

**MENGEFEKTIFKAN SISTEM PEMERINTAHAN DAN MENYEDERHANAKAN SISTEM PARTAI
POLITIK: BELAJAR KEPADA PEMILU JERMAN**

**(EFFECTING THE GOVERNMENT SYSTEM AND SIMPLIFYING THE POLITICAL PARTY SYSTEM:
LEARN TO THE ELECTION OF GERMANY)**

Oleh: Ilham Fajar Septian

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

E-mail: ilham16002@mail.unpad.ac.id

ABSTRAK

Pembicaraan mengenai sistem pemerintahan dan sistem partai politik di Indonesia terus-menerus bergulir. Hal ini dikarenakan inefektivitas pada sistem presidensial yang merupakan dampak lebih lanjut dari banyaknya keberadaan partai politik di parlemen yang membentuk sistem multipartai. Oleh karena itu, berbagai ahli mengusulkan agar sistem partai politik lebih disederhanakan. Cara yang harus ditempuh agar sistem partai tersebut dapat disederhanakan adalah dengan melaksanakan pemilihan umum dengan sistem yang tidak memudahkan partai untuk masuk Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu usulan sistem pemilihan umum yang diusulkan adalah *Mixed-Member Proportional* di Jerman. Artikel ini pada dasarnya bertujuan untuk menjawab tiga pertanyaan besar, yaitu mengapa hingga saat ini Indonesia masih menerapkan sistem daftar representasi proporsional? Mengapa Jerman akhirnya mengubah sistem pemilunya menjadi sistem *Mixed Member Proportional*? Dan terakhir, bagaimana dampak kedua sistem pemilu dalam mengefektifkan sistem pemerintahan dan penyederhanaan sistem partai politik di kedua negara? Metode penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan sosio-legal, komparatif, dan deskriptif analitis. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, ditemukan kesimpulan bahwa penerapan sistem daftar representasional proporsional di Indonesia dan perubahan sistem pemilihan umum di Jerman disebabkan oleh faktor historis, seperti penjajahan, disintegrasi sosial, jatuh bangun pemerintahan, dan lain sebagainya. Dampak sistem pemilihan umum di kedua negara menunjukkan bahwa efektivitas pemerintahan dan penyederhanaan partai politik dapat lebih mudah dicapai dengan sistem *Mixed-Member Proportional* yang menggabungkan kelebihan-kelebihan pada sistem pemilu proporsional dan sistem pemilu pluralitas-mayoritas. Oleh karena itu, sistem pemilu tersebut dapat menjadi alternatif solusi untuk permasalahan sistem pemerintahan dan sistem partai politik yang terjadi di Indonesia.

Kata Kunci: Daftar Representasi Proporsional, *Mixed-Member Proportional*, Pemilihan Umum, Sistem Pluralitas, Sistem Proporsional.

ABSTRACT

The method that must be taken so that the party system can be simplified for government effectiveness is to carry out elections with a system that does not make it easy for the party to enter the Dewan Perwakilan Rakyat. One proposed method is to change the list proportional-representation system with mixed member proportional systems. This research method used is the socio-legal, comparative, and descriptive analytical approach. Based on

the results of research, it was concluded that the application of a proportional representational list system in Indonesia and changes in the electoral system in Germany were caused by historical factors, such as colonialism, social disintegration, ups and downs of government, and etc. The impact of the electoral system in both countries shows that the effectiveness of government and simplification of political parties can be more easily achieved with a Mixed-Member Proportional System.

Keywords: *Elections, List Proportional-Representation, Mixed-Member Proportional, Plurality Systems, Proportional Systems.*

A. Pendahuluan

Diskursus mengenai efektivitas sistem presidensial di Indonesia terus bergulir. Saat ini, sistem presidensial di Indonesia dipercaya masih belum efektif. Hal ini tidak terlepas dampak dari sistem multipartai dari hasil pemilihan umum yang menempatkan banyak partai politik (parpol) di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sehingga Presiden saat menyusun dan menjalankan pemerintahan harus disertai dengan berbagai *political bargain* antara berbagai kekuatan politik yang ada dalam parlemen, misalnya dengan banyak memilih menteri dari perwakilan berbagai parpol pendukung Presiden yang ada di DPR.¹ Akibatnya, presiden tidak dapat dengan mudah melancarkan program-program unggulannya. Padahal, dalam sistem presidensial, sistem pemerintahan

biasanya bersifat lebih sederhana (dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif) yang biasanya disertai dengan jumlah partai politik yang lebih sedikit dibandingkan sistem parlementer.² Lalu, bagaimana cara agar sistem pemerintahan presidensial dapat menjadi efektif? Tentu salah satu caranya adalah dengan memastikan partai yang berada di dalam lembaga legislatif tidak terlalu banyak dengan menerapkan sistem pemilihan umum (sistem pemilu) yang dapat merekayasa atau mempersedikit jumlah partai di lembaga legislatif.³

Pada tingkat paling dasar, sistem pemilu adalah sistem yang mengonversi suara yang diberikan dalam pemilu menjadi kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidat. Variabel kunci adalah rumus pemilihan yang digunakan (yaitu apakah

¹ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Membedah UUD 1945* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm. 120-121.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

pluralitas/mayoritas, proporsional, campuran, serta rumus matematika apa yang digunakan untuk menghitung alokasi kursi), struktur pemungutan suara (yaitu apakah pemilih memberikan suara untuk seorang kandidat atau suatu partai dan apakah pemilih membuat pilihan tunggal atau mengungkapkan serangkaian preferensi), dan besarnya distrik (berapa banyak perwakilan legislatif yang dipilih pada setiap distrik). Juga harus ditekankan hal-hal mengenai aspek administrasi pemilihan, seperti distribusi tempat pemungutan suara, pencalonan calon, pendaftaran pemilih, lembaga yang menjalankan pemilihan, dan sebagainya. Masalah-masalah ini sangat penting dan kemungkinan keuntungan dari setiap pilihan sistem pemilu yang diberikan akan dirusak kecuali perhatian diberikan kepada hal-hal tersebut. Desain sistem pemilu juga mempengaruhi bidang hukum pemilu yang lain: pilihan sistem pemilihan memiliki pengaruh pada cara penetapan batas distrik, bagaimana pemilih terdaftar, desain

surat suara, bagaimana suara dihitung, dan berbagai aspek lain dari proses pemilihan.⁴

Di Indonesia saat ini, sistem pemilu dalam pemilu DPR yang digunakan adalah sistem sistem daftar representasi proporsional (daftar PR) dengan mekanisme terbuka.⁵ Sistem daftar PR ini, walaupun sudah digunakan sedari awal negara Indonesia merdeka dan sejak pertama kali pemilu dilaksanakan (dengan berbagai macam varian),⁶ masih dianggap memiliki banyak kekurangan, sekalipun tidak lagi sistem proporsional murni⁷, utamanya berkaitan dengan kedekatan wakil dan konstituennya, sulitnya penyederhanaan partai secara alami, menimbulkan paradigma bahwa membentuk parpol adalah hal yang mudah, hingga berdampak kepada inefektivitas pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden.⁸ Permasalahan-permasalahan inilah yang menyebabkan timbulnya diskursus, utamanya dari para ahli hukum tata negara dan ilmu politik, untuk mengganti sistem proposional menjadi

⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

⁵ Pasal 168 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 474.

⁷ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Op. Cit.*, hlm. 121.

⁸ *Ibid.*, hlm. 469.

sistem pemilu lainnya, termasuk yang pernah diusulkan adalah sistem *mixed-member proportional* (MMP) dalam Pemilu di Indonesia.⁹

Sistem MMP saat ini dianut oleh beberapa negara, mulai dari Jerman, Italia, Selandia Baru, dan berbagai negara lainnya.¹⁰ Negara yang pertama kali menerapkan sistem ini adalah Jerman, yaitu sejak 1949 (dengan sistem satu surat suara) dan 1953 (dengan sistem dua surat suara, seperti saat ini).¹¹ Yang menjadi cukup menarik adalah, Jerman adalah negara yang pernah menggunakan sistem daftar PR seperti Indonesia, yaitu pada masa Republik Weimar.¹² Selain itu, Indonesia dan Jerman adalah negara yang sama-sama multikultural¹³ sehingga memiliki berbagai kelompok kepentingan yang mempunyai kebutuhan untuk diwakilkan suaranya di parlemen. Walaupun demikian, dari segi sistem pemerintahan, memang terdapat perbedaan, Indonesia menganut sistem

pemerintah presidensial¹⁴ dan Jerman dengan sistem pemerintahan parlementer. Namun, hal itu tidak menjadi masalah karena berbicara soal sistem pemilu adalah berbicara persoalan masalah apa yang ingin diselesaikan, yaitu apakah masalah proporsionalitas (seperti di Selandia Baru yang akhirnya mengubah sistemnya dari FPTP menjadi MMP), masalah stabilitas-efektivitas pemerintahan dan fragmentasi partai (seperti di Jerman yang mengubah sistem Daftar PR menjadi MMP), dan lain sebagainya. Masalah yang ingin dipecahkan di Indonesia ini sama dengan apa yang terjadi di Jerman pada masa lalu sehingga penulis menganggap perbandingan dengan Jerman sudah cukup relevan.

Artikel ini pada dasarnya bertujuan untuk menjawab tiga pertanyaan besar, yaitu mengapa hingga saat ini Indonesia masih menerapkan sistem Daftar PR? Mengapa Jerman akhirnya mengubah sistem pemilunya menjadi sistem MMP?

⁹ Kathleen. E Woodward, *Violent Masses, Elites, and Democratization: The Indonesian Case*, (Columbus: Ohio State University, 2002), hlm. 222-223.

¹⁰ Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Swedia: International Institute for Democratic and Electoral Assistance, 2005), hlm. 33.

¹¹ Thomas Zittel, "Electoral Systems in Context: Germany", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2017): 784-787.

¹² *Ibid.*, hlm. 8.

¹³ Frank Eckardt, "Multiculturalism in Germany: From Ideology to Pragmatism—and Back?", *National Identities*, Volume 9 No. 3 (2007): 235.

¹⁴ Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, Nomor 1 (2012): 137.

Dan terakhir, bagaimana dampak kedua sistem pemilu dalam mengefektifkan sistem pemerintahan dan penyederhanaan sistem partai politik di kedua negara? Untuk menjawabnya, penulis melaksanakan komparasi sistem pemilu daftar PR di Indonesia dengan sistem MMP di Jerman.

B. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode pendekatan sosio-legal, yaitu mencakup segala proses, dari *'law making'* (pembentukan hukum) hingga *'implementation of law'* (bekerjanya hukum).¹⁵ Pendekatan sosio-legal merupakan kombinasi antara pendekatan yang berada dalam rumpun ilmu-ilmu sosial, termasuk di dalamnya ilmu politik, ekonomi, budaya, sejarah, antropologi, komunikasi, dan sejumlah ilmu lainnya yang dikombinasikan dengan pendekatan ilmu hukum.¹⁶

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif berupa perbandingan mikro, yang menurut Ratno Lukito lebih difokuskan pada substansi aturan hukumnya (*law as a body*

of rules) secara spesifik. Dengan demikian, kajian perbandingan dalam aspek praktik hukum sebagai tatanan aturan yang diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat.¹⁷

Penelitian ini pun menggunakan metode deskriptif-analitis, yaitu jenis penelitian yang bekerja dengan cara mengumpulkan data, memaparkan fakta, serta analisis dari hasil penelitian yang bertujuan memperoleh gambaran guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur. Teknis analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pendekatan komparatif. Objek penelitian, dalam hal ini sistem pemilu MMP Jerman dikomparasikan dengan sistem pemilu di Indonesia saat ini, yaitu sistem pemilu Daftar PR.

C. Pembahasan

1. Alasan Penerapan Sistem Daftar PR di Indonesia hingga Kini

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Indonesia menganut sistem pemilu proporsional untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁵ Herlambang P. Wiratraman, *Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*, Surabaya: Center of Human Rights Law Studies (HRLS) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2008, hlm. 1.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ratno Lukito, *Perbandingan Hukum: Perdebatan Teori dan Metode* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2016), hlm. 32-33.

(DPR), tepatnya sistem daftar representasi proporsional (Daftar PR).¹⁸ Dalam sistem Daftar PR, setiap partai atau kelompok mengajukan daftar kandidat untuk daerah pemilihan berwakil majemuk, para pemilih memilih partai, dan partai-partai memperoleh kursi sesuai proporsi mereka dalam perolehan suara. Dalam sistem daftar PR tertutup, para kandidat yang menang diambil dari daftar sesuai urutan mereka dalam daftar. Jika daftarnya “terbuka” atau “bebas” pemilih bisa mempengaruhi kemenangan atau keterpilihan kandidat dengan menandai preferensi individual.¹⁹ Pengaturan mengenai hal tersebut, saat ini, tercantum dalam Pasal 168 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa, “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

Indonesia pada dasarnya telah menganut sistem daftar PR tersebut semenjak pemilu pertama. Menurut beberapa ahli, ada beberapa alasan mengapa Indonesia memilih sistem daftar PR sejak pemilu 1955, yaitu: pengalaman kolonial;²⁰ kedalaman belahan sosiokultural yang ada pada tahun 1955;²¹ dan ketidakpastian dukungan publik.²² Pada tahun 1955, kecenderungan para elit saat itu adalah memilih sistem pemilu yang relatif “permisif”, di mana fitur mekanis dari sistem pemilu dan efek psikologis yang menyertainya tidak banyak menghalangi masuknya partai-partai ke dalam legislatif.²³ Logika strategis adopsi sistem daftar PR serupa pada periode waktu yang berbeda, yaitu saat keadaan menjelang pemilu pada tahun 1955, 1971, dan 1999: ia memuakan beragam kepentingan terorganisir yang dukungannya dianggap penting untuk stabilitas rezim baru.

¹⁸ Nathan Allen, “Electoral Systems in Context: Indonesia”, *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2018): 925.

¹⁹ Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Op. Cit.*, hlm. 60.

²⁰ Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, (Singapore: ISEAS, 2010), hlm. 46.

²¹ Dwight Y. King, *Half-Hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, (Westport: Praeger, 2003), hlm. 27.

²² Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 926.

²³ *Ibid.*

Feith mencatat bahwa adopsi awal sistem Daftar PR pada 1955 terjadi tanpa oposisi yang serius.²⁴ King melihat bahwa terdapat konfigurasi terpecah dari kekuatan masyarakat pada 1955, menggambarkan PR sebagai "satu-satunya pilihan politik".²⁵ Bukan hanya karena pembentuk Undang-Undang Pemilu ingin membawa beragam kelompok sosial ke dalam sistem; peraturan itu sendiri dibentuk oleh badan legislatif yang terfragmentasi dan ditunjuk sehingga menjadi berbahaya jika sistem yang dipilih saat itu adalah sistem yang tidak mengakomodasi banyak pihak.²⁶ Kabinet membutuhkan kepercayaan parlemen dan parlemen berisi banyak partai kecil dengan pengaruh besar yang peduli tentang nasib politik mereka.²⁷ Daftar PR, dengan janjinya akan perwakilan luas, adalah pilihan teraman bagi partai-partai yang

membentuk UU Pemilu.²⁸ Pada masa Soeharto pun, sistem daftar PR tetap dipertahankan dengan tujuan stabilitas karena dihargai oleh partai-partai yang ada.²⁹

Kepergian Suharto pada tahun 1998 mendorong dilakukannya pemeriksaan ulang terhadap sistem pemilu. Presiden Habibie, yang ingin menempatkan dirinya di sisi "reformasi," mendukung pekerjaan tim ahli, yang dikenal sebagai Tim Tujuh, yang bertugas membuat proposal untuk reformasi pemilu yang meluas.³⁰ Tim Tujuh mengusulkan transisi dari sistem daftar PR ke sistem MMP.³¹ Pemerintah mengajukan RUU ke legislatif, yang masih didominasi oleh Golkar dan Golkar pun menyetujui sistem ini setelah mengikuti evaluasi internal dari sistem yang diusulkan.³² Pihak oposisi takut bahwa Golkar akan mendapat manfaat dari transisi ke

²⁴ Herbert Feith, *The Indonesian elections of 1955*, (Ithaca: Cornell University Press, 1957), hlm. 3.

²⁵ Dwight Y. King, *Loc. Cit.*, hlm. 27.

²⁶ Nathan Allen, *Loc. Cit.*, hlm. 927.

²⁷ Herbert Feith, "Toward Elections in Indonesia." *Pacific Affairs*, Volume 27 (1954): 246.

²⁸ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 927.

²⁹ Robert E. Elson, *Suharto: A Political Biography* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), hlm. 183-185.

³⁰ Nathan Allen, *Op. Cit.*

³¹ *Ibid.*

³² Nadirsyah Hosen, *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)* (Wollongong: University of Wollongong, 2004), hlm. 156.

MMP.³³ Reformasi yang diusulkan menghadapi perlawanan keras dari lawan baik di dalam maupun di luar legislatif.³⁴ Oleh karena itu, sebagai sistem yang telah dianut sedemikian lama, sistem daftar PR pun tetap berlaku.³⁵

Setelah pemilu 1999, jelas bahwa prosedur baru untuk mengalokasikan kursi untuk legislator diperlukan. Tim yang ditunjuk pemerintah yang ditugaskan untuk merancang reformasi menyukai penguatan ikatan legislator-konstituen, yang akhirnya mengarah pada proposal untuk daftar PR daftar terbuka setelah sistem MMP ditolak.³⁶ Partai-partai besar awalnya menentang daftar terbuka tetapi akhirnya setuju untuk mengadopsi sistem daftar "fleksibel".³⁷ Para pemilih diberikan opsi untuk memberikan suara preferensi untuk seorang kandidat tertentu pada daftar partai, dengan nama-nama kandidat muncul pada surat suara. Calon yang mencapai

kuota hare di distrik tersebut akan menerima kursi. Kursi yang tersisa akan didistribusikan sesuai urutan yang ditentukan oleh daftar partai. Mengingat distrik berukuran sedang dan sejumlah besar partai kompetitif, mencapai kuota hare adalah tugas yang hampir mustahil, dan hanya 2 dari 550 legislator nasional terpilih yang berhasil melewati ambang ini. Dalam istilah praktis, tidak ada daftar partai yang terganggu, dalam hal alokasi kursi berjalan seperti pada sistem daftar tertutup.³⁸

Namun, hal ini kemudian berubah pada 2008. Para calon anggota legislatif pun membawa permasalahan sistem daftar "fleksible" tersebut ke Mahkamah Konstitusi.³⁹ Mereka memohon agar Pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Badan Representatif 2008) dinyatakan

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Donald Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 143.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Nathan Allen, *Op. Ci.*, hlm. 931.

³⁹ *Ibid.*

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Alasan pemohon saat itu mengajukan permohonan ini adalah sebagai berikut:⁴⁰

“Pemilu yang dilakukan dengan sistem proporsional terbuka akan mengandung sistem yang positif yaitu disamping daerah pemilihannya berdasarkan basis wilayah sehingga setiap daerah akan memiliki wakil baik itu daerah besar maupun daerah kecil, akan tetapi juga hubungan antara orang yang memilih dan dipilih menjadi lebih dekat; Hal ini dimungkinkan karena mereka yang terpilih akan menjaga kredibilitasnya di depan rakyat yang memilihnya sehingga anggota DPR akan sering mengunjungi daerah pemilihannya karena pada dasarnya pemilih mengenal wakil-wakil yang mereka pilih karena pemilih dapat memilih langsung nama orangnya; Dengan memilih nama orangnya langsung rakyat dapat menilai siapa yang benar-benar memperjuangkan pemilih dan daerahnya; Pada dasarnya setiap pemenang Pemilu adalah berdasarkan suara terbanyak, demikian juga seseorang yang terpilih tentu dipilih dan mewakili daerah pemilihannya; Apabila pemenang Pemilu tidak

didasarkan pada suara terbanyak serta yang terpilih tidak mewakili pemilih maupun daerah pemilihannya tentu hal ini akan merugikan hak konstitusional para warga negara yang ikut menjadi peserta Pemilu maupun merugikan hak konstitusional para pemilih apabila orang yang dipilihnya tidak mewakili daerahnya.”

Akhirnya, berdasarkan permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusannya Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa Pasal 214 UU Pemilu Badan Representatif 2008 tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, yang berlaku setelah adanya putusan MK tersebut adalah sistem pemilu daftar PR terbuka yang murni atau keterpilihan calon ditentukan dengan suara terbanyak.⁴¹

Sistem daftar PR yang dianut di Indonesia sendiri pada dasarnya memiliki perbedaan dengan sistem daftar PR yang dilakukan di negara lain karena terdapat distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan tertentu dalam lingkup yang kecil atau daerah,

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 15.

⁴¹ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 931.

tidak seperti di negara lain yang daerah pemilihan dengan sistem proporsional adalah satu daerah pemilihan saja, yaitu satu negara.⁴² Dalam Undang-Undang Pemilu terbaru, yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017, dinyatakan bahwa daerah pemilihan (dapil) anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/ kota dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.⁴³ Jumlah kursi yang tersedia pada Pemilu 2019 sendiri adalah 575 kursi dengan dapil sejumlah 80 dapil.⁴⁴ Untuk mengonversi suara menjadi kursi, sebelum Pemilu 2019, digunakan metode konversi Kuota Hare⁴⁵, tapi saat ini telah berubah menjadi *Sainte Lague* sesuai Pasal 415 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan, “Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR,

suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3;5;7; dan seterusnya.”

Selain dianutnya dapil, Indonesia juga sebenarnya secara tidak langsung mengabaikan tujuan dari sistem Daftar PR yang menginginkan hasil yang seproporsional mungkin berbagai kelompok kepentingan yang ada, baik mayoritas atau pun minoritas,⁴⁶ dengan dianutnya *electoral threshold* atau yang biasa kita sebut dengan *parliamentary threshold* (ambang batas pemilu).⁴⁷ Ambang batas ini dianut sejak Pemilu 2009 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dengan ambang batas 2,5% dari total suara pemilihan umum DPR.⁴⁸ Selain itu, ambang batas kembali naik pada

⁴² *Ibid.*, hlm. 8.

⁴³ Pasal 187 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁴ Pasal 186 dan Lampiran III UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁵ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 931.

⁴⁶ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Second Edition (New Haven: Yale University Press, 2012), hlm. 130.

⁴⁷ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 930.

⁴⁸ Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia* (Singapore: NUS Press, 2013), hlm. 161-162.

Pemilu 2014 yaitu sebesar 3,5% suara⁴⁹ dan pada 2019 sebesar 4% suara.⁵⁰

2. Perubahan Sistem Pemilu di Jerman menjadi Sistem MMP

Sistem pemilu yang dianut di Jerman adalah sistem pemilu campuran, tepatnya sistem *mixed-member proportional* (MMP).⁵¹ MMP adalah sebuah sistem campuran di mana pilihan yang diungkapkan oleh pemilih digunakan untuk memilih perwakilan melalui dua sistem yang berbeda, satu sistem Daftar PR dan satunya lagi (biasanya) sistem pluralitas/mayoritas di mana sistem Daftar PR memberi kompensasi bagi disproporsionalitas dalam hasil-hasil yang dimunculkan sistem pluralitas/ mayoritas.⁵² Pemilih bisa mendapat dua pilihan terpisah, seperti di Jerman (sejak 1953) dan Selandia Baru.⁵³ Selain itu, alternatif lain dari sistem ini juga adalah pemilih bisa membuat hanya satu pilihan, dengan jumlah total perolehan partai berasal dari perolehan total dari

kandidat-kandidat daerah pemilihan individual,⁵⁴ seperti misalnya di Jerman pada Pemilu 1949 yang mengalokasikan kursi secara proporsional sebesar 40% dan secara pluralitas/mayoritas sebesar 60%.⁵⁵

Saat ini, sistem MMP (tepatnya pemilih mendapat dua pilihan terpisah) diatur dalam Undang-Undang Pemilu Federal Jerman (*Federal Law Gazette I* pp. 1288, 1594 yang terakhir diubah dengan *Federal Law Gazette I* p. 1116 pada tahun 2018), tepatnya pada *Section 1* yang menyatakan:

“(1) The German Bundestag shall, subject to variations resulting from this Law, consist of 598 members. They shall be elected in a general, direct, free, equal and secret ballot by the Germans eligible to vote, in accordance with the principles of proportional representation combined with uninominal voting. (2) Of the members, 299 shall be elected from nominations in the constituencies and the rest from Land nominations (Land lists).”

Undang-Undang pemilihan pertama (*Wahlgesetz*) Republik Federal Jerman

⁴⁹ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 930.

⁵⁰ Pasal 414 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁵¹ Thomas Zittel, *Op. Cit.*, hlm. 782.

⁵² Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Op. Cit.*, hlm. 91.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Thomas Zittel, *Loc. Cit.*, hlm. 784.

berasal dari proses kompleks yang berkisar dari awal 1946 hingga 24 Mei 1949, ketika konstitusi Jerman pascaperang (*Grundgesetz*) mulai berlaku. Proses ini melibatkan semua tingkat pemerintahan sejak rekonstruksi pemerintah daerah atau negara bagian sebelum berdirinya Republik Federal. Karena keterbatasan waktu, Undang-Undang pemilihan pertama dianggap sebagai tindakan sementara. Dua revisi pada tahun 1953 dan 1956 secara signifikan mengkonfigurasi ulang beberapa pilihan awalnya dan menghasilkan kerangka final yang pertama kali diterapkan pada pemilu tahun 1957. Kerangka kerja ini mengalami sejumlah besar perubahan kecil dan besar pada tahun-tahun berikutnya.⁵⁶

Sejarah tampak menjadi faktor penentu terbesar dalam politik pemilu awal Jerman. Pengalaman sejarah dengan hancurnya negara demokrasi Jerman berumur pendek pertama, Republik Weimar, memberikan alasan berbagai pihak (pemerintah militer

Barat, pemerintah negara bagian, partai-partai politik baru, dan Mahkamah Konstitusi Jerman untuk terlibat dalam rekayasa konstitusional untuk membuat demokrasi elektoral bekerja di Jerman. "Bayangan Weimar" dilibatkan dalam debat publik oleh ilmuwan sosial Jerman, terutama Ferdinand Hermens dan Dolf Sternberger, yang secara khusus mengidentifikasi sistem daftar PR tertutup Weimar sebagai faktor penentu yang berkontribusi terhadap fragmentasi partai dan ketidakstabilan politik di masa lalu.⁵⁷

"Bayangan Weimar" dengan demikian memberikan alasan untuk secara serius mempertimbangkan sistem pluralitas-mayoritas sebagai pilihan untuk sistem pemilihan Jerman yang baru. Fakta bahwa aturan pemilihan umum mayoritas-pluralitas tidak asing dengan otoritas Jerman memberikan dukungan tambahan untuk harapan dalam hal ini. Pemilu federal di kekaisaran Jerman (1871–1918) diadakan dalam kontes dua

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵⁷ *Ibid.*

putaran mayoritas absolut di distrik dengan satu anggota.⁵⁸

Namun, ketika pejabat lokal dan negara bagian merancang Undang-Undang pemilu pertama, serangkaian preferensi yang kompleks menghasilkan fakta mengejutkan bahwa pembentukannya tidak mencerminkan alasan historis. Terlepas dari kesalahan yang dilakukan pada sistem Daftar PR, semua sistem yang berkembang di tingkat lokal dan negara bagian tidak banyak menyimpang darinya. Preferensi pemerintah militer Soviet untuk sistem pemungutan suara proporsional, pragmatisme pemerintah militer Barat yang bertujuan memasukkan semua kelompok sosial untuk membuat kehidupan sosial pascaperang kembali bekerja, pengalaman yang kurang meyakinkan dari kekaisaran Jerman ketika aturan pemilihan umum pluralitas-mayoritas tetap menghasilkan fragmentasi partai, dan warisan kelembagaan Weimar semuanya berkontribusi untuk

memasang kembali formula pemilu yang telah dianggap teruji.⁵⁹

Akan tetapi, referensi sejarah tidak sepenuhnya hilang dalam politik pemilu Jerman pascaperang. Politik pemilu pasca perang pun mempunyai tujuan agar dihasilkan pemilu yang proporsional, tapi juga terciptanya pemerintahan demokratis yang stabil. Salah satu pendekatan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan memeriksa "proporsionalitas berlebihan" melalui ambang batas hukum dan dengan mencampur formula pemilu dalam sistem dua tingkat yang kadang-kadang mengadopsi mekanisme kompensasi dan kadang-kadang tidak. Pendekatan kedua berfokus pada pencampuran surat suara dalam desain dua tingkat untuk mempersonalisasi pilihan kandidat dan untuk mendesentralisasi rekrutmen kandidat. Pendekatan kedua ini bertujuan untuk menjalin hubungan yang lebih erat antara konstituen lokal dan kandidat untuk

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 8-9.

memfasilitasi demokrasi intrapartai dan kepemimpinan partai yang bertanggung jawab.⁶⁰

Saat ini, jumlah distrik atau daerah pemilihan di Jerman dibedakan sesuai dengan cara pemilihan. Untuk pemilihan berbasis pluralitas-mayoritas, tepatnya *first past the post* (FPTP), memiliki 299 distrik dengan konsep *Single Member District* (SMD) sesuai jumlah kursi yang dialokasikan untuk sistem FPTP (*nominations in the constituencies*). Sementara itu, untuk pemilihan berbasis sistem daftar PR tertutup, memiliki satu distrik atau daerah pemilihan secara nasional dengan konsep *Multi Member District* (MMD) dengan jumlah kursi minimal 299 atau lebih (sesuai kompensasi yang terjadi).⁶¹ Pemilihan berlangsung dalam satu hari dengan dua surat suara, seperti misalnya pada 2017, Pemilu diselenggarakan pada 24 September 2017.⁶² Konversi suara

menjadi kursi dihitung terlebih dahulu dari sistem FPTP dan sisa kursi diberikan kepada sistem daftar PR.⁶³ Sesuai sistem di Jerman, terdapat kompensasi mandat surplus yang diberikan setelah konversi suara dari FPTP dan daftar PR telah selesai dilaksanakan.⁶⁴ Suara kandidat (dengan sistem FPTP) memberikan suara bagi pemilih dalam pemilihan personil politik (seorang individu tertentu) dan memperkenalkan elemen akuntabilitas individu dalam sistem. Dengan pemungutan suara ini, para pemilih secara nominal memilih seorang kandidat di distrik satu anggota (SMD) dalam kontes pluralitas satu putaran. Jika partai-partai berhasil memenangkan kursi pada sistem FPTP melebihi jumlah kursi yang mereka terima berdasarkan suara daftar PR, mereka memenangkan mandat surplus yang meningkatkan ukuran Bundestag.⁶⁵ Namun, kemungkinan

⁶⁰ Susan Scarrow, "Germany: The Mixed Member System as a Political Compromise." *Mixed Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* (Oxford: Oxford University Press, 2001), hlm. 58.

⁶¹ Thomas Zittel, *Loc. Cit.*, hlm. 793.

⁶² "Election date: 19th German Bundestag to be elected on 24 September 2017" <https://www.bundeswahlleiter.de/en/mitteilungen/bundestagswahl-2017/20170125-wahltermin.html>, diakses pada Selasa, 28 Mei 2019.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

gangguan pada proporsionalitas dikoreksi oleh kursi kompensasi untuk semua pihak lain, yang selanjutnya meningkatkan ukuran Bundestag, contohnya saat ini Bundestag memiliki kursi mencapai 709 kursi akibat dari adanya mandat surplus serta kompensasi kepada partai lainnya.⁶⁶ Untuk mengonversi suara menjadi kursi, digunakan metode *Sainte Lague* sejak tahun 2013.⁶⁷

Kemudian, untuk *electoral threshold* atau ambang batas elektoral, Jerman adalah salah satu contoh pertama negara yang menggunakan metode ini untuk mencegah “proporsionalitas berlebihan” yang memungkinkan fragmentasi partai, yaitu sejak 1949.⁶⁸ Ambang batas sejak awal hingga kini adalah 5% suara.⁶⁹ Ambang batas ini berlaku untuk konversi suara ke kursi dalam sistem daftar PR. Namun, untuk mempertahankan kursi pada pemilihan dengan sistem daftar PR, partai dapat mempertahankan kursinya jika

memperoleh minimal 3 kursi dalam pemilihan sistem FPTP (sebelumnya pernah berlaku cukup dengan 1 kursi dari pemilihan sistem FPTP, namun berubah sejak 1956).⁷⁰ Jika kurang dari tiga kursi, maka partai hanya bisa mendapatkan kursi dari pemilihan sistem FPTP dan tidak mendapatkan kursi dari pemilihan sistem daftar PR.⁷¹

3. Dampak dari Masing-Masing Sistem Pemilu di Kedua Negara

a. Proporsionalitas

Dalam pemilu sistem daftar PR, ada preferensi yang melekat dalam suatu sistem di mana konversi suara hasil pemilihan erat terkait erat dengan pangsa kursi legislatif. Salah satu cara sederhana untuk melacak konversi suara menjadi kursi adalah indeks proporsionalitas Gallagher, di mana nilai-nilai rendah menunjukkan bahwa perwakilan di legislatif mencerminkan distribusi suara dalam pemilu. Nilai yang dihitung untuk empat pemilihan terakhir di Indonesia menunjukkan

⁶⁶ “Distribution of Seats in the 19th Electoral Term”, 2019, <https://www.bundestag.de/en/members#url=L2VuL3BhcmxpYW1lbnQvcGxlbmFyeS8xOXRoYnVuZGVzdGFnLTl0NTY5Mg==&mod=mod486974>, diakses pada Minggu, 12 Mei 2019.

⁶⁷ Thomas Zittel, *Op. Cit.*, hlm. 785.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 3-4.

kecocokan yang cukup dekat antara pembagian suara dan pembagian kursi.⁷² Berdasarkan penelitian Nathan Allen, Pemilu 1999 memiliki skor indeks 3,3. Indeks Gallagher naik menjadi 4,5 pada tahun 2004, kemudian menjadi 6,7 pada tahun 2009. Pada tahun 2014, nilainya turun menjadi 2,8, yang terendah di Era Pasca Suharto. Artinya, Pemilu pada tahun 2014 adalah pemilu yang paling proporsional.⁷³

Hasil ini mencerminkan perubahan dalam persebaran suara, khususnya penurunan dalam pemberian suara oleh pemilih untuk partai-partai kecil. Pada 2009, 18 persen suara elektoral masuk ke partai-partai yang menerima kurang dari 3 persen suara. Sebaliknya, hanya 2 persen suara yang masuk ke partai-partai berukuran serupa pada tahun 2014. Hasil dari pemilu 2014 tersebut bergeser ke partai-partai berukuran sedang yang mampu mencapai ambang pemilihan,

sehingga menyebabkan penurunan disproporsionalitas.⁷⁴

Sementara itu, di Jerman, sistem pemilihan telah dirancang untuk mempertahankan sifat proporsional dari sistem Weimar dan pada saat yang sama mencegah fragmentasi partai. Berkenaan dengan tujuan sebelumnya, kinerja sistem Jerman secara luas dianggap lebih dari memuaskan. Secara umum, penelitian komparatif menunjukkan bahwa dibandingkan dengan sistem PR murni, disproporsionalitas dalam sistem *mixed-member* biasanya lebih tinggi jika kita memasukkan semua jenisnya.⁷⁵ Namun, sistem Jerman yang masuk ke dalam kategori MMP rata-rata ditemukan hasil proporsionalitas yang sangat baik, dibandingkan dengan sistem PR murni.⁷⁶ Indeks kuadrat terkecil Gallagher mengukur rata-rata 2,67 untuk semua pemilihan Jerman antara tahun 1949 dan 2010.⁷⁷ Ini lebih

⁷² Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 933.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Daniel Bochsler, "Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems?" *Politics & Policy*, Volume 37, No. 4 (2009): 735–767

⁷⁶ Arend Lijphart, *Op. Cit.*, hlm. 150.

⁷⁷ *Ibid.*

rendah dari rata-rata 3,76 untuk sistem daftar PR Eropa yang disusun oleh Lijphart.⁷⁸

Kinerja yang memuaskan dari sistem Jerman sehubungan dengan proporsionalitas harus dianggap sebagai hasil dari konfigurasi yang berbeda dari beberapa faktor berikut. Pertama adalah distribusi kursi di kedua tingkatan yang mempengaruhi hubungan mekanis antara suara dan kursi. Menurut Moser dan Scheiner, dengan 50 persen kursi kompensasi, “hasilnya adalah distribusi kursi yang hampir sepenuhnya dikendalikan oleh suara PR,” sedangkan bagian yang lebih rendah dari kursi kompensasi kemungkinan akan mengurangi efek ini.⁷⁹ Faktor kedua, dikarenakan distrik yang digunakan dalam sistem Daftar PR adalah distrik dengan konsep MMD dalam satu lingkup nasional yang membuat ukuran distrik sama dengan jumlah kursi di parlemen dan dengan demikian memfasilitasi hasil yang proporsional.⁸⁰

Namun, perlu diketahui bahwa menurut beberapa ahli, dalam beberapa tahun terakhir sejak 1990, telah terjadi peningkatan disproportionalitas akibat adanya mandat suara surplus serta ambang batas pemilu 5% yang mengakibatkan banyaknya partai tidak berhasil masuk parlemen sehingga terbuangnya banyak suara bahkan hingga mencapai skor indeks 7,83 pada tahun 2013, tertinggi sepanjang sejarah.⁸¹

Dengan demikian, dilihat dari sisi proporsionalitas, Jerman dan Indonesia sudah cukup baik untuk masalah proporsionalitas antara perolehan suara dengan kursi yang didapatkan, tetapi untuk keadaan Indonesia saat ini, proporsionalitas dapat dikatakan lebih baik dan lebih tercapai dari pada Jerman jika diukur berdasarkan Indeks Gallagher.

b. Jumlah Partai di Parlemen

Dalam hal persaingan pemilu, di Indonesia, empat puluh delapan partai nasional bersaing pada tahun 1999,

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ R. G. Moser and E. Scheiner, “Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Crossnational Analysis”, *Electoral Studies*, Volume 23 (2004): 580.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Thomas Zittel, *Op. Cit.*, hlm. 794.

dua puluh empat pada tahun 2004, tiga puluh delapan pada tahun 2009, dua belas pada tahun 2014, dan enam belas pada 2019. Jumlah partai yang memenangkan kursi di legislatif juga menurun, dari dua puluh satu pada tahun 1999, menjadi enam belas pada tahun 2004, sembilan pada tahun 2009, sepuluh pada tahun 2014, dan kembali menjadi 9 pada 2019. Semakin ketatnya persyaratan organisasi regional (untuk terdapat dewan pimpinan di tiap provinsi), dan penegakan persyaratan ini, telah menurunkan jumlah partai dalam pemungutan suara, sementara meningkatnya ambang batas legislatif dan penurunan besaran distrik mengurangi jumlah pihak yang mencapai kursi.⁸²

Sementara itu, di Jerman dalam 4 pemilihan terakhir (dari 19 pemilu yang telah terjadi), partai yang mengikuti Pemilu adalah 31 partai pada 2005, 28 partai pada 2009, 39 partai pada 2013,

dan 42 partai pada 2017. Jumlah partai yang memenangkan kursi di legislatif adalah 6 partai pada 2005, 6 partai pada 2009, 5 partai pada 2013, dan 7 partai pada 2017.⁸³

Perlu dilihat bahwa PDIP di Indonesia yang menjadi pemenang pemilu mendapatkan 109 kursi dari 560 kursi yang tersedia pada 2014 atau 19,46% dari keseluruhan kursi dan Hanura yang berada pada posisi buncit menerima 16 kursi atau 2,8% dari total keseluruhan kursi.⁸⁴ Sementara itu, di Jerman, dari 709 kursi yang tersedia pada 2017, dengan pemenang yaitu gabungan Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) dan Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU) di mana CDU mendapatkan 200 kursi atau 28% kursi dan CSU yang mendapatkan 46 kursi atau 6,4% sehingga total mendapatkan 246 kursi atau 34,4% kursi serta Green Party dengan perolehan kursi terendah yaitu 67 kursi atau 9,45% kursi.⁸⁵ Dengan

⁸² Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 934.

⁸³ "Bundestag Election", 2017, <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017.html>, diakses pada Senin, 13 Mei 2019.

⁸⁴ "Berapa Kursi DPR RI yang Diraih Partai Politik pada Pemilu 2014?", 2018, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/07/17/berapa-kursi-dpr-ri-yang-diraih-partai-politik-pada-pemilu-2014>, diakses pada Senin, 13 Mei 2019.

⁸⁵ "Distribution of seats 2017", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html>, diakses pada Senin, 13 Mei 2019.

demikian dapat disimpulkan, konsentrasi sistem partai (penyederhanaan sistem partai politik) lebih tercapai di Jerman karena partai yang masuk ke parlemen lebih sedikit sekaligus pemenang Pemilu bisa mencapai $\frac{1}{4}$ total kursi dari jumlah kursi legislatif yang ada. Namun, di kedua negara, terdapat persamaan yaitu sama-sama multipartai dan belum ada satu partai yang berhasil menguasai jumlah kursi secara mayoritas sederhana. Walaupun demikian, hal ini menjadi pembelajaran bagi Indonesia bahwa menerapkan sistem *mixed-member proportional* lebih memungkinkan untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia.

c. Efektivitas dan Stabilitas Sistem Pemerintahan

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan antara eksekutif dan legislatif. Terdapat macam-macam sistem pemerintahan, antara lain:⁸⁶

- Sistem pemerintahan parlementer

Sistem pemerintahan di mana kepala pemerintahan dan kepala negara adalah sesuatu yang terpisah, tetapi eksekutif dan legislatif adalah kekuasaan yang sangat terkait karena eksekutif (perdana menteri bersama menteri lainnya) adalah anggota dari parlemen serta dipilih dan bertanggung jawab kepada parlemen. Oleh sebab itulah, sistem ini disebut sistem parlementer. Dalam sistem ini, eksekutif dan legislatif bisa membubarkan satu sama lain. Legislatif biasanya bisa membubarkan eksekutif dengan "mosi tidak percaya" jika kebijakan eksekutif tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki legislatif, utamanya jika partai oposisi di parlemen adalah mayoritas. Sementara itu, perdana menteri bisa membubarkan legislatif dengan meminta terlebih dahulu persetujuan kepada kepala negara dan jika disetujui, kepala negara nantinya akan membubarkan legislatif dengan berbagai alasan, seperti legislatif dianggap tidak

⁸⁶ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Op. Cit.*, hlm. 97-108.

mencerminkan keinginan rakyat, legislatif menghambat kerja eksekutif, dan lain sebagainya.

- Sistem pemerintahan presidensial
Sistem pemerintahan di mana kepala negara dan kepala pemerintahan tidaklah dibedakan, namun melekat kepada satu jabatan, yaitu Presiden. Berbeda dengan sistem parlementer, Presiden tidak dipilih dan tidak bertanggung jawab kepada legislatif, namun langsung dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat (walau di Amerika Serikat pemilihan secara formal dilakukan oleh badan pemilih). Dikarenakan hal tersebut, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen dan juga tidak dapat membubarkan parlemen. Walaupun demikian, karena adanya *checks and balances*, kebijakan-kebijakan yang dikehendaki presiden tetap dapat disetujui dan ditolak oleh legislatif, baik dengan fungsi legislasi, anggaran, atau pun pengawasan.

- Sistem pemerintahan campuran
Sistem yang mencampurkan berbagai elemen dari sistem parlementer dan presidensial. Penerapannya akan berbeda-beda di setiap negara, ada yang cenderung lebih banyak menerapkan elemen dari sistem parlementer, namun ada juga yang sebaliknya.

Berkaitan dengan efektivitas dan stabilitas, pada dasarnya menurut Henk Kummeling, sistem presidensial tidak memiliki masalah dalam hal stabilitas, berbeda dengan sistem parlementer, karena sistem parlementer yang mempunyai mekanisme “mosi tidak percaya” untuk menjatuhkan kabinet. Namun, walaupun demikian, sistem parlementer tetap memiliki kemungkinan untuk stabil.⁸⁷ Akan tetapi, kedua sistem tetap mungkin mempunyai masalah dalam hal efektivitas sistem pemerintahan, yaitu dalam masalah mudah atau sulitnya pemerintah atau kabinet untuk

⁸⁷ Henk Kummeling, *Electoral Reform*, Utrecht: Utrecht University, hlm. 5.

mengeluarkan serta menjalankan kebijakannya (yang biasanya di *checks* oleh parlemen dengan fungsi legislasi atau anggaran).⁸⁸

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan sangat berkaitan dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu.⁸⁹ Sistem pemilu dapat meningkatkan atau menekan jumlah partai di parlemen. Kemudian, sistem kepartaian (partai di dalam parlemen) juga mempengaruhi efektivitas dan stabilitas bagi sistem pemerintahan. Semakin banyak partai di parlemen, apalagi jika tidak ada partai yang memiliki suara mayoritas sederhana (setengah lebih satu kursi) di parlemen, maka semakin banyak pula pihak yang perlu dilobi. Hal inilah yang sangat mungkin menghambat presiden dalam menjalankan pemerintahan.⁹⁰ Oleh karena itu, dapat dianalisis bagaimana dampak sistem daftar PR di Indonesia dan juga dampak sistem MMP di Jerman terhadap sistem pemerintahan masing-masing.

Di Indonesia, dengan sistem pemilu daftar PR, telah menciptakan sistem kepartaian yang multipartai. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pada tahun 1999, terdapat 21 partai di parlemen dan terakhir pada 2014 terdapat 10 partai di parlemen dengan perolehan kursi antarpartai di DPR yang tidak terlalu jauh (atau dengan kata lain cukup merata) serta partai pemenang pemilu yang tidak mencapai 20% kursi di DPR. Walaupun terjadi penurunan dengan adanya *parliamentary threshold*, harus diakui jumlah partai masih sangat banyak sehingga tujuan sistem presidensial untuk mengefektifkan pemerintahan belum tercapai.⁹¹ Misalnya, pada masa SBY, diciptakan pemerintahan koalisi atau kabinet koalisi (di mana menteri-menteri adalah anggota partai politik pendukung Presiden, yang terdiri enam partai politik yang ada di DPR, yaitu Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

⁸⁹ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Op. Cit.*, hlm. 120-122.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Golongan Karya yang menguasai 17 posisi menteri dari jumlah 33 posisi menteri)⁹² yang menurut Bagir Manan, walaupun tidak dapat dijatuhkan DPR, melekat berbagai penyakit dan kelemahan koalisi, seperti serba kompromi, tidak *integrated*, dan jadi arena koehandel (dagang sapi) yang mengakibatkan pemerintahan tidak dapat berjalan maksimal karena ada kemungkinan rongrongan dari partai anggota koalisi.⁹³ Buktinya, selain banyak menteri yang berasal dari parpol, juga terdapat beberapa kebijakan pemerintah yang akhirnya sulit untuk dilancarkan sekalipun menguasai mayoritas parlemen, misalnya seperti dalam kasus PKS dan Golkar yang menolak kenaikan harga

BBM bersubsidi bersama partai oposisi (Gerakan Indonesia Raya dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan).⁹⁴

Bukan hanya pada masa pemerintahan SBY, pada masa Jokowi pun demikian. Misalnya, pada masa Jokowi, Presiden sempat menjalankan pemerintahan minoritas (*minority government*) karena partai pendukung pemerintahan di DPR tidak sebanyak partai oposisi (dari 10 partai, awalnya terdapat 4 partai pendukung Jokowi dengan proporsi kursi kurang lebih 40% di parlemen).⁹⁵ Akibatnya, beberapa kebijakan Jokowi pun ditentang oleh koalisi oposisi, utamanya berkaitan dengan RAPBN 2015 dan 2016.⁹⁶ Akhirnya, ketidakefektifan itu diatasi dengan masuknya partai-partai oposisi tersebut, seperti Golkar, PAN, dan

⁹² Rizka Diputra, "Kabinet SBY-Boediono Diisi 17 Menteri Parpol", 2009, <https://news.okezone.com/read/2009/09/14/268/257132/kabinet-sby-boediono-diisi-17-menteri-parpol>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹³ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Loc. Cit.*, hlm. 124.

⁹⁴ Marcellus Hernowo, "BBM Politik pada Era Pemerintahan SBY", 2013, <https://nasional.kompas.com/read/2013/04/19/1027370/BBM.Politik.pada.Era.Pemerintahan.SBY>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹⁵ "Adu Kuat Koalisi Pendukung Jokowi dan Prabowo", 2014, <https://news.detik.com/berita/2580812/adu-kuat-koalisi-pendukung-jokowi-dan-prabowo>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹⁶ Muhammad Sholeh, "Jokowi legowo dana jumbo PMN ditolak DPR", 2015, <https://www.merdeka.com/uang/jokowi-legowo-dana-jumbo-pmn-ditolak-dpr.html>, diakses pada 3 Juni 2019. Baca juga: Asep Munazat Zatnika, "Anggaran dana desa 2015 ditolak DPR", 2014, <https://nasional.kontan.co.id/news/anggaran-dana-desa-2015-ditolak-dpr>, diakses pada 3 Juni 2019.

PP.⁹⁷ Hal tersebut menunjukkan bahwa praktik “dagang sapi” yang dijalankan Bagir Manan telah terjadi demi kekuasaan (bagi-bagi kursi menteri).

Hal ini menjadi berbeda dengan Jerman. Dengan sistem MMP yang diterapkan, pada rentang 1953-2001, Jerman hanya memiliki 4-6 partai politik di Parlemen dengan suara pemenang Pemilu (CDU-CSU) selalu mencapai 30-50% lebih suara dan lawan seimbang dari CDU-CSU hanyalah SPD yang juga selalu meraih 30-40% lebih suara.⁹⁸ Bahkan, ketiga partai tersebut seringkali berkoalisi sehingga pemerintah pun tetap stabil dan efektif. Namun, dalam 4 pemilu terakhir, telah terjadi fragmentasi partai di parlemen sehingga kursi dari ketiga partai tersebut pun menyusut di parlemen.⁹⁹ Akan tetapi, dengan koalisi CDU-CSU serta SPD dalam beberapa waktu terakhir, tetap menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif.

Pembagian posisi menteri (karena menteri juga adalah bagian dari parlemen) pun tidak terlalu sulit karena hanya melibatkan 3 partai tersebut¹⁰⁰, walau terkadang CDU-CSU saat menjadi pemenang pemilu, SPD menjadi oposisi atau sebaliknya (misalnya ketika menjadi Merkel dari CDU menjadi pemimpin oposisi sejak tahun 2000 hingga 2005 sebelum akhirnya menjadi kanselir pada 2005).¹⁰¹ Dengan demikian, dapat disimpulkan, dengan adanya sistem MMP ini membuat sistem pemerintahan parlementer Jerman tetap stabil karena memungkinkan partai pemenang pemilu memenangkan 40% hingga 50% lebih kursi atau setidaknya menciptakan dua partai terbesar dengan 3-4 partai kecil lainnya.

Berkaitan dengan efektivitas, pemerintahan di Jerman biasanya hanya mencakup dua hingga tiga partai

⁹⁷ Ihsanuddin, “Survei Median: Konstituen Golkar, PPP dan Hanura Pilih Prabowo dibanding Jokowi”, 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/22/16503151/survei-median-konstituen-golkar-ppp-dan-hanura-pilih-prabowo-dibanding?page=all>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹⁸ Thomas Saalfeld, “The German Party System: Continuity and Change”, *German Politics*, Volume 11, Nomor 3, hlm. 108.

⁹⁹ “Bundestag Election”, *Op. Cit.*

¹⁰⁰ Sven-Oliver Proksch dan Jonathan B. Slapin, “Institutions and Coalition Formation: The German Election of 2005”, *West European Politics*, Volume 29, Nomor 3, May (2006): 554.

¹⁰¹ Clay Clemens, “From the Outside In: Angela Merkel as Opposition Leader, 2000-2005”, *German Politics & Society*, Vol. 24, No. 3, (2006): 43.

saja (CDU-CSU dan SPD) sehingga tawar-menawar politik yang terjadi pun tidak terlalu sulit karena hanya mencakup sedikit partai.¹⁰² Hal ini tentu berbeda dengan Indonesia yang perlu terjadi tawar-menawar politik hingga mencapai lebih dari 5 partai. Bahkan, dalam perkara yang sangat sensitif sekali pun pada 2016 lalu yaitu penangangan kasus pengungsi dari Timur Tengah pun, SPD tetap sepakat untuk menerima pengungsi dengan CDU-CSU, walau dengan beberapa perundingan yang akhirnya mencapai kesepakatan penerimaan dengan pembatasan tiap tahunnya.¹⁰³ Hal tersebut membuktikan bahwa dengan sistem pemilu MMP telah menciptakan sistem pemerintahan parlementer yang stabil dan cukup efektif, walau masih tetap menciptakan sistem kepartaian multipartai.

Oleh karena itu, sudah tepat rasanya untuk membuat undang-undang pemilu baru atau undang-undang yang merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilihan Umum, utamanya Pasal 168 UU *a quo* dan pasal-pasal penunjang sistem proporsional lainnya. Hal ini dikarenakan, dengan menggunakan sistem pemilu MMP, menyederhanakan sistem kepartaian dan mengefektifkan sistem pemerintahan menjadi lebih mudah untuk dilaksanakan, termasuk untuk mengefektifkan sistem presidensial di Indonesia.

D. Penutup

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa penggunaan masing-masing kedua sistem pemilu hingga saat ini di Indonesia dan Jerman tidak terlepas dari perkembangan sejarah kedua negara. Di kedua negara, kedua sistem sama-sama diterapkan karena permasalahan disintegrasi sosial, utamanya di awal pembentukan masing-masing negara. Lalu, untuk Indonesia sendiri, Sistem Daftar PR digunakan karena warisan kolonial dan untuk mengakomodasi berbagai macam kelompok yang saat itu jumlahnya sangat banyak. Sementara di Jerman, Sistem MMP

¹⁰² Thomas Saalfeld, *Op. Cit.*

¹⁰³ "Soal Pengungsi, 40 Persen Warga Jerman Menolak", 2016, <https://dunia.tempo.co/read/740652/soal-pengungsi-40-persen-warga-jerman-menolak>, diakses pada 4 Juni 2019.

digunakan akibat sangat banyaknya jumlah partai yang terjadi di Jerman pada masa Weimar disebabkan penerapan sistem proporsional yang mengakibatkan sering jatuhnya pemerintahan. Sistem MMP digunakan untuk menjamin proporsionalitas hasil pemilu tetap ada sekaligus stabilitas dan efektivitas pemerintahan di Jerman tercapai.

Sementara itu, untuk dampak dari sistem pemilu yang dihasilkan, proporsionalitas pada sistem pemilu daftar PR Indonesia dapat dikatakan lebih baik dibandingkan dengan Jerman yang akhir-akhir ini mencapai disproporsionalitas yang cukup tinggi berdasarkan Indeks Gallagher. Selain itu, dalam hal penyederhanaan sistem partai, Jerman lebih unggul dengan lebih sedikitnya partai yang ada di parlemen serta besarnya perolehan kursi yang diperoleh oleh partai pemenang pemilu hingga mencapai $\frac{1}{4}$ total kursi di parlemen. Selain itu, dampak kepada sistem

pemerintahan masing-masing di mana sistem MMP di Jerman menciptakan stabilitas dan efektivitas terhadap sistem pemerintahan parlementer mereka, sementara di Indonesia, sekalipun sistem presidensial tidak menghadapi masalah stabilitas, sistem daftar PR telah menciptakan sistem pemerintah presidensial yang tidak efektif karena membuat presiden tidak dapat memaksimalkan kerjanya secara efektif dan selalu tidak terlepas dari politik “dagang sapi” atau bagi-bagi jatah kekuasaan sehingga menyulitkan dalam pengambilan kebijakan.

Dari pemaparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa untuk mengefektifkan sistem pemerintahan presidensial dan menyederhanakan sistem partai politik, Indonesia dapat menggunakan sistem MMP di dalam Undang-Undang Pemilu, baik dengan cara membuat UU Pemilu baru atau merevisi UU Pemilu lama.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Banakar, Reza dan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Oregon and Portland: Hart Publishing, 2005.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Crouch, Harold, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, Singapore: ISEAS, 2010.
- Elson, Robert E, *Suharto: A Political Biography*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Feith, Herbert, *The Indonesian elections of 1955*, Ithaca: Cornell University Press, 1957.
- Horowitz, Donald, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Hosen, Nadirsyah, *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)*, Wollongong: University of Wollongong, 2004.
- King, Dwight Y, *Half-Hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, Westport: Praeger, 2003.
- Lukito, Ratno, *Perbandingan Hukum: Perdebatan Teori dan Metode*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2016.
- Manan, Bagir dan Moh. Fadli (editor), *Membedah UUD 1945*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Swedia: International Institute for Democratic and Electoral Assistance, 2005.
- Scarrow, Susan, "Germany: The Mixed Member System as a Political Compromise", *Mixed Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Woodward, Kathleen E, *Violent Masses, Elites, and Democratization: The Indonesian Case*, Columbus: Ohio State University, 2002.

B. Artikel dalam Jurnal

- Allen, Nathan, "Electoral Systems in Context: Indonesia", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2018): 921-942.
- Bochsler, Daniel, "Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems?", *Politics & Policy*, Volume 37, No. 4 (2009): 735-767.
- Clemens, Clay, "From the Outside In: Angela Merkel as Opposition Leader, 2000-2005", *German Politics & Society*, Vol. 24, No. 3 (2006): 41-81.

- Eckardt, Frank, "Multiculturalism in Germany: From Ideology to Pragmatism—and Back?", *National Identities*, Volume 9, No. 3 (2007): 235-245.
- Feith, Herbert, "Toward Elections in Indonesia", *Pacific Affairs*, Volume 27 (1954): 236-254.
- Moser, R. G. dan E. Scheiner, "Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Crossnational Analysis", *Electoral Studies*, Volume 23 (2004): 575– 599.
- Proksch, Sven-Oliver dan Jonathan B. Slapin, "Institutions and Coalition Formation: The German Election of 2005", *West European Politics*, Volume 29, Nomor 3 (2006): 540-554.
- Saalfeld, Thomas, "The German Party System: Continuity and Change", *German Politics*, Volume 11, Nomor 3: 99-130.
- Saraswati, Retno, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif". *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, Nomor 1 (2012): 137-143.
- Zittel, Thomas, "Electoral Systems in Context: Germany", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2017): 781-804.

C. Makalah / Artikel / Prosiding / Hasil Penelitian

- Kummeling, Henk, *Electoral Reform*, Utrecht: Utrecht University.
- Wiratraman, Herlambang P, *Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*, Surabaya: Center of Human Rights Law Studies (HRLS) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2008.

D. Sumber Online

- Asep Munazat Zatnika, "Anggaran dana desa 2015 ditolak DPR", <https://nasional.kontan.co.id/news/anggaran-dana-desa-2015-ditolak-dpr>, (diakses pada 3 Juni 2019).
- Bundeswahlleiter, "Bundestag Election", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017.html> (diakses pada Senin, 13 Mei 2019).
- Bundeswahlleiter, "Distribution of seats 2017", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html> (diakses pada Senin, 13 Mei 2019).
- Bundeswahlleiter, "Election date: 19th German Bundestag to be elected on 24 September 2017", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/mitteilungen/bundestagswahl-2017/20170125-wahltermin.html> (diakses pada Selasa, 28 Mei 2019).
- Detik, "Adu Kuat Koalisi Pendukung Jokowi dan Prabowo", 2014, <https://news.detik.com/berita/2580812/adu-kuat-koalisi-pendukung-jokowi-dan-prabowo> (diakses pada 3 Juni 2019).

- Ihsanuddin, “Survei Median: Konstituen Golkar, PPP dan Hanura Pilih Prabowo dibanding Jokowi”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/22/16503151/survei-median-konstituen-golkar-ppp-dan-hanura-pilih-prabowo-dibanding?page=all> (diakses pada 3 Juni 2019).
- Katadata, “Berapa Kursi DPR RI yang Diraih Partai Politik pada Pemilu 2014?”, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/07/17/berapa-kursi-dpr-ri-yang-diraih-partai-politik-pada-pemilu-2014> (diakses pada Senin, 13 Mei 2019).
- Marcellus Hernowo, “BBM Politik pada Era Pemerintahan SBY”, <https://nasional.kompas.com/read/2013/04/19/1027370/BBM.Politik.pada.Era.Pemerintahan.SBY>, (diakses pada 3 Juni 2019).
- Muhammad Sholeh, “Jokowi legowo dana jumbo PMN ditolak DPR”, <https://www.merdeka.com/uang/jokowi-legowo-dana-jumbo-pmn-ditolak-dpr.html> (diakses pada 3 Juni 2019).
- Rizka Diputra, “Kabinet SBY-Boediono Diisi 17 Menteri Parpol”, <https://news.okezone.com/read/2009/09/14/268/257132/kabinet-sby-boediono-diisi-17-menteri-parpol> (diakses pada 3 Juni 2019).
- Tempo, “Soal Pengungsi, 40 Persen Warga Jerman Menolak”, <https://dunia.tempo.co/read/740652/soal-pengungsi-40-persen-warga-jerman-menolak> (diakses pada 4 Juni 2019).

E. Peraturan dan Putusan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.
- Federal Elections Act* (*Federal Law Gazette* I pp. 1288, 1594 sebagaimana yang terakhir diubah dengan *Federal Law Gazette* I p. 1116)

BIODATA PENULIS

Ilham Fajar Septian, lahir di Bandung. Saat ini Ilham tercatat sebagai Mahasiswa Kekhususan Hukum Tata Negara jenjang S1 pada Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Penulis pernah aktif sebagai staf Departemen Kajian Strategis BEM Kema Unpad Kabinet Arkananta (2017) dan Wakil Kepala Departemen Kajian Strategis BEM Kema Unpad Kabinet Mahakarya (hingga Juli 2019). Penulis kerap mengikuti berbagai kegiatan mahasiswa hukum antara lain sebagai Delegasi FH Unpad untuk Lomba Debat Dipenogoro Law Fair (2017), Juara 1 Debat Konstitusi MPR tingkat Regional Jawa Barat (2018), *Best Participant Workshop “Pemilu 2019: Kompleksitas Pelaksanaan & Upaya Penanganan” in Cooperation with Ali Nurdin & Partners* (2019), dan saat ini sedang mengikuti *Constitutional Moot Court Competition* Piala Ketua Mahkamah Konstitusi tingkat Regional Barat dan Nasional (2019). Dalam dunia kepenulisan hukum, penulis pernah mempublikasikan artikel “Prospek Penerapan Sistem Distrik *The First Past The Post* dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dampaknya Terhadap Kualitas Demokrasi Indonesia” dalam jurnal *Majalah Hukum Nasional* Nomor 1 Tahun 2019 (2019).