

IMD

Buku Pegangan Pengembangan Institusional

S U A T U    K E R A N G K A

K E R J A

P E N G E M B A N G A N

P A R T A I    P O L I T I K

Y A N G    D E M O K R A T I S

**Diterbitkan dan diedarkan oleh  
The Netherlands Institute for Multiparty Democracy  
Den Haag, 2006**

**Buku Pegangan ini diterbitkan oleh  
Netherlands Institute for Multiparty  
Democracy (IMD).**

Terbitan IMD tidak mencerminkan kepentingan nasional atau politik tertentu. Pandangan dalam terbitan ini tidak selalu mewakili pandangan para anggota Dewan Penyelia atau Dewan Pimpinan IMD. IMD mendorong penyebaran hasil kerjanya dan dengan segera akan menanggapi permohonan untuk melakukan pencetakan ulang atau penerjemahan, asalkan dalam edisi terjemahan dan cetak ulang itu secara khusus dan jelas sumber tulisan dan ucapan terima kasih kepada IMD disebutkan. ([www.nimd.org](http://www.nimd.org)).

IMD mengucapkan terima kasih kepada Dr. Fernando Garcia (Bolivia), Prof. Dr. Yaw Saffu (Ghana) dan Dr. Daniel Zovatto (International IDEA) atas sumbangsih mereka dalam buku ini.

# I M D

Buku Pegangan Pengembangan Institusional

S U A T U      K E R A N G K A

K E R J A

P E N G E M B A N G A N

P A R T A I      P O L I T I K

Y A N G      D E M O K R A T I S

# Pendahuluan

Semua demokrasi memerlukan partai politik yang kuat dan mapan guna menyalurkan berbagai tuntutan warganya, memerintah demi kemaslahatan umum, serta memenuhi kebutuhan pokok masyarakat. Meskipun begitu, sejumlah jajak pendapat menunjukkan bahwa saat ini partai-partai politik tidak menjalankan fungsi mereka dengan baik, dan ketidakpuasan masyarakat atas kinerja partai-partai politik meningkat. Buku Pegangan ini ingin memberikan sumbangsih demi penguatan dan pengembangan semua partai politik di negara-negara yang menghendaki perbaikan kualitas demokrasi. Untuk meraih kembali kepercayaan rakyat, suatu partai politik harus sanggup secara serius dan sistematis menangani isu-isu yang disoroti di sini.

Buku Pegangan ini merupakan ringkasan hasil tukar pikiran pertama di antara IMD dan mitra-mitra dari Asia, Afrika, Amerika Latin dan Eropa Tengah dalam lokakarya yang diselenggarakan pada 2003. Lokakarya internasional tersebut diselenggarakan untuk menyelidiki kriteria publik dan para pekerja utama guna memperbaiki kinerja partai politik, dan dari situ dihasilkan pedoman sementara yang dapat diterapkan ke dalam praktik sehari-hari. Pemilihan isu dan indikator sudah barang tentu dilandasi oleh keinginan untuk menyusun Buku Pegangan yang secara umum dapat diterapkan, tetapi idenya adalah untuk menyajikan kepada publik dan para pekerja partai tentang tahap awal prinsip-prinsip dasar pengelolaan suatu partai dalam sistem politik demokratis. Refleksi dan pengalaman lebih lanjut di tahun-tahun mendatang dapat menambah tahap-tahap berikutnya. Dengan kata lain, Buku Pegangan ini akan mengalami penyempurnaan terus-menerus, bukanlah suatu paket siap pakai atau buku resep. Semua indikator dan instrumen yang ada dalam Buku Pegangan ini harus dipahami sesuai dengan pengalaman dan keadaan setiap partai politik. Sesuai dengan sejarah dan kekhasan kawasan masing-masing,

partai politik bisa menambahkan isi yang khas dalam buku ini.

Tata-kelola demokratis (*democratic governance*) dapat diperkaya, dibuat lebih bertanggungjawab dan absah dengan cara mendekati substansi politik dan perilaku partai politik seperti disarankan dalam Buku Pegangan ini. Adalah jelas bahwa untuk menjamin tata-kelola demokratis bukan merupakan masalah teknis dengan sekadar menjawab ya atau tidak pada masing-masing kotak kriteria. Tata-kelola dan praktik politik yang baik dalam partai tergantung pada kesadaran bahwa pembangunan politik dan reformasi bertumpu pada tindakan dan refleksi yang terpadu dan tepat waktu, serta bukan sekadar mengatasi permasalahan.

Perlu diingat dengan baik bahwa mempraktikkan demokrasi juga meliputi pelaksanaan pemilihan umum dan masa *di antara* dua pemilihan umum. Kendati bukan sebuah cetak-biru (*blueprint*) bagi pengembangan kelembagaan, Buku Pegangan ini menyarankan hal-hal yang harus dicari dan dilakukan agar partai dapat bermakna dan bertahan lebih lama, sepanjang dan melebihi proses pembangunan bangsa (*nation building*). Sesuai dengan kekhasan konteks sejarah yang membatasi suatu partai tertentu beroperasi, rekomendasi-rekomendasi dalam Buku Pegangan ini diterapkan secara seimbang dan selektif, dengan memperhatikan prioritas dan kendala yang dihadapi.

Secara menyeluruh, Buku Pegangan ini mencerminkan kecenderungan yang terjadi dalam perkembangan demokrasi di Asia, Afrika, Amerika Latin dan Eropa Tengah. Kami sepakat bahwa politik itu berperan penting, dan bahwa partai politik merupakan bagian masalah ketidakpuasan terhadap berfungsinya demokrasi, tetapi kami juga percaya bahwa partai politik merupakan bagian dari solusi untuk membuat sistem politik yang lebih cepat tanggap terhadap kebutuhan rakyat.

# Kata Pengantar

Di tengah-tengah kebutuhan yang sangat besar untuk mendorong usaha penguatan kapasitas partai politik di negeri ini, buku ini hadir dengan semangat yang sangat rendah hati. Tidak pernah dimaksudkan sebagai jawaban atas semua masalah, buku yang diterbitkan dan yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia ini merupakan prakarsa Netherlands Institute for Multiparty Democracy (IMD)—sebuah lembaga yang berpusat di Den Haag, Belanda, yang merupakan organisasi non-profit dan non-pemerintah yang didirikan bersama-sama oleh dan di atas sebuah solidaritas yang melampaui batas identitas ideologis tujuh partai politik utama di negeri itu.

Adalah sangat jelas bahwa buku ini merupakan karya yang dipersembahkan dari dan untuk partai-partai politik yang dalam kepercayaan universal abad ini dan sebelumnya merupakan institusi demokrasi yang sangat penting. Adanya kepercayaan bersama bahwa 'tidak ada demokrasi tanpa partai politik yang efektif' menyebabkan buku ini menjadi sangat relevan untuk semua bangsa yang membangun demokrasi sebagai prinsip utama dalam kehidupan bersamanya.

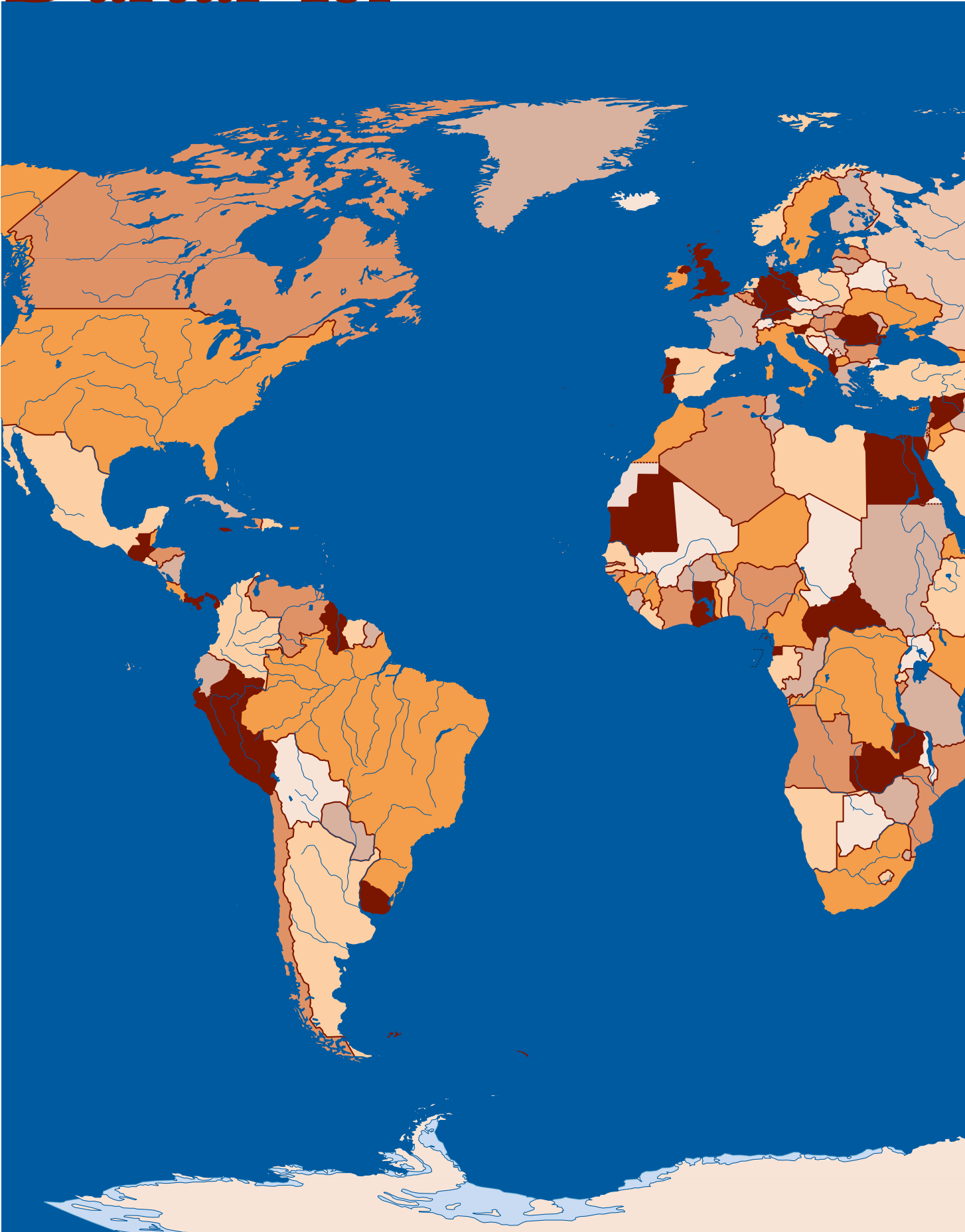
Walaupun penyusun buku ini utamanya berasal dari negeri yang membangun demokrasinya di atas landasan sistem parlementer, sama sekali tidak berarti bahwa isu-isu pokok yang dibahas menjadi kehilangan relevansinya dalam sistem presidensial. Pengalaman dalam mengembangkan demokrasi yang didasarkan kepada kepartaian jamak (multiparty system) sebagaimana ditemukan di Belanda dan banyak negara di Eropa serta belahan dunia lainnya itu justru membuat buku ini mampu menawarkan perspektif yang tidak saja relevan namun juga lebih realistis untuk Indonesia.

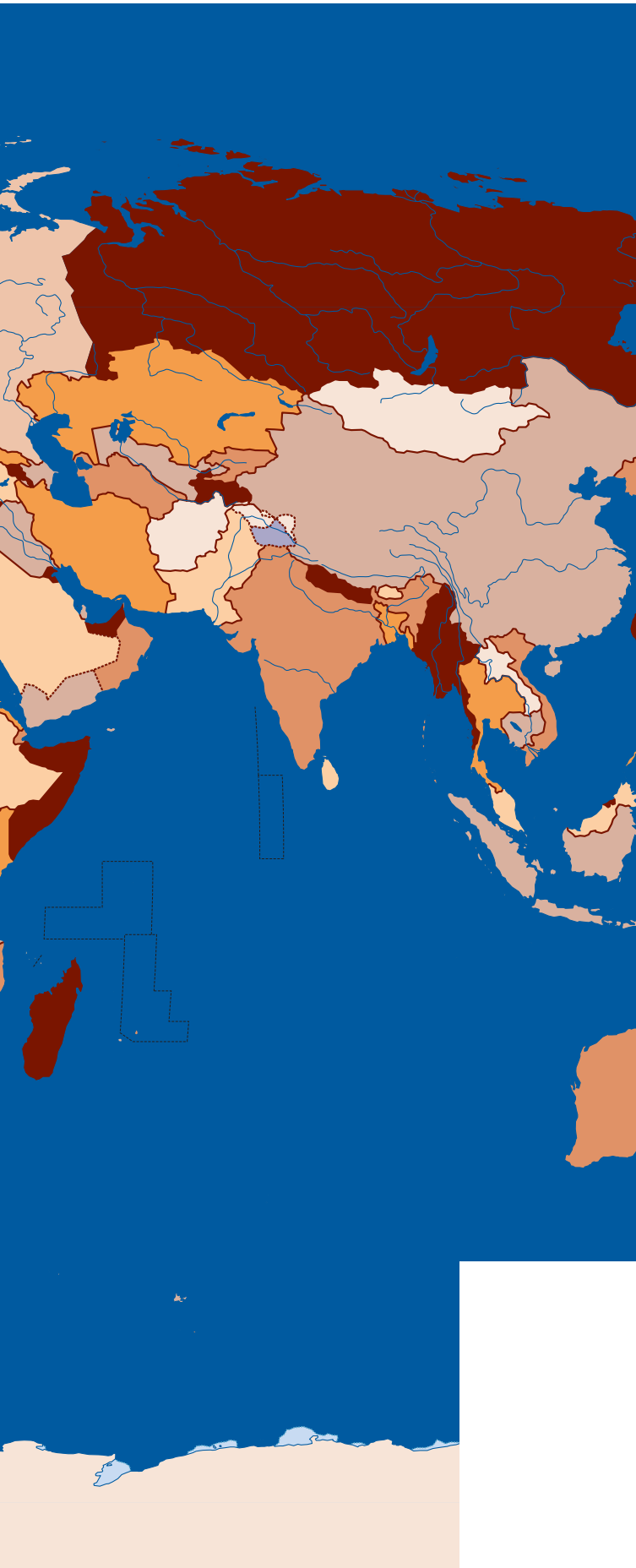
Tidak ada keraguan sedikit pun dari saya untuk menyambut kehadiran buku ini sebagai referensi yang sangat penting untuk semua kalangan yang hendak mengembangkan partai politik sebagai pilar utama dalam pembangunan demokrasi yang stabil dan berkelanjutan.

Jakarta, Januari 2006

Dr. Daniel Sparringa  
Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID)

# Daftar Isi





- 2 Pendahuluan
- 3 Kata Pengantar
- 4 Daftar Isi
- 6 Misi IMD
- 8 Sambutan Direktur Eksekutif IMD pada Lokakarya di Den Haag
- 10 Arti Penting Partai Politik dalam Demokrasi
  - Apa itu Pengembangan Kelembagaan Partai Politik?
  - Partai Politik mungkin Memiliki Kelemahan tetapi Diperlukan
  - Fungsi Utama Partai Politik
- 12 Pengembangan Kelembagaan Partai Politik
  - Bagaimana Mengetahui bahwa Partai Mengalami Pelembagaan?
  - Ketangguhan Organisasi
  - Demokrasi Internal Partai
  - Identitas Politik
  - Keutuhan Internal
  - Kapasitas Berkampanye
- 16 Upaya Membangun Hubungan Konstruktif antara Partai Politik dan Sistem Kepartaian
  - Apakah itu Sistem Kepartaian?
  - Tingkat Fragmentasi dan Polarisasi Sedang
  - Tingkat Ketidakstabilan yang Rendah
  - Suatu Kerangka Kerja Legal yang Demokratis
  - Praktik Demokratis
- 20 Kaitan Partai-Masyarakat Sipil yang Diinginkan
  - Saluran Komunikasi antara Partai dan Organisasi Masyarakat Sipil
  - Media Massa yang Profesional dan Mandiri
  - Penerapan Teknologi Informasi dan Komunikasi serta Pelembagaan Partai Politik
  - Pendidikan Warga dan Pemberdayaan
- 24 Isu, Indikator dan Instrumen untuk Pengembangan Kelembagaan Partai Politik

# Misi IMD

Partai politik adalah semangat dan jiwa demokrasi. Demokrasi diakui sebagai sistem politik yang paling berhasil karena dalam sistem politik ini hak asasi manusia di bidang politik dan sosial-ekonomi dihormati, serta konflik dapat diselesaikan secara damai. Amartya Sen, pemenang Hadiah Nobel (Ekonomi 1998), mengatakan: 'Negara seharusnya tidak menjadi sehat demi demokrasi, tetapi hendaknya menjadi sehat melalui demokrasi.' Reformasi politik diarahkan untuk memperkuat demokrasi akan berjalan seiring dengan pengurangan kemiskinan secara berkelanjutan.

Demokrasi adalah prasyarat bagi pembangunan dan pengurangan kemiskinan secara berkelanjutan. Semakin disadari bahwa *politik berperan penting*. Pembangunan ekonomi dan tata-kelola yang baik bukanlah masalah teknis semata. Berbagai lembaga politik dan cara lembaga tersebut berfungsi merupakan faktor penting bagi pengelolaan perkenomian secara sehat. Partai politik merupakan salah satu di antara berbagai pemain penting dalam sistem demokratis dan oleh karena itu partai politik berpengaruh atas pasang-surutnya proses pembangunan berkelanjutan.

Pandangan ini diungkapkan dalam Deklarasi Milenium (*Millenium Declaration*) Perserikatan

Bangsa-Bangsa (PBB) yang menetapkan Sasaran Pembangunan Internasional (*International Development Goals/IDGs*) yang harus dicapai pada 2015. Negara-negara anggota berikrar dalam dokumen ini bahwa mereka akan ‘berupaya sekuat tenaga untuk mengembangkan demokrasi dan menegakkan hukum (*rule of law*),’ dan negara-negara anggota PBB membuat komitmen untuk meningkatkan kapasitas semua negara dalam melaksanakan asas dan praktik demokrasi serta menghormati hak asasi manusia.

Dalam *Human Development Report* yang dikeluarkan oleh United Nations Development Program (UNDP) pada 2002 yang berjudul *Pendalaman Demokrasi di Dunia yang Terfragmentasi*, masalah pelaksanaan asas dan praktik demokrasi dan penghormatan hak asasi manusia dibahas lebih jauh. Laporan UNDP tersebut memuat pernyataan bahwa ‘politik berperan penting bagi pembangunan manusia karena rakyat di mana pun menghendaki kebebasan dalam menentukan nasib mereka, mengungkapkan pandangan mereka, dan ikut serta dalam pengambilan keputusan yang menentukan kehidupan mereka. Kemampuan-kemampuan ini sama pentingnya bagi pembangunan manusia—untuk memperluas pilihan-pilihan manusia—dengan kemampuan mereka membaca dan menikmati kesehatan yang baik.’

Dengan demikian, pengurangan kemiskinan bukan sekadar meningkatkan pendapatan rakyat, melainkan juga memberikan hak dan kesempatan kepada mereka untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka dan struktur masyarakat. Atas dasar ini, sistem politik demokratis telah terbukti sebagai sistem terbaik untuk mengurangi kemiskinan secara berkelanjutan. Pandangan inilah yang membentuk konteks konseptual yang menjadi pijakan bagi program kegiatan IMD.

Dukungan terhadap proses demokratis dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir terutama menitikberatkan pada pelaksanaan pemilihan umum yang bebas dan jujur (*free and fair*), tata-kelola yang baik dan pemberdayaan masyarakat sipil (*civil society*). Dukungan langsung pada partai-partai politik pada umumnya masih di luar kerangka program pengembangan demokrasi.

Optimisme awal setelah berakhirnya Perang Dingin bahwa transisi dari bentuk pemerintahan otoriter ke demokratis merupakan proses yang berjalan dengan sendirinya terbukti keliru. Di antara kurang-lebih 100 negara yang memasuki masa transisi ini, hanya 20 negara yang akhirnya benar-benar menjadi negara demokratis. Sementara itu, sisanya berada di wilayah

antara yang sudah demokratis dan yang masih otoriter. Di wilayah itu tidak terdapat kepastian sama sekali bahwa negara-negara tersebut berada di jalur yang benar menuju demokrasi. Kehadiran partai-partai politik yang tidak berfungsi dengan baik semakin diterima sebagai mata rantai yang hilang dalam proses demokratisasi.

Netherlands Institute for Multiparty Democracy (IMD) didirikan pada 2001 oleh partai-partai politik Belanda yang mempunyai wakil di Parlemen dengan amanat membantu pengembangan dan/atau konsolidasi partai-partai politik di negara-negara demokrasi baru. Karenanya, IMD benar-benar merupakan prakarsa *oleh partai politik untuk partai politik*.

Gabungan kekuatan antara partai-partai pemerintah dan oposisi ini memungkinkan IMD berperan khusus dalam wilayah yang secara politik peka dan sulit guna membantu partai-partai politik di negara-negara yang sedang mengembangkan demokrasi. Dengan rumusan ini IMD berada pada posisi paling depan dalam bidang ini.

IMD dapat membangun atas landasan keahlian yang kokoh. Para pengurus dan staf, yang berasal dari partai politik yang berbeda, menjamin memberikan sumbangan dengan cakupan yang luas serta jaringan kerja terampil yang luas. Di samping itu, program di Afrika Selatan dan Mozambik, dengan pengalaman panjang sebelum pembentukan IMD (NZA, the Foundation for the New South Africa, lembaga pendahulu IMD) merupakan pengalaman berharga yang dapat dimanfaatkan untuk pengembangan berbagai program di negara lain. Dalam kunjungannya ke Negeri Belanda, Nelson Mandela telah merujuk pada kerjasama yang baik di antara partai-partai politik di Belanda dan Afrika Selatan sebagai model yang dapat digunakan secara bermanfaat bagi demokrasi-demokrasi baru lainnya.

Sesudah masa persiapan yang cermat, IMD terbentuk secara bertahap dan dewasa ini telah melakukan kegiatan secara penuh. Setelah melakukan kajian persiapan, misi identifikasi dan konsultasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), IMD memprakarsai perjanjian kerja sama dengan tiga belas negara terpilih. Sementara ini, empat negara (Mozambik, Guatemala, Ghana dan Bolivia) yang tengah melaksanakan program kerjasama telah dievaluasi secara eksternal. Pelajaran yang dapat dipetik dari keempat evaluasi tersebut dimanfaatkan dalam hubungan kemitraan di negara-negara lain yang melaksanakan program kerjasama.

Den Haag, Mei 2004

# Sambutan Direktur Eksekutif IMD pada Lokakarya di Den Haag

tentang kriteria pengembangan kelembagaan partai politik

Membaca jajak pendapat terbaru di negara-negara Amerika Latin dan Afrika, kita menyadari bahwa dukungan publik terhadap pemerintahan demokratis relatif tinggi dibandingkan pemerintahan otoriter. Sebagai perbandingan, tingkat kepuasan terhadap berfungsinya demokrasi pada umumnya sangat rendah dan menunjukkan penurunan. Hanya terdapat sedikit kepercayaan terhadap berfungsinya sistem politik dan para elit politik. Dalam jaringan bangunan yang membentuk demokrasi di seluruh dunia, baik di negara demokrasi baru maupun di negara demokrasi yang telah mapan, survei tentang lembaga-lembaga demokrasi secara konsisten menunjukkan bahwa partai politik adalah lembaga yang paling rendah memperoleh kepercayaan publik.

Apabila kita mengharapkan demokrasi berfungsi lebih baik, maka partai politik perlu memperbaiki kinerja dan meraih kembali tingkat kepercayaan yang lebih tinggi dari rakyat. Dengan pusat perhatian pada partai politik, IMD dibentuk dengan amanat untuk memudahkan pengembangan kelembagaan partai-partai politik di negara-negara demokrasi baru. Persoalannya adalah bagaimana mendefinisikan 'perbaikan kinerja? Lokakarya ini menghadirkan pimpinan partai-partai politik dan para praktisi akademis dari Asia, Afrika, Eropa dan Amerika Latin

untuk kiranya dapat menangani hal ini dan persoalan-persoalan lain yang berkaitan. Jika partai-partai politik harus dikembangkan agar bermakna dan dapat bertahan lama, masalah-masalah kunci apa sajakah yang perlu ditangani, dan bagaimana seharusnya pelaksanaannya dipantau?

Secara internasional, dapat diamati adanya kesadaran yang makin meningkat akan perlunya proses saling melengkapi antara reformasi ekonomi dan reformasi politik secara bersamaan. Reformasi politik ini perlu diarahkan untuk menciptakan kondisi bagi keadilan sosial dan pembangunan sosial-ekonomi berkelanjutan dalam konteks pembangunan bangsa. Politik itu berperan penting, rumusan ini telah menjadi mantra baru dalam kerjasama internasional. Mantra baru tersebut untuk pertama kali diperkenalkan di bawah bendera tata-kelola (*governance*), tetapi perlu dipahami bahwa 'politik berperan penting' bukanlah persoalan teknis semata. Apa yang dibutuhkan adalah tata-kelola demokratis, atau dikenal sebagai demokrasi. 'Negara tidaklah menjadi sehat demi demokrasi, tetapi melalui demokrasi,' sebagaimana pemenang hadiah Nobel asal India, Prof. Amartya Sen, mengajarkan kepada kita.

Dengan penemuan kembali bahwa politik itu berperan penting, tanggungjawab (akuntabilitas) para pemimpin terhadap warga negara, dan peran penting yang harus dilakukan partai-partai politik dalam kaitan ini, memperoleh perhatian yang kian besar dalam agenda nasional dan internasional. Sebagai praktisi, kami berbagi pandangan bahwa partai politik seharusnya memainkan peran penting dalam 'dinamisasi' proses reformasi demokratis. Mengingat bahwa partai politik merupakan bagian dari masalah yang perlu dihadapi, maka pada waktu yang sama partai politik adalah juga solusi demi terwujudnya sistem politik demokratis yang lebih stabil dan dapat diprediksi—suatu sistem yang tanggap terhadap kebutuhan rakyat.

Sebagian ketidakpuasan masyarakat terhadap pelaksanaan demokrasi barangkali dapat dijelaskan dengan apa yang oleh beberapa peserta lokakarya ini sebut dengan istilah 'ketidakjelasan arah demokrasi.' Tidak ada cetak-biru yang jelas mengenai demokrasi. Demokrasi perlu dikembangkan, berdasarkan asas-asas universal, dan sesuai dengan keadaan lingkungan historis, geografis dan demografis yang khas pada tiap masyarakat. Demokrasi harus dibangun dan tak dapat dipaksakan. Pengembangan demokrasi berlangsung melalui proses dialog inklusif, sehingga kerangka kerja institusional politik menemukan bentuk dan kepercayaan dalam sistem yang dikembangkan. Pengembangan demokrasi

merupakan proses terus menerus sebagai tanggapan terhadap evolusi masyarakat, teknologi dan rakyat.

Dalam mempraktikkan demokrasi, barangkali penekanan terlampau besar diberikan pada fungsi persaingan dalam demokrasi, seperti pengutamaan dalam pemilihan umum. Dalam membangun kepercayaan terhadap sistem tata-kelola demokratis, fungsi-fungsi demokrasi yang lain, seperti fungsi 'mendekatkan' (akomodatif) dan 'mendamaikan' (rekonsiliasi), hendaknya jangan diabaikan. Oleh karena itu, pengembangan demokrasi melalui proses yang menitikberatkan pada partisipasi, pelibatan (*inclusiveness*), toleransi dan pembentukan konsensus perlu memperoleh penekanan lebih besar dibandingkan persaingan dan pertarungan. Demi terciptanya suatu demokrasi yang stabil, berbagai fungsi demokrasi perlu diseimbangkan dengan hati-hati.

Partai-partai politik bukan hanya pesaing tetapi juga merupakan pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam sistem politik yang diharapkan oleh setiap warga negara agar berfungsi demi kepentingan bersama (*common good*). Komposisi IMD sendiri merupakan ungkapan rasa tanggungjawab bersama partai-partai politik demi meningkatkan kinerja sistem politik demokratis yang memungkinkan partai politik berkembang baik. Dalam metode kerja kami, untuk menjalin hubungan dengan mitra-mitra di Asia, Afrika, Amerika Latin, dan Eropa, kami terlibat dalam dialog serta mendorong dialog antar-partai di antara mitra-mitra kami. Semua dialog tersebut bertujuan meningkatkan pemahaman tentang berbagai tantangan yang dihadapi partai politik demi perbaikan sistem kepartaian. Dialog-dialog tersebut juga mendayagunakan berbagai peluang khusus yang ada untuk pengembangan kelembagaan partai-partai politik dalam jangka panjang, yang semakin meningkat karena partai melakukan rencana strategis secara internal. Pemahaman yang lebih baik serta konsensus yang lebih luas mengenai prioritas, akan memungkinkan mitra-mitra internasional, seperti halnya IMD, untuk melampirkan berbagai sumber-daya yang tersedia ke dalam program-program yang sesuai dengan prioritas-prioritas tadi.

Lokakarya internasional ini diselenggarakan untuk memberikan ruang dan waktu bagi suatu refleksi awal di antara mitra-mitra IMD mengenai berbagai kriteria penting dalam upaya meningkatkan kinerja partai politik, serta bagaimana kriteria tersebut dapat dioperasionalisasikan dan digunakan. Semua gagasan yang muncul dalam lokakarya ini perlu dirinci melalui konsultasi tindak-lanjut yang akan menyiapkan syarat-syarat demi keberhasilan penerapannya.

# Arti Penting Partai Politik dalam Demokrasi

## Apa itu Pengembangan Kelembagaan Partai Politik?

Pengembangan kelembagaan partai politik di sini didefinisikan sebagai proses yang dilalui oleh partai agar terorganisasi secara lebih baik, mempraktikkan nilai-nilai demokrasi, membuat aturan dan prosedur sehingga memungkinkan partai-partai politik mampu bersaing secara efektif dan lebih berhasil dalam pemilu, serta menerapkan pilihan-pilihan kebijakan mereka. Jika berhasil, pengembangan kelembagaan bisa berakibat partai tersebut duduk dalam pemerintahan dan memperlihatkan kinerja yang baik saat memerintah. Kemungkinan lain, partai-partai dapat memperlihatkan kinerja yang baik sebagai oposisi yang memiliki makna penting (sama pentingnya dengan berada dalam pemerintahan). Oleh karena itu, partai yang melembaga (*institutionalized*) memiliki kemampuan dalam menanggapi dan bertanggungjawab terhadap tuntutan dan kepentingan para anggota, dan para pemilih yang lebih luas.

Untuk melembagakan dirinya, partai politik karenanya perlu berkembang dalam suatu proses yang secara seksama mengikuti sentimen publik dan yang sejalan dengan perkembangan sosial. Upaya tersebut memerlukan perpaduan yang lentur antara gagasan yang dijadikan pedoman, kepentingan dasar, praktik demokrasi dan pembuatan keputusan yang rasional.

## Partai Politik mungkin Memiliki Kelemahan tetapi Diperlukan

Dewasa ini, partai politik tampak terbenam dalam krisis. Beberapa di antaranya tidak memiliki pengalaman yang panjang. Acapkali mereka tidak memiliki kemampuan memainkan peran tradisional dalam mengerahkan dan mewakili kepentingan warga negara, maupun dalam menghubungkan mereka

dengan pemerintahan. Lebih buruk lagi, partai politik seringkali tidak memberi warga negara rasa memiliki identitas politik dan partisipasi secara berarti. Bahkan dalam kasus beberapa partai lama, hubungan dengan publik jarang terjadi. Hal ini terjadi bersamaan dengan munculnya organisasi-organisasi masyarakat sipil (*civil society*) dan gerakan-gerakan sosial yang mencoba menggantikan peran partai politik. Akan tetapi, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh organisasi-organisasi selain partai politik tersebut tidak dengan sendirinya berarti meningkatkan kinerja demokrasi. Kegiatan-kegiatan itu cenderung mencerminkan isu tunggal dan bukan kebijakan-kebijakan yang luas dan beragam yang menjadi perhatian kebanyakan partai politik. Jadi, partai politik mungkin memiliki kelemahan tetapi masih diperlukan.

## Mengapa Partai Politik dan Sistem Kepartaian perlu agar Demokrasi Berfungsi?

Sedikitnya terdapat tiga alasan umum:

- Partai politik adalah kendaraan utama bagi perwakilan politik;
- Partai politik adalah mekanisme utama bagi penyelenggaraan pemerintahan;
- Partai politik adalah saluran utama untuk memelihara akuntabilitas demokratis.

Dengan demikian, evolusi demokrasi dan perbaikan partai politik sangatlah penting bagi kesehatan dan kesejahteraan bernegara serta kualitas tata-kelola pemerintahan. Apabila partai politik tidak berfungsi dengan baik, maka demokrasi akan menderita. Pengembangan kelembagaan partai politik dapat berjalan seiring dengan perkembangan masyarakat, akan tetapi hal tersebut tergantung pada upaya nyata para aktivis partai dan warga negara biasa.

## Fungsi Utama Partai Politik

Partai politik mewujudkan sejumlah fungsi yang lebih spesifik lagi untuk memainkan peran umum ini, yaitu memadukan dan mendekatkan (mengakomodasikan) berbagai kepentingan dan mendamaikan perbedaan saat terjadi ketidaksepakatan. Di luar itu, pemerintahan demokratis dengan keterwakilan modern adalah—pertama dan paling utama—pemerintahan oleh partai politik. Partai politik tetap merupakan lembaga kunci dalam pemilihan umum demokratis. Partai politik *mengerahkan dukungan pemilih* untuk para calon yang diajukan, dengan maksud merebut jabatan pemerintahan. Para calon pemimpin legislatif dan eksekutif, pendukung militan dan aktivis partai mengerahkan dan mendidik para pemilih. Partai politik *memadukan berbagai kepentingan* untuk menawarkan berbagai kebijakan dan pilihan alternatif yang mudah dipahami para pemilih.

Dalam demokrasi, tujuan pengembangan kelembagaan politik adalah sistem kepartaian yang nilai-nilai dan tindakannya mengungkapkan, mereproduksi dan memajukan praktik demokrasi. *Pengalihan nilai-nilai politik dan budaya demokratis* dari satu generasi ke generasi berikut adalah penting bagi kestabilan serta evolusi secara tertib suatu negara. Partai politik memainkan peran penting dalam proses pengalihan tersebut. Penerimaan terhadap kemajemukan (pluralisme), tenggang rasa terhadap perbedaan (toleransi), partisipasi, penghormatan terhadap kaum minoritas, pemerintahan mayoritas dan kebebasan menyatakan pendapat adalah sebagian dari nilai-nilai dan praktik penting demokrasi yang harus didorong dan diperjuangkan oleh partai politik.

Lagi pula, pengembangan kelembagaan politik memungkinkan sistem demokrasi bekerja lebih efektif. Dalam sistem multipartai yang terfragmentasi, membentuk pemerintahan acap kali berarti *membangun suatu koalisi*. Hal ini menjadikan partai politik memiliki kelebihan yang tak tertandingi. Para pemimpin partai, di dalam dan di luar legislatif, adalah penentu negosiasi pembentukan koalisi. Mereka memilih calon-calon mitra koalisi, mempersiapkan kompromi kebijakan dan membagi-bagikan jabatan pemerintahan yang tersedia. Segera setelah pemerintahan terbentuk, peran partai politik dalam parlemen juga sama pentingnya. Partai politik menggerakkan para anggota parlemen demi kinerja yang efektif dalam menjalankan fungsi mereka: perundang-undangan, perwakilan, menyusun anggaran, dan mendukung (atau beroposisi terhadap) eksekutif.

Suatu partai politik di parlemen juga memiliki fungsi penting untuk mempengaruhi eksekutif agar mempertimbangkan gagasan dan posisi kebijakan partai politik tersebut. Bagaimanapun juga, melakukan *pengawasan terhadap eksekutif secara seksama* adalah suatu peran yang harus dimainkan setiap anggota parlemen. Pemerintahan dalam masyarakat yang bebas dan demokratis pertama-tama haruslah terbuka, akuntabel, cepat tanggap terhadap aspirasi dan nasib rakyat dan secara terus menerus mewakili kepentingan rakyat. Peran partai politik dalam lembaga legislatif sangatlah menentukan dalam pendalaman dan konsolidasi demokrasi, terutama melalui fungsi pengawasan parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat).

Partai politik juga berperan penting dalam *merumuskan kebijakan publik*, baik dengan meyakinkan para pemilih pada masa kampanye pemilu maupun untuk memerintah, jika partai tersebut membentuk pemerintahan. Partai politik mungkin menghadapi tantangan yang efektif dari institusi-institusi lain dalam bidang artikulasi kepentingan (*interest articulation*), pemaduan kepentingan (*interest aggregation*) dan perwakilan kepentingan (*interest representation*). Tetapi, mereka tidak menghadapi tantangan langsung seperti itu dalam hal fungsi-fungsi memerintah, institusional, atau prosedural, di berbagai bidang penting tata-kelola demokratis. Sementara partai politik harus menggerakkan anggota-anggota parlemen untuk menunjukkan kinerja peran mereka, juga perlu diakui bahwa para anggota parlemen tidak akan sanggup menjalankan peran penting mereka secara efektif dan transparan, jika cengkraman partai yang memerintah terlampau kuat di legislatif. Pemilihan umum yang bebas, multipartai dan penuh persaingan mungkin menjalankan peran sebagai jaminan terakhir akan pejabat publik yang memiliki akuntabilitas, tetapi hal tersebut belum mencukupi.

Oleh karena itu diperlukan cara-cara lain untuk *menjamin akuntabilitas yang berkelanjutan* di antara dua pemilihan umum. Dalam hal ini reorientasi (merumuskan kembali tujuan) bagi sebagian besar partai politik, khususnya di negara-negara demokrasi baru, menjadi sangat relevan. Partai-partai politik bukan saja menjadi pengumpul suara dan pencari kekuasaan. Partai politik juga mencari kebijakan kunci serta penegak akuntabilitas yang tinggi. Singkatnya, semua demokrasi membutuhkan warga negara yang selalu mengawasi dengan ketat dan terlibat dalam peningkatan kinerja berkelanjutan atas kinerja dan perilaku partai-partai politik. Hal ini dapat dicapai dengan meningkatkan pengetahuan mengenai berfungsinya partai politik, kesadaran tentang peran partai politik, serta melalui partisipasi kita sendiri dengan penuh kesadaran.

# Pengembangan Kelembagaan Partai Politik

## Bagaimana Mengetahui bahwa Partai Mengalami Pelembagaan?

Mengalami pelembagaan atau institusionalisasi berarti memiliki ketangguhan dan daya tahan, sanggup menghadapi berbagai krisis, serta menyuguhkan pemerintahan alternatif yang dapat dipercaya rakyat. Adakah kriteria dan indikator yang dapat diterapkan untuk mengukur tingkat institusionalisasi yang demokratis? Dapatkah kita mengetahui apakah partai kita sendiri bergerak menuju ke tingkat institusionalisasi yang lebih tinggi?

Sedikitnya terdapat lima bidang yang berkaitan dengan organisasi internal partai politik yang dapat dijadikan kriteria semacam itu: ketangguhan organisasi, demokrasi internal, identitas politik, keutuhan partai dan kapasitas berkampanye. Agar lebih jelas, kelima unsur tersebut perlu dibedakan, kendati semuanya berkaitan dalam praktik dan bahkan mungkin sampai tingkat tertentu bertumpang tindih satu sama lain. Setiap bidang dianggap meningkatkan daya tanggap partai tertentu akan berbagai tuntutan dan kepentingan serta menjadikan tanggapan yang diberikan menjadi lebih efektif. Jika semua bidang tersebut dikembangkan, maka hal ini akan meningkatkan peluang politik partai pada saat pemilu tiba.

Meskipun demikian, para aktivis partai harus menyadari bahwa terlampau banyak mengatur partai malah mungkin merintangi perubahan dan pembaruan yang masuk akal. Hal tersebut bahkan mungkin memancing keterputusan antara partai tertentu dan evolusi dalam masyarakat sipil.

## Ketangguhan Organisasi

Partai politik berkepentingan meraih pemilih dan kekuasaan politik. Hal ini hanya dapat dicapai secara memuaskan melalui penyebaran sumber-daya partai secara efektif, pada tingkat lokal, regional dan nasional. Ini berarti, kita berkepentingan untuk mengetahui dan mampu menggunakan kemampuan material maupun sumber-daya manusia dan finansial yang dimiliki partai, termasuk keterampilan dan orang-orang yang selanjutnya akan mengelola itu semua. Suatu partai politik yang mampu secara jelas mengidentifikasi sumber-dayanya, mungkin sanggup mengembangkan dan menyebarkan sumber-daya tersebut secara efektif.

Adanya suatu rencana strategi jangka panjang dan suatu program partai yang dijunjung tinggi dan mencakup semua dimensi organisasi merupakan suatu indikator yang baik sekali bagi ketangguhan partai. Lebih lanjut, penerapan suatu audit tahunan adalah indikator selanjutnya untuk mengukur ketangguhan institusional karena audit tersebut dapat berbicara secara absah kepada para anggota tentang cakupan kemajuan organisasi maupun derajat kesesuaian (atau ketidaksesuaian) di antara kebijakan yang telah digariskan dengan praktik nyata di lapangan.

Selain dari keberadaan, fungsi yang baik dan peningkatan kecakapan aparat partainya, ketangguhan institusional suatu partai dapat diukur melalui berbagai kelompok sosial-ekonomi yang dapat dipengaruhi atau dimasuki dan diwakili oleh partai: semakin banyak kelompok sosial-ekonomi

yang dimasuki serta semakin luas perwakilan partai atas kelompok ini, maka semakin besar pula tingkat institusionalisasi dan kapasitas organisasi partai.

#### Yang Perlu Dilakukan

Ketangguhan yang bertahan lama, merupakan kombinasi antara kemampuan melihat ke depan, daya-tahan, sumber-daya dan stabilitas. Oleh karena itu, semakin muda usia suatu partai, kemungkinan semakin lemah pula partai itu. Meskipun demikian, hal ini hendaknya tidaklah menjadi halangan, selama ada unsur lain yang dapat membantu kita untuk menentukan bagaimana bergerak menuju institusionalisasi dan menjadi tangguh. Sebagai contoh, partai-partai politik dapat mendorong hal-hal berikut:

- Perencanaan tahunan kegiatan partai;
- Desentralisasi sumber-daya;
- Transparansi dalam menangani sumber-daya;
- Akuntabilitas;
- Tata-hubungan dan prosedur seleksi yang didasarkan pada prestasi dan solidaritas.

#### Yang Jangan Dilakukan

- Terlibat dalam korupsi;
- Pemborosan sumber-daya;
- Tindakan yang mungkin menyebabkan fluktuasi yang besar dalam perwakilan legislatif dan jumlah perolehan suara.

### Demokrasi Internal Partai

Nilai-nilai dan praktik demokrasi sangatlah penting bagi institusionalisasi demokratis dan perkembangan ketangguhan partai. Tidaklah masuk akal jika suatu partai politik menuntut kehidupan politik yang demokratis, namun tidak mempraktikkan demokrasi dalam tubuhnya sendiri. Para pemilih dengan mudah merasakan kontradiksi tersebut, dan partai yang tidak menjalankan apa yang diajarkan mustahil memperoleh dukungan pada waktu pemilihan umum.

Demokrasi internal partai berarti bahwa partai yang memiliki *aturan dan prosedur* yang bersifat impersonal (tidak tergantung pada orang) untuk menghindari terjadinya kontrol sewenang-wenang dalam pemilihan internal (misalnya dalam penyusunan daftar calon legislatif) serta berfungsinya partai di bawah kendali pimpinan partai atau klik tertentu. Aturan seperti itu harus dijalankan, jika tidak, partai tersebut tidak akan melembaga (*institutionalized*) dan tidak benar-benar demokratis. Demokrasi internal partai berarti seluruh komponen dan fungsionaris partai mengikuti *proses yang benar* dan akuntabel terhadap segenap anggota serta organ-organ yang sah tercantum dalam Anggaran Dasar.

Bagaimana 'keanggotaan' didefinisikan di sini adalah sangat penting demi terwujudnya pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*). Dalam suatu partai yang demokratis, para anggotalah yang harus memegang kendali.

Masih terdapat beberapa indikator lain yang lebih spesifik yang dapat membantu menunjukkan secara tepat derajat demokrasi dalam tubuh partai. Semakin banyak indikator diterapkan, makin tinggi tingkat institusionalisasi dan ketangguhan partai politik yang demokratis.

#### Yang Perlu Dilakukan

- *Transparansi*, misalnya, membuka akses pada informasi dan publikasi semua catatan partai;
- Menyatakan secara eksplisit dalam Anggaran Dasar partai mengenai *nilai-nilai demokratis* yang mendasar, seperti pluralisme, toleransi, mengikutsertakan semua pihak (inklusivisme), kesetaraan gender dan akuntabilitas;
- Menerapkan nilai-nilai tersebut di atas dalam praktik nyata, sehingga menunjukkan adanya komitmen para pejabat partai terhadap penerapan demokrasi internal partai guna menjamin adanya *kesesuaian* di antara nilai-nilai dan praktik;
- Keberadaan *mekanisme internal untuk menyelesaikan konflik secara demokratis* dan potensi konflik (seperti, misalnya, yang mungkin timbul sehubungan dengan pelaksanaan tugas dan tanggungjawab kampanye pada waktu pemilihan umum). Di sini menjadi sangat penting penerapan secara tepat Anggaran Dasar serta keputusan-keputusan partai yang secara demokratis diterima;
- Menyelenggarakan *pemilihan internal* partai secara berkala dan cermat, serta adanya prosedur seleksi terbuka bagi para pejabat partai dan calon bagi jabatan publik yang dipilih;
- Mendasarkan promosi jabatan melalui jenjang kepemimpinan dan pengangkatan sesuai dengan *aturan rasional* dan prestasi, bukan dengan cara pilih kasih dan patronase;
- Melakukan *kongres partai* dalam frekuensi yang wajar serta dengan tingkat partisipasi yang berarti;
- Para anggota biasa mempunyai kemampuan menyusun dan mempengaruhi program partai;
- Tingkat *desentralisasi* yang cukup bagi organ partai;
- Hanya *sedikit tumpang tindih dan jabatan rangkap* di kalangan pimpinan/pengurus partai;
- *Rotasi dan pembatasan masa jabatan* kepemimpinan dalam partai.

Seperti halnya dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, ungkapan yang mengatakan 'siapa yang membayar, dialah yang menikmati' berlaku dalam urusan partai. Orang atau organ yang mengontrol *alokasi dana* berada pada posisi kuat untuk

menentukan prioritas-prioritas bagi pencapaian tujuan partai. Semakin besar peran institusional partai di tingkat nasional dalam mengalokasikan dana dan semakin besar jumlah wilayah dan perorangan yang terlibat dalam proses tersebut, maka semakin besar pula demokratisasi dalam kekuasaan politik internal partai. Tanggungjawab ini sebaiknya tidak berada di satu atau segelintir tangan pimpinan partai, seperti sering terjadi dalam banyak kasus.

*Kontrol atas komunikasi* atau arus informasi merupakan faktor kunci dalam mengontrol suatu organisasi. Dari sudut pandang demokrasi partai atau sentralisasi kekuasaan, perhatian pada pengontrolan komunikasi mengacu pada siapa yang mengontrol isi dan distribusi surat-kabar partai atau media lain yang terkait.

Bagaimana partai mendisiplinkan para anggotanya, khususnya yang memegang jabatan di pemerintahan dan calon anggota parlemen, agar mereka menyesuaikan diri dengan berbagai aturan dan norma partai, merupakan salah satu indikator andal bagi demokrasi internal partai. *Menegakkan disiplin* mencakup berbagai cara, mulai dari pemecatan anggota partai, sebagai bentuk yang paling keras, pemberhentian sementara atau pencopotan dari jabatan partai, sampai pada pencabutan hak-hak tertentu dalam keanggotaan. Persoalannya: Seberapa banyak proses yang benar dijalankan? Pada tingkat mana keputusan disipliner diambil dan oleh siapa? Semakin banyak keputusan seperti itu dikontrol oleh eksekutif partai, semakin kurang demokratis partai itu.

Derajat sentralisasi kekuasaan di dalam suatu partai politik, atau luasnya demokrasi internal suatu partai, merupakan salah satu hal terpenting bagi para praktisi untuk diperhatikan agar mampu mengembangkan ketangguhan organisasi partai secara demokratis.

### Identitas Politik

Partai politik yang mengejar jabatan haruslah mengenali dirinya serta mengetahui apa yang diperjuangkannya agar dapat merangkul para pemilih. Gagasan-gagasan yang kabur, prinsip-prinsip yang saling bertentangan dan program-program yang tidak matang mustahil untuk membuat partai dikenal dengan jelas dan didambakan para calon pemilih.

Untuk mendapatkan ketangguhan dan menjadi pilihan yang dapat dipercaya, partai politik harus menganut seperangkat prinsip sosial, ekonomi dan politik yang kurang lebih bertalian secara logis

(koheren) dan sebaiknya diuraikan ke dalam suatu *program partai*. Dengan kata lain, setiap partai politik yang serius harus memiliki identitas atau jati diri ideologis, bahkan identitas itu juga dibutuhkan untuk tujuan-tujuan organisasi, pemilihan umum, dan pemerintah.

Sebagian besar para pekerja dan aktivis partai haruslah bersandar pada insentif selain uang untuk bergerak maju dalam kegiatan mereka—seperti misalnya idealisme, doktrin dan ideologi. Suatu identitas berdasarkan isu-isu kebijakan (*policy issues*), program dan insentif non-material bisa menjadi lebih penting dalam rekrutmen dan kerja rutin sehari-hari dibandingkan dengan peluang dan imbalan materi sebagaimana partai-partai politik tertentu terbiasa memberikannya melalui patronase politik.

Suatu rasa memiliki identitas yang baik mendorong keterlibatan yang lebih besar dalam kegiatan-kegiatan partai. Semakin besar proporsi anggota berpartisipasi dengan tingkat kekerapan dan aktivitas yang lebih tinggi, semakin berkembang, maka partai yang bersangkutan tentu saja semakin efektif. Partisipasi yang lebih besar atas dasar gagasan bersama cenderung meningkatkan berbagai bentuk kerja kolektif yang spontan.

Jika ingin berhasil, di samping para anggota biasa suatu partai politik harus memiliki aktivis dan pendukung militan dalam jumlah cukup besar. Bagaimana mendapatkan mereka, terutama yang dimotivasi oleh insentif yang tidak berbentuk patronase politik dan jabatan, boleh jadi merupakan salah satu tantangan terbesar yang dihadapi pimpinan partai dalam demokrasi baru.

### Yang Perlu Dilakukan

- Membangun kapasitas dalam melakukan riset kebijakan;
- Timbulkan perdebatan di antara para anggota partai mengenai pilihan ideologi dan kebijakan;
- Menjalin hubungan dengan lembaga-lembaga akademis dan sosial, sambil mengembangkan kapasitas yang lebih bersandar pada kekuatan sendiri.

### Keutuhan Internal

Suatu partai politik dapat dikatakan tidak memiliki keutuhan internal atau menderita faksionalisme kalau partai tersebut mengalami pembelahan yang mengganggu sehingga dapat mengancam fungsi atau kinerjanya. Aneka ragam pendapat perlu dihargai dan dipertahankan dalam sebuah partai, namun faksionalisme dan fragmentasi ideologis harus dihindari. Kenyataan bahwa anggota-anggota partai

bisa sependapat atau berbeda pendapat mengenai suatu isu, tidak diragukan lagi manfaatnya, terutama demi kinerja partai. Tetapi yang lebih penting demi kelangsungan hidup dan perkembangan partai adalah bagaimana perbedaan pendapat itu disampaikan dan diselesaikan dalam politik intra-partai. Perbedaan pendapat berlangsung di dalam batas-batas kebijakan dan ideologi partai atau mengarah ke pembelahan yang dalam dan fragmentasi, itulah merupakan isu kritis yang berkenaan dengan identitas ideologis di dalam tubuh partai.

Memiliki atau tidak memiliki identitas yang kuat, faksionalisme haruslah dihindari oleh partai. Sebab hal tersebut dapat menyeruak secara destruktif di semua bidang kegiatan partai: di legislatif (misalnya ditunjukkan dalam pemberian suara anggota parlemen) dan hal-hal lain yang berkenaan dengan isu-isu penting seperti ideologi dan kepemimpinan serta strategi dan taktik partai.

Dari waktu ke waktu ada suatu kecenderungan berkebarnya perbedaan pendapat di dalam organisasi besar. Suatu kemiripan dengan faksionalisme secara tak terelakkan terjadi dari waktu ke waktu, sehingga membuat proses penyelesaian konflik di dalam partai semakin penting artinya. Konsekuensi terburuk faksionalisme berupa perpecahan dan hilangnya kepercayaan publik, dapat dikurangi dengan adanya aturan-aturan yang disepakati bersama dan selanjutnya dijalankan dengan proses yang benar, sehingga pluralisme demokratis tidak mengarah pada pembelahan mendalam. Secara umum, hal ini dapat dicapai dengan memantapkan demokrasi internal serta memenuhi prinsip, program dan Anggaran Dasar partai.

#### Yang Perlu Dilakukan

- Mendorong dialog di dalam partai;
- Meresapi berbagai prinsip dan kebijakan partai;
- Memiliki mekanisme yang menjamin berlakunya proses dan prosedur yang benar ketika muncul pertikaian.

#### Kapasitas Berkampanye

Dukungan suara bagi partai tidaklah datang dengan sendirinya. Dukungan suara harus dicari melalui serangkaian langkah dan diraih dengan menjamin terpenuhinya syarat-syarat penting tertentu.

Meraih kursi yang cukup dalam pemilihan nasional untuk membentuk pemerintahan atau ikut serta dalam pembentukan suatu pemerintahan koalisi merupakan ambisi tertinggi setiap partai politik yang serius dan bermartabat dalam demokrasi. Bagaimana suatu partai politik menyeleksi calon anggota legislatif, apakah dengan mempraktikkan

demokrasi internal partai dan memberikan wewenang kepada panitia seleksi lokal menyeleksi calon legislatif tersebut secara demokratis, mungkin merupakan kunci keberhasilan dalam pemilihan umum. Kapasitas partai untuk berkampanye boleh jadi merupakan cara singkat terbaik untuk menunjukkan dan menggabungkan segenap sumber-daya organisasi (manusia dan materi, finansial, ideologi dan hal-hal yang berkaitan dengan citra) yang tersedia bagi suatu partai sehingga dapat menghadirkan dirinya secara menyakinkan dan dengan cara yang efektif terhadap semua pesaing dalam konteks nasional tertentu.

#### Yang Perlu Dilakukan

Untuk memaksimalkan kapasitas berkampanyenya, partai harus mengorganisasikan sumber-daya manusia dan materi secara rasional serta menyebarkannya sesuai dengan strategi yang telah dikembangkan sebelumnya. Untuk tujuan ini, suatu partai harus mempunyai gagasan yang jelas bagaimana mewujudkan program partai itu sendiri, kebutuhan para konstituen, serta lingkungan politik. Tidak ada partai yang dapat mengesampingkan aspek-aspek ini apabila partai tersebut secara serius menghendaki kursi pemerintahan. Perbaikan secara lebih meluas dan mendalam terhadap kapasitas berkampanye mungkin meningkatkan budaya politik persaingan yang sehat dan perbaikan terus-menerus atas kinerja pemerintah.

#### *Kurangi atau singkirkan cara-cara berikut*

- Menyenangkan pemilih dengan mengadakan pertunjukan hiburan, membagikan makanan, pakaian dan barang-barang lain yang dijadikan sebagai daya tarik dalam rangka kampanye, pembagian uang atau barang kepada masyarakat harus dikurangi atau dihapuskan. Sebagai gantinya, cara-cara lama seperti itu dapat diganti secara bertahap dengan pemberian kesejahteraan yang lebih terhormat dan layanan yang bermanfaat lainnya.
- Suatu strategi untuk membatasi persaingan, seperti mengganggu atau merintangi iklan kampanye partai pesaing; melecehkan pekerja partai dan pemilih partai pesaing; membeli suara; memalsukan laporan hasil pemungutan suara; mengkooptasi partai pesaing, haruslah dihindari dalam keadaan apapun juga. Ciri-ciri suatu partai politik yang betul-betul demokratis adalah bersama dengan partai lain mencari jalan untuk mengurangi dan menyingkirkan taktik dan strategi semacam itu, dengan mengadopsi kode perilaku etis yang tepat dan terus mengembangkan budaya politik demokratis.

# Upaya Membangun Hubungan Konstruktif antara Partai Politik dan Sistem Kepartaian

## Apakah itu Sistem Kepartaian?

Dalam demokrasi, partai berada dan beroperasi dalam sistem kepartaian tertentu. Dengan kata lain, setiap partai merupakan bagian dari suatu keseluruhan yang lebih besar, dan di dalam keseluruhan itu partai berinteraksi dengan sekurang-kurangnya satu partai lain, seringkali lebih, sesuai dengan undang-undang dan peraturan pemilihan umum yang berlaku. Sistem kepartaian memberikan gambaran tentang struktur persaingan di antara sesama partai politik dalam upaya meraih pemerintahan dan sistem kepartaian mempengaruhi watak interaksi antar-sesama partai politik. Kaitan antara suatu partai tertentu dan sistem kepartaian karenanya penting bagi kemampuan pemerintah (*governability*) yang demokratis. Sistem kepartaian yang melembaga cenderung meningkatkan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan.

Menemukan keseimbangan yang tepat di antara ketangguhan dan kelenturan (*flexibility*) dalam sistem kepartaian merupakan tantangan besar. Berbicara secara umum, dapat dikatakan bahwa partai-partai politik akan berkerja lebih baik demi negara bila partai-partai tersebut berbasis luas, terbatas dalam jumlah dan melembaga (*institutionalized*). Membangun kehidupan politik dalam sistem kepartaian berbasis-luas secara nasional, berarti tak mendorong pertumbuhan partai-partai regional, lokal dan separatis.

## Tingkat Fragmentasi dan Polarisasi Sedang

Sistem kepartaian seharusnya tidak terlalu terfragmentasi. Hal ini dapat mendorong konflik dan bahkan kemacetan demokrasi. *Tingkat fragmentasi* dalam sistem kepartaian, dalam hal ini jumlah partai politik yang relevan dalam sistem, mungkin paling berpengaruh terhadap struktur persaingan antar-partai, interaksi dan stabilitas pemerintahan.

Tingkat fragmentasi, bagaimanapun juga, dipengaruhi oleh *sistem pemilihan umum*, atau oleh kerangka kerja legal bagi pemilihan umum. Tingkat fragmentasi yang rendah cenderung meningkatkan tata-kelola dan menjadikan banyak hal lebih mudah bagi eksekutif, tetapi dalam masyarakat multikultural dan kedaerahan (*regionalized*) tertentu mungkin mengurangi tingkat keterwakilan demokratis; sedangkan tingkat fragmentasi yang tinggi menyebabkan koalisi diperlukan dan menaikkan tingkat keterwakilan, tapi juga memperlemah tata-kelola pemerintahan karena eksekutif menjadi rentan

terhadap ‘pemerasan’ oleh mitra-mitra koalisi. Oleh karena itu, tidak ada gambaran spesifik yang mungkin dapat diberikan untuk menarik garis pemisah antara fragmentasi yang fungsional dan disfungsional. Hal ini tetap merupakan persoalan yang khas dan kontekstual yang harus diketahui dengan pasti oleh para aktor politik itu sendiri.

*Tingkat polarisasi*, atau jarak ideologis, politik dan sosial yang memisahkan satu partai dengan partai lain dalam sistem kepartaian juga merupakan faktor penting lain. Partai-partai politik harus menyadari berbagai komplikasi yang mungkin timbul dalam lingkungan yang terpolarisasi dan mempersiapkan diri untuk menghadapi berbagai konsekuensinya: tingkat stabilitas politik yang rendah, konflik, kemungkinan pendeknya usia pemerintahan dan kesetiaan pemilih yang cepat berubah. Tingkat polarisasi dan fragmentasi yang tinggi adalah disfungsional karena partai-partai politik tidak memperlihatkan maupun mendorong pendekatan yang mengarah pada konsensus (*consensual*) dalam politik. Membatasi jumlah partai adalah satu cara untuk mengatasi fragmentasi yang secara potensial berbahaya, namun setiap partai harus menilai keuntungan dan kerugian sistem kepartaian di tempat partai tersebut beroperasi dan mengambil sikap sesuai dengan penilaiannya.

### Yang Perlu Dilakukan

- Menyadari konsekuensi yang mungkin timbul karena fragmentasi dan polarisasi yang terlalu besar;
- Mendorong terbentuknya budaya konsensus dan mempunyai mekanisme membangun konsensus;
- Cermati sistem pemilu untuk membatasi tingkat fragmentasi.

## Tingkat Ketidakstabilan yang Rendah

Tingkat fragmentasi dan polarisasi mempengaruhi tingkat *ketidakstabilan* (sifat cepat berubah), yaitu stabilitas dan keteraturan persaingan antar-partai. Hal ini merujuk pada derajat perubahan dalam jumlah partai yang berinteraksi, perubahan jumlah suara dan kursi yang diperoleh partai dari satu pemilu ke pemilu berikutnya, serta usia suatu pemerintahan. Ketidakstabilan yang tinggi dalam sistem kepartaian dapat mengurangi peluang bertambahnya pemilih dan kesetiaan pekerja partai. Pemerintahan yang berusia pendek juga dapat mengurangi akuntabilitas partai atas kebijakan dan kinerjanya.

#### Yang Perlu Dilakukan

- Meningkatkan kesetiaan di kalangan para pemilih dan pekerja partai;
- Memelihara kestabilan pola persaingan antar-partai.

Tingkat fragmentasi, polarisasi dan ketidakstabilan yang tinggi haruslah dihindari. Terdapat tiga syarat lain yang dapat membantu mengurangi masalah ini: kerangka kerja legal untuk sistem kepartaian; perilaku partai-partai; dan lingkungan kontekstual sistem kepartaian.

#### Suatu Kerangka Kerja Legal yang Demokratis

Konstitusi suatu negara dan sejumlah peraturan perundang-undangan, serta peraturan yang relevan, seperti yang mengatur partai politik dan pemilihan umum, menyediakan kerangka kerja legal bagi beroperasinya partai politik. Berbagai ketentuan konstitusi yang relevan biasanya memberikan definisi tentang partai politik dan menentukan berlakunya sistem multipartai serta melindungi hak-hak sipil dan politik yang lazim. Tanpa ketentuan-ketentuan tersebut, pemilihan umum yang bebas dan demokrasi tidak dapat ditegakkan. Para pemimpin dan aktivis partai seharusnya mengetahui dan memperbaiki undang-undang dan peraturan-peraturan ini.

Meskipun perilaku partai dalam sistem kepartaian mempunyai akibat yang jauh lebih besar terhadap kinerja sistem kepartaian daripada kerangka kerja legal, harus diakui bahwa perilaku seperti itu, bagaimanapun juga dipengaruhi, dibatasi, atau didorong oleh undang-undang serta oleh struktur yang diciptakan atau sangat dipengaruhi undang-undang. Secara langsung, keduanya melalui aliansi strategis dan pemberian suara strategis yang mungkin didorong oleh sistem pemilihan umum, atau secara tidak langsung, melalui jumlah partai yang diciptakannya, sistem pemilihan jelas menunjukkan keunggulannya. Pada umumnya, kerangka kerja legal harus diperlakukan oleh para pekerja partai sebagai konstanta (sesuatu yang tetap) yang tidak lentur dan tak mudah diubah, tetapi harus diketahui dan diakui oleh setiap partai yang beroperasi.

#### Yang Perlu Dilakukan

- Ketahui dan coba sempurnakan undang-undang dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan partai politik;
- Dapatkan dan libatkan orang-orang partai yang memiliki pengetahuan hukum dan konstitusi.

#### Praktik Demokratis

Praktik demokratis memperbesar legitimasi dan kepercayaan politik. Partai-partai politik berbeda dalam sifat serta cakupan partisipasi baik dalam sistem kepartaian maupun dalam kehidupan politik nasional. Menjalankan kepemimpinan pemerintahan, mempunyai pengalaman berpartisipasi dalam kabinet, memiliki kekuatan dalam legislatif dan pemilihan umum, serta terlibat dalam berbagai kegiatan politik di seluruh negeri, tidaklah cukup untuk menjadikan partai sungguh-sungguh demokratis.

Cara suatu partai memerintah, dapat mempengaruhi sikap dan perilaku partai-partai lain terhadap sistem kepartaian. Misalnya, jika partai yang memerintah memanfaatkan kedudukannya untuk menggunakan sumber-daya negara atas kerugian partai-partai oposisi, tidaklah mengherankan bila partai-partai oposisi jadi kurang mengembangkan sikap patriotis yang menghormati undang-undang dan kembali melakukan pilih kasih ketika mereka berkuasa.

#### Yang Perlu Dilakukan

- Memiliki *orientasi partai* yang demokratis: hal ini mempengaruhi perilaku, strategi dan taktik yang mungkin diadopsi oleh partai-partai lain dalam sistem. Partai-partai yang berhadapan dengan strategi dan taktik yang konstruktif di sekitarnya akan menahan diri dari praktik-praktik yang tidak pantas. Ada tiga jenis *strategi dasar partai* yang dapat diidentifikasi: menerima persaingan terbuka; membatasi persaingan dengan partai lain; menggerogoti sistem politik. Dalam demokrasi yang berkembang baik, hanya strategi pertama yang benar-benar legal dan etis. Kiranya jelas bahwa, tergantung pada kombinasi antara strategi dan taktik tertentu yang digunakan partai-partai politik, sistem kepartaian akan memperkuat atau memperlemah demokrasi.
- Naikkan tingkat kepercayaan dalam sistem politik: *tingkat kepercayaan* yang tinggi mempunyai dampak penting terhadap tingkat legitimasi. Partai yang memerintah harus berbuat lebih banyak dalam hal memelihara kepercayaan di dalam sistem.
- Kepercayaan harus dibantu perkembangannya dengan menjamin *kinerja yang efektif dan efisien* sistem kepartaian, dan khususnya bagi partai atau koalisi partai yang memerintah. Hal ini terutama merujuk

pada kapasitas partai memenuhi tuntutan dan aspirasi para pemilihnya, memenuhi janji-janji pemilu. Dalam hal partai yang tidak memerintah, kinerja yang baik berarti menjalankan amanat dalam Anggaran Dasar, mewakili konstituennya dengan baik dan mengawasi perilaku pemerintah.

# Kaitan Partai-Masyarakat Sipil yang Diinginkan

Demokrasi multipartai (*multiparty democracy*) dan sistem kepartaian yang berfungsi dengan baik bukanlah tujuan pada dirinya tetapi merupakan sarana untuk hidup dalam keselarasan dan memperbaiki kualitas hidup semua warga negara. Bagaimanakah kaitan di antara partai politik dan masyarakat luas mengisyaratkan adanya perkembangan kelembagaan atau organisasi dalam suatu partai politik yang demokratis?

Secara tradisional, partai politik mengartikulasikan (mengungkapkan) dan mengartikulasikan (memadukan) berbagai kepentingan, dalam mengejar pencapaian fungsi pemilihan umum dan pembuatan kebijakan. Partai politik mewakili warga negara yang memiliki berbagai kepentingan. Tidak dapat dibayangkan bahwa suatu partai politik tidak berusaha mempengaruhi—dan dalam prosesnya sangat mungkin dipengaruhi oleh—berbagai organisasi masyarakat sipil, seperti asosiasi bisnis dan serikat buruh. Oleh karena itu, pertanyaannya adalah: bagaimanakah jenis kaitan yang membantu—bukannya menghalangi—pengembangan kelembagaan dan demokrasi dalam partai politik? Demikian pula, apa yang membantu partai politik agar meningkatkan kinerja sebagai saluran tuntutan warga negara serta menghubungkan di antara komunitas politik dan masyarakat sipil?

### Saluran Komunikasi antara Partai dan Organisasi Masyarakat Sipil

Kadang-kadang partai politik dapat disejajarkan dengan pembelahan sosial seperti kelas, agama, etnisitas, atau wilayah geografis. Barangkali lebih sering terjadi, partai politik cenderung untuk ‘merangkul semua’ (*catch all*). Ini berarti bahwa partai seperti itu berjuang dengan sekuat tenaga untuk memaksimalkan perolehan suara dan karenanya tidak menaruh perhatian pada isu-isu ideologis dan identitas. Dalam semua kasus, partai-partai politik harus mempunyai atau menciptakan kaitan dengan masyarakat. Informasi mengenai basis sosial, kebijakan dan aktivitas partai-partai politik, atau mengenai kaitannya di antara pembelahan sosial dan politik, semuanya adalah sentral bagi penentuan masa depan stabilitas politik, kapasitas membuat kompromi demokratis dan kemungkinan konflik politik.

Tingkat dukungan terhadap partai politik dari masyarakat sipil sebagian dapat ditentukan dengan mengajukan dan menjawab pertanyaan berikut: ‘Seberapa berhasil partai menarik jenis pendukung yang berbeda?’ Atau sebaliknya, ‘Seberapa banyak dukungan partai terkonsentrasi pada satu jenis pendukung?’ Juga, ‘Seberapa baik distribusi pendukung di dalam partai mencerminkan distribusi

kelompok sosial di negeri ini?’ Partai politik harus bekerja keras untuk merangkul semua dan perwakilan yang lebih besar. Hal ini dapat membuat partai politik menjadi kompetitif dan menarik bagi para pemilih.

Dimensi pembelahan sosial yang lain mungkin diseleksi dengan menilai basis dukungan partai. Terdapat status sosial-ekonomi (biasanya pekerjaan), agama, etnisitas (termasuk bahasa dan ras), daerah, penduduk pedesaan-perkotaan dan pendidikan. Komposisi sosial dalam partai politik merupakan informasi penting untuk dimiliki jika orang ingin memahami bagaimana partai politik memiliki kaitan dengan masyarakat sipil. Catatan yang baik tentang keanggotaan partai serta target keanggotaan yang digarap para pekerja partai merupakan basis yang diperlukan untuk informasi seperti itu. Jika tidak, berbagai survei ilmu sosial yang dilakukan secara teliti bisa dipakai.

Tidak adanya keterkaitan antara partai politik dengan struktur sosial yang tahan lama yang ditempa pada masa lalu, serta dengan berkembangbiaknya organisasi masyarakat sipil, maka partai politik harus bekerja lebih keras membangun dan memelihara keterkaitan yang saling memperkaya dan konstruktif dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil, khususnya bila organisasi macam itu, terutama jika partai tersebut mewakili berbagai kepentingan sosial-ekonomi.

### Yang Perlu Dilakukan

Untuk memperkuat keterkaitan di antara partai politik dan organisasi masyarakat sipil, berikut ini adalah beberapa bidang yang perlu ditangani oleh para pelaku politik:

- *Membangun keyakinan (confidence)* dan kepercayaan (*trust*) di antara partai politik dan organisasi masyarakat sipil.
- Mendukung partai politik agar *legislasi* bagi aktivitas-aktivitas sosial dapat diloloskan sebagai undang-undang.
- Terlibat dalam *dialog berkala*: konsultasi dan pertukaran informasi di antara partai-partai politik dan organisasi-organisasi masyarakat sipil.
- Memperkokoh *keterkaitan organik (organic linkages)* yang ada di antara partai-partai politik dan organisasi-organisasi masyarakat sipil.
- Mencerermati luasnya tumpang-tindih keanggotaan di antara partai-partai politik dan organisasi-organisasi masyarakat sipil.
- Memperhatikan sejauh mana masyarakat sipil mempersiapkan kepemimpinan bagi partai politik
- Sejauh mana calon-calon pejabat publik disponsori oleh organisasi masyarakat sipil dan bukan partai politik

Kesediaan bekerjasama merupakan cara yang harus ditempuh di antara partai-partai politik, organisasi-organisasi masyarakat sipil dan warga negara biasa. Demokrasi berarti kedaulatan rakyat, akan tetapi kedaulatan rakyat tidak bisa dijalankan secara efektif tanpa saluran untuk mendorong pertukaran gagasan dan penyampaian berbagai pilihan rakyat. Di atas segalanya, demokrasi merupakan usaha bersama untuk membangun masa depan yang lebih baik bagi segenap warga negara. Tanpa dialog dan interaksi dalam derajat tertentu yang memadai di antara partai politik dan masyarakat sipil, nilai-nilai pluralisme dan saling menghormati tidak dapat berkembang. Kegiatan bersama seperti diskusi, debat, perayaan, dan peringatan karenanya harus didorong di antara partai politik dan organisasi masyarakat sipil.

### Media Massa yang Profesional dan Mandiri

Media telah menjadi sangat kuat dalam membentuk agenda serta kualitas kehidupan politik yang demokratis. Isu-isu kebijakan adalah salah satu bidang di mana peranan media dan hubungannya dengan partai politik seharusnya memiliki kepentingan yang berkesinambungan. Hal ini berbeda dengan hubungan yang bersemangat tapi padat-waktu dalam kerja sama saat kampanye pemilihan umum. Jika media mengangkat berbagai isu dan kebijakan publik secara serius dan obyektif, sebagaimana seharusnya, media tidak akan dianggap sebagai pembawa kepentingan sempit dan berpihak pada partai tertentu (*partisan*).

Karena komunikasi dan interaksi merupakan tulang punggung demokrasi, maka demi kepentingan semua pihak, harus dimungkinkan berfungsinya kebebasan pers dengan baik. Media massa yang profesional akan mempengaruhi cara orang berinteraksi serta bagaimana demokrasi berkerja dalam praktik.

#### Yang Perlu Dilakukan

Keterkaitan di antara partai politik dan media dapat dibuat lebih demokratis dan saling memperkaya dengan cara berikut ini:

- Memperkokoh tingkat kepercayaan di antara partai politik dan media;
- Memelihara kemandirian media dari negara dan dari kelompok tertentu atau kepentingan bisnis;
- Meningkatkan profesionalisme dan sikap non-partisan dalam pemberitaan media.

### Penerapan Teknologi Informasi dan Komunikasi serta Pelembagaan Partai Politik

Teknologi mengubah cara orang berinteraksi dan, karena itu, teknologi mengubah cara demokrasi bekerja. Partai politik dapat menggunakan jaringan kerja media dan khususnya internet, guna

memperkuat kapasitas organisasi, meningkatkan akuntabilitas dan transparansi kepada para pemilih, dan secara aktif terlibat dalam dialog dengan segenap anggotanya.

Akses internet barangkali terbatas di negara-negara berkembang. Tetapi jumlah orang yang memiliki akses pada internet semakin bertambah. Sambungan internet akan bertambah dengan cepat pada tahun-tahun mendatang.

Penggunaan internet tidaklah mahal. Hanya dengan beberapa ratus ribu rupiah setahun, orang dapat membeli nama dan alamat (*domain name*) sendiri dan menyewa fasilitas dari *provider*. Dengan memakai perangkat lunak *web publishing* yang gratis dan peralatan interaktif, sebuah situs partai dapat dibuat dalam beberapa jam, atau paling lama beberapa hari. Para politisi dapat mengungkapkan pandangan pribadi dan kekhawatiran mereka, dan publik dapat memberikan tanggapan terhadapnya. Penggunaan 'bahasa web' (*web language*)—singkat, tulus, kadang-kadang dengan penggalan teks yang provokatif—lebih jauh menambah transparansi bagi para pemilih.

#### Yang Perlu Dilakukan

Internet dapat disebar untuk memelihara hubungan yang aktif dengan kantor partai di daerah, perwakilan partai (dalam legislatif) dan para pemilih. Dalam bentuk paling dasar, informasi seperti itu mengalir melalui pertukaran e-mail. Langkah berikutnya adalah membuat *mailing list* partai yang dapat dipakai secara efektif untuk mengirimkan pesan kepada sejumlah penerima tertentu di dalam partai. Akhirnya, teknologi web yang canggih dapat memudahkan dialog internal melalui *forum*, *chat room*, *news section* dan sistem penerbitan dokumen (*document publishing system*).

- Luncurkan *website* partai dan terbitkan berita, tulisan opini, dan pernyataan partai secara *online*;
- Mulai mengumpulkan alamat e-mail (*e-mail addresses*) dan mengirimkan *newsletter* elektronik;
- Pantau masyarakat sipil dan secara proaktif menanggapi berita yang muncul di *website* anda;
- Pastikan bahwa kader partai dan organisasi partai mempunyai akses pada internet;
- Dukung kampanye pemilihan umum dengan komunikasi elektronik;
- Pergunakan peralatan komunikasi *online* anda untuk mendukung saluran media lain.

#### Yang Jangan Dilakukan

- Jangan hanya sekadar memasang program partai dan bagan organisasi secara *online*; suatu *website* harus menawarkan nilai tambah kepada para pengunjungnya;



## Mitra dalam Demokrasi

- Website yang jarang diperbaharui (*updated*) akan membuat para pengunjung enggan datang kembali ke website tersebut di waktu mendatang;
- Menjaga agar website tetap mutakhir (*up-to-date*) bukanlah tanggungjawab para teknisi, tapi para kader partai;
- Suatu website atau database dengan alamat e-mail rawan terhadap para hacker (pembajak internet), jadi jangan lupa mengambil langkah pengamanan.

### Pendidikan Warga dan Pemberdayaan

Semua demokrasi yang berfungsi secara penuh dan sehat memerlukan budaya politik yang diciptakan (*composed*) oleh peserta aktif yang memahami makna menjadi warga negara yang demokratis. Di mana pun pemilihan umum yang bebas dan jujur diselenggarakan, budaya demokratis diperlukan: orang terbiasa memberikan suara, mencalonkan diri dalam jabatan yang dipilih, memahami bagaimana pemerintah berkerja, mencari sumber informasi untuk membuat pilihan berdasarkan informasi, membentuk kelompok-kelompok advokasi dan kepentingan publik untuk mempengaruhi hasil politik dalam suatu pembangunan-konsensus, sistem politik tanpa penggunaan paksaan dan menciptakan organisasi sukarela untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang tidak dapat dipenuhi pemerintah atau sektor bisnis. 'Pendidikan warga' (*civic education*) bisa dipandang sebagai landasan bagi masyarakat yang demokratis, bebas, tidak memaksa dan tanpa paksaan.

Di samping itu, mengingat banyak demokrasi sering menyaksikan meluasnya apatisme, atomisasi dan merosotnya partisipasi dan perilaku warga, yang disebabkan oleh tidak diperkokohnya nilai-nilai kewargaan sebagaimana mestinya dan dibiarkan mengalami pembusukan, maka pemberdayaan

warga negara harus didorong dan diikuti dengan pendidikan warga.

Pemberdayaan rakyat melalui demokrasi dewasa ini dipandang sebagai unsur sentral dalam pembangunan budaya warga global. Kini rakyat sendiri harus memutuskan bagaimana harus mengatur kehidupan kolektif dan masa depan yang mereka pilih, tidak lagi ditentukan oleh elite pelopor yang mengangkat diri sendiri.

Pendidikan warga dapat memberdayakan warga negara dengan memberi pengetahuan penting untuk melindungi hak-hak dasar mereka. Pemerintah dipaksa mengambil tindakan preventif di bawah tekanan opini publik. Memberikan suara kepada mereka yang mempunyai keluhan lebih mungkin untuk mencegah bencana sosial.

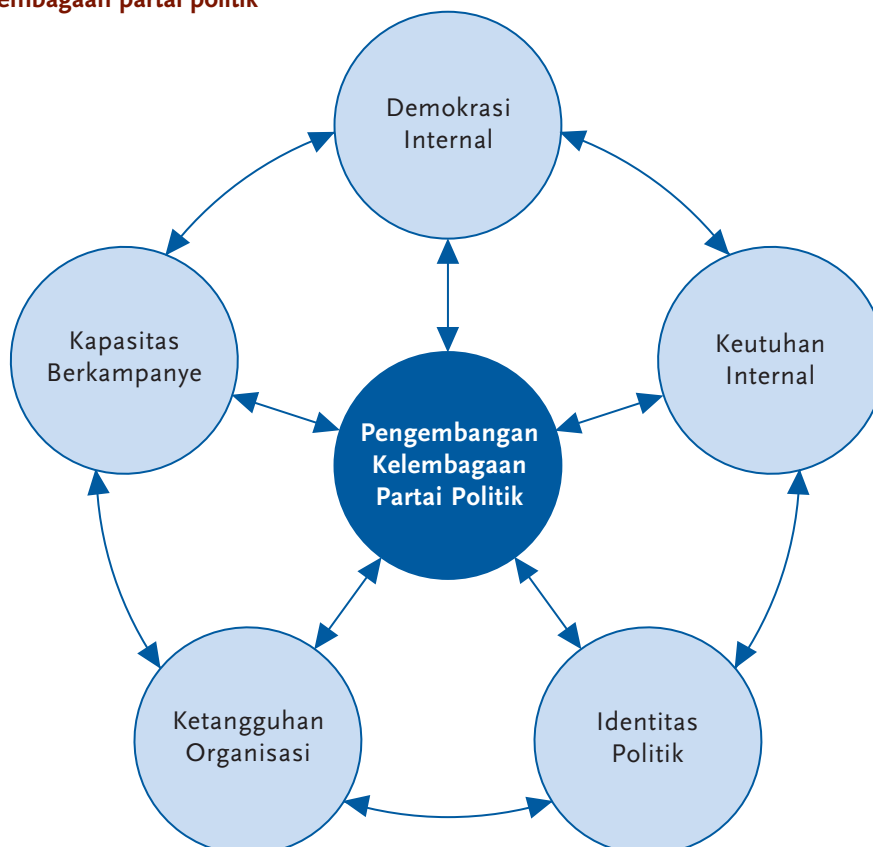
Saling tergantung dan saling mempengaruhi kembali hadir di antara pendidikan warga, pemberdayaan, dan pembangunan. Dalam jangka panjang, keberhasilan pembangunan tergantung pada demokrasi, dan demokrasi tergantung pada warga negara yang memiliki komitmen dan informasi. Pembangunan bukanlah kegiatan teknokratis yang diimplementasikan oleh pemerintah di pusat dan kemudian turun ke bawah, melainkan membutuhkan partisipasi aktif segenap warga masyarakat.

#### Yang Perlu Dilakukan

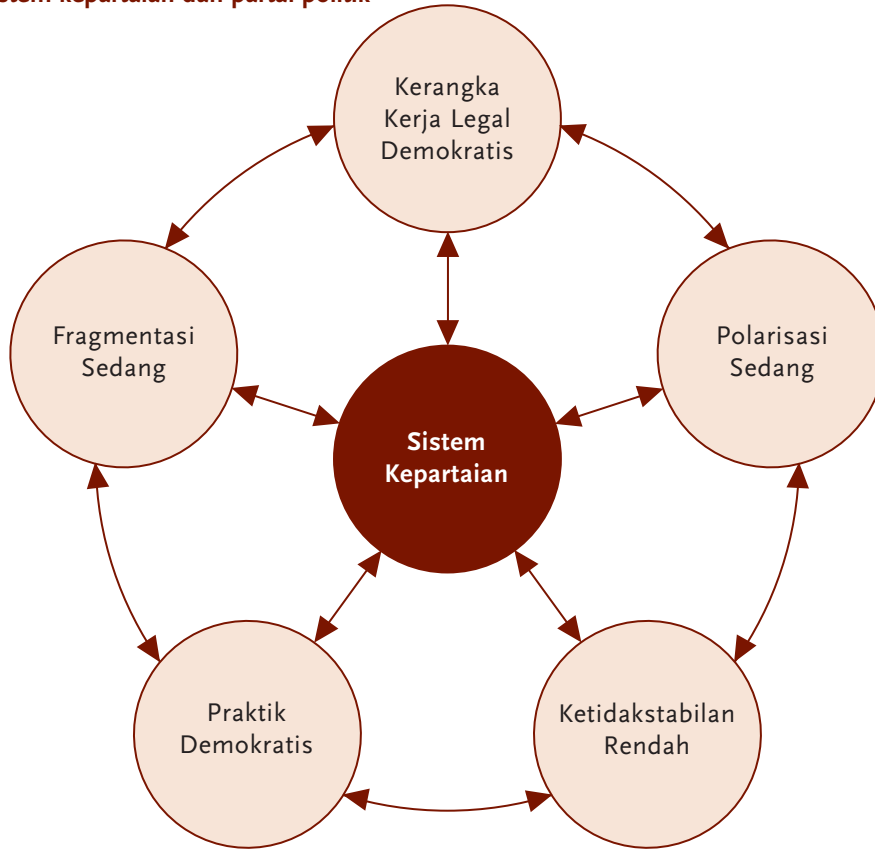
- Mendorong dialog dan interaksi di dalam dan di antara partai-partai politik dan organisasi-organisasi warga;
- Mengambil gagasan dan saran dari warga dan organisasi masyarakat;
- Memberi suara kepada kaum lemah;
- Mendorong partisipasi luas.

# Isu, Indikator dan Instrumen untuk Pengembangan Kelembagaan Partai Politik

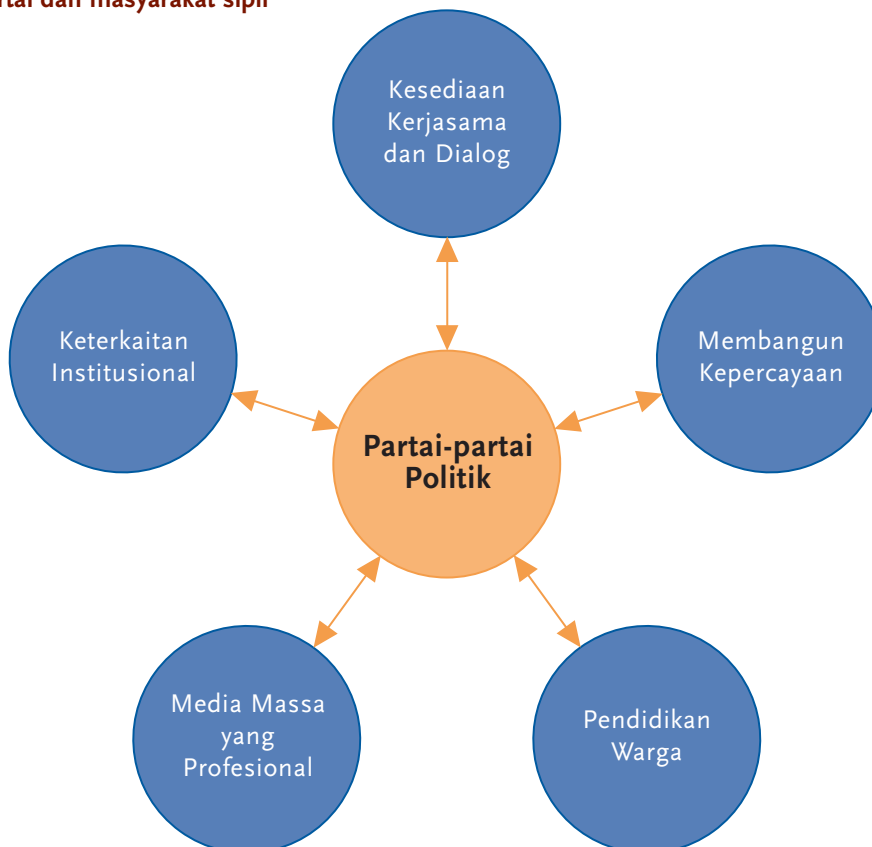
Pengembangan kelembagaan partai politik



**Keterkaitan di antara sistem kepartaian dan partai politik**



**Hubungan di antara partai dan masyarakat sipil**



Dimensi	Isu	Indikator	Instrumen
<b>Kriteria Pengembangan Kelembagaan</b>	<b>Ketangguhan Organisasi</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Adakah orang di dalam partai yang memenuhi syarat untuk mengambil bagian dalam aktivitas partai?</li> <li>2 Apakah tersedia dana dan sumber-daya material seperti kantor?</li> <li>3 Adakah penerapan suatu Strategi Pengembangan Organisasi yang efektif?</li> <li>4 Adakah manajemen sumber-daya yang rasional?</li> <li>5 Apakah partai memiliki kapasitas rekrutmen dan ekspansi?</li> <li>6 Apakah partai diorganisasikan di tingkat nasional, regional dan lokal?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Ketersediaan data yang mencatat 'sukarelawan' serta keterampilan para aktivis partai di setiap tingkat.</li> <li>2 Aktivitas penggalangan dana dan kampanye, donasi.</li> <li>3 Rencana pengembangan organisasi dan rapat-rapat untuk menghasilkan, menyesuaikan, memperbaharui dan mengimplementasikannya.</li> <li>4 Catatan dan pembukuan yang transparan, alokasi sumber-daya berdasarkan rencana dan strategi, audit internal dan eksternal.</li> <li>5 Kursus dan/atau program latihan, gerakan mencari anggota, selebaran dan bacaan tentang tujuan dan aktivitas partai.</li> <li>6 Memajukan pengembangan partai yang berbasis luas, programatis dan agregatif.</li> <li>7 Membangun <i>website</i>.</li> </ol>
	<b>Demokrasi Internal</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah partai berfungsi sesuai aturan dan prosedur yang ada?</li> <li>2 Apakah pengambilan keputusan secara demokratis serta didasarkan pada Anggaran Dasar partai dan undang-undang yang ada?</li> <li>3 Adakah desentralisasi sumber-daya ekonomi yang berarti?</li> <li>4 Dapatkah anggota biasa menjalankan pengawasan pimpinan terhadap pimpinan partai?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Partai melalui berbagai peraturan dan badan yang tak berpihak menyelesaikan secara damai berbagai perselisihan serta menjamin terlaksananya proses banding; komisi khusus.</li> <li>2 Mendistribusikan dan menyediakan secara luas cetakan dokumen dan pedoman partai, penyelenggaraan pemilihan yang teratur dan jujur, pengangkatan dan promosi berdasarkan prestasi/kecakapan.</li> <li>3 Rencana Alokasi Sumber-daya sesuai kebutuhan dan prioritas; Komisi Independen Partai untuk mengembangkan rencana seperti itu melalui konsultasi pada tingkat lokal, regional dan nasional.</li> <li>4 Berbagai pemilihan, audit dan mekanisme lain seperti tinjauan atas kepemimpinan dan <i>recalling</i> pimpinan.</li> </ol>
	<b>Identitas Politik</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Adakah komitmen kuat atas tujuan politik, serta rasa bersama memiliki gagasan politik di antara para militan partai?</li> <li>2 Apakah praktik politik sesuai dengan hal-hal di atas?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Program dan 'manifesto' ideologis atau pernyataan tentang prinsip partai.</li> <li>2 Perdebatan, konferensi, lokakarya dan seminar untuk menilai, menghasilkan, memperbincangkan dan menjernihkan sikap politik dan ideologis, dalam praktik dan terhadap setiap isu.</li> </ol>
	<b>Keutuhan Partai</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Dapatkah perbedaan tajam, bersifat pribadi atau politik, di dalam partai ditingkalkan?</li> <li>2 Adakah pemahaman yang jernih mengenai sikap ideologis dan politik partai?</li> <li>3 Seberapa sering dan seberapa banyak kasus perselisihan yang dibawa ke depan organ partai tingkat bawah?</li> <li>4 Adakah perbedaan mencolok dalam perilaku pemberian suara di legislatif?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Pernyataan umum oleh orang yang berwenang dan instansi partai yang tepat, termasuk bagian penerangan partai, sesuai dengan kebijakan dan keputusan partai.</li> <li>2 Sekolah untuk melatih kader partai untuk memahami filsafat politik, ideologi, serta kebijakan partai.</li> <li>3 Catatan dan arsip yang memuat keputusan tentang perselisihan, keluhan dan pengunduran diri.</li> <li>4 Arsip tentang pemungutan suara legislatif.</li> <li>5 Promosi dalam kepengurusan partai yang bersifat lintas daerah.</li> <li>6 Berusaha membatasi kemungkinan anggota legislatif untuk pindah partai setelah terpilih.</li> <li>7 Batasi pindahnya keanggotaan partai.</li> </ol>
	<b>Kapasitas Berkampanye</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Adakah cukup tersedia sumber-daya finansial?</li> <li>2 Adakah akses yang baik pada media massa?</li> <li>3 Adakah tersedia sumber-daya manusia dan pekerja partai dengan komitmen tinggi?</li> <li>4 Adakah suatu prosedur yang baik untuk menyeleksi dan memperkenalkan calon-calon partai?</li> <li>5 Adakah Rencana Kampanye Strategis yang siap diterapkan?</li> <li>6 Adakah organisasi partai yang berbasis luas?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Alokasi dana yang efisien dan transparan.</li> <li>2 Hubungan masyarakat dan komisi media yang bertugas untuk menjamin akses pada media massa dan publik.</li> <li>3 Penyelidikan di antara para militan partai untuk menjamin ketersediaan dan keterampilan, serta dukungan mereka. Anggota harus membayar iuran.</li> <li>4 Pemilihan pendahuluan (primary), pertemuan publik, wawancara media, kunjungan calon legislatif ke rumah, rukun tetangga, dan organisasi para konstituen.</li> <li>5 Pengembangan suatu Rencana Kampanye Strategis.</li> <li>6 Membangun struktur cabang di setiap provinsi.</li> </ol>

Dimensi	Isu	Indikator	Instrumen	
<b>Keterkaitan di antara Partai Politik dan Sistem Kepartaian</b>	<b>Kerangka Kerja Legal yang Demokratis</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Adakah suatu lingkungan yang memungkinkan penegakan hukum?</li> <li>2 Apakah partai mempunyai tenaga khusus yang cukup dengan pemahaman yang memadai mengenai aturan dan prosedur hukum?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Jaminan konstitusional dan hukum bagi persaingan dalam pemilihan yang bebas dan jujur.</li> <li>2 Komisi Hukum Partai yang menerbitkan dan mendistribusikan semua norma dan prosedur yang penting dalam bahasa yang mudah dipahami.</li> <li>3 Seminar, konferensi dan lokakarya untuk menambah wawasan hukum untuk kegiatan partai.</li> <li>4 Mendorong terciptanya aturan pemilihan yang membatasi jumlah partai.</li> <li>5 Mendorong terbentuknya budaya pembangunan-konsensus.</li> <li>6 Mendorong tertanamnya nilai-nilai kesetiaan.</li> </ol>	
	<b>Fragmentasi Sedang</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah lingkungan hukum digunakan secara efektif?</li> </ol>		
	<b>Polarisasi Sedang</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Adakah jumlah partai yang memadai dalam sistem kepartaian?</li> </ol>		
	<b>Ketidakstabilan Rendah</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah jarak ideologis dan politis antar-partai dapat dikelola?</li> </ol>		
	<b>Praktik-pratik Demokratis</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah partai mempunyai kelompok pemilih dan militan yang setia?</li> <li>2 Apakah partai mempraktikkan perilaku demokratis?</li> </ol>		
	<b>Keterkaitan Partai-Masyarakat Sipil</b>	<b>Saluran Komunikasi</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Adakah rasa saling percaya di antara politik dan organisasi masyarakat sipil?</li> <li>2 Adakah tumpang tindih keanggotaan di antara partai dan organisasi masyarakat sipil?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Mendorong dialog di antara partai dan masyarakat sipil dengan menyelenggarakan pertemuan atau seminar.</li> <li>2 Merumuskan dengan jelas kriteria keanggotaan, dan memastikan bahwa partai mewakili isu berbasis luas.</li> </ol>
<b>Media Massa Profesional dan Mandiri</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah media mandiri dari pengaruh negara dan kelompok bisnis tertentu?</li> <li>2 Sejauh manakah tingkat kepercayaan di antara partai politik dan media?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Menanamkan kerjasama jangka panjang dengan wartawan dan surat kabar yang terpadang.</li> <li>2 Mendorong redaksi dan wartawan bekerja dengan mematuhi kode etik.</li> </ol>	
<b>Penerapan Teknologi Informasi dan Komunikasi</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah partai memiliki <i>website</i> dan terbitan berkala?</li> <li>2 Apakah kader dan anggota partai memiliki akses pada internet?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Memilih strategi internet sebagai bagian strategi komunikasi yang menyeluruh.</li> <li>2 Mendorong penggunaan internet secara umum untuk tujuan pendidikan dan pembelajaran.</li> </ol>	
<b>Pendidikan dan Pemberdayaan Warga</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah partisipasi yang luas didorong?</li> <li>2 Apakah gagasan dan saran dari warga dan organisasi dimanfaatkan?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Selenggarakan rapat umum dan pertemuan-pertemuan yang terbuka untuk umum.</li> <li>2 Menciptakan dan menyampaikan kebijakan-kebijakan yang berasal dari pendapat masyarakat.</li> </ol>	
<b>Kemauan untuk Bekerja Sama</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Apakah pertukaran dengan media, organisasi masyarakat sipil dan kelompok warga diselenggarakan?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Selenggarakan pertemuan diskusi dengan organisasi masyarakat sipil dan publik.</li> </ol>	

# Tentang IMD



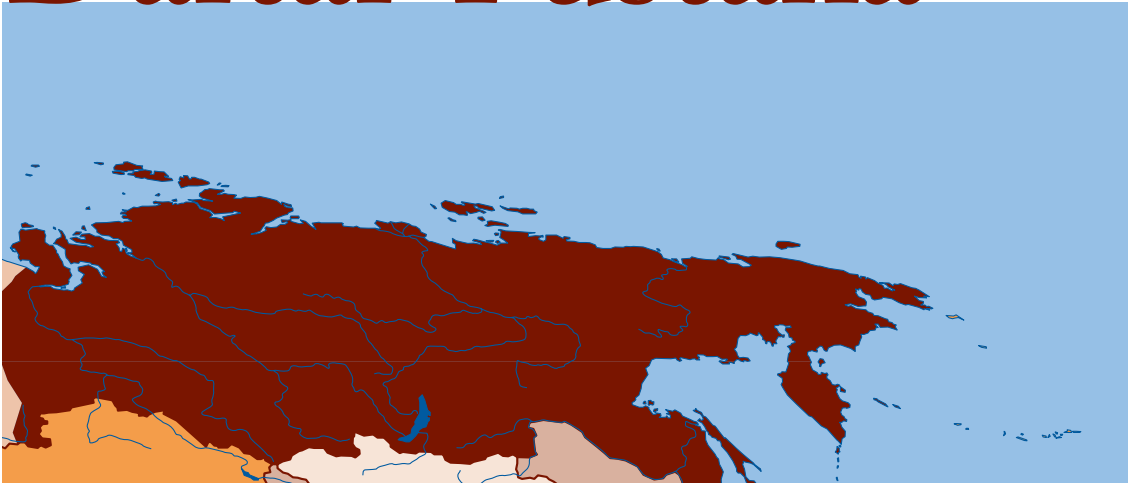
Sejalan dengan kebijakan pemerintah Belanda tentang pengembangan kerjasama dan sebagai tanggapan terhadap permohonan dukungan dari berbagai partai dan kelompok di luar negeri, pada tahun 2000 tujuh partai politik Belanda memutuskan untuk membentuk suatu organisasi bersama yang baru, Institut Demokrasi Multipartai Belanda (Netherlands Institute for Multiparty Democracy—IMD). Anggota pendiri IMD adalah Partai Buruh Belanda (PvdA), Partai Liberal (VVD), Partai Kristen Demokrat (CDA), Partai Liberal Demokrat (D66), Partai KiriHijau (GroenLinks), Uni Kristen (Christen Unie) dan Partai Reformasi Kristen (SGP). Lembaga ini resmi dibentuk sebagai yayasan pada 18 April 2000.

IMD adalah lembaga partai-partai politik untuk partai-partai politik. IMD memikul amanat untuk mendukung proses pengembangan demokrasi di negara-negara demokrasi baru dengan memberikan dukungan kepada partai-partai politik sebagai sokoguru demokrasi multipartai. IMD secara konsisten dan sungguh-sungguh berkiprah tanpa berpihak (non-partisan) dan merangkul semua pihak.

Dengan pendekatan yang tidak memihak dan merangkul semua pihak, IMD berupaya memberikan sumbangsih demi sistem partai politik yang berfungsi dengan baik, berkelanjutan dan pluralistik. Berdasarkan asas dan tujuannya, IMD juga mendukung kegiatan berbagai kelompok yang memiliki peran sesuai untuk demokrasi multipartai kendati tidak merupakan bagian struktur formal partai.

**Netherlands Institute for Multiparty Democracy**  
Korte Vijverberg 2  
2513 AB Den Haag  
Negeri Belanda  
T: +31 (0)70 311 5464  
F: +31 (0)70 311 5465  
E: [info@nimd.org](mailto:info@nimd.org)  
[www.nimd.org](http://www.nimd.org)

# Daftar Pustaka



**Crotly, William J. (ed.), 1991.**

'Political Parties, Issues and Trends'.  
*Political Science: Looking to the Future, Volume 4: American Institutions.*  
Evanston: Northwestern University Press.

**Diamond, Larry and Richard Gunther, 2001.**

*Political Parties and Democracy.*  
Baltimore: Johns Hopkins University Press.

**Dix, Robert H., 1992.**

'Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties'.  
*Comparative Political Studies*  
24:488-511

**Janda, Kenneth, 1980.**

*Political Parties: A Cross-National Survey.*  
New York: The Free Press.

**Katz, R.S. and P. Mair, 1995.**

'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party',  
*Party Politics*  
1:5-28

**MacIntyre, Andrew, 2003.**

*The Power of Institutions: Political Architecture and Governance.*  
Ithaca: Cornell University Press.

**Milbrath, L.W., 1965.**

*Political Participation.*  
Chicago: Rand McNally.

**Norris, Pippa (ed.), 1999.**

*Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance.*  
New York: Oxford University Press.

**Payne, Mark, et al, 2002.**

*Democracies in Development.*  
Washington: IDB & IDEA

**Pharr, Susan J. and R.D. Putnam (eds), 2000.**

*Disaffected Democracies: What is Troubling The Trilateral Countries?*  
Princeton: Princeton University Press.

**Reilly, Benjamin, 2001.**

*Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management.*  
Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ **2002.**

'Electoral Systems for Divided Societies'.  
*Journal of Democracy*  
13(2): 156-70



NETHERLANDS INSTITUTE FOR MULTIPARTY DEMOCRACY