

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Migran Turki di Jerman merupakan jumlah imigran terbesar. Hal ini didasari dengan mudahnya peraturan untuk pengajuan izin tempat tinggal, membuat migran Turki memilih untuk tetap tinggal di Jerman. Masuknya migran Turki ke Jerman berawal pasca perang dunia kedua sekitar tahun 1970an dimana saat itu Jerman telah mengalami kehancuran infrastruktur dan financial. Adanya kehancuran dan ketidakstabilan ekonomi Jerman pasca perang dunia kedua sehingga Jerman melakukan kerjasama bilateral terhadap Pemerintah Turki dan ditandai dengan disahkannya penandatanganan perjanjian bilateral antar kedua belah negara.¹ Penandatanganan perjanjian perekrutan tenaga kerja Jerman Barat-Turki, 30 Oktober 1961 tersebut membuktikan bahwa secara resmi Jerman telah membuka negaranya untuk para pekerja tamu yang berasal dari Turki untuk membantu membangun kembali negara Jerman dari kehancuran pasca perang dunia kedua. Mulanya, pekerja Turki harus mengalami rotasi kerja yaitu rotasi pegawai setiap dua tahun. Namun, karena pihak industri tidak mau mengeluarkan banyak biaya untuk pembiayaan rotasi kerja pegawai maka klausul rotasi pegawai dihapuskan dari perjanjian Jerman-Turki tahun 1961. Penelitian tahun 2005 menunjukkan, Turki merupakan komunitas imigran terbesar sebesar 1.76 juta yang

¹ Widyatmoko, Bondan, 2012. "50 Tahun Imigran Turki di Jerman".

masih berstatus warga negara Turki berada di Jerman sebagai tenaga kerja.² Dari peningkatan arus migrasi Jerman setiap tahunnya, kelompok migran terbanyak dan terbesar jumlahnya di Jerman adalah migran yang berasal dari Turki. Angka arus imigrasi perkapita di Jerman pada tahun 1980-an dengan adanya kelompok pendatang tersebut bahkan jauh lebih tinggi daripada angka di negara-negara imigrasi klasik seperti Amerika Serikat, Kanada atau Australia. Beberapa data penelitian menunjukkan, lebih dari 15 juta orang dengan berlatar belakang sebagai migran bersuaka di Jerman. Menurut definisi Badan Statistik Federal, imigran Turki merupakan kelompok imigran yang paling banyak di Jerman. Menurut data yang diperoleh, Jerman memiliki hampir empat juta jiwa populasi Muslim dan 2,5 juta dari jumlah populasi Muslim tersebut merupakan imigran keturunan Turki.

Proses integrasi sosial para imigran ke dalam kehidupan sosial masyarakat “etnis Jerman” menjadi sesuatu yang semakin sulit. Perbedaan etnis, ras, suku, bahasa, dan agama antara imigran dengan masyarakat pribumi Jerman merupakan masalah yang selalu menjadi fokus bagi pemerintah Jerman hingga saat ini. Persoalannya, Jerman menghadapi tantangan ganda, yakni depopulasi dan lanjut usia yang membawa konsekuensi pada keberlanjutan finansial sistem jaminan sosial. Angka fertilitas rata-rata hanya 1,38 per pasangan di kalangan warga asli Jerman, sementara di kalangan imigran Turki 2,4. Penduduk asli Jerman akan berkurang separuh dalam enam generasi, sementara jumlah migran muslim akan meningkat lebih dari empat kali. Hubungan yang tidak harmonis diantara para imigran Turki dan sipil Jerman, rasa acuh masyarakat Jerman terhadap para migran ini sebenarnya merupakan sebuah dampak atau rasa trauma xenophobia

² IOM (2008). Stock of Turkish nationals abroad, 2005.

(perasaan takut terhadap budaya luar) sejak dahulu dan bejalan hingga saat ini. Anehnya, xenophobia masyarakat sipil Jerman hanya berlaku pada migran yang berasal dari Turki saja. Sikap inilah menimbulkan rasa diskriminasi yang dirasakan oleh para migran yang berasal dari Turki sehingga sampai saat ini hubungan antar keduanya masih kurang baik.

Banyaknya migran asal Turki di Jerman menyebabkan adanya jarak antara penduduk sipil dengan para Migran. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya agama yang merupakan salah satu poin penting dalam hidup toleransi bermasyarakat menjadi salah satu penyebabnya. Latar belakang agama dari warga migran Turki yang mayoritas adalah muslim dan masyarakat sipil Jerman dengan latar belakang agama Kristian menjadikan sulitnya kedua sisi masyarakat negara ini berbaur. Kebiasaan seperti menyembelih hewan ternak setiap tahunnya, sholat, dan ibadah muslim lainnya menjadikan keanehan sendiri bagi masyarakat sipil dalam memandang masyarakat Turki. Kebiasaan, adat, serta ibadah muslim dianggap menjadi suatu ancaman bagi masyarakat sipil Jerman. Perbedaan kebiasaan tentu saja akan menimbulkan problematika.

Adapun bahasa yang digunakan oleh kedua negara ini. Seperti yang diketahui bahasa merupakan alat komunikasi yang paling baik dan mudah terutama dalam berinteraksi dalam masyarakat. Bahasa Turki dan bahasa Jerman merupakan dua bahasa yang jauh berbeda. Dalam berinteraksi dengan warga sipil Jerma sehari-hari kebanyakan migran Turki di Jerman menggunakan bahasa sendiri. Hal ini didasari bahwa pedatang Turki yang berada di Jerman berlatar belakang pendidikan rendah dan sebagian besar migran merupakan hasil dari

reunifikasi keluarga sebelumnya yang tinggal di Jerman jika dibandingkan dengan migran yang datang dengan latar belakang pendidikan tinggi dan dengan bekal bahasa Jerman. Biasanya migran Turki yang datang dengan latar belakang pendidikan yang tinggi merupakan tenaga kerja ahli atau terampil atau dengan tujuan pendidikan. Perbedaan bahasa tentunya akan menyebabkan sulitnya komunikasi. Ditambah lagi masyarakat Turki yang tinggal secara berkoloni sesuai dengan rasnya menjadikan kurangnya kontak sosial dengan masyarakat sipil.

Masyarakat Turki kebanyakan yang sulit berintegrasi dengan kultur Jerman kemudian membentuk kelompok-kelompok, forum, dan organisasi. Begitu juga masyarakat sipil yang anti-migran, anti-Muslim, membuat kubu atau kelompok sendiri juga. Hal ini menyebabkan kesenjangan dan jarak yang lebih jauh antara migran Turki dengan sipil. Tak heran banyaknya evolusi kebijakan terkait keimigrasian terus terjadi sejak masuknya migran ke Jerman tahun 1945 hingga saat ini. Konsen pemerintah pada permasalahan migran menjadi salah satu yang paling fokus. Demi membentuk negara yang harmonis dibutuhkan kerjasama antara pemerintahan, sipil, dan pepadatang. Sehingga perlunya asimilasi dan integrasi dalam masyarakat dalam pencapaian kehidupan antar masyarakat yang harmonis.

Angela Merkel merupakan konselir perempuan pertama dalam sejarah pemerintahan di Jerman. Dalam masa jabatannya merkel melihat bahwa kesenjangan sosial antara masyarakat sipil Jerman dengan migran dinegaranya merupakan hal yang tidak wajar dan tidak sebagaimana mestinya seperti terjadi dinegara-negara lain antara sipil dan migran. Migran merupakan ornament penting juga dalam pembangunan negara Jerman, sehingga merkel dalam masa jabatannya

antara tahun 2005 – 2010 membuat banyak upaya penting dan kebijakan penting guna menselaraskan perbedaan dan menangani permasalahan migran di Jerman. Kebijakan – kebijakan Merkel merupakan kebijakan integrasi, dan Merkel meyakini bahwa dengan diberlakukannya kebijakan integrasi akan dapat membatasi, mengurangi, dan menangani keresahan yang dirasakan oleh sipil dan asing. Integrasi yang dimaksudkan Merkel adalah pandangan Merkel sebagai solusi dalam menangani masalah terkait migran migran. Tak lama setelah beliau menjabat sebagai kanselir Jerman pada tahun 2005, agenda pertemuan khusus mengenai migran kemudian diadakan. Salah satu dari agenda tersebut adalah untuk pencapaian apa yang disebut sebagai NIP “National Integration Plan”. Pentingnya meluncurkan NIP merupakan janji Merkel untuk Jerman khususnya untuk para migran dan warga asing yang tinggal di Jerman. Hal ini diadopsi dari bagian Program Den Haag 2004 tentang Penguatan Area Kebebasan, Keamanan dan Keadilan³. Negara Anggota Uni Eropa sepakat untuk berbagi praktek-praktek terbaik untuk integrasi dan untuk menggabungkan CBPs (Common Basic Principles) ke dalam bagian dari kebijakan nasional. Menurut Merkel Integrasi merupakan bagian untuk menghormati nilai-nilai dasar dari Uni Eropa seperti yang terlihat Dasar Prinsip Umum Kebijakan Integrasi Imigran di Uni Eropa. Adapun alasan Merkel dalam integrasi adalah pengenalan budaya wajib sebagai pengetahuan dasar masyarakat seperti bahasa, sejarah, dan lembaga sangat diperlukan untuk integrasi yang merupakan bagian dari upaya pendidikan sangat penting. Pendidikan adalah fokus utama dari NIP. Seperti sebelumnya, Jerman belum melembagakan reformasi kebijakan yang komprehensif untuk

³ Council of the European Union (2004). “Presidency Conclusions.” <http://www.eu2004.nl/>

memperbaiki kekurangan dalam sistem pendidikan yang berkenaan untuk pemuda imigran atau orang-orang dengan latar belakang imigran. Secara historis, fokus Jerman dalam hal ini buruk dibandingkan dengan seluruh negara Eropa dalam menyediakan pendidikan untuk imigran, atau keturunan imigran. Adapun menurut merkel perlunya akses untuk imigran ke lembaga, seperti barang dan jasa publik secara adil dengan warga negara nasional dan dengan cara yang tidak diskriminatif. Hal ini berkaitan untuk kelancaran integrasi sebagai mekanisme fundamental untuk integrasi dimana kemudian akan sering terjadi interaksi antara imigran dan warga sipil.

Merkel juga menganggap perlu adanya toleransi antara warga Jerman sebagai warga penerima dengan warga migran sehingga perlu adanya jaminan praktek budaya dan agama yang beragam. Hal ini sebagai salah satu contoh dimana mengingatkan merkel pada peristiwa 2003 "kasus jilbab," dimana pengadilan penggunaan jilbab diperbolehkan hanya bagi guru perempuan untuk saat mengajar. Sayangnya, pendapat pengadilan hanya berpengaruh secara marjinal dalam menjamin kebebasan beragama, sejak struktur federal Jerman memberikan kebijakan pendidikan kepada pemerintah negara bagian, banyak negara memberlakukan kebijakan lokal melarang guru-guru mereka mengenakan jilbab meskipun pendapat pengadilan, sehingga bagi merkel hal ini juga menjadi bagian dari tugas pemerintah dari negara mengelola kebijakan mengenai keagamaan. Partisipasi imigran dalam proses demokrasi dan dalam perumusan kebijakan dan langkah-langkah integrasi juga penting dalam mendukung integrasi mereka. Menurut merkel adanya kombinasi dan partisipasi baik dari sipil, migran, dan pemerintah akan memaksimalkan terlaksananya NIP seperti yang dijanjikan.

Dengan bekerjasama baik dengan sipil melalui organisasi dan asosiasinya, begitu juga dengan migran, akan membantu pemerintah dalam terus mengembangkan kebijakan yang lebih baik lagi karena bersumber langsung dari aspirasi sasaran kebijakan. Merkel juga menyebutkan bahwa, dalam skema integrasi nasional kita wujudkan apa yang bisa dimanfaatkan kelompok masyarakat dalam integrasi”.⁴ Hal ini cukup membuktikan bahwa Merkel sangat konsen terhadap permasalahan terkait migran di Jerman.

⁴ <http://www.dw.com/id/imigran-pertanyakan-uu-keimigrasian-baru-di-jerman/a-2972080>

B. RUMUSAN MASALAH

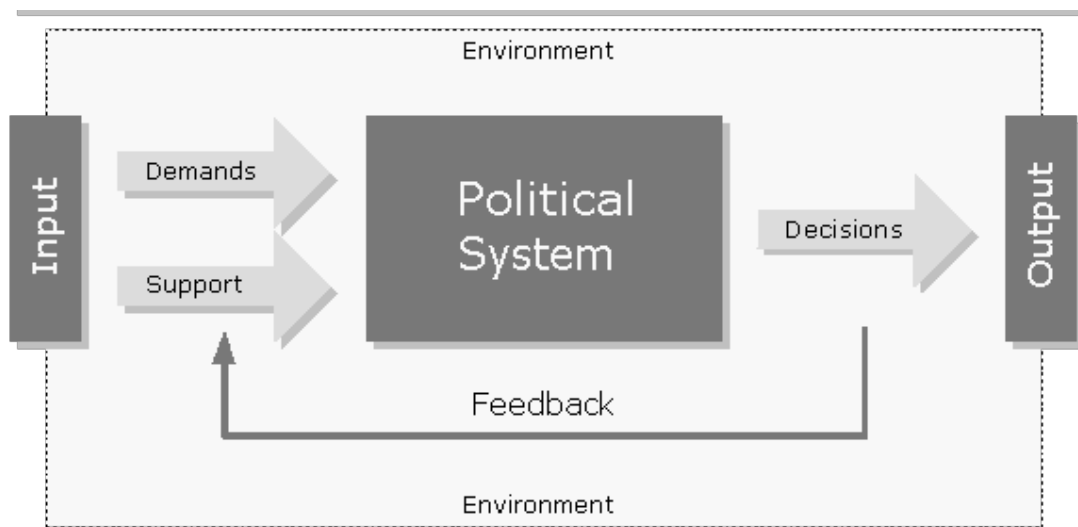
Bagaimana upaya pemerintah Jerman di bawah kepemimpinan Kanselir Angela Merkel dalam menangani masalah migran Turki di Jerman?

C. LANDASAN TEORI

Konsep dan teori yang akan digunakan untuk memaparkan kebijakan Merkel atas masalah migrasi Turki di Jerman adalah Teori Kebijakan Publik yang merupakan sebagai berikut:

Teori Kebijakan Publik

Gambar 1.C Alur Teori Kebijakan Publik David Easton



http://www.dadalos.org/politik_int/politik/systemtheorie.htm

David Easton menerangkan, “Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”. Kebijakan public merupakan pengalokasian nilai-nilai secara sah atau paksa kepada seluruh masyarakat. Kebijakan publik

yang disimpulkan Easton yaitu alokasi nilai yang otoritatif oleh seluruh masyarakat.⁵ Namun, dalam penerapan kebijakan ini hanya pemerintah sajalah yang bertindak secara otoritatif pada seluruh masyarakat, dan semuanya yang diputuskan oleh pemerintah baik yang untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari nilai-nilai tersebut.⁶ Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk dalam “authorities in a political system” yaitu para pemilik wewenang dalam sistem politik yang selalu terlibat dalam berbagai urusan sistem politik dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dalam waktu tertentu. Pengambilan keputusan oleh pemegang wewenang berasal dari fenomena yang sudah ada dan di kembalikan lagi kepada masyarakat, sehingga dalam melihat keefektifan keputusan yang diterapkan dinilai lagi oleh lingkungan elemen sasaran kebijakan tempat ditetapkannya kebijakan tersebut.

Konsep Multikulturalisme

Untuk membantu menganalisa kebijakan integrasi yang dibuat oleh pemerintahan masa Angela Merkel, penulis dibantu dengan menggunakan teori dari Horace Kallenmeru yaitu teori multikultur. Horace Kallenmeru merupakan seorang pencetus atas politik multicultural. Dalam tulisannya beliau menyebutkan bahwa, Budaya disebut pluralisme budaya (cultural pluralism) jika budaya suatu bangsa memiliki banyak segi dan nilai-nilai, Pluralisme budaya didefinisikan oleh Horace

⁵ Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc

⁶ file:///Users/macbook/Downloads/Dedy%20Azhar%20-%20Public%20Policy.pdf

Kallen sebagai “menghargai berbagai tingkat perbedaaan dalam batas-batas persatuan nasional”.⁷

D. HIPOTESA

Pemerintah Jerman di bawah Kanselir Angela Merkel memberlakukan kebijakan migrasi dengan mengadopsi permasalahan migran Turki di Jerman dari pengimplementasian kebijakan sebelumnya untuk menekan dan menyaring masuknya migran baru, dan mengontrol migran khususnya migran yang ada di dalam negeri dengan menjalankan upaya-upaya intergrasi.

E. METODOLOGI PENELITIAN

a. Unit Analisa

Melihat dari objek penelitian yang di analisa oleh penulis, maka Unit Analisa dari penelitian ini berupa dinamika politik Jerman yang di pengaruhi oleh kegiatan migrasi imigran Turki

b. Jenis Penelitian dan Jenis Data

Penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif (deskriptif), dengan tujuan untuk membuat deskripsi, penjelasan dan gambaran secara sistematis dan akurat terkait fakta, sifat dan hubungan antara fenomena yang dianalisa. Sedangkan, data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data

⁷ Putri Meiseri , 2012. Makalah EORI PENDIDIKAN MULTIKULTURAL.
<https://putrimayseri.wordpress.com/2012/11/30/4/>

sekunder atau data yang tersusun dalam bentuk tidak langsung. Seperti halnya dokumen ataupun literatur yang relevan terkait dengan rumusan masalah yang diteliti.

c. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu melalui studi kepustakaan yang sumbernya berasal dari berbagai literatur yang berhubungan dengan penelitian, berupa buku, jurnal ilmiah, surat kabar, laporan media, serta artikel-artikel yang terkait dengan objek penelitian yang sedang diteliti.

d. Cara Analisis

Cara analisis untuk menganalisa penelitian ini, penulis melihat dari sisi tujuan penelitian yang bersifat eksplanatif (menjelaskan) dimana mengaitkan hubungan objek penelitian dilihat dari pendekatan sejarah berdasarkan kesinambungan waktu dari masa lalu hingga masa sekarang.

F. BATASAN PENELITIAN

Batasan penelitian dalam sebuah penelitian sangat diperlukan sebagai langkah untuk menghindari luasnya pembahasan atas objek yang diteliti. Hal ini dimaksudkan agar objek penelitian lebih jelas dan spesifik.

Dalam penelitian ini penulis akan membatasi kajian pada persoalan migran Turki di Jerman, khususnya pada masa pemerintahan Angela Merkel dengan batasan tahun penelitian 2005 hingga tahun 2010.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Bab I pada penulisan skripsi ini merupakan pendahuluan yang terdiri dari : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Landasan Teoritis, Hipotesa, Metode Penelitian, Batasan Penelitian dan Sistematika Penulisan. Pada Bab II akan memaparkan tentang evolusi migrasi dan integrasi di Jerman pada tahun sebelum Merkel. Sedangkan dalam Bab III akan memaparkan tentang migran Turki serta permasalahannya di Jerman. Di dalam Bab IV pada penelitian ini akan memaparkan upaya dan kebijakan Merkel dalam menangani masalah migran Turki di Jerman serta program integrasi. Dan dalam Bab V sebagai bab terakhir yang merupakan bab penutup / kesimpulan, berisi ringkasan secara keseluruhan tentang tulisan yang dijabarkan pada bab-bab sebelumnya.

