

SISTEM PEMILU DI JERMAN

Jerman merupakan demokrasi parlementer berbentuk negara federasi. Organ konstitusi yang sangat dikenal masyarakat adalah Parlemen Federal, Bundestag. Anggotanya dipilih langsung setiap empat tahun oleh warga yang berhak pilih. Tugas parlemen terpenting adalah pembuatan undang-undang serta pengawasan pekerjaan pemerintah. Bundestag memilih kanselir federal yang akan memimpin pemerintah federal selama masa legislasinya. Kanselir berwenang menentukan garis besar kebijakan politik yang bersifat mengikat. Kanselir juga mengangkat para menteri federal serta wakil kanselir yang dipilihnya di antara para menteri. Namun dalam kenyataannya yang menjatuhkan pilihan adalah partai-partai yang terwakili dalam kabinet. Atas dasar keputusan mengenai pembagian kursi menteri dalam negosiasi pembentukan pemerintahan koalisi, mereka menentukan anggotanya yang menjadi menteri di resor jatahnya. Bila koalisi pecah, kanselir bisa jatuh sebelum masa legislasi berakhir, karena parlemen berhak menarik mandat kepala pemerintahan setiap saat. Dalam hal ini parlemen harus memilih pengganti kanselir melalui apa yang disebut “mosi tidak percaya konstruktif”. Tidak mungkin terjadi masa lowong dengan tidak adanya pemerintahan terpilih.¹

Setelah penggunaan mayoritas mutlak Sistem Dua Putaran (*Two Round System/TRS*) di Kekaisaran Jerman, dan penggunaan sistem perwakilan proporsional murni pada masa Republik Weimar, sistem pemilu baru dibentuk oleh Dewan Parlemen (*Parliamentary Council*) pada tahun 1949. Sistem ini diciptakan oleh Hukum Dasar (*Basic Law*) Republik Federal Jerman – Konstitusi Jerman Barat. Hal ini merupakan hasil tawar-menawar antar partai di antara kekuatan-kekuatan demokrasi di Jerman Barat. Sebagaimana Hukum Dasar, pada mulanya hal ini dipandang sementara, namun pada dasarnya tetap tidak berubah sejak 1949.

¹ Fakta Mengenai Jerman, https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/system/files/download/tatsachen_2015_ind.pdf

Sistem pemilu Jerman diklasifikasikan sebagai sistem proporsional yang dipersonalisasi ("*Personalisierte Verhältniswahl*") atau, sebagaimana dikenal di Selandia Baru sebagai sistem *Mixed Member Proportional* (MMP). Pada hakikatnya sistem ini adalah cara yang menggabungkan suara personal di distrik berwakil tunggal dengan prinsip perwakilan proporsional.²

Menurut International IDEA, MMP adalah sebuah sistem campuran di mana semua pemilih menggunakan sistem pemilu pertama, biasanya sistem pluralitas/mayoritas untuk memilih beberapa perwakilan dalam suatu badan terpilih, selanjutnya sisa kursi dialokasikan kepada partai-partai dan kelompok-kelompok menggunakan sistem pemilu kedua, biasanya daftar PR (*List Proportional Representation*) sebagai kompensasi bagi disproporsionalitas dalam representasi mereka yang dihasilkan sistem pemilu pertama. Dalam sistem MMP, kursi-kursi *Proportional Representative* (PR) diberikan sebagai kompensasi bagi setiap disproporsionalitas.³

Parlemen Jerman, Bundestag, dipilih setiap empat tahun sekali secara bebas, rahasia, dan secara langsung oleh para warga mulai usia 18 tahun yang memiliki hak pilih (7 negara bagian telah menurunkan usia pemilih menjadi 16 tahun)⁴. Di Parlemen Jerman (*Bundestag*) terdapat 598 kursi, 299 kursi diperebutkan melalui sistem pemilihan langsung, selebihnya melalui sistem pemilihan proporsional berdasarkan daftar kandidat. Setiap pemilih di Jerman memilih dua kali di atas satu surat suara. Dengan suara pertama, dia memilih nama seorang kandidat (pemilihan langsung). Kandidat dengan suara terbanyak di suatu daerah pemilihan akan masuk parlemen. Sistem ini disebut sebagai sistem pemilihan mayoritas. Dengan suara kedua, pemilih memilih nama satu partai. Jumlah perolehan suara satu partai akan menentukan jumlah kursi yang direbut di parlemen. Ini adalah pemilihan tidak langsung. Siapa yang menjadi anggota parlemen ditentukan oleh partai,

² http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_de.

³ International IDEA, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*,

⁴ Jerman Turunkan Usia Pemilih, <http://news.detik.com/bbc-world/1644202/jerman-turunkan-usia-pemilih->, 22 Mei 2011.

dengan menyusun daftar kandidat berdasarkan nomor urut. Sistem ini disebut disebut sebagai sistem pemilihan proporsional. Sistem pemilu di Jerman adalah campuran dari kedua sistem itu.⁵

Sistem pemilihan umum Jerman membuat sulit bagi sebuah partai untuk secara mandiri membentuk pemerintahan, – umumnya terjadi persekutuan antarpartai atau koalisi. Untuk tidak merumitkan perbandingan kekuatan karena kehadiran partai-partai kecil, diberlakukan ketentuan pembatas, yaitu pencapaian minimum lima persen suara untuk memperoleh kursi di Bundestag.⁶ Hanya jika perolehan suara suatu partai menembus 5 persen, baru partai ini bisa masuk ke parlemen. Suara yang dihitung adalah suara kedua, di mana pemilih memilih nama partai. Aturan ini tidak berlaku, jika satu partai bisa memenangkan mandat langsung di sedikitnya 3 distrik pemilihan. Mandat langsung ditentukan lewat suara pertama. Terdapat perdebatan di antara para ahli politik di Jerman mengenai perlunya memperkecil atau menghilangkan persentasi ambang batas 5 persen ini untuk memastikan legitimasi demokratis. Dalam pemilu 2013, dua partai, yaitu *Alternative for Germany* (AFD) dan *Free Democratic Party* (FDP) tidak dapat melampaui batas 5%. Hasilnya semakin banyak suara yang tidak terwakili di parlemen, 6.855.044 suara pemilih hilang, 15,7% suara tidak akan terwakili di parlemen. Banyak pakar sistem pemilu di Jerman sepakat bahwa jutaan suara yang terbuang itu inkonstitusional. Sistem perwakilan proporsional, yang diperkenalkan pada tahun 1952, diharapkan menjamin bahwa setiap suara sama-sama diperhitungkan. Jika jutaan suara terbuang begitu saja, akan melanggar prinsip kesetaraan (*egalitarian principle*).⁷

Sekalipun MMP didesain untuk menghasilkan hasil yang proporsional, mungkin juga terjadi disproporsionalitas dalam hasil distrik berwakil tunggal

⁵ Pemilu Jerman, m.dw.com/id/sistem-pemilu-campuran/a-4713509.

⁶ Fakta Mengenai Jerman, https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/system/files/download/tatsachen_2015_ind.pdf

⁷ Melanie Amann, Thomas Darnstadt, dan Dietmar Hipp, Is Germany's Parliamentary Hurdle Obsolete? <http://www.spiegel.de/international/germany/experts-5-percent-parliamentary-hurdle-in-germany-should-be-lowered-a-925817.html>, 4 Oktober 2013.

begitu besar sehingga daftar kursi tidak dapat sepenuhnya dikompensasikan untuk itu. Hal ini lebih dimungkinkan jika daerah pemilihan PR ditentukan tidak pada level nasional, namun pada level regional atau provinsi. Sebuah partai dapat kemudian memenangkan lebih banyak kursi pluralitas/majoritas dalam sebuah region atau provinsi daripada suara partai dalam region yang berhak untuk itu. Untuk mengatasi hal ini, proporsionalitas dapat lebih didekati jika ukuran lembaga legislatif sedikit ditambah: kursi tambahan ini disebut mandat tambahan (*overhang mandates* atau *Überhangsmandaten*).⁸ Karena adanya kursi tambahan ini, jumlah kursi di parlemen Jerman sekarang menjadi 622.⁹

Biasanya, hanya kandidat dari CDU (*Christian Democratic Union of Germany*)/CSU (*Christian Democratic Union in Bavaria*) dan SPD (*Social Democratic Party of Germany*) saja yang menang dalam pemilihan langsung di distrik. Karena itu, kedua partai ini diuntungkan oleh sistem pemilu. Pada tahun 2008 Mahkamah Konstitusi Jerman memutuskan bahwa aturan pemilu seperti ini tidak mencerminkan keinginan pemilih yang sebenarnya dan karena itu tidak selaras dengan konstitusi. Mahkamah memberi batas waktu hingga tahun 2011 bagi badan legislatif untuk menemukan jalan keluar yang adil dan mengganti aturan pemilu saat ini. Bundestag sampai saat ini belum berhasil merumuskan aturan baru tentang mandat tambahan. Jumlah mandat tambahan ini pada akhirnya bisa memperbesar jumlah kursi di parlemen secara keseluruhan, yang pada awalnya ditetapkan berjumlah 598 kursi.

Saat ini terdapat lima partai di Bundestag: CDU, CSU, SPD, Die Linke (Partai Kiri) dan Bündnis 90/Die Grünen (Partai Hijau). CDU bersama dengan mitranya di Bavaria CSU sejak pemilihan Bundestag pertama tahun 1949 membentuk fraksi bersama di Bundestag. Partai Liberal (FDP) pada pemilihan Bundestag 2013 tidak mencapai batas minimum lima persen suara dan untuk pertama kalinya sejak tahun 1949 tidak terwakili di Bundestag. Pemerintahan saat ini berbentuk koalisi yang terdiri atas CDU/CSU dan SPD, dengan Dr.

⁸ Electoral Systems, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd03/esd03a/default>

⁹ http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_de.

Angela Merkel (CDU) sebagai Kanselir Federal, Sigmar Gabriel (SPD) sebagai Wakil Kanselir dan Dr. Frank-Walter Steinmeier (SPD) sebagai Menteri Luar Negeri. Partai Kiri dan Partai Hijau membentuk oposisi di parlemen.¹⁰

Bagi banyak warga Jerman, sistem pemilu dengan memakai hak suara pertama dan hak suara kedua ini membingungkan. Meskipun suara kedua sangat menentukan, penyebutan “suara kedua” menciptakan salah pengertian, seolah-olah hak suara ini tidak terlalu penting. Padahal, perolehan suara kedua ini yang akan menentukan, partai mana yang berhak memimpin pemerintahan dan mengisi jabatan kanselir. Tapi ada juga pemilih yang cerdas menggunakan dua hak suaranya. Dengan suara pertama mereka memilih kandidat dari satu partai besar, dengan suara kedua mereka memilih partai kecil yang nantinya bisa jadi mitra koalisi. Jadi dengan pilihannya, mereka ingin mendukung koalisi partai yang diinginkan.

Masalah dalam lima tahun terakhir adalah munculnya partai-partai yang memprotes status quo Jerman. Sejak 2014 telah muncul Aliansi Jerman (*Alliance for Germany/AfD*). AfD merupakan partai politik populis anti-imigran, anti-politisi. Sistem MMP memungkinkan pemilih memberikan dua suara, satu untuk memilih perwakilan lokal dan yang kedua untuk menunjukkan partai mana yang didukung. Hal ini menjadikan banyak orang membagi suara mereka antara perwakilan lokal dan partai yang mereka dukung. CDU/CSU dan SPD cenderung memenangkan sebagian besar suara untuk perwakilan lokal namun bagian yang lebih kecil suara partai. Keterputusan ini menyebabkan sejumlah masalah perwakilan politik yang menyebabkan lebih sukar untuk membentuk suatu pemerintahan. Pada tahun 2016 sistem pemilu MMP ini membawa semakin banyak kemacetan elektoral pada politik Jerman. Jerman telah memiliki lima partai yang lazimnya memenangkan kursi dan sekarang akan menjadi enam. Masalahnya adalah sistem ini tidak dapat

¹⁰ Fakta Mengenai Jerman, https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/id/system/files/download/tatsachen_2015_ind.pdf.

mengatasi penambahan partai politik lainnya yang tidak dapat memerintah dengan partai lainnya.¹¹

Jakarta, 15 Maret 2017

Catherine Natalia

Perludem

¹¹ Bernard von Schulmann, Serious Governance Problems with Mixed Member Proportional Electoral System as Used in Germany, <http://bciconcoclust.blogspot.co.id/2016/08/serious-governance-problems-with-mixed.html>, 1 Agustus 2016.