

MAKALAH DISKUSI

Sistem elektoral Indonesia *Mengapa perlu direformasi*

PENULIS

Marcus Mietzner

Australian National University

DITERBITKAN OLEH

new mandala

NEW PERSPECTIVES ON SOUTHEAST ASIA

DIDUKUNG OLEH



Australian
National
University

DEPARTMENT OF POLITICAL
& SOCIAL CHANGE

November 2019



Above: Peserta konferensi 'After Indonesia's 2019 elections: does the electoral regime need reform?', Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, June 2019. Foto: Rahmat Santoso, CSIS

Cover image: JUNI KRISWANTO/AFP/Getty Images

UCAPAN TERIMA KASIH

Konferensi yang menjadi landasan sumber makalah ini diselenggarakan di Jakarta oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS) bekerja sama dengan Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australian National University. Terima kasih yang teristimewa saya sampaikan kepada Noory Okthariza dari CSIS, yang menuntaskan sebagian besar tugas penyelenggaraan konferensi ini.

TENTANG PENULIS

Marcus Mietzner adalah Associate Professor di Department of Political and Social Change, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australian National University, dengan fokus penelitian pada politik Indonesia kontemporer. Salah satu bukunya berjudul *Money, power and ideology: political parties in post-authoritarian Indonesia* (NUS Press, 2013). Saat ini penulis sedang meneliti tentang lembaga kepresidenan di Indonesia pasca-Suharto, serta menyusun monograf pendek tentang konsolidasi demokrasi di Asia Tenggara.

SANGGAHAN

Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini dan semua publikasi New Mandala lainnya adalah milik penulis dan tidak dimaksudkan untuk mewakili pandangan Australian National University.

Pengantar

Pada April 2019, Indonesia melaksanakan pemilihan umum nasional kelima sejak jatuhnya Orde Baru pada 1998. Ini pencapaian signifikan mengingat bahwa pada masa perubahan rezim, nasib demokrasi Indonesia diprediksi bakal suram oleh beberapa kalangan. Bahkan, Pemilu 2019 merupakan kekecualian dari pola kehancuran demokrasi, kebangkitan populisme, dan kelanjutan pemerintahan otoriter yang mengemuka di banyak negara tetangga Indonesia di Asia Tenggara. Secara umum pemilihan umum di Indonesia dianggap bebas, adil, dan kompetitif, tanpa banyak tuduhan kredibel soal kecurangan sistematis dalam penghitungan suara di tingkat nasional. Secara keseluruhan, Indonesia layak mendapatkan pujian karena telah mengatasi tantangan logistik, politik, dan sosial yang kompleks selama lima kali berturut-turut.

Namun, keberhasilan umum tersebut sebaiknya tidak membuat kita tutup mata dari sejumlah masalah yang terus merongrong kualitas demokrasi elektoral di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, indeks demokrasi internasional mencatat penurunan yang substansial, walaupun perlahan, dalam berbagai indikator demokrasi.¹ Akhir-akhir ini banyak penulis juga mulai menilai bahwa demokrasi Indonesia telah memasuki sebuah fase baru kemunduran setelah satu dekade kemandekan.² Dengan demikian, terlalu berpuas diri namanya, jika ada yang memandang pelaksanaan pemilu kelima Indonesia pasca-rezim otoriter ini merupakan bukti berlanjutnya konsolidasi dan kedewasaan sistem politik demokratis. Alih-alih, sukses pelaksanaan pemilu di Indonesia yang tampak bertentangan dengan berbagai pola penurunan demokrasi mesti dimanfaatkan untuk mendorong penelusuran lebih jauh tentang bagaimana masalah struktural yang inheren dalam sistem pemilu berkontribusi pada ketidakmampuan Indonesia untuk naik ke tingkat perkembangan demokrasi selanjutnya.

Dengan latar belakang tersebut, makalah ini menyoroti beberapa ‘tempat konstruksi’ utama sistem pemilihan di Indonesia, yang akan membutuhkan perhatian berbagai pihak di masa depan. Makalah ini mengangkat poin-poin diskusi dari konferensi tentang reformasi pemilu pada Juni 2019 di Jakarta yang diselenggarakan oleh Center for Strategic and International Studies (CSIS) bekerja sama dengan Departement of Political and Social Change, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australian National University. Konferensi tersebut menggandeng para pakar dan praktisi Indonesia dan internasional dalam bidang reformasi sistem pemilu. Walaupun pandangan yang disajikan dalam konferensi itu sangat beragam, makalah ini berfokus pada beberapa aspek yang penting untuk direformasi dan mendapat perhatian khusus dalam konferensi. Aspek-aspek tersebut adalah: sistem pendanaan partai politik yang amburadul; praktik jual-beli suara yang semakin merajalela di bawah sistem proporsional terbuka; persyaratan pendirian partai baru dan ambang batas pencalonan yang semakin ketat; tantangan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen; dan kemungkinan menciptakan suatu mekanisme untuk menyatakan ketidakpuasan publik terhadap status quo tanpa abstain dalam pemilihan.

Dalam membahas masalah-masalah di atas, argumentasi saya berdasarkan presentasi-presentasi yang disampaikan dalam konferensi. Namun, karena presentasi-presentasi itu disajikan dengan tunduk pada pembatasan Chatham House untuk memfasilitasi diskusi terbuka, saya tidak akan mengutipnya secara langsung. Pada beberapa kesempatan, saya mencantumkan rujukan pada publikasi dari para penyaji yang menyatakan poin-poin sebanding. Di sisi lain, bila tidak ada penulis lain yang dirujuk secara eksplisit, maka apa yang diungkapkan dalam makalah ini adalah pandangan saya. ■

1 ‘Democracy continues its disturbing retreat’. *The Economist*, 31 Januari 2018. Dapat diakses di: <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/01/31/democracy-continues-its-disturbing-retreat>

2 Thomas P. Power, 2018. ‘Jokowi’s authoritarian turn and Indonesia’s democratic decline’. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307–338

TANTANGAN #1

Sistem pendanaan partai politik yang amburadul

—

Kesehatan sebuah sistem politik seringkali dapat diukur lewat bagaimana partai politik dan kandidatnya didanai. Supaya para aktor politik dapat menjalankan fungsi sebagai perwakilan publik secara efektif, mereka harus mampu membuat keputusan yang mandiri di luar kepentingan para sponsor finansial mereka. Pada era partai massa 1950-an dan 1960-an, hal itu bisa dilakukan dengan memungut iuran dari anggota untuk membiayai sebagian besar dana operasional partai. Akan tetapi, sejak 1970-an, jumlah anggota partai di berbagai belahan dunia menciut hingga menggerus basis pendanaan mandiri dalam banyak partai. Untuk merespons perubahan itu, demokrasi modern menemukan jalan keluar dengan memakai dua alternatif utama pendanaan partai politik, atau dengan mengkombinasikan keduanya: pertama, pendanaan partai politik dengan anggaran negara (yang dominan di Eropa), dan kedua, sistem partai politik berbasis donasi, yang dilengkapi dengan berbagai macam pembatasan jumlah sumbangan dan persyaratan transparansi (Amerika adalah contoh utamanya).

Di Indonesia, kedua elemen di atas telah diintegrasikan ke dalam sistem pemilu pasca-rezim otoriter Suharto, tapi tidak berfungsi dengan baik. Alhasil, para politikus Indonesia praktis mendanai kampanye mereka dengan uang pribadi, atau mutlak bergantung pada sponsor. Gagasan pendanaan partai politik oleh negara baru diperkenalkan pada 2001, dengan

alokasi anggaran sebesar Rp1000 per suara untuk tiap partai. Pada 2005, jumlah itu berkurang drastis menjadi sekitar Rp108 per suara, yang kemudian dikembalikan ke nominal semula, Rp1000, pada awal 2018. Pada 2019, negara mengalokasikan Rp126 miliar untuk seluruh partai yang memiliki perwakilan di parlemen nasional, sementara dewan pimpinan daerah (DPD) di tingkat provinsi sekarang dibayar Rp1.200 dan dewan pimpinan cabang (DPC) di tingkat kabupaten/kota mendapat jatah Rp1.500.³ Secara keseluruhan, jumlah dana yang digelontorkan negara setiap tahun untuk partai politik di semua tingkatan mencapai sekitar Rp466,2 miliar.

Tidaklah mengejutkan bila jumlah tersebut tidak terlalu berarti dibandingkan pengeluaran riil partai. Pada 2016, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Indonesia memperkirakan bahwa biaya operasional partai, tidak termasuk biaya kampanye, nyaris mencapai angka Rp9,3 triliun.⁴ Artinya, subsidi negara hanya menambal 5% dari biaya operasional partai. Jika turut menghitung biaya kampanye, proporsi subsidi negara ini menyusut mendekati nol. Pada Pemilu 2019, ada sekitar 245.000 kandidat yang bersaing untuk memperebutkan sekitar 20.000 kursi.⁵ Dari ratusan ribu itu, 7.968 di antaranya berlomba mendapat kursi parlemen nasional. Selesai pemilu, bendahara Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) memperkirakan, rata-rata ongkos kampanye yang dikeluarkan

3 'Mendagri ajukan Rp126M untuk dana bantuan parpol di tahun 2020'. *DetikNews*, 20 Juni 2019. Dapat diakses di: <https://news.detik.com/berita/d-4593898/mendagri-ajukan-rp-126-m-untuk-dana-bantuan-parpol-di-tahun-2020>

4 'Dana parpol diusulkan naik hingga 9,3 triliun, begini hitung-hitungan KPK'. *Warta Kota*, 21 November 2016. Dapat diakses di: <https://wartakota.tribunnews.com/2016/11/21/dana-parpol-diusulkan-naik-hingga-rp-93-triliun-begini-hitung-hitungan-kpk>

5 Bland, B. 2019. 'Politics in Indonesia: resilient elections, defective democracy'. Lowy Institute paper. Dapat diakses di: <https://www.lowyinstitute.org/publications/politics-indonesia-resilient-elections-defective-democracy>

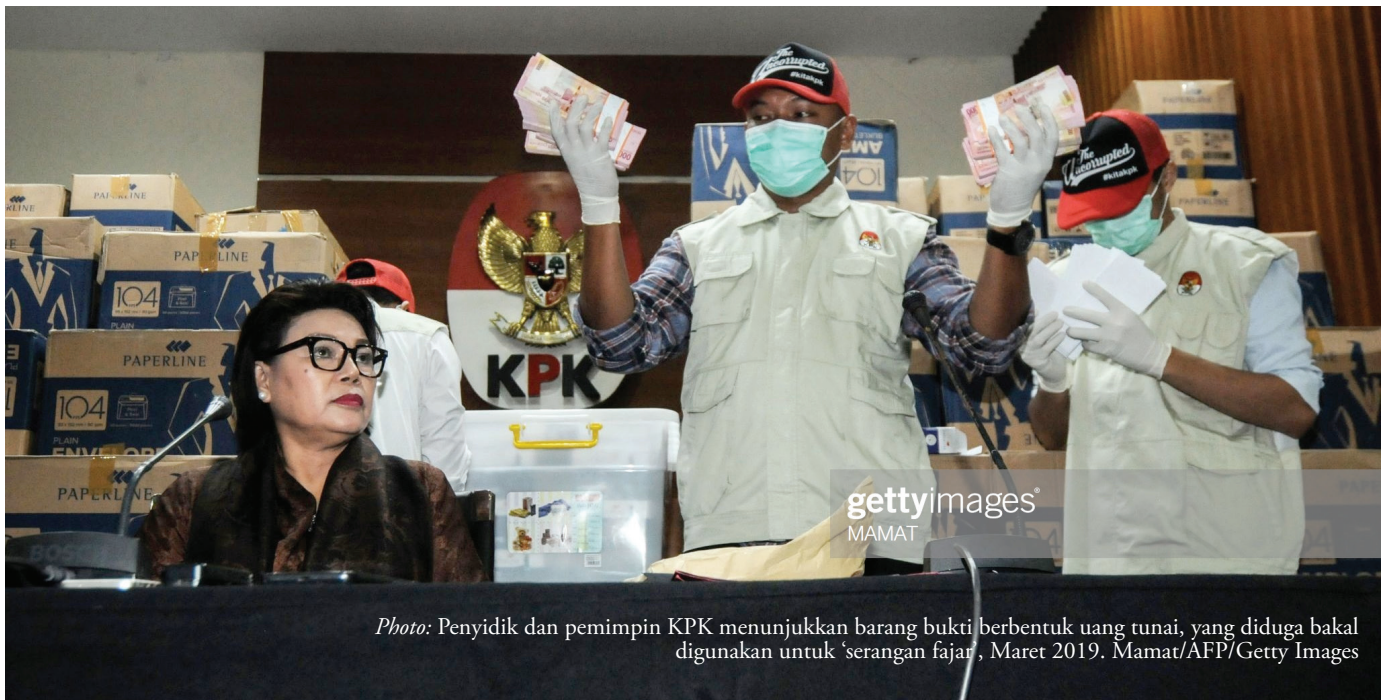


Photo: Penyidik dan pemimpin KPK menunjukkan barang bukti berbentuk uang tunai, yang diduga bakal digunakan untuk 'serangan fajar', Maret 2019. Mamat/AFP/Getty Images

setiap kandidat nasional PDI-P kurang-lebih Rp4 miliar.⁶ Jika dirata-rata dengan partai-partai lain, biaya kampanye dalam pemilihan legislatif nasional saja tak kurang dari Rp31,9 triliun.

Angka fantastis tersebut belum termasuk biaya kampanye pemilihan legislatif di tingkat provinsi dan kabupaten, di mana mayoritas kandidat bersaing; dan belum mencakup biaya kampanye 500 lebih pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam siklus pemilu per lima tahun. Dalam perhitungan yang sangat konservatif, kita bisa mengasumsikan bahwa total pengeluaran kampanye kandidat partai pada tahun pemilu legislatif bisa melebihi angka Rp50 triliun. Jika kita turut menghitung biaya kampanye pemilihan kepala daerah (pilkada), tentu jumlah tersebut bisa melonjak tajam: ada pandangan yang diyakini secara luas bahwa para kandidat dalam pemilihan bupati dan walikota harus mengeluarkan paling tidak Rp20 miliar hanya supaya punya peluang realistis untuk menang, sementara kandidat pemilihan gubernur harus punya modal sekitar Rp100miliar.⁷

Tentu saja, angka-angka tersebut bervariasi di setiap wilayah. Namun, dengan asumsi bahwa ada tiga pasangan calon dalam setiap pilkada,⁸ akan ada pengeluaran sebesar Rp28,7 triliun (A\$3) miliar untuk pemilihan di tingkat kabupaten, dan sebesar Rp3,2 triliun (A\$40 juta) untuk memenangkan suara dalam pemilihan gubernur. Maka, dalam periode lima tahun, pengeluaran kandidat partai di semua tingkatan dan jenis pemilihan bisa saja mendekati angka Rp100 triliun. Angka seperti inilah yang harus dibandingkan dengan subsidi tahunan negara yang hanya Rp466,2 miliar.

Dengan subsidi negara untuk partai yang bisa dibilang tidak relevan dalam hal pendanaan politik, seharusnya diasumsikan bahwa mayoritas partai mencari modal melalui donasi. Memang, partai-partai melaporkan total pengeluaran kampanye legislatif 2019 sebesar Rp3,1 triliun, sebuah rekor baru.⁹ Namun demikian, jumlah itu tidak sampai 10% dari pengeluaran riil yang saya bahas di atas. Ini berarti bahwa sebagian besar transaksi tidak dilaporkan.

6 'PDI Perjuangan laporkan dana kampanye hingga Rp345 miliar'. *Gesuri*, 2 Mei 2019. Dapat diakses di: <https://www.gesuri.id/pemilu/pdi-perjuangan-laporkan-dana-kampanye-hingga-rp-345-miliar-b1WfPZj5P>

7 'Kapolri sebut biaya kampanye pilkada sampai 100 miliar'. *Kompas.com*, 6 Maret 2019. Dapat diakses di: <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/06/17375041/kapolri-sebut-biaya-kampanye-pilkadasampai-rp-100-miliar-ciptakan-budaya>

8 'Naik-turun jumlah calon di pilkada dinilai karena biaya politik mahal'. *DetikNews*, 13 Januari 2018. Dapat diakses di: <https://news.detik.com/berita/d-3813316/naik-turun-jumlah-calon-di-pilkada-dinilai-karena-biaya-politikmahal>

9 'Total dana kampanye parpol capai Rp3,1 triliun'. *Berita Satu*, 24 April 2014. Dapat diakses di: <https://www.beritasatu.com/politik/179979-total-dana-kampanye-parpol-capai-rp-31-triliun.html>

Photos: Peserta konferensi ANU-CSIS, Jakarta, Juni 2019. Atas: Prameswari Pramodhawardani, Deputy KSP; bawah kanan: Andi Mallarangeng, mantan menteri kabinet; bawah kiri: Eva Kusuma Sundari, anggota DPR. Foto: Rahmat Santoso, CSIS



Lebih jauh lagi, analisis lebih saksama atas laporan keuangan partai menunjukkan bahwa mayoritas “pendapatan” partai dihitung berdasarkan pengeluaran pribadi kandidat. Pendapatan dan pengeluaran ini harus dicatat sebagai donasi karena undang-undang pemilu Indonesia tidak mengakui kandidat individu sebagai peserta pemilu. Secara hukum, setiap calon sebenarnya harus menyumbangkan uang pribadi ke partai dulu sebelum dikembalikan kepada mereka untuk membiayai kampanye di lapangan. Untuk menghindari pengaturan yang konyol itu, para kandidat dapat melaporkan dana kampanye yang bersumber dari kekayaan pribadi kepada partai, yang kemudian dihitung sebagai sumbangan. Dalam kasus PDI-P, misalnya, Rp325 miliar dari total Rp395 miliar “pendapatan” partai berasal dari pengeluaran kandidat.¹⁰ Sumbangan dari pendonor eksternal partai yang tercatat hanya sebesar Rp30 miliar—atau 8% dari keseluruhan.

Secara umum, potret praktik pendanaan politik di Indonesia mencerminkan sistem yang amburadul, di mana para kandidat hampir semata-mata mengeluarkan modal pribadi atau

menggalang dana kampanye dari sumber yang tidak jelas. Dalam realitas sistem ini, hampir tidak ada dana publik dalam sirkulasi uang yang membiayai partai politik. Juga, hanya sebagian kecil saja dari pengeluaran riil yang berasal dari kekayaan pribadi kandidat, atau yang diperoleh dari sponsor, yang muncul dalam rekening kampanye resmi dan laporan audit mereka. Namun, seperti yang telah saya jelaskan dalam tulisan lain,¹¹ “kekurangan” dalam sistem ini sebagian besar disengaja: rezim pendanaan seperti ini (yang beroperasi di luar alokasi dana negara dan kontribusi resmi) membuat aktor politik yang kaya menjadi lebih unggul daripada pesaing mereka, dan patronase politik pun terus berlangsung tanpa pengawasan efektif dari lembaga audit negara ataupun aturan transparansi. Dengan kata lain, keadaan disfungsi sistem ini bukanlah hasil dari perencanaan buruk atau kurangnya kapasitas; melainkan bagian dari skema yang disengaja untuk menjaga agar aktor non-oligarki tetap berada di luar arena politik dan proses politik ada di bawah kendali elite yang berkuasa. ■

¹⁰ ‘Dana kampanye PDI-P Rp404,7 miliar, punya utang Rp6,3 miliar’. *DetikNews*, 24 April 2014. Dapat diakses di: <https://news.detik.com/berita/2564554/dana-kampanye-pdip-rp-4047-miliar-punya-utang-rp-63-miliar?9911012>

¹¹ Marcus Mietzner, 2015. ‘Dysfunction by design: political finance and corruption in Indonesia’. *Critical Asian Studies* 46(4):587–610.

TANTANGAN #2

Sistem proporsional terbuka dan jual-beli suara

Prinsip pendanaan pribadi dalam rezim keuangan politik kemudian dilembagakan dalam sistem pemilu yang mengadopsi prinsip tersebut. Sistem daftar partai terbuka, yang diberlakukan sejak pemilihan legislatif (pileg) di Indonesia pada 2009, memungkinkan kandidat dari suatu partai memperoleh kursi yang dimenangkan partai tersebut jika ia berhasil mengumpulkan suara terbanyak sebagai individu, terlepas dari nomor urutnya dalam daftar nominasi awal partai. Sistem ini mengubah pemilihan berbasis partai menjadi kontestasi politik yang berpusat pada kandidat, dengan calon individu mendanai kampanye mereka sendiri. Dalam sistem tersebut, para calon lebih bersaing dengan kandidat lain dari partai mereka sendiri ketimbang bersaing melawan kandidat dari partai lain.

Ironisnya, sistem daftar partai terbuka tidak diciptakan oleh dari elite partai politik—mereka baru menyadari keuntungan sistem tersebut jauh di kemudian hari. Sistem daftar partai terbuka dipaksakan oleh Mahkamah Konstitusi, yang memutuskan bahwa sistem daftar semi terbuka, yang berlaku sebelumnya, melanggar konstitusi. Pada awalnya, para petinggi partai mengecam keputusan MK karena dianggap menyunat kewenangan partai dalam memutuskan urutan kandidat dalam daftar nominasi, yang akan berimplikasi pada komposisi fraksi di parlemen. Namun, akhirnya para petinggi partai tingkat nasional menyadari bahwa sistem daftar terbuka dengan mudah dapat mengalihkan tanggung jawab pendanaan kampanye dari tangan dewan pengurus partai pusat ke masing-masing calon. Selain itu, sistem yang baru tersebut

membebaskan dewan pimpinan pusat dari peran mereka sebagai mediator antara para kandidat yang memperebutkan nomor urut dalam daftar nominasi partai. Dalam sistem daftar partai terbuka, pentingnya nomor urut dikurangi; oleh karena itu, pimpinan pusat partai bisa berargumentasi bahwa para pemilihlah yang menentukan siapa yang dapat kursinya (walaupun nomor urut yang tinggi tetap dicari oleh para calon karena memberikan peluang lebih besar untuk terpilih).

Namun, konsekuensi yang paling fatal dari penerapan sistem proporsional terbuka adalah menjamurnya praktik jual-beli suara. Karena tidak lagi bisa menonjolkan diri dengan mengkampanyekan visi-misi partai, para kandidat perlu kerja keras untuk menarik hati warga agar memilih mereka, bukan kandidat lain dari partai yang sama. Beberapa kandidat berupaya menonjolkan diri dengan “menjual” kepribadiannya yang unik atau riwayat hidup yang mengesankan. Tetapi ada cara yang lebih mudah, yaitu membeli suara. Penelitian oleh Burhanuddin Muhtadi, Edward Aspinall, dan Ward Berenshot menemukan bahwa jual-beli suara di Indonesia melonjak setelah sistem daftar partai terbuka diterapkan, hingga menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat praktik jual-beli suara tertinggi ketiga di dunia.¹² Walaupun beberapa survei menunjukkan bahwa praktik jual-beli suara menurun pada Pemilu 2019, laporan dari lapangan mengindikasikan bahwa banyak kandidat beralih ke pendekatan yang lebih “halus”, yaitu menawarkan barang-barang yang memberi manfaat komunal, seperti sumbangan untuk masjid, klub sepak

12 Burhanuddin Muhtadi, ‘A third of Indonesian voters bribed during election—how and why’. *The Conversation*, 20 Juli 2018. Dapat diakses di: <https://theconversation.com/a-third-of-indonesian-voters-bribed-during-election-how-and-why-100166>

bola, atau perbaikan jalan desa. Terlepas dari persoalan apakah membeli suara pemilih individu dengan uang atau menawarkan barang yang menguntungkan komunitas, jelas bahwa sistem daftar partai terbuka secara signifikan meningkatkan praktik klientelistik dalam kontes pemilu Indonesia.¹³

Efek samping lain dari sistem daftar partai terbuka adalah melemahnya secara drastis partai-partai politik sebagai aktor perwakilan demokratis. Pada Pemilu 1999, yang diselenggarakan di bawah sistem daftar tertutup (di mana partai menentukan siapa yang mewakili mereka di dalam parlemen berdasarkan nomor urut kandidat), para pemilih masih mengidentifikasi diri dengan partai politik. Dalam sebuah jajak pendapat pada 1999, 86% responden mengungkapkan bahwa mereka merasa dekat dengan partai politik—sebuah indikator yang disebut sebagai identifikasi partai (ID). Jumlah ini turun drastis menjadi 54% pada sebuah jajak pendapat tahun 2004 ketika sistem pemilu mengadopsi sistem pemilihan presiden langsung. Kini, tingkat identifikasi partai di kalangan pemilih Indonesia hanya mendekati angka 10%.¹⁴ Dengan demikian, partai tidak lagi diakui sebagai pemain penting sehingga memberi ruang bagi politikus populis dan figur non-partai lainnya untuk mengisi kekosongan itu.

Masalah-masalah yang ditimbulkan oleh sistem daftar partai terbuka di Indonesia mengilustrasikan bagaimana suatu sistem baru yang dirancang dengan maksud baik justru dapat mendatangkan sejumlah konsekuensi negatif yang tidak diinginkan. Ketika hakim Mahkamah Konstitusi mengetok palu atas sistem itu pada 2009, mereka melakukannya karena ingin memberikan kebebasan yang lebih luas kepada pemilih dalam menentukan siapa yang mewakili mereka di parlemen. Pada saat itu, ada banyak keluhan tentang putusnya hubungan akuntabilitas antara pemilih dan anggota parlemen karena tidak ada mekanisme untuk meminta pertanggungjawaban atas tindakan para wakil rakyat. Maka, harapan dari banyak kalangan adalah bahwa sistem daftar terbuka akan memecahkan masalah ini: dengan dibekali suara individu, warga negara

bisa memutuskan siapa yang paling layak menyuarakan aspirasi mereka di parlemen – dan mereka bisa menghukum politikus yang gagal melakukannya dalam pemilihan berikutnya. Namun, para hakim (dan banyak analis) tidak mampu mengantisipasi akibat yang dihasilkan oleh kombinasi yang berbahaya antara sistem pendanaan politik secara pribadi dan suatu mekanisme pemilu yang semakin memperparah praktik tersebut. Selain pendanaan pribadi semakin mengakar, sistem daftar terbuka membuat biaya kampanye membengkak hingga kemudian menyisihkan kandidat yang tidak mampu menanggung beban pengeluaran ini.

Singkat kata, sistem daftar partai terbuka mendorong praktik jual-beli suara dan praktik klientelistik lainnya; melemahkan peran partai-partai politik sebagai aktor kunci dalam interaksi demokratis; dan mengukuhkan pendanaan politik secara pribadi sebagai prinsip sistem keuangan politik yang dibangun oleh kandidat individu yang kaya atau disokong donor. Alhasil, kecenderungan-kecenderungan ini membatasi akses publik untuk masuk ke dalam arena kontestasi politik, sehingga akhirnya hanya terbuka bagi individu yang memiliki modal cukup untuk berpartisipasi. Hal ini memberikan perspektif yang agak berbeda (dan lebih suram) daripada pujian atas kemampuan Indonesia menyelenggarakan pemilihan nasional kelima sejak otoritarianisme berakhir. ■

13 Edward Aspinall & Ward Berenschot, 2019. *Democracy for sale: elections, clientelism and the state in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca.

14 Burhanuddin Muhtadi, 2019. *Vote buying in Indonesia: the mechanics of electoral bribery*. Palgrave Macmillan, Singapore: 140

TANTANGAN #3

Ambang batas parlemen dan persyaratan pembentukan partai yang diperketat

Ketika sistem daftar partai terbuka mengarah pada kompetisi yang semakin sempit—bukannya semakin adil—perubahan di ranah lain dalam regulasi politik mengukuhkan tren itu. Perubahan yang paling menonjol adalah hambatan bagi partai baru untuk masuk ke arena politik elektoral dan ambang batas partai untuk melakukan nominasi calon presiden, yang secara bertahap diperlebar. Semakin sulit ditembus, blokade-blokade menuju kontestasi politik ini lebih jauh lagi membatasi ruang bagi warga negara yang tertarik untuk terlibat dalam proses demokrasi namun tidak memiliki modal besar.

Serupa dengan kasus sistem proporsional daftar terbuka, persyaratan pembentukan partai yang tinggi pada awalnya ditetapkan dengan maksud baik. Penyusun sistem pemilu Indonesia dan partai politik pasca-1998 sangat khawatir dengan dua isu utama yang merusak stabilitas demokrasi Indonesia pada 1950-an. Pertama, ada kemungkinan atomisasi sistem partai yang dapat membuat pemerintahan tidak bisa berjalan, sebagaimana fragmentasi politik menjatuhkan sistem demokrasi pada akhir 1950-an. Kedua, adanya risiko kemunculan partai-partai lokal yang berpotensi menggaungkan kembali pola serupa pada sistem setelah 1949, ketika politik berbasis etnis dan identitas lokal tidak saja menyebabkan fragmentasi tapi juga ikut memicu pemberontakan di berbagai daerah pada 1956 dan 1957. Dalam rangka mengurangi risiko atomisasi dan lokalisasi partai politik, anggota DPR pasca-Suharto memutuskan bahwa partai baru yang mendaftar untuk ikut serta dalam

pemilu harus memiliki kepengurusan cabang di 50% dari total provinsi di Indonesia dan 50% dari kabupaten/kota di provinsi-provinsi terkait.

Banyak ahli dalam studi perbandingan pemilu mengagumi upaya Indonesia untuk menciptakan sistem partai yang solid dengan membatasi jumlah partai. Benjamin Reilly, misalnya, memandang ambang batas tersebut krusial untuk mencapai demokrasi yang stabil di Indonesia,¹⁵ dan banyak pakar politik Indonesia, termasuk saya, setuju pada saat itu. Namun, elite politik di Indonesia di kemudian hari melanjutkan upayanya untuk menaikkan syarat pendirian dan pendaftaran partai, tanpa alasan yang jelas terkait risiko atas stabilitas demokrasi. Ketika hanya sembilan partai yang lolos ke Senayan setelah Pemilu 2009—rekor terendah dalam sejarah—parlemen malah memutuskan untuk meningkatkan syarat partisipasi partai dalam pemilu 2014, yakni memiliki kepengurusan cabang di seluruh provinsi dan di 75% dari total jumlah kabupaten/kota di Indonesia. Peraturan yang sama kembali diterapkan pada Pemilu 2019.

Dalam konteks suatu rezim yang berdasarkan pendanaan politik secara pribadi, hambatan yang disebutkan di atas meningkatkan ongkos bagi pendatang baru untuk bisa berpartisipasi dalam pertarungan politik Indonesia. Bahkan, karena isu atomisasi dan lokalisasi partai tidak lagi relevan, masuk akal untuk berasumsi bahwa peraturan-peraturan pembatasan itu justru dibuat dengan sengaja guna memagari persaingan politik dari pendatang baru. Hanya

15 Benjamin Reilly, 2003. 'Political parties and political engineering in the Asia Pacific region'. *Asia Pacific Issues* 71. Dapat diakses di: <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/api071.pdf?file=1&type=node&id=31967>

elite-elite dalam lingkaran oligarki dengan sumber daya besarlah yang mampu mendanai biaya operasional partai di seluruh wilayah di kepulauan Indonesia. Oleh karena itu, menjelang Pemilu 2019 hanya ada empat partai baru yang muncul—dan semua didukung secara finansial oleh para taipan, termasuk putra Soeharto, Tommy. Tetapi, bahkan dengan sokongan finansial ini, tidak serta-merta para pendatang baru menjadi kompetitif—tidak ada satu pun dari partai baru yang berhasil mendapat kursi di DPR. Hal ini menambah bukti bahwa ambang batas masuk ke parlemen telah bertransformasi dari instrumen rekayasa pemilu yang awalnya positif menjadi mekanisme pertahanan partai-partai besar untuk melumpuhkan para pendatang baru.

Pada saat yang sama, ambang batas parlemen meningkat secara bertahap dari 0% pada 1999 menjadi 4% pada 2019. Bersama dengan persyaratan pembentukan partai yang dibahas di atas, ambang legislatif ini membuat partai-partai kecil dan non-oligarki menghilang setelah 2009. Sebelumnya, partai-partai berbasis buruh dan partai-partai Islam dengan komunitas pendukung terbatas hadir dan, meskipun tidak terlalu sukses, bisa mendapatkan kursi di sejumlah parlemen lokal. Setelah Pemilu 2009, mereka menghilang dan meninggalkan partai-partai yang lebih besar untuk bersaing antara

sesama mereka di bilik suara.

Salah satu masalah yang diciptakan oleh tata kelola sistem partai yang berlebihan ini adalah semakin berkurangnya wacana dan gagasan keterwakilan. Hal ini tidak hanya berdampak kepada basis pemilih kubu liberal atau kubu kiri yang sejak lama kurang terwakili dalam sistem kepartaian Indonesia; hal yang sama berlaku untuk pemilih Muslim ultrakonservatif. Sampai akhir-akhir ini, menjadi kebiasaan umum di kalangan Indonesianis dan ilmuwan politik komparatif untuk mengukur pengaruh politik Islamis terhadap arah negara dengan menganalisis hasil perolehan suara partai-partai Islam konservatif dalam setiap pemilu—yang biasanya kurang dari 10%. Maka, ketika satu juta lebih massa Islamis memenuhi jalan-jalan di Jakarta untuk memprotes mantan Gubernur DKI Basuki Tjahja Purnama pada Desember 2016, menjadi terang-benderanglah persoalan kurangnya keterwakilan pemilih Muslim konservatif, yang berjumlah besar, dalam sistem kepartaian di Indonesia. Banyak peserta dalam aksi tersebut tidak memilih atau tidak berafiliasi dengan partai politik mana pun, dan mereka memilih mobilisasi politik di luar jalur parlemen karena banyak partai Islam yang ada telah melunak di bawah tekanan regulasi sistem partai politik—suatu sistem yang memang bertujuan untuk memoderasi fanatisme atau ekstremisme



Photos: Para pakar dari masyarakat sipil membagi pandangannya soal problematika sistem pemilu. Atas kiri: Isach Karmiadiji (IFES Indonesia); atas kanan: Titi Anggraini (Perludem); bawah: Adhy Aman, (International IDEA).

Foto: Rahmat Santoso, CSIS



dalam politik Indonesia.

Survei telah menunjukkan bahwa sekitar 13% dari total pemilih Muslim berpotensi memilih kelompok ultrakonservatif, Front Pembela Islam (FPI), seandainya organisasi ini maju dalam pemilu sebagai partai.¹⁶ Jika terjadi, hal ini akan menjadikan FPI sebagai partai berukuran sedang—di samping partai-partai Islam konservatif yang telah berjalan selama ini. Dengan kata lain, sistem kepartaian Indonesia hari ini tidak bisa digunakan sebagai indikator yang baik untuk melihat ke arah mana negara ini bergerak, baik dari segi politik ataupun ideologi. Sebaliknya, upaya meredam segala bentuk ekstremisme dalam politik Indonesia telah menyembunyikan munculnya kelompok-kelompok non-konformis di pinggiran (dan di luar) sistem politik formal.

Menciutnya persaingan dalam pemilihan legislatif tercermin pula dalam pemilihan di tingkat eksekutif. Dalam pilpres pertama pada tahun 2004, partai yang ingin mengajukan calon harus mengamankan, paling tidak, 3% dari total jumlah kursi di DPR (atau 5% dari total suara nasional). Persyaratan ini terus naik menjadi 20% dari total jumlah kursi parlemen atau 25% dari total suara pileg pada pemilu 2009, dan tidak berubah pada 2014 dan 2019. Ketentuan ambang batas partai tersebut tetap dipertahankan pada 2019, walaupun tidak masuk akal lagi sebab pemilihan legislatif dan pemilihan presiden diadakan secara serentak. Sebelumnya, pileg selalu diselenggarakan lebih awal daripada pilpres dan hasil perolehan pileg menentukan partai atau koalisi partai mana yang bisa mengajukan calon presiden. Dengan pemilihan serentak, logika yang dipakai untuk peraturan ambang nominasi berdasarkan hasil pileg jelas tidak kuat lagi pada 2019. Meski demikian, elit-elit politik berpegang teguh pada peraturan itu, dan menggunakan hasil perolehan suara pada pileg 2014 sebagai basis perhitungannya.

Peningkatan ambang batas pencalonan presiden secara langsung menyebabkan penurunan jumlah kandidat secara berangsur-angsur. Pada 2004, ada lima kandidat, tiga pada 2009, dan hanya dua pada 2014. Pada 2019, dua kandidat yang sama mencalonkan diri lagi. Berkurangnya pilihan politik di bilik suara ini tidak hanya

menandakan berkurangnya kompetisi; tetapi juga menyebabkan polarisasi ideologis yang semakin tajam. Pemilu 2014 dan 2019 memperlihatkan perpecahan serius antara kelompok beragama yang pluralis dan etnis Jawa yang mendukung Presiden Joko Widodo (Jokowi) di satu sisi, dan pemilih Muslim modernis di luar Jawa yang mendukung lawannya, Prabowo Subianto, di sisi lain. Artinya, polarisasi ini tidak hanya dihasilkan oleh tren sosio-demografis saja, tetapi juga oleh sistem pemilihan yang mempersempit pilihan kandidat presiden menjadi dua.

Harus dicatat bahwa ambang batas pencalonan juga dinaikkan secara bertahap untuk posisi gubernur, bupati, dan walikota. Pada 2005, ketika pemilihan kepala daerah dimulai, tiap kandidat diharuskan mendapat dukungan dari partai (atau gabungan partai) yang memegang, paling tidak, 15% dari total kursi di parlemen, atau memperoleh 20% dari total suara pada pileg sebelumnya. Pada tahun 2014, ketentuan tersebut naik menjadi 20% dari total kursi, atau 25% dari total suara. Pada saat yang sama, para kandidat non-partai atau kandidat independen, yang diizinkan sejak 2008, harus mengumpulkan tanda tangan warga dalam jumlah besar sebagai bukti dukungan untuk lolos proses verifikasi sebagai calon. Sekali lagi, dalam sistem pendanaan politik yang didasarkan pada kemampuan keuangan pribadi, hal ini secara telak mengucilkan kandidat yang tidak punya sumber daya untuk “mengikat” partai atau mengumpulkan tanda tangan yang diperlukan untuk memenuhi syarat pencalonan. Tren ini jelas terlihat dari meningkatnya jumlah pemilihan lokal yang diikuti oleh hanya satu calon. Sebelum 2015, tidak ada pilkada dengan calon tunggal. Pada 2015, tiga pilkada hanya punya satu calon (1.1% dari total pilkada); pada 2017, sembilan pilkada hanya punya satu calon (8.9%); dan pada 2018, ada 16 pilkada (9.4%) dengan kondisi serupa. Dengan kata lain, persoalan pembatasan arena kontestasi politik terlihat dengan jelas di semua tingkatan (dari tingkat nasional sampai ke tingkat lokal): peningkatan ambang batas parlemen dan persyaratan pendirian partai telah mengurangi pilihan bagi pemilih, dan membuat calon kaya-raya memiliki keunggulan yang signifikan. ■

16 Marcus Mietzner & Burhanuddin Muhtadi, 2018. ‘Explaining the 2016 Islamist mobilisation in Indonesia: religious intolerance, militant groups and the politics of accommodation’. *Asian Studies Review*, 42(3): 479–497

TANTANGAN #4

Keterwakilan perempuan dalam parlemen

Dampak negatif sistem pendanaan, sistem daftar partai terbuka, dan persyaratan ambang batas turut menghalangi upaya untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas keterwakilan perempuan di dalam parlemen. Persentase kandidat perempuan yang memenangkan kursi parlemen nasional memang meningkat dari 17,3% pada 2014 hingga 20,5% pada 2019. Akan tetapi analisis yang lebih mendalam atas profil mereka mengungkapkan masalah-masalah serius yang banyak di antaranya merupakan akibat dari cacat struktural sistem politik elektoral Indonesia yang telah dibahas di atas.

Para aktivis hak-hak politik perempuan di Indonesia sudah sejak lama mengadvokasikan sistem perwakilan proporsional dengan mekanisme daftar partai tertutup, yang dilengkapi dengan persyaratan ketat untuk menempatkan kandidat perempuan di urutan teratas dalam daftar nominasi. Namun, tidak ada satu pun pemilu pasca-Suharto yang mengimplementasikan sistem itu. Pada 1999, ketika sistem daftar partai tertutup diterapkan, tidak ada kuota untuk perempuan dalam daftar nominasi partai. Akibatnya, jumlah kandidat perempuan rendah, dan hanya 8,8% dari anggota DPR angkatan pertama pasca-rezim otoriter adalah perempuan. Pada 2004, sistem proporsional setengah terbuka diperkenalkan (di mana daftar nominasi memutuskan lolos atau tidaknya seorang kandidat bila ia tidak memenuhi kuota perolehan suara individual), dan ditetapkan bahwa 30% kandidat harus perempuan—namun, dalam sistem tersebut tidak ada instruksi spesifik untuk menempatkan perempuan di urutan atas dalam daftar nominasi. Alhasil, sebagian besar kandidat perempuan ditempatkan di urutan bawah, dan perwakilan perempuan pun hanya meningkat menjadi 11,8%.

Sistem pemilu yang cukup mendekati aspirasi

para aktivis perempuan baru dipersiapkan untuk pemilu 2009. Sistem proporsional setengah terbuka dipertahankan, tetapi satu dari setiap tiga kandidat dalam daftar haruslah perempuan. Melalui zipper system semacam itu, urutan kandidat perempuan bisa dikunci dan paling tidak berada di peringkat ketiga. Akan tetapi, seperti yang telah dibahas di atas, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan sistem proporsional setengah terbuka dan justru menerapkan sistem proporsional yang sepenuhnya terbuka. Keputusan MK tersebut praktis membuat daftar nominasi menjadi tidak mengikat. Walaupun demikian, persentase keterwakilan perempuan di parlemen naik menjadi 18,3%. Lima tahun kemudian, dengan sistem yang sama, persentase anggota parlemen perempuan turun menjadi 17,3%.

Pada 2019, sistem ini tidak mengalami perubahan signifikan—kecuali adanya janji Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk lebih sungguh-sungguh dalam menegakkan aturan soal kuota kandidat perempuan. Memang, jumlah kandidat perempuan yang dicalonkan oleh partai melampaui jumlah yang tercapai pada pemilihan 2014 atau pemilihan-pemilihan terdahulu. Hal ini menyebabkan peningkatan keterwakilan perempuan di dalam parlemen seperti yang saya kutip di atas. Fakta bahwa 20,5% caleg perempuan berhasil lolos ke DPR bahkan merupakan rekor tertinggi dalam sejarah pemilu Indonesia, termasuk selama masa Orde Baru dan 1950-an.

Namun, fokus yang terbatas pada persentase perempuan di parlemen saja menyembunyikan pola-pola politik patronase yang telah mewarnai keterwakilan perempuan dalam politik. Terlebih, peningkatan jumlah anggota legislatif perempuan pada 2019 diakibatkan oleh naiknya jumlah caleg wanita terpilih yang mempunyai hubungan kekerabatan dengan para lelaki di dalam lingkaran kekuasaan. Dengan kata lain, istri,

anak perempuan, keponakan perempuan, dan kerabat lain dari politikus laki-laki berpengaruh merupakan proporsi yang sangat signifikan dalam jajaran caleg perempuan yang sukses dalam kampanye mereka. Secara keseluruhan, persentase kelompok itu naik dari sekitar 36% pada 2014 menjadi lebih dari 41% pada 2019.¹⁷ Ada dua partai yang secara khusus berfokus pada perekrutan kerabat perempuan dari para laki-laki pejabat negara sebagai strategi untuk mendulang suara dalam pileg 2019: Nasdem (Nasional Demokrat) dan PKS (Partai Keadilan Sejahtera).

Kerabat perempuan dari para pejabat berpengaruh tentu saja menjadi pilihan menarik bagi partai karena mereka tak akan kesulitan untuk beroperasi dalam rezim pemilu yang diuraikan di atas. Mereka jelas memiliki modal finansial besar, yang membuat mereka tak kerepotan mendanai kampanye mereka sendiri; nama mereka relatif dikenal di mata masyarakat sehingga bisa menonjol dan membedakan diri dibanding pesaingnya dalam sistem daftar partai terbuka; partisipasi mereka memudahkan partai untuk memenuhi kuota kandidat perempuan; dan mereka menjanjikan imbalan berupa akses ke sumber daya negara dan lembaga pemerintah—faktor vital dalam budaya pemilu yang masih berpusat pada negara. Oleh karena itu, walaupun para anggota legislatif perempuan dari arena pejabat negara ini berkontribusi pada peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen, mereka juga berperan dalam memperkuat status quo yang memungkinkan mereka bisa berkuasa.

Dalam status quo ini, politikus laki-laki berhasil mempertahankan dominasi politik mereka. Dominasi tersebut sebagian dicapai dan dilembagakan dengan menaruh kandidat perempuan di urutan bawah dalam daftar nominasi. Walaupun kandidat di urutan bawah masih berpeluang menang dengan mendapatkan lebih banyak suara individual dibanding pesaingnya yang berada di urutan atas, pada kenyataannya hal ini jarang terjadi. Pada 2014,

peluang untuk terpilih semakin kecil seiring dengan turunnya urutan seorang kandidat dalam daftar nominasi: 62,14% dari total kandidat dengan nomor urut pertama berhasil lolos.¹⁸ Peluang itu menyusut ke angka 16,96% untuk kandidat dengan nomor urut dua; 4,46% untuk kandidat dengan nomor urut tiga, 4,64% untuk kandidat dengan nomor urut empat, 3,75% untuk kandidat dengan nomor urut lima, dan 6,96% untuk kandidat dengan nomor urut enam. Pada 2019, tingkat keberhasilan kandidat tak berbeda dengan lima tahun lalu.¹⁹ Pada saat yang sama, hanya 19% kandidat dengan nomor urut pertama adalah perempuan pada pileg 2019. Ini berarti bahwa peluang perempuan untuk menang terus berada di tangan pengurus partai yang didominasi laki-laki dan para sponsor yang mendanai pengurus tersebut.

Bagaimanapun juga, di dalam gelap masih ada titik terang. Sebuah riset tentang kandidat perempuan pada pileg 2019 yang dikoordinir oleh Sally White dan Edward Aspinall, bekerja sama dengan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, menemukan bahwa banyak kandidat perempuan yang tidak memiliki modal politik kekerabatan dengan elite politik laki-laki juga berhasil lolos.²⁰ Seperti diindikasikan oleh statistik yang diuraikan di atas, hampir 60% dari total anggota legislatif terpilih tidak memiliki hubungan keluarga dengan “orang berpengaruh” dalam politik. Namun, program penelitian itu juga menggarisbawahi keterlibatan sejumlah kandidat perempuan dalam praktik-praktik klientelistik, seperti memberi “sumbangan” kepada organisasi akar rumput tertentu, menggunakan patronase yang terkait dengan lembaga negara, atau sekadar memberi uang untuk membeli suara. Dengan demikian, bahkan kandidat perempuan yang berada di luar lingkaran keluarga politikus ternyata menyadari bahwa mereka harus bermain sesuai aturan main sistem klientelistik yang ada kalau ingin menang.

17 ‘Puskapol UI: caleg perempuan terpilih DPR didominasi aktivis parpol’. *Kompas.com*, 27 Mei 2019. Dapat diakses di: <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/27/16391061/puskapol-ui-caleg-perempuan-terpilih-dpr-didominasi-aktivis-parpol>

18 ‘Perempuan di DCT pemilihan anggota DPR dan DPD RI 2019, pukulan bagi gerakan perempuan’. Situs web Perludem, 28 September 2018. Dapat diakses di: www.perludem.org/2018/09/28/perempuan-di-dct-pemilihan-anggotadpr-dan-dpd-ri-2019-pukulan-bagi-gerakan-perempuan/

19 ‘Pemilu 2019: lebih 40% caleg perempuan yang lolos ke Senayan terkait “dinasti politik”’. BBC News Indonesia, 29 Mei 2019. Dapat diakses di: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48429453>

20 Hasil penelitian ini akan segera tersedia dalam makalah yang akan diterbitkan di New Mandala

TANTANGAN #5

Mengekspresikan penolakan

Terakhir, sistem pemilu Indonesia pun tidak mampu memfasilitasi ekspresi ketidakpuasan warga terhadap sistem politik secara keseluruhan. Kelemahan ini terlihat jelas dalam Pemilu 2019 ketika banyak aktivis hak asasi manusia (HAM) dan pemilih progresif lainnya memandang kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang ada tidak layak untuk dipilih. Sebagai konsekuensi, mereka mempertimbangkan untuk abstain (golput) atau merusak surat suara di hari pemilihan.

Namun, upaya aktifis golput ini dihambat oleh dua hal: pertama, sudah menjadi tradisi para pejabat publik Indonesia untuk memandang partisipasi pemilih yang tinggi sebagai tugas mereka. Kepala desa, bupati, atau gubernur sering kali dinilai dari kemampuan mereka dalam memobilisasi pemilih. Partisipasi pemilih yang rendah, dalam sudut pandang ini, menandakan lemahnya kontrol pejabat atas wilayahnya. Pada 2019, kampanye pemerintah untuk mendongkrak tingkat partisipasi pemilih lebih intensif lagi karena jumlah pemilih yang rendah dipandang secara luas sebagai ancaman terhadap Presiden Jokowi sebagai petahana. Banyak pendukung Jokowi dalam Pemilu 2014 berpikir untuk abstain karena dia dianggap tidak lebih baik daripada pesaingnya, seorang populis garis keras, Prabowo Subianto. Oleh karena itu, polisi dan berbagai instansi pemerintah dan militer memulai suatu kampanye sistematis untuk “mendorong” pemilih menggunakan hak pilih mereka. Pada puncak kampanye ini, Menkopolkam Wiranto mengancam bahwa siapa pun yang menyerukan abstain bisa dituntut dengan undang-undang terorisme.²¹ Karena merasa terintimidasi, banyak pemilih yang semula berencana untuk abstain berubah pikiran sehingga jumlah pemilih meningkat menjadi sekitar 80%.

Hambatan kedua untuk abstain atau merusak suara sebagai ungkapan perbedaan pendapat adalah tidak tersedianya mekanisme

yang efektif untuk menghitung kedua manifestasi golput tersebut. Karena mencoblos tidak wajib di Indonesia, maka abstain yang bermotif politis tidak akan dibedakan dengan alasan golput lain, seperti kesibukan, kemalasan atau pertimbangan praktis lainnya. Selain itu, persentase suara yang terbuang dengan tidak sengaja dalam pemilihan umum di Indonesia lazimnya lumayan tinggi, mengingat peraturan tentang cara mengisi atau mencoblos surat suara yang sering berubah dan kompleks. Ini berarti bahwa statistik suara yang dibuang dengan sengaja selalu akan dicampur dengan statistik suara yang dibuang dengan tidak sengaja. Akibatnya, membuang suara dengan tidak sengaja dengan atau golput untuk mengekspresikan kekecewaan terhadap sistem politik menjadi alat yang tidak efektif.

Tak hanya pilihan politis kian menyempit untuk pemilih, tidak ada cara yang terlembaga untuk menyuarakan keberatan terhadap status quo ini. Sementara itu, beberapa pemilih—terutama di dalam lingkaran komunitas Muslim konservatif—kemudian menumpahkan amarahnya ke jalanan karena merasa terpinggirkan. Namun, bentuk oposisi dan mobilisasi ekstra-parlementer ini bukanlah bentuk interaksi politik yang sehat; melainkan sebuah indikasi bahwa sistem yang ada tidak lagi menyediakan jalur yang bisa dipakai semua orang untuk mengekspresikan pandangan politik melalui proses yang demokratis.

Sama halnya dengan jumlah suara untuk partai-partai Islam di pemilu yang sudah tidak bisa lagi menjadi ukuran tepat untuk mengukur beredarnya sikap Islamis di kalangan Muslim Indonesia, partisipasi pemilih dalam pemilu saja bukanlah tolok ukur yang cocok untuk menilai kuatnya dukungan publik terhadap sistem demokrasi. Untuk ini, arena sistem pemilihan yang ada sudah menjadi terlalu sempit, terlalu banyak didominasi oleh kandidat kaya, dan terlalu terperosok jauh ke dalam praktik klientelistik. ■

²¹ ‘Wiranto: mengajak golput itu namanya mengacau, bisa dijerat UU’. DetikNews, 27 Maret 2019. Dapat diakses di: <https://news.detik.com/berita/d-4485389/wiranto-mengajak-golput-itu-namanya-mengacau-bisa-dijerat-uu>

KESIMPULAN

Beberapa gagasan untuk reformasi

Above: Spanduk caleg di Jakarta, Maret 2019.
Foto: Liam Gammon

Membuat suatu peta permasalahan yang tertanam di dalam sistem elektoral yang ada tentu jauh lebih mudah ketimbang mencari solusi-solusi manjur untuk memperbaikinya. Di dalam konferensi kami, ada banyak gagasan yang dikemukakan dan tentu saja ada perbedaan-perbedaan pendapat yang besar di kalangan para peserta. Meski demikian, ada sejumlah pokok pikiran yang dapat disusun, dan yang susah dihindari saat membahas opsi-opsi revisi atas status quo sistem pemilu.

Pertama-tama, penting diingat bahwa tekanan terhadap reformasi pemilu secara menyeluruh di Indonesia saat ini rendah—walaupun cacat struktural yang ada sungguh gawat. Allen Hicken telah menekankan (dalam buku suntingan Paul Hutchcroft tentang reformasi pemilu di Filipina)²² bahwa perubahan terhadap sistem pemilu biasanya terjadi bila a) keseluruhan sistem politik sedang dalam proses disintegrasi, b) suatu krisis politik berujung pada reformasi kerangka rezim, atau c) aktor-aktor memutuskan bahwa mereka berkepentingan akan sebuah pendekatan baru. Tidak ada satu pun dari kondisi-kondisi itu

yang tersedia di Indonesia pada titik ini. Kesan umum akan suksesnya Pemilu 2019 bahkan menghambat diskusi tentang reformasi sistem pemilu; secara keseluruhan, pemerintahan stabil; dan tidak ada indikasi bahwa para aktor politik melihat adanya kebutuhan akan perubahan besar. Maka, diskusi apa pun tentang gagasan-gagasan reformasi perlu disajikan dengan peringatan bahwa hanya ada kemungkinan kecil akan berlangsungnya reformasi berskala luas di Indonesia, dan bahwa suatu revisi atas undang-undang pemilu sebelum putaran pemilu selanjutnya pada 2024—seandainya terjadi—akan terbatas dalam jangkauannya.

Namun, kalau para pembuat kebijakan di Indindonesia benar-benar ingin bahwa sistem pemilu Indonesia menjadi lebih demokratis, inklusif, dan efektif, beberapa perubahan harus dimulai. Pada hakekatnya, reformasi dalam bentuk apa pun harus diawali dengan perubahan-perubahan fundamental atas sistem keuangan politik. Tanpa perubahan semacam itu, revisi di bidang elektoral lain sudah pasti tidak akan produktif. Walaupun perinciannya memang

22 Allen Hicken, 2019. 'Why (and how) electoral systems shape development outcomes' dalam Paul Hutchcroft (Red.) *Strong patronage, weak parties: the case for electoral reform in the Philippines*. Anvil Publishing, Manila.

rumit, sudah jelas bahwa reformasi keuangan politik harus menyertakan dua komponen utama: pertama, peningkatan signifikan dalam pendanaan negara untuk partai dan kandidat; dan kedua, rezim pengawasan yang lebih ketat atas donasi dan pengeluaran. Bahkan, KPK (yang biasanya tidak berempati terhadap kelas elit politik) akhirnya berkesimpulan bahwa subsidi negara yang lebih besar terhadap partai harus menjadi bagian dari keseluruhan agenda reformasi pemilu dan antikorupsi. Pendanaan publik yang lebih besar seperti ini jelas harus diikutsertakan oleh transparansi dan akuntabilitas lebih besar pula—dan ini menjadi alasannya mengapa banyak partai masih menolak langkah tersebut.

Selain itu, sudah jelas pula bahwa sistem proporsional dengan daftar terbuka perlu direformasi. Sistem ini telah meningkatkan praktek jual-beli suara, melemahkan partai, dan mempersulit perempuan untuk bisa terpilih. Pada saat bersamaan, kembali ke sistem proporsional daftar yang sepenuhnya tertutup seperti 1999 akan bermasalah—waktu itu para pemimpin partai menyerahkan posisi peringkat

tinggi dalam daftar nominasi kepada kroni dan/atau penawar paling tinggi. Oleh karena itu, sistem baru harus menghindari kekurangan yang dikaitkan baik dengan sistem proporsional daftar terbuka maupun tertutup. Segera setelah jatuhnya Suharto pada 1998, tim pemerintah yang ditugaskan untuk menyusun sistem pemilu baru mengusulkan untuk mengadopsi sistem Jerman—di mana separuh kursi diperebutkan berdasarkan sistem distrik dan separuhnya lagi berdasarkan sistem proporsional dengan daftar tertutup. Usulan ini ditolak oleh parlemen, tetapi salah seorang anggota tim, Andi Mallarangeng, di dalam konferensi kami berkata bahwa Indonesia sebaiknya kembali mempertimbangkan konsep ini.

Opsi lain adalah memberlakukan peraturan-peraturan yang bisa melindungi sistem proporsional daftar tertutup dari dominasi elite partai. Hal ini bisa terwujud dalam bentuk pemilu pendahuluan (primary) atau konvensi khusus untuk menentukan posisi dalam daftar partai, yang juga harus disertai dengan peraturan lebih ketat tentang penempatan perempuan. Harus ada persyaratan bagi partai untuk tidak

Below: Peneliti membagi pandangannya soal problematika sistem pemilu di Indonesia. Atas kiri: Dr Burhanuddin Muhtadi (Indikator Politik Indonesia/UIN Jakarta), atas kanan: Dr Sally White (ANU), bawah kanan: Dr Ward Berenschot (KITLV), bawah kiri: Dr Philips Vermonte (CSIS). Foto: Rahmat Santoso, CSIS



hanya menempatkan seorang perempuan di antara tiga teratas, tetapi di tingkat pertama atau kedua. Hanya segelintir partai memperoleh tiga kursi di sebuah daerah pemilihan—kebanyakan memperoleh maksimal satu atau dua. Maka, hanya calon peringkat pertama atau kedua yang punya peluang realistis memasuki parlemen. Jika reformasi regulasi seperti ini dipadukan dengan pendanaan negara yang lebih besar untuk partai politik, insentif untuk mencalonkan kerabat perempuan dari pemegang kekuasaan laki-laki bermodal besar juga akan berkurang.

Lebih jauh lagi, persoalan mengecilnya ruang partisipasi politik harus ditangani dengan mereformasi persyaratan pembentukan partai, ambang batas legislatif dan peratutran calon presiden yang ada. Persyaratan bagi partai untuk punya cabang di semua provinsi adalah hal yang berlebihan dan tampaknya tidak memenuhi fungsi apa pun kecuali melindungi kepentingan-kepentingan partai yang sudah kokoh posisinya. Menurunkan persyaratan ini dapat dilakukan dengan mudah tanpa menciptakan bahaya perpecahan dan naiknya sentimen lokal. Mengenai ambang batas parlementer, sebaiknya ada perdebatan baru tentang tingkat dan mekanismenya yang terbaik. Jika sistem proporsional daftar terbuka dibiarkan terus berlanjut, misalnya, akan masuk akal untuk menghapuskan ambang batas bagi kandidat partai yang menang dengan perolehan suara individu tinggi di daerah pemilihannya tetapi tidak mampu mengklaim kursi karena hasil nasional partainya. Pada 2019, dua kandidat perempuan Partai Solidaritas Indonesia (PSI), sebuah partai baru, memenangkan suara di Jakarta dalam jumlah besar, tetapi tidak bisa memasuki parlemen karena PSI tidak mencapai ambang 4%. Di sisi lain, jika ada proses perubahan menuju sistem proporsional dengan daftar tertutup, keseluruhan ambang batasnya harus diturunkan karena bahkan partai dengan suara nasional lebih daripada 6 juta dapat gugur kalau tidak mencapai 4%.

Penting pula bahwa ambang batas untuk nominasi calon presiden harus diturunkan secara signifikan. Pada dasarnya, partai-partai harus tetap menjadi pintu akses utama bagi nominasi agar mereka tidak jadi lebih lemah lagi. Namun, ambang yang lebih rendah akan menghasilkan kelompok kandidat yang lebih besar dan beragam. Pada saat bersamaan,

kandidat non-partai harus dimungkinkan dan mereka tidak boleh dihalangi dengan persyaratan jumlah tanda tangan dukungan yang nyaris mustahil tercapai—sebagaimana yang berlaku saat ini untuk nominasi independen di dalam pemilihan kepala daerah. Ketakutan elite Indonesia terhadap fragmentasi politik akibat terlalu banyak kandidat tampaknya keterlaluan, khususnya karena Indonesia punya sistem pemilihan ulang untuk dua calon dengan suara terbanyak. Dalam Pemilu 2017 di Chile, misalnya, ada delapan kandidat dalam putaran pertama, tanpa efek negatif terhadap kesehatan demokratis republik tersebut. Sebaliknya, dalam kampanye itu banyak gagasan berkompetisi secara adil, yang memberikan mandat lebih kredibel kepada presiden yang terpilih.

Akhirnya, akan berguna untuk menciptakan mekanisme bagi pemilih yang tidak puas terhadap semua kandidat (dan sistem politik itu sendiri) untuk mengekspresikan sikapnya. Di India dan Kolombia, misalnya, ada pilihan “Tidak Satu Pun dari Calon di Atas” tertera pada surat suara. Adhi Aman dari International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) bicara di dalam konferensi kami bahwa hal itu terbukti tidak mengganggu proses politik—tetapi justru memberikan suara bagi pemilih yang ingin menyatakan keyakinannya bahwa rezim pemilu yang ada tidak menyajikan pilihan layak bagi warganya.

Gagasan-gagasan yang disajikan di atas tidak merupakan suatu konsep final yang menurut kami harus dilaksanakan. Lebih tepatnya, ide-ide kami ditawarkan justru sebagai langkah awal perdebatan, bukan akhir. Pesan utama makalah ini, dan konferensi yang mengawalinya, adalah, terlepas dari pujian luas terhadap pemilu demokratis Indonesia yang kelima sejak 1999, keadaan tidak sepenuhnya baik-baik saja. Makalah ini hendak memperingatkan bahwa praktek terlalu banyak memuji diri sendiri dapat membuat kami buta terhadap masalah-masalah mendasar dalam sistem pemilu yang telah merugikan demokrasi Indonesia. Bagaimana masalah-masalah ini diperbaiki harus menjadi topik diskusi yang inklusif dan demokratis dalam masyarakat Indonesia secara luas, bukan hanya di kalangan aktor-aktor elite yang berkepentingan membela status quo. ■



Australian
National
University

DEPARTMENT OF POLITICAL
& SOCIAL CHANGE

DISCLAIMER

The views expressed in this paper and all other New Mandala publications are the authors' own and are not meant to represent those of the Australian National University.

SANGGAHAN

Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini dan semua publikasi New Mandala lainnya adalah milik penulis dan tidak dimaksudkan untuk mewakili pandangan Australian National University.