

PEMILU JERMAN 2002: HASIL DAN IMPLIKASINYA

Gunaryadi, Joko Yochanan (Mayor TNI-AU), Dessy Nataliani
's-Gravenhage, 2 Oktober 2002

Kondisi Geografis dan Penduduk Jerman

Sebagai kekuatan ekonomi terbesar dan memiliki penduduk terbanyak di Eropa Barat, Jerman merupakan kekuatan kunci dalam struktur ekonomi, politik dan pertahanan benua Eropa. Catatan paling gelap dalam sejarah Eropa terjadi di Jerman ketika negara ini menjadi ajang 2 Perang Dunia, dan akhirnya diduduki oleh pasukan yang memenangkan Perang Dunia II: AS, Inggris, Prancis, dan Uni-Soviet tahun 1945.

Terletak di tengah Eropa, Jerman berbatasan dengan Laut Baltik dan Laut Utara, antara Belanda dan Polandia, dan di selatan Denmark.

Penduduknya berjumlah sekitar 83,25 juta jiwa (estimasi Juli 2002). Rasio imigran per 1.000 penduduk adalah 3,99 orang (estimasi 2002). Secara etnis, terdiri dari 91,5% bangsa Jerman, 2,4% Turki, 6,1% etnis lain-lain (etnis Serbia-Kroasia, Italia, Rusia, Yunani, Polandia, dan Spanyol). Dari sudut agama, 34% penduduk Jerman penganut Protestan, 34% Katolik, 3,7% Muslim, 28,3% tidak beragama atau lain-lain.

Secara administratif, Jerman terbagi menjadi 16 negara bagian (*Land* atau *Laender*) bagian, yaitu: Baden-Wuerttemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringen.

Sejarah Ringkas

Sekitar tahun 2.000 SM suku bangsa Jerman menggusur bangsa Kelt. Abad ke-5 M mereka merebut sebagian besar wilayah Imperium Romawi Barat. Tahun 800 Karel Agung (Charlemagne) dinobatkan menjadi kaisar. Tahun 962, Otto I (Agung) mendirikan Imperium Romawi Suci (Reich Pertama).

Tahun 1152 Frederick I mendirikan Dinasti Hohen-Staufen. Tahun 1273 Rudolf I mendirikan Dinasti Habsburg.

Dalam periode 1618-1648 pecah perang antara pemeluk Katolik dan Protestan yang terkenal dengan 'Perang 30 Tahun'. Ketika Frederick II berkuasa (1740-1786) Negara Prussia lahir, tetapi menderita kekalahan dalam Perang Napoleon (1803-1815).

Dalam Kongres Wina (1815), negara ini dijadikan Konfederasi Jerman. Kemudian pecah Revolusi 1848 yang akhirnya memilih Bismarck sebagai kanselir (1862-1890).

Jerman muncul sebagai pemenang dalam Perang Austria-Prussia (1866) dan Perang Prancis-Prussia (1870-1871) yang melahirkan Reich Kedua dibawah Willem I dari Dinasti Hohenzollern. Jerman terlibat dalam Perang Dunia I (1914-1918) dan menderita kekalahan. Dalam Perjanjian Versailles (1919), Raja Willem II dimakzulkan dan Republik Weimar (1919-1933) lahir. Kehidupan dalam suasana di mana angka pengangguran sangat tinggi, inflasi membubung, perlunya rehabilitasi akibat perang dan depresi yang melanda dunia menyuburkan Fasisme di Jerman. Tahun 1933, Ketua Partai Sosialis-Nasional (Nazi), Adolf Hitler, terpilih menjadi kanselir dan Jerman menjadi Reich Ketiga.

Hitler mempersenjatai kembali kawasan Rhineland (1936), membantu pasukan Franco dalam Perang Saudara di Spanyol (1936-1939), dan merebut Austria (1938). Bulan Maret 1939, pasukan Jerman menyerbu Cekoslovakia dan Polandia bulan September 1939 yang menjadi pemicu Perang Dunia II. Laju invasi Nazi ke Eropa Barat terpaksa berhenti ketika

gagal dalam Perang Britain. Di ambang kekalahan, Hitler bunuh diri bulan April 1945, dan Jerman menyerah tanggal 8 Mei 1946 dan negara itu dibagi menjadi 4 zone.

Tahun 1949 berdiri Jerman Timur dan Jerman Barat di tengah berseminya Perang Dingin. Walter Ulbricht menjadi pemimpin pertama Jerman Timur. Negara ini bergabung menjadi Pakta Warsawa tahun 1955. Sedangkan Konrad Adenauer terpilih menjadi kanselir pertama (1949-1963) Jerman Barat. Tahun 1955 Jerman Barat menjadi anggota NATO. Bulan Juli 1990 kedua negara ini bersatu dan Helmut Kohl menjadi kanselir pertama Jerman yang bersatu ini sejak 1933.

Sistem Pemerintahan (dari 'Die Bundesregierung')

Untuk tingkat nasional, Jerman memiliki 5 'badan konstitusional' yaitu Parlemen (*Bundestag*) dan Majelis Perwakilan Rakyat (*Bundesrat*) yang memiliki kekuasaan legislatif, Mahkamah Konstitusi Federal yang memiliki kekuasaan yudikatif, dan Presiden Federal bersama Kabinet Federal yang memiliki kekuasaan eksekutif.

Kabinet bertanggung jawab menjalankan pemerintahan. Kabinet federal terdiri dari para menteri dan diketuai oleh seorang Kanselir. Kanselir ini memiliki kekuasaan yang sangat dominan dalam pemerintahan. Ia bagaikan seorang 'kapten' dari sebuah kapal yang bernama negara. Kanselir menentukan siapa yang akan duduk dalam pemerintahan karena hanya dia yang bisa membentuk kabinet. Kanselir memilih menteri-menterinya dan menyusun proposal yang bersifat mengikat bagi Presiden Federal dalam hal pengangkatan (atau pemecatannya). Kanselir menentukan jumlah kementerian dan mendefinisikan '*terms of reference*'-nya.

Kanselir juga menentukan pedoman umum kebijakan pemerintahan. Ini berarti bahwa Kanselir juga bertanggung jawab atas apa yang telah dia gariskan. Landasan dari prinsip ini adalah 'Aturan Prosedur Pemerintah Federal' yang ditetapkan oleh Kabinet Federal dan disetujui oleh Presiden Federal.

Kanselir bisa memberikan perintah kepada menteri-menterinya tetapi Konstitusi menjamin bahwa para menteri memiliki hak untuk melaksanakan tugasnya secara otonom sejauh itu di dalam kerangka kerja yang sudah ditetapkan oleh Kanselir. Jika pemerintah merupakan sebuah koalisi, Kanselir juga terikat dengan isi kesepakatan yang tertuang dalam perjanjian koalisi tersebut.

Kekuasaan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Konstitusi Federal (*Bundesverfassungsgericht*). Separuh hakim anggotanya dipilih oleh DPR (*Bundestag*) dan separuhnya lagi dipilih oleh MPR (*Bundesrat*).

Sistem Elektoral

Dalam pemilu di Jerman, setiap pemilih memiliki 2 suara (*Algemeen Dagblad*, 21/9/2002). Suara pertama adalah untuk memilih politisi dari konstituen tertentu. Dengan cara ini mereka memilih sekitar separuh dari keseluruhan kursi yang diperebutkan di Parlemen (*Bundestag*). Sedangkan suara pilih kedua diberikan kepada partai untuk mengisi kursi selebihnya. Masa jabatan anggota legislatif di Jerman ialah 4 tahun, sehingga pemilu juga diadakan setiap 4 tahun.

Azas pemilu di Jerman adalah umum, langsung, bebas, setara, dan rahasia. Menurut Pasal 38 dan 39 *Basic Law Jerman*, 'umum' berarti seluruh warga negara yang berusia di atas 18 tahun memiliki hak pilih, 'langsung' bermakna pemilih memilih langsung anggota legislatif mereka, 'bebas' berarti pemilih bebas dari tekanan siapa pun dalam menentukan pilihannya, 'setara' artinya setiap suara memiliki bobot yang sama, dan 'rahasia' maksudnya

tidak seorang pun boleh tahu siapa yang dipilihnya kecuali yang bersangkutan memberitahukannya atas kemauan sendiri (*The German Bundestag: Functions and Procedures*, 1999).

Menurut estimasi, dalam pemilu Jerman tahun ini terdapat 61,2 juta orang yang memiliki hak pilih dari 83,2 juta penduduk Jerman. Kursi dipertarungkan melalui representasi proporsional dengan menggunakan daftar urut calon anggota legislatif. Pada prinsipnya *drempe* keterwakilan di Parlemen adalah meraih 5% suara, atau 3 kursi dengan menggunakan cara—pilihan langsung—yang pertama (*The Guardian Unlimited*, 19/9/2002).

Partai Politik

Saat ini, terdapat 6 partai politik yang terkemuka di Jerman: Partai Sosial Demokrat (Sozialdemokratische Partei Deutschland/SPD), Partai Demokrat Liberal (Freien Demokratischen Partei/FDP), Partai Hijau (Grüne), Partai Kristen Demokrat (Christlich Demokratischen Union Deutschlands/CDU), Partai Kristen Sosial Uni (Christlich-Soziale Union/CSU), dan Partai Sosialis Demokratik (Partei des Demokratischen Sozialismus/PDS). Sedangkan CDU dan CSU berada dalam satu barisan.

Hasil pemilu Jerman diumumkan secara resmi dihari, 23 September 2002. Perhitungan menunjukkan koalisi SPD dan Grüne meraih 306 dari total 603 kursi di Parlemen atau hanya unggul dengan 5 kursi dari saingan mereka. Dengan kata lain, bantuan suara Partai Hijau terhadap posisi SPD dalam pemilu yang lalu sangat signifikan.

Perbandingan Kursi di Parlemen Hasil Pemilu 1998 dan 2002 menurut *The Economist* (28/9/2002) adalah sebagai berikut: SPD (298:251), CDU/SDU (245:248), Die Groenen (47:55), Sosial Demokratik (36:2), dan FDP (43:47).

Kompetitor dari koalisi merah-hijau dalam salah satu pemilu yang terketat persaingannya dalam sejarah politik Jerman pasca Perang Dunia II tersebut adalah koalisi CDU/CSU dan FDP. Mereka meraih 295 kursi di Parlemen. Sedangkan partai eks-Komunis, Sosialis Demokratik, hanya meraih 2 kursi melalui pemilihan langsung. Kemenangan tipis SPD dan Grüne ini, untuk sementara bisa menepis spekulasi pudarnya dominasi parpol berhaluan sosial demokrat dari pentas politik Eropa Barat.

Isu Kontroversial dan Bencana Banjir

Pertanyaan yang timbul adalah: Mengapa SPD yang nota bene berhaluan kiri masih bisa bertahan di tengah kecenderungan beralihnya pendulum politik Eropa Barat ke kanan? Jawabannya barangkali bisa dirunut dari isu-isu 'kontroversial' yang diangkat oleh Konselir Gerhard Schröder yang sekaligus Ketua SPD menjelang pemilu. Isu tersebut adalah penolakan Schröder yang secara konstan terhadap rencana Amerika Serikat menyerang Irak tanpa mandat PBB. Alasan kedua adalah bencana banjir yang melanda Jerman sekitar 5 pekan menjelang pemilu. Kedua peristiwa ini sebenarnya tidak dikreasikan oleh Schröder tetapi dia mampu mengeksploitasi keduanya secara optimal bagi dukungan kepada partainya (*The Economist*, 28/9/2002).

Washington memilih berdiam diri terhadap sikap Schröder yang terang-terangan menolak mendukung rencana mereka untuk menyerang Irak dengan alasan mengganti rezim Saddam Hussein dan melumpuhkan senjata pemusnah massal—yang dicurigai dimiliki—Irak. Tetapi Gedung Putih bereaksi keras ketika Menteri Kehakiman Jerman, Herta Däubler-Gmelin, yang—menurut sebuah media regional—secara tidak langsung membandingkan kebijakan Bush Jr. saat ini dengan langkah yang pernah diambil oleh Adolf

Hitler untuk mengalihkan masalah dalam negeri dengan mengkampanyekan perang. Meskipun Däubler-Gmelin mengklarifikasi bahwa dia tidak bermaksud membandingkan pribadi Bush Jr. dengan Hitler, tetapi dia melihat ada kemiripan ‘metode’ antara keduanya. Klarifikasi Däubler-Gmelin itu disusul dengan keputusannya mengundurkan diri. Schröder menyikapi pengunduran itu sebagai sesuatu yang ‘secara manusiawi sangat santun dan secara politik sangat terhormat’ (*Algemeen Dagblad*, 24/9/2004). Artinya, dengan cara tidak langsung Schröder memuji dan membela Däubler-Gmelin.

Komunikasi antara Schröder dan Bush Jr. ditenggarai terputus sejak Juni 2002 (*Algemeen Dagblad*, 24/9/2004). Padahal kalau disimak, sebelumnya Schröder—disamping Tony Blair, Silvio Berlusconi, dan Jacques Chirac—adalah figur Eropa yang paling antusias mendukung kebijakan AS pasca 11 September 2001 dalam perang membasmi terorisme. Untuk itu, Schröder bahkan pernah menjanjikan sebuah ‘solidaritas tanpa syarat’ (*Newsweek*, 3/6/2002).

Indikasi menegangnya hubungan antara Jerman dan AS mencuat ketika Menteri Pertahanan AS, Donald Rumsfeld menolak bertemu dengan koleganya dari Jerman, Peter Strück, dalam pertemuan ‘informal’ Menteri Pertahanan NATO di Warsawa, Polandia, pekan ketiga September 2002 (*US Department of States, International Information Programs*, 23/9/2002). Alasan penolakan Rumsfeld adalah *scheduling problems*. Dalam pertemuan tersebut Rumsfeld melukiskan bahwa hubungan antara Washington dengan Berlin saat ini sudah ‘teracuni’. Penasehat Dewan Keamanan Nasional Gedung Putih, Condoleeza Rice, memiliki persepsi yang sama dengan Rumsfeld dalam kasus ini (*The Economist*, 28/9/2002). Ketika Schröder sibuk menerima ucapan selamat—sebuah kelaziman dalam tata-krama pergaulan internasional—dari kepala negara dan atau pemerintahan negara sahabat, Washington malah memutuskan untuk tidak mengirimkan kawat serupa ke Berlin.

Tetapi benarkah isu yang dimainkan Schröder seputar pemilu yang seolah kurang ‘pro-AS’ tersebut merupakan sebuah penolakan mutlak atau hanya sebuah retorika untuk meraup simpati calon pemilih dalam pemilu? Menurut pengakuan Schröder hubungan antara Washington dan Berlin tetap ‘*intact*’ dan fondasi hubungan tersebut terlalu kokoh untuk digerogeti hanya oleh sebuah ‘perbedaan pendapat’. Dan sikap penolakannya mengikutsertakan kontingen atau dukungan militer Jerman ke dalam rencana ekspedisi militer pimpinan AS atas Irak tersebut—menurut Ketua SPD ini—adalah sebuah perbedaan pendapat yang biasa terjadi.

Kami memprediksi bahwa kebijakan kurang ‘pro-AS’ yang diperlihatkan Schröder itu lebih merupakan sebuah tindakan strategis jangka pendek sekitar pemilu karena suara protes terhadap rencana AS itu di kalangan masyarakat Jerman cukup kuat. Ini terbukti dengan jajak pendapat yang dilakukan oleh Forsa menjelang pemilu di mana popularitas Schröder melejit karena sikapnya yang kontradiktif dengan rencana serangan militer pimpinan AS terhadap Irak. Schröder mampu dengan cantik memanipulasi isu yang merupakan manifestasi dari salah satu ‘*sentiments of the street*’ yang dominan di Jerman, yaitu rencana ekspedisi militer terhadap Irak. Suara protes tersebut sebenarnya lebih merupakan representasi dari kurang populernya Bush Jr. di negara itu (*Newsweek*, 3/6/2002).

Disamping itu, perlu diingat bahwa kontingen Jerman merupakan salah satu tulang-punggung koalisi *International Security Assistance Force* (ISAF) dalam operasinya di Afghanistan yang dipimpin oleh AS. Jerman bahkan akan mengirim 1.000 pasukan tambahan ke Afghanistan untuk misi tersebut (*Algemeen Dagblad*, 28/10/2002). Dan dukungan semacam itu merupakan yang pertama terjadi di Jerman pada masa pemerintahan Merah-

Hijau. Artinya, bisa saja sikap Schröder itu berubah—melalui konsesi-konsesi tertentu—dari menolak menjadi mendukung rencana penyerangan terhadap Irak tersebut.

Sejauhmana pulihnya hubungan antara Bush Jr. dan Schröder kita lihat saja bagaimana interaksi antara keduanya dalam KTT NATO di Praha, November ini. Atau, akankah kejadian penolakan Rumsfeld untuk bertemu dengan Strüch kembali terulang?

Isu kedua yang berhasil dimanfaatkan dengan baik oleh Schröder adalah bencana banjir bandang yang merupakan ‘banjir kiriman’ dari Ceko sebulan sebelum pemilu. Sebagian besar yang tergenang banjir adalah wilayah Jerman Timur. Sekitar 4,2 juta warga Jerman yang terkena gangguan bencana tersebut dan kerugian diperkirakan mencapai milyaran euro. Meluapnya Sungai Elbe itu memaksa diumumkannya ‘daerah-bencana’ di Saksen dan Saksen-Anhalt (*Algemeen Dagblad*, 16/8/2002).

Schröder segera mengumumkan paket bantuan-darurat di mana untuk sementara negara menalang € 8-9 milyar. Schröder juga memberikan bantuan uang kontan kepada kelas menengah dan *wong cilik* yang menjadi korban banjir serta mempertimbangkan penghapusan hutang mereka (*Algemeen Dagblad*, 20/8/2002). Kebijakan yang diambil Schröder ini merupakan sebuah *relief* yang luar biasa simpatik di kalangan masyarakat yang sedang dilanda kesulitan dan ketidakpastian pasca banjir.

Koalisi Merah-Hijau Jilid II

Setahun lalu, Schröder pernah melirik Partai Demokrat Liberal (FDP) untuk berkoalisi meskipun lirikan SPD kepada Partai Hijau juga kuat. Tetapi bencana banjir lebih mengentalkan kecocokan antara SPD dengan Partai Hijau khususnya karena sentimen calon pemilih terhadap pelestarian lingkungan semakin berakumulasi. Walaupun parpol berideologi merah dan hijau ini berbeda dalam beberapa kebijakan, tetapi secara tradisional mereka lebih mudah berkoalisi. Itu pula sebabnya mengapa komposisi parpol berkuasa—walaupun dengan mayoritas yang sangat tipis—di Parlemen kali ini sama dengan komposisi sebelumnya. Dan hanya dengan bantuan suara Partai Hijau yang merupakan 8,6% dari total suara, SPD bisa memperpanjang dominasi mereka di *Bundestag*. Fakta ini mendukung kesimpulan bahwa kemenangan Schröder dipengaruhi oleh faktor tepatnya dia menentukan dengan siapa SPD mesti berkoalisi.

Sementara itu, meskipun tidak telak, partai oposisi harus menerima kekalahan mereka. Namun bagi pribadi Edmund Stoiber, Ketua CDU/CSU, kekalahan tersebut tidak serta-merta membuatnya menjadi pecundang. Ternyata dalam pemilu kemarin dukungan terhadap tokoh konservatif itu di wilayah asalnya di Bavaria malah meningkat. Menurut estimasi Stoiber, pemerintah koalisi Merah-Hijau ini tidak akan bertahan lama.

Sedangkan FDP—meskipun mengalami kenaikan kursi dari 43 menjadi 47 atau dari 6,2% menjadi 7,4% suara dalam pemilu lalu—memperoleh hasil yang jauh dibawah target mereka yaitu 18% suara. Ketua FDP, Guido Westerwelle, dinilai kurang memiliki daya tarik. Sedangkan Wakil Ketuanya, Jürgen W. Möllemann yang vokal mengkritik kebijakan Ariel Sharon terhadap bangsa Palestina, mengundurkan diri pasca pemilu. Tetapi dia tetap menjadi Ketua FDP di Noordrijn-Westfalen. Menurut majalah *Time*, isu ‘anti-Semit’ yang diangkat oleh Möllemann adalah untuk mendulang suara 2,5 juta Muslim di Jerman (*Time*, 17/6/2002).

Beberapa Implikasi

Implikasi pertama yang penulis tangkap ialah—dengan terpilihnya kembali koalisi pimpinan Schröder dan Fischer menyusul kemenangan parpol berhaluan sosial demokrat dalam

pemilu di Swedia beberapa waktu lalu—adanya sinyal bahwa denyut nadi parpol sosial demokrat di Eropa Barat belum berhenti sama sekali.

Kedua, parpol berhaluan kanan-populis, sebagaimana yang sedang laris di pentas politik Eropa Barat, kurang mendapat tempat di Jerman. Hal ini boleh jadi disebabkan trauma masa lalu negara itu yang pernah dikuasai oleh fasisme Nazi. Peran media juga tidak bisa diabaikan sebagai *watchdog* yang bisa mencegah berpindahnya bandul politik secara drastis ke kanan.

Ketiga, kadar loyalitas pendukung parpol di Jerman lebih tinggi dibandingkan, misalnya, dengan loyalitas serupa di Belanda (*Algemeen Dagblad*, 24/9/2002). Jadi, jangan harap terjadi perubahan warna politik yang ekstrim atau adanya *floating-mass* yang besar di Jerman sehingga bisa mengubah konstelasi politik dengan tiba-tiba.

Keempat, isu-isu yang lazim diangkat oleh para politikus kanan-populis dan konservatif di Eropa Barat adalah masalah ras, agama, keamanan, pengangguran dan integrasi para imigran. Isu semacam itu biasanya kurang konkrit di kalangan sosial demokrat atau kiri. Padahal, menurut realita, dari sekitar 7 juta pendatang di Jerman justru menghadapi lebih sedikit masalah dalam hal berintegrasi ke dalam masyarakat Jerman dibandingkan di negara-negara lain di Eropa. Diperkirakan, politisi kanan-populis sekaliber Pim Fortuyn (Belanda) atau Jean-Marie Le Pen (Prancis) sekalipun akan sulit diterima di Jerman.

Akhirnya, kemenangan tipis koalisi SPD dan Grünen juga berarti bahwa mereka tidak memperoleh mandat penuh untuk melakukan reformasi secara radikal. Apalagi MPR (*Bundesrat*) kini dikuasai oleh kelompok oposisi. Disamping itu, ide sosial demokrat yang mengedepankan keadilan dan kesejahteraan sosial yang dibawa oleh Schröder bisa dinilai oleh koleganya di Eropa sebagai sebuah hambatan bagi pertumbuhan ekonomi. Dan persoalan yang segera menghadang duet Schröder-Fischer adalah stagnasi ekonomi yang semakin memburuk dan membengkaknya angka pengangguran yang kini mencapai 4 juta orang.