



## **Kepatuhan Pemerintah Jerman terhadap ICERD dalam Upaya Pemberantasan Diskriminasi Rasial di Jerman**

**Giorgio Alfari Hendri**

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](mailto:fisip.undip.ac.id)

### **ABSTRACT**

*This research aims to explain Germany's compliance with the ICERD in its efforts to eradicate racial discrimination in Germany. Racial discrimination is one of the problems that has ingrained in Germany. An increase in immigration flows in the past few decades has led Germany to a fear of an increase in racial discrimination activities in Germany. This prompted the Federal Government of Germany to take efforts in eliminating racial discrimination through the ICERD where these efforts have been regulated in the indicators that are listed in the ICERD. This research uses compliance theory in analysing Germany's compliance with the ICERD. This research tries to explain the relevance of ICERD in Germany's efforts to eradicate racial discrimination. This research also tries to explain the efforts of the Federal Government of Germany in complying with the ICERD and its compliance level. At the end of this paper, the author presents the results of this research which reveals that ICERD is still relevant in the fight against racial discrimination in Germany. Moreover, this study also reveals the Federal Government of Germany's treaty-induced compliance with the ICERD.*

**Keywords:** *Germany, ICERD, compliance, racial discrimination, discrimination eradication*

### **PENDAHULUAN**

Jerman pada masa kepemimpinan Adolf Hitler dikenal sebagai negara yang memiliki tingkat eksklusivitas dan diskriminasi rasial yang sangat tinggi. Berbagai kebijakan yang bersifat rasial dan diskriminatif muncul tidak lama setelah Hitler menjabat sebagai kanselir Jerman pada tahun 1933. Kebijakan rasial tersebut dimulai dengan dibentuknya kebijakan sterilisasi paksa terhadap orang yang dianggap inferior seperti kaum Gipsi, Roma, Sinti, dan penyandang disabilitas. Selain itu, terdapat pula banyak kebijakan-kebijakan rasial lainnya seperti kebijakan boikot terhadap segala bentuk bisnis yang dimiliki masyarakat Yahudi di Jerman, penghancuran sinagoga-sinagoga Yahudi pada tahun 1928, dan pembentukan Undang-Undang Nuremberg pada tahun 1935 yang melarang warga negara Jerman untuk menikah atau memiliki hubungan seksual dengan warga Jerman yang bukan ras Arya. Kebijakan rasial Pemerintah Jerman di rezim Adolf Hitler mencapai puncaknya pada tahun 1941 hingga 1945 di mana Pemerintah Jerman melakukan genosida terhadap kaum Yahudi di Eropa. Tragedi yang menewaskan sekitar enam juta warga Yahudi Eropa tersebut dikenal sebagai tragedi *Holocaust* (Biesold, 1999).

Namun, keadaan Jerman pada saat ini sangat berbeda dengan keadaan Jerman di rezim Hitler. Saat ini Jerman menjadi salah satu negara anggota Uni Eropa dengan demografi penduduk yang paling bervariasi. Pada tahun 2011, dari keseluruhan warga Jerman yang berjumlah 80 juta, tercatat 2.7 juta warga negara Jerman berlatar belakang Turki, 2.1 juta warga negara dengan latar belakang Polandia, 1.3 juta warga negara dengan latar belakang Rusia, 706 ribu warga negara dengan latar belakang Suriah, dan 8.2 juta warga negara dengan berbagai latar belakang lainnya yang menjadi warga negara Jerman (Federal Statistical Office and the Statistical Offices of the Lander, 2011). Selain dipenuhi oleh warga negara dengan latar belakang imigran, Jerman juga merupakan negara dengan tingkat penerimaan imigran, pengungsi, dan pencari suaka tertinggi di Eropa di mana para imigran, pengungsi, dan pencari suaka yang masuk dan menetap di Jerman tersebut memiliki latar belakang dan kewarganegaraan yang bervariasi (www-genesis.destatis.de, 2019).

**Tabel 1.** Persentase Masyarakat dengan Persepsi Positif terkait Imigran dan Kaum Minoritas di Eropa

No.	Negara	Persentase Masyarakat
1	Jerman	66%
2	Inggris	52%
3	Spanyol	47%
4	Perancis	45%
5	Polandia	24%
6	Yunani	19%
7	Portugal	51%
8	Italia	19%

*Sumber: (McCarthy, 2015).*

Tabel 1 di atas menunjukkan adanya perubahan persepsi masyarakat Eropa terhadap kaum minoritas dan imigran. Hal tersebut menunjukkan adanya perubahan terkait tingkat diskriminasi rasial di Jerman. Selain menunjukkan Jerman sebagai negara dengan persentase masyarakat berpersepsi positif terhadap imigran dan kaum minoritas tertinggi di Eropa, tabel tersebut juga menunjukkan adanya perubahan yang signifikan dalam hal diskriminasi rasial di Jerman. Jerman yang pada rezim Hitler dan Nazi dianggap sebagai salah satu negara dengan tingkat eksklusivitas dan diskriminasi rasial paling tinggi di Eropa kini menjadi salah satu negara dengan tingkat penerimaan imigran dan kaum minoritas tertinggi di Eropa.

Penelitian ini bermaksud untuk memberikan pemahaman mengenai kepatuhan Pemerintah Jerman terhadap ICERD dalam upaya pemberantasan diskriminasi rasial di Jerman. Penelitian ini juga bermaksud untuk menjelaskan relevansi ICERD dalam upaya pemberantasan diskriminasi rasial di Jerman. Penelitian ini menggunakan teori kepatuhan di mana teori tersebut digunakan untuk menjelaskan penyesuaian antara tingkah laku aktor dan aturan yang telah diatur dalam suatu rezim. Kepatuhan sendiri dapat diartikan sebagai kemampuan suatu negara untuk mengontrol atau menyesuaikan tindakannya dalam mematuhi kesepakatan dalam sebuah rezim internasional internasional (Fisher, 1981; Chayes & Chayes, 1993; Mitchell, 1996). Dalam mengukur suatu kepatuhan, implemmentasi dan efektivitas seringkali digunakan sebagai salah satu indikator yang paling sering digunakan dalam melihat keberhasilan dan kepatuhan negara dalam suatu rezim (Keohane, 1993; Young, 1994). Mitchell (2007) menyimpulkan bahwa terdapat tiga potensi indikator efektivitas yaitu hasil, akibat dan dampak (*outputs, outcomes and*

*impacts*) di mana ketiga indikator tersebut memiliki suatu kesinambungan. *Outputs* didefinisikan sebagai regulasi atau kebijakan yang diadopsi oleh negara untuk mengimplementasikan suatu rezim dan mengkonstitusikan hukum internasional sebagai hukum nasional. *Outcomes* didefinisikan sebagai perubahan perilaku suatu aktor negara atau aktor sub-negara yang diakibatkan adanya suatu rezim. Sementara itu, *impacts* didefinisikan sebagai perubahan kualitas yang diakibatkan oleh adanya suatu rezim.

Tipe penelitian yang digunakan dalam mengkaji permasalahan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan tipe penelitian kualitatif di mana tipe penelitian kualitatif ini disajikan dengan reduksi, penyajian data, dan verifikasi data dengan menggunakan beberapa data primer yang berasal dari dokumen resmi negara dan data sekunder yang berasal dari studi literatur. Adapun studi literatur merupakan suatu teknik pengumpulan data yang berasal dari buku, jurnal, artikel, laporan, dan laman internet yang terverifikasi.

## **PEMBAHASAN**

Perlindungan terhadap seluruh masyarakat Jerman dari tindakan diskriminasi rasial merupakan salah satu hal yang dianggap sangat penting untuk dilakukan oleh Pemerintah Jerman (Republik Federal Jerman, 2013). Kebijakan Pemerintah Jerman Barat untuk meratifikasi ICERD pada tahun 1969 tidak terlepas dari adanya sejarah tindakan kekerasan struktural dan masif yang dilatarbelakangi oleh motif rasial yang dilakukan oleh Pemerintah Jerman di wilayah Eropa dan beberapa wilayah di Afrika pada tahun 1900 hingga 1945. Selain terdapat keinginan untuk mencegah adanya kekerasan struktural terkait diskriminasi rasial yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warganya, Pemerintah Jerman juga melihat adanya persistensi terhadap tren anti-Semitik di kalangan masyarakat Jerman Barat pada tahun 1946 hingga 1952. Diperkirakan satu per tiga dari populasi Jerman Barat masih menunjukkan perilaku anti-Semit yang kuat di mana sebagian populasi lainnya masih menunjukkan tendensi anti-Semit (Radvan & Troschke, 2012).

Sementara itu di Jerman Timur, rasisme digambarkan sebagai sebuah hal yang tidak akan terjadi di dalam sistem sosialis yang diterapkan oleh Pemerintah Jerman Timur. Pemerintah Jerman Timur membentuk berbagai propaganda yang menggambarkan adanya kesetaraan dan persaudaraan di antara masyarakat Jerman Timur. Namun kenyataannya ditemukan berbagai tindakan-tindakan diskriminatif yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat Jerman Timur terhadap orang-orang yang dianggap sebagai orang asing. Adapun orang-orang asing tersebut antara lain berasal dari etnis Roma, Yahudi, dan kaum-kaum lainnya yang berkulit hitam. Berbagai tindakan diskriminatif tersebut masih banyak ditemukan di wilayah Jerman Timur hingga pada akhir tahun 1960-an (Radvan & Troschke, 2012).

Urgensi akan pemberantasan diskriminasi rasial mulai dirasakan Pemerintah Jerman Timur pada akhir tahun 1960-an menyusul adanya kekurangan tenaga kerja di wilayah Jerman Timur. Banyaknya tindakan diskriminasi rasial di wilayah Jerman Timur telah membuat banyak penduduk bermigrasi ke Jerman Barat dan negara-negara Eropa lainnya. Akibatnya, Pemerintah Jerman Timur menghadapi krisis buruh dan pekerja di tengah program pemerintah untuk meningkatkan produktivitas sektor industri di wilayah Jerman Timur. Pemerintah Jerman Timur kemudian melihat adanya kekurangan tenaga kerja sebagai suatu hambatan besar bagi peningkatan produktivitas di sektor industri Jerman Timur yang tentunya akan berpengaruh terhadap perekonomian Jerman Timur. Pemerintah Jerman Timur pada akhirnya meratifikasi ICERD pada tahun 1973. Adapun adanya kekurangan tenaga kerja juga menjadi salah satu faktor pendukung yang membuat Pemerintah Jerman Barat melakukan ratifikasi ICERD pada tahun 1969 (Radvan & Troschke, 2012). Meningkatnya paham dan tren Neo-Nazi di Jerman juga menjadi ancaman terhadap upaya pemberantasan diskriminasi rasial di Jerman. Peningkatan

populasi masyarakat berpaham “ekstrem kanan” telah memunculkan ketakutan kembali akan munculnya berbagai tindakan diskriminasi rasial.

Ancaman terkait diskriminasi rasial tidak seketika menghilang setelah diratifikasinya ICERD oleh Pemerintah Jerman Barat pada tahun 1969 dan Jerman Timur pada tahun 1973. Hal tersebut dibuktikan melalui munculnya kembali insiden perusakan sinagoga-sinagoga Yahudi pada tahun 1981, munculnya slogan “*Germans first*” atau “*I am proud to be a German*” pada tahun 1990-an, dan terbitnya buku-buku yang menyudutkan kaum minoritas di Jerman (Radvan & Troschke, 2012). Berbagai insiden diskriminasi rasial lainnya juga banyak terjadi dan ditemukan di wilayah Jerman pada tahun 1990-an seperti kerusuhan-kerusuhan yang dilatarbelakangi motif rasial di beberapa kota di Jerman seperti Hoyersweda, Rostock, Mölln dan Solingen (Finzsch, 1997). Berbagai insiden tersebut telah membuat para imigran dan kaum etnis minoritas yang tinggal dan berada di wilayah Jerman Barat dan Jerman Timur menjadi entitas yang sangat rentan menjadi korban penyerangan dan persekusi yang dimotivasi oleh alasan rasial. Hingga tahun 1989, setidaknya terdapat 4.8 juta imigran yang tinggal di Jerman Barat di mana populasi tersebut membentuk 7.7 persen dari populasi keseluruhan di Jerman Barat. Sedangkan di Jerman Timur, terdapat setidaknya 191,000 imigran yang membentuk 1.1 persen dari populasi keseluruhan Jerman Timur (Kurthen & Minkenberg, 1995; Radvan & Troschke, 2012).

Eksistensi ancaman terhadap tindakan diskriminasi rasial ternyata masih ada pasca-unifikasi Jerman. Ancaman tersebut meningkat secara signifikan pasca-terpilihnya Angela Merkel sebagai Kanselir Jerman pada tahun 2005. Di bawah kepemimpinan Merkel, Jerman telah “mengiklankan” negaranya sebagai negara yang ramah terhadap imigrasi untuk menarik pekerja asing yang memiliki kualifikasi dan berkualitas tinggi.

**Tabel 2.** Jumlah Imigrasi Asing di Jerman (2005-2014)

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Imigrasi</b>	<b>Peningkatan</b>
2005	579,301	-
2006	558,467	- 3%
2007	574,752	2.9%
2008	573,815	0%
2009	606,314	5.7%
2010	683,530	12.7%
2011	841,695	23.1%
2012	965,908	14.7%
2013	1,108,068	14.7%
2014	1,342,529	21.2%

*Sumber: (Federal Office for Migration and Refugees, 2014), diolah oleh penulis.*

Tabel 2 di atas menunjukkan peningkatan imigrasi yang cukup signifikan di masa pemerintahan Angela Merkel. Kebijakan Pemerintah Jerman yang membuka arus imigrasi ke wilayah Jerman telah menyebabkan peningkatan jumlah imigrasi yang signifikan dalam satu dekade terakhir. Hal tersebut tentunya menjadi ancaman bagi upaya Pemerintah Jerman dalam melakukan pemberantasan terhadap diskriminasi rasial. Adanya peningkatan imigran di wilayah Jerman dapat membuka dan meningkatkan peluang bagi adanya tindakan diskriminasi terhadap kaum imigran yang berasal dari berbagai latar belakang. Meningkatnya tren Neo-Nazi di Jerman dan masuknya jutaan imigran ke Jerman dalam tiga dekade terakhir telah membuat ancaman terhadap adanya diskriminasi rasial di Jerman menjadi semakin tinggi. Ancaman tersebut menyebabkan adanya kekhawatiran

Pemerintah Jerman terhadap peningkatan serangan atau tindakan kriminal yang dilatarbelakangi oleh motif rasial.

## PEMBAHASAN

Dalam melaksanakan kepatuhannya terhadap ICERD, Pemerintah Jerman telah berupaya melakukan upaya pemberantasan diskriminasi rasial. Berbagai kebijakan, regulasi, dan program telah dibentuk oleh Pemerintah Jerman dalam melakukan upaya pemberantasan diskriminasi rasial di Jerman. Dalam menganalisa kepatuhan Pemerintah Jerman terhadap ICERD, implementasi dan efektivitas yang digambarkan melalui indikator *outputs*, *outcomes*, dan *impacts* menjadi tolak ukur yang sangat penting untuk mengetahui tingkat kepatuhan suatu aktor negara terhadap sebuah rezim.

**Tabel 3.** Daftar Pembentukan dan Amandemen Undang-Undang terkait Pemberantasan Diskriminasi Rasial di Jerman (1992-2018)

Jenis	Undang-Undang
Undang-Undang Baru	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 81(e) Undang-Undang tentang Pengawasan Asuransi, 1994</li> <li>2. Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Sosial tentang Ketenagakerjaan, 1997</li> <li>3. Undang-Undang tentang Kewarganegaraan, 2000</li> <li>4. Undang-Undang tentang Keimigrasian, 2005</li> <li>5. Pasal 1, 2 dan 19 Undang-Undang tentang Kesetaraan, 2006</li> <li>6. Pasal 7-9, 16, 17, dan 19 Undang-Undang tentang Residensi, 2008</li> </ol>
Amandemen Undang-Undang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 6 ayat (3) pada Undang-Undang Pemilihan Umum Jerman, 1994</li> <li>2. Pasal 1 ayat (4), (5), (6), dan pasal 10b Undang-Undang tentang Kompensasi Korban, 1993</li> <li>3. Pasal 130 dan 168 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Jerman, 1998</li> </ol>

*Sumber: (Republik Federal Jerman, 1993, 1996, 2000, 2013), diolah oleh penulis.*

Tabel 3 di atas menunjukkan *outputs* yang dihasilkan oleh Pemerintah Jerman dalam menunjukkan kepatuhannya terhadap ICERD. Pelaksanaan indikator-indikator yang dilakukan oleh Pemerintah Jerman di tingkat nasional dilakukan melalui adanya internalisasi aturan-aturan baru di dalam undang-undang dan dilegislasikannya undang-undang baru yang mendukung nilai-nilai anti-diskriminasi di Jerman. Dalam memastikan perlindungan terhadap kaum minoritas, Pemerintah Jerman melegislasikan Undang-Undang tentang Penindasan Tindakan Kriminal yang mengkriminalisasikan individu-individu yang menyampaikan atau menunjukkan dukungannya terhadap segala tindakan genosida yang dilakukan oleh rezim Partai Nazi. Selain itu, perlindungan terhadap sejarah etnis minoritas di Jerman ditunjukkan dengan adanya amandemen terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Jerman pada tahun 1998 di mana pasal 168 pada amandemen tersebut mendefinisikan segala tindakan perusakan terhadap monumen-monumen peringatan korban rezim Partai Nazi sebagai tindakan kriminal yang dapat dipidana.

Dalam hal landasan hukum terhadap integrasi imigran asing ke dalam masyarakat lokal di Jerman, Pemerintah Jerman telah membentuk buku ketiga Kitab Undang-Undang Sosial tentang Ketenagakerjaan pada tahun 1997 dan melegislasikan Undang-Undang tentang Keimigrasian pada tahun 2005. Undang-undang yang telah dilegislasikan dan diamandemen tersebut mempermudah imigran dan pekerja asing untuk menetap, tinggal,

beradaptasi, dan bekerja di Jerman. Undang-undang tersebut juga memberikan kemudahan bagi imigran asing, pengungsi dan keluarganya untuk memperoleh kewarganegaraan Jerman. *Outputs* yang menjadi perhatian khusus dalam upaya Pemerintah Jerman menunjukkan kepatuhannya terhadap ICERD adalah Undang-Undang tentang Kesetaraan. Undang-undang yang dilegislasikan pada tahun 2006 tersebut menjadi landasan hukum bagi kebijakan-kebijakan pelaksanaan dan teknis lainnya yang berada di tingkat provinsi dan kota di Jerman serta menjadi landasan bagi pembentukan institusi yang menangani tindakan diskriminasi di Jerman seperti Badan Anti-Diskriminasi Federal (FADA).

Dalam hal *outcomes*, Pemerintah Jerman telah menunjukkan berbagai upaya-upayanya dalam memastikan adanya perbaikan keadaan terhadap permasalahan diskriminasi rasial di Jerman. Hal tersebut ditunjukkan melalui adanya pelatihan-pelatihan khusus kepada petugas kepolisian, pegawai kejaksaan, dan pegawai pengadilan untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan para oknum penegak hukum dalam hal penanganan terhadap kasus-kasus bermotif rasial. Selain itu, *outcomes* yang dihasilkan juga dapat terlihat dari adanya perubahan sikap yang dilakukan oleh Pemerintah Jerman pasca dilegislasikannya Undang-Undang tentang Kewarganegaraan pada tanggal 1 Januari 2000. Perubahan sikap itu ditunjukkan melalui berbagai kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Jerman. Pada bulan Maret 2000, Kanselir Jerman Gerhard Schröder menginisiasi *Green Card Initiative* yang bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi pekerja asing yang memiliki kemampuan di bidang teknologi informasi untuk tinggal dan menetap di Jerman selama lima tahun. Kebijakan yang berlaku pada tanggal 1 Agustus 2000 tersebut berujung pada perubahan paradigma dalam kebijakan imigrasi di Jerman di mana terjadi perubahan konsepsi dari “Jerman bukan negara imigrasi” menjadi “Jerman membutuhkan imigrasi” (Meier-Braun, 2002).

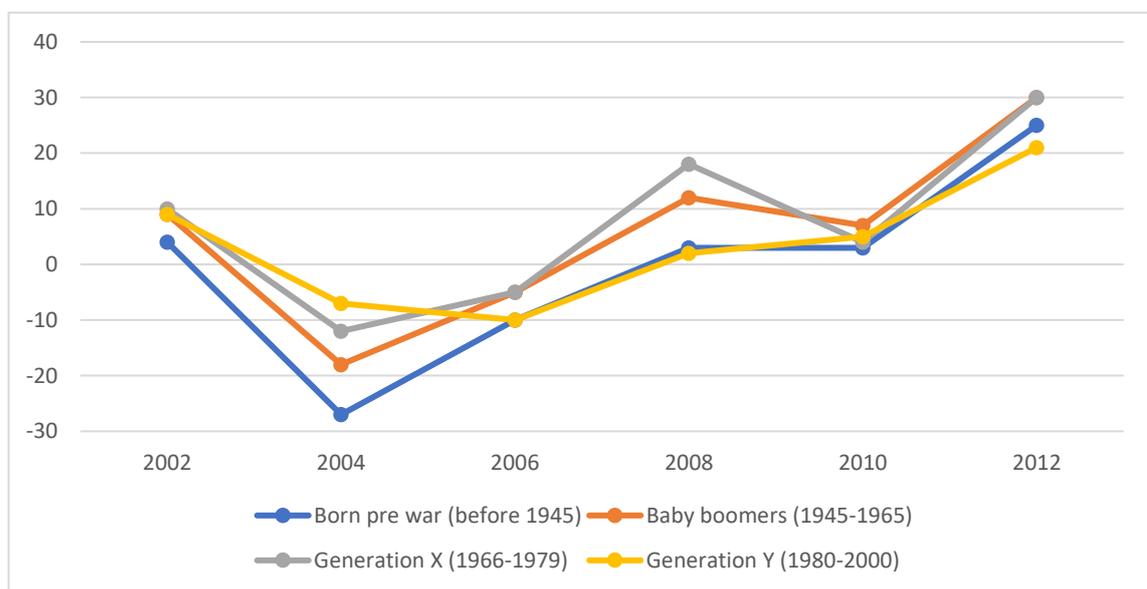
Adanya perubahan paradigma dalam kebijakan imigrasi di Jerman baru benar-benar terlihat pasca-terpilihnya Angela Merkel sebagai Kanselir Jerman pada tahun 2005. Di bawah Merkel, Pemerintah Jerman membuka lebar pintu perbatasannya untuk para pengungsi dan pencari suaka melalui adanya Undang-Undang tentang Keimigrasian yang dilegislasikan pada tahun 2005. Undang-undang ini memberikan kesempatan bagi para pemegang *green card* untuk menetap secara permanen di Jerman. Selain itu, undang-undang ini juga memberikan tambahan waktu satu tahun bagi para lulusan asing dari universitas di Jerman untuk mencari pekerjaan (Gräßler, 2005).

Upaya mengintegrasikan para imigran ke dalam lingkungan masyarakat juga ditunjukkan melalui adanya perbaikan dalam hal kebijakan integrasi. Pemerintah Jerman mengalokasikan dana sejumlah 14 juta Euro pada tahun 2005 untuk mendukung program-program beberapa komunitas masyarakat di Jerman yang memiliki tujuan untuk mengintegrasikan imigran ke dalam komunitas masyarakat lokal. Di tahun yang sama, Pemerintah Jerman juga mengadakan program *Integration through Sport* yang digagas oleh Asosiasi Olimpiade dan Olahraga Jerman (DOSB). Program tersebut bertujuan untuk mengintegrasikan imigran Jerman melalui bidang olahraga yang bernaung di bawah DOSB tersebut. Program tersebut juga diharapkan dapat mempermudah integrasi imigran ke dalam komunitas masyarakat lokal di Jerman.

Pada tahun berikutnya, Pemerintah Jerman mengalokasikan dana yang meningkat setiap tahunnya untuk sejumlah program integrasi bagi para imigran. Program tersebut memberikan hak kepada para imigran untuk berpartisipasi dalam kelas bahasa Jerman dan kelas mengenai hukum yang berlaku di wilayah Jerman tanpa pungutan biaya. Meskipun demikian, masih terdapat beberapa hal yang belum diimplementasikan oleh Pemerintah Jerman yang menyebabkan masih adanya tindakan diskriminasi rasial secara institusional maupun individual. Belum adanya petunjuk atau pedoman resmi yang dibentuk oleh Pemerintah Jerman untuk petugas kepolisian (*Police Service Regulations*) menyebabkan

masih timbulnya tindakan diskriminasi rasial yang dilakukan oleh oknum kepolisian federal di Jerman. Hal ini ditunjukkan dengan masih adanya praktik *racial profiling* yang dilakukan oleh oknum kepolisian di Jerman. Pada malam tahun baru 2016 di Cologne, Jerman, ratusan orang berkebangsaan Afrika Utara digeledah oleh oknum kepolisian yang menggunakan praktik *racial profiling* dalam melakukan pengeledahan tersebut. Hal tersebut menunjukkan masih adanya praktik-praktik diskriminasi rasial yang dilakukan oleh aparat berwenang di Jerman (Kambhampati, 2017; Staudenmaier, 2018). Sementara itu, indikator kepatuhan yang terakhir adalah dampak (*impacts*). *Impacts* didefinisikan sebagai adanya perubahan kualitas yang diakibatkan oleh adanya suatu rezim (Mitchell, 2007). Perubahan kualitas yang diakibatkan adanya rezim tersebut dapat ditunjukkan dengan adanya perubahan kualitas pada masyarakat melalui adanya perubahan persepsi warga negara Jerman terhadap imigrasi dan juga imigran yang masuk ke Jerman.

**Grafik.1** Persepsi Masyarakat Jerman tentang Dampak Imigrasi bagi Ekonomi Jerman



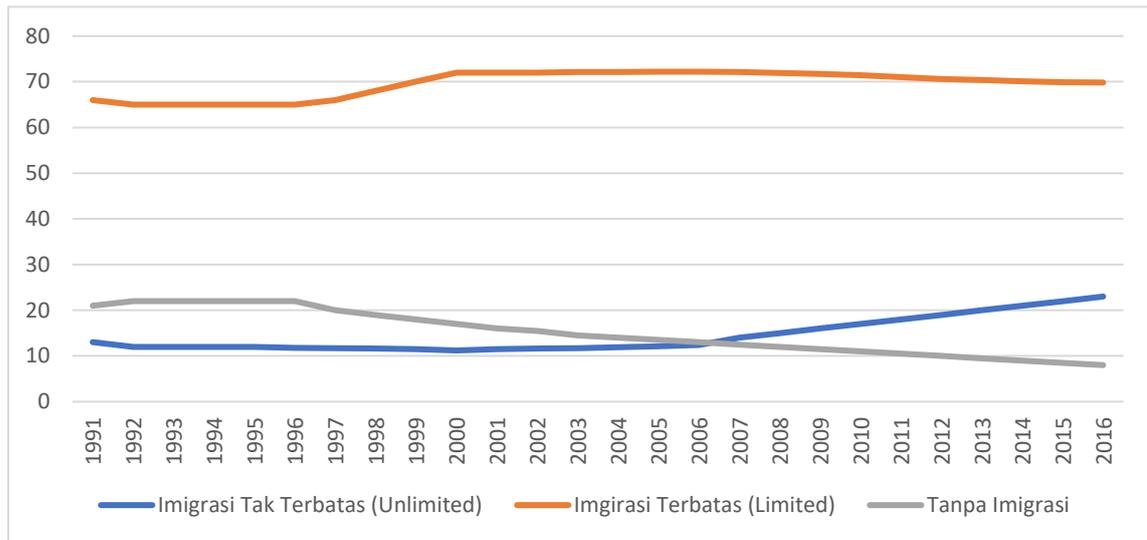
Sumber: (Heath et al., 2016).

Grafik 1 di atas menggambarkan persepsi warga Jerman terhadap dampak imigrasi bagi ekonomi Jerman antara tahun 2002 hingga 2012. Grafik di atas menunjukkan adanya perubahan persepsi terhadap dampak imigrasi bagi ekonomi Jerman. Walaupun sempat menurun pada tahun 2004, perubahan terhadap persepsi warga Jerman terkait dampak imigrasi bagi ekonomi Jerman menunjukkan tren positif. Salah satu faktor yang menyebabkan perubahan persepsi tersebut adalah pembentukan program-program integrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Jerman setelah dilegislasikannya Undang-Undang tentang Keimigrasian pada tahun 2005.

Perubahan persepsi masyarakat Jerman terhadap dampak imigrasi bagi ekonomi Jerman juga berpengaruh terhadap perubahan arus imigrasi di Jerman. Pada tahun 2008, persepsi masyarakat Jerman terhadap dampak imigrasi bagi ekonomi Jerman menyentuh angka positif setelah beberapa tahun sebelumnya mencatatkan angka negatif. Hal tersebut sejalan dengan arus imigrasi di Jerman yang juga mencatatkan peningkatan yang cukup signifikan pada tahun 2008 hingga 2014.

Adanya perubahan persepsi masyarakat Jerman terhadap dampak imigrasi bagi ekonomi Jerman dan peningkatan jumlah arus imigrasi yang signifikan juga diikuti dengan perubahan sikap masyarakat Jerman terhadap imigrasi dan pencari suaka di Jerman.

**Grafik 2.** Persentase Sikap Masyarakat Jerman terhadap Imigrasi dan Pencari Suaka



Sumber: (Helbling & Strijbis, 2018).

Berdasarkan grafik 2 di atas, dapat terlihat adanya perubahan persepsi di kalangan warga Jerman yang menunjukkan peningkatan terhadap tingkat penerimaan arus imigrasi di Jerman. Selama periode tersebut, sekitar 70 persen mayoritas warga Jerman menyetujui adanya imigrasi yang terbatas. Grafik tersebut juga menunjukkan adanya peningkatan pada persepsi warga Jerman terkait imigrasi tak terbatas di mana sekitar 23 persen warga Jerman menyatakan setuju terhadap adanya imigrasi tak terbatas. Persentase tersebut meningkat sekitar 10 persen dari persepsi warga Jerman di tahun 1991. Sementara itu, terjadi penurunan yang cukup signifikan terkait persepsi warga Jerman yang menolak adanya imigrasi. Grafik di atas menunjukkan bahwa selama periode tersebut terjadi penurunan persepsi masyarakat Jerman yang menolak imigrasi sebesar 12 persen.

**Tabel 4.** Daftar Outputs, Outcomes, dan Impacts terkait Pemberantasan Diskriminasi Rasial di Jerman

No.	Outputs	Outcomes	Impacts
1	Pasal 81(e) UU Pengawasan Asuransi	Adanya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan Federal Pemerintah Jerman	Ketiadaan bias kewarganegaraan atau etnis dalam pembayaran premi asuransi yang dilakukan perusahaan asuransi di Jerman
2	Buku Ketiga Kitab UU Sosial tentang Tenaga Kerja	Pelarangan pembukaan lapangan pekerjaan berdasarkan etnis dan kewarganegaraan	Tren peningkatan terhadap tingkat penerimaan kerja bagi para imigran di Jerman (peningkatan sebesar 7.9 persen pada periode 2006-2017)
3	UU Kewarganegaraan 2000	Adanya <i>Green Card Initiative</i> dan beberapa program integrasi yang dibentuk oleh Pemerintah Jerman	Adanya perubahan paradigma imigrasi di mana Jerman menjadi negara yang terbuka dan ramah terhadap imigrasi
4	UU Keimigrasian 2005	Adanya ratusan program integrasi yang	Tren meningkat terkait persepsi masyarakat Jerman terhadap

		dibentuk oleh Pemerintah Jerman dan perpanjangan <i>Green Card Initiative</i>	imigran dan dampak imigran bagi ekonomi di Jerman
5	Pasal 1, 2, dan 19 UU Kesetaraan	Adanya pembentukan Badan Anti-Diskriminasi Federal Jerman	Adanya tren penurunan pada persentase tingkat diskriminasi rasial di Jerman
6	Pasal 6 ayat (3) UU Pemilihan Umum Jerman	Adanya pembebasan bagi partai-partai kaum minoritas Sorbian terhadap ambang batas parlemen provinsi sebesar lima persen	Dibentuknya partai <i>Lusatian Alliance</i> yang mewakili kaum etnis Sorbian di wilayah Saxony dan Brandenburg pada tahun 2005
7	Pasal 1 ayat (4), (5), (6), dan pasal 10b UU Kompensasi terhadap Korban	Adanya kompensasi bagi warga asing yang menjadi korban tindakan kekerasan, peningkatan pengawasan dan keamanan dari otoritas kepolisian di Jerman	Adanya tren penurunan pada persentase tingkat diskriminasi rasial di Jerman
8	Pasal 130 dan 168 KUHP Jerman	Adanya pelatihan terhadap petugas kepolisian, pegawai kejaksaan dan pengadilan dalam menangani kasus diskriminasi rasial	Adanya tren penurunan pada persentase tingkat diskriminasi rasial di Jerman

Sumber: Diolah oleh penulis.

Tabel 4 di atas menunjukkan adanya hasil yang berkesinambungan antara *outputs*, *outcomes*, dan *impacts* di mana adanya kesinambungan tersebut menjadi bukti adanya efektivitas yang tinggi yang dihasilkan oleh Pemerintah Jerman dalam mematuhi ICERD. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa efektivitas yang dihasilkan oleh Pemerintah Jerman dalam upaya pemberantasan diskriminasi rasial memiliki tingkat yang cukup tinggi. Hal tersebut dibuktikan melalui adanya *outputs*, *outcomes*, dan *impacts* yang berkesinambungan tersebut.

## KESIMPULAN

Sebagai salah satu negara yang multikultural, Jerman telah melakukan berbagai upaya dalam mengurangi tingkat diskriminasi rasial terhadap kaum minoritas, salah satunya adalah melalui ratifikasi ICERD. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, peneliti berhasil menemukan jawaban dari rumusan masalah yang ada. Pertama, selain didorong oleh adanya sejarah tindakan diskriminasi rasial yang dilakukan oleh Pemerintah Jerman pada rezim Adolf Hitler, relevansi ICERD dalam upaya pemberantasan diskriminasi rasial di Jerman juga tidak terlepas dari adanya kebutuhan Pemerintah Jerman akan pekerja asing pada akhir tahun 1960-an. Untuk menarik perhatian para pekerja asing, Pemerintah Jerman membutuhkan rezim internasional yang dapat digunakan oleh Pemerintah Jerman sebagai landasan hukum untuk membentuk kebijakan-kebijakan domestik yang mendukung nilai-

nilai anti-diskriminasi. Relevansi ICERD dalam upaya Pemerintah Jerman memberantas diskriminasi rasial juga tidak terlepas dari adanya beberapa faktor pendukung lainnya, seperti: meningkatnya paham dan tren Neo-Nazi dalam beberapa dekade terakhir; meningkatnya arus imigrasi dan suaka ke Jerman yang menyebabkan semakin tingginya ancaman diskriminasi rasial terhadap imigran dan pencari suaka, serta adanya *Race Equality Directive* yang digagas oleh FRA yang mewajibkan seluruh negara anggota Uni Eropa untuk meratifikasi konvensi-konvensi terkait HAM.

Kedua, dalam hal kepatuhan terhadap ICERD, Pemerintah Jerman terus berupaya untuk meningkatkan kepatuhannya terhadap indikator-indikator yang tercantum dalam ICERD. Berbagai undang-undang dilegislasikan dan diamandemen oleh Pemerintah Jerman untuk mendukung upaya pemberantasan diskriminasi rasial, integrasi imigran asing ke dalam komunitas lokal, dan promosi nilai toleransi antar-etnis atau ras. Selain itu, adanya pengalokasian dana dalam jumlah besar dan program-program integrasi imigran juga menjadi bukti nyata upaya Pemerintah Jerman dalam mematuhi ICERD. Terakhir, peneliti menemukan fakta bahwa jenis kepatuhan Pemerintah Jerman terhadap ICERD dalam upaya-upaya pemberantasan diskriminasi rasial di Jerman adalah jenis kepatuhan *treaty-induced compliance*. Hal ini ditunjukkan melalui adanya pemenuhan terhadap tiga indikator yang digunakan dalam menilai kepatuhan suatu aktor terhadap suatu rezim. Tiga indikator tersebut terdiri dari hasil (*outputs*), akibat (*outcomes*), dan dampak (*impacts*).

Pemerintah Jerman telah menghasilkan *outputs* yang cukup signifikan dalam upaya pemberantasan diskriminasi rasial seperti pembentukan AGG dan amandemen beberapa undang-undang. Dalam hal *outcomes*, Pemerintah Jerman juga telah melakukan beberapa perubahan perilaku yang menyebabkan adanya perbaikan dalam masalah diskriminasi rasial di Jerman. Hal tersebut ditunjukkan melalui adanya tren peningkatan dalam hal pengalokasian dana untuk pengungsi. Sedangkan *impacts* dalam hal ini ditunjukkan melalui adanya tren positif dalam hal perubahan persepsi masyarakat Jerman terhadap dampak imigrasi bagi ekonomi Jerman dan juga perubahan persepsi di kalangan warga Jerman yang menunjukkan peningkatan terhadap tingkat penerimaan arus imigrasi di Jerman.

## REFERENSI

- Biesold, H. (1999). *Crying Hands: Eugenics and Deaf People in Nazi Germany*. Washington, DC: Gallaudet University Press.
- Coester, M. . (2010). Commentary: Right-Wing Extremism and Bias Crime in Germany. *Journal of Ethnicity in Criminal Justice*, 8(1), 49–69. <https://doi.org/10.1080/15377930903583095>
- Council of Europe. (n.d.). The Convention in 1950. Retrieved March 2, 2020, from The European Convention on Human Rights website: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/the-convention-in-1950>
- European Commission Migration and Home Affairs. (n.d.). Germany - Asylum, Migration and Integration Fund. Retrieved March 8, 2020, from Migration and Home Affairs website: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/germany\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/germany_en)
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2011). *The Racial Equality Directive: Application and Challenges*. Retrieved from [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1916-FRA-RED-synthesis-report\\_EN.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1916-FRA-RED-synthesis-report_EN.pdf)
- Federal Office for Migration and Refugees. (2014). *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*. Retrieved from

- [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile)
- Federal Statistical Office and the Statistical Offices of the Lander. (2011). *People on Migrant Background (Selected Countries) for Deutschland, Schleswig-Holstein (Bundesland) and Further Places*. Wiesbaden.
- Finzsch, N. (1997). Conditions of Intolerance: Racism and the Construction of Social Reality. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 22(1), 3–28.
- Fisher, R. (1981). *Improving Compliance with International Law*. Charlottesville: The University Press of Virginia.
- Gräßler, B. (2005). First German Immigration Law Takes Effect. *Deutsche Welle*. Retrieved from <https://www.dw.com/en/first-german-immigration-law-takes-effect/a-1442681>
- Heath, A., Richards, L., Davidov, E., Ford, R., Green, E., Ramos, A., & Schmidt, P. (2016). *Attitudes towards Immigration and their Antecedents: Topline Results from Round 7 of the European Social Survey*. London.
- Helbling, M., & Strijbis, O. (2018). *Wie weltoffen ist Deutschland?* Retrieved from [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LW\\_Studie\\_2018\\_Wie\\_weltoffen\\_ist\\_Deutschland.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LW_Studie_2018_Wie_weltoffen_ist_Deutschland.pdf)
- Kambhampati, S. (2017). How racial profiling works in Germany. Retrieved March 8, 2020, from Correctiv website: <https://correctiv.org/en/latest-stories/migration-en/2017/01/25/how-racial-profiling-works-in-germany>
- Kementarian Dalam Negeri Republik Federal Jerman. (n.d.). *Verfassungsschutzbericht 1960–2006*. Bonn/Berlin.
- Keohane, Robert O.; Haas, Peter M.; Levy, M. A. (1993). The Effectiveness of International Environmental Institutions. In M. A. Haas, Peter M.; Keohane, Robert O.; Levy (Ed.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection* (pp. 3–24). Cambridge: MIT Press.
- Kurthen, H.; Minkenberg, M. . (1995). Germany in Transition: Immigration, Racism and the Extreme Right. *Nations and Nationalism*, 1(2), 175–196. <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.1995.00175.x>
- McCarthy, N. (2015). How Do Americans & Europeans View Immigrants? Retrieved March 31, 2020, from <https://www.statista.com/chart/3842/how-do-americans-and-europeans-view-immigrants/>
- Meier-Braun, K.-H. (2002). *Deutschland, Eindwanderungsland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mitchell, R. B. . (1996). Compliance Theory: An Overview. In P. Cameron, James; Werksman, Jacob; Roderick (Ed.), *Improving Compliance with International Environmental Law* (pp. 3–28). Retrieved from <https://rmitche1.uoregon.edu/sites/rmitche1.uoregon.edu/files/resume/chapters/1996-ComplianceTheory.pdf>
- Mitchell, R. B. . (2007). Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law. In E. Brune, Jutta; Bodansky, Daniel; Hey (Ed.), *Oxford Handbook of International Environmental Law* (pp. 893–921). Oxford: Oxford University Press.
- Radvan, Heike; Troschke, H. (2012). *Germany After 1945: A Society Confronts Antisemitism, Racism, and Neo-Nazism*. Berlin.
- Republik Federal Jerman. (1993). *Twelfth Periodic Reports of States Parties Due in 1992 - Addendum*. Retrieved from [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=)

En&CountryID=66

- Republik Federal Jerman. (1996). *Fourteenth periodic reports of States parties due in 1996*. Berlin.
- Republik Federal Jerman. (2000). *Fifteenth periodic reports of States parties due in 1998*. Berlin.
- Republik Federal Jerman. (2013). *Nineteenth-Twenty-second Report Submitted by the Federal Republic of Germany Under Article 9 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Berlin: Federal Ministry of Justice and Consumer Protection - Germany.
- Statista Research Department. (2015). Number of right-wing extremist websites in Germany 2005-2014. Retrieved March 2, 2020, from Demographic & Use website: <https://www.statista.com/statistics/448340/right-wing-extremist-websites-german/>
- Staudenmaier, R. (2018). Changes to German police law spark fears of surveillance, racial profiling — what you need to know. *Deutsche Welle*. Retrieved from <https://www.dw.com/en/changes-to-german-police-law-spark-fears-of-surveillance-racial-profiling-what-you-need-to-know/a-44562008>
- www-genesis.destatis.de. (2019). Migration between Germany and foreign countries: Germany, years, continents, sex. Retrieved February 27, 2019, from <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/12711-0004&language=en>
- Young, O. R. . (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.