

DAFTAR ISI :

Pengantar	i
Kushandajani Pilkada dan Demokratisasi di Daerah	1
Sri Widowati Herieningsih Komunikasi Politik dan Etika Komunikasi Dalam Kampanye Pilkada	5
Nurul Hasfi Televisi Lokal dan Kampanye Terselubung Cagub - Cawagub Pilkada Jateng 2008	12
Apriatni EP Etika Terapan Dalam Kampanye Pilkada	18
Joyo Nur Suryatno Gono Kampanye Politik Dan Pencitraan Dalam Pilkada Jateng	23
Tri Cahyo Utomo Sistem Pemilihan Anggota DPR (BUNGESTAG) Di Jerman serta Pelajaran Yang Dapat Diambil Indonesia	29
Muchamad Yuliyanto Amplifikasi Media Terhadap Aktivitas Politik Dan Perburuhan	37
Amirudin Jurnalisme Warga : Sekadar Gejala Atau Genre Baru ?	46
Rodhiyah Perkembangan Kependudukan, Kualitas Penduduk Dan Ketahanan Pangan	51
Ari Pradhanawati Pilgub Jawa Tengah 2008 Berpacu Dengan Undang-Undang	58

Penerbit : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro - Terbit Pertama kali bulan Februari 1972 ; **Penanggung Jawab** : Drs. Warsito, SU - Dra. Sri Widowati H, MS - Drs. Agus Hermani, MM
Drs. Teguh Yuwono, M. Pol. Admin ; **Ketua Penyunting** : Drs. Suwanto Adhi, SU ; **Sekretaris Penyunting** : Agus Naryoso, S.Sos ; **Penyunting Pelaksana** : Dra. Hartuti. P, MPA - Drs. Tri Cahyo Utomo, MA - Gr. Turnomo Rahardjo - Dra. Rodhiyah, SU ; **Penyunting Ahli** : Prof. Dr. Y. Warella, MPA (Undip) - Prof. Dr. Sudharto PH, MES (Undip) - Dr. Ari Pradhanawati, MS (Undip) - Prof. Dr. Roger Paget (USA) - Dr. Peter Suwarno (USA) - Dr. Dedy Nur Hidayat (UI) ; **Tata Usaha** : Meidiyono, S.H. - Staf Tata Usaha Fisip - Undip;

Alamat :

MPIIS Forum Fakultas Ilmu dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro
Jl. Imam Bardjo SH. No. 1 Semarang Telp. (024) 8442532, 8414513
Fax. (024) 8449629 mad : mpiis - forum@usa.net

Sumbangan Tulisan :

Redaksi menerima sumbangan tulisan/foto yang relevan dengan tema atau topik pada setiap penerbitan. Setiap foto haruslah disertai dengan foto copy identitas yang jelas. Setiap artikel yang dikirimkan menjadi hak sepenuhnya dari redaksi untuk mengedit dan menampilkannya

SISTEM PEMILIHAN ANGGOTA DPR (BUNDESTAG) DI JERMAN SERTA PELAJARAN YANG DAPAT DIAMBIL INDONESIA.

Oleh: Tri Cahyo Utomo*

Abstract:

The electoral system for members of the House of Representatives in Indonesia is criticized. It is considered as unjust and unrepresentative. Accordingly, Indonesia should follow the electoral system for members of *Bundes* Germany, that is "Mixed Member Proportional System".

Keywords: electoral systems, House of Representatives, *Bundestag*, Indonesia, Germany.

A. PENDAHULUAN

Perubahan politik yang terjadi di Indonesia tahun 1998 yang lalu, yang peristiwa puncaknya ditandai dengan mundurnya Soeharto dari jabatannya sebagai Presiden, membawa konsekuensi terjadinya perubahan di berbagai aspek kehidupan di tanah air. Di dalam bidang politik, umpamanya, sistem pemerintahan yang desentralistis diganti dengan sistem pemerintahan yang memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Dalam kaitannya dengan pemilihan umum, pegawai negeri sipil tidak diwajibkan lagi memilih Golongan Karya; semenjak saat itu, mereka memiliki kebebasan penuh dalam menentukan partai politik pilihannya.

Perubahan dalam hubungannya dengan masalah pemilihan umum tidak berhenti sampai disitu saja. Pemilihan umum sebanyak enam kali (tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997) untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang diselenggarakan selama pemerintah Orde Baru, menggunakan sistem proporsional. (Pada masa itu, rekrutmen anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bukan berasal dari DPR dilakukan dengan cara pengangkatan. Anggota DPR yang direkrut melalui pemilihan umum hanya sekitar 60%, sedangkan sisanya, sekitar 40%, berdasarkan pengangkatan). Demikian juga halnya dengan pemilihan umum pertama masa "Reformasi" yang diselenggarakan pada tahun 1999, masih menggunakan sistem proporsional. Akan tetapi, rekrutmen anggota MPR dilakukan dengan cara lebih demokratis. Jumlah anggota DPR yang direkrut dengan cara pengangkatan, hanya sedikit saja; sedangkan mayoritas anggota direkrut dengan cara pemilihan. Utusan Golongan diseleksi

oleh Komisi Pemilihan Umum, sedangkan Utusan Daerah ditentukan oleh anggota DPRD Provinsi.

Dalam pemilihan umum dengan menggunakan sistem proporsional ini, partai politik yang ikut serta, mengajukan nama-nama calon anggota DPR dan diberi nomer urut dalam suatu daftar. Pimpinan/pengurus partai itulah yang menentukan siapa saja yang dicalonkan menjadi anggota DPR dan pada nomer urut berapa mereka berada! Dalam sistem seperti ini, pemilih hanya menjatuhkan pilihannya pada partai politik yang dianggap favorit. Pemilih tidak bisa menjatuhkan pilihannya pada individu calon anggota DPR yang dianggap paling berkualitas.

Sistem proporsional ini, disamping memiliki keunggulan, juga mempunyai kelemahan. Dengan sistem ini, kursi yang diperoleh suatu partai adalah jumlah suara yang diperoleh kemudian dibagi dengan jumlah suara sah secara keseluruhan kemudian dikalikan dengan kursi yang diperebutkan. Sedangkan sisa suara, menurut peraturan yang berlaku, diperhitungkan dengan sistem *stembus accord*. Akan tetapi dalam kenyataannya, dilakukan dengan sistem ranking. (misalnya: partai X memperoleh suara 3,1 juta; total suara pemilih yang sah 10 juta; kursi yang diperebutkan 100 buah. Maka kursi yang diperoleh partai X: $3/10 \times 100 = 30$ buah. Apakah sisa suara sebanyak 100.000 berpengaruh terhadap perolehan kursi tambahan, tergantung pada urutan banyaknya sisa suara yang diperoleh semua partai peserta pemilu). Keunggulan sistem pemilihan ini adalah semua suara pemilih diperhitungkan dan tidak ada suara yang hilang. Pada umumnya, semua partai politik peserta pemilu memperoleh wakil yang

*) Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP

duduk dalam DPR (Diamond 1999: 101). Perbedaannya hanya dalam jumlah kursi yang mereka peroleh. Kelemahan sistem proporsional dengan stelsel adalah bahwa calon anggota DPR yang terpilih adalah hasil pilihan pimpinan/pengurus partai atau hasil pilihan seseorang atau sekelompok orang saja. Dengan demikian, kurang demokratis. Mereka bukan hasil pilihan para pemilih atau orang banyak.

Selama masa Orde Baru, tragisnya, yang menentukan para calon anggota DPR itu tidak semata-mata ketua/pengurus partai, akan tetapi juga pemerintah. Dengan demikian, bisa diprediksikan bahwa mereka yang terpilih sebagai anggota hanyalah mereka yang memiliki loyalitas tinggi terhadap pimpinan/pengurus partai serta pemerintah. Bisa dipahami, apabila akibatnya bermunculan kritik dan ketidakpuasan dari masyarakat: bahwa DPR pada masa Orde Baru tidak bisa menjalankan fungsi kontrolnya terhadap pemerintah. Ibaratnya, mereka adalah bintang mandul dan lemah. Pada masa Reformasi, pemerintah tidak bisa intervensi lagi dalam hal pemilihan calon anggota DPR yang diusulkan partai politik peserta pemilihan umum.

Pada masa Reformasi, sistem pemilihan anggota DPR yang diselenggarakan tahun 2004 mengalami perubahan. Sistem proporsional dengan stelsel dirubah menjadi sistem proporsional dengan daftar terbuka (sistem setengah distrik/distrik semu). Dengan sistem ini, secara nasional, wilayah/daerah pemilihan dibagi dalam 69 distrik (Simanungkalit, Nainggolan, Santoso 2004: 743-774). Tiap-tiap distrik memperebutkan sejumlah kursi tertentu. Pemilih mencoblos tanda gambar partai politik peserta pemilihan umum dan salah satu nama calon yang diusulkan partai untuk mewakili distrik tersebut. Mereka yang terpilih menjadi anggota DPR untuk mewakili distrik tersebut adalah mereka yang memperoleh suara yang sama atau lebih besar dari Bilangan Pembagi Pemilih untuk daerah bersangkutan (misalnya, di distrik X diperebutkan lima kursi. Maka yang terpilih untuk mewakili distrik tersebut adalah lima calon yang berhasil memperoleh suara lebih besar atau sama dengan bilangan pembagi pemilih. Bila tidak satupun calon yang memperoleh suara sama atau lebih besar dari bilangan pembagi tersebut, maka suara yang diperoleh suatu partai dijumlahkan. Bila suara yang diperoleh partai tersebut melebihi bilangan pembagi, maka calon pada nomer urut satu terpilih menjadi anggota DPR).

Sistem pemilihan anggota DPR tahun 2009 mendatang mengalami sedikit perubahan saja dibandingkan dengan sistem yang digunakan tahun 2004.

Disamping memiliki kekuatan, sistem proporsional dengan daftar terbuka ini juga memiliki kelemahan. Kekuatannya, antara lain, adalah: lebih demokratis di dalam penjurangan calon anggota DPR dibanding dengan sistem yang digunakan dalam sistem proporsional dengan stelsel. Kelemahannya, antara lain, adalah adanya suara yang hilang (tidak diperhitungkan). Disamping itu, ada kecenderungan yang memenangkan kursi keanggotaan dalam DPR adalah mereka yang berasal dari partai-partai besar. Partai-partai kecil merasa kurang diperlakukan secara adil. Mereka menganggap kurang adanya keterwakilan di antara partai-partai peserta pemilu dalam lembaga perwakilan rakyat (DPR).

Kritik terhadap adanya kekuranganadilan dan kekurangterwakilan dalam sistem pemilihan anggota DPR di Indonesia perlu ditanggapi. Segenap kekurangan yang ada perlu dikurangi, bahkan kalau memungkinkan, dihilangkan sama sekali. Dengan demikian, diharapkan pada masa-masa mendatang, sistem pemilihan yang diselenggarakan akan lebih baik, adil dan representatif.

Adapun cara yang digunakan untuk mengurangi ataupun menghilangkan kekurangan ini adalah dengan cara membandingkan/mempelajari sistem pemilihan anggota DPR yang digunakan di negara lain, yakni Jerman. Sistem pemilihan anggota DPR yang digunakan oleh negara ini dianggap lebih adil dan representatif. Dengan mempelajari dan mengambil pengalaman-pengalaman positif dari mereka, diharapkan sistem yang akan digunakan di Indonesia pada masa-masa mendatang akan lebih baik.

B. PEMBAHASAN

Dalam literature Ilmu Politik, sistem pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat memiliki variasi dari satu negara ke negara lainnya. Apabila disederhanakan, maka secara garis besar terdapat tiga macam sistem pemilihan, yakni Single-Member Systems, Multi-Member Systems dan Mixed Systems.

Dari beberapa jenis yang terdapat dalam Single-Member Systems, salah satu diantaranya dan yang paling menonjol adalah First-Past-the-

Post (FPTP). Sistem pemilihan anggota dewan yang menggunakan FPTP ditandai dengan adanya pembagian wilayah nasional ke dalam sejumlah distrik/daerah pemilihan. Masing-masing distrik memilih/memperebutkan satu orang anggota dewan. Dalam hal ini, para pemilih hanya menandatangani pilihannya pada salah satu calon dari sekian calon yang muncul. Hanya yang mereka anggap terbaik yang mereka pilih. Calon yang terpilih menjadi anggota dewan adalah calon yang memperoleh suara tertinggi (<http://www.worldpolicy.org/globalrights/democracy/alcs.html>). Calon yang memperoleh dukungan nomer dua dan dibawahnya, tidak terpilih. Calon yang terpilih tidak dipersyaratkan harus memperoleh dukungan 50%+1 dari total suara pemilih yang sah. Sistem pemilihan seperti ini, antara lain digunakan dalam pemilihan anggota DPR di Amerika Serikat, Inggris, Kanada, India.

Disamping memiliki beberapa keunggulan, pemilihan anggota dewan dengan cara FPTP ini juga mempunyai kelemahan. Keunggulan FPTP, antara lain, adalah:

1. Mudah difahami pemilih.
 2. Pemilih bisa memilih langsung calon yang dianggap terbaik
 3. Memungkinkan dekatnya hubungan antara anggota dewan dengan para pemilihnya
 4. Mengarah pada sistem kepartaian yang terbatas jumlahnya (beberapa saja).
- Adapun kelemahan FPTP, antara lain, adalah:
1. Hanya satu anggota dewan yang terpilih dari tiap –tiap distrik. Pemilih yang tidak memilih calon yang menang tadi berarti tidak terwakili dan suaranya hilang sia –sia.
 2. Tidak adanya keseimbangan jumlah suara dukungan bagi anggota dewan yang terpilih. Dalam pemilihan anggota DPR (House of Commons) di Inggris tahun 2005 yang lalu, umpamanya, ada calon yang terpilih dengan dukungan suara 26906 saja, akan tetapi ada pula yang terpilih dengan dukungan suara sebanyak 96539.
 3. Cara membuat garis batas daerah pemilihan akan berpengaruh terhadap perolehan suara. Untuk mempengaruhi perolehan suara, pemerintah beserta partai pemerintah kadang –kadang merubah garis batas daerah pemilihan dengan maksud meningkatkan dukungan bagi para calon yang berasal dari satu partai.
 4. Perolehan suara dukungan dalam pemilihan kadang kala tidak seimbang dengan perolehan

suara yang didapat di parlemen. Dalam pemilihan anggota DPR/House of Commons di Inggris tahun 2005 yang lalu, partai Buruh memperoleh total suara dukungan hanya sebesar 35,2%; akan tetapi ia memperoleh 55,1% dari kursi di parlemen.

Dalam Multi-Member Systems, terdapat beberapa varian pemilihan anggota DPR. Salah satu diantaranya dan yang cukup banyak digunakan adalah Party List Systems (PLS). Ada dua macam pemilihan dengan PLS ini, yaitu Closed Party List/ Closed List Proportional Representatives dan Open Party List/Open List Proportional Representatives (<http://www.electoral-reform.org.uk/votingsystems/system2.htm>). Dari keduanya ini, yang lebih sering digunakan adalah Closed Party List.. Dengan Closed Party List ini, maka pemilih hanya menandatangani pilihannya pada salah satu partai peserta pemilihan umum dalam suatu daerah pemilihan tertentu atau dalam skala nasional. Dengan sistem ini, partai membuat daftar (list) para calon anggota. Ranking para calon juga ditentukan oleh partai. Partai mempublikasikan nama –nama para calon dalam suatu urutan –urutan dan disebarluaskan kepada masyarakat.. Seluruh suara dihitung dan tiap –tiap partai memperoleh kursi DPR di daerah pemilihannya sesuai dengan perolehan suaranya. Jumlah suara tertentu diperlukan oleh sebuah partai untuk memungkinkan seseorang yang dicalonkannya bisa terpilih menjadi anggota dewan.. Mereka yang terpilih menjadi anggota dewan pada umumnya adalah mereka yang berada pada urutan atas. Para pemilih tidak bisa memilih secara langsung nama calon yang diajukan partai; mereka hanya memilih partainya saja.

Dalam Open Party List, para pemilih dapat memilih daftar yang sudah dipublikasikan atau memilih satu dari sejumlah nama calon yang muncul dalam daftar calon yang dibuat partai politik tertentu. Pada umumnya, dalam Open Party List ini, urutan –urutan calon yang dibuat partai tidak begitu berpengaruh. Calon yang memperoleh jumlah suara tertentu yang diperlukan, walaupun tidak pada nomer urutan atas, dapat lolos menjadi anggota dewan. Party List System ini digunakan di Afrika Selatan, Israel, Rusia. Indonesia, pada masa Orde Baru menggunakan Closed Party List, sedangkan dalam pemilu 2004 yang lalu dan 2009 mendatang, menggunakan “semacam” Open Party list.

Disamping memiliki beberapa kekuatan, Party List Systems ini juga mempunyai beberapa

TOPIK UTAMA

kelemahan pula. Adapun kekuatan sistem ini, antara lain, adalah:

1. Tingginya tingkat proporsionalitas. Jika suatu partai memperoleh dukungan 35% dari total suara yang sah, maka ia akan memperoleh 35% kursi di parlemen.
2. Sistem ini mempermudah pemilih menentukan pilihannya.
3. Open Party List System memungkinkan pemilih menentukan secara langsung tidak saja partai akan tetapi juga calon pilihannya.

Mengenai kelemahan sistem ini, antara lain, adalah:

1. Closed Party List System mempersulit para pemilih menentukan secara langsung calon yang dianggap paling berkualitas.
2. Closed Party List System menciptakan jarak antara anggota dewan terpilih dengan para pendukung (konstituennya).
3. Closed Party List System memungkinkan anggota dewan terpilih tidak perlu mempertanggungjawabkan secara langsung kinerjanya kepada para pemilihnya.
4. Open Party List System memungkinkan adanya suara pemilih yang tidak terwakili atau diperhitungkan.

Mixed Systems mempunyai beberapa varian dalam pemilihan anggota parlemen. Yang paling menonjol diantara beberapa varian tersebut adalah Additional Member System (AMS). Pada dasarnya Additional Member System/Mixed Member Proportional System ini adalah kombinasi antara the First-Past-The-Post System dengan Party List System. Dalam hal ini, tiap-tiap pemilih mempunyai dua hak suara: satu untuk memilih anggota DPR melalui the First-Past-The-Post system. Disini, pemilih bisa memilih secara langsung calon yang dianggap terfavorit. Satu hak suara lainnya digunakan untuk memilih anggota DPR pada level nasional atau regional melalui Party List System. Dalam hal ini, pemilih hanya menjatuhkan pilihannya kepada partai yang dia anggap mengajukan sejumlah calon anggota parlemen yang dianggap terbaik; ia tidak bias memilih secara langsung salah satu dari sejumlah calon yang diajukan sebuah partai. Jumlah kursi yang diperoleh sebuah partai dalam suatu pemilihan dengan menggunakan mixed system ini didasarkan pada penjumlahan kursi yang diperoleh berdasar the-First-Past-The-Post-System dengan kursi yang diperoleh berdasar Party List System. Dewasa ini, sistem ini digunakan di Jerman serta Rusia.

Disamping memiliki beberapa kekuatan, mixed system ini juga mempunyai sejumlah kelemahan.

Adapun beberapa kekuatan sistem ini, antara lain, adalah:

1. Menghasilkan perwakilan yang proporsional sekaligus memungkinkan adanya tanggungjawab anggota parlemen terhadap konstituennya.
2. Membantu terbentuknya pemerintahan yang relative kuat dan stabil seperti di Jerman
3. Tiap-tiap pemilih, paling sedikit, memiliki satu suara yang efektif (diperhitungkan).

Adapun beberapa kelemahan sistem ini, antara lain, adalah:

1. Sebagian anggota parlemen yang terpilih melalui Party List System tidak bertanggungjawab langsung kepada pemilih. Mereka hanya bertanggungjawab kepada pimpinan partai yang mencalonkan.
2. Wewenang pimpinan partai terlalu kuat, mengingat merekalah yang menentukan nama-nama serta nomer urut para calon anggota parlemen

Pada level federal, parlemen/badan legislatif di Jerman menerapkan sistem dua kamar, yaitu *Bundesrat* (semacam Senat, karena mewakili negara bagian) dan *Bundestag* (Dewan Perwakilan Rakyat). Keanggotaan dalam *Bundestag* didasarkan pada hasil pemilihan umum, yang biasanya diselenggarakan empat tahun sekali (Dalton 2002: 209). Seperti halnya di negara lain, di Jerman, lembaga ini memainkan peranan penting dalam hal pembuatan undang-undang (UU). Setiap UU pada level federal, harus mendapatkan persetujuannya. Walaupun tugasnya membuat UU, namun dalam kenyataannya, kebanyakan rancangan undang-undang (RUU) merupakan hasil inisiatif eksekutif. Selama ini, RUU hasil inisiatif *Bundestag* hanya sekitar sepertiga dari keseluruhan rancangan yang pernah diajukan. Disamping itu, RUU yang diajukan *Bundestag* biasanya menyangkut persoalan yang tidak begitu pokok. Untuk mengajukan sebuah RUU, hanya diperlukan persetujuan 30 anggota *Bundestag*. Dari keseluruhan RUU yang diajukan pemerintah, 90% diantaranya bisa disetujui menjadi UU; sedangkan dari total RUU yang diajukan *Bundestag*, hanya sekitar 30% saja yang berhasil disetujui menjadi UU. Dalam hal pembuatan UU, tampaknya posisi eksekutif kuat. Parlemen dapat mengamandemen RUU yang diajukan eksekutif. Akan tetapi ia tidak dapat bertindak demikian bila berkaitan dengan urusan belanja ataupun pajak yang diajukan eksekutif. Parlemen juga tidak diperkenankan menyusun kembali pengeluaran dalam anggaran

tanpa persetujuan menteri keuangan maupun kabinet. Tugas penting lainnya dari *Bundestag* adalah memilih seorang kanselir, yang bertugas mengepalai badan eksekutif.

Fungsi lain *Bundestag* adalah mengawasi jalannya pemerintahan. Dalam badan itu disediakan forum untuk perdebatan dan yang mereka perdebatkan pada umumnya berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintahan. Walaupun memiliki wewenang untuk mengawasi jalannya pemerintahan, dan bahkan apabila memungkinkan menjatuhkan pemerintah dengan suara mayoritas sederhana, kekuasaan *Bundestag* juga terbatas. Konstitusi negara itu menyatakan, bahwa pada saat menjatuhkan kabinet, *Bundestag* pada waktu yang bersamaan harus dapat mengajukan seorang pengganti kanselir (*a constructive no-confidence vote*). Ketentuan ini mempunyai tujuan agar pemerintahan tetap dapat berjalan baik dan pemerintah tidak mudah dijatuhkan.

Untuk dapat dicalonkan menjadi anggota *Bundestag*, seseorang, paling sedikit, harus berusia 21 tahun. Tidak ada batasan berapa lama seseorang dapat duduk sebagai anggota lembaga itu. Di dalam *Bundestag*, terdapat pengelompokan yang biasa disebut dengan *Fraktion*, yang didasarkan pada perwakilan suatu partai (*"Bundestag"*, http://www.germanculture.com.ua/library/facts/bl_bundestag.htm). Ketua fraksi terbesar biasanya juga menjabat sebagai Presiden *Bundestag*. Besarnya fraksi sebuah partai menentukan besarnya wakil-wakil dalam komisi-komisi legislatif, jumlah komisi yang dipimpinnya, serta banyaknya wakil yang dimiliki dalam badan-badan eksekutif *Bundestag*.

Bagi bangsa Jerman, sistem pemilihan anggota *Bundestag* secara demokratis, bukanlah barang baru. Pada masa *The Weimar Republic*, umpamanya, pemilihan anggotanya dilakukan dengan menggunakan sistem perwakilan proporsional murni (*a pure proportional representation system*). Kompetisi bebas antar partai politik peserta pemilu, memperoleh jaminan cukup tinggi. Semenjak tahun 1949, seiring berdirinya Republik Federasi Jerman, sistem pemilihan anggota *Bundestag* yang baru diberlakukan. Untuk memperoleh jaminan hukum yang tinggi, pemberlakuan sistem pemilihan anggota yang baru dicantumkan dalam perundangan tertinggi, yakni Konstitusi 1949. Sistem pemilihan baru itu sering disebut dengan *"Mixed Member Proportional System"*. Sistem ini merupakan gabungan antar sistem distrik (*a*

personal vote in single-member districts) dengan sistem perwakilan proporsional (*proportional representation*). Penggunaan sistem baru ini merupakan hasil tawar-menawar antar partai politik yang ada di Jerman Barat pada waktu itu. Digunakannya sistem distrik (disamping sistem proporsional) di negara tersebut, kemungkinan besar terpengaruh sistem pemilihan anggota Kongres di Amerika Serikat dan Majelis Rendah di Inggris. Hal ini dapat terjadi karena semenjak 1945, empat tahun sebelum berdirinya Republik Federasi Jerman (Jerman Barat), Amerika Serikat dan Inggris merupakan dua negara besar yang menduduki dan mempunyai pengaruh besar di negara tadi. Upaya mendekatkan hubungan antara pemilih dengan wakilnya dalam parlemen, juga merupakan pertimbangan lain mengapa sistem ini juga perlu diadopsi Jerman Barat (*"German History: The Electoral System"*, <http://www.countryreports.org/historyDetail.aspx?countryid=91&d=r3394.as...>).

Sistem pemilihan anggota parlemen dari negara-negara lain yang dianggap baik, diadopsi oleh Jerman Barat dan digabungkan dengan sistem perwakilan proporsional yang selama itu telah mereka laksanakan. Namun, pada waktu memutuskan menggunakan kedua sistem ini secara bersama-sama, mereka sepakat menggunakannya hanya untuk sementara waktu, sampai disepakati sistem pemilihan yang lebih baik.

Dalam perkembangannya, upaya untuk memperbaharui sistem campuran ini, seperti yang dilakukan dalam dekade 1960an, selalu mengalami kegagalan. Upaya yang dilakukan adalah mengganti sistem campuran seperti ini dengan sistem distrik. Hal ini dilakukan terutama oleh partai-partai besar, dengan maksud memperbesar kursi perolehannya di parlemen. Partai-partai kecil menolak rencana tersebut karena dianggap kurang adil dan akan banyak merugikan mereka. Dengan demikian, semenjak diperkenalkannya sistem campuran tersebut pada tahun 1949, sampai dewasa ini, sistem tersebut terus digunakan dan tidak pernah diganti.

Berdasar hasil amandemen tahun 1999 terhadap UU Pemilu Federal 1993, jumlah anggota *Bundestag* sebanyak 598 orang (sebelumnya 656 orang). Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 1 ayat 1 UU tadi. Lebih lanjut, di dalam ayat itu dinyatakan bahwa para anggota *Bundestag* tadi dipilih secara umum, langsung, bebas, sederajat dan rahasia. Dalam pasal 1 ayat 2 dikatakan bahwa dari seluruh anggota *Bundestag*, 299 anggota diantaranya

dipilih berdasar pencalonan dari berbagai konstituen/daerah pemilihan; sedang sisanya, juga 299 orang, dipilih berdasar daftar pencalonan yang dibuat oleh partai-partai peserta pemilu. Di Jerman, daerah pemilihan itu sendiri mengalami perubahan beberapa kali. Anatar tahun 1957 dan 1987, terdapat 248 daerah pemilihan. Dari tahun 1990 sampai tahun 1998, terdapat 328 daerah pemilihan; sedangkan dari tahun 2002, terdapat 299 daerah pemilihan ("Germany: Delimiting Districts in a Mixed Member Proportional Electoral System", http://aceproject.org/ace-en/topics/bd/bdy/bdy_de).

Dalam pemilihan anggota *Bundestag*, setiap pemilih mempunyai dua suara. Suara yang pertama, yang biasa disebut dengan *Erststimme*, merupakan suara yang diberikan kepada seorang calon (partai) tertentu yang berada dalam satu 299 daerah/distrik pemilihan tunggal (*single-member constituencies*). Sedangkan suara yang kedua, yang biasa disebut dengan *Zweitstimme*, merupakan suara yang diberikan oleh salah seorang pemilih kepada sebuah partai politik peserta pemilihan dimana partai tersebut membuat daftar nama-nama orang yang dicalonkannya sebagai anggota *Bundestag*. Di Jerman, uniknya, seseorang boleh mencalonkan diri lewat sistem distrik maupun melalui sistem proporsional dalam sebuah pemilihan secara bersamaan.

Bagaimana cara penentuan pemenang dalam pemilihan tersebut? Dalam sistem pemilihan tunggal (*single-member district*), calon yang memperoleh suara terbanyak merupakan pemenangnya dan berhak menjadi anggota *Bundestag* mewakili distrik dimana ia menang. Sedangkan dalam menentukan jumlah kursi dalam *Bundestag* yang diperoleh suatu partai dengan menggunakan sistem proporsional, didasarkan pada perolehan suara keseluruhan secara nasional. Setelah dijumlah secara nasional, maka akan diketahui seberapa banyak suara yang diperolehnya. Di Jerman, ada ketentuan hanya partai politik yang memperoleh suara dukungan paling sedikit 5%, atau memenangkan tiga wakil berdasarkan sistem pemilihan tunggal/distrik, diperbolehkan mempunyai wakil dalam *Bundestag* (*parliamentary threshold*). Jumlah kursi dalam *Bundestag* yang diperoleh tiap-tiap partai yang telah melewati dukungan suara 5% (*parliamentary threshold*) ditentukan berdasar Formula Hare. Kursi partai kemudian dialokasikan ke dalam 16 negara bagian. Ada alasan khusus mengenai *parliamentary threshold* sebesar 5% ini, yakni

untuk membatasi jumlah parpol yang punya wakil dalam parlemen dan konsekwensinya bisa menciptakan stabilitas pemerintahan. Jerman tidak ingin mengulangi pengalaman buruk pada masa *The Weimar Republic*, yang tidak mengenal *parliamentary threshold*, sehingga partai-partai kecil bisa masuk parlemen dan mereka sering membuat ketidakstabilan pemerintahan.

Sebuah kekecualian diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi Jerman berkaitan dengan *parliamentary threshold* dalam pemilu Desember 1990. Pemilu yang diadakan tahun itu adalah pemilihan pertama setelah Jerman kembali bersatu beberapa bulan sebelumnya. Diperkirakan akan sulit bagi partai-partai, terutama yang relatif kecil, untuk memperoleh dukungan 5% dari total suara nasional. Terbaginya Jerman selama 41 tahun menjadi Jerman Barat dan Jerman Timur, akan mempersulit partai-partai yang berasal dari bekas Jerman Barat untuk memperoleh dukungan dari pemilih yang berasal dari bekas Jerman Timur dan demikian pula sebaliknya. Oleh karena itulah, Mahkamah Konstitusi membuat keputusan bahwa dukungan 5% itu tidak diperoleh secara nasional (setelah Jerman kembali bersatu), tetapi hanya di bekas wilayah Jerman Barat atau Jerman Timur saja.

Walaupun ada ketentuan *parliamentary threshold* sebesar 5% atau memperoleh tiga kursi berdasar sistem pemilihan distrik, tidaklah berarti bahwa partai-partai yang kecil pendukungnya tidak dapat mengirimkan wakilnya ke *Bundestag*. Ada cara-cara tertentu yang mereka lakukan agar bisa lolos. Cara yang mereka lakukan hadala dengan melakukan koalisi dengan partai lain yang lebih besar serta melakukan "tukar-menukar" suara. Pada waktu pemilu, akan sangat sulit bagi partai-partai kecil untuk memenangkan calonnya dengan sistem pemilihan pemenang tunggal (*single-member district*). Oleh karena itu, para pemilih dari partai-partai kecil "meminjamkan" suaranya kepada partai besar yang menjadi koalisinya. Yang mereka lakukan hadala, suara pertama dari pemilih yang berasal dari partai kecil diberikan kepada calon yang berasal dari partai lain yang besar dan merupakan koalisinya. Dengan cara seperti ini, diharapkan calon yang berasal dari partai besar akan memperoleh suara terbanyak dan terpilih sebagai satu-satunya wakil dari distrik bersangkutan.

Sebaliknya, para pemilih dari partai lain yang lebih besar yang merupakan koalisinya, akan memberikan suara keduanya kepada partai kecil koalisinya. Dengan cara seperti ini diharapkan

partai kecil dalam koalisi akan mendapat dukungan suara cukup banyak. Konsekwensinya, partai kecil tersebut akan memperoleh suara minimum yang diperlukan (5%) untuk masuk parlemen. Strategi “tukar-menukar” seperti ini sering dilakukan di Jerman (“Germany”: The Original Mixed Member Proportional System”, <file:///C:/DOCUME-1/FISIPU-1/LOCALS-1/Temp/5KA7ET8C.htm>).

Oleh karena itulah, tidak mengherankan bila partai Kecil bisa masuk parlemen. *Green Party*, misalnya, bisa masuk parlemen sebagai hasil pemilihan 1983 dan 1987, namun gagal dalam pemilihan 1990. Dalam pemilihan kursi parlemen 1994, *Green Party* berkoalisi dengan *Alliance '90* dan akhirnya bisa memperoleh *parliamentary threshold* kembali.

Pemilihan anggota parlemen federal, negara bagian serta lokal diselenggarakan paling sedikit sekali dalam empat tahun. Pemilihan tersebut tidak diselenggarakan secara bersamaan, tetapi secara berjenjang. Pemilihan di Jerman dipakai sebagai indikator tingkat kepuasan terhadap pemerintah ataupun popularitas oposisi pada level federal. Di negara tersebut, pemilihan diselenggarakan pada hari Minggu dan pemilih yang berasal dari pegawai negeri memiliki angka partisipasi lebih tinggi dibanding pemilih dari profesi lain. Di kalangan pemilih Jerman, ada indikasi bahwa semakin tinggi status sosial dan ekonomi seseorang, maka semakin tinggi pula tingkat partisipasi politiknya.

Di Jerman tidak dikenal pemilihan sela. Apabila ada salah seorang anggota *Bundestag* meninggal atau mengundurkan diri, pada hal masa jabatannya masih berlangsung, maka ia secara otomatis digantikan calon yang berada pada urutan selanjutnya yang berasal dari negara bagian yang sama. Di negara itu juga tidak dikenal pemilihan pendahuluan. Dalam menentukan seorang calon partai untuk maju dalam suatu pemilihan, maka peranan pengurus partai sangat besar. Pengurus partai, atau sebuah komite independent bentukan pengurus partai, akan memilih calon yang dianggap kapabel dan akseptabel untuk mewakili partainya. Setelah itu, konvensi partai akan membuat penilaian akhir siapa yang akan secara resmi dicalonkan partai dalam berkompetisi dengan calon-calon partai lain. Di Jerman, seorang anggota partai bisa dicalonkan melalui sistem distrik maupun sistem proporsional secara bersamaan. Bila ia terpilih melalui sistem distrik, maka ia secara otomatis membatalkan pencalonannya melalui sistem proporsional.

Pencalonan dengan menggunakan sistem daftar nama akan memungkinkan anggota *Bundestag* yang mencalonkan kembali (*incumbent*), para pengurus partai yang menonjol, ataupun orang-orang yang mempunyai hubungan dekat dengan pengurus partai memperoleh nomer pencalonan pada urutan atas. Dengan demikian, kesempatan mereka terpilih, cukup besar.

C. PENUTUP

Dari uraian di atas diketahui bahwa Jerman dalam pemilihan anggota *Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat menggunakan “*Mixed Member Proportional System*” (MMPS). Dalam hal ini, *Single Member Plurality (SMP)* dan *Closed List Proportional Representation (CLPR)* digunakan secara bersamaan. Separuh anggota *Bundestag* dipilih berdasar SMP system dan separuh lainnya dipilih berdasar CLPR system. Di negara tadi, dalam pemilihan anggota *Bundestag*, seorang pemilih mempunyai dua suara. Satu suara digunakan untuk memilih seorang calon yang dianggap paling baik untuk mewakili suatu distrik (berdasar SMP), sedangkan suara lainnya digunakan untuk memilih partai yang dianggap paling aspiratif bagi dirinya (berdasar CLPR).

Dengan menggunakan MMPS bukan partai-partai besar saja akan tetapi partai-partai kecilpun bisa masuk kedalam *Bundestag*. Namun ada ambang batas minimum (*parliamentary threshold*) yang dikenakan. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin terjadinya stabilitas politik nasional. Disamping itu, penggunaan MMPS memungkinkan dipilihnya individu-individu yang berkualitas maupun partai-partai politik yang aspiratif masuk ke dalam parlemen. Lagi pula, penggunaan MMPS akan menjadikan paling sedikit sebagian anggota *Bundestag* mempunyai hubungan yang dekat dengan konstituennya. Perlu diakui pula, penggunaan MMPS ini akan memungkinkan partai politik tetap memainkan peranan penting terhadap para anggotanya.

Penggunaan MMPS dalam penjarangan anggota *Bundestag* dianggap lebih adil dan representatif dibanding penggunaan SMP saja atau CLPR saja. Banyak negara, seperti Italy, Jepang, New Zealand, Rusia, Hungaria, kini meniru pola Jerman dalam memilih anggota *Bundestag* (DPR).

Sistem pemilihan anggota DPR Indonesia tahun 2004 yang lalu ataupun yang akan digunakan

TOPIK UTAMA

dalam tahun 2009 mendatang (walau ada perubahan sedikit), mendapat kritikan karena dianggap kurang adil dan kurang representatif. Oleh karena itulah, melalui tulisan ini, Indonesia dapat belajar dari Jerman dalam memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Penggunaan MMPS dalam pemilihan anggota DPR di Indonesia diperkirakan akan mampu mengurangi intensitas kritik yang ditujukan kepadanya. Dewasa ini, semakin banyak negara yang menggunakannya.

Daftar Pustaka:

Buku –buku:

- Dalton, Russell J., 'Politics in Germany', in Almond, Dalton, Powell, Jr, eds. *European Politics Today*. London, Longman, 2002, pp.197-251.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore, The John Hopkins Univ. Press, 1999.
- Simanungkalit, Nainggolan, Santoso (ed). *Peta Politik Pemilihan Umum 1999-2004*. Jakarta, Kompas, 2004.

Internet:

- "Bundestag", http://www.germanculture.com.ua/library/facts/bl_bundestag.htm.
- "Germany: Delimiting Districts in a Mixed Member Proportional Electoral System", http://aceproject.org/ace-en/topics/bd/bdy/bdy_de.
- "German History: the Electoral System", <http://www.countryreports.org/history/historyDetail.aspx?countryid=917d-r3394.95...>.
- "Germany: The Original Mixed Member Proportional System", <file:///C:/DOCUME-1/FISIPU-1/LOCALS-1/TEMP/5KA7ET8C.htm>.
- "Voting Systems: Single –Member/Majoritarian Systems", <http://www.electoral-reform.org.uk/votingsystems/systems2.htm>.
- "What is Proportional Representation?", <http://www.worldpolicy.org/globalrights/democracy/alcs.html>.