and Asylum in the European Union." <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-migration-and-asylum-european-union> diakses 29 Maret 2019.
- Parusel, Bernd. (2016). "Sweden's Asylum Procedures." Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/IB_Studie_Asym_m_Procedures_Sweden_Parusel_2016.pdf diakses 15 Mei 2019.
- Pew Research Center*. (2016, 02 Agustus). "Asylum seeker destinations: Germany again Europe's leading destination." <https://www.pewglobal.org/2016/08/02/2-asylum-seeker-destinations-germany-again-europes-leading-destination/> diakses 14 Mei 2015.
- Rosenau, James N. (1976). "The Study of Foreign Policy". dlm James N. Rosenau. Kenneth Thompson and Gavin Boys (eds.). *World Politics: An Introduction*. New York: Free Press.
- UNHCR*. (2015, 8 September). "Worsening Conditions Inside Syria and The Region Fuel Despair, Driving Thousand Towards Europe 8 September 2015." <http://www.unhcr.org/55eec7a36.html> diakses 12 April 2019.
- United Kingdom Home Office. 2017. Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme: Guidance for Local Authorities and Partners. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/631369/170711_Syrian_Resettlement_Updated_Fact_Sheet_final.pdf diakses 25 April 2019.
- Wright, Robin. (2008). *Dreams and Shadows: The Future of the Middle East*. New York: Penguin Press.