

BAB II

KEBIJAKAN JERMAN TERHADAP PENGUNGSI DALAM DINAMIKA POLITIK YANG BARU DI BAWAH KANSELIR OLAF SCHOLZ

2.1 Latar Belakang Hadirnya Pengungsi Ukraina di Jerman

Isu pengungsi masih terus menjadi isu kontemporer yang terus berkembang semakin parah. Umumnya, para pengungsi akan tinggal di luar negara asalnya selama bertahun-tahun hingga berpuluh tahun, atau bahkan selamanya. Hal ini terjadi karena situasi domestik negara asal yang masih berbahaya dan bahwa para pengungsi masih menghadapi ancaman penganiayaan di negara asalnya. Di berbagai benua terdapat negara-negara dengan konflik yang sudah berlangsung begitu lama yang menyumbangkan angka pengungsi yang besar di dunia. Dari kawasan Asia penyumbang pengungsi terbesar berasal dari konflik di negara-negara Timur Tengah (khususnya Suriah, Irak, dan Afghanistan) dan krisis Rohingya di Myanmar; di kawasan Afrika dari Sudan Selatan dan Ethiopia; dan di Benua Amerika dari wilayah Amerika Latin, khususnya dari Venezuela, El Salvador, Guatemala, dan Honduras (UN Refugee Agency, 2022). Konflik-konflik di negara penyumbang pengungsi terbesar di dunia seluruhnya bersifat historis dan sudah berlangsung selama puluhan tahun tanpa titik terang yang jelas bagi penyelesaian konflik (Sekarwati, 2022). Krisis pengungsi terbesar, sekaligus terbaru, terjadi di Benua Eropa ketika Rusia menginvasi Ukraina pada awal tahun 2022 lalu. Krisis pengungsi Ukraina ini telah menjadi krisis pengungsi

terbesar di dunia dengan total jumlah pengungsi sebanyak lebih dari 8 juta jiwa hanya dalam waktu satu tahun (UNHCR, 2023).

Pada 24 Februari 2022, Rusia mengirimkan pasukannya ke Ukraina dalam upaya untuk mengambil alih Ukraina dengan kekuatan militernya. Putin mendeklarasikan invasi ini sebagai sebuah *special military operation* yang bertujuan untuk “demilitarisasi dan denazifikasi” Ukraina (Kingsley dan Sommerlad, 2023). Rusia menuduh bahwa pemerintah Ukraina berupaya melakukan genosida terhadap populasi etnis Rusia di wilayahnya, sehingga Rusia melakukan operasi militer untuk men-demiliterisasi Ukraina yang menganut Neo-Nazisme. Klaim ini ditolak mentah-mentah dan dibantah oleh Ukraina, Amerika Serikat, dan juga Uni Eropa (Siddiqi dan Khairunnisa, 2023). Propaganda yang dibentuk oleh Putin ditujukan untuk menarik simpati para pendukung Uni Soviet dengan menggunakan tuduhan Neo-Nazisme untuk membangkitkan semangat pro-Rusia di Ukraina. Khususnya ada 2 wilayah industrial di Donbass, Ukraina yaitu Luhansk dan Donetsk yang merupakan wilayah administratif pro-Rusia. Sentimen pro-Rusia ini sangat penting bagi Rusia untuk dapat mencapai objektifnya dalam perang ini, yaitu untuk mempertahankan netralitas Ukraina di Eropa, dan untuk menghadang NATO untuk memperluas wilayahnya untuk meliputi Ukraina (Kirby, 2023).

Ukraina sendiri dulunya merupakan negara kedua terkuat di Uni Soviet setelah Rusia. Deklarasi kemerdekaan Ukraina pada tahun 1991 menimbulkan pergolakan dalam kedaulatan pemerintah Uni Soviet yang komunis. Kemerdekaan Ukraina menjadikan Ukraina sebuah negara yang diakui kedaulatannya terlepas

dari Uni Soviet, sehingga hal ini menimbulkan pergeseran sistem pemerintahan komunis di Uni Soviet ke arah yang lebih demokratis menjadi sistem persemakmuran negara-negara berdaulat. Hal ini juga yang menjadi salah satu alasan bubarinya Uni Soviet. Pasca kemerdekaan, sebagian besar masyarakat Ukraina menunjukkan keinginan untuk menjalin hubungan lebih dekat ke arah barat. Hal ini pertama kali ditunjukkan melalui Revolusi Oranye tahun 2004 yang merupakan rangkaian protes dan unjuk rasa untuk mengulang pemilihan presiden karena telah terjadi kecurangan dalam pemilu yang memenangkan kandidat pro-Rusia Viktor Yanukovych. Hasilnya, pemilu kembali diselenggarakan dan dimenangkan oleh kandidat pro-barat Viktor Yushchenko (Bivings, 2021).

Ketika Yanukovych memenangkan pemilu berikutnya di tahun 2010, masyarakat Ukraina masih menunjukkan keinginan untuk menjalin hubungan politik dan ekonomi yang lebih dekat dengan Eropa. Salah satunya melalui tuntutan penandatanganan kesepakatan kerjasama *Ukraine-European Union Association Agreement* yang merupakan perjanjian antara Ukraina, Uni Eropa, dan Euratom (EAEC). Terwujudnya kerjasama ini sekaligus akan menunjukkan komitmen Ukraina untuk berkooperasi secara berkelanjutan dengan menyelaraskan hukum dan regulasi nasionalnya dengan hukum dan regulasi yang berlaku di Uni Eropa (The Guardian, 2013). Pada November 2013 Presiden Viktor Yanukovych menyatakan penolakannya untuk menandatangani perjanjian tersebut karena posisinya yang pro-Rusia. Keputusan ini mengecewakan masyarakat Ukraina sehingga sebagai bentuk protes atas rezim korup Yanukovych, masyarakat Ukraina melakukan demonstrasi besar-besaran di Kyev. Demonstrasi

massal berubah menjadi kerusuhan yang berpuncak pada tanggal 20 Februari 2014 untuk menuntut pengunduran diri dari Presiden Yanukovich. Peristiwa ini kemudian dikenal sebagai *Euromaidan* yang memakan sebanyak 120 korban jiwa (Libanova et al, 2014:29).

Meluasnya gerakan anti-Rusia pasca Euromaidan menjadi ancaman tersendiri bagi kepentingan strategis Rusia di wilayah Ukraina. Khususnya di wilayah semenanjung Krimea, Rusia memiliki kepentingan strategis karena Krimea merupakan tempat berlabuh Armada Laut Hitam Rusia; sekaligus menjadi jalur transit minyak Rusia ke Eropa. Untuk mengamankan kepentingan geostrategisnya, Rusia melancarkan serangan untuk menganeksasi Krimea (Masters, 2023).

Aneksasi Krimea telah menjadi konflik bersenjata terbesar pertama di Ukraina pasca Perang Dingin. Ditambah lagi dengan *aftermath* dari peristiwa Euromaidan yang masih menghadirkan konflik bersenjata di wilayah timur Ukraina yang memakan korban sebanyak 6000 jiwa. Hal-hal ini menyebabkan banyak sekali masyarakat Ukraina yang terpaksa meninggalkan rumahnya untuk mencari suaka dan keamanan. Tercatat sebanyak 2 juta jiwa yang terdampak oleh konflik tersebut telah mengungsi. Per Desember 2014, tercatat sebanyak 233.000 jiwa mengungsi ke Rusia dan 8.396 jiwa mengungsi ke Uni Eropa. Jerman menjadi negara yang menampung pengungsi Ukraina terbanyak kedua (1.622 pengungsi) setelah Polandia (Divers, 2014). Jumlah pengungsi ini diperkirakan terus meningkat, dalam beberapa bulan setelahnya, dengan total *Internally Displaced Person* atau pengungsi internal tercatat sebanyak 1.438.000 jiwa per

September 2015. Sebagian besar pengungsi ini mengungsi ke wilayah terdekat meliputi wilayah Luhansk, Donetsk, Kharkiv, Zaporizhzhia, dan Kyev (Jaroszewicz, 2015).

Aneksasi Krimea telah melahirkan salah satu isu pengungsi terbesar di Ukraina pasca kemerdekaannya. Namun, isu pengungsi Ukraina dalam krisis Aneksasi Krimea 2014 tidak mengundang atensi yang terlalu besar dari komunitas internasional karena perhatian komunitas internasional lebih tertuju pada legalitas aksi Rusia tersebut dan pada berbagai kepentingan Barat yang kini dibahayakan dengan meluasnya kekuasaan Rusia di wilayah Laut Hitam. Selain itu, jumlah pengungsi yang dihasilkan lebih banyak yang mengungsi di dalam negaranya sendiri daripada melintasi batas negara ke Uni Eropa. Ditambah lagi dengan Krisis Pengungsi Suriah yang terjadi di tahun 2015; sehingga atensi komunitas internasional terhadap para pengungsi Ukraina ini tidak besar. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan negara-negara Barat yang lebih berfokus pada memberikan sanksi pada Rusia dan rekonstruksi pasca krisis di Ukraina daripada berfokus pada isu pengungsi yang ditimbulkan.

Pasca Aneksasi Krimea, Ukraina terus menunjukkan sikap keberpihakkan ke arah Barat dengan menandatangani *Ukraine-European Union Association Agreement* pada November 2014. Ukraina juga menandatangani *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA) pada Januari 2016 untuk mempererat hubungan dagang dengan Uni Eropa. Perjanjian ini sekaligus berimplikasi pada perjalanan bebas visa Ukraina-Uni Eropa yang diberlakukan sejak tahun 2017 (European Union, 2022). Di bawah kepemimpinan Petro

Poroshenko, Ukraina juga rutin mengikuti latihan militer gabungan dengan NATO (Carpenter, 2018).

Wacana untuk bergabung dalam Uni Eropa dan juga pakta keamanan NATO menjadi ancaman bagi kekuasaan Rusia khususnya di wilayah Eropa Timur. Putin menganggap Ukraina tidak memiliki identitas nasionalnya sendiri terlepas dari identitas Rusia, dan beranggapan bahwa Ukraina adalah bagian dari warisan identitas Rusia. Hal ini khususnya karena penduduk Ukraina dan Rusia mayoritas berasal dari etnis Slavia. Pada tahun 2008, Putin mengatakan pada Presiden Amerika Serikat George Bush bahwa “Ukraina bahkan bukan sebuah negara berdaulat” (Al Jazeera, 2022). Secara historis, Kyiv sudah berdiri bahkan ketika Moskow masih berbentuk hutan belantara. Artinya, ada beratus-ratus tahun sejarah kejayaan Rusia yang harus dipertahankan dengan memastikan bahwa Ukraina tetap berada di pihak Rusia (Hall, 2023). Selain itu, secara politis kedekatan Ukraina dengan negara-negara Barat akan memberikan ‘contoh yang tidak baik’ bagi tetanggannya yang mayoritas etnis Slavia. Ukraina yang berorientasi pada ideologi barat akan semakin sejahtera dalam demokrasi dan perekonomian bebas; sehingga hal ini akan mengancam stabilitas politik dalam negeri Rusia di bawah kepemimpinan Putin yang sentralistis dan membatasi kebebasan (Hill, 2023). Karena itu, Rusia menyerang Ukraina dalam rangka mempertahankan kekuasaannya di wilayah Eropa Timur (NDTV World News, 2022).

Adapun momentum penyerangan Rusia terhadap Ukraina terjadi karena beberapa faktor. Salah satunya adalah rendahnya *approval rating* Presiden

Ukraina Volodymyr Zelensky sejak menjabat. *Approval rating* sendiri adalah penilaian para *voters* terhadap kinerja seorang politisi. Angka *approval rating* Zelensky sejak awal menjabat terus berada di bawah 50%, yang menunjukkan popularitas dari kabinetnya yang rendah sehingga memberi ruang bagi serangan Rusia berjalan sukses karena asumsi Putin bahwa kabinet Zelensky akan sulit satu suara dalam merespon invasi Rusia (Statista, 2023). Selain itu, tatanan politik internasional juga melatarbelakangi *timing* Putin untuk menginvasi Ukraina pada Februari 2022. Amerika Serikat baru saja menarik tentaranya dari Afghanistan; di mana keputusan Biden ini menarik banyak pro-kontra dari publik karena sebagian besar menganggap penanganan Biden terhadap penarikan tentara dilakukan dengan berantakan (Edwards-Levy, 2021). Selain itu, negara-negara terkuat dalam aliansi NATO juga sedang menghadapi prahara dalam negerinya masing-masing. Dengan Jerman yang sedang dalam maasa transisi di bawah kepemimpinan baru Olaf Scholz setelah berpuluh-puluh tahun dipimpin Angela Merkel melewati berbagai krisis; dan Inggris yang juga sedang dalam masa transisi kepemimpinan baru Rishi Sunak yang mendapatkan *approval rating* yang rendah (Kendrick, 2023). Serta Prancis yang menghadapi tekanan domestik karena kebijakan Macron yang banyak menuai kritik dari masyarakat publik. Hal-hal ini membuat Putin menanggapi tidak ada kepemimpinan yang mumpuni di negara-negara Barat, sehingga Putin memprediksi serangan terhadap Ukraina akan berlangsung cepat dan berhasil mencapai tujuannya dengan mudah (Baker, 2023).

Faktanya, tentara nasional Ukraina menunjukkan perlawanan yang melebihi ekspektasi Putin sehingga Ukraina masih mampu bertahan apalagi

dengan bantuan yang dikirimkan dari NATO. Hal ini membuat konflik Rusia-Ukraina semakin berkepanjangan karena belum terlihat akan adanya gencatan senjata, dan akibatnya jumlah pengungsi semakin banyak. Per 20 Maret 2023, tercatat sebanyak 8.157.230 jiwa pengungsi asal Ukraina tersebar di wilayah Eropa. Kebanyakan pengungsi melarikan diri ke Jerman dan Polandia, masing-masing negara menampung dan memberikan hak perlindungan khusus pada lebih dari satu juta jiwa pengungsi asal Ukraina (UNHCR, 2023). Jerman sendiri menjadi tujuan populer para pengungsi karena reputasinya sebagai salah satu negara penerima pengungsi terbesar di dunia. Sebagai negara dengan perekonomian terkuat di Uni Eropa, Jerman memiliki ketersediaan lapangan kerja yang besar, serta anggaran kesejahteraan yang besar pula. Jerman juga terkenal dengan kebijakan pengungsinya yang banyak memberikan akomodasi khusus dan hak-hak khusus untuk memastikan proses integrasi pengungsi berjalan dengan baik. Ditambah lagi dengan faktor historis yang menyebabkan diaspora Ukraina di Jerman cukup besar, dan diberlakukannya *Temporary Protection Directive* yang membuat para pengungsi semakin banyak yang tertarik untuk menyambung kehidupannya (baik secara sementara maupun permanen) di Jerman (Reuters, 2022).

2.2 Dinamika Hubungan Jerman dan Ukraina

Bagian ini akan menjelaskan dinamika hubungan Jerman dan Ukraina secara historis, geopolitik, dan juga sosial-budaya khususnya pasca Perang Dingin. Bagian ini bertujuan memberi gambaran umum soal variabel-variabel yang sudah ada dalam pembuatan kebijakan dalam hubungan bilateral Jerman-

Ukraina; sehingga nantinya dapat membantu memahami faktor-faktor yang ikut berinteraksi dalam pembuatan kebijakan Jerman era Olaf Scholz yang ramah terhadap pengungsi Ukraina.

Hubungan bilateral antara Jerman dan Ukraina sendiri memiliki dinamika yang sangat unik, dipengaruhi oleh berbagai faktor historis, geopolitik, ekonomi, dan sosial-budaya. Pada masa Perang Dunia II, Ukraina menjadi salah satu negara yang pernah diduduki oleh Jerman. Pasca kekalahan Jerman dalam perang, Jerman yang terbagi menjadi Jerman Barat dan Jerman Timur. Jerman Timur yang berada di bawah kekuasaan Soviet mengadopsi ideologi politik dan ekonomi komunis. Di sisi lain, Jerman Barat yang meliberalisasi perekonomiannya selama Perang Dingin akhirnya berhasil merekonstruksi perekonomian Jerman pasca kekalahan perang (JFK Library, 2016). Hal ini sekaligus mengundang ketertarikan masyarakat Jerman Timur untuk mengikuti ideologi perekonomian liberal untuk mencapai kesejahteraan sosial seperti yang didapatkan oleh Jerman Barat. Ukraina sendiri kembali berada di bawah kekuasaan Soviet, di mana seluruh aktivitas rekonstruksi pasca perang secara langsung diimplementasikan di bawah otoritas pemerintah Soviet (Britannica, 2023).

Pasca Perang Dingin, Ukraina yang sudah merdeka mengambil posisi politik dan ekonomi yang lebih condong ke arah Barat daripada Rusia. Jerman yang sudah ter-reunifikasi mengadopsi *stance* yang lebih toleran terhadap Rusia karena hubungan perdagangan gas yang sangat erat antara keduanya. Hal ini ditunjukkan melalui kemitraan strategis Jerman-Rusia dalam pembangunan Nord Stream 1, yaitu saluran pipa gas terbesar yang menjembatani perdagangan gas

Rusia ke Jerman sebagai pemasok gas terbesar di Jerman (Al Jazeera, 2022). Di sisi lain, Jerman juga membangun kembali hubungannya dengan Ukraina. Salah satunya adalah melalui peran aktif Jerman dalam mendorong integrasi Ukraina ke dalam struktur politik dan ekonomi Eropa yang lebih luas di bawah kerangka kerja Uni Eropa. Jerman telah secara aktif terlibat dalam membantu memperkuat institusi politik Ukraina, mendorong reformasi ekonomi Ukraina, dan memperkuat kerangka hukum Ukraina. Dukungan ini meliputi pengadaan pelatihan dan konsultasi untuk memperkuat kualitas manajemen pemerintahan, termasuk tata kelola yang transparan dan akuntabel, serta penguatan sistem peradilan yang independen. Selain itu, Jerman juga memberikan dukungan finansial dalam bentuk bantuan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, termasuk investasi dalam sektor energi dan infrastruktur (Umland, 2022).

Aneksasi Krimea merupakan salah satu tantangan terbesar bagi hubungan Jerman dan Ukraina. Hal ini utamanya karena Jerman tidak bisa lagi mempertahankan kebijakan luar negeri yang toleran terhadap Rusia karena sikap agresif Rusia yang telah melanggar integritas wilayah Ukraina. Dalam menanggapi krisis geopolitik ini, Jerman berperan aktif menjadi mediator utama memfasilitasi negosiasi untuk gencatan senjata dalam rangka mencapai penyelesaian damai. Jerman juga memberikan dukungan politis dengan menekankan pentingnya integritas wilayah Ukraina dalam berbagai forum internasional. Dalam memastikan perlindungan bagi masyarakat Ukraina, Jerman memfasilitasi rekonstruksi infrastruktur dan layanan dasar yang terpengaruh oleh konflik; meliputi pemulihan akses masyarakat lokal terhadap air bersih, layanan

kesehatan, dan fasilitas pendidikan. Dalam upaya untuk menciptakan stabilitas dan perdamaian di wilayah konflik di Ukraina, Jerman turut memperjuangkan implementasi perjanjian Minsk melalui penciptaan mekanisme yang mendukung pengawasan dan pematuhan terhadap gencatan senjata serta proses perdamaian. Salah satunya melalui *Trilateral Contact Group* yang terdiri dari perwakilan dari Rusia, Ukraina, dan Organisasi Keamanan dan Kerjasama Eropa (OSCE). Upaya ini menjadi bagian dari strategi Jerman dalam memastikan perdamaian di kawasan Eropa Timur dan mencegah eskalasi lebih lanjut dari konflik yang telah berlangsung selama bertahun-tahun (Fischer, 2019).

Rusia adalah mitra strategis Jerman dalam memastikan keamanan pasokan energinya; sehingga konflik bersenjata yang berkepanjangan akan membawa ancaman tersendiri bagi keamanan ketersediaan pasokan energi Jerman. Hal ini memunculkan *gap* antara kepentingan Jerman dengan kepentingan Ukraina yang ingin mempertahankan integritas wilayahnya dengan cara-cara yang lebih ‘tegas’ (Marsh, 2021).

Hubungan diplomatis Jerman dan Ukraina kian membaik dengan bantuan Jerman dalam memfasilitasi akses Ukraina ke pasar Uni Eropa, serta meningkatkan investasi dan perdagangan antara kedua pihak. Selain itu, melalui berbagai kemitraan dan perjanjian perdagangan, Jerman telah membantu Ukraina memperdalam integrasinya dengan pasar Uni Eropa, memfasilitasi akses ke pasar yang lebih besar, dan meningkatkan kesempatan untuk investasi dan perdagangan bilateral yang saling menguntungkan. Dengan mengambil peran sebagai penghubung antara Ukraina dan Uni Eropa, Jerman telah memainkan peran

penting dalam membantu Ukraina diversifikasi pasar dan meningkatkan daya saing ekonominya. Selain itu, kerjasama dalam bidang energi juga menjadi fokus penting dalam hubungan ekonomi antara Jerman dan Ukraina. Kedua negara telah bekerja sama dalam proyek-proyek energi strategis, termasuk transportasi gas dan investasi dalam infrastruktur energi alternatif. Kerja sama ini telah membawa manfaat ekonomi yang signifikan bagi kedua negara, sambil memperkuat kemandirian energi Ukraina dan keamanan energi Eropa secara keseluruhan (Thomson, 2019).

Faktor sosial budaya juga telah menjadi pendorong penting dalam hubungan antara Jerman dan Ukraina. Pertukaran budaya dan pendidikan antara kedua negara telah memperkaya pemahaman saling antara masyarakat Jerman dan Ukraina. Program pertukaran pelajar dan pelatihan lintas budaya telah memperdalam koneksi antara generasi muda kedua negara, menciptakan kesempatan untuk memahami nilai-nilai budaya masing-masing dan mendorong kerjasama yang lebih erat di masa depan (Daehnhardt, 2018).

2.3 Kebijakan Pengungsi Jerman di Bawah Kepemimpinan Baru Olaf

Scholz

Sedikit latar belakang, kepemimpinan baru Jerman diresmikan pada Desember 2021. Pemilihan tersebut dimenangkan oleh Olaf Scholz yang berasal dari partai *Social Democratic Party* (SDP), yaitu partai dengan ideologi politik tengah-kiri di Jerman. Di bawah kepemimpinan Olaf Scholz, Jerman mengadopsi kebijakan yang lebih progresif secara sosial jika dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan Jerman sebelumnya di era Angela Merkel yang cenderung lebih

konservatif. Kebijakan yang diadopsi Jerman di bawah Olaf Scholz lebih *leftist* dan lebih bersifat pro-LGBT, pro-aborsi, pro-pajak, pro-imigrasi, pro-lingkungan, dan lain-lain (Financial Times, 2021). Adapun manifestasi dari kebijakan yang lebih progresif secara sosial tersebut salah satunya meliputi penurunan batas usia pemilih dalam pemilu menjadi 16 tahun. Tujuannya dari kebijakan ini adalah untuk meningkatkan partisipasi politik generasi muda yang lebih vokal dan peduli terhadap isu-isu sosial; khususnya karena para pemilih Olaf Scholz adalah dari generasi muda. Selain itu, kebijakan progresif lainnya meliputi investasi yang lebih besar pada industri ramah lingkungan, dan juga menyederhanakan proses birokrasi sehingga bisnis dapat beroperasi dengan lebih mudah sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi (Moulson, 2023). Dalam aspek imigrasi, pemerintahan Scholz juga menekankan tindak lanjut untuk lebih dari 1 juta pengungsi yang sekarang ada di wilayah Jerman. Kebijakan pengungsi Scholz meliputi kewarganegaraan ganda, mempermudah *residence permit*, mempermudah masuknya tenaga kerja ahli ke dalam pasar tenaga kerja, yang tentunya semua ini diikuti juga dengan alokasi dana yang lebih besar untuk program pengungsi (Al Yafai, 2022).

Dalam rangka memberikan perlindungan bagi para pengungsi asal Ukraina, Uni Eropa memberlakukan *Temporary Protection Directive* pada 4 Maret 2022. *Temporary Protection Directive* ini pertama kali diadopsi pada tahun 2001, dan diaktifasikan untuk pertama kalinya dalam menanggapi jumlah pengungsi Ukraina yang semakin banyak datang ke wilayah Eropa. Kebijakan ini menjadi perangkat legal bagi Uni Eropa untuk dapat membekukan standar

prosedur suaka dan menggantikannya dengan prosedur keimigrasian yang lebih sederhana sehingga arus pengungsi yang sangat besar dapat diterima sesegera mungkin dan dengan demikian memberikan perlindungan bagi mereka yang membutuhkan. Mekanisme kebijakan Uni Eropa ini mempercepat perolehan izin tinggal selama satu hingga tiga tahun dengan akses tempat tinggal, kesejahteraan sosial, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, reunifikasi keluarga, dan juga pergerakan bebas di wilayah Uni Eropa bagi para pemegang status perlindungan sementara (European Commission, 2022).

Walaupun semua negara anggota Uni Eropa saat ini menerapkan *Temporary Protection Directive*, Jerman masih menjadi tujuan ‘favorit’ bagi para pengungsi karena kualitas hidup dan tingkat kesejahteraan masyarakat Jerman, serta perlindungan dan besarnya akomodasi yang diberikan pemerintah Jerman. Terlebih di bawah kepemimpinan Kanselir Olaf Scholz yang sedari awal kampanye menjanjikan kebijakan-kebijakan yang lebih progresif dan akomodatif, termasuk salah satunya terhadap para pengungsi (Financial Times, 2021). Hal ini dapat dilihat dalam kebijakan-kebijakan Olaf Scholz untuk menganggarkan biaya yang lebih besar untuk mengakomodasi para pengungsi, diikuti dengan dipermudahnya proses mendapatkan izin tinggal, integrasi tenaga kerja ahli ke dalam pasar tenaga kerja, hingga memberikan kewarganegaraan ganda pada pengungsi (Yafai, 2022). Dalam menanggapi masifnya arus pengungsi perang asal Ukraina, Jerman di bawah Scholz menunjukkan komitmennya dalam memenuhi hak asasi manusia dengan memberlakukan kebijakan yang akomodatif; di mana setiap warga negara Ukraina yang memiliki paspor biometrik dapat masuk dan

tinggal di wilayah Jerman selama 90 hari tanpa izin tinggal. Hal ini tentunya semakin mempercepat proses masuknya pengungsi asal Ukraina ke Jerman, ditambah lagi dengan berbagai posko perbantuan yang didirikan oleh sukarelawan Jerman. Per Januari 2023, tercatat sebanyak 1.055.323 pengungsi asal Ukraina di Jerman dari total 8 juta jiwa pengungsi Ukraina yang tersebar di seluruh Eropa (Statista, 2023).

Bagian ini akan berfokus untuk membahas manifestasi kebijakan progresif Olaf Scholz khususnya dalam bidang keimigrasian dalam menanggapi krisis pengungsi Ukraina tahun 2022. Dalam rangka memberikan perlindungan bagi para pengungsi asal Ukraina, Uni Eropa memberlakukan *Temporary Protection Directive* pada 4 Maret 2022. *Temporary Protection Directive* ini pertama kali diadopsi pada tahun 2001, dan diaktifasikan untuk pertama kalinya dalam menanggapi jumlah pengungsi Ukraina yang semakin banyak datang ke wilayah Eropa. Kebijakan ini menjadi perangkat legal bagi Uni Eropa untuk dapat membekukan standar prosedur suaka dan menggantikannya dengan prosedur keimigrasian yang lebih sederhana sehingga arus pengungsi yang sangat besar dapat diterima sesegera mungkin dan dengan demikian memberikan perlindungan bagi mereka yang membutuhkan (European Commission, 2022). Sebagai bentuk tindak lanjut Jerman terhadap *Temporary Protection Directive*, Jerman memangkas prosedur keimigrasiannya dalam rangka menanggapi arus masuk pengungsi Ukraina yang begitu masif. Para pengungsi Ukraina tidak memerlukan visa untuk masuk ke wilayah Jerman. Mereka dapat memasuki wilayah Jerman dengan naik kereta jarak jauh dari Polandia, Republik Ceko, ataupun Austria

secara gratis dengan menunjukkan identifikasi diri sebagai warga negara Ukraina. Adapun identifikasi diri yang diperlukan meliputi paspor (tidak wajib paspor biometrik), kartu identifikasi diri, dan akta lahir bagi yang tidak memiliki kartu identifikasi diri. Pasca kedatangan ini, para pengungsi Ukraina diizinkan tinggal di wilayah Jerman selama 90 hari, dan jika diperlukan untuk memperpanjang masa tinggal dapat mendaftarkan diri untuk mendapatkan status perlindungan sementara.

Dengan mendapatkan status perlindungan sementara, para pengungsi Ukraina dapat tinggal di wilayah Jerman selama 3 tahun (sebelum perpanjangan). Berdasarkan Pasal 24 dari *The Residence Act*, setelah mendapatkan status perlindungan sementara, para pengungsi Ukraina berhak mendapatkan bantuan sosial berupa tempat tinggal gratis dari pemerintah Jerman. Para pengungsi Ukraina juga berhak mendapatkan bantuan finansial *Bürgergeld* di mana bantuan ini setara dengan yang diberikan kepada pengangguran di Jerman yaitu sebesar €502 per bulannya. Bantuan keuangan ini juga akan diberikan bagi para pengungsi yang tinggal bersama keluarga, kerabat, ataupun hunian sewa. Apabila pengungsi Ukraina tinggal bersama keluarganya, maka jumlah bantuan keuangan yang diberikan sebesar €451 per bulan per orangnya. Anak-anak juga berhak mendapatkan bantuan keuangan sebesar €318 hingga €420 per anak setiap bulannya, sesuai dengan usia anak tersebut. Para pemilik status perlindungan sementara juga akan mendapatkan akses terhadap fasilitas kesehatan, pendidikan bagi anak-anak, dan kursus bahasa Jerman bagi orang dewasa; di mana semua ini dapat diakses secara gratis. Lebih dari itu *Bürgergeld*, atau disebut juga sebagai

Citizen's Benefits atau *Unemployment Benefits*, memiliki tujuan utama untuk membantu penerimanya untuk mendapatkan pekerjaan. Dalam implementasinya, banyak pusat-pusat ketenagakerjaan yang secara aktif membantu penerima *Bürgergeld* untuk mendapatkan pekerjaan ataupun pelatihan. Perlu digarisbawahi bahwa penerima *Bürgergeld* diwajibkan untuk secara aktif terlibat dalam proses rekrutmen pusat-pusat ketenagakerjaan setempat. Hal ini dikarenakan tujuan utama dari *Bürgergeld* adalah untuk membantu mereka yang tidak memiliki pendapatan atau memiliki pendapatan dalam jumlah kecil untuk tetap dapat berpartisipasi dalam kehidupan sosial budaya masyarakat sehari-hari. Dengan menyokong aspek-aspek kebutuhan dasar, masyarakat dapat lebih fokus untuk bekerja untuk mendapatkan penghasilan yang cukup untuk mengakomodasi kebutuhan sehari-hari. Sehingga, dalam jangka panjang kebutuhan akan bantuan langsung dari pemerintah dapat berkurang karena masyarakat sudah mampu menanggung hidupnya sendiri (BMAF, 2022).

Adapun *Bürgergeld* sendiri merupakan skema kesejahteraan sosial baru yang baru diberlakukan pada kabinet pemerintahan Olaf Scholz. Per 2023, skema kesejahteraan sosial yang akan diberikan pada penduduk berpenghasilan rendah, penduduk pengangguran, dan pemegang status perlindungan pengungsi, status perlindungan sementara, dan status perlindungan subsider adalah *Bürgergeld*. Pada kabinet-kabinet pemerintahan pendahulu Olaf Scholz, berbagai reformasi pada skema kesejahteraan sosial *Hartz* telah dilakukan; hingga di era kepemimpinan Merkel skema yang berlaku adalah *Hartz IV*. Dalam skema ini, para penerima bantuan akan diberikan uang untuk memenuhi kebutuhan harian

mendasar seperti tempat tinggal, air, makanan, dan asuransi kesehatan (DW, 2022). Para pengungsi asal Suriah yang datang pada gelombang masif pengungsi tahun 2015-2016 menjadi penerima utama dari skema Hartz IV. Data menunjukkan bahwa sebanyak 65% dari pengungsi Suriah yang menerima bantuan Hartz IV ternyata hanya mengandalkan bantuan sosial tersebut untuk bertahan hidup, atau dengan kata lain tidak terserap pada pasar ketenagakerjaan. Beberapa kritik terhadap inefektivitas skema bantuan sosial Hartz IV merujuk pada penggantian dengan skema bantuan sosial *Bürgergeld*. Adapun alasan perubahan tersebut salah satunya meliputi jumlah bantuan finansial yang dianggap tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar sehari-hari. Selain itu, skema Hartz IV juga memiliki peraturan yang ketat di mana penerima bantuan yang tidak berpartisipasi dalam program kerja yang ditawarkan akan mendapatkan sanksi yang ketat, sehingga ini banyak berdampak negatif terhadap penyerapan tenaga kerja. Skema Hartz IV juga tidak menyediakan akses edukasi maupun pelatihan keterampilan profesional yang sangat penting kaitannya dengan memperlengkapi para penerima bantuan untuk dapat berintegrasi dalam pasar ketenagakerjaan yang ada (DW, 2022).

Hal-hal inilah yang kemudian menjadi fokus dalam *Bürgergeld* sehingga tujuan pemberian bantuan ini dapat mendukung masyarakat untuk dapat fokus bekerja tanpa terbebani memikirkan kebutuhan sehari-hari; yaitu dengan cara meningkatkan nominal bantuan finansial standar yang diberikan dari €449 menjadi €503 per orang per bulannya, ditambah lagi dengan tunjangan yang diberikan pada anak-anak yang belum bekerja. Selain itu, skema *Bürgergeld* juga

mengelminasi sanksi bagi penerima bantuan yang menolak tawaran pekerjaan dalam 6 bulan pertama sejak menerima bantuan sosial tersebut. Sebagai gantinya, skema *Bürgergeld* berfokus pada pemberian pelatihan profesional dan juga edukasi tingkat tinggi untuk meningkatkan kualitas profesional para penerima bantuan; dan dengan demikian para pengungsi yang menerima bantuan ini dapat memiliki kesempatan yang lebih besar untuk terintegrasi dalam pasar ketenagakerjaan sesuai dengan kepakarannya masing-masing.

Para pengungsi asal Ukraina juga dapat mengajukan permohonan suaka untuk mendapatkan status perlindungan sementara maupun status perlindungan pengungsi disesuaikan dengan kebutuhan. Baik status perlindungan sementara maupun status pengungsi akan mendapatkan fasilitas bantuan yang serupa, hanya saja proses peninjauan permohonan perlindungan sebagai pengungsi akan memakan waktu lebih lama mengingat status pengungsi ini diakui secara internasional; sedangkan status perlindungan sementara diberikan oleh negara secara domestik saja. Sehingga wajar jika proses peninjauan permohonan status pengungsi memakan waktu yang lebih lama, karena sebagaimana telah dijelaskan pada subbab sebelumnya bahwa dalam mengelola dan mengendalikan jumlah pengungsi yang masuk, maka perlu ditinjau apakah pengungsi yang datang sudah memiliki berkas yang lengkap, catatan kriminal yang bersih, bukti bahwa mengalami persekusi (jika berasal dari negara yang dikategorikan sebagai negara aman), dan lain-lain.