

Merencana

SISTEM DESENTRALISASI DI REPUBLIK FEDERASI JERMAN

Oleh Thomas O. Krimmel

Tulisan ini hendak menggambarkan secara ringkas mengenai topik-topik yang relevan untuk memahami sistem federasi di Jerman serta pendekatan desentralisasi yang dilaksanakan di RFJ. Hal ini dibahas dengan fokus yang dapat dilihat dari pengalaman Jerman terhadap kemungkinan untuk kebijaksanaan desentralisasi di Asia Tenggara.

Sistem Federasi di Jerman

Sejak penyatuan kembali pada 1990, R.F. Jerman merupakan federasi dari 16 Lander (state, propinsi) yang memiliki kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya masing-masing, namun membentuk suatu kesatuan ekonomi dan politik. Semula jumlah Lander hanya 11. Inti sistem federasi ini adalah untuk memberi sebanyak mungkin kebebasan ke tingkat lokal dan tingkat Lander. Hanya urusan yang bersifat strategis dari sudut kepentingan nasional diselenggarakan oleh Pemerintah Federal. Tujuan pelaksanaan sistem federasi tersebut adalah untuk memberi kebebasan kepada setiap Lander untuk melestarikan tradisi dan kebudayaan masing-masing dan mengembangkan daerahnya sesuai sumberdaya yang ada.

Di Jerman, kewenangan cukup besar berada di tingkat bawah sejak 200 tahun lalu. Pada saat itu, terdapat banyak kerajaan kecil di wilayah Eropa Tengah yang punya kebebasan luas, meski bernaung di bawah suatu bentuk persatuan. Kerap raja-raja tersebut ingin meluaskan wilayah keu-

asaannya melalui peperangan. Untuk membiayai keperluan pertahanan mereka memungut pajak yang tinggi dari rakyatnya yang sudah kaya dari hasil perdagangan dan awal industrialisasi. Imbalannya, permukiman tersebut memperoleh kewenangan cukup besar untuk mengelola daerahnya. Hal ini merupakan dasar bagi peletakan sistem desentralisasi di RFJ.

Keadaan sistem administrasi pemerintahan serta dampak untuk sistem perencanaan daerah dapat dilihat pada gambar berikut serta penjelasan lebih rinci pada uraian selanjutnya.

Landasan Filosofi Sistem Desentralisasi di RFJ

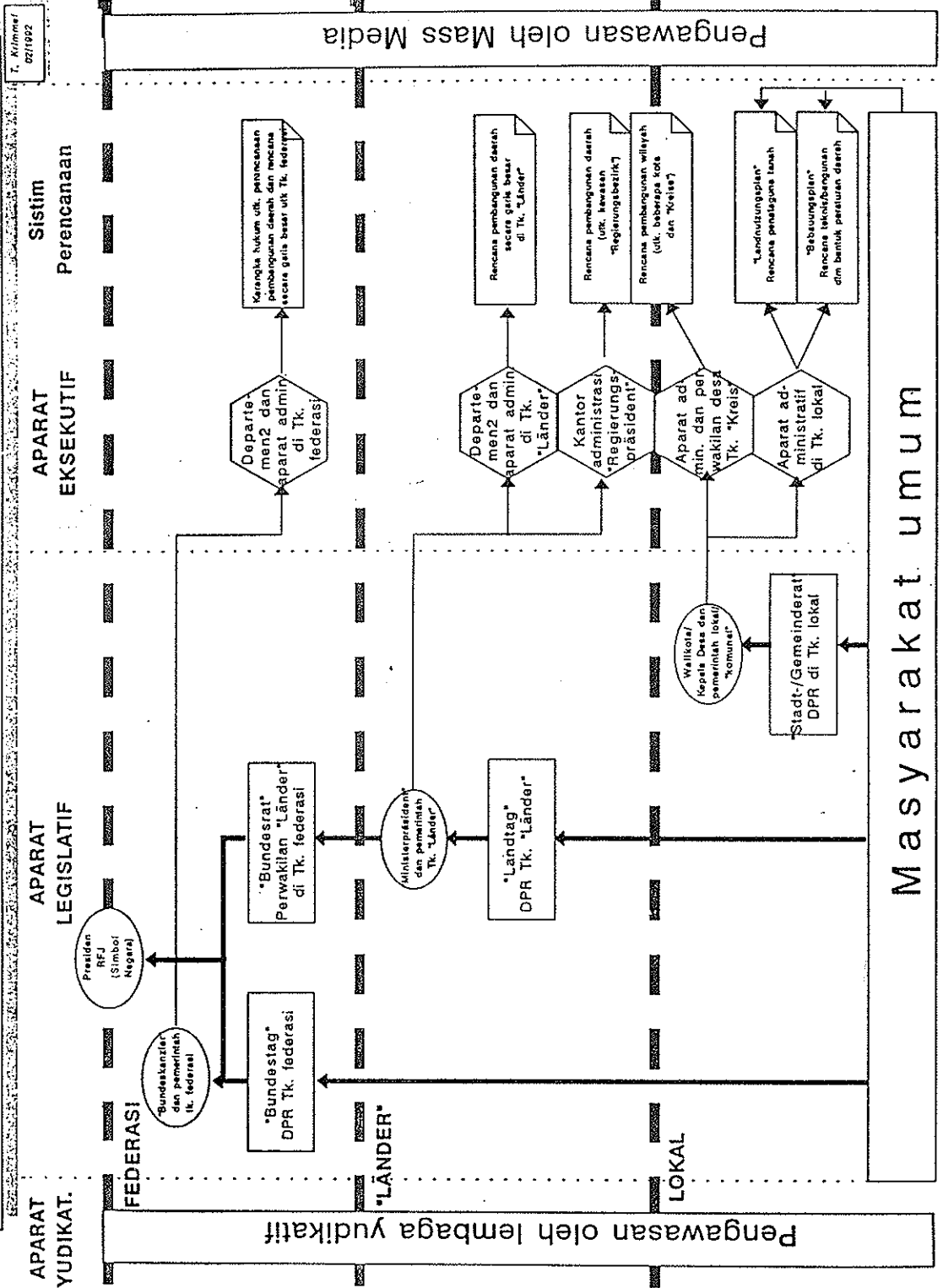
Sistem pemerintahan di Jerman sebagaimana diatur dalam konstitusi Jerman, didasarkan pada prinsip perimbangan kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang merupakan aparat terpisah.

Bagian terbesar kekuasaan legislatif berada di tangan Bundestag (serupa DPR di tingkat federal), anggotanya dipilih masyarakat melalui Pemilu setiap 4 tahun. Meski demikian, ada banyak hal yang dapat diatur melalui peraturan perundangan pada tingkat Lander secara individu dan bahkan oleh tingkat lokal. Sebagai aparat legislatif di tingkat menengah dan bawah, ada juga semacam DPRD dengan anggota dipilih melalui Pemilu yang diselenggarakan pada waktu yang berbeda.

Jika peraturan perundangan telah ditetapkan untuk hal tertentu di tingkat federal, kebebasan tingkat Lander menjadi terbatas. Namun peraturan perundangan yang menyangkut kepentingan tingkat

Thomas O. Krimmel adalah konsultan Jerman yang berpengalaman dalam perencanaan di Indonesia, bergelar PhD dari Fakultas Geografi, Ruhr-Universitaet Bochum

Struktur Pemerintahan dan Perencanaan di RFJ



Lander tidak boleh ditentukan oleh tingkat federal, tetapi perlu mendapat persetujuan perwakilan Lander.

Semua Lander mengirim wakil dari partai politik yang dipilih oleh DPR masing-masing sebagai pemerintah tingkat Lander ke Bundersrat menurut jumlah penduduknya. Kalau Bundersrat tidak menyetujui suatu peraturan perundangan, maka perlu dilakukan musyawarah untuk mencapai kompromi antara pemerintah federal dan perwakilan pemerintah tingkat Lander.

Pada prinsipnya pemerintah dipilih oleh masing-masing DPR di tiap tingkatan. Kepala negara adalah seorang presiden, yang dipilih badan yang anggotanya dari Bundestag dan Bundesrat, untuk masa jabatan 5 tahun. Jabatan presiden bersifat tituler yang berperan sebagai simbol negara saja. Presidenlah yang menandatangani semua undang-undang yang sudah disetujui kedua perwakilan masyarakat di tingkat federasi.

Kabinet federal terdiri atas Bundeskanzler, yang dipilih oleh mayoritas di Bundestag. Setelah itu, Bundeskanzler menyatakan para menteri federal yang biasanya dirundingkan antara partai politik yang tergabung dalam koalisi pemerintah. Tugas presiden dalam hal ini adalah menerima sumpah dari Bundeskanzler dan kabinetnya. Namun keputusan pemerintah serta usulan anggaran juga selalu diawasi parlemen tersebut. Kalau mayoritas di Bundestag tidak setuju dengan Kanzler, calon pengganti dapat dipilih melalui prosedur "*constructive vote-of-no-confidence*". Di tingkat Lander dan lokal, prosedur pemilihan pemerintah masing-masing sama dengan di tingkat federal.

Pemerintah pada setiap tingkatan adalah pemimpin administratif. Sebagian besar aparat itu ditempatkan di tingkat Lander. Pegawai negeri dari tingkat federal hanya ada di beberapa bidang yang bersifat strategis, seperti pertanahan, perpajakan, perbatasan, pos, kereta api dan sebagainya. Prinsip administrasi mandiri di tingkat lokal dengan tugas tertentu juga dijamin oleh konstitusi Jerman dan diatur melalui undang-undang di setiap Lander. Aparat administratif, meski bebas dalam menjalankan tugasnya, diawasi oleh badan legislatif masing-masing tingkat. Setiap tingkatan mempekerjakan personil administratif berdasarkan peraturan yang ditetapkan dalam perundangan yang berlaku.

Badan yudikatif (pengadilan) yang independen dari eksekutif maupun legislatif berada pada tingkat Lander. Hanya pengadilan tinggi yang bertugas menjamin, bahwa sistem yudikatif konsisten dengan konstitusi dan tidak jauh berbeda antara masing-masing Lander yang ditempatkan di tingkat federasi. Di samping aparat yudikatif, maka pers dan media massa juga berfungsi sebagai lembaga pengawasan umum. Dengan demikian diharapkan, bahwa masyarakat dapat melindungi haknya melalui pengaruh mereka terhadap badan legislatif dalam pemilu-pemilu dan melalui kontrol sparat eksekutif dengan badan yudikatif dan media massa.

Fokus Administrasi Mandiri di Tingkat Lokal

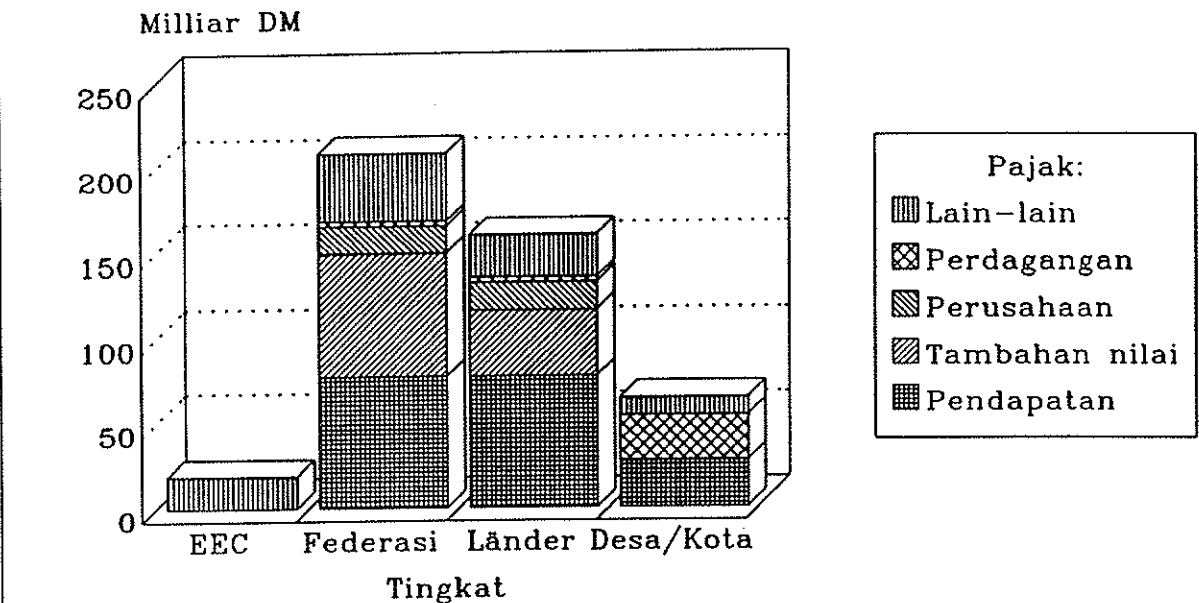
Menurut UUD Jerman, tugas dan tanggung jawab tertentu di tiga tingkat legislatif (tingkat desa/kota, Lander dan federasi), pada prinsipnya dapat diatur tingkat masing-masing dan dibayar dari dana mereka sendiri.

Tingkat lokal (komunal) bertanggung jawab untuk pelayanan umum, seperti penyediaan air bersih, pembuangan sampah, pemeliharaan jalan lokal dan sebagainya. Tugas pemerintah tingkat Lander terutama mengelola kegiatan pendidikan dan kesehatan, pengadilan dan kepolisian. Anggaran untuk keperluan tingkat komunal harus dibiayai dengan penghasilan yang berasal dari pajak yang berhak dipungut tingkat bersangkutan.

Oleh sebab itu, semua pajak yang ada di Jerman dialokasikan pada tingkat tertentu dan beberapa pajak yang penting (misalnya pajak pendapatan/gaji, pajak pertambahan nilai, pajak perusahaan) dibagikan ke setiap tingkatan tertentu. Federasi menerima pajak minyak, rokok, sedangkan pajak mobil dan pajak penjualan diterima tingkat Lander. Sebagian besar pajak perdagangan dan kegiatan ekonomi lokal serta pajak bumi diberikan pada tingkat lokal. Administrasi yang menentukan persentase yang harus dibayar oleh perusahaan setempat; dalam hal ini dapat digunakan sebagai instrumen untuk menawarkan insentif kepada investor. EEC, saat ini menerima semua penerimaan bea cukai di Eropa. Sistem pembagian pajak di Jerman dapat dilihat pada gambar berikut.

Untuk mewujudkan filosofi konstitusi Jerman, yaitu harmonisasi tingkat kehidupan di seluruh kawasan republik federasi ini, maka ada sistem ekualisasi yang menjamin sebagian dari pendapatan diambil

Pembagian beberapa Macam Pajak di RFJ pada Tahun 1986



tk 02/92

dari Lander dan kota/desa yang lebih kaya dan diberikan kepada yang lebih miskin. Dengan demikian, Lander yang miskin bisa mendapat paling tidak pendapatan sebesar 95% dari rata-rata pendapatan seluruh Lander. Sistem ekualisasi juga dilaksanakan untuk tingkat komunal.

Jaminan sosial dan pertahanan merupakan dua hal yang pada saat ini menggunakan dana pemerintah paling banyak. Meski social security system pada umumnya (asuransi pengangguran, pensiunan dan kesehatan) dibiayai mitra kerja di bidang ekonomi sendiri, yaitu perusahaan dan pegawai swasta maupun pemerintahan, tetapi sering pendapatan pemerintah pada setiap tingkatan tidak mencukupi ongkos yang diperlukan. Dalam kasus ini, setiap tingkatan dimungkinkan untuk meminjam dari swasta. Namun di tingkat lokal pengadaan pinjaman harus disetujui tingkat Lander dan tidak boleh melebihi persentase tertentu dari anggaran yang ada.

Di antara tingkat Lander dan tingkat komunal masih ada dua tingkat lainnya yang hanya berfungsi administratif. Lander yang besar dibagi atas beberapa *Regierungsbezirke* (distrik) dibawah pengawasan administratif dari pemerintah Lander. Dalam wilayah distrik tersebut terkadang terdapat kota besar, semacam kotamadya, yang mempunyai kewenangan tertentu dari segi hukum maupun administratif. Sedangkan *Kreis* (county) diciptakan sebagai wilayah administratif yang mencakup beberapa kota kecil dan desa-desa. Dalam wilayah *Kreis* terdapat desa-desa atau kota yang merupakan wilayah pemerintahan yang memiliki DPR.

Untuk beberapa tugas tertentu, seperti pengelolaan lalu lintas regional atau penyediaan air bersih, maka semua desa dan kota yang terkait dalam kegiatan atau masalah tersebut, membentuk suatu asosiasi sukarela yang melayani masyarakat atas nama anggotanya. Perbedaannya dengan *Kreis*, adalah asosiasi pelayanan atau perencanaan tersebut tidak

memiliki kekuasaan administratif dan terkadang meliputi banyak kota atau desa yang luas dan bisa melewati perbatasan Lander maupun nasional.

Struktur administrasi pemerintahan RFJ didirikan atas ketersediaan sumberdaya manusia di setiap tingkatan. Aparat pemerintah terutama terdiri atas pegawai negeri murni yang sepanjang hidupnya bekerja sebagai pelayan masyarakat. Untuk bidang yang tidak begitu strategis, maka pegawai negeri yang bekerja dapat meliputi para profesional yang bekerja atas dasar kontrak. Demikian pula untuk pegawai kasar, bekerja atas dasar kontrak. Untuk menjamin mutu aparat pemerintahan, maka pemerintah mengeluarkan persyaratan jabatan dan standar gaji untuk tiap posisi. Standar tersebut diberlakukan sama di tingkat federal, lander maupun lokal. Dengan demikian, maka seseorang yang menjabat direktur yang berada di tingkat federal dan di tingkat lokal mempunyai tingkat pendidikan dan gaji yang sama pula.

Masalah Penyatuan Kembali Jerman

Hingga tahun 1980-an tak seorang pun menduga, bahwa komunis di Eropa Timur akan hancur dalam masa sangat singkat. Setelah Perang Dunia II, Jerman bagian barat dikuasai Sekutu (perancis, Inggris dan Amerika), sedangkan bagian timur dikuasai Uni Sovyet. Pada tahun 1949 wilayah bagian barat membentuk republik federasi Jerman, sementara bagian timur membentuk republik demokrasi Jerman. Namun mulai 9 November 1989 tembok Berlin tidak berperan lagi sebagai iron curtain (tirai besi) di antara dua negara tersebut, karena pada tanggal 3 Oktober 1990 masyarakat Jerman Timur sudah menentukan, bahwa mereka bergabung dengan RFJ.

Penyatuan tersebut menuntut perubahan terhadap sistem pemerintahan di wilayah timur yang sebelumnya bersifat sentralistik. Sistem administrasi di wilayah tersebut belum siap untuk menerapkan peraturan perundangan yang selama ini diterapkan di wilayah barat yang menganut sistem demokrasi langsung. Fari 2 juta penduduk yang bekerja pada sistem administrasi timur, sebanyak 1,8 juta tidak sesuai dengan kualifikasi yang diperlukan. Karenanya, banyak aparat dari timur harus dilepas, sebagian dikirim ke barat untuk belajar. Di samping itu, banyak pula pegawai negeri dari barat yang dikirim ke timur untuk mengajarkan sistem adminis-

trasi yang baru. Untuk itu, maka pemerintah wilayah barat mengeluarkan dana sebanyak 100 milyar DM.

Meski demikian, harmonisasi masih membutuhkan waktu lama, karena beberapa faktor seperti penyediaan infrastuktur dan peningkatan pendapatan, sehingga harmonisasi antara kedua wilayah baru akan dicapai dalam 10-15 tahun mendatang. Keadaan di wilayah timur masih sangat lemah dibanding wilayah barat. Namun wilayah timur juga mempunyai beberapa potensi, seperti pengalaman berhubungan dengan wilayah Eropa Timur. Di samping itu, sumberdaya manusia yang tersedia di wilayah timur rata-rata berpendidikan cukup tinggi.

Kerangka Perencanaan Daerah

Tugas dan tujuan perencanaan daerah di Jerman adalah mengoptimalkan penatagunaan tanah dan daerah. Pada prinsipnya, perencanaan dilaksanakan untuk memperluas kebebasan dan memenuhi minat individu sejauh mungkin dan secara terkoordinir dengan kebutuhan dan keterbatasan masyarakat.

Perencanaan daerah dari tingkat federasi hanya bersifat garis besar. Juga kerangka undang-undang dan peraturan terhadap prosedur yang perlu diikuti ditetapkan oleh tingkat tersebut. Atas dasar peraturan dan kerangka tersebut, perencanaan daerah uang sebenarnya dilakukan di tingkat Lander. Perencanaan yang lebih terinci dilakukan di tingkat komunal. Di tingkat administrasi paling bawah, pola guna tanah termasuk peraturan bangunan ditetapkan dalam peta yang diberi status hukum. Dengan demikian, tingkat lokal memiliki peran eksekutif paling kuat.

Partisipasi masyarakat didasarkan pada peraturan yang menuntut agar semua rencana diperlihatkan kepada siapa saja yang ingin mengetahuinya. Aparat administrasi harus menerima komentar atau keluhan dari penduduk yang selanjutnya perlu dimusyawarahkan lagi.

Perencanaan tersebut digunakan untuk menjamin keinginan konstitusi Jerman, yaitu mengharmonisasikan kondisi dan tingkat kehidupan di seluruh wilayah RFJ. Hal ini dilakukan dengan menggunakan instrumen koordinasi sektoral melalui pembahasan, penyusunan rencana serta peta dan laporan, serta usulan untuk peraturan perundangan kepada aparat legislatif.

Untuk proyek yang menyangkut kepentingan regional maupun nasional, misalnya jalan raya atau pabrik nuklir, ditentukan melalui prosedur perencanaan daerah yang khusus. Proses tersebut diawali permintaan pejabat berwenang pada tingkat Lander. Proses tersebut mengikutsertakan semua pihak dan lembaga terkait, terutama pejabat setempat (lokal/komunal). Partisipasi mereka biasanya dalam bentuk kunjungan bersama ke lokasi, komentar tertulis dan musyawarah antara pejabat dan lembaga atau individu terkait. Partisipasi masyarakat umum yang berminat juga diperhatikan.

Meski dengan semua instrumen itu, perencanaan daerah hanya berperan terbatas dalam sistem ekonomi yang liberal. Investasi pihak pemerintah hanya sedikit saja kalau dibandingkan dengan sektor swasta. Pemerintah hanya menyediakan fasilitas dan infrastruktur untuk pembangunan daerah, sementara selebihnya tergantung pada sektor swasta. Karenanya, hanya tinggal dua metode yang digunakan untuk melancarkan pembangunan daerah secara efektif, yaitu:

1. peraturan mengenai kegiatan yang tidak boleh dilaksanakan di tempat tertentu,
2. subsidi yang diberikan kepada perusahaan untuk memancing investasi swasta ke daerah tertentu yang lemah atau terbelakang, misalnya daerah dekat perbatasan dengan Eropa Timur dulu, tetapi juga untuk kota Berlin Barat sebagai kompensasi karena lokasinya terisolir.

Di Eropa, instrumen subsidi menjadi instrumen penting untuk menjalankan pembangunan daerah. Subsidi diberikan untuk banyak hal, terutama untuk mengurangi pengangguran di daerah yang lemah dan untuk menghindari menderasnya aliran orang dari daerah lemah menuju daerah kuat.

Masalah Pengelolaan Sampah di Jerman

Satu hal yang relevan dengan ekonomi regional serta otonomi daerah adalah persoalan sampah. Hal ini perlu dibahas, sebagai contoh yang belakangan ini mendapat perhatian besar di Jerman, apalagi jika dibandingkan dengan Indonesia.

Tempat untuk pembuangan sampah terbatas. Sementara itu, masyarakat setempat umumnya menolak sekitar wilayahnya dijadikan tempat pembuangan akhir sampah. Alasannya, akan timbul polusi air dan udara cukup tinggi. Karenanya, administrasi lokal di banyak tempat sudah memikirkan pemecahan untuk persoalan tersebut. Pemecahan yang sudah diterapkan saat ini adalah:

• mengurangi bahan pembungkus yang terbuang,

• memisahkan sampah menurut bahan yang masih dapat didaur ulang (misalnya besi, kertas, plastik, bahan organik),

• pembakaran sampah yang tidak bisa didaur ulang.

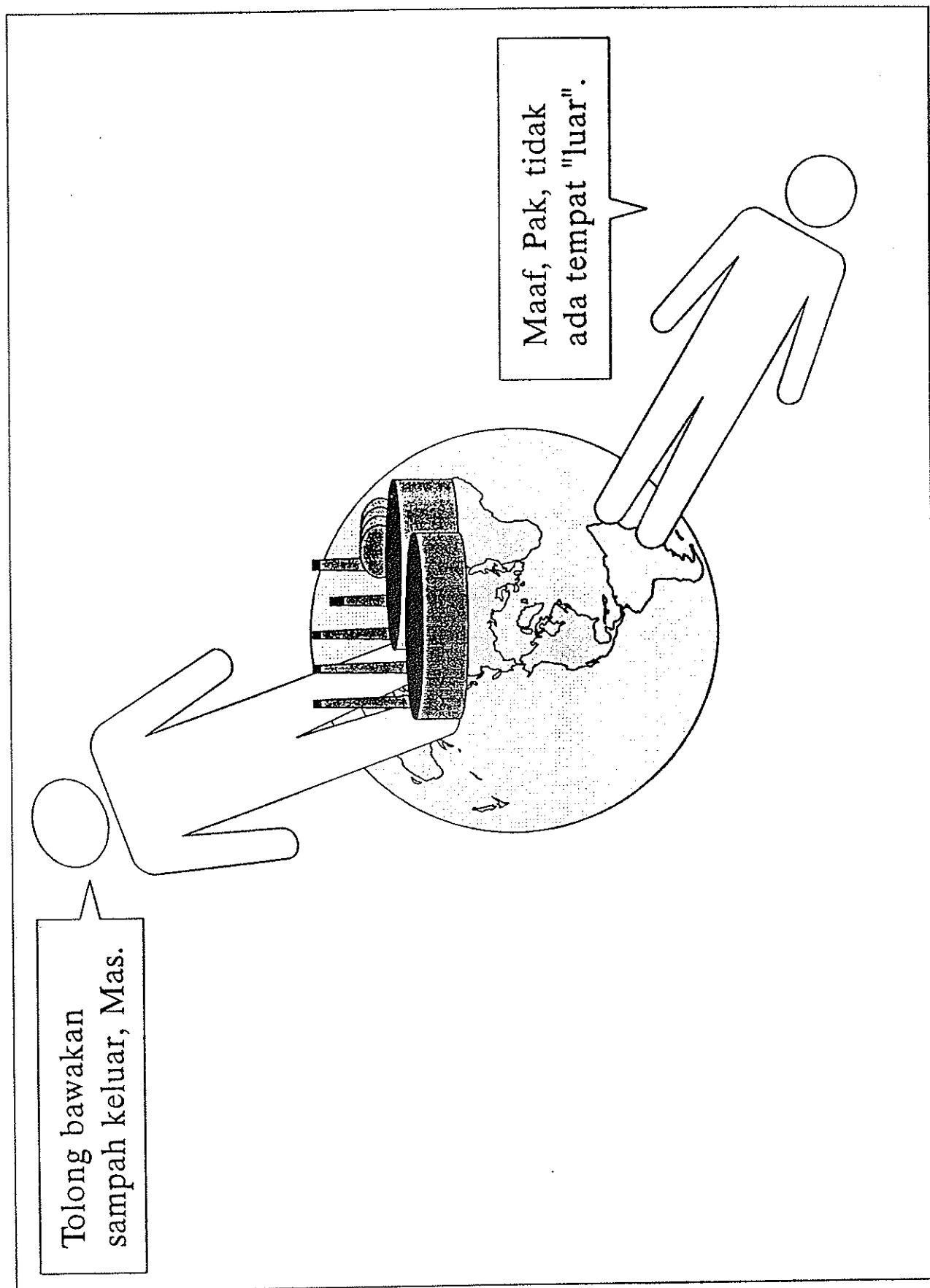
Sampah jenis lainnya dibuang ke pembuangan akhir yang konstruksinya dirancang agar tidak mencemari air tanah. Di samping itu, sampah yang berbahaya bagi lingkungan hidup harus dibuang ke tempat khusus. Dalam pengelolaan sampah di Jerman, pada prinsipnya, produsen sampah yang harus membayar ongkos pembuangan dan pengolahan kembali. Untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap persoalan sampah, sebagai contoh dapat dilihat dari iklan di Jerman Timur berikut ini.

Beberapa Isyu Pokok Desentralisasi Suatu Negara

Desentralisasi sebenarnya konsep barat yang diambil dari filosofi dan nilai demokrasi. Perlu digaris bawahi di sini, bahwa tidak cocok jika mengambil sistem desentralisasi dari suatu tempat dengan situasi dan kondisi yang spesifik, kemudian diterapkan langsung di tempat lain. Dalam hal ini, yang penting adalah memperhatikan latar belakang dari sistem pemerintahan dan administrasi sesuai perjalanan sejarahnya.

Sistem desentralisasi barat sulit diterapkan di Asia yang memiliki kebudayaan timur serta telah mengalami kolonisasi cukup lama, sehingga nation building menjadi kepentingan utama. Pada tahun 1960-an desentralisasi yang diterapkan di dunia ketiga bersifat normatif. Ketidakterhasilan sistem tersebut menyebabkan pendekatan beralih ke arah fungsional yang meliputi 4 aspek, yaitu devolution, regionalisation, privatisation dan spatial decentralisation.

Devolusi berarti bahwa kekuasaan diberikan kepada tingkat menengah dan rendah. Ini dapat dilaksanakan dalam suatu sistem federasi seperti diterapkan di India dan Malaysia, serta melalui penguatan otonomi lokal seperti di Thailand. Pengalaman di ketiga negara tersebut kurang memuaskan. Terkadang ide desentralisasi dengan instrumen ini hanya di atas kertas saja, misalnya presiden memerintah dengan "president's rule", atau perwakilan masyarakat dihapuskan jika komposisinya



tidak sesuai dengan keinginan pemerintah federasi atau pusat. Di tingkat lokal terdapat persoalan keuangan dan kelemahan aparat administratif. Hal ini dipersulit dengan program yang dimulai oleh pemerintah untuk menolong pembangunan di tingkat lokal yang tidak sinambung dan kerap diganti dengan program lainnya.

Regionalisasi tidak dibarengi pemberian kewenangan kepada administrasi tingkat daerah, sehingga tidak punya power untuk berunding/kompromi dengan pusat. Selain itu, pemerintah daerah masih terlalu jauh dengan masyarakat, sehingga kurang memahami hambatan di tingkat lokal. Lalu regionalisasi hanya menjadi alat administratif saja, sedangkan kekuasaan legislatif atau otonomi anggaran jarang diserahkan kepada tingkat daerah

Dengan tumbuhnya ekonomi dan membaiknya tingkat pendidikan di Asia, maka kelompok interes dari pihak swasta dan LSM menjadi lebih kuat dan terlibat dalam proses pengambilan keputusan untuk masalah/kepentingan lokal. Namun hingga kini sumber daya manusia di luar pemerintah hampir tidak dimanfaatkan oleh aparat administrasi. Pendekatan privatisasi sering dilaksanakan hanya di bawah pengawasan pemerintah.

Desentralisasi spasial sering diikuti dalam rangka program pembangunan wilayah. Meski demikian, keberhasilannya sampai saat ini masih terbatas, karena aparat administrasi tidak bebas dalam membuat keputusan untuk daerah masing-masing. Selain itu, perbedaan ekonomi antara metropolitan dan daerah terbelakang terlalu timpang, sehingga

sulit untuk menarik investasi swasta ke daerah yang belum berkembang.

Namun, Ruland misalnya, berpendapat, bahwa pendekatan tersebut kurang realistis dan menyarankan agar negara dunia ketiga mencari jalan keluar sebagai berikut:

- menciptakan suatu sistem informasi agar tingkat bawah dapat menerima informasi dari berbagai sumber, tidak hanya dari pemerintah yang lebih tinggi,
- menciptakan perwakilan pemerintah daerah di pusat yang independen,
- memindahkan tenaga dari daerah yang kuat ke daerah yang belum berkembang,
- memanfaatkan sektor swasta termasuk perguruan tinggi,
- memanfaatkan sumberdaya yang sudah ada, seperti meningkatkan efektivitas penarikan dan pengelolaan pajak,
- menciptakan insentif bagi tingkat lokal untuk memobilisasi sumberdaya lokal, sehingga tidak tergantung dari bantuan atas saja dan untuk mengatur sumberdaya tersebut secara lebih efisien.

Desentralisasi harus diterapkan pada saat yang tepat, seperti dilakukan di Filipina. Pelaksanaannya harus dilakukan bertahap, sehingga kekuatan lokal tumbuh dengan mantap dan dapat meningkatkan administrasi lokal serta meningkatkan peranan masyarakat. Hal tersebut kiranya dapat dipelajari dari RFJ serta negara-negara lain di Asia Tenggara yang mungkin relevan bagi pemantapan desentralisasi di Indonesia.