

Seri Demokrasi Elektoral
Buku 6

Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 6

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK



Kingdom of the Netherlands



Danish International
Development Agency

Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik

BUKU 6

Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

Tim Penulis :

Ramlan Surbakti

Didik Supriyanto

Editor :

Sidik Pramono

Penanggung Jawab Teknis :

Setio. W. Soemeri

Agung Wasono

Nindita Paramastuti

Seri Publikasi :

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

Cetakan Pertama :

April 2013

ISBN 978-979-26-9699-8

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

Daftar Singkatan

AD	: Anggaran Dasar
ART	: Anggaran Rumah Tangga
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NGO	: Pengurus Anak Cabang
PAC	: Komisi Pemilihan Umum
Pemilu	: Pemilihan Umum
UU	: Undang-Undang
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar 1945

Kata Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem kepemiluan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun focus group discussions (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai kepemiluan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di Cluster Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem kepemiluan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem kepemiluan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, April 2013

Wicaksono Sarosa

Direktur Eksekutif Kemitraan

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
BAB 1 Pendahuluan	1
BAB 2 Demokratisasi Internal Partai Politik	5
Demokratisasi Partai Politik Secara Internal	7
Pentingnya Demokratisasi Partai Secara Internal	11
Partai Politik Enggan Melakukan Demokratisasi Secara Internal	18
BAB 3 Pengelolaan Partai Politik di Indonesia	21
Demokrasi Internal Partai Berdasarkan Undang-Undang	21
Partai Politik Berdasarkan Indikator Demokrasi Partai	25
BAB 4 Langkah-Langkah Demokratisasi Internal Partai Politik	41
Demokratisasi Partai Politik	44
Pelebagaan Demokratisasi Internal Partai Politik	48
Langkah-langkah yang Perlu Diambil Partai Politik	54
Peran Organisasi Masyarakat Sipil Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik	56

Daftar Pustaka

BAB 1

Pendahuluan

Setidak-tidaknya terdapat dua alasan urgensi pembahasan tema mengenai demokratisasi pengelolaan partai politik secara internal (*intra-party democracy*).

Pertama, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menugaskan partai politik sebagai peserta Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat (3)) dan yang mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden (Pasal 6). Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah juga menugaskan partai politik untuk mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan posisinya sebagai peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, partai politiklah yang menentukan siapa yang menjadi calon anggota DPR dan DPRD dan mengarahkan para kadernya di DPR dan DPRD dalam membuat keputusan tentang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Partai politik pula yang “mendengarkan, menampung, dan memperjuangkan aspirasi rakyat” atau melaksanakan fungsi representasi politik. Dengan serangkaian kewenangan yang dimilikinya, partai politik menentukan siapa yang menjadi penyelenggara negara, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif tingkat nasional maupun daerah. Itulah sebabnya mengapa partai politik peserta Pemilu digambarkan sebagai ‘pintu masuk untuk jabatan politik.’

Kedua, partai politik merupakan komponen dan aktor utama sistem politik demokrasi baik, sebagai peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan yang mengusulkan peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maupun sebagai “jembatan” antara rakyat dengan negara. Partai politik disebut sebagai jembatan antara rakyat dengan Negara karena partai politik melaksanakan peran sebagai representasi politik rakyat dalam menyuarakan aspirasi dan kehendak rakyat dan memperjuangkannya menjadi bagian dari kebijakan public.

Kedua hal itulah yang menyebabkan partai politik tidak saja sebagai badan publik, tetapi juga komponen dan aktor utama demokrasi. Karena menjadi badan publik dengan dua peran demokrasi tersebut, wajarlah mempertanyakan apakah partai politik secara internal telah dikelola berdasarkan prinsip dan metode demokrasi. Bagaimana mungkin partai politik berperan sebagai pelaku demokrasi secara eksternal kalau secara internal partai politik tidak dikelola secara demokratis?

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

Yang diperlukan untuk menjawab pertanyaan ini adalah apa yang dimaksudkan dengan demokrasi internal partai politik (*intra-party democracy*). Atas dasar konseptualisasi dan indikator demokrasi internal partai politik akan dapat dilakukan evaluasi dan disimpulkan apakah partai politik di Indonesia secara internal dikelola berdasarkan prinsip dan metode demokrasi ataukah tidak. Bila tidak, mengapa partai politik tidak melakukan berbagai upaya demokratisasi partai politik sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang tentang Partai Politik?

Pertanyaan kedua, berdasarkan jawaban atas pertanyaan pertama di atas, bagaimana mendorong partai politik melakukan demokratisasi secara internal? Apa saja langkah-langkah yang perlu dilakukan, baik oleh negara melalui peraturan perundang-undangan maupun oleh partai politik melalui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dan peraturan partai (pelembagaan dan pembudayaan prinsip dan metode demokrasi) serta berbagai organisasi masyarakat sipil melalui advokasi dan gerakan sosial, untuk mendorong proses demokratisasi secara internal dalam partai politik?

Berbagai konseptualisasi tentang demokratisasi internal partai politik akan dikemukakan pada Bab 2. Materi yang disajikan pada Bab 2 bukan hanya konseptualisasi tentang demokratisasi partai politik secara internal berdasarkan pengertian demokrasi secara universal, tetapi juga pandangan berbagai kalangan mengenai pentingnya demokratisasi partai politik secara internal. Dari berbagai pandangan itu akan disimpulkan sembilan dimensi demokrasi partai politik (yang terbagi atas tiga kategori) dan setiap dimensi akan dijabarkan ke dalam berbagai indikator. Selain itu, pada Bab 2 juga akan diketengahkan mengapa banyak negara demokrasi, baik yang lama maupun negara demokrasi baru, tidak ataupun enggan melakukan demokratisasi partai politik secara internal.

Berdasarkan konseptualisasi dan indikator demokratisasi internal partai politik sebagaimana dikemukakan pada Bab 2, pada Bab 3 akan dideskripsikan jawaban atas pertanyaan apakah partai politik di Indonesia secara internal dikelola secara demokratis. Berbagai fakta yang menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia secara internal dikelola secara tidak demokratis, melainkan dipimpin secara oligarkis, bahkan personalistik dan sentralistik, akan diketengahkan pada bab ini. Uraian akan dimulai dengan peran partai politik menurut UUD 1945 dan bagaimana partai politik harus dikelola menurut UUD, peraturan perundang-undangan dan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) setiap partai. Pada bab ini juga akan ditawarkan sejumlah

penjelasan untuk menjawab pertanyaan pertama di atas, yaitu mengapa partai politik di Indonesia yang keluar berperan sebagai pelaku demokrasi, tetapi secara internal justru dipimpin secara tidak demokratis. Mengapa partai politik enggan melakukan demokratisasi dalam pengambilan keputusan partai?

Berdasarkan uraian Bab 2 dan 3 di atas, pada Bab 4 yang merupakan bagian akhir buku ini, akan diketengahkan tiga hal. *Pertama*, bentuk-bentuk demokratisasi partai politik apa sajakah yang perlu dilaksanakan? *Kedua*, karena partai politik tidak hanya merupakan badan publik untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar dan undang-undang, tetapi juga menjadi aktor utama sistem politik demokrasi, maka negara memiliki kewenangan mengatur partai politik demi kepentingan umum. Karena itu langkah-langkah apa saja yang perlu dilakukan negara melalui peraturan perundang-undangan agar partai politik secara internal dikelola berdasarkan prinsip dan metode demokrasi? *Ketiga*, langkah-langkah apa sajakah yang perlu dilakukan oleh partai politik untuk melembagakan dan membudayakan prinsip dan metode demokrasi, baik melalui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dan peraturan partai maupun melalui praktik pengelolaan partai politik sehari-hari.

BAB 2

Demokratisasi Internal Partai Politik

Demokrasi memang lebih dahulu muncul daripada partai politik, akan tetapi dalam sistem demokrasi modern keduanya tidak dapat dipisahkan. Bahkan sistem politik demokrasi tidak mungkin eksis tanpa partai politik dan sistem kepartaian. Partai politik dalam sistem politik demokrasi memiliki sejumlah peran:

- Merupakan instrumen suksesi kekuasaan melalui pemilihan umum (peralihan kekuasaan secara periodik dan tertib),
- memobilisasi pendapat publik,
- menjadi sarana bagi warga negara menyalurkan aspirasinya,
- menjadi sarana partisipasi warga negara dalam proses politik dan konstitusional dan dalam melaksanakan hak sipil dan politik,
- memediasi berbagai organisasi masyarakat sipil dengan lembaga negara,
- memperjuangkan aspirasi rakyat dalam pembuatan kebijakan publik,
- menawarkan calon pemimpin negara, dan
- menawarkan kohesi dan disiplin dalam pemerintahan dan partai oposisi menuntut akuntabilitas pemerintah kepada parlemen dan rakyat.¹

Karena partai politik merupakan salah satu aktor utama demokrasi, partai politik secara internal juga harus demokratis (*intra-party democracy*).

Akan tetapi Robert Michels, yang dikenal sebagai teoritis tentang *Iron Law of Oligarchy*, menyatakan bahwa organisasi politik yang berlingkup besar seperti partai politik, bahkan setiap organisasi besar, cenderung dikelola secara oligarkis yang lebih melayani kepentingan sendiri daripada kepentingan organisasi.²

1 The CAPF Bill Digest, Issue 01/07 Juli 2007, pp2 sebagaimana dikutip dari S.K. Simba, *Internal Governance Structures of Political Parties in Democratic Governance*, paper presented at the 1st EAC Consultative Meeting for Political Parties in East Africa yang dilaksanakan pada 15-16 September 2011 di Nairobi, Kenya.

2 Robert Michel, *Political Parties: Sociological Studies of the Oligarchical Tendency of Modern Democracy*, Kitchener, Ontario Kanada: Batoche Books, 2001

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

Berikut adalah penjelasan Michels mengapa setiap organisasi yang kompleks cenderung dikelola secara oligarkis. Organisasi yang pada awalnya idealistik dan demokratis kemudian didominasi oleh sekelompok kecil pemimpin yang menggunakan kekuasaan untuk kepentingan sendiri dan juga untuk mempertahankan jabatannya. Semua organisasi yang kompleks, termasuk partai politik cenderung dikelola secara oligarkis karena kegiatan sehari-hari organisasi yang kompleks itu tidak mungkin dikelola oleh keanggotaan massal. Tidak mungkin memanggil massa anggota bersidang setiap kali partai politik hendak membuat keputusan. Pengambilan keputusan lebih dapat dilakukan oleh sekelompok kecil kalangan profesional yang penuh-waktu memimpin dan mengarahkan organisasi.

Secara formal, pemimpin organisasi dipilih oleh dan akuntabel kepada para anggota. Akan tetapi dalam praktik, justru pemimpinlah yang mengontrol para anggota. Hal ini tidak lain karena para pemimpin itu memiliki keahlian dan pengalaman dalam mengelola organisasi. Mereka mengendalikan sarana komunikasi dalam organisasi dan secara formal bertindak mewakili organisasi ke dalam dan keluar. Massa anggota mengalami kesulitan dalam mengkaunter kepemimpinan yang dipegang oleh mereka yang memiliki keahlian dan pengalaman. Sekelompok kecil pemimpin ini makin lama makin merasa tak tergoyahkan, bahkan merasa jauh lebih mampu daripada mereka yang seharusnya mereka layani. Bahkan mereka semakin lama semakin jauh dari massa anggota yang memilihnya. Ketidakmampuan para anggota ini lebih diperburuk oleh kecenderungan massa yang tergantung kepada pemimpin, yaitu kebutuhan psikologis massa untuk dipimpin.

Apakah dengan demikian tidak ada gunanya membahas demokratisasi internal partai politik? "The Iron Law of Oligarchy" sesungguhnya memberikan pesan bagi setiap organisasi yang hendak menghindari oligarki untuk mengambil sejumlah langkah pencegahan. Organisasi besar seperti partai politik itu harus menjamin agar para kader partai pada semua tingkatan organisasi dan para anggota tetap aktif dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan partai. Para pemimpin jangan diberi kewenangan absolut untuk mengelola partai secara sentralistik. Sepanjang tersedia saluran komunikasi terbuka antara para pemimpin dan pengurus dengan para kader dan anggota serta proses pembuatan keputusan dilakukan secara kolektif oleh para pemimpin, pengurus dan kader partai lainnya; kepemimpinan oligarkis akan sukar terbentuk.

Demokratisasi Partai Politik Secara Internal

Pandangan para ilmuwan politik tentang unsur atau faktor yang membuat demokrasi berfungsi dapat dipilah menjadi dua. *Pertama* diwakili oleh Sartori yang menilai kompetisi antar-partai politik lebih menentukan daripada demokrasi partai secara internal.³ *Kedua*, para ilmuwan politik yang menilai demokrasi partai secara internal sebagai faktor yang paling menentukan berfungsinya demokrasi dalam negara dan masyarakat.

Para ilmuwan politik kelompok kedua ini sependapat tentang pentingnya demokratisasi partai politik secara internal, tetapi terdapat perbedaan dalam konseptualisasi dan indikator demokrasi partai secara internal. Sebagian memandang demokrasi partai lebih sebagai kemampuan partai dalam agregasi kepentingan, formulasi kebijakan publik, perekrutan kandidat yang memiliki kemampuan, dan mencerminkan aspirasi dan kepentingan publik (pemilih yang lebih luas) daripada partisipasi anggota dalam proses pembuatan keputusan, transparansi, dan pemilihan pengurus.

Para ahli yang lain lebih mengedepankan keterlibatan para anggota dalam penentuan calon anggota DPR dan DPRD serta penentuan calon kepala pemerintahan, baik pada tingkat nasional maupun lokal. Menurut Richard S. Katz, seleksi kandidat merupakan salah satu fungsi khas partai politik dalam demokrasi. Hal ini tidak hanya karena seleksi kandidat untuk bersaing pada pemilihan umum merupakan salah satu fungsi yang membedakan partai politik dari organisasi lain yang mungkin berupaya mempengaruhi hasil pemilihan umum dan keputusan yang akan diambil pemerintah. Kekhasan fungsi itu juga karena kandidat yang dinominasikan memainkan peran penting dalam menentukan karakteristik partai politik yang bersangkutan di depan publik.⁴ Kandidat partai itulah yang lebih banyak menggambarkan wajah partai kepada publik dalam pemilihan umum. Karena itu partisipasi para anggota partai dalam penentuan kandidat menjadi suatu keharusan.

Hazan dan Rahat juga memandang metode seleksi kandidat sebagai komponen penting dalam demokrasi partai secara internal. *Pertama*, kandidat merupakan salah satu aktor utama yang menentukan arah kegiatan partai politik sehingga

3 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume I, Cambridge: Cambridge University Press, 1976

4 Richard S. Katz, *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy*, dalam *Party Politics*, Volume 7, Nomor 3 edisi Mei 2001

perlu diidentifikasi posisi kekuasaan dalam partai dan bagaimana kekuasaan itu digunakan. *Kedua*, seleksi kandidat juga merupakan komponen utama untuk memahami evolusi berbagai model organisasi partai yang berbeda. Dan *ketiga*, seleksi kandidat juga mempengaruhi faktor luar partai, yaitu pilihan yang dihadapi pemilih, komposisi badan legislatif, kekompakan fraksi-fraksi di parlemen, kepentingan yang menonjol dalam perdebatan kebijakan, dan produk legislative yang dihasilkan.

Singkat kata, seleksi kandidat mempengaruhi karakteristik dasar politik dan pemerintahan demokratis modern (*candidate selection affects the fundamental nature of modern democratic politics and governance*⁵). Seleksi kandidat partai merupakan komponen kunci praktik demokrasi modern sehingga wajib dipertimbangkan dalam menilai apakah negara secara luas sudah demokratis atau belum. Karena itu dalam menjawab pertanyaan apakah seleksi kandidat merupakan domain partai politik ataukah domain negara, maka niscaya jawabannya adalah “domain negara” atau domain kepentingan umum.

Dalam karya yang sama, Hazan dan Rahat mengidentifikasi empat dimensi yang membedakan metode seleksi kandidat di berbagai negara, yaitu ketentuan yang mengatur persyaratan calon; siapa yang menyeleksi kandidat; derajat sentralisasi dalam proses seleksi calon; dan metode seleksi kandidat, antara penunjukan ataukah pemungutan suara. Keempat dimensi ini dapat digunakan untuk membandingkan berbagai negara dalam bidang seleksi kandidat.

Derajat partisipasi pemilih dalam seleksi kandidat dapat dipilah menjadi beberapa tingkat dalam spektrum inklusif dan eksklusif, yaitu pemilihan pendahuluan terbuka (*open primaries*), pemilihan pendahuluan tertutup (*closed primaries*), kaukus lokal, dan konvensi partai.⁶ Yang berhak memberikan suara pada pemilihan pendahuluan terbuka bukan saja anggota partai politik yang mengadakan pemilihan calon, tetapi juga pemilih terdaftar lainnya, baik berstatus anggota partai lain maupun yang independen. Sedangkan yang memberikan suara pada pemilihan pendahuluan tertutup hanya anggota partai politik yang mengadakan pemilihan calon tersebut. Yang memberikan suara pada kaukus hanyalah anggota partai politik yang mengadakan pemilihan calon, tetapi didahului diskusi dan perdebatan, baik antaranggota

5 Reuven Y. Hasan dan Gideon Rahat, *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequencies*, Oxford: Oxford University Press, 2010, h. 10

6 Bandingkan dengan Lawrence LeDuc, “*Democratizing Party Leadership Selection*,” *Party Politics*, Volume 7, Nomor 3 Tahun 2001, h. 325

maupun antara calon dengan anggota mengenai kebijakan yang akan diperjuangkan sang bakal calon.

Pada pemilihan pendahuluan suara diberikan oleh pemilih secara rahasia, sedangkan pada kaukus suara diberikan oleh pemilih secara terbuka kepada calon. Yang hadir dan yang berhak memberikan suara pada konvensi partai tingkat lokal ataupun nasional adalah delegasi yang dipilih oleh anggota partai politik yang mengadakan pemilihan calon tersebut. Nama-nama calon diseleksi dan diajukan oleh partai. Pemberian suara didahului diskusi dan perdebatan antara delegasi dengan calon ataupun antar delegasi tentang kebijakan yang akan diperjuangkan oleh calon.

Susan Scarrow mengemukakan agar demokratisasi partai secara internal dipandang sebagai obyek transisi masyarakat ke demokrasi. Karena itu, demokratisasi partai secara internal bukanlah tujuan, melainkan sarana yang akan memiliki dampak positif pada negara dan perkembangan demokrasi dalam masyarakat.

Namun demokratisasi partai secara internal memiliki sejumlah risiko. Terlalu banyak demokratisasi partai secara internal akan berakibat *"overly dilute the power of a party's inner leadership and make it difficult for that party to keep its electoral promise"*.⁷ Prosedur seleksi kandidat yang terlalu terbuka atau terlalu cepat dibuka akan menciptakan konflik antarfaksi dalam partai sehingga pada gilirannya akan membuat partai menjadi organisasi yang tidak efektif sekaligus juga akan memperlemah kapasitas partai dalam pemilihan umum. Metode seleksi kandidat yang terbuka dalam beberapa kasus justru meningkatkan kekuasaan sekelompok kecil elite.⁸

Maurice Duverger, misalnya, melihat kontradiksi antara demokratisasi partai politik dan efisiensi. Suatu partai mungkin saja secara internal dikelola secara demokratis, tetapi partai *"is not well armed for the struggles of politics"*.⁹ Sebaliknya, makin efisien pengelolaan organisasi partai, yang berarti partai secara internal dikelola kurang demokratis, semakin efektif partai dalam

7 Susan Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*, Washington DC.: NDI, 2005

8 Paul Pennings dan Reuven Y. Hazan, *Democratizing Candidate Selection*, Party Politics 7, 2001, h. 267-275.

9 Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen, 1964, h. 134.

mewujudkan misinya. Pandangan ini sudah barang tentu lebih dilihat dari sisi efektivitas organisasi daripada kesesuaian apa yang dikerjakan oleh partai secara efektif dengan aspirasi dan kehendak para anggota partai politik. Tidak dalam segala hal demokrasi bersifat kontradiktif dengan efisiensi. Dalam sejumlah isu keduanya bersifat saling mendukung, tetapi dalam beberapa isu lain mungkin bersifat kontradiktif. Dalam hal yang terakhir ini perlu dibedakan antara isu yang menyangkut ideologi partai dan isu pragmatis yang tidak menyangkut ideologi partai. Dalam isu yang menyangkut ideologi partai, demokrasi harus mengalahkan efisiensi. Sedangkan pada isu lain, efisiensi dapat lebih diutamakan daripada demokrasi.

Pada pihak lain demokratisasi partai secara internal akan memajukan budaya demokrasi yang sangat diperlukan, baik di dalam partai maupun dalam masyarakat.¹⁰ Partai politik yang menggunakan prosedur yang secara internal demokratis cenderung memilih pemimpin yang cakap dan dikehendaki oleh publik, mengadopsi kebijakan yang lebih responsif, dan sebagai akibatnya partai akan cenderung mendapatkan dukungan besar dalam pemilihan umum. Selain itu, prosedur internal partai yang demokratis memiliki pengaruh positif pada representasi aspirasi pemilih dan memperkuat organisasi partai karena menarik minat anggota baru dan menciptakan ruang bagi gagasan baru.

Demokratisasi partai politik secara internal juga akan meningkatkan dukungan dan partisipasi anggota dalam kegiatan partai.¹¹ Teorell menegaskan prosedur internal partai yang demokratis akan menciptakan keterkaitan vertikal yang mutlak diperlukan antar berbagai ranah deliberasi dan keterkaitan horizontal antar isu-isu yang bersaing mendapat perhatian.¹² Implementasi demokratisasi partai secara internal sangat menguntungkan partai karena dengan prosedur perumusan kebijakan yang lebih bersifat inklusif, petahana (*incumbent*) partai memiliki kesempatan yang lebih besar untuk terpilih kembali. Karena itu proses penentuan kebijakan yang lebih demokratis dalam partai tidak hanya menguntungkan kepemimpinan partai tetapi juga menguntungkan anggota biasa.¹³

10 Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), *Institutional Development Handbook: A Framework for Democratic Party-Building*, The Hague: NIMD, 2004

11 Giulia Sandri, *Intra-Party Democracy and Its Effects on Membership Mobilization: A Case Study, paper presented at Workshop on the Current State of Survey-based Party Member Research, Department of Political Science, University of Copenhagen* 3-4 Februari 2011

12 Jan Teorell, *A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy*, *Party Politics* 5, 1999, h. 363-382.

13 Galina Zudenkovar, *A Rationake for Intra-Party Demoracy*, 2011

Pentingnya Demokratisasi Partai Politik Secara Internal

Partai politik sangat esensial bagi demokratisasi masyarakat dan demokratisasi partai secara internal merupakan keharusan bagi pelaksanaan demokrasi dalam sistem politik. Partai politik dewasa ini merupakan unsur penting dalam masyarakat modern. Akan tetapi agar dapat memberikan kontribusi secara positif bagi demokratisasi masyarakat, partai politik haruslah demokratis pula secara internal. Sejumlah alasan dapat diajukan untuk menunjukkan betapa partai politik secara internal harus dikelola secara demokratis.¹⁴

Pertama, dalam sistem politik demokrasi, partai politik adalah sarana dan aktor utama kekuasaan politik. Semua kegiatan politik, mulai dari mencari kekuasaan sampai pada penggunaan kekuasaan, melibatkan partai politik sebagai aktor. Karenaitu partai politik harus secara internal demokratis, baik dari segi isi dan proses maupun tujuannya. Proses politik dalam membentuk dan menyelenggarakan pemerintahan akan dapat demokratis hanya apabila partai politik sebagai aktor secara internal dikelola secara demokratis. *Kedua*, partai politik adalah struktur dan forum utama dalam membentuk kehendak politik warga negara dan dalam memobilisasi kegiatan politik warga negara. Proses pembentukan kehendak politik warga dan pelaksanaan kegiatan politik dalam demokrasi haruslah dilakukan secara demokratis. Untuk menjamin agar proses pembentukan kehendak politik warga dan proses mobilisasi kegiatan warga berlangsung secara demokratis, partai politik yang memprakarsai, mengkoordinasi, mensintesis, dan melaksanakan kedua kegiatan itu haruslah mengikuti dan menerapkan prinsip-prinsip dasar demokrasi dalam mengelola partai secara internal.

Ketiga, demokrasi tidak berfungsi secara otomatis. Prinsip dasar dan tujuan mulia yang tertulis dalam AD/ART dan dokumen partai politik lainnya tidak akan terwujud secara spontan. Demokrasi dan konstitusi memberikan kesempatan dan kerangka tindakan. Semuanya tergantung pada kompetensi warga negara pada umumnya dan partai politik pada khususnya. Masa depan partai dalam demokrasi tergantung terutama pada kualitas seperti keterampilan, pengetahuan, dan kearifan partai politik dan para anggotanya. Partai politik yang dapat memberikan anggotanya kesempatan yang memadai untuk berkembang adalah partai yang secara internal menerapkan prinsip-prinsip dasar, metode, dan tujuan demokrasi.

¹⁴ Bandingkan dengan *Center for Research and Policy Making, Internal Party Democracy in Kosovo*, Oktober 2012, h. 7

Dan *keempat*, demokrasi tidak hanya mengenai pemilihan pemimpin dan pemegang jabatan politik secara periodik. Demokrasi juga menyangkut seperangkat norma sosial yang mengatur tindakan dan perilaku warga negara. Karena itu prinsip-prinsip dasar, metode, dan nilai-nilai demokrasi harus diterapkan tanpa kecuali dalam semua bidang kehidupan sosial dan publik sehingga pada gilirannya akan berkontribusi pada upaya demokratisasi masyarakat, negara, dan lembaga publik. Dalam demokrasi, partai politik adalah agen utama dan pelaku prinsip, metode, dan nilai-nilai demokrasi. Hanya pemimpin dan anggota partai yang dilatih dan mengalami sosialisasi dalam budaya politik demokrasi sajalah yang dapat memberikan kontribusi pada tujuan tersebut.

Singkat kata, bagaimana mungkin partai politik bertindak sebagai aktor utama demokrasi kalau secara internal partai itu tidak dikelola secara demokratis? Keempat alasan tersebut menjadi dasar mengapa demokratisasi partai politik secara internal menjadi faktor yang sangat penting dalam membangun masyarakat dan negara yang demokratis. Keharusan partai politik secara internal ditentukan dalam konstitusi dan undang-undang.

Partai-partai politik di banyak negara demokrasi secara sukarela melakukan berbagai langkah pembaruan penting untuk meningkatkan demokrasi internal dalam pengelolaan partai politik. Tidak saja dengan menjamin proses pembuatan keputusan yang terbuka, akan tetapi langkah itu juga dilakukan dalam proses seleksi kandidat dan kepemimpinan yang terbuka kepada anggota biasa.¹⁵ Tujuan pembaruan ini adalah membuat keanggotaan partai politik menjadi lebih bermakna dan juga memulihkan keanggotaan sebagai sumberdaya partai (yang mengundurkan diri sebagai anggota dalam jumlah besar pada masa lalu) yang tidak saja merupakan sumber dana dan sumber tenaga kampanye sukarela, tetapi juga menjadi sumber legitimasi tradisional organisasi partai bercabang-massa (*mass-branch party*).¹⁶

Secara singkat demokrasi partai politik (*intra-party democracy*) dapat dirumuskan sebagai "*a stage of democracy in the party where every members of the party has the right to take part of the decision making of the party*". Secara

15 Richard Katz dan Peter Mair, "*The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Wester Democracies*", dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero, dan Juan J. Linz, Eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2002

16 Susan Scarrow, "*Parties and the Expansion of Direct Democracy-Who Benefits?*", *Party Politics*, Vol. 5 No. 3 Tahun 1996.

sederhana demokrasi partai secara internal dapat diartikan sebagai proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan untuk melaksanakan fungsi partai secara terbuka, partisipatif, dan deliberatif berdasarkan peraturan perundang-undangan, AD/ART, dan peraturan partai.

Keputusan yang harus dibuat oleh partai dalam menyelenggarakan fungsinya antara lain adalah:

1. Pemilihan pengurus pada semua tingkatan organisasi;
2. Perumusan dan penetapan kebijakan partai secara internal (seperti perekrutan anggota, kurikulum dan metode kaderisasi, iuran anggota atau sumbangan kader, kriteria dan tata cara pemberhentian anggota partai, pedoman dan mekanisme menampung dan merumuskan aspirasi masyarakat, pembagian kewenangan antara pengurus pusat dengan pengurus daerah);
3. Perumusan dan penetapan kebijakan partai secara eksternal (seperti visi, misi, dan program partai dalam berbagai jenis pemilu, kebijakan partai dalam penyusunan berbagai undang-undang, baik APBN maupun non-APBN, kebijakan partai dalam penyusunan berbagai peraturan daerah APBD dan perda non-APBD);
4. Seleksi dan pemilihan calon anggota DPR, calon anggota DPRD Provinsi, dan calon anggota DPRD Kabupaten/Kota;
5. Seleksi dan penentuan pasangan calon presiden dan wakil presiden serta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
6. Penentuan pilihan partai untuk keanggotaan berbagai lembaga negara dan komisi negara yang diajukan pemerintah atau lembaga lain kepada DPR; dan
7. Pengurus partai mempertanggungjawabkan penerimaan dan penggunaan anggaran dan pelaksanaan tugasnya kepada rapat umum anggota partai.

Konstitusi dan dokumen resmi partai politik (AD/ART dan peraturan partai) seharusnya secara ideal mendorong nilai-nilai demokrasi secara internal dalam organisasi partai. Dengan demikian, pengelolaan partai melibatkan seluruh aktivis dalam proses pembuatan keputusan pada semua tingkatan organisasi partai, seperti pertemuan dialogis untuk membahas penjabaran ideologi partai menjadi berbagai program pembangunan bangsa yang akan ditawarkan pada pemilu, dan menjamin kesempatan dan peran kepada para anggota dalam proses seleksi kepemimpinan partai dan seleksi calon anggota badan legislatif dan eksekutif pada semua tingkatan. Selain itu,

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

prinsip demokrasi dalam internal partai juga perlu diwujudkan dalam bentuk mobilisasi pendukung, membangun organisasi partai yang berkeanggotaan massa, desentralisasi pembuatan keputusan dalam proses nominasi kandidat lembaga legislatif dan eksekutif, dan mendorong keterlibatan kalangan perempuan, etnis, dan agama minoritas menjadi kandidat untuk jabatan yang dipilih dalam pemilu.¹⁷

Karena partai politik diharapkan melaksanakan berbagai fungsi penting, seperti mobilisasi warga negara dalam proses politik, agregasi berbagai kepentingan dalam masyarakat, merumuskan dan memperjuangkan kebijakan publik, melaksanakan perekrutan kepemimpinan politik, dan koordinasi parlemen dan pemerintahan ataupun mengingat peran sentral partai dalam demokrasi perwakilan; kebijakan yang didesain untuk memperkuat kapasitas internal organisasi mestinya menjadi prioritas utama.

Dari berbagai pendapat tentang demokrasi partai sebagaimana diuraikan di atas, demokratisasi partai secara internal mencakup:

- (1) hak anggota partai (partisipasi);
- (2) keterwakilan berbagai unsur dalam partai (representasi dan inklusif);
- (3) pemilihan pengurus partai tingkat pusat (pemilihan);
- (4) pelembagaan prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan partai;
- (5) demokratisasi sumber keuangan partai;
- (6) transparansi dan akuntabilitas partai;
- (7) hubungan partai dengan fraksi partai di lembaga legislatif;
- (8) otonomi pengurus partai tingkat lokal;
- (9) kewenangan pengurus cabang pada pemilu lokal; dan
- (10) peran partai tingkat pusat dalam pemilu nasional.

Kesepuluh dimensi demokrasi internal partai tersebut dapat dipilah menjadi tiga kategori. Ketiga kelompok itu adalah penerapan prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan partai secara internal (dimensi 1 sampai 6), hubungan antara kepengurusan partai tingkat pusat dengan kepengurusan partai tingkat daerah (dimensi 7, 8 dan 9), dan peran partai dalam pemilu nasional (dimensi 10).¹⁸

17 Pippa Norris, *Building Political Parties: Reforming Legal Regulation and Internal Rules*, Report for International IDEA, revised draft @5 Januari 2005

18 Bandingkan dengan Center for Research dan Policy Making, *Internal Party Democracy in*

Dimensi penerapan prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan partai secara internal dapat dioperasionalkan menjadi sejumlah indikator:

- (a) siapa yang berwenang memilih dan mengganti pengurus partai
- (b) menghormati dan mengakomodasi perbedaan dalam partai
- (c) kemungkinan menyatakan kritik secara terbuka terhadap kebijakan partai
- (d) kemungkinan anggota fraksi partai mengambil keputusan yang berbeda dari garis partai, tetapi keputusan itu berdasarkan tuntutan konstituen
- (e) keterwakilan berbagai unsur partai (daerah, kelompok marjinal, dan kelompok minoritas), baik dalam kepengurusan partai maupun pencalonan jabatan publik
- (f) pengelolaan partai menurut kehendak elite partai atau berdasarkan AD/ART partai
- (g) demokratisasi sumber keuangan partai politik sehingga partai tidak tergantung kepada satu pihak dalam sumber keuangan
- (h) keterbukaan dan akuntabilitas pelaksanaan kebijakan partai dan penerimaan dan pengeluaran keuangan partai.

Prinsip dan prosedur demokrasi dapat dikatakan diterapkan dalam pengorganisasian partai, kalau:

- (1) Para anggota partai berpartisipasi secara luas, baik langsung pada tingkat anak-cabang maupun secara tidak langsung melalui konvensi partai pada berbagai tingkatan untuk memilih para pemimpin partai politik pada semua tingkatan.
- (2) Hak anggota ataupun unsur partai menyatakan pandangan dan kritik dijamin baik dalam AD/ART partai maupun dalam praktik sehingga kader/unsur partai yang berbeda pandangan dengan pengurus tidak dikucilkan dan tetap dilibatkan dalam kegiatan partai.
- (3) Perbedaan pandangan dalam penentuan kebijakan partai dikelola secara demokratis sehingga kesatuan dan kohesi partai terpelihara sehingga perbedaan pandangan tidak diselesaikan dengan keluar dari partai untuk bergabung dengan partai lain atau membentuk partai baru.

Kosovo, Oktober 2012, h. 1-34, dan S.K. Simba, *Internal Governance Structures of Political Parties in Democratic Governance*, paper presented at the 1st EAC Consultative Meeting for Political Parties in East Africa 15-16 September 2011, Nairobi, Kenya.

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

- (4) Melibatkan kalangan yang secara sosial marjinal (seperti petani dan buruh) dan kalangan minoritas (perempuan, pemuda, dan kelompok etnis dan agama) dalam kepengurusan partai dan pencalonan dalam jabatan publik (inklusif), serta dalam proses pengambilan keputusan partai.
- (5) Mendapatkan sumber dana dari tiga pihak secara seimbang, yaitu dari Dalam Partai (Iuran Anggota, dan Sumbangan Wajib Kader yang duduk dalam Pemerintahan), Dana Publik (APBN/APBD), dan Dana Privat (swasta, kelompok, dan badan usaha swasta yang tidak mengikat).
- (6) Pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penerimaan dan pengeluaran dana perlu diwajibkan oleh Undang-Undang, dijabarkan dalam AD/ART, dan disertai sanksi bagi partai yang tidak menaatinya.
- (7) Prinsip dan prosedur demokrasi perlu dijabarkan secara rinci dalam AD/ART sehingga partai tidak dikelola menurut selera pemimpin, melainkan dikelola menurut aturan (AD/ART) partai yang demokratis tersebut.
- (8) Pengurus partai politik wajib mendengarkan masukan dari para anggota fraksi partai di lembaga legislatif (para anggota partai yang terpilih menjadi wakil rakyat), berdasarkan aspirasi konstituen, sebelum membuat keputusan tentang kebijakan yang harus dilaksanakan oleh fraksi di lembaga legislatif.

Yang dimaksud dengan hubungan antara kepengurusan partai tingkat pusat dengan kepengurusan partai tingkat daerah mencakup sejumlah indikator berikut:

- (a) siapa yang berhak memilih dan menetapkan pengurus cabang partai di daerah.
- (b) siapa yang merumuskan dan menetapkan program partai pada pemilu lokal.
- (c) siapa yang mencalonkan dan menetapkan calon anggota DPRD dan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah
- (d) siapa yang menentukan pilihan partai politik yang tergabung dalam koalisi pada pemilu lokal.
- (e) siapa yang mencalonkan delegasi untuk menghadiri konvensi partai (kongres, musyawarah, muktamar, dan sebagainya).

Hubungan antara pengurus partai tingkat pusat dengan pengurus partai tingkat daerah dapat dinyatakan sebagai demokratis, apabila:

- (1) Pengambilan keputusan partai tidak didominasi secara terpusat oleh pengurus pusat, ketua umum, ataupun sekelompok kecil pengurus; melainkan didesentralisasikan ke cabang, unsur organisasi, dan juga kepada para anggota. Pengambilan keputusan dalam partai berlangsung dari bawah ke atas (bottom-up) sehingga apa yang diputuskan secara nasional mencerminkan pandangan dan aspirasi daerah dan para anggota. Keputusan seperti ini akan lebih mudah dilaksanakan karena merupakan kesepakatan bersama;
- (2) Pengurus partai di daerah dipilih oleh rapat umum anggota (konvensi partai tingkat lokal) yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh para anggota;
- (3) Program partai untuk pemilu lokal dirumuskan dari aspirasi dan masukan para anggota dan unsur partai di daerah dan ditetapkan oleh pengurus partai tingkat lokal;
- (4) Calon anggota DPRD dan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh rapat umum anggota dari daftar calon yang dinominasikan oleh pengurus partai tingkat daerah;
- (5) Pengurus partai tingkat lokal menentukan dengan partai apa berkoalisi pada pemilu lokal; dan
- (6) Rapat umum anggota tingkat kabupaten/kota memilih delegasi yang akan menghadiri konvensi partai secara nasional dari daftar nama yang diajukan oleh pengurus partai tingkat provinsi

Peran partai dalam pemilu nasional dapat dijabarkan dalam berbagai indikator berikut:

- (a) siapa yang menentukan calon (termasuk menentukan nomor urut calon kalau menggunakan sistem pemilu proporsional menurut daftar partai) untuk pemilihan anggota badan legislatif nasional
- (b) siapa yang mencalonkan dan menetapkan calon partai untuk pemilu kepala pemerintahan
- (c) siapa yang merumuskan dan menetapkan platform (kebijakan dan program) partai pada pemilu anggota DPR
- (d) siapa yang merumuskan dan menetapkan platform (kebijakan dan program) partai pada pemilu presiden dan wakil presiden.

Partai politik secara internal dapat dikategorikan demokratis apabila terjadi:¹⁹

- (1) Calon anggota DPR dipilih oleh konvensi partai tingkat nasional yang dihadiri oleh delegasi yang ditetapkan oleh pengurus partai tingkat provinsi dari daftar nama yang diajukan oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota;
- (2) Calon presiden dan wakil presiden dipilih oleh konvensi partai tingkat nasional yang dihadiri oleh delegasi yang ditetapkan oleh pengurus partai tingkat provinsi dari daftar nama yang diajukan oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota;
- (3) Platform (kebijakan dan program) partai untuk pemilu anggota DPR ditetapkan oleh konvensi partai tingkat nasional yang dihadiri oleh delegasi yang ditetapkan oleh pengurus partai tingkat provinsi dari daftar nama yang diajukan oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota;
- (4) kebijakan dan program partai untuk pemilu presiden dan wakil presiden ditetapkan oleh konvensi partai tingkat nasional –yang dihadiri oleh delegasi yang ditetapkan oleh pengurus partai tingkat provinsi dari daftar nama yang diajukan oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota-- , dari rencana kebijakan dan program yang diajukan oleh calon presiden dan wakil presiden.

Partai Politik Enggan Melakukan Demokratisasi Secara Internal

Mengapa upaya memperkuat *“the internal life of the political parties”* cenderung diabaikan selama ini? Dalam waktu yang sangat panjang, teori liberal memandang partai politik sebagai asosiasi privat. Sebagai organisasi privat, partai tidak saja dipandang berhak berkompetisi secara bebas dalam pasar pemilu, tetapi juga berhak mengatur dirinya sendiri secara internal, baik struktur maupun proses bekerjanya.²⁰ Setiap bentuk regulasi dan intervensi dari negara atau setiap bentuk intervensi dari badan internasional niscaya dipandang secara potensial mengganggu otonomi partai, baik dengan distorsi maupun membatasi kompetisi partai pluralis di dalam suatu negara.

19 Bandingkan dengan S.K. Simba, *Internal Governance Structures of Political Parties in Democratic Governance*, paper presented at the 1st EAC Consultative Meeting for Political Parties in East Africa 15-16 September 2011, Nairobi, Kenya

20 Pippa Noris, *op.cit.*

Namun teori liberal tersebut kemudian dicabar oleh para teoritis demokrasi yang memandang partai politik sebagai badan publik (*public institution*) dengan menunjukkan kenyataan betapa partai politik melaksanakan berbagai peran publik. Peran publik yang dilaksanakan oleh partai politik menjadikan dirinya sebagai saluran partisipasi politik warga negara dan saluran aspirasi politik warga, merumuskan dan memperjuangkan berbagai alternatif kebijakan publik, dan juga menyiapkan dan mengajukan calon anggota lembaga legislatif dan pimpinan eksekutif pada tingkat nasional dan daerah, serta mengkoordinasi para kadernya yang duduk di parlemen dan/atau pemerintahan.

Karena peran yang begitu besar dalam menentukan arah dan perkembangan negara melalui lembaga legislatif maupun eksekutif dan secara tidak langsung juga lembaga yudikatif dan lembaga lainnya, seharusnya partai politik tidak saja berhak mendapat subsidi dari negara, tetapi juga diatur oleh negara sehingga secara internal partai politik pun harus demokratis.

Tidak ada satu model tunggal implementasi demokratisasi internal partai yang dapat diterapkan oleh semua negara. Yang perlu dikaji oleh setiap negara adalah konsekuensi metode seleksi kandidat yang berbeda, khususnya yang berkaitan dengan dimensi demokrasi berikut: partisipasi, representasi, kompetisi, dan responsif.

Dalam memilih model implementasi demokratisasi internal partai politik terdapat sejumlah tujuan yang bertentangan satu sama lain. "*Smaller, exclusive electorates are more capable of balancing representation, while 'broad, inclusive electorates may decrease levels of competitiveness.*" Koordinasi sangat mungkin dilakukan dalam model eksklusif sehingga kandidat dari berbagai kelompok sosial dan aliran ideologis dalam partai dapat ditampilkan. Proses seleksi yang lebih eksklusif cenderung menghasilkan daftar calon yang seimbang. Partai mungkin akan kehilangan kontrol terhadap proses seleksi kandidat apabila terlalu terbuka dan inklusif sehingga partai tidak memiliki pengaruh apapun dalam menentukan kandidat.²¹ Pengaruh partai yang sama sekali tidak ada dalam proses seleksi sangat sesuai dengan model partisipasi dan inklusif. Akan tetapi model ini sama sekali tidak menggambarkan kepentingan terbaik dari partai karena partai kehilangan kendali terhadap proses seleksi kandidat.

21 Hasan dan Rahat, *op. cit.* h. 53

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

Karena keempat dimensi ini sangat mungkin bertentangan satu sama lain, perlu dipertimbangkan dan dibandingkan “kelebihan dan kelemahan” dari konsekuensi masing-masing dimensi.

BAB 3

Pengelolaan Partai Politik di Indonesia

Dua pertanyaan akan dijawab dalam Bab ini. Pertama, apa kata peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Dasar 1945, dan Undang-Undang tentang Partai Politik mengenai demokrasi internal partai politik. Kedua, berdasarkan konseptualisasi dan indikator demokrasi internal partai politik (*intra-party democracy*), apakah partai politik di Indonesia secara internal dikelola secara demokratis baik berdasarkan AD/ART partai maupun dalam praktek?

Demokrasi Internal Partai berdasarkan Undang-Undang

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur peran partai politik dalam dua pasal. Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebelum pemilihan umum diselenggarakan (Pasal 6), sedangkan Pasal 22E ayat (3) menetapkan partai politik sebagai peserta pemilihan umum anggota DPR dan DPRD. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah mengatur peran partai politik sebagai pihak yang berwenang mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian partai politiklah yang mempersiapkan dan menentukan atau mengusulkan calon penyelenggara Negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah. Karena peran partai politik yang begitu penting dalam penyelenggara Negara, maka tidak saja partai politik seharusnya ditetapkan sebagai badan publik sehingga harus diatur oleh negara tetapi partai politik juga harus dikelola secara demokratis.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengandung sejumlah ketentuan tentang demokratisasi internal partai politik. Pertama, partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 warga Negara yang telah berusia 21 tahun. Sekurang-kurangnya 30% dari warga Negara yang membentuk partai itu adalah perempuan, dan sekurang-kurangnya 30% kepengurusan tingkat pusat adalah perempuan. Untuk dapat menjadi badan hukum, kepengurusan partai itu sekurang-kurangnya 60%

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

pada tingkat provinsi, sekurang-kurangnya 50% pada tingkat kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan, dan sekurang-kurangnya 25% pada tingkat kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 3). Kedua, kedaulatan partai politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut AD/ART (Pasal 15 ayat (1)). Untuk itu partai politik diwajibkan melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggotanya (Pasal 13 huruf g). Ketiga, anggota partai politik berhak menentukan kebijakan partai, dan berhak memilih dan dipilih (Pasal 15 ayat 2). Keempat, kepengurusan partai politik pada semua tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD/ART setiap partai politik (Pasal 22). Kelima, pengambilan keputusan partai politik pada semua tingkatan kepengurusan dilakukan secara demokratis sesuai dengan AD/ART setiap partai politik (Pasal 27 dan Pasal 28). Keenam, partai politik antara lain berhak: mengatur rumah tangga organisasi secara mandiri (Pasal 12 huruf b), ikut serta dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, membentuk fraksi partai di MPR, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, mengusulkan pemberhentian anggotanya di DPR dan DPRD, mengusulkan pergantian antar waktu anggota MPR, DPR dan DPRD, dan membentuk dan memiliki organisasi sayap partai politik (Pasal 12 huruf j).

Ketujuh, partai politik antara lain berfungsi sebagai sarana penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan Negara (Pasal 11 huruf c), dan sarana partisipasi politik warga Negara Indonesia (Pasal 11 huruf d).

Kedelapan, partai politik antara lain berkewajiban: melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya (Pasal 13 huruf e). Kesembilan, rekrutmen anggota partai menjadi bakal calon anggota DPR dan DPRD, bakal calon presiden dan wakil presiden, dan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART dan peraturan perundang-undangan (Pasal 29). Kesepuluh, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memberi kewenangan kepada Pengurus Partai tingkat Pusat untuk menetapkan daftar bakal calon anggota DPR beserta nomor urut calon, kepada Pengurus Partai tingkat Provinsi untuk menetapkan daftar bakal calon anggota DPRD Provinsi beserta nomor urut calon, dan kepada Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota untuk menetapkan daftar bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota beserta nomor urut calon (Pasal 53 dan Pasal 56). Sekurangnya 30%

dari daftar bakal calon harus perempuan, dan setiap tiga orang bakal calon sekurang-kurangnya seorang perempuan (Pasal 55 dan Pasal 56 ayat (2)).

Kesebelas, partai politik berkewajiban membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat (Pasal 13 huruf h), dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara berkala setiap 1 (satu) sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Pasal 13 huruf i). Pengurus partai politik setiap tingkatan organisasi menyusun laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan setelah tahun anggaran berkenaan berakhir (Pasal 37). Hasil pemeriksaan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik terbuka untuk diketahui masyarakat (Pasal 38). Dan duabelas, peningkatan kesetaraan gender dalam kepengurusan partai politik. Hal ini diatur dalam tiga pasal: keharusan menyertakan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam kepengurusan tingkat nasional (Pasal 2), kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% yang diatur dalam AD/ART (Pasal 20), dan partai politik wajib memperhatikan kesetaraan gender dalam melaksanakan pendidikan politik (Pasal 31).

Semua yang dikemukakan di atas merupakan pasal-pasal yang tidak diubah dari UU Nomor 2 Tahun 2008. UU Nomor 2 Tahun 2011, yang mengubah UU Nomor 2 Tahun 2008, menambahkan sekurang-kurangnya empat ketentuan baru untuk memperkuat demokratisasi internal partai politik. Pertama, perubahan Pasal 3 yang mengubah persyaratan pembentukan partai politik. Ketentuan baru mensyaratkan partai politik dibentuk oleh paling sedikit 30 warga Negara yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah, dan didaftarkan oleh paling sedikit 50 warga Negara pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik yang bersangkutan dengan akte notaris. Selain itu, untuk dapat menjadi badan hukum kepengurusan partai politik harus terbentuk di seluruh provinsi, sekurang-kurangnya 75% kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan, dan sekurang-kurangnya 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan, serta memiliki kantor tetap pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai pada tahap akhir Pemilu.

Kedua, penambahan satu ayat dalam Pasal 29 yang mengharuskan 'rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi

secara demokratis sesuai dengan AD/ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan. Ketiga, Untuk menegaskan pesan Pasal 37 dan Pasal 38, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengubah Pasal 39 UU Nomor 2 Tahun 2008 tidak saja dengan menegaskan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai tetapi juga mengharuskan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran partai diaudit oleh akuntan publik setiap tahun dan diumumkan kepada publik. Dan keempat, kalau dalam ketentuan lama perselisihan partai langsung dibawa ke Pengadilan, pada ketentuan baru perselisihan dalam partai politik diselesaikan secara internal oleh setiap partai politik dengan membentuk suatu mahkamah partai atau nama lain yang sejenis. Perselisihan partai diselesaikan oleh mahkamah dalam 60 (enam puluh) hari, dan putusan mahkamah bersifat final dan mengikat (Pasal 32).

Dengan demikian dari segi peraturan perundang-undangan, partai politik tidak saja harus dijadikan badan publik tetapi juga secara internal harus dikelola secara demokratis. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, hanya empat dari sembilan dimensi partai yang secara internal demokratis yang tidak dijamin undang-undang, yaitu otonomi pengurus partai tingkat lokal, otonomi fraksi dalam membuat keputusan di parlemen berdasarkan kehendak konstituen, dan transparansi dan akuntabilitas partai politik dalam penerimaan dan pengeluaran anggaran. Sejumlah kelemahan dari segi demokrasi internal partai politik masih terdapat dalam UU Parpol. Pertama, Undang-Undang menjamin hak partai politik mengatur rumah tangga organisasi secara mandiri (Pasal 12 huruf b) tetapi tidak ada ketentuan yang menetapkan partai politik sebagai badan publik sehingga pengelolaan partai politik selalu dilihat sebagai 'urusan internal partai.' Kedua, UU juga mengatur organisasi partai politik mulai dari tingkat Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa/Kelurahan mempunyai hubungan kerja yang bersifat hirarkis (Pasal 17) sehingga pengurus partai tingkat daerah tidak memiliki otonomi dalam pembuatan keputusan, termasuk dalam Pemilu Lokal. Ketiga, Disamping itu, partai politik hanya wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana yang diterima dari APBN dan APBD kepada pemerintah setelah diperiksa BPK tetapi transparansi dan akuntabilitas penerimaan dan pengeluaran dana yang diterima dari masyarakat hanya sekedar anjuran. Dan keempat, UU menjamin hak partai politik membentuk fraksi di DPR dan DPRD tetapi tidak ada ketentuan yang menjamin hak anggota fraksi membuat keputusan di parlemen sesuai dengan kehendak konstituen.

Partai Politik berdasarkan Indikator Demokrasi Internal Partai

Kalau sebagian besar dimensi dan indikator demokrasi partai secara internal dijamin peraturan perundang-undangan, apakah ketentuan tersebut dilaksanakan oleh partai politik dalam praktek? Berikut akan dideskripsikan hasil evaluasi pengelolaan partaipolitik di Indonesia berdasarkan kesembilan dimensi (dalam tiga kategori) dan 16 indikator partai secara internal demokratis (*intra-party democracy*).

Pertama, sesuai dengan amanat Undang-Undang tentang Partai Politik, kedaulatan partai berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut AD/ART partai politik yang bersangkutan. Untuk itu Undang-undang tersebut juga menugaskan setiap partai politik mendaftarkan dan memelihara daftar anggota. Realitanya: Jangankan berdaulat ataupun berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dalam partai, daftar anggota saja juga tidak dipelihara oleh partai. Pada umumnya partai politik mulai peduli kepada anggota hanya menjelang pemilihan umum baik dalam rangka memenuhi persyaratan keanggotaan menjadi partai politik Peserta Pemilu maupun dalam rangka kampanye mendapatkan dukungan suara dalam pemilihan umum. Bahkan tidak ada partai politik yang mendapatkan dana dari iuran anggota, salah satu sumber keuangan partai menurut Undang-Undang, tidak hanya karena para anggota tidak dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan partai tetapi juga karena partai politik lebih berorientasi pada mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai dan pemerintahan (*power oriented*) daripada menampung dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan para anggota dan warga masyarakat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan public (kurang berorientasi pada kebijakan publik).

Kedua, walaupun hak sekelompok warga Negara untuk membentuk partai politik dijamin tetapi organisasi partai bersifat nasional dan hubungan kewenangan antara kepengurusan pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan bersifat hirarkis. Setidak-tidaknya ketentuan seperti ini melahirkan sekurang-kurangnya tiga konsekuensi: (a) pembentukan partai politik tidak dimulai dari bawah melainkan dari atas (*top-down*), (b) kepengurusan partai tingkat provinsi ditentukan oleh kepengurusan pusat, kepengurusan kabupaten/kota ditentukan oleh kepengurusan provinsi, kepengurusan kecamatan ditentukan oleh kepengurusan kabupaten/kota, dan kepengurusan desa/kelurahan ditentukan oleh kepengurusan

kecamatan, (c) kepengurusan partai tingkat daerah tidak memiliki otonomi dalam pembuatan keputusan tingkat lokal, dan (d) tidak memungkinkan pembentukan partai lokal.

Lima tahun setelah kepengurusan partai pada semua tingkatan terbentuk berdasarkan AD/ART wajib dilaksanakan konvensi partai tingkat nasional baik untuk menetapkan arah perjuangan partai maupun untuk memilih Ketua Umum dan pengurus partai lainnya untuk periode lima tahun berikutnya. Yang berwenang memilih Ketua Umum partai adalah pengurus partai tingkat provinsi, pengurus tingkat kabupaten/kota, dan unsur lain yang ditentukan dalam AD/ART partai. Setiap kepengurusan tingkat provinsi, kepengurusan tingkat kabupaten/kota, dan unsur lain masing-masing memiliki satu suara. Karena jumlah kabupaten/kota di Indonesia jauh lebih banyak (497 kabupaten/kota pada tahun 2012, ditambah enam kabupaten lagi pada akhir 2012 sehingga pada akhir 2012 jumlah kabupaten/kota di Indonesia mencapai 503) daripada jumlah provinsi (33 provinsi pada 2012, dan ditambah satu provinsi lagi pada akhir 2012 sehingga jumlah provinsi pada akhir 2012 mencapai 34), maka Ketua Umum partai di atas kertas lebih ditentukan oleh pengurus partai tingkat kabupaten/kota. Suara yang harus diperjuangkan oleh pengurus partai tidak ditentukan oleh konvensi partai tingkat lokal melainkan ditentukan oleh Ketua cabang partai yang bersangkutan. Karena itu siapa yang hendak terpilih menjadi Ketua Umum harus 'menggarap' ketua partai tingkat daerah. Penggunaan uang untuk mempengaruhi ketua cabang menjadi sangat rentan baik untuk biaya transportasi dan akomodasi maupun hadiah dan fasilitas lainnya. Pemilihan pengurus pada tingkat daerah pada dasarnya adalah replikasi pada apa yang terjadi pada tingkat nasional. Singkat kata, Undang-Undang menjamin hak anggota untuk ikut membuat kebijakan dan memilih pengurus, namun dalam praktek pembuatan keputusan pada konvensi partai tingkat nasional sama sekali tidak berkaitan dengan para anggota partai pada tingkat akar rumput.

Ketiga, siapa yang menentukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah? Ketentuan dalam Undang-Undang tentang Partai Politik yang menetapkan rekrutmen calon anggota DPR dan DPRD, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART dan peraturan perundang-undangan, diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR dan DPRD yang menetapkan Partai Politik Peserta Pemilu melakukan

seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART dan/atau peraturan internal partai (Pasal 52). Yang lebih menonjol dalam praktek seleksi bakal calon anggota DPR dan DPRD bukan 'secara demokratis dan terbuka' melainkan menurut AD/ART dan peraturan internal partai. Pengurus partai tingkat pusat menetapkan kriteria seleksi bakal calon, dan Pengurus tingkat Pusat membentuk Tim Seleksi Calon Anggota DPR, Pengurus tingkat Provinsi membentuk Tim Seleksi Calon Anggota DPRD Provinsi, dan Pengurus tingkat kabupaten/kota membentuk Tim Seleksi Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Pengurus partai pada tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota kemudian menggunakan hasil kerja Tim untuk menetapkan bakal nama calon beserta nomor urutnya masing-masing dengan atau tanpa perubahan nama ataupun nomor urut.

Undang-Undang tentang Pemilu memang memberikan kewenangan kepada Pengurus partai tingkat provinsi untuk menetapkan nama bakal calon dan nomor urut calon anggota DPRD Provinsi, dan Pengurus tingkat kabupaten/kota untuk menetapkan nama bakal calon dan nomor urut calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. Akan tetapi dalam praktek, Pengurus partai tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota baru dapat menetapkan nama bakal calon dan nomor urut tersebut setelah mendapat persetujuan dari Pengurus Pusat.²² Keterlibatan anggota partai dalam memilih bakal calon anggota DPR dan DPRD melalui konvensi partai politik berbagai tingkatan praktis juga tidak ada. Karena itu tidak hanya otonomi pengurus partai tingkat lokal dalam Pemilu Lokal kurang terjamin dalam praktek tetapi keterlibatan anggota dalam penentuan nama calon juga tidak ada sama sekali. Karena itu kedaulatan partai politik dalam praktek tidak berada pada anggota melainkan pada Pengurus Pusat dan pengurus tingkat daerah. Karena itu derajat partisipasi anggota partai politik dalam seleksi kandidat tidak termasuk dalam spektrum inklusif dan eksklusif karena anggota partai sama sekali tidak terlibat dalam proses seleksi calon baik langsung (pemilihan pendahuluan dan kaukus) maupun tidak langsung (konvensi partai). Proses seleksi calon sepenuhnya berada di tangan Pengurus berdasarkan usulan Tim Seleksi yang dibentuk oleh Pengurus Partai di berbagai tingkatan organisasi. Hal yang sama kurang lebih juga sama dalam proses penentuan pasangan calon presiden dan wakil presiden dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

22 Calon Legislatif: Partai Golkar Bentuk Tim Seleksi, Suara Karya, Sabtu 26 Januari 2013, h.3. Hal ini tidak hanya berlaku di Partai Golkar tetapi juga partai politik Peserta Pemilu lainnya.

Apa dan bagaimana karakteristik seleksi kandidat yang dilaksanakan oleh partai politik bila menggunakan empat dimensi seleksi kandidat yang diajukan oleh Hazan dan Rahat? Persyaratan menjadi calon anggota DPR dan DPRD yang diterapkan oleh hampir semua partai politik di Indonesia adalah popularitas (tingkat pengenalan pemilih terhadap calon), elektabilitas (kehendak pemilih memilih calon), integritas calon (kesesuaian perilaku calon dengan norma masyarakat dan kejujuran calon), dana kampanye (kemampuan keuangan calon untuk memobilisasi dukungan pemilih), pengalaman/rekam jejak/prestasi/kapabilitas melaksanakan fungsi legislatif (legislasi, anggaran, dan pengawasan), pengabdian kepada partai/kadar komitmen ideology partai, tingkat pendidikan/ intelektualitas, dan mesin partai politik dan tim sukses calon (dukungan organisasi partai dan tim pendamping untuk memobilisasi dukungan pemilih).²³ Yang menyeleksi calon anggota DPR dan DPRD adalah Tim Seleksi yang dibentuk oleh kepengurusan partai tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota tetapi yang menetapkan daftar calon beserta nomor urutnya adalah pengurus partai tingkat pusat untuk daftar bakal calon DPR, pengurus partai tingkat provinsi untuk daftar bakal calon DPRD Provinsi dan daftar bakal calon DPRD Kabupaten/Kota setelah mendapat persetujuan Pengurus Pusat. Sebagian partai politik, seperti Partai Golkar, PDI Perjuangan, dan Partai Keadilan Sejahtera melakukan orientasi bakal calon dari bakal calon yang diajukan oleh pengurus partai dari tingkat bawah. Tim Seleksi merekrut bakal calon berdasarkan hasil orientasi tersebut. Sebagian partai, seperti Partai Gerindra²⁴ dan Partai Nasdem, membuka pendaftaran bakal calon secara terbuka kepada publik. Tim Seleksi kemudian menyeleksi dari pendaftar tersebut. Akan tetapi tidak ada keterlibatan anggota partai dalam proses seleksi calon.

Derajat sentralisasi dalam proses seleksi cukup tinggi tidak saja karena persyaratan calon ditetapkan oleh Pengurus Pusat tetapi juga Pengurus partai tingkat provinsi dan pengurus partai tingkat kabupaten/kota hanya dapat menetapkan daftar bakal calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota beserta nomor urutnya setelah mendapat persetujuan dari Pengurus Pusat. Metode seleksi yang digunakan bukan pemungutan suara oleh anggota partai melainkan penunjukan oleh Pengurus Partai. Soesilo Bambang Yudoyono sebagai Ketua Majelis Tinggi Partai/Ketua Dewan Pembina/Ketua Dewan Kehormatan Partai Demokrat, dan Prabowo sebagai Ketua Dewan Pembina Partai Gerindra misalnya ikut turun langsung menyeleksi calon.²⁵ Sebagian partai, seperti Partai

23 "Perketat Rekrut Caleg: Parpol Perhatikan Prestasi, Integritas, dan Komitmen," Kompas, Selasa 29 Januari 2013, h. 2; dan Parpol Berburu Caleg Potensial," Kompas, Kamis 31 Januari 2013, h. 2.

24 "Pemilu 2014: 3.000 Orang Daftar Jadi Caleg Gerindra," Kompas, Kamis 31 Januari 2013, h. 2.

25 "Perketat Rekrut Calon: Parpol Perhatikan Prestasi, Integritas, dan Komitmen," Kompas, Selasa 29 Januari 2013, h. 2.

Golkar dan PDI Perjuangan, menentukan calon berdasarkan pembobotan setiap persyaratan yang dipenuhi,²⁶ sedangkan partai lain mungkin menggunakan pembobotan persyaratan tetapi tidak dilaksanakan secara konsisten karena untuk sejumlah orang faktor kedekatan pribadi dengan 'penguasa' partai dan elit 'kelompok dalam' lebih menentukan daripada persyaratan objektif.

Keempat, hak anggota atau unsur partai menyatakan pendapat tentang kebijakan pengurus partai memang dijamin. Akan tetapi mereka yang mengkritik partai dan pengurus cenderung dianggap 'bukan teman,' dan 'bukan teman' dianggap sebagai 'musuh' yang tidak diajak terlibat dalam kegiatan partai. Perbedaan pandangan diantara unsur partai dimungkinkan tetapi mereka yang memiliki pandangan yang berbeda dengan pengurus cenderung dianggap 'bukan teman' dan 'bukan teman' dianggap sebagai 'musuh' yang tidak diberi peran dalam partai. Mereka yang tidak lagi diajak atau tidak diberi peran itu kemudian mengambil salah satu sikap: membentuk kepengurusan tandingan dan menuduh kepengurusan partai yang ada sebagai tidak sah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan AD/ART partai, atau, membentuk partai baru, atau, menyatakan keluar dari partai tersebut kemudian bergabung dengan partai lain. Pengurus partai yang digugat kemudian membawa kasus itu ke Pengadilan Negeri. Pihak yang membentuk pengurus tandingan pada umumnya kalah di Pengadilan. Karena itu konflik dalam partai cenderung selesai dengan pembentukan partai baru.

Partai Karya Peduli Bangsa yang dipimpin Jendral R. Hartono, Partai Pelopor, Partai Patriot Pancasila, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) yang dipimpin oleh Jendral Wiranto, mantan calon presiden dari Partai Golkar pada Pemilu 2004, dan Partai Nasionalis Demokrat (Nasdem) yang 'dipimpin' oleh Surya Paloh, mantan Ketua Dewan Pertimbangan Partai Golkar, adalah sejumlah partai sempalan dari Partai Golkar. Harry Tanoesoedibjo (Ketua Dewan Pakar Partai Nasdem), Ahmad Rofiq (Sekjen Partai Nasdem), sejumlah Ketua Partai Nasdem Provinsi, dan ratusan kader Nasdem lainnya menyatakan keluar dari Partai Nasdem karena tidak setuju Ketua Majelis Tinggi Partai Nasdem Surya Paloh menjadi Ketua Umum Partai Nasdem. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang dibentuk oleh Abdulrachman Wahid (Gus Dur), dan Partai Bintang Reformasi (PBR) yang dipimpin oleh almarhum Zainuddin MZ, adalah sejumlah partai sempalan dari

26 Persyaratan menjadi calon diberi bobot: bobot pengalaman sebagai pengurus partai tingkat provinsi lebih tinggi daripada pengalaman sebagai pengurus partai tingkat kabupaten/kota, bobot pengalaman sebagai anggota DPR lebih tinggi daripada pengalaman sebagai anggota DPRD Provinsi, bobot lulusan kaderisasi partai tingkat nasional lebih tinggi daripada lulusan kaderisasi tingkat provinsi, dan seterusnya.

Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Partai Kebangkitan Nahdlatul Ulama (PKNU) adalah sempalan dari PKB. Partai Nasional Banteng Kemerdekaan, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaen, dan Partai Demokrasi Pembaharuan adalah sejumlah partai sempalan dari PDI Perjuangan. Partai Matahari Bangsa adalah sempalan dari Partai Amanat Nasional (PAN). Partai Barisan Nasional adalah sempalan dari Partai Demokrat.

Kelima, otonomi Fraksi dalam membuat keputusan di DPR dan DPRD praktis tidak ada tidak hanya karena Fraksi dibentuk oleh dan menjadi alat kelengkapan partai tetapi juga karena Fraksi hanya membawa suara partai alias suara Ketua Umum dan sekelompok kecil elit yang dekat dengan Ketua Umum Partai. Seharunys Partai Politik sebagai Peserta Pemilu anggota DPR/DPRD sebelum secara kolektif membuat keputusan mengenai sikap partai mengenai suatu rencana kebijakan, Pengurus Pusat mendengarkan suara rapat anggota Fraksi di DPR/DPRD karena merekalah yang akan memperjuangkan sikap itu dalam proses pembuatan legislasi. Persoalan menjadi lebih rumit karena sistem pemilihan umum yang diterapkan sejak Pemilu 2009 adalah perwakilan berimbang (proporsional) dengan daftar calon terbuka (penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak) sehingga yang berkampanye dan mengeluarkan dana terbesar bukan partai melainkan calon. Permasalahan yang muncul adalah apakah mereka wakil rakyat atau wakil partai? Tidaklah jelas kemudian siapa yang mempertanggungjawabkan setiap langkah dan keputusan yang diambil di DPR dan DPRD: Fraksi atautkah Pengurus Partai? Salah satu contoh akuntabilitas langkah dan kebijakan yang diambil di DPR adalah laporan Fraksi PDI Perjuangan kepada Rakyat tentang Sikap Fraksi dalam penyusunan RUU Migas (Sektor Hulu).²⁷ Laporan pertanggungjawaban mengenai langkah dan kebijakan yang ditempuh FPDJ Perjuangan di DPR-RI yang ditanda-tangani oleh Ketua dan Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI sudah barang tentu salah satu wujud demokrasi internal partai politik. Akan tetapi karena yang menjadi 'penyusun' laporan ini tidak hanya Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI tetapi juga DPP PDI Perjuangan, maka patut dipertanyakan apakah langkah dan kebijakan ini dilakukan oleh Fraksi secara otonom berdasarkan pedoman yang diberikan DPP PDI Perjuangan atautkah langkah dan kebijakan itu sepenuhnya ditentukan oleh DPP PDI Perjuangan?

Keenam, proses pengambilan keputusan pada setiap kepengurusan: secara kolektif (berdasarkan AD/ART) atau oleh 'penguasa' partai (Ketua Majelis

27 DPP PDI Perjuangan dan Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI, Menuju UU Migas Merah Putih: Laporan Fraksi PDI Perjuangan kepada Rakyat tentang Sikap Fraksi dalam Penyusunan RUU Migas (Sektor Hulu), dimuat dalam satu halaman penuh harian Kompas, hari Kamis 28 Februari 2013, h. 21.

Tinggi/Ketua Dewan Pembina/Ketua Umum Partai) dan sekelompok kecil elit partai yang dekat dengan sang ‘penguasa’ partai? Sesuai dengan amanat UU tentang Partai Politik, kedaulatan partai berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut AD/ART partai masing-masing. AD/ART partai memang menyebutkan berbagai jenis dan tingkat forum pembuatan keputusan partai²⁸ tetapi sebagaimana dikemukakan di atas forum itu dihadiri oleh pengurus partai. Dewan Pimpinan Pusat semua partai politik di Indonesia mencakup jumlah yang sangat besar:²⁹

No	Partai	Jumlah Personil
1	P. Demokrat	130
2	P. Golkar	56
3	PDI Perjuangan	25
4	PKS	31
5	PAN	93
6	PPP	110
7	Gerindra	34
8	Hanura	126
9	PKB	48
10	Partai Nasdem	70

Jumlah kepengurusan yang sangat besar pada satu pihak dimaksudkan untuk menjamin keterwakilan berbagai unsur partai dalam kepengurusan (inklusif) tetapi pada pihak lain menyulitkan proses pembuatan keputusan secara kolektif.

28 Kongres/Musyawah Nasional/Muktamar Partai sebagai forum tertinggi, dan Rapat Pimpinan Nasional untuk tingkat Nasional; Musyawarah Daerah/Konferensi Daerah dan Rapat Pimpinan Daerah untuk tingkat provinsi; Musyawarah Daerah/Konferensi Daerah Cabang dan Rapat Pimpinan Daerah untuk tingkat Kabupaten/Kota; dan seterusnya mulai dari Anak Cabang (Kecamatan), sampai Ranting (Desa/Kelurahan).

29 Data ini diambil dari berbagai surat kabar sebelum KPU melakukan verifikasi menjadi partai politik Peserta Pemilu. Data jumlah kepengurusan PKB masih diragukan akurasi: apakah yang bersangkutan masih menjadi bagian kepengurusan yang sekarang atukah tidak lagi menjadi bagian dari kepengurusan partai sekarang karena menjadi pendukung kepengurusan yang lain (konflik kepengurusan PKB). Jumlah pengurus partai politik tersebut bervariasi karena jumlah pengurus sebagian partai politik tersebut hanya pengurus harian (belum termasuk Departemen), seperti Partai Golkar, PDI Perjuangan, PKS dan Partai Gerindra, sedangkan sebagian partai lainnya sudah memasukkan Departemen, seperti Partai Demokrat, PAN, dan Partai Hanura.

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

Proses pembuatan keputusan dalam hampir semua partai politik dapat disimpulkan tidak bersifat kolektif karena dalam praktek pembuatan keputusan berada pada satu tangan penguasa partai (personalistik) dan/atau sekelompok kecil elit partai yang sangat loyal kepada sang penguasa (oligarhik). Partai politik di Indonesia cenderung dikelola secara personalistik dan oligarhik. Disebut personalistik karena keputusan partai berada di tangan seorang pemimpin ('penguasa' partai): ada yang memegang posisi Ketua Majelis Tinggi, Ketua Dewan Pembina, atau, Ketua Umum Partai.

1. Keputusan Partai Demokrat berada pada tangan Soesilo Bambang Yudoyono, yang memegang empat jabatan sekaligus, yaitu Ketua Majelis Tinggi, Ketua Dewan Pembina, Ketua Dewan Kehormatan, dan Ketua Umum³⁰ Partai Demokrat;
2. Partai Golkar berada pada tangan Abu Rizal Bakri (ABR), Ketua Umum Partai Golkar;
3. PDI Perjuangan berada di tangan Megawati Soekarnoputri, Ketua Umum PDI Perjuangan;
4. Partai Keadilan Sejahtera berada pada pundak K. H. Hilmi Aminuddin, Ketua Majelis Syura PKS;
5. Partai Persatuan Pembangunan berada pada tangan Surya Dharma Ali, Ketua Umum PPP;
6. Partai Amanat Nasional berada pada pundak Hatta Rajasa, Ketua Umum PAN;
7. Partai Gerindra berada pada pundak Prabowo, Ketua Dewan Pembina Partai Gerindra;
8. Partai Kebangkitan Bangsa berada pada pundak Muhaimin Iskandar, Ketua Umum Tanfiziah PKB;
9. Partai Hati Nurani Rakyat berada pada pundak Wiranto, Ketua Umum Partai Hanura; dan
10. Partai Nasionalis Demokrat berada pada pundak Suryo Paloh, Ketua Umum Partai Nasdem.

Disebut oligarhis karena keputusan yang diambil oleh sang 'penguasa' partai diusulkan oleh sekelompok kecil elit partai yang dipercaya oleh dan yang menjadi pendukung setia sang 'penguasa' partai.

30 Kongres Luar Biasa (KLB) Partai Demokrat yang diselenggarakan pada tanggal 30 Maret 2013 di Denpasar (Bali) secara aklamasi memilih Susilo Bambang Yudoyono menjadi Ketua Umum untuk menggantikan Anas Urbaningrum yang mengundurkan diri karena ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi.

Ketujuh, apakah sumber keuangan partai berasal dari berbagai sumber yang relatif seimbang sehingga partai secara finansial tidak tergantung kepada satu pihak? Sumber keuangan partai politik berasal dari tiga sumber, yaitu (a) potongan gaji kader partai yang menjadi pejabat publik (seperti anggota DPR atau DPRD, menteri atau direksi BUMN, dan kepala daerah), dan sumbangan aktivis partai, (b) bantuan APBN dan APBD yang diterima oleh partai berdasarkan jumlah suara yang diperoleh pada Pemilu sebelumnya, dan (c) sumbangan dari individu pengusaha atau badan usaha swasta. Karena bantuan Negara yang berasal dari APBN dan APBD hanya Rp 108 per suara, maka jumlah penerimaan partai dari Negara ini amat kecil sehingga tidak cukup untuk membiayai administrasi perkantoran. Partai Demokrat yang memperoleh suara terbanyak pada Pemilu 2009 (sekitar 20 juta suara) hanya menerima kurang dari Rp 2,5 miliar per tahun. Jumlah penerimaan dari potong gaji kader sudah barang tentu tergantung pada jumlah kader yang duduk dalam pemerintahan dan berapa persen dari gaji dipotong. Partai Demokrat yang memiliki 145 kursi di DPR, dan kalau gaji setiap anggota Fraksi Partai Demokrat dipotong sebesar 30% (sekitar Rp 20 juta) setiap bulan, maka jumlah yang diterima juga tidaklah besar (sekitar Rp 8, 7 miliar). Sumbangan individu pengusaha dan badan usaha swasta diberikan kepada partai menjelang Kongres dan Pemilu namun sumbangan seperti ini diberikan oleh sekelompok kecil pengusaha dan cenderung diberikan kepada partai yang memerintah. Tidak ada partai politik yang memperoleh dana dari iuran anggota.

Karena ketertutupan partai dalam penerimaan dan pengeluaran, maka sukar menyimpulkan sumber dana partai terbesar. Pengeluaran partai yang terbesar dialokasikan untuk kegiatan Kongres/Musyawarah Nasional/Muktamar dan pertemuan partai tingkat daerah, dan untuk berbagai kegiatan yang berkaitan dengan keikutsertaan partai dalam pemilihan umum. Karena jumlah penerimaan partai dari tiga sumber resmi itu tidaklah besar, maka patut diduga jumlah pengeluaran partai lebih besar daripada penerimaan partai. Untuk menutupi kekurangan dana ini diduga diperoleh dari Negara secara tidak resmi (*illegal*), yaitu berbagai praktek rente yang diperoleh kader partai yang duduk dalam lembaga pemerintahan.³¹ Karena itu dapatlah disimpulkan bahwa sumber penerimaan terbesar dari partai politik di Indonesia berasal dari pengurus dan kader partai (uang pribadi dan gaji) dan Negara (terutama secara tidak resmi). Karena penerimaan dari Negara secara tidak resmi diperoleh kader partai melalui berbagai praktek rente, maka sumber pembiayaan partai yang

31 Ramlan Surbakti, dkk., Pengendalian Keuangan Partai Politik, Kemitraan, 2012), dan Very Junaidi, dkk., Anomali Keuangan Partai Politik, Perludem-Kemitraan, 2012).

terbesar berasal dari 'upaya' kader dan pengurus partai. Karena itu dapatlah disimpulkan bahwa sumber keuangan partai tidaklah demokratis karena berasal dari pengurus dan kader partai dan dari Negara sehingga pengurus partai cenderung merasa tidak bertanggungjawab (pengurus partai hanya memerlukan anggota menjelang Pemilu) kepada anggota.

Kedelapan, apakah kepengurusan partai politik dan pencalonan anggota badan legislatif mencerminkan semua unsur partai pada khususnya dan unsur bangsa pada umumnya? Sebagaimana dikemukakan pada poin keenam di atas, jumlah personalia kepengurusan yang begitu gemuk antara lain dimaksudkan untuk menjamin keterwakilan berbagai unsur partai pada khususnya dan unsur bangsa pada umumnya. Kepengurusan hampir semua partai politik cenderung bersifat inklusif karena berasal dari berbagai unsur partai: daerah, agama, perempuan, generasi muda, organisasi kemasyarakatan, dan profesi. Partai Demokrat dan Partai Hanura yang memiliki pengurus terbanyak mencerminkan hampir semua unsur bangsa, sedangkan PPP memiliki pengurus terbanyak nomor ketiga karena berupaya menjadi 'rumah umat Islam.' Jumlah pengurus partai tersebut kemungkinan besar lebih banyak daripada yang disebutkan tersebut di atas tidak hanya karena belum semua partai politik memasukkan pengurus Departemen tetapi juga karena belum semua partai memenuhi persyaratan pengurus Pusat sekurang-kurangnya 30% perempuan untuk dapat menjadi Partai Politik Peserta Pemilu. Untuk pengurus harian, Pengurus PKS yang berjenis kelamin perempuan hanya satu orang, sedangkan Partai Golkar dan PDI Perjuangan sebagai partai yang relatif sudah berumur hanya memiliki 4 (empat) orang perempuan. Karena 10 partai politik sudah ditetapkan oleh KPU sebagai Peserta Pemilu 2014, maka ke-10 partai itu niscaya sudah memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam kepengurusan partai tingkat Pusat. Untuk memenuhi persyaratan itu, partai politik menempatkan perempuan dalam kepengurusan tingkat Departemen. Peluang menjadi calon anggota DPR lebih besar bagi anggota yang masuk dalam kepengurusan daripada tidak masuk dalam kepengurusan. Akan tetapi kepengurusan yang bersifat inklusif saja belum tentu demokratis kalau proses pengambilan keputusan tidak bersifat kolektif.

Kesembilan, proses penentuan kebijakan dan program partai untuk Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pilkada. Kebijakan dan program partai untuk Pemilu Anggota DPR dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebut Visi, Misi, dan Program Partai Politik, Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, dan Visi, Misi dan Program Pasangan Calon

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Visi, Misi dan Program ini disusun oleh suatu Tim Perumus yang dibentuk oleh Pengurus Partai Politik untuk Pemilu Anggota DPR dan DPRD, oleh Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan oleh Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Tim Perumus menampung berbagai masukan dari berbagai kalangan, seperti akademisi, dunia usaha, dan organisasi kemasyarakatan. Akan tetapi pembahasan Rancangan Visi, Misi dan Program tersebut tidak melibatkan anggota partai baik secara langsung maupun secara tidak langsung melalui konvensi partai berbagai tingkatan organisasi.

Dan kesepuluh, pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas partai. Undang-Undang tentang Partai Politik mewajibkan partai politik bertindak transparan dan akuntabel dalam penerimaan dan pengeluaran dana baik untuk kegiatan partai maupun untuk kampanye. Transparansi dan akuntabilitas partai politik baru terjadi dalam penerimaan dan penggunaan anggaran yang bersumber dari APBN dan APBD. Pengurus Partai Politik tingkat Pusat, menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran dari APBN kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh BPK, Pengurus tingkat Provinsi, dan Pengurus tingkat Kabupaten menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran dari APBD kepada Pemerintah Daerah setelah diperiksa BPK. Kalau laporan tidak disampaikan kepada Pemerintah/Pemda, maka partai tersebut tidak akan dapat menerima anggaran pada tahun berikutnya.

Akan tetapi transparansi dan akuntabilitas partai dalam penerimaan dan pengeluaran dana yang bersumber dari individu, baik anggota atau kader partai maupun bukan anggota/kader partai, dan masyarakat/swasta belum dilaksanakan.³² Pengurus partai politik tidak hanya belum transparan dan akuntabel dalam keuangan tetapi juga belum mencatat semua jenis penerimaan dan pengeluaran dalam pembukuan. Kemungkinan besar karena ketentuan dalam Undang-Undang tersebut tidak hanya karena prinsip transparansi dan akuntabilitas belum dijabarkan secara rinci tetapi juga karena kewajiban tersebut belum disertai sanksi bagi partai yang tidak menaatinya. Bahkan yang menangani keuangan pada hampir semua partai politik bukan hanya Bendahara tetapi juga Ketua Umum atau orang lain yang ditunjuk oleh Ketua Umum. Hal ini terjadi kemungkinan besar karena sumber utama keuangan partai adalah Ketua Umum atau Bendahara hanya

32 Partai Golkar dan PDI Perjuangan pernah melaporkan satu kali melalui iklan surat kabar (?) pada tahun 2008/2009 tetapi hanya satu kali itu saja.

mengurusi sumber keuangan yang formal tersurat (menurut undang-undang atau peraturan partai), seperti bantuan dari Negara dan sumbangan kader yang duduk dalam pemerintahan (potongan gaji), sedangkan penerimaan lain ditangani Ketua Umum atau yang ditunjuknya. Menurut informasi dari sumber internal yang tidak bersedia identitasnya disebutkan, salah satu cara partai membiayai kegiatannya ialah meminta seseorang atau lebih (kader atau pengusaha tertentu) membiayai suatu kegiatan partai, sedangkan kegiatan lainnya didanai oleh kader yang lain tanpa disertai kewajiban melaporkan penggunaan dana tersebut kepada Bendahara Partai.

Kesimpulan

Uraian tentang realitas pengelolaan partai politik secara internal di atas lebih bersifat/berupa “kecenderungan umum” dari 10 partai politik Peserta Pemilu 2014 daripada deskripsi individual dari masing-masing partai politik. Dari deskripsi yang bersifat ‘kecenderungan umum’ tersebut dapat disimpulkan bahwa partai politik di Indonesia secara internal belum dikelola secara demokratis.³³ Partai Politik di Indonesia dibentuk berdasarkan model ‘atas-bawah’ (*top-down*), yaitu oleh para elite partai nasional yang memegang peran dan kendali penuh dalam membentuk dan mengembangkan organisasi partai dari tingkat pusat sampai daerah.

- peran warga masyarakat yang bukan anggota partai dalam persoalan partai sama sekali tidak ada;
- keterlibatan anggota partai dalam proses pembuatan keputusan tidak ada;
- perbedaan pendapat dimungkinkan tetapi tidak mentolerir faksi dalam partai;
- pengaruh kelompok fungsional, seperti pemuda, perempuan, dan kelompok profesi dalam partai sangat lemah;
- tidak memiliki organisasi sosial yang berafiliasi kepada partai;
- pengelolaan organisasi partai secara internal bersifat hirarkis;
- pola pengorganisasian partai yang sangat simple diterapkan pada semua tingkatan organisasi partai;
- pemilihan pengurus partai tingkat nasional bersifat tidak langsung (misalnya Kongres memilih formatur dan formatur memilih Ketua Umum dan anggota pengurus pusat lainnya);

33 Harun Husein, *Demokrasi Tanpa Demokrat*, Republika, Rubrik Teraju, Rabu 6 Maret 2013, h. 27; Harun Husein, *Menyoal Godfather Partai Politik*, Republika, Rubrik Teraju, 6 Maret 2013, h. 28; wawancara Harun Husein dengan Ari Dwipayana (UGM) berjudul *Demokratisasi Partai Disandera ‘Orang Kuat’*, dan dengan Siti Zuhro (LIPI) berjudul *Partai Belum Menjadi Rumah Demokrasi*, keduanya dimuat di Republika, Rubrik Teraju, Rabu 6 Maret 2013, h. 29 dan 30.

- pengurus partai sekaligus sebagai pemimpin pemerintahan;
- fraksi di lembaga legislatif kurang memiliki otonomi dalam penentuan sikap;
- perumusan Visi, Misi dan Program tidak melibatkan anggota baik secara langsung maupun tidak langsung; dan
- partai politik belum transparan dan akuntabel dalam penerimaan dan pengeluaran anggaran yang bersumber dari individu (anggota/kader, dan bukan anggota/kader) dan dari kalangan swasta.

Permasalahan yang menyangkut demokrasi internal partai di Negara demokrasi baru, antara lain pengaruh para elite yang sangat dominan, pemilihan kepemimpinan partai yang tidak kompetitif, seleksi kandidat partai untuk jabatan publik yang bersifat diskriminatif, dan klientelisme. Hal ini semua terrefleksi dalam sikap kepemimpinan partai yang tidak tertarik melakukan demokratisasi dalam partai yang justeru dikehendaki para pendukungnya. Seleksi pengurus partai yang tidak inklusif dan demokratik seringkali berakibat negatif baik bagi kesatuan dan kekompakan (*cohesiveness*) partai maupun keberhasilan dalam pemilihan umum. Secara teoritik, derajat inklusifitas kepemimpinan dalam partai dan pemilihan umum dapat digambarkan secara kontinum sebagai berikut: pada satu ujung seorang 'penguasa' partai (Ketua Majelis Tinggi/Ketua Dewan Pembina/Ketua Umum Partai) atau sekelompok kecil elit partai yang menjadi *inner circle* sang 'penguasa' partai, sedangkan pada ujung lain seluruh pendukung partai yang akan membuat pilihan dalam pemilihan umum.³⁴ Dalam praktek, sang 'penguasa' partai dan/atau sekelompok kecil elit partai membuat keputusan/menentukan kebijakan partai, sedangkan para anggota tidak berperan dalam proses pengambilan keputusan dalam partai melainkan hanya berperan sebagai pemilih dalam Pemilu.

Penataan kelembagaan sangat diperlukan untuk mewujudkan demokrasi internal partai. Kebanyakan partai politik sudah melakukan penataan kelembagaan tetapi pengaruhnya bagi demokrasi internal partai sangat tidak memuaskan. Terdapat kesenjangan antara karakter dan sikap elit partai politik pada satu pihak, dan kebutuhan dan aspirasi mayoritas anggota pada pihak lain. Hal ini terjadi karena penataan kelembagaan tidak membuka akses bagi anggota atau penataan kelembagaan diabaikan begitu saja oleh elit partai.

34 William Cross dan Andre Blais, *Who Selects the Party Leader? Party Politics*, Volume 18, Nomor 2 Tahun 2012, h. 129.

Tiga indikator kunci demokrasi internal partai politik, yaitu institusionalisasi, desentralisasi, dan melibatkan anggota dan semua unsur partai (inklusif), yang diukur menurut kehadiran ketiga indikator tersebut dalam aspek institusi partai, formulasi kebijakan, seleksi kandidat dan kepemimpinan, dan partisipasi keanggotaan. Institusionalisasi struktur dan proses partai yang memadai sangat diperlukan dalam menjamin dan menegakkan hubungan delegasi-konstituen antara anggota partai dan wakil partai yang terpilih. Model demokrasi deliberatif mensyaratkan demokrasi internal partai hanya dapat diwujudkan apabila prosedur pembuatan keputusan partai dan prosedur operasional partai diperbincangkan secara bebas dan disetujui secara kolektif oleh para anggota yang memiliki kedudukan setara. Hal ini mengharuskan pelembagaan desentralisasi dalam mana organ partai yang lebih rendah dan para anggota pada tingkat kepemimpinan yang lebih rendah berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan partai yang bersifat deliberatif. Hal ini juga berarti kapasitas partai politik dalam segi representasi perlu dilembagakan sehingga yang terjadi bukan kepentingan elit mengalahkan kepentingan masyarakat umum melainkan partai melakukan artikulasi, realisasi dan perlindungan kepentingan para anggota.

Rendahnya derajat dimensi inklusif dalam ideology dan proses formulasi kebijakan menjadi penyebab ketiga indikator demokrasi internal partai, yaitu institusionalisasi, desentralisasi dan partisipasi, mencapai titik rendah. Orientasi ideologis dan formasi partai dipelihara segelinter individu yang dalam praktek menjadi 'pemilik' partai. Penguasa partai ini kemudian memusatkan kekuasaan dan kewenangan pembuatan keputusan pada mereka sendiri. Proses formulasi kebijakan dan platform kampanye partai dalam Pemilu lebih sering diserahkan kepada konsultan ahli dari luar daripada ditangani oleh partai dengan melibatkan seluruh unsur partai. Proses penentuan calon partai untuk pemilihan kepala daerah yang diserahkan kepada lembaga survey merupakan pelecehan AD/ART Partai yang menempatkan anggota sebagai pemegang kedaulatan partai. Proses seperti ini justru merusak demokrasi internal partai dengan mengalienasi anggota dalam proses pembuatan keputusan, menghilangkan 'rasa memiliki partai' diantara anggota, dan menghilangkan kesetiaan anggota kepada partai. Praktek seperti itu cenderung melahirkan kepemimpinan personalistik dalam mana kesetiaan kepada partai berubah menjadi kesetiaan kepada pemimpin partai sehingga pada gilirannya prospek partai untuk institusionalisasi dan demokrasi pada umumnya memudar.

Partisipasi anggota dalam proses seleksi pemimpin partai dan seleksi calon partai untuk jabatan publik juga sangat rendah. Hal ini dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa yang berpartisipasi dalam pemilihan pengurus partai adalah pengurus di bawahnya, dan seleksi dan penetapan calon partai untuk jabatan publik sepenuhnya berada di tangan Pengurus Pusat, khususnya Ketua Umum Partai. Seleksi kepemimpinan partai yang tidak hanya tidak melibatkan anggota melainkan semata-mata didominasi oleh para pengurus partai tetapi juga dilaksanakan secara tidak demokratis menyebabkan konflik antar pengurus menjadi sangat mendalam. Konflik yang intens antar pengurus dan tokoh partai tersebut menimbulkan salah satu dari dua kemungkinan berikut: perpecahan partai yang diakhiri dengan pembentukan partai baru atau sebagian pengurus keluar bersama dengan pendukungnya untuk pindah ke partai politik lain.

Dalam hal seleksi calon partai untuk jabatan publik terdapat kecenderungan kuat akan sentralisasi, menetapkan calon yang tidak sesuai dengan kehendak anggota, nominasi otomatis oleh Pengurus Pusat, dan manipulasi ketentuan tentang prosedur. Setiap partai memang memiliki AD/ART untuk mengatur bagaimana partai dikelola tetapi tidak dilaksanakan atau ditafsirkan sesuai dengan kehendak Pimpinan Partai. Tidak tersedia mekanisme penyelesaian konflik yang jelas, imparial dan dapat dipercaya. Penyelesaian melalui pengadilan memerlukan waktu yang panjang karena pihak yang kalah akan menempuh upaya hukum secara maksimal. Dalam Undang-Undang yang baru setiap partai diharuskan membentuk semacam Mahkamah Partai untuk menyelesaikan perselisihan internal partai. Pengaturan kelembagaan seperti ini secara teoritik akan meningkatkan demokrasi internal partai politik. Akan tetapi apakah setiap perselisihan internal akan diselesaikan melalui Mahkamah Partai ini, dan apakah Mahkamah Partai akan menyelesaikan perselisihan internal secara adil dan tepat waktu, masih perlu pembuktian dalam praktek.

Akhirnya, partisipasi anggota dalam proses pembuatan keputusan partai baik dalam pemilihan pengurus maupun pemilihan calon partai untuk jabatan publik secara praktis tidak ada sama sekali karena konvensi partai di semua tingkat kepengurusan sepenuhnya didominasi oleh pengurus. Konvensi partai pada tingkat nasional (Kongres, Munas, Muktamar, dsbnya) dan tingkat daerah (Musda, Konferda, dsbnya) lebih merupakan rapat pengurus (tetapi atas nama anggota) daripada rapat umum anggota, dan pengambilan keputusan lebih merupakan forum pengesahan rancangan keputusan dan/atau calon yang sudah ditentukan pengurus daripada forum deliberasi atau pencalonan dan pengambilan keputusan. Kedaulatan partai tidak berada di tangan anggota melainkan berada pada pengurus.

BAB 4

Langkah-Langkah Demokratisasi Internal Partai Politik

Setidak-tidaknya terdapat dua alasan utama mengapa partai politik perlu melakukan demokratisasi dalam pengelolaan partai secara internal. Yang pertama merupakan alasan filosofis dan normatif. Demokratisasi pengelolaan partai politik secara internal merupakan keharusan tidak hanya karena partai politik merupakan badan publik karena UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menugaskan partai politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan yang mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menugaskan partai politik untuk mengusulkan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (partai politik merupakan pintu masuk jabatan politik baik secara langsung (lembaga legislative dan eksekutif baik tingkat pusat maupun daerah) maupun secara tidak langsung (seperti MA, MK, KJ, BPK, dan Direksi Bank Sentral), tetapi juga karena partai politik merupakan ‘jembatan’ antara rakyat dengan Negara melalui pelaksanaan fungsi representasi politik, yaitu menampung, memadukan dan memperjuangkan aspirasi berbagai unsur masyarakat menjadi kebijakan publik baik melalui lembaga legislatif maupun eksekutif.

Karena partai politik merupakan badan publik, maka tidak dikenal istilah ‘urusan internal’ partai karena tugas dan kewenangan partai politik menyangkut dan mempengaruhi kepentingan seluruh warga negara. Karena yang dilaksanakan oleh partai menyangkut kepentingan seluruh warga Negara, maka Negara berwenang mengatur partai politik agar partai politik dikelola berdasarkan prinsip dan metode demokrasi. Pengaturan tentang demokratisasi partai politik secara internal oleh Negara tidak hanya karena pengakuan yang semakin luas tentang peran partai politik sebagai institusi yang harus ada dan diperlukan untuk demokrasi tetapi juga karena telah terjadi transformasi partai politik dari asosiasi tradisional yang bersifat sukarela (*voluntary traditional association*) menjadi partai sebagai badan publik (*public utilities*).³⁵

35 Ingrid van Biezen, *Political Parties as Public Utilities, Party Politics*, Volume 10, Nomor 6, November 2004.

Alasan kedua berkaitan dengan kepercayaan publik terhadap partai politik yang semakin memudar setelah Pemilu 1999. Sejumlah fakta berikut dapat disebutkan sebagai bukti kepercayaan publik yang memudar tersebut. Pertama, pemilihan umum telah diselenggarakan tiga kali dalam era reformasi tetapi dimenangkan oleh partai yang berbeda secara kurang meyakinkan karena kemenangan dicapai jauh dibawah 50%: PDI Perjuangan pada Pemilu 1999 sebesar 33,74%, Partai Golkar pada Pemilu 2004 sebesar 21,58%, dan Partai Demokrat pada Pemilu 2009 sebesar 20,85%.³⁶ Kedua, setiap pemilihan umum menghasilkan dua partai politik baru yang berhasil memiliki kursi di DPR: PKS dan Partai Demokrat pada Pemilu 2004, dan Partai Gerindra dan Partai Hanura pada Pemilu 2009. Hal ini menunjukkan betapa rakyat kecewa kepada partai lama dan mengharapkan partai baru lebih baik. Tetapi ternyata partai baru juga kurang memuaskan. Ketiga, jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih berkurang dari Pemilu ke Pemilu berikutnya: 89,79% pada Pemilu 1999, 76,66% pada Pemilu 2004, dan 70% pada Pemilu 2009. Dan keempat, pemilih 'mengambang' atau *swing voters* diperkirakan mencapai sekitar 30%.

Berbagai survey yang dilakukan tentang kepuasan pemilih terhadap partai politik Peserta Pemilu menunjukkan kepercayaan rakyat kepada partai politik semakin memudar. 'Seandainya diselenggarakan pemilihan umum ketika survey diadakan, tidak ada partai politik yang mencapai jumlah suara 21%, dan sebagian besar partai politik justru dipercaya oleh pemilih dalam persentase yang rendah (di bawah 10%).'³⁷ 'Rakyat Makin Muak dan Terlupakan,' dan "Masyarakat Kehilangan Model,' kata harian **Kompas** dalam dua judul berita pada halaman yang sama menunjukkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap partai politik.³⁸

Kepercayaan rakyat terhadap partai politik semakin memudar sekurangnya karena dua faktor berikut. Pertama, partai politik yang memiliki kursi di DPR dan DPRD lebih berorientasi pada mencari dan mempertahankan kekuasaan (*power seeking oriented*) demi kepentingan dirinya sendiri daripada menampung, merumuskan dan memperjuangkan aspirasi dan kehendak rakyat menjadi kebijakan publik (*public policy oriented*). Dan kedua, para

36 Komisi Pemilihan Umum, Hasil Pemilu Anggota DPR Tahun 1999, Jakarta, 2000); Komisi Pemilihan Umum, Hasil Pemilu Anggota DPR dan DPD Tahun 2004, Jakarta, 2005; dan Komisi Pemilihan Umum, Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPD Tahun 2009, Jakarta, 2010.

37 Kompas, Senin 22 Januari 2013, h. 2.

38 Konflik Parpol: Rakyat Makin Muak dan Terlupakan, Kompas, Jumat 15 Februari 2013, h. 5; dan Partai Politik: Masyarakat Kehilangan Model, Kompas, Jumat 15 Februari 2013, h. 5.

kader dari hampir semua partai politik yang memiliki kursi di DPR dan DPRD melakukan berbagai praktek korupsi. Praktek korupsi ini dilakukan tidak hanya demi kepentingan partai (biaya persiapan Pemilu) tetapi juga untuk kepentingan pribadi.³⁹

Salah satu cara yang dapat dilakukan oleh partai politik untuk mendapatkan kembali kepercayaan publik adalah melakukan demokratisasi dalam pengelolaan partai politik secara internal, seperti melibatkan anggota partai dalam memilih bakal calon dari sejumlah calon yang dipersiapkan oleh Pengurus. Kalau untuk suatu Dapil setiap partai dapat mengajukan 10 calon, maka Pengurus wajib mengajukan 20 nama bakal calon kepada para anggota untuk dipilih 10 diantaranya dalam pemilihan pendahuluan yang diselenggarakan oleh partai. Cara ini tidak hanya memberdayakan anggota dalam pengambilan keputusan partai tetapi juga akan membangkitkan kepercayaan anggota kepada calon dan partai. Bagaimana publik memberikan kepercayaan kepada partai politik untuk melaksanakan peran sebagai pilar utama demokrasi kalau secara internal partai politik dikelola secara tidak demokratis?

Partai politik banyak negara demokrasi secara sukarela melakukan berbagai langkah pembaharuan penting untuk meningkatkan demokrasi internal dalam pengelolalan partai politik tidak saja dengan menjamin proses pembuatan keputusan yang terbuka tetapi juga proses seleksi kandidat dan kepemimpinan yang melibatkan anggota biasa.⁴⁰ Tujuan pembaharuan ini adalah membuat keanggotaan partai politik menjadi lebih bermakna dan juga memulihkan keanggotaan sebagai sumberdaya partai (yang pada masa lalu ditinggalkan oleh anggota dalam jumlah besar) yang tidak saja merupakan sumber dana dan sumber tenaga kampanye sukarela tetapi juga menjadi sumber lejitimasi tradisional organisasi partai massa (*mass-branch party*).⁴¹

Karena partai politik diharapkan melaksanakan berbagai fungsi penting, seperti mobilisasi warga Negara dalam proses politik, agregasi berbagai kepentingan

39 Johan Wahyu, Hasil survey Litbang Kompas (?)

40 Richard Katz dan Peter Mair, 'The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Wester Democracies,' dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero, dan Juan J. Linz, Eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, (Oxford: Oxford University Press, 2002).

41 Susan Scarrow, 'Parties and the Expansion of Direct Democracy-Who Benefits?', *Party Politics*, Vol. 5 No. 3 Tahun 1996.

dalam masyarakat, merumuskan dan memperjuangkan kebijakan publik, melaksanakan rekrutmen kepemimpinan politik, dan koordinasi parlemen dan pemerintahan, atau, mengingat peran sentral partai dalam demokrasi perwakilan, maka kebijakan yang didisain untuk memperkuat kapasitas internal organisasi mestinya menjadi prioritas utama setiap partai politik.

Rekomendasi tentang Demokratisasi Internal Partai Politik akan dipilah menjadi dua bagian. Bagian pertama berisi 24 bentuk demokratisasi partai politik, dan Bagian Kedua berisi langkah-langkah pelebagaan prinsip dan metode demokrasi, khususnya demokratisasi internal partai politik melalui undang-undang, dan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik.

Demokratisasi Partai Politik

Demokratisasi partai politik secara internal perlu dilakukan pada tiga dimensi berikut. Pertama, prinsip dan prosedur demokrasi, seperti partisipasi anggota, keterwakilan/inklusif, transparansi dan akuntabilitas, dan institusionalisasi prosedur demokrasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, pendelegasian sejumlah tugas dan kewenangan dalam rangka desentralisasi kepada pengurus partai tingkat daerah. Dan ketiga, institusionalisasi prinsip dan prosedur demokrasi dalam pelaksanaan peran partai dalam Pemilu Nasional. Dimensi penerapan prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan partai secara internal dapat dioperasionalkan menjadi tujuh indikator. Prinsip dan prosedur demokrasi dapat dikatakan diterapkan dalam pengorganisasian partai, apabila:

- (1) Para anggota partai berpartisipasi secara luas baik langsung (pemilihan pendahuluan) pada tingkat Anak Cabang maupun secara tidak langsung melalui konvensi partai pada berbagai tingkatan, untuk memilih para pemimpin partai politik pada semua tingkatan.
- (2) Hak anggota ataupun unsur partai menyatakan pandangan dan kritik dijamin baik dalam AD/ART partai maupun dalam praktek sehingga kader/unsur partai yang berbeda pandangan dengan pengurus tidak dikucilkan melainkan dilibatkan dari kegiatan partai.
- (3) Perbedaan pandangan dalam penentuan kebijakan partai dikelola secara demokratis sehingga tidak saja kesatuan dan kohesi partai terpelihara tetapi juga perbedaan pandangan tidak diselesaikan dengan keluar dari partai untuk bergabung dengan partai lain atau membentuk partai baru.

- (4) Melibatkan kalangan yang secara sosial marjinal (seperti petani, dan buruh) dan kalangan minoritas (perempuan, pemuda, dan kelompok etnik dan agama) tidak saja dalam kepengurusan partai dan pencalonan dalam jabatan publik (inklusif) tetapi juga dalam proses pengambilan keputusan partai.
- (5) Mengupayakan sumber keuangan partai berasal dari tiga sumber secara seimbang, yaitu dari Dalam Partai (Iuran Anggota, dan Sumbangan Wajib kader yang duduk dalam lembaga pemerintahan), Dana Publik (APBN/APBD), dan Dana Swasta (individu, kelompok, dan badan usaha swasta yang tidak mengikat) sehingga partai tidak tergantung kepada satu pihak melainkan hanya pada anggota.
- (6) Pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas baik dalam penerimaan dan pengeluaran dana maupun dalam pengambilan langkah dan alternative kebijakan publik yang diambil partai, perlu diwajibkan oleh Undang-Undang, dijabarkan dalam AD/ART dan disertai sanksi bagi partai yang tidak menaatinya.
- (7) Prinsip dan prosedur demokrasi perlu dijabarkan secara rinci dalam AD/ART sehingga partai tidak dikelola menurut selera pemimpin melainkan dikelola menurut aturan (AD/ART) partai yang demokratis tersebut.
- (8) Pengurus Partai Politik wajib mendengarkan masukan dari para anggota Fraksi partai di lembaga legislatif (para anggota partai yang terpilih menjadi wakil rakyat), berdasarkan aspirasi konstituen, sebelum membuat keputusan tentang kebijakan yang harus dilaksanakan oleh Fraksi di lembaga legislatif.

Yang dimaksud dengan hubungan antara kepengurusan partai tingkat pusat dengan kepengurusan partai tingkat daerah mencakup 13 indikator berikut. Hubungan antara pengurus partai tingkat pusat dengan pengurus partai tingkat daerah (desentralisasi) dapat dinyatakan sebagai demokratis, apabila:

- (1) Pengambilan keputusan partai tidak didominasi secara terpusat baik oleh Pengurus Pusat maupun 'penguasa' partai (Ketua Majelis Tinggi/Ketua Dewan Pembina/Ketua Umum) ataupun sekelompok kecil pengurus melainkan sebagian didesentralisasikan tidak saja ke cabang dan unsur organisasi tetapi juga kepada para anggota sebagian lagi dipegang Pusat tetapi daerah dan anggota ikut berpartisipasi dalam pembahasannya.
- (2) Visi, Misi dan Program Partai untuk Pemilu Anggota DPRD Provinsi ditetapkan oleh konvensi partai (rapat umum anggota) tingkat

- provinsi yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota dari rancangan yang disiapkan oleh Pengurus Partai tingkat Provinsi.
- (3) Visi, Misi, dan Program Partai untuk Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh konvensi partai (rapat umum anggota) tingkat kabupaten/kota yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat anak cabang (kecamatan) dari rancangan yang disiapkan oleh Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota.
 - (4) Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi ditetapkan oleh konvensi partai tingkat Provinsi yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota dari rancangan yang disiapkan oleh Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi.
 - (5) Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat Anak Cabang (Kecamatan) dari rancangan yang disiapkan oleh Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota.
 - (6) Calon Anggota DPRD Provinsi ditetapkan oleh Konvensi Partai tingkat provinsi berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Anak Cabang –dari daftar bakal calon yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota.
 - (7) Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Konvensi Partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Ranting (Desa/ Kelurahan) –dari daftar bakal calon yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Anak Cabang.
 - (8) Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi ditetapkan oleh konvensi partai tingkat provinsi berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Anak Cabang –dari daftar nama bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Provinsi.
 - (9) Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Ranting (Desa/

Kelurahan) –dari daftar nama bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota.

- (10) Pengurus partai tingkat Provinsi menentukan dengan partai apa berkoalisi pada Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan pada Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi.
- (11) Pengurus partai tingkat Kabupaten/Kota menentukan dengan partai apa berkoalisi pada Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota dan pada Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota.
- (12) Konvensi partai tingkat kabupaten/kota memilih delegasi yang akan menghadiri konvensi partai secara nasional dari daftar nama yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat provinsi.

Peran partai dalam Pemilu Nasional dapat dijabarkan dalam empat indikator berikut. Partai politik secara internal dapat dikategorikan demokratis (institusionalisasi prinsip dan prosedur demokrasi) apabila terjadi:⁴²

- (1) Calon anggota DPR dipilih oleh konvensi partai Daerah Pemilihan DPR pada setiap provinsi yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan daftar nama bakal calon anggota DPR yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Pusat.
- (2) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh konvensi partai tingkat nasional yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan daftar nama bakal pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Pusat.
- (3) Visi, Misi dan Program Partai untuk Pemilu anggota DPR ditetapkan oleh konvensi partai tingkat nasional yang dihadiri oleh delegasi yang ditetapkan oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan Rancangan Visi, Misi dan Program Partai yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Pusat.
- (4) Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden ditetapkan oleh konvensi partai tingkat nasional yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan Rancangan Visi, Misi dan Program yang diajukan oleh Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

42 Bandingkan dengan S.K. Simba, *Internal Governance Structures of Political Parties in Democratic Governance*, Paper presented at the 1st EAC Consultative Meeting for Political Parties in East Africa 15-16 September 2011, Nairobi, Kenya.

Pelebagaan Demokratisasi Internal Partai Politik

Pelebagaan prinsip dan metode demokrasi, khususnya demokratisasi internal partai politik, termasuk pelaksanaan asas partai 'kedaulatan partai berada di tangan anggota,' perlu dilakukan melalui tiga cara formal, yaitu undang-undang tentang Partai Politik dan Undang-Undang tentang Pemilu, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai, dan Peraturan Internal Partai, dan cara informal. Bagi sebagian orang, khususnya yang menggunakan perspektif demokrasi perwakilan, pengaturan partai politik oleh Negara melalui Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilu, dan regulasi Parpol lainnya merupakan isu yang dapat diperdebatkan (*debatable* issue) karena posisi partai politik terletak pada batas antara *civil society* dengan Negara. Masih dapat diperdebatkan apakah aspek demokrasi internal partai politik perlu diatur secara eksternal oleh Negara ataukah dibiarkan struktur dan institusi partai politik mengatur dirinya sendiri. Demokrasi internal partai politik merupakan tujuan yang ideal dan pragmatis sekaligus yang urgensinya sangat tergantung pada perpektif yang digunakan dalam memahami persoalan tersebut, pada tujuan yang hendak dicapai, dan pada sarana yang digunakan untuk mewujudkannya.

Dari perspektif dan model demokrasi partisipatif ataupun demokrasi deliberatif, partai politik merupakan badan publik, jembatan antara rakyat dengan Negara, pintu masuk jabatan publik, dan aktor utama sistem politik demokrasi, sehingga apa yang dikerjakan partai politik tidak termasuk ranah privat melainkan menyangkut ranah publik. Karena menyangkut ranah publik, maka Negara tidak saja berwenang mengatur partai politik demi pelembagaan prinsip dan metode demokrasi dalam pengelolaan partai politik secara internal tetapi juga wajib memberikan subsidi keuangan kepada partai politik yang memenuhi syarat. Rekomendasi berikut diajukan demi implementasi demokratisasi internal partai politik secara efektif.

Dimensi dan indikator demokrasi internal partai politik sebagaimana dikemukakan di atas perlu diatur secara jelas dalam Undang-Undang tentang Partai Politik dan tiga Undang-Undang tentang Pemilu (Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). UU tentang Partai Politik kemudian memerintahkan setiap partai politik menjabarkan ketentuan tentang demokrasi internal partai politik dalam AD/ART partai, dan AD/ART Partai menugaskan DPP Partai membuat peraturan partai untuk mengoperasionalkan demokrasi internal

partai yang ditetapkan dalam UU dan AD/ART tersebut ke dalam praktek sesuai dengan konteksnya.

Pelembagaan prinsip dan metode demokrasi, pelaksanaan dimensi dan indikator demokrasi internal partai, termasuk penjabaran asas 'kedaulatan partai politik berada di tangan anggota,' dalam pengelolaan partai politik melalui undang-undang harus memiliki pesan yang jelas sehingga tidak dapat ditafsirkan lain. Bagaimana partai politik memilih pengurus pada setiap tingkat kepengurusan dan bagaimana partai politik memilih bakal calon anggota DPR, bakal calon anggota DPRD Provinsi, dan bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu secara tegas ditetapkan dalam undang-undang. Undang-Undang kemudian mewajibkan setiap partai politik menterjemahkan amanat undang-undang tentang demokrasi internal partai kedalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai secara lebih rinci. Peraturan internal partai kemudian mengoperasionalkan amanat undang-undang dan AD/ART tersebut untuk setiap aspek pelaksanaan demokrasi internal partai sesuai dengan konteksnya (isu yang dibahas dan diputuskan, tempat dan waktu).

Ketentuan tentang bagaimana partai memilih pengurus partai sebagaimana dirumuskan dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik ('Pengurus partai politik di setiap tingkat kepengurusan dipilih oleh anggota dengan musyawarah dan mufakat' yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam AD/ART) merupakan rumusan yang tidak mengandung pesan yang jelas tentang demokrasi internal partai sehingga terjemahan undang-undang kedalam AD/ART juga tidak menjamin demokrasi internal. Dipilih oleh anggota dengan musyawarah dan mufakat dalam praktek tidak lebih dari pengesahan apa yang sudah disiapkan oleh pengurus partai.

Rumusan ketentuan berikut mungkin lebih mengandung amanat demokrasi internal partai yang lebih jelas daripada ketentuan yang dirumuskan dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tersebut:

1. Pengurus partai politik pada setiap tingkat kepengurusan dipilih berdasarkan suara terbanyak oleh delegasi partai dalam Rapat Umum Anggota (konvensi partai) untuk masing-masing tingkat kepengurusan berdasarkan hasil pemilihan pendahuluan yang dilakukan oleh anggota partai pada setiap kecamatan.

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

2. Delegasi partai untuk menghadiri Rapat Umum Anggota dipilih oleh anggota partai melalui Pemilihan Pendahuluan di setiap kecamatan dari daftar nama calon delegasi yang diajukan oleh pengurus partai tingkat kabupaten/kota.
3. Delegasi yang dipilih menghadiri Rapat Umum Anggota untuk setiap tingkat kepengurusan wajib menyuatkan hasil Pemilihan Pendahuluan yang dilaksanakan oleh anggota partai di setiap kecamatan.
4. Dalam Pemilihan Pendahuluan, setiap anggota partai politik memilih seorang nama calon Ketua Partai dari daftar nama yang diajukan oleh Pengurus Partai Politik.
5. Setiap partai wajib menyusun Berita Acara Pemilihan Pendahuluan dan Rapat Umum Anggota Partai untuk memilih pengurus partai untuk kemudian disampaikan kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Ketentuan ini sudah barang tentu perlu dijabarkan lebih lanjut dalam AD/ART Partai, seperti jumlah personalia kepengurusan partai pada setiap tingkat kepengurusan, siapa sajakah yang dipilih dalam Rapat Umum Anggota: Ketua Umum saja (tetapi ketua terpilih diberi kewenangan menentukan personalia pengurus lainnya) ataukah pengurus harian lengkap, persyaratan anggota partai yang dapat dipilih menjadi pengurus partai, persyaratan anggota partai yang dapat memberikan suara pada Pemilihan Pendahuluan, persyaratan anggota partai menjadi delegasi yang akan memberikan suara pada Rapat Umum Anggota, dan sanksi pemecatan sebagai anggota partai bagi delegasi yang tidak menyuatkan hasil Pemilihan Pendahuluan. Operasionalisasi ketentuan undang-undang dan AD/ART tentang pemilihan pengurus, seperti siapa yang memimpin Pemilihan Pendahuluan untuk memilih pengurus partai, jumlah delegasi setiap kecamatan untuk menghadiri Rapat Umum Anggota Partai, dan siapa yang bertanggungjawab menyusun Berita Acara Pemilihan Pendahuluan dan Berita Acara Rapat Umum Anggota untuk memilih pengurus partai diatur dalam Peraturan Internal Partai.

Ketentuan yang mengatur bagaimana partai politik menentukan bakal calon anggota DPR dan DPRD dalam UU Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (Pengurus Partai Politik menetapkan bakal calon anggota DPR secara demokratis dan terbuka yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam AD/ART partai) tidak mengandung pesan demokrasi internal partai yang jelas. Penentuan bakal calon secara demokratis dan terbuka dalam praktek tidak lebih dari pengesahan daftar bakal calon yang

sudah sudah dipersiapkan oleh Tim Seleksi dan Pengurus Partai.

Rumusan berikut mungkin lebih mengandung pesan demokratisasi internal partai yang lebih jelas:

1. Rapat Umum Anggota Partai Politik pada tingkat Daerah Pemilihan Anggota DPR di setiap provinsi memilih bakal calon anggota DPR untuk Daerah Pemilihan yang bersangkutan berdasarkan urutan suara terbanyak berdasarkan hasil pemilihan pendahuluan yang dilakukan oleh anggota partai pada setiap kecamatan.
2. Rapat Umum Anggota Partai Politik pada tingkat Daerah Pemilihan Anggota DPR dihadiri oleh delegasi partai tingkat kabupaten/kota yang dipilih oleh anggota partai pada Pemilihan Pendahuluan di tiap kecamatan dari daftar nama yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat kabupaten/kota.
3. Delegasi yang dipilih menghadiri Rapat Umum Anggota tingkat Daerah Pemilihan Anggota DPR wajib menyuarakan hasil Pemilihan Pendahuluan yang dilaksanakan oleh anggota partai di setiap kecamatan.
4. Dalam Pemilihan Pendahuluan, setiap anggota partai politik memilih sejumlah nama bakal calon (yaitu sebanyak jumlah kursi yang dialokasikan ke Daerah Pemilihan tersebut) dari daftar nama bakal calon yang diajukan oleh Pengurus Pusat (sebanyak dua kali dari jumlah kursi yang dialokasikan untuk Dapil tsb).
5. Setiap partai wajib menyusun Berita Acara Pemilihan Pendahuluan dan Rapat Umum Anggota Partai untuk memilih bakal calon anggota DPR untuk kemudian disampaikan kepada Komisi Pemilihan Umum.

Pelaksanaan ketentuan ini masih perlu diatur lebih lanjut dalam AD/ART Partai, seperti penjabaran lebih lanjut tentang persyaratan menjadi calon anggota DPR, bagaimana Pengurus Partai menyeleksi dan menentukan daftar nama bakal calon yang akan diajukan kedalam Pemilihan Pendahuluan, persyaratan anggota yang berhak memberikan suara pada Pemilihan Pendahuluan, persyaratan anggota partai menjadi anggota delegasi, dan sanksi pemecatan sebagai anggota partai bagi delegasi yang tidak menyuarakan hasil Pemilihan Pendahuluan. Bagaimana dan kapan pelaksanaan pemilihan pendahuluan di setiap kecamatan, jumlah anggota delegasi dan bagaimana menentukan anggota delegasi yang mewakili partai dari setiap kecamatan, bagaimana menjamin agar anggota delegasi tidak membawa nama lain selain nama bakal calon hasil Pemilihan Pendahuluan, dan lain-lain secara operasional dirumuskan dalam Peraturan Partai.

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

Pelebagaan dimensi dan indikator lainnya dari demokrasi internal partai politik juga perlu dilaksanakan seperti yang diuraikan di atas. Untuk menjamin pelaksanaan demokrasi internal partai tersebut, sanksi bagi partai politik yang tidak mengikuti ketentuan undang-undang harus dinyatakan secara tegas dalam UU. Partai politik yang memilih pengurus dengan cara yang tidak sesuai dengan undang-undang dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai partai politik yang berbadan hukum. Partai Politik yang menetapkan bakal calon dengan cara yang tidak sesuai dengan undang-undang dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu. Selain itu, UU Partai Politik hendaknya mengatur pedoman pelaksanaan, persyaratan, supervisi, pelaporan dan pengawasan untuk menjamin kepatuhan dalam standar yang tinggi dari partai politik.

Selain yang sudah dikemukakan dalam dimensi dan indikator demokrasi internal partai, UU tentang Parpol dan Undang-Undang tentang Pemilu hendaknya juga berisi ketentuan berikut:

- (1) melembagakan prinsip dan metode demokrasi dalam pengorganisasian partai politik untuk ditegakkan secara eksternal oleh Kementerian Hukum dan HAM untuk status badan hukum, dan KPU untuk menjadi Peserta Pemilu dan secara internal oleh para anggota partai.
- (2) melembagakan institusionalisasi, keterwakilan/inklusif, desentralisasi, partisipasi anggota, transparansi dan akuntabilitas sebagai wujud dari demokrasi internal partai politik. Pelebagaan demokrasi internal partai melalui undang-undang, AD/ART dan peraturan internal partai tidak saja akan menjamin partisipasi anggota dalam perumusan kebijakan, seleksi kepemimpinan dan calon partai untuk jabatan publik, dan konvensi partai tetapi juga akan meningkatkan transparansi didalam organisasi partai sehingga berbagai ketentuan tentang demokrasi internal itu akan dapat ditegakkan secara internal dan eksternal.
- (3) mendesentralisasikan proses pembuatan keputusan partai melalui devolusi kekuasaan dari pengurus tingkat pusat ke struktur dan organ partai di daerah. Hal ini akan dapat dicapai melalui pemberdayaan dan memperkuat kapasitas organ dan struktur partai daerah.
- (4) memberi kewenangan kepada Kementerian Hukum dan HAM untuk mengawasi pelaksanaan pemilihan pengurus partai secara demokratis, kepada KPU untuk memimpin pelaksanaan pemilihan pendahuluan bakal calon partai untuk jabatan publik secara demokratis, dan kepada pemantau independen untuk memonitor

pelaksanaan pemilihan seleksi pengurus dan seleksi bakal calon partai untuk jabatan publik tersebut. Hal ini akan menjamin partai politik memilih calon presiden dan calon anggota parlemen secara transparan.

- (5) mengharuskan partai politik memilih mitra koalisi antar partai dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis, yaitu persetujuan dari anggota partai yang diperoleh melalui pemungutan suara dalam konvensi partai. Ketentuan tentang pengambilan keputusan secara demokratis tentang mitra koalisi antar partai tersebut hendaknya dijabarkan lebih lanjut dalam AD/ART partai politik. Prosedur ini akan menumbuhkan budaya konsultasi pra-koalisi diantara anggota partai politik. Ketentuan seperti ini akan menjamin legitimasi dan rasa memiliki secara kolektif terhadap keputusan melakukan koalisi dengan partai lain sehingga akan meminimalkan kemungkinan terjadinya pembuatan keputusan sepihak dan sekehendak hati elit partai.

Sejumlah penelitian juga menunjukkan bahwa demokrasi internal partai secara signifikan dipengaruhi oleh pengaturan kelembagaan informal yang tidak tertulis yang pada dasarnya sangat terikat dengan nilai tertentu. Nilai-nilai ini diinternalisasikan oleh individu melalui proses sosialisasi, dan yang mungkin termasuk dalam nilai-nilai itu adalah budaya politik dan warisan politik, klientelisme dan patrimonial. Tidak semua pengaturan kelembagaan yang informal itu otomatis negatif dan merusak demokrasi internal partai. Yang terjadi mungkin sebaliknya, sejumlah pengaturan kelembagaan informal itu dapat bersifat saling melengkapi, fungsional dan mungkin berperan menyelesaikan konflik antara *agent-principle* yang terjadi akibat kepentingan interaksi sosial yang bersaing. Hal ini mungkin akan berguna dalam meningkatkan kinerja secara efisien dari pengaturan kelembagaan formal.⁴³

Sesungguhnya sejumlah pengaturan kelembagaan informal akan memajukan demokrasi partisipatoris dengan cara menyebarluaskan budaya dialog dan konsultasi didalam partai sehingga pada gilirannya akan meningkatkan demokrasi internal partai. Karena itu sangatlah penting mengidentifikasi dan mendorong pengaturan kelembagaan informal yang sangat diperlukan untuk memajukan demokrasi internal partai dan pada saat yang sama melindungi proses demokrasi internal partai dari mereka yang menolak demokrasi internal partai.

43 H. Helmke dan S. Levitsky, *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, dalam *Perspectives on Politics*, Nomor 2, Tahun 2004, h. 725-740

Langkah-langkah yang Perlu Diambil Partai Politik

Untuk melaksanakan demokratisasi internal partai tersebut, partai politik perlu mengambil langkah-langkah berikut:

1. memutakhirkan daftar anggota partai politik.
2. merumuskan buku saku tentang Hak dan Kewajiban Anggota untuk kemudian mencetak dan mendistribusikannya kepada anggota.
3. melaksanakan Pendidikan Politik bagi Anggota Partai yang setidaknya berisi AD/ART Partai, Hak dan Kewajiban Anggota, dan Hak dan Kewajiban sebagai Warga Negara Indonesia.
4. merumuskan tata cara pelaksanaan Pemilihan Pendahuluan secara operasional untuk memilih Ketua Umum Partai, Ketua DPD Provinsi, Ketua DPD Kabupaten/Kota, Ketua PAC, dan Ketua Pengurus Ranting.
5. merumuskan tata cara pelaksanaan Pemilihan Pendahuluan secara operasional untuk memilih calon anggota DPR, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon anggota DPRD Provinsi dan calon anggota DPRD Kabupaten/ Kota, dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
6. merumuskan tata cara pelaksanaan Rapat Umum Anggota pada tiga tingkat kepengurusan (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota) secara operasional untuk membahas dan mengambil keputusan tentang Visi, Misi dan Program Partai Politik untuk Pemilu Nasional (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Anggota DPR).
7. merumuskan tata cara pelaksanaan Rapat Umum Anggota pada tiga tingkat kepengurusan secara operasional untuk membahas dan mengambil keputusan tentang Visi, Misi dan Program Pembangunan untuk Pemilu Lokal (Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah).
8. merumuskan pembagian tugas dan kewenangan semua tingkat kepengurusan partai (Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa/Kelurahan) berdasarkan asas desentralisasi dan subsider (kalau suatu masalah dapat ditangani pengurus kabupaten/ kota, mengapa diambil alih oleh Pusat).
9. merumuskan pembagian tugas dan kewenangan antara Fraksi Partai di DPR dan Fraksi Partai DPRD dengan DPP/DPD Partai.
10. Merumuskan tata cara pelaksanaan kewajiban anggota membayar iuran, dan tata cara transparansi dan pertanggungjawaban penggunaan iuran anggota.

11. Merumuskan mekanisme penyampaian aspirasi ataupun pengaduan dari anggota kepada pengurus partai di berbagai tingkatan atau kepada anggota DPR/D dari partai yang mewakili daerah yang menjadi domisili anggota, dan mekanisme pertanggungjawaban pengurus atau anggota DPR/D dalam menindak-lanjuti aspirasi atau pengaduan tersebut.
12. mengidentifikasi sejumlah praktek demokrasi yang selama ini sudah dijalankan walaupun tidak diatur dalam Undang-Undang ataupun AD/ART Partai.
13. Membiasakan partai melakukan dialog terbuka antar kader dan anggota partai dengan menjamin kebebasan menyatakan pendapat secara jujur dan terbuka untuk membahas persoalan partai, seperti substansi poin nomor 1 sd 10 di atas.
14. Mengembangkan sikap dan perilaku menghormati pandangan yang berbeda antar pengurus, kader, dan anggota partai sehingga perbedaan sikap dan pandangan tidak perlu diikuti sikap bermusuhan. 'Tidak sependapat berarti bukan teman alias musuh,' merupakan contoh sikap dan perilaku tidak demokratis.
15. Membiasakan setiap pengurus, kader dan anggota mencatat setiap penerimaan dan pengeluaran untuk kegiatan partai untuk kemudian mempertanggungjawabkan penerimaan dan pengeluaran tersebut melalui mekanisme yang ditetapkan oleh partai (transparan dan akuntabel).
16. Membiasakan setiap pengurus dan kader menyusun laporan tentang apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan dalam bidang tugasnya untuk kemudian mengumumkan dan mempertanggungjawabkannya kepada partai dan publik (transparan dan akuntabel).
17. Menyusun 'Road Map' tentang langkah-langkah pelaksanaan demokrasi internal partai beserta persiapan pelaksanaan setiap tahap: dimensi dan indikator mana yang akan dilaksanakan pada jangka pendek (1 sd 3 tahun), dimensi dan indikator mana yang akan dilaksanakan pada jangka menengah (4 sd 7 tahun), dan dimensi dan indikator mana yang akan dilaksanakan dalam jangka panjang (8 sd 10 tahun).

Peran Organisasi Masyarakat Sipil Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik

Apa saja yang dapat dilakukan oleh berbagai organisasi masyarakat sipil dalam mendorong proses demokratisasi internal partai politik? Alumni Organisasi Mahasiswa Kelompok Cipayung, yaitu Himpunan Mahasiswa Islam, HMI; Gerakan Mahasiswa Nasionalis Indonesia, GMNI; Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia, GMKI; Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia, PMII; dan Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia, PMKRI), merupakan salah satu sumber rekrutmen partai politik. Kelima organisasi mahasiswa ekstra universitas ini dikenal sangat demokratis dalam pengelolaan organisasi secara internal tidak hanya dalam proses pembuatan keputusan seperti pemilihan pengurus dan perumusan kebijakan tetapi juga dalam transparansi dan akuntabilitas penerimaan dan pengeluaran organisasi. Pengelolaan organisasi seperti ini tidak hanya merupakan perintah AD/ART organisasi tetapi juga dalam praktek karena kesadaran dan dorongan anggota. Kalau alumni kelima organisasi mahasiswa ini betul merupakan salah satu sumber rekrutmen partai politik, mengapa mereka ini tidak mampu mendorong demokratisasi internal partai politik? Kalau mereka mampu mendorong proses demokratisasi internal partai, maka proses pengambilan keputusan dalam partai tidak hanya akan bersifat deliberatif tetapi juga partisipatif. Kalau belum mampu, maka patut dipertanyakan: Apakah organisasi mahasiswa ini sudah tidak lagi dikelola secara demokratis, ataukah, para alumni tersebut menyesuaikan diri (terseret) dengan arus dominan partai (karena menikmati hasilnya) ketika menjadi bagian kepengurusan partai?

Berbagai organisasi masyarakat sipil, seperti organisasi kemasyarakatan berdasarkan pekerjaan, keagamaan, profesi, kepemudaan dan perempuan; dan berbagai organisasi nonpemerintah (*Non-Governmental Organizations, NGO*) perlu melakukan interaksi secara periodik dengan setiap partai politik: organisasi masyarakat sipil menyampaikan aspirasi anggota ataupun kritik dan saran konstruktif kepada partai politik dan sebaliknya partai politik menyampaikan apa yang sudah dan belum dikerjakan dan kemudian merespon aspirasi beserta kritik dan saran dari organisasi masyarakat sipil. Dari interaksi yang berkelanjutan ini akan timbul setidaknya-tidaknya dua hal: mendorong sikap demokratis dari pengurus dan kader partai karena terbiasa mendengarkan aspirasi ataupun kritik dan saran dari berbagai pihak, dan saling mengenal dan interaksi personal antar satu atau dua aktivis organisasi masyarakat sipil dengan beberapa pengurus dan kader partai politik. Dari proses interaksi ini

bukan tidak mungkin aktivis organisasi masyarakat sipil dapat menjadi salah satu sumber rekrutmen partai politik. Kalau hal ini terjadi, maka partai politik akan memenuhi salah satu indikator demokrasi internal partai, yaitu mewakili berbagai unsur masyarakat baik aspirasinya maupun orangnya (inklusif).

Media massa, baik cetak maupun elektronik, khususnya yang tidak dimiliki oleh Ketua Partai, juga dapat berperan mendorong proses demokratisasi internal partai politik tidak hanya dengan mengikuti, mengamati dan melaporkan hasil liputan tentang bagaimana partai politik dikelola dan mengambil keputusan tetapi juga dengan membentuk opini publik untuk mendesak partai melakukan proses demokratisasi internal partai politik. Partai politik memerlukan dukungan anggota masyarakat dalam pemilihan umum, dan karena itu yang paling dikuatirkan partai adalah ditinggalkan pemilih. Karena itu tidak hanya akses warga Negara (pemilih) menilai dan menyatakan hasil penilaian terhadap partai politik perlu dijamin dan diperbanyak (misalnya dengan memisahkan waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal selang 30 bulan sehingga dalam lima tahun pemilih memiliki kesempatan dua kali menilai partai) tetapi juga upaya terus menerus dari media massa membentuk opini publik untuk mendorong proses demokratisasi internal partai politik.

Karena pelebagaan prinsip dan metode demokratisasi internal partai politik perlu dimulai dari undang-undang, maka setidaknya-tidaknya tiga unsur organisasi masyarakat sipil tersebut (organisasi mahasiswa, organisasi kemasyarakatan dan NGO, dan media massa) perlu berperan-serta secara aktif mendorong semua partai yang memiliki kursi di DPR dan Pemerintah untuk merumuskan Undang-Undang tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilu yang secara jelas memerintahkan partai politik mengelola partai politik secara demokratis sebagaimana dikemukakan di atas. Hal ini sudah barang tentu tidak mudah karena pihak yang diperintahkan oleh undang-undang untuk mengelola partai secara demokratis justru pihak yang membentuk undang-undang tersebut (partai politik yang memiliki kursi di DPR). Upaya yang gigih yang dilakukan secara sinerjik oleh berbagai organisasi masyarakat sipil pada satu pihak dan kekuatan partai ditinggalkan pemilih dan kesadaran pengurus dan kader partai melaksanakan prinsip dan metode demokrasi pada pihak lain, diharapkan akan dapat menghasilkan tidak hanya sejumlah undang-undang yang secara jelas memerintahkan partai politik mengelola partai secara demokratis tetapi juga mendorong pengurus dan kader partai dengan kesadaran sendiri melakukan proses demokratisasi internal partai.

MENDORONG DEMOKRATISASI INTERNAL PARTAI POLITIK

Dan akhirnya kontribusi konstruktif dari para ahli (seperti ilmuwan politik, hukum tata Negara, dan manajemen publik) untuk mendorong proses demokratisasi internal partai politik perlu juga dikemukakan di sini. Apabila para pengurus partai politik dengan tangan terbuka menyambut uluran tangan dari para ahli, maka setelah berdialog dengan pengurus dan kader partai untuk mendapatkan informasi tentang karakteristik dan perkembangan partai, para ahli ini akan dapat membantu pengurus dan kader partai merumuskan dua hal. Pertama, Rencana Sepuluh Tahun Proses Demokratisasi Internal Partai Politik (semacam Road Map) yang akan dilaksanakan dalam tiga tahap, yaitu indikator demokratisasi internal partai yang akan dilaksanakan dalam jangka pendek (tiga tahun), jangka menengah (empat tahun), dan jangka panjang (tiga tahun). Dan kedua, langkah-langkah proses demokratisasi internal partai politik secara operasional untuk setiap tahap. Fasilitasi dari para ahli hendaknya tidak bersifat satu arah (para ahli menyusun kedua rumusan tadi untuk dilaksanakan oleh partai) melainkan para ahli menyusun kedua rumusan itu bersama para kader partai sehingga pengurus partai memahami apa yang hendak dilaksanakan ketika melaksanakan rumusan tersebut.

Daftar Pustaka

- Centre for Research and Policy Making, *Internal Party Democracy in Kosovo*, Oktober 2012.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gauja, A. (2006) *Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy, Canberra, Democratic Audit of Australia*.
- Galina Zudenkova, *A Rationale for Intra-Party Democracy*, 2011.
- Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume I, (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).
- Giulia Sandri, *Intra-Party Democracy and Its Effects on Membership Mobilization: A Case Study*, Makalah yang disampaikan pada Workshop on the Current State of Survey-based Party Member Research, Department of Political Science, University of Copenhagen pada tanggal 3-4 Februari 2011.
- Helmke, H. and Levitsky, *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, dalam *Perspectives on Politics*, Nomor 2, Tahun 2004, h. 725-740
- Jan Teorell, *A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy*, dalam *Party Politics*, Volume 5, Tahun 1999.
- Lawrenca LeDuc, *Democratizing Party Leadership Selection, Party Politics*, Volume 7, Nomor 3, Mei 2001.
- Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, (London: Methuen, 1964).
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), *Institutional Development Handbook: A Framework for Democratic Party Building*, (The Hague: NIMD, 2004).

Paul Pennings dan Reuven Y. Hazan, *Democratizing Candidate Selection, Party Politics*, Volume 7, Nomor 3, Mei 2001.

Pippa Norris, *Building Political Parties: Reforming Legal Regulation and Internal Rules*, Report for International IDEA, revised draft @5 Januari 2005.

Reuven Y. Hazan dan Gideon Rahat, *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequencies*, (Oxford: Oxford University Press, 2010).

R. Joseph, *Democratization in Africa After 1989: Comparative and Theoretical Perspective, Comparative Politics*, Volume 29, Nomor 3 Tahun 1997: Transition to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankward Rustow.

Richard S. Katz, *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy*, dalam *Party Politics*, Volume 7, Nomor 3, Mei 2001.

Richard S. Katz, *Democracy and Election*, (Oxford: Oxford University Press, 1997).

Richard Katz dan Peter Mair, *The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Wester Democracies*, dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero, dan Juan J. Linz, Eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, (Oxford: Oxford University Press, 2002).

Richard I Hofferbert, Ed., *Parties and Democracy*, (Oxford: Blackwell Publishers, 1998).

Robert Michels, *Political Parties: Sociological Studies of the Oligarchical Tendency of Modern Democracy*, (Kitchener, Ontario Kanada: Batoche Books, 2001).

Scott Mainwaring dan Timothy R. Scully, Eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, (Stanford: Stanford University Press, 1985).

S.K. Simba, *Internal Governance Structures of Political Parties in Democratic*

Governance, Paper presented at the 1st EAC Consultative Meeting for Political Parties in East Africa held 15-16th September, 2011, in Nairobi, Kenya.

Susan Scarrow, *Parties and the Expansion of Direct Democracy-Who Benefits?*, *Party Politics*, Vol. 5 No. 3 Tahun 1996.

Susan Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*, (Washington, DC: NDI, 2005).

William Cross dan Andre Blais, *Who Selects the Party Leader?*, *Party Politics*, Vol. 18, Nomor 2 Maret 2012.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) 10 Partai Politik Peserta Pemilu 2014.

Kompas

Media Indonesia

Republika

Suara Karya



Kingdom of the Netherlands

Danish International
Development Agency



ISBN 978-979-26-9699-8

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110
INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>