



CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia.

CSIS Commentaries PSC-006-ID

22 June 2020

RUU Pemilu, Partai Politik, dan Tujuan Perbaikan Sistem Kepartaian di Indonesia

Noory Okthariza

Peneliti, Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS Indonesia

noory.okthariza@csis.or.id

Pembahasan RUU Pemilu kembali bergulir belakangan ini. Ditargetkan, RUU yang nantinya akan menjadi pedoman bagi penyelenggaraan Pemilu 2024 ini akan selesai pertengahan 2021.

Pembahasan yang dilakukan di awal termin DPR 2019-2024 ini patut diapresiasi. Semakin cepat ia dibahas, semakin banyak waktu bagi DPR, pemerintah, dan pemangku kepentingan untuk mendiskusikan secara jernih isu-isu krusial dalam RUU.

Pada setiap pembahasan RUU Pemilu, pertanyaannya selalu kurang lebih: Apa yang perlu diperbaiki, dan apa yang kira-kira bisa diteruskan? Ke mana arah perubahan yang diinginkan, dan seberapa banyak perubahan itu? Seberapa baik UU sebelumnya mendorong pelebagaan demokrasi di Indonesia?

Sayangnya jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut belum bisa kita temukan pada wacana-wacana yang berkembang hari ini. Paling banter, yang kembali mencuat adalah lima isu klasik RUU Pemilu;

yakni hal-hal yang terkait dengan sistem pemilu, ambang batas parlemen, ambang batas pencalonan presiden, metode penghitungan konversi suara, dan alokasi kursi per daerah pemilihan.¹

Tentu saya paham mengapa kelima isu ini yang selalu mengemuka. Kelimanya amat berpautan dengan *the very basic core of parties' survival*, alias hidup dan matinya partai dan politisi. Walhasil, setiap posisi yang diambil partai terkait kelima isu pada dasarnya mencerminkan kekuatan riil, kepentingan, dan harapan-harapan partai di Pemilu yang akan datang.

Tetapi untuk hal sepeenting Pemilu, ada baiknya titik pangkal diskusi tidak dimulai dengan apa posisi atau pandangan partai-partai terkait lima isu di atas. Karena diskusi seperti ini cenderung mengarah pada *locked in debate* sehingga argumentasi dan persuasi akan sulit mendapat tempat.

Sebaliknya, format pembahasan sebaiknya dimulai dari problem-problem nyata, atau evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya. Pembahasan juga harus bisa mengidentifikasi kemajuan-kemajuan apa saja yang sudah kita peroleh dari lima kali penyelenggaraan Pemilu sejak 1999. Dua hal ini perlu diekspose karena ini memungkinkan kita menginventarisasi permasalahan yang ada, sekaligus secara layak mengapresiasi progres apa saja yang telah kita peroleh. Dari sini barulah diskusi terkait solusi-solusi praktis untuk perbaikan sistem Pemilu bisa kita mulai.

Institusionalisme sistem kepartaian semakin baik?

Hal pertama yang perlu kita soroti adalah bagaimana Pemilu membentuk dan memperkuat sistem kepartaian kita: apakah sistem kepartaian di Indonesia membaik, atau malah makin menurun kualitasnya?

Salah satu cara yang paling sering dipakai mengevaluasi sistem kepartaian di banyak negara adalah dengan melihat derajat institusionalisasinya. Institusionalisasi secara sederhana bisa diartikan sebagai sebuah proses atau kondisi di mana praktik-praktik, kebiasaan, atau organisasi telah *established* dan secara umum bisa diterima.² Dalam *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Mainwaring dan Scully (1995) misalnya mengukur institusionalisasi dari beberapa aspek; seperti stabilitas kompetisi antarpolitical party, tingkat mengakarnya partai di masyarakat, soliditas partai sebagai organisasi, dan seberapa tinggi legitimasi partai dan pemilu diterima sebagai jalan satu-satunya menuju kekuasaan.

Dalam literatur ilmu politik, terdapat cukup banyak pendekatan dalam debat-debat terkait partai dan sistem kepartaian. Ada pendekatan yang lebih menitikberatkan kepada model kompetisi dan derajat polarisasi sebagai *anchor* menjelaskan variasi problem sistem kepartaian; ada juga pendekatan yang melihat perilaku dan *relative size* dari kekuatan partai; jumlah partai yang efektif; atau yang melihat dampak sistem elektoral terhadap sistem kepartaian itu sendiri.

Pendekatan institusional barangkali lebih berguna menjelaskan kuat/lemahnya sistem kepartaian di negara berkembang seperti Indonesia. Ini karena pengalaman Indonesia memperlihatkan bahwa lemahnya sistem kepartaian akan merembes pada buruknya kualitas demokrasi. Berbeda dengan perdebatan-perdebatan di negara maju, problem kepartaian yang khas di negara kita adalah bukan pada apa sistemnya (atau bagaimana bentuk-bentuk kompetisi dan polarisasinya), melainkan pada kesulitan partai dan sistem kepartaian melakukan institusionalisasi secara mendasar.

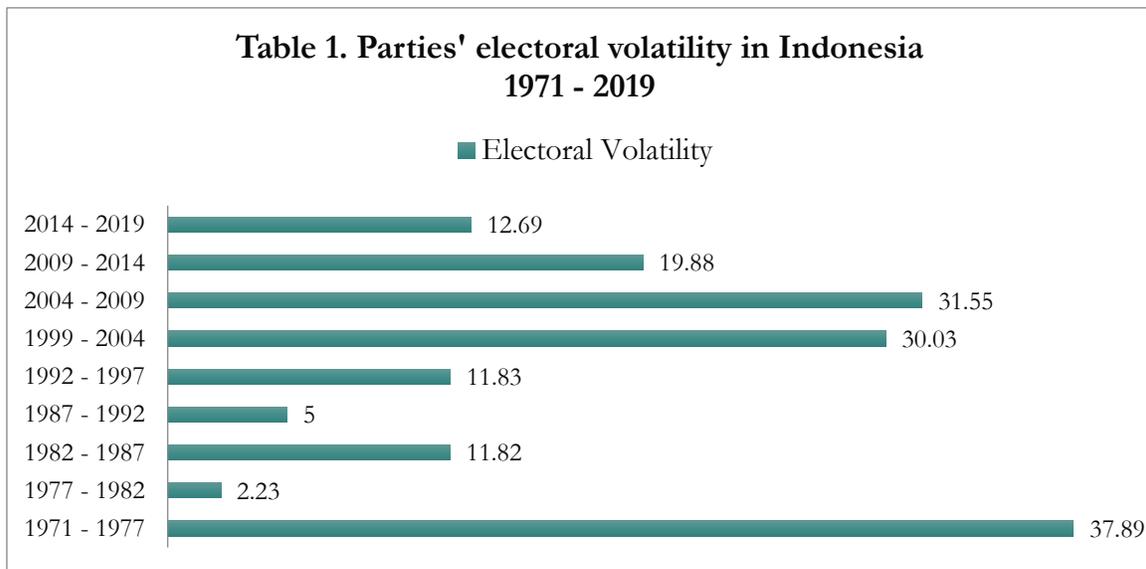
¹ <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/10/07404761/lima-isu-klasik-dalam-pembahasan-ruu-pemilu-dan-janji-dpr-menyelesaikan-pada?page=all>

² Mainwaring & Torcal (2006) "Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization," dalam *Handbook of Party Politics*.

Ditinjau dari segi institusionalisasi, beberapa aspek sebetulnya menunjukkan tanda-tanda perbaikan. Kompetisi antar partai semakin stabil, yang indikatornya bisa dilihat dari volatilitas elektoral partai dari pemilu ke pemilu. Volatilitas elektoral adalah jumlah perubahan net suara yang didapat seluruh partai dari satu pemilu ke pemilu selanjutnya. Jumlah ini kemudian dibagi dua untuk mendapatkan angka volatilitas bervariasi dari 0 (paling stabil) sampai 100 (paling tidak stabil). Ini dijelaskan dengan Pederson index³ $\Sigma = \frac{V_{pt} - V_{pt+1}}{2}$ di mana V adalah suara yang didapat oleh partai *p* dalam pemilu di tahun *t* dikurangi jumlah suara yang didapat pada pemilu berikutnya.

Di awal demokrasi, angka volatilitas ada di atas 30 (1999 dan 2004). Angka ini kemudian menyusut tajam menjadi 19.88 (2014) dan sekarang 12.69 (2019). Jika diambil rata-rata, volatilitas Pemilu demokrasi adalah 23.5. Memang cukup tinggi tetapi trennya adalah semakin menurun, sejalan dengan membaiknya stabilitas kompetisi antarpolisi. Angka volatilitas elektoral era Orde Baru memang jauh lebih rendah. Tetapi ini lebih disebabkan karena stabilitas suara tiga partai (Golkar, PPP, PDI) dari Pemilu ke Pemilu setelah fusi kepartaian terjadi sejak tahun 1973. Sementara pada Pemilu pertama Orde Baru 1971, Pemilu masih diikuti oleh 10 partai sehingga angka 37.89 mencerminkan peralihan suara drastis dari Pemilu 1971 dan 1977.

Sebagai perbandingan di kawasan, volatilitas elektoral di Indonesia tergolong lumayan baik (tabel 2, sumber: Hicken & Kuhonta, 2011).⁴ Stabilitas hasil Pemilu demokratis terakhir Indonesia lebih baik daripada Pemilu di Malaysia 2004 dan Singapore 2006 dimana kecenderungan stabilitas suara partai-partai di kedua negara tersebut sudah berjalan cukup lama. Indonesia memang masih di bawah Jepang, tetapi bukan tidak mungkin menjadi lebih baik jika tren stabilisasi ini terus berlanjut pada pemilu-pemilu yang akan datang.



³ Bértoa, F. C., Deegan-Krause, K., & Haughton, T. (2017). *The volatility of volatility: Measuring change in party vote shares*. Electoral Studies, 50, 142-156. Untuk penjelasan Pederson Index: https://en.wikipedia.org/wiki/Pedersen_index

⁴ Ada perbedaan skor volatilitas Indonesia di tabel 1 dan 2. Perbedaan ini kelihatannya disebabkan karena kesulitan mengidentifikasi mana saja partai-partai baru dan partai lama yang berlagu di Pemilu 1999 (total 48 partai) dan 2004 (24 partai). Misalnya PK di tahun 1999 adalah PKS di 2004. Tetapi terdapat banyak partai yang kurang dikenal yang mungkin mengubah nama mereka di 2004. Untuk mengatasi kesulitan ini, saya berpegang pada tahun pendirian partai (apakah sebelum atau sesudah 1999).

Volatilitas elektoral memang tidak serta-merta menjelaskan kualitas demokrasi karena adanya fakta bahwa Pemilu era otoriter justru menghasilkan stabilitas yang lebih baik. Namun indikator ini memberi acuan soal jumlah suara natural yang bisa didapatkan partai dengan variasi ideologi. Ia bisa menjelaskan stabilitas kompetisi dan juga berguna mengukur seberapa jauh preferensi antara pemilih dan elit partai dalam demokrasi karena preferensi yang berbeda jauh akan membuat loyalitas pemilih berubah. Selain itu, indikator ini bisa digunakan untuk melihat apakah ada manuver elite dalam membuat partai baru, atau apakah sistem elektoral memudahkan terciptanya partai-partai baru menjelang Pemilu.

Table 2. Electoral Volatility in Asia

	Years	Number of elections	Volatility: First and second elections	Volatility: Last election	Average volatility
Malaysia II	1974–2004	8	8.6	14.5	10.7
Singapore	1968–2006	10	24.6	14.3	14.9
Taiwan	1992–2004	5	8.6	10.5	16.2
Japan	1947–2005	22	27.4	8.5	16.6
Sri Lanka	1947–2001	12	27.7	9.0	17.6
Philippines I	1946–1969	7	25.8	18.0	18.5
India	1951–2004	14	25.1	13.6	21.3
Cambodia	1993–2003	3	27.9	22.3	25.1
Indonesia	1999–2004	2	26.7	—	26.7
South Korea	1988–2004	5	41.9	24.9	29.1
Malaysia I	1955–1968	4	38.8	36.4	30.6
Thailand II	1992–2005	6	38.1	28.0	35.0
Philippines II	1992–1998	3	46.4	28.2	37.3
Thailand I	1979–1991	4	40.8	32.1	38.4

Dengan kata lain, volatilitas elektoral juga mencerminkan *barriers to entry* dari pembuatan partai-partai politik. Jika *cost* untuk menciptakan partai itu tinggi, kemungkinan politisi memanfaatkan parpol yang sudah ada, dan melakukan kompetisi di dalam partai, akan mendorong terciptanya institusionalisasi dari dalam untuk jangka panjang. Sebaliknya, jika *cost* membangun parpol rendah, maka institusionalisasi partai menjadi sulit. Ini karena terdapat kebutuhan pembangunan organisasi yang spesifik dan kebutuhan waktu yang cukup panjang bagi parpol untuk mengetahui suara natural yang ia miliki. Elite akan terdorong menciptakan partai politik baru jika mereka tahu bahwa kemungkinan keberhasilan membangun partai baru cukup tinggi. Jika ini yang terjadi, efeknya adalah kecenderungan volatilitas elektoral yang semakin tinggi.

Akar partai dan problem koalisi

Ukuran institusionalisasi lain adalah soal seberapa mengakar partai di masyarakat. Ada beberapa cara untuk mengetahuinya; misalnya lewat agregasi preferensi kebijakan yang diinginkan pemilih, seberapa generik kader partai berasal dari lingkungan setempat, seberapa besar suara partai di tiap distrik, dan bagaimana kualitas serta kuantitas representasi parpol berdasarkan ukuran-ukuran primordial seperti agama, etnis, dan keturunan.

Partai-partai di Indonesia bisa dikategorikan ke dalam beberapa tipologi: (1) Partai nasionalis dan partai Islam, (2) partai nasionalis religius, nasionalis sekuler, dan Islam, atau (3) nasionalis religius, nasionalis sekuler, Islam inklusif, dan Islam eksklusif. Perbedaan tipologi akan menentukan bentuk analisis. Tetapi kecenderungan yang terjadi sekarang mengarah kepada segmentasi pemilih yang kian jelas antara partai berbasis narasi agama dan yang non-agama.

Table 3: Electoral Share Pemilu 1999-2019

<i>Party</i>	1999-2004		2004-2009		2009-2014		2014-2019		2019-2024	
	Vote	Seat	Vote	Seat	Vote	Seat	Vote	Seat	Vote	Seat
<i>PDIP</i>	33.7%	30.6%	18.5%	19.8%	14.0%	16.8%	19.0%	19.5%	19.33%	22.26%
<i>Golkar</i>	22.4%	24.0%	21.6%	23.1%	14.5%	18.9%	14.8%	16.3%	12.31%	14.78%
<i>Demokrat</i>			7.5%	10.2%	20.9%	26.4%	10.2%	10.9%	7.77%	9.39%
<i>Gerindra</i>					4.5%	4.6%	11.8%	13.0%	12.57%	13.57%
<i>Hanura</i>					3.8%	3.0%	5.3%	2.9%	1.54%	
<i>Nasdem</i>							6.7%	6.3%	9.05%	10.26%
<i>PPP</i>	7.1%	6.8%	8.2%	10.6%	5.3%	6.8%	6.5%	7.0%	4.52%	3.30%
<i>PKB</i>	12.6%	10.2%	10.6%	9.5%	7.9%	5.0%	9.0%	8.4%	9.69%	10.09%
<i>PAN</i>	7.1%	6.8%	6.4%	9.6%	6%	8.2%	7.6%	8.8%	6.84%	7.65%
<i>PKS</i>	1.4%	1.4%	7.3%	8.2%	7.9%	10.2%	6.8%	7.1%	8.21%	8.70%
<i>PBB</i>	1.94%	2.81%	2.62%	2%	1.79%		1.46%		0.79%	
<i>PKPI</i>	1.01%	0.87%	1.26%	0.18%	0.90%		1.91%		0.22%	
<i>Perindo</i>									2.67%	
<i>Berkarya</i>									2.09%	
<i>PSI</i>									1.89%	
<i>Garuda</i>									0.50%	
<i>Nationalist Parties</i>	69.86%	71.99%	64.8%	59.48%	71.11%	69.8%	68.64%	68.7%	69.94%	70.25%
<i>Islamic Parties</i>	30.14%	28.01%	35.2%	40.52%	28.89%	30.2%	31.36%	31.3%	30.05%	29.74%
<i>Islamist Parties</i>	10.44%	11.01%	18.2%	21.42%	14.99%	17%	14.76	14.1%	13.52%	12%

Tabel 3 memperlihatkan pembagian suara berdasarkan ‘ideologi’ partai. Di sini saya membagi partai Islam ke dalam partai Islamis dan non-Islamis. Partai Islamis adalah partai yang secara eksplisit menyebutkan di dalam AD/ART-nya bahwa Islam adalah asas utama partai. Dengan definisi ini yang masuk dalam partai berkategori Islamis di Indonesia adalah PKS, PBB, dan PPP sementara PAN dan PKB dikategorikan sebagai partai non-Islamis.

Dari tabel terlihat bahwa segmentasi pemilih Muslim di Indonesia ada di kisaran 30 persen dari pemilu ke pemilu, sedangkan sekitar 70 persen terbagi ke partai-partai nasionalis. Dari 30 persen suara partai Islam ini, separuhnya cenderung terbagi rata antara partai Islamis dan non-Islamis. Sedangkan angka 18.2 persen buat Islamis di 2004 sebetulnya terdorong oleh kenaikan drastis PKS dari 1.4 persen di Pemilu 1999 menjadi 7.3 persen lima tahun kemudian. Pada tahun 1999, jumlah total suara tiga partai Islamis memang kecil (10.44 persen), tetapi segmentasi pemilih berbasis agama ini sebetulnya sedikit lebih besar mendekati 15 persen karena ada beberapa partai berbasis Islam yang gagal melampaui ambang batas parlemen (e.g. Partai Masyumi Baru, Partai Politik Islam Indonesia Masyumi, Partai Syarikat Islam Indonesia, dan Partai Umat Islam).

Di sisi lain, segmentasi suara partai-partai nasionalis juga kian mengeras, yakni sekitar 70 persen. Tetapi volatilitas suara partai nasionalis lebih tinggi ketimbang partai Islam. Ini terlihat, misalnya, dari fluktuasi suara yang tajam dari Partai Demokrat pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014, partai Gerindra (Pemilu 2009 ke 2014), dan PDIP (Pemilu 1999 ke 2004). Volatilitas ini memperlihatkan kemungkinan loyalitas pemilih nasionalis di Indonesia yang mudah mengubah preferensi politiknya ke sesama partai nasionalis di tiap Pemilu, dan juga kecenderungan munculnya partai-partai baru nasionalis yang jumlahnya lebih banyak ketimbang partai-partai Islam yang baru.

Pola yang terbaca dari suara partai Islam dan nasionalis menunjukkan stabilitas sistem kepartaian kita ikut terdorong oleh segmentasi pemilih yang kian ajeg dan perolehan suara yang relatif stabil antar tipologi kepartaian.

Terkait dengan itu, menarik juga bila kita soroti model kompetisi dan sebaran suara partai di Indonesia. Menurut Mietzner (2008), model kompetisi antar partai pada Pemilu pasca-Orde Baru adalah sentripetal, di mana partai-partai 'dipaksa' untuk bergerak ke tengah karena di sanalah sumber utama suara.

Sedangkan di era 1950-an, kompetisi elektoral bersifat sentrifugal, karena kutub-kutub suara ada di ujung spektrum ideologi parpol. Karena kini parpol berebut suara di tengah, dan fakta kita mengadopsi sistem multi partai, maka sistem kepartaian di Indonesia cenderung stabil dalam pengertian bahwa tidak akan pernah muncul partai dominan di suatu Pemilu dengan sistem seperti ini.

Pengecualian mungkin terjadi dalam kondisi polarisasi ekstrem atau kejadian-kejadian luar biasa. Misalnya perolehan suara PDIP di 1999 pasca kejatuhan Presiden Suharto. Tetapi itu pun tak lebih dari sepertiga suara saja. Sejak 2004 hingga 2019, performa terbaik dari partai pemenang Pemilu 'hanya' 21.6 persen (Partai Golkar di 2004).

Implikasi tambahannya adalah, semakin lama model seperti ini berjalan, makin membesarnya suara partai-partai kecil/menengah dan semakin mengecilnya suara partai-partai besar secara keseluruhan. Jumlah suara tiga partai terbesar dari Pemilu ke Pemilu semakin mengecil.

Pada tahun 1999 total tiga suara terbesar (gabungan dari PDIP, Golkar, dan PKB) adalah 68.7 persen. Angka ini kemudian secara konsisten turun dalam empat penyelenggaraan pemilu berikutnya menjadi 50.7 persen (2004), 49.4 (2009), 45.6 (2014), dan 44.2 persen (2019). Penurunan ini tentunya diikuti dengan makin membesarnya gabungan suara partai menengah dan partai kecil.

Karena masing-masing pemimpin dari partai besar ini hampir selalu memiliki kepentingan politik berbeda, baik itu kepentingan pencalonan posisi jabatan publik maupun kepentingan menjalankan atau menyeimbangkan pemerintahan, maka partai-partai besar pasti membutuhkan mitra koalisi. Di sini partai-partai kecil dan menengah bisa memanfaatkan kekuatan relatif yang mereka miliki dalam bentuk *collective bargaining* terhadap partai besar. Hal ini menciptakan pola koalisi yang khas dalam sistem kepartaian dengan banyak partai seperti Indonesia.

Berbeda dengan sistem parlementer, di mana pembentukan koalisi bertujuan membentuk pemerintahan baru sekaligus menjatuhkan pemerintahan yang ada, koalisi dalam sistem presidensial tidak semata-mata dibentuk dengan tujuan membentuk pemerintahan atau memenangkan Pemilu. Sebagian koalisi kadang dibentuk sebagai syarat memenuhi aturan minimal dari suatu kompetisi politik saja.

Bahkan ada juga koalisi yang bertujuan mengubah ‘peta’ persaingan politik. Dalam kondisi ketiadaan komitmen politik, maka koalisi model seperti ini hampir pasti bersifat cair. Ini karena koalisi dibentuk sebagai bagian dari *collective bargaining* dari partai-partai kecil dan menengah, sekaligus bisa juga berfungsi mengukuhkan kekuatan relatif yang mereka miliki dalam sistem Pemilu seperti yang kita anut.

Ini adalah salah satu titik lemah dari sistem kepartaian di Indonesia yang perlu kita soroti. Model seperti ini menciptakan fragmentasi kepartaian yang berlebihan dan sering menjadi ajang tawar-menawar kepentingan politik sempit. Menurut hemat saya, asal-muasal dari fragmentasi ini tidak bisa dilepaskan dari konsep asing dalam sistem presidensial yang hanya diterapkan di Indonesia: *presidential threshold*.

Studi komparatif politik hanya mengenal konsep yang disebut *electoral threshold* atau ambang batas elektoral. Itu pun terbatas pada partai politik, atau individu yang mengincar kursi dan jabatan di parlemen. *Electoral threshold* banyak diterapkan di parlemen-parlemen dunia karena adanya kepercayaan bahwa representasi kepentingan konstituen hanya bisa bermakna jika parpol memiliki jumlah kursi yang signifikan di parlemen.

Jika kita memasukkan kata kunci “*presidential threshold*” di *google scholar*, misalnya, maka yang muncul seluruhnya adalah artikel-artikel tentang Pemilu di Indonesia yang ditulis oleh sarjana-sarjana Indonesia (yang sebagian besar di antaranya menggunakan perspektif yuridis). Sepengetahuan saya, *presidential threshold* juga tidak dikenal di Amerika Latin, kawasan yang negara-negaranya banyak mengadopsi sistem presidensialisme dengan multipartai.

Jika kita tetap memaksa memakai ambang batas ini, maka yang paling jauh yang bisa kita lakukan adalah model *runoff voting*, atau *two-round system*, di mana calon presiden yang gagal melampaui ambang batas suara tertentu, tidak diperkenankan melaju ke tahap kedua pemilihan: *Presidential threshold* tidak boleh digunakan untuk menghalangi langkah konstitusional seseorang mencalonkan diri menjadi kepala negara.

Collective bargaining dari partai politik terkait erat dengan *presidential threshold* ini. Dengan kenyataan kesulitan partai memperoleh 20 persen suara, maka sekali lagi, koalisi menjadi sebuah keniscayaan. Pembahasan di RUU Pemilu sebaiknya secara serius me-*review* mudarat dari penerapan aturan ini bagi perbaikan sistem kepartaian kita.

CSIS Indonesia, Pakarti Centre Building, Indonesia 10160

Tel: (62-21) 386 5532 | Fax: (62-21) 384 7517 | csis.or.id

Politics and Social Change Commentaries Editors

Philips J. Vermonte, Vidhyandika Perkasa, Beltsazar Krisetya