

PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI DALAM PERSPEKTIF TEORITIS DAN PRAKTIS

KELOMPOK PARLEMEN

NORM KELLY DAN SEFAKOR ASHIAGBOR

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI DALAM PERSPEKTIF TEORITIS DAN PRAKTIS

KELOMPOK PARLEMEN

NORM KELLY DAN SEFAKOR ASHIAGBOR

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

The National Democratic Institute (NDI) adalah organisasi non profit, non partisan, non pemerintah yang menanggapi aspirasi orang di seluruh dunia untuk hidup dalam masyarakat demokratis yang mengakui dan mendukung hak asasi manusia.

Sejak didirikan pada tahun 1983, NDI dan mitra lokalnya telah bekerja untuk mendukung dan memperkuat institusi dan praktik demokrasi dengan memperkuat partai politik, organisasi masyarakat dan parlemen, pengamanan pemilu, serta mendukung partisipasi warga negara, keterbukaan juga akuntabilitas dalam pemerintahan.

Dengan anggota staf dan relawan praktisi politik dari lebih dari 100 negara, NDI mempersatukan para individu dan kelompok untuk berbagi ide, pengetahuan, pengalaman dan keahlian. Para mitra menerima banyak paparan pada praktik terbaik dalam pembangunan internasional yang demokratis yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan negara mereka sendiri. Pendekatan multinasional NDI memperkuat pesan bahwa disaat tidak ada model tunggal demokrasi, prinsip inti tertentu dimiliki oleh seluruh demokrasi.

Kerja Institut ini menjunjung tinggi prinsip-prinsip yang diabadikan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Kerjanya juga mempromosikan pengembangan saluran komunikasi antara warga negara, lembaga politik dan para pejabat terpilih yang dilembagakan serta memperkuat kemampuan mereka untuk meningkatkan kualitas hidup bagi seluruh warga negara. Untuk informasi lebih lanjut tentang NDI, silakan kunjungi www.ndi.org.

Copyright © National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2011. Hak cipta dilindungi undang-undang. Bagian karya ini dapat direproduksi dan/atau diterjemahkan untuk tujuan non-komersial sejauh NDI diakui sebagai sumber material dan dikirim salinan terjemahannya.

455 Massachusetts Ave, NW
8th Floor
Washington, DC 20001
Telephone: 202-728-5500
Fax: 888-875-2887

Pencetakan publikasi ini dimungkinkan melalui dukungan yang diberikan oleh Kantor Demokrasi dan Pemerintahan, Biro untuk Demokrasi, Konflik dan Bantuan Kemanusiaan, *US Agency for International Development* menurut ketentuan Penghargaan No DFD-A-00-08-00350-00. Pendapat yang dikemukakan di dalam publikasi ini adalah pendapat penulis dan belum tentu mewakili pandangan *U.S Agency for International Development*.

ISBN: 978-1-880134-38-2



PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI DALAM PERSPEKTIF TEORITIS DAN PRAKTIS

National Democratic Institute (NDI atau Institute) berhutang budi kepada semua individu yang membantu membuat dokumen ini hingga selesai. Secara khusus, Institut berterima kasih kepada mereka yang telah berbagi pengalaman pribadi mereka sebagai anggota kelompok parlemen; tulisan ini tidak akan mungkin ada tanpa dukungan mereka. NDI berterima kasih kepada: Meg Munn, Anggota Parlemen untuk Sheffield Heeley, Partai Buruh Inggris; Nora Owen, Mantan Pemimpin Deputi, Fine Gael, Republik Irlandia; Judy Van Rest, Wakil Presiden Eksekutif, International Republican Institute, dan Angela Wilkins untuk mereka komentar pada versi draft publikasi ini. Selain itu, pada anggota staff NDI Francesca Binda, Matyas Eorsi dan Lisa McLean yang telah memberikan wawasan yang tak ternilai. Elvis Zutic yang telah mengembangkan draft aturan kaukus yang termasuk dalam Lampiran 2. Staff Institut di tim regional di Washington DC dan di lapangan yang telah bersumbangsih penelitian pada praktik kelompok parlemen: Bangladesh; Benin; Bosnia dan Herzegovina; Bulgaria; Kamboja; Kolombia, Indonesia, Irak, Kosovo; Mali; Montenegro, Maroko, Nigeria; Pakistan, Peru, Serbia, Afrika Selatan; Uganda, dan Yaman. Selain itu, mantan staff NDI dan staff saat ini yang telah memberikan banyak sumbangsih untuk tulisan ini: Nicholas Benson, Sophie Fry, Zachary Goldstein, Meredith Katz, dan Zach Pusch. Institut juga ingin berterima kasih pada Ian Delmonte untuk karyanya pada desain dan tata letak tulisan ini.

Melalui penelitian mengenai masalah seperti hukum partai, seleksi kandidat dan keuangan partai, NDI menyediakan informasi komparatif tentang berbagai aspek politik partai, membersihkan secercah cahaya pada hambatan yang ada dan kemungkinan pendekatan untuk menciptakan partai yang lebih efektif dan inklusif. Menarik kesimpulan dari analisis akademis serta pengalaman praktis partai, seri Institusi dari Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoritis dan Praktis memeriksa topik penting dari peran dan fungsi partai politik.

Serinya meliputi:

Kelompok Parlemen

Dr. Norm Kelly, Centre for Democratic Institutions dan Sefakor Ashiagbor, National Democratic Institute

Menyeleksi Kandidat untuk Kantor Legislatif

Sefakor Ashiagbor, National Democratic Institute

Mengadopsi Hukum Partai

Dr. Kenneth Janda, Northwestern University

Kebijakan Keuangan Politik, Partai dan Pengembangan Demokrasi

Dr. Michael Johnston, Colgate University

Pembangunan dalam Komunikasi Partai

Dr. Pippa Norris, John F. Kennedy School of Government, Harvard University

Menerapkan Demokrasi Intra-Partai

Dr. Susan Scarrow, University of Houston

Untuk informasi lebih lanjut mengenai program partai politik NDI atau untuk mendapatkan salinan elektronik dari publikasi tersebut, silahkan kunjungi laman Institut di www.ndi.org.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	1
TENTANG PARA PENULIS	2
PENDAHULUAN	3
KETERWAKILAN	7
PERATURAN MEMPENGARUHI PERILAKU	11
SISTEM PEMILU	11
PERATURAN PARLEMEN	13
TINDAKAN ANTI-PEMBELOTAN	17
KELOMPOK PARLEMEN DAN PARTAINYA	22
MEKANISME KOORDINASI, PELAPORAN DAN AKUNTABILITAS.....	22
PENGEMBANGAN KEBIJAKAN	23
PERATURAN KAUKUS	25
SELEKSI KEPEMIMPINAN	26
<i>WHIP</i> (PENEGAK DISIPLIN)	28
PEMBAGIAN KERJA DALAM KELOMPOK PARLEMEN	31
RAPAT KAUKUS	32
KEBEBASAN INDIVIDU VERSUS KOHESI PARTAI	34
DISIPLIN	40
KESIMPULAN	42
LAMPIRAN.....	44
LAMPIRAN 1: EKSTRAK TOLOK UKUR UNTUK BADAN LEGISLATIF YANG DEMOKRATIS	44
LAMPIRAN 2: CONTOH PERATURAN KAUKUS	49
CATATAN AKHIR.....	57
PUSTAKA	63

DAFTAR GAMBAR

1. PRA-SELEKSI MENUJU BADAN LEGISLATIF.....	4
2. DINAMIKA PEMBUATAN PERATURAN PEMILU DAN PARLEMEN	11

DAFTAR KOTAK

1. TINDAKAN AFIRMATIF DI PARTAI BURUH AUSTRALIA	6
2. CONTOH REKAYASA POLITIK	8
3. APAKAH PEMILIH LEBIH MENGIDENTIFIKASI DIRI DENGAN PARTAI ATAU KANDIDAT INDIVIDU?	9
4. KELOMPOK SELURUH PARTAI INGGRIS.....	17
5. KEPENTINGAN PEREMPUAN DAN KAUKUS REGIONAL - DAERAH OTONOMI BOUGAINVILLE	18
6. HUKUM OLIPPAC PAPUA NUGINI.....	19
7. <i>WHIP</i>	30

DAFTAR TABEL

1. PENTINGNYA AFILIASI PARTAI.....	10
2. JUMLAH FRAKSI DI NEGARA YANG DISURVEI NDI.....	12
3. AMBANG BATAS UNTUK STATUS KELOMPOK PARLEMEN.....	14
4. HAK-HAK PROSEDURAL KELOMPOK PARLEMEN DAN ANGGOTA INDIVIDU DI KOLOMBIA.....	16
5. KEBEBASAN UNTUK MEMBERIKAN SUARA BERDASARKAN HATI NURANI.	38

KATA PENGANTAR

Kredibilitas demokrasi bergantung, hingga suatu tingkatan tertentu, pada bagaimana lembaga-lembaganya bekerja pada kenyataannya. Namun di beberapa negara demokrasi baru, warga hanya merasakan keuntungan minor ataupun hampir tidak ada keuntungan nyata dari pemerintah baru mereka: tingkat kemiskinan tetap sama; layanan pemerintah tetap tidak efektif; dan warga terus merasa terpisah dari pemerintah mereka. Selama lebih dari 25 tahun, *National Democratic Institute* (NDI) telah bekerjasama dengan warga negara di seluruh dunia untuk menciptakan lingkungan politik yang lebih terbuka di mana warga bisa berpartisipasi aktif dalam proses demokrasi. Pendekatan Institut mencakup pekerjaan dengan parlemen dan partai politik, lembaga intermediasi yang memainkan peran penting dalam menghubungkan warga dengan pemerintah.

Ketika berfungsi secara efektif, partai politik mengumpulkan kepentingan dan menempatkan kepentingan warga lokal pada konteks nasional. Melalui usaha mereka untuk mengontrol dan mempengaruhi kebijakan publik, partai politik memainkan peran perantara, menghubungkan lembaga-lembaga pemerintah dengan kelompok masyarakat. Mereka menggalang dukungan di balik peraturan penting, menganjurkan posisi yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memajukan kepentingan warga.

Dalam hal yang sama, parlemen melayani peran penting dalam pemerintahan yang demokratis dengan berkomunikasi bersama warga dan menanggapi kekhawatiran mereka, membentuk hukum dan kebijakan yang mencerminkan kepentingan nasional dan konstituen serta mengawasi pekerjaan eksekutif. Parlemen untuk mengorganisir diri secara internal, mengembangkan dan mengejar agenda legislatif, melakukan penjangkauan publik yang efektif dan berkomunikasi secara efektif dengan struktur partai di luar parlemen.

Aturan kelembagaan, negosiasi dan agenda kebijakan di parlemen sering dibangun dan dibentuk oleh kelompok parlemen atau kaukus. Norma serta standar formal dan informal untuk peran dan tanggung jawab kelompok parlemen mayoritas dan oposisi membantu menentukan sejauh mana warga negara dan partai menganggap badan legislatif sebagai forum yang sah untuk perdebatan yang bermakna mengenai isu-isu pemerintahan. Selanjutnya, kelompok parlemen sering menjadi sarana utama tempat para partai mengejar kebijakan yang sedang mereka kampanyekan; bekerja untuk memecahkan masalah konstituen; dan mempublikasikan pencapaian mereka. Program NDI semakin banyak yang berfokus dalam membantu kelompok dengan struktur partai di luar parlemen.

Mengingat kepekaan politik yang terlibat, informasi mengenai fungsi internal kelompok parlemen, khususnya pertanyaan seputar proses pengambilan keputusan internal, kohesi dan disiplin sering terselubung dalam kerahasiaan. Seri tambahan terbaru Institusi untuk *Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoretis dan Praktis* mulai menjelaskan cara kerja kelompok parlemen dengan membahas aturan dan prosedur yang mempengaruhinya, hubungan antara partai dan perwakilan parlemen mereka serta bagaimana para perwakilan yang dipilih mengorganisir diri dalam badan legislatif. Institut kami berterima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian untuk publikasi ini dan juga telah memberikan masukan untuk rancangan awal dari publikasi ini.

Kenneth Wollack
Presiden

Ivan Doherty
Senior Associate,
Direktur Program
Partai Politik

TENTANG PARA PENULIS

Norm Kelly, PhD, adalah *Associate dari Center for Democratic Institutions*, berbasis di *Australian National University*. Dr. Kelly menyajikan kursus pelatihan politik, termasuk pengembangan partai politik dan pelatihan kandidat, dan telah bekerja di bidang ini di Afghanistan, Kepulauan Solomon, Papua Nugini dan Indonesia. Dia tinggal di Wellington, Selandia Baru. Sebelumnya, Dr. Kelly adalah Anggota Dewan Legislatif dari Australia Barat, yang mewakili Partai Demokrat Australia dari tahun 1997 hingga 2001. Setelah meninggalkan Parlemen, ia terpilih menjadi Eksekutif Nasional Partai Demokrat dari tahun 2001 hingga 2003, termasuk sebagai Presiden Deputy Nasional di satu masa jabatan. Dr Kelly juga seorang Direktur Kampanye Partai Demokrat Australia Barat untuk pemilihan Federal di tahun 2001. Ia menyelesaikan PhD-nya mengenai topik reformasi sistem pemilihan umum Australia melalui Program Ilmu Politik di *Australian National University*.

Sefakor Ashiagbor adalah Penasihat Senior untuk program partai politik di *National Democratic Institute (NDI)*. Dia menyediakan dukungan teknis untuk membantu menginformasikan desain dan pelaksanaan program partai politik Institut di seluruh dunia dan melakukan penelitian mengenai isu-isu yang mempengaruhi perkembangan partai politik di negara demokrasi yang baru lahir. Dia memberikan kontribusi terhadap Standar Minimum Institut untuk Partai Politik Demokratis yang berfungsi dan telah menulis suatu studi banding mengenai proses seleksi kandidat intra-partai. Karir Ibu Ashiagbor di NDI bermula dari fokus pada Afrika Sub-Sahara. Dia pernah bekerja di kantor cabang NDI di Ghana dan Malawi dan bepergian secara ekstensif di benua tersebut, mengelola berbagai program pengembangan kapasitas dan penelitian di berbagai bidang seperti pengembangan partai politik, pengelolaan industri ekstraktif, partisipasi politik perempuan, pemantauan pemilu dan pengembangan legislatif. Dia juga mengawasi suatu studi besar mengenai isu-isu keuangan partai, menulis laporan mengenai upaya untuk mempromosikan reformasi di empat negara di Afrika.

PENDAHULUAN

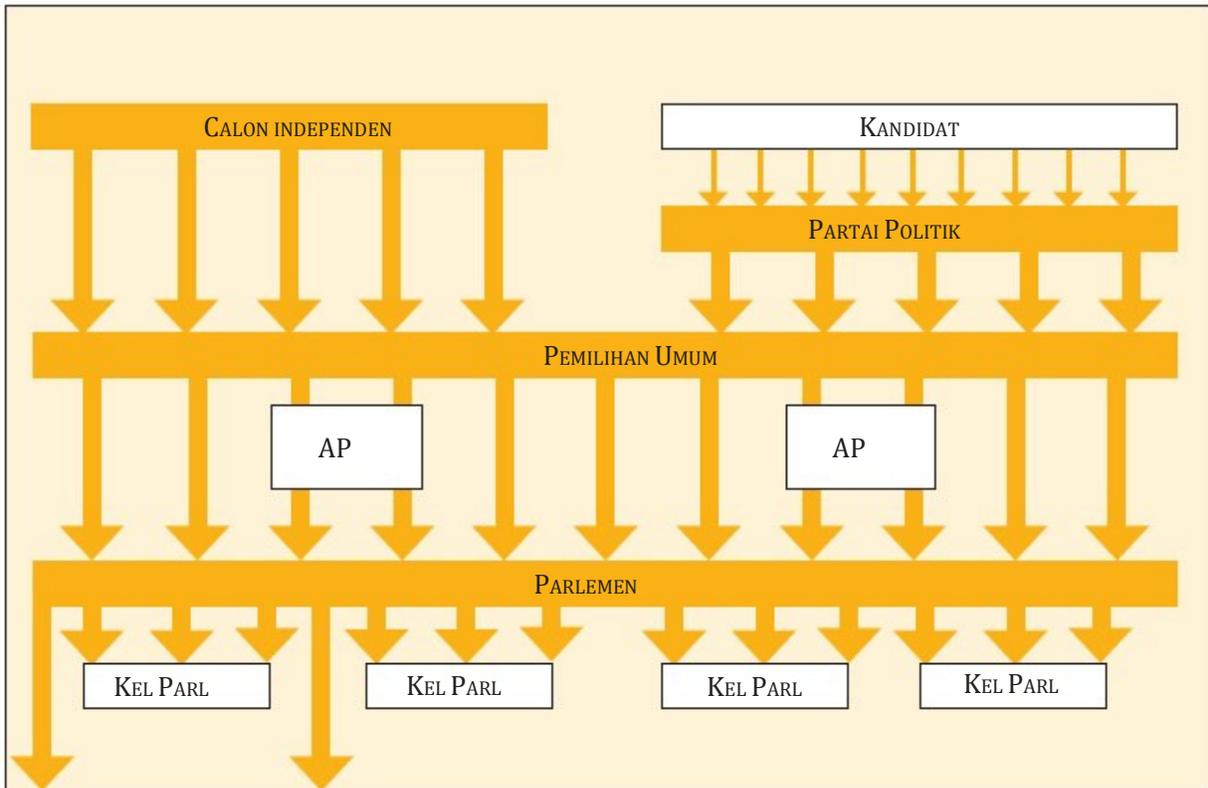
Partai politik membentuk landasan masyarakat demokratis. Mereka mengumpulkan kepentingan publik, mengartikulasikannya dalam bentuk pilihan kebijakan dan memberikan struktur untuk berpartisipasi dalam politik. Selain itu, mereka melatih para pemimpin politik dan melakukan pemilihan umum untuk mencari ukuran kontrol atas lembaga pemerintah. Ketika menjadi mayoritas, partai memberikan basis organisasi untuk membentuk pemerintah, dan ketika menjadi minoritas, partai menjadi oposisi, atau alternatif terhadap pemerintah. Ketika terpilih, kandidat berusaha untuk memajukan kepentingan partai mereka di badan legislatif, mewakili agenda kebijakan tertentu yang memiliki legitimasi dari mandat pemilihan yang populer. Di parlemen, anggota parlemen (AP)¹ dari partai yang sama akan sering bergabung kedalam kelompok parlemen atau kaukus, sarana utama para partai mengorganisir diri dalam badan legislatif.² Oleh karenanya, kelompok parlemen yang efektif sangatlah penting untuk penciptaan partai politik yang lebih efektif dan representatif, serta organisasi dan pengelolaan legislatif yang efisien. Meskipun kaukus partai memiliki peran penting dalam perkembangan kelembagaan parlemen, pertemuan mereka selalu dilakukan secara tertutup, dan karena itu biasanya tidak tunduk pada pengawasan publik. Demikian pula mengenai aturan yang mengatur prosedur kaukus yang umumnya adalah dokumen internal partai, meskipun terkadang dokumen tersebut tersedia untuk umum. Selain itu, aturan tertulis prosedur mungkin tidak secara akurat mencerminkan praktik yang sebenarnya, terutama ketika ada kelompok kepemimpinan yang dominan atau kebiasaan yang sudah ada untuk mengatur kerja kelompok parlemen.

Mengingat sensitivitas politik yang terlibat, informasi mengenai fungsi internal kelompok parlemen, khususnya pertanyaan seputar proses pengambilan keputusan internal, kohesi dan disiplin sering diselubungi kerahasiaan. Kekurangan analisis ini berlaku pada bagaimana kelompok-kelompok ini mengorganisir diri secara

internal, serta bagaimana mereka berhubungan satu sama lain dan dengan kantor pusat partai masing-masing. Berdasarkan dari tinjauan literatur akademis, kuesioner yang didistribusikan kepada beberapa kantor lapangan NDI yang terpilih, dan wawancara dengan mantan pejabat terpilih dan pejabat partai, tulisan ini berusaha membuka pemahaman mengenai cara kerja kelompok parlemen. Tulisan ini memeriksa hubungan antara partai dan perwakilan parlemennya, serta bagaimana para perwakilan partai mengatur diri dalam badan legislatif.

Suatu perbandingan terhadap proses untuk terpilih dalam badan legislatif, baik sebagai kandidat independen atau perwakilan partai, akan memberikan pemahaman tentang faktor motivasi bagi kandidat untuk mencalonkan diri dan bagaimana AP mengorganisasikan dirinya di badan legislatif. Seperti diilustrasikan dalam Gambar 1, partai politik memberikan proses penyaringan untuk pemilihan kandidat yang cocok di pemilu. Dalam sistem partai yang kuat, tiap partai biasanya mewakili basis ideologi yang berbeda - seperti ideologi kiri, tengah, dan kanan dalam spektrum politik; feminis; hijau lingkungan - hingga kemudian manifesto partai pun berkembang. Hal ini menyediakan pemilih dengan pilihan yang jelas, berdasarkan prinsip dan nilai mereka sendiri. Selain itu, kandidat yang berhasil harus siap berasimilasi dalam kelompok partai yang ada pada badan legislatif, berdasarkan identifikasi partai mereka. Hal tersebut memfasilitasi tindakan parlemen yang terkoordinasi, dan juga memberikan suatu pemahaman yang jelas pada warga negara tentang bagaimana suara mereka telah diterjemahkan ke dalam keterwakilan. Sebaliknya, kandidat independen tidak mengalami proses pra-seleksi, dan setelah terpilih, tidak selalu dalam posisi untuk berkumpul dalam pengelompokan parlemen yang sepemahaman. Dalam model ini, kehadiran partai politik dalam proses pemilihan menyediakan setidaknya tiga keuntungan yang jelas. Pertama, penyaringan calon partai - juga dikenal sebagai pra-seleksi - menerapkan suatu tingkat ketelitian yang tidak ada di jalur independen dan secara teoritis meningkat-

GAMBAR 1: PRA-SELEKSI MENUJU BADAN LEGISLATIF³



kan kualitas kandidat yang lolos untuk pemilihan. Proses ini juga dapat meningkatkan keragaman badan legislatif. Misalnya saja, dengan meningkatnya jumlah negara demokratis, orang mengadvokasi tingkat partisipasi perempuan yang lebih tinggi dalam politik, baik melalui kursi parlemen yang telah ada, atau dengan meminta partai untuk membuat suatu persentase minimum bagi kandidat perempuan. Sebagai contoh, untuk pemilu legislatif 2006 di Tepi Barat dan Gaza, oleh hukum, setiap daftar partai nasional harus memiliki setidaknya satu perempuan dalam tiga nama teratas, seorang wanita kedua dalam empat nama berikutnya, dan seorang wanita tambahan untuk setiap lima nama. Kuota wajib juga ada di beberapa negara lainnya, antara lain Afghanistan, Belgia, Irak, Indonesia dan Serbia.

Ketika tidak ada persyaratan yang diundangkan, para partai dapat secara sukarela mengadopsi kebijakan untuk mendorong partisipasi perempuan, melalui sayap perempuan, kuota, posisi *co-leadership*, dan aturan pra-seleksi. Di Inggris, peraturan permisif memungkinkan partai politik untuk mengambil langkah guna meningkatkan partisipasi perempuan.

Langkah-langkah yang diambil partai, seperti Partai Buruh Inggris dengan daftar singkat semua wanita-nya, yang mana hanya kandidat wanita yang dikumpulkan di daerah pemilihan tertentu, dan jika tidak terpenuhi maka hal tersebut akan menjadi ilegal di bawah undang-undang diskriminasi gender. Di Australia, kebijakan aksi afirmatif Partai Buruh mengharuskan perempuan dipilih terlebih dahulu untuk mengisi paling sedikit 40 persen dari kursi yang 'dapat dimenangkan' di pemilihan umum (lihat Kotak 1). Kongres Nasional Afrika Selatan memiliki kuota internal partai yang mengharuskan keberadaan setidaknya 50 persen perempuan dari semua daftar kandidat. Selain itu, kandidat laki-laki dan perempuan harus berganti-ganti sepanjang daftar, memastikan bahwa kedua jenis kelamin memiliki kesempatan yang sama untuk terpilih menjadi anggota parlemen.

Kedua, selama kampanye pemilu, kandidat yang terhubung dengan partai diuntungkan dari sumber daya yang partai mereka berikan selama masa kampanye pemilu. Berdasarkan *platform* kebijakan atau manifesto partai mereka, para kandidat ini memberikan suara yang konsisten pada kebijakan, dan memiliki arah kebijakan yang jelas jika terpilih hingga pemerintahan.

Sementara itu, anggota parlemen independen akan dibiarkan memutuskan apakah akan tetap berada di luar pengelompokan parlemen, berafiliasi dengan anggota parlemen independen lain dalam kelompok mereka sendiri, atau untuk mengikut pada suatu pengelompokan partai yang sudah ada. Ketidakpastian tersebut, dikombinasikan dengan fluiditas yang sedang berlangsung untuk dapat menyatu, terpisah, dan dibentuk ulang, menambahkan ketidakstabilan yang dapat sering dibawa anggota independen ke parlemen.

Secara definisi, anggota parlemen independen tidak peduli dengan masalah disiplin dan kohesi, serta tidak perlu melakukan kompromi posisi mereka demi kepentingan suatu kebijakan partai yang lebih luas atau objektif. Sejauh prosedur legislatif mengizinkan, anggota legislatif independen dapat mendukung inisiatif legislatif dengan dukungan dari anggota partai politik. Selanjutnya, dalam parlemen di mana batas antara berbagai partai relatif sempit, anggota independen dapat memiliki dampak penting dalam kerja badan legislatif dengan menegosiasikan perjanjian dengan kelompok parlementer. Sebagai contohnya, pemilihan parlemen 2010 di Australia menghasilkan parlemen gantung: Partai Buruh dan koalisi Liberal/Nasional masing-masing memenangkan 72 kursi, kurang empat kursi dari 76 kursi yang diperlukan untuk menjadi mayoritas di Parlemen. Partai Buruh akhirnya menegosiasikan serangkaian perjanjian dengan tiga anggota independen dan perwakilan Partai Hijau untuk membentuk pemerintahan, memberikan para anggota tersebut (empat dari 150 di Dewan Perwakilan Rakyat Australia) tingkat pengaruh yang tidak biasa atas proses politik, mengingat jumlah mereka. Namun, karena pihak mayoritas yang membuat keputusan di badan legislatif, peluang untuk kesuksesan legislatif yang nyata atau pengaruh yang berarti terhadap parlemen dapat menjadi sangat terbatas bagi para anggota independen. Sebaliknya, ketika berfungsi dengan baik, kaukus partai sebagian besar adalah ruang mesin yang tak terlihat dari politik parlemen dan tempat dikembangkannya kebijakan serta perundangan yang lebih rinci.

Kelompok parlemen yang secara formal telah diakui sering kali memiliki hak khusus termasuk akses ke dana publik untuk operasional mereka dan memiliki kesempatan untuk membentuk kerja parlemen yang mungkin tidak dapat diakses oleh anggota parlemen independen atau kelompok kecil. Atas nama partai mereka, peran kaukus dapat mencakup memilih kepemimpinan parlemen partai, menteri dan posisi keanggotaan komite; merumuskan kebijakan yang rinci; dan menentukan strategi untuk tindakan parlemen. Dalam banyak kasus, anggota kaukus menjadi suara publik dan sering menjadi juru bicara partai sehari-harinya. Untuk banyak pemilih, kontak pertama dan terkadang satu-satunya dengan partai politik adalah dengan kaukus atau anggota individual dari kaukus. Sebagai hasil peran penting mereka atas nama partai politik, anggota kaukus memiliki peran penting untuk bermain dalam pengembangan kebijakan - bersama struktur partai lainnya yang dibebankan dengan tanggung jawab ini - tetapi juga dipaksa untuk mempertahankan kebijakan setelah partai menyetujuinya. Mengingat perannya sebagai penjaga gerbang antara partai dan para pemilih, kaukus harus menjaga hubungan dekat dengan pejabat partai dan anggota di luar parlemen, berkonsultasi dengan mereka mengenai isu-isu yang diperdebatkan di parlemen.

KOTAK 1: TINDAKAN AFIRMATIF DI PARTAI BURUH AUSTRALIA

Untuk meningkatkan tingkat keterwakilan perempuan di parlemen Australia, Partai Buruh Australia telah menerapkan kebijakan tindakan afirmatif sebagai bagian dari statuta nasionalnya. Kebijakannya, sebagaimana dinyatakan dalam Konstitusi Nasional partai, diuraikan di bawah ini.

10. Partai Buruh Australia berkomitmen agar pria dan wanita di Partai bekerja dalam kemitraan yang setara. Sudah menjadi tujuan kita untuk memiliki jumlah pria dan wanita yang sama di semua tingkatan dalam organisasi Partai, dan di posisi kantor umum yang dipegang Partai yang sedang berkuasa. Untuk mencapai hal ini Partai menggunakan model komprehensif tindakan afirmatif 40:40:20, sebagaimana tercantum di bawah ini, ketika minimal 40 persen dari posisi yang relevan harus dipegang oleh kedua jenis kelamin.

Posisi Partai

(a) Seluruh pemilihan selain pra seleksi kantor publik untuk tiga atau lebih posisi yang dilakukan oleh unit Partai di tingkat Nasional dan negara bagian harus menaati model tindakan afirmatif. Tidak kurang dari 40% posisi tersebut harus dipegang oleh perempuan dan tidak kurang dari 40% diisi oleh lelaki, dengan jumlah kandidat yang mencukupi dari jenis kelamin yang sesuai (hak dasar). Bila perhitungan untuk menentukan hak dasar menghasilkan nilai pembagian setengah atau lebih, maka hak dasar selanjutnya akan menjadi angka keseluruhan yang lebih tinggi, dan bila hasil pembagiannya lebih kecil dari setengah, maka angka tersebut selanjutnya akan menjadi angka terendah.

Pra- seleksi Kantor Publik

(c) Pra-seleksi untuk posisi kantor publik di tingkat negara bagian dan federal harus sesuai dengan model tindakan afirmatif dalam aturan ini.

PRINSIP

- (i) Tujuan peraturan ini adalah untuk mendapatkan hasil dimana tidak kurang dari 40 persen kursi yang dimiliki Partai Buruh akan diisi oleh perempuan, dan tidak kurang dari 40 persen diisi oleh laki-laki ("target minimal").
- (ii) Target minimal tersebut akan berlaku untuk putaran pra-seleksi yang terjadi setelah tanggal 1 Januari 2012.
- (iii) Duapuluh persen kursi yang tersisa yang dimiliki Partai Buruh dapat diisi oleh kandidat berjenis kelamin apapun.

Keputusan kaukus biasanya mempengaruhi bagaimana anggota parlemen bertindak, dan hal ini menimbulkan masalah akuntabilitas dan kontrol partai terhadap anggota parlemen, yang memiliki konstituen yang luas yang telah terpilih secara demokratis.

Oleh karena itu, pertimbangan berikutnya dari tulisan ini berkaitan dengan model keterwakilan -delegasi, wali amanat dan ideologi- yang dapat digunakan anggota parlemen untuk menjelaskan perilaku mereka dalam badan legislatif, dan potensi konflik yang mungkin ada pada seorang anggota parlemen.

KETERWAKILAN

Untuk memberikan pendapat, adalah hak semua orang; bahwa pendapat konstituen adalah pendapat yang berbobot dan terhormat, yang harus selalu perwakilan dengar dengan senang hati, dan yang harus selalu dipertimbangkan dengan serius. Namun instruksi otoriter; mandat yang dikeluarkan, yang mengikat anggota secara semena-mena dan implisit untuk ditaati, untuk dipilih, dan untuk dibela, meskipun bertentangan dengan keyakinan akan hati nurani dan pertimbangannya - sama sekali tidak dianggap oleh hukum negara ini, dan timbul dari kesalahan mendasar seluruh tatanan dan arah dari konstitusi kita.

-E. Burke, Pidato kepada pemilih Bristol, 3 November 1774

Di Spanyol Abad Pertengahan, kota memberikan panduan rinci pada perwakilan mereka sebelum setiap pertemuan *Cortes* atau parlemen. Kota juga mengharuskan para perwakilan mereka untuk mengambil sumpah, disetujui oleh notaris publik, baik untuk tidak menyimpang dari instruksi mereka ataupun untuk tidak melangkahi mandat mereka. Praktik ini kemudian dikenal sebagai "mandat imperatif." Praktik ini juga memberikan contoh model delegasi perwakilan, yang mengharuskan anggota parlemen (AP) untuk mencerminkan keinginan konstituen mereka, terlepas dari penilaian, kepercayaan atau nilai-nilai pribadi mereka. Model ini di mana AP hanyalah suatu saluran keinginan rakyat, sering merupakan sarana yang diperlukan ketika ukuran populasi terlalu besar untuk memungkinkan model demokrasi langsung. Meskipun anggota parlemen akhir-akhir ini dapat menyatakan bahwa mereka 'mencerminkan keinginan konstituen mereka,' hal ini biasanya digunakan untuk kepentingan politik ketimbang keinginan untuk bertindak secara delegasi.

Ketika bangsa bernegara modern muncul, teori tentang keterwakilan berevolusi. Teori demokrasi liberal, begitu tegas diwujudkan dalam pidato Edmund Burke kepada pemilih dari Bristol, menyatakan bahwa para perwakilan, bahkan jika terpilih, tidak hanya mewakili konstituen mereka, tetapi juga bangsa, yang kepentingannya lebih tinggi dan kadang berbeda dari kepentingan konstituen tertentu. Dengan demikian, mandat imperatif semakin dipandang sebagai sesuatu yang tidak sesuai dengan demokrasi dan dengan amanat perwakilan yang didukung Burke dan yang lain.

Edmund Burke membuat pendekatannya pada pemilih Bristol di saat sebelum adanya partai politik modern. Karena itu ia hanya perlu membedakan model delegasi dengan model wali keterwakilan, model yang dipromosikan Burke, yang mengharuskan pemilih untuk mempercayakan tanggung jawab pengambilan keputusan AP terpilih mereka. Setelah terpilih, AP menggunakan kemampuan dan hati nuraninya sendiri untuk bertindak demi kepentingan rakyat. Sebagaimana yang Burke nyatakan dalam pidatonya yang terkenal "Anda memilih anggota, memang betul, tetapi ketika Anda telah memilih dia, dia bukanlah anggota dari Bristol, dia adalah anggota Parlemen."

Perkembangan politik partai menambahkan dimensi lebih lanjut akan bentuk keterwakilan. Alih-alih memilih perwakilan lokal, baik sebagai delegasi atau wali amanat, dalam banyak bentuk demokrasi, pemilih sekarang akan memilih partai politik yang menyediakan keterwakilan untuk mereka. Tergantung pada kekuatan sistem partai dan jenis sistem pemilu yang ada, kandidat individu mungkin hanya memainkan peran kecil dalam pemilu, dengan kampanye yang diperebutkan antara pemimpin partai dan kebijakan partai mereka.

Dalam keadaan seperti ini, pemilih dapat memilih antara dasar ideologi dan *platform* partai-partai yang bersaing, dan dalam sistem partai yang kuat, akan ada batas yang jelas pada setiap pegangan partai. Karenanya, partai politik yang dipilih atas dasar kebijakan mereka, harus dinilai sejauh mana mampu menerapkan *platform* yang mereka kampanyekan. Dalam model keterwakilan ideologis seperti ini, kohesi kelompok parlemen sangat penting karena mempengaruhi sejauh mana partai mampu mendorong lewat tujuan kebijakannya.

Tentu saja, di banyak negara demokrasi, partai politik dibangun di sekitar pemimpin karismatik, atau elit kecil yang berkuasa, seringkali dengan kebijakan yang kurang berkembang. Dalam skenario seperti ini, para pemilih akan lebih banyak dipengaruhi oleh faktor non-ideologis, seperti kepentingan pribadi, popularitas pemimpin, dan iklan, dan kurang dipengaruhi oleh kebijakan. Selain itu, dalam beberapa konteks, para partai diharapkan untuk mewakili suatu pembelahan sosial tertentu, berdasarkan faktor-faktor seperti etnik dan agama. Dalam model ini, suatu partai memiliki dukungan berbasis demografis yang jelas, dan diharapkan untuk mewakili kepentingan tertentu tersebut. Biasanya, dukungan untuk partai akan kuat di daerah inti, dan rendah di antara kelompok demografis lainnya (juga dikenal sebagai model konsosiasional).

Hal ini membuat kampanye dan pengembangan kebijakan yang menarik akan lebih mudah bagi kelompok pendukung partai inti. Badan legislatif kemudian dilihat sebagai lembaga dimana pembelahan sosial ini menyatu dalam suatu tujuan nasional, melalui perdebatan dan kemungkinan pembentukan aliansi.

Selain itu, para partai dapat didorong atau dipaksa untuk mengatasi pembelahan sosial internal ini (dikenal sebagai rekayasa politik atau sentripetalisme).⁵ Mekanisme yang digunakan untuk melakukannya antara lain dengan mensyaratkan keanggotaan partai yang harus mengikutsertakan sejumlah daerah tertentu di suatu negara, atau memiliki kandidat yang mewakili pembelahan sosial yang beragam (lihat Kotak 2).⁶ Tujuan persyaratan ini adalah untuk mendifusikan ketegangan etnis, agama atau daerah di tingkat masyarakat, sehingga menghindari perselisihan di tingkat nasional yang dapat terjadi ketika partai berfokus mewakili kepentingan yang relatif sempit.

Partai yang bekerja dalam sistem tersebut biasanya perlu membangun basis dukungan luas di daerah-daerah yang mungkin biasanya tidak dilihat sebagai wilayah yang 'ramah', dan mengembangkan kebijakan yang mengakomodasi perbedaan regional dan bidang tertentu. Namun, setiap masyarakat dan komunitas tentunya terdiri dari kepentingan, pandangan, nilai-nilai dan ide yang berbeda-beda. Karena keragaman ini, umumnya tidak mungkin bagi partai atau pemimpin tertentu untuk mewakili seluruh masyarakat.

KOTAK 2: CONTOH REKAYASA POLITIK

Indonesia - Partai diharuskan untuk memiliki cabang di setidaknya dua pertiga total provinsi dan di dua pertiga kecamatan di tiap provinsi tersebut. Setiap cabang di kecamatan harus memiliki setidaknya 1.000 anggota.⁷

Nigeria - Para anggota badan pengatur partai harus berasal dari negara bagian yang berbeda yang setidaknya berjumlah dua pertiga dari keseluruhan negara bagian di Federasi.⁸

Rusia - Partai politik perlu mempertahankan kantor-kantor regional dan setidaknya 500 anggota di setidaknya 45 dari total 89 daerah.⁹

Thailand - Struktur cabang, dengan setidaknya 5.000 anggota, harus didirikan di setiap daerah dari empat daerah yang ditunjuk.¹⁰

Desain sistem pemilu juga dapat mendorong pendekatan yang berbeda pada pengorganisasian partai.¹¹ Dalam demokrasi dimana pemilih terutama mengidentifikasi diri dengan partai dan/atau ketika ada sistem pemilu daftar partai yang memberikan kekuatan bagi partai untuk menentukan peringkat kandidatnya, yang paling penting dalam proses kampanye untuk calon potensial mungkin adalah proses pra-seleksi partai - untuk mengamankan pra-seleksi bagi konstituen 'aman', atau posisi yang dapat dimenangkan dalam daftar partai pada konstituen multi-anggota. Dalam kasus ini, terutama pemilih, dapat memilih pemimpin partai dan kebijakan partai, alih-alih individunya (terutama pada sistem daftar-tertutup). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa seorang anggota parlemen mewakili partai, dan bukan kelompok konstituen, dan tentunya bukan sebagai wali amanat dalam definisi Burke.

Jika seorang anggota parlemen dalam sistem daftar partai kemudian memberikan suara yang bertentangan terhadap kebijakan partai, para pemilih dapat merasa kecewa karena AP tidak lagi mewakili partai yang mereka pilih.

Dalam survei NDI di 19 negara,¹² cukup jelas bahwa aturan pemilu memainkan peran penting dalam memutuskan apakah pemilih terutama mengidentifikasi diri dengan partai (umumnya mendukung kandidat yang dicalonkan partai), atau dengan kandidat secara pribadi (baik sebagai calon independen atau yang dinominasi partai), seperti beberapa tanggapan yang digambarkan dalam Kotak 3. Isu-isu seperti desain surat suara (misalnya, apakah identifikasi partai ditampilkan di sebelah nama kandidat), dan gaya kampanye, merupakan faktor yang menentukan apakah kandidat dari partai atau individual yang lebih banyak dipromosikan. Namun, tidak ada hubungan antara jenis sistem pemilu dan pentingnya afiliasi partai seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1.

KOTAK 3: APAKAH PEMILIH LEBIH MENGIDENTIFIKASI DIRI DENGAN PARTAI ATAU KANDIDAT INDIVIDU?

Irak - Orang dapat menyimpulkan bahwa para pemilih Irak masih mengidentifikasi lebih banyak dengan partai. Tapi, dengan 'sistem daftar terbuka' yang berlaku, perlu dicatat bahwa pemilih memberikan suara untuk kandidat individu yang berada dalam daftar partai.

Montenegro - Pemilih memberikan suara untuk daftar partai dan bukan untuk individu, dan para pemilih terutama mengidentifikasi dengan partai dan atau pemimpin kuat partai, submeter dari daftar pemilu, yang dalam banyak kasus adalah sebuah partai politik, secara bebas dapat menentukan urutan calon dalam daftar.

Moroko - Penting bagi kandidat/AP untuk teridentifikasi dengan partai karena tidak ada nama dalam kertas suara, hanya simbol partai.

Nigeria - Karena banyak pemilih Nigeria yang tidak tahu terlalu banyak tentang manifesto dan program partai sebelum memilih, mereka cenderung memilih kandidat yang telah mereka kenal.

Pakistan - Umumnya partai merupakan sesuatu yang mudah teridentifikasi, tapi tidak selalu.

Peru - Pemilih umumnya mengidentifikasi lebih pada kandidat daripada partai. Partai harus memilih melibatkan artis, bintang olahraga dan tokoh publik dalam daftar kandidat untuk menangkap suara.

Afrika Selatan - Dengan sistem daftar partai untuk pemilu, para pemilih umumnya mendukung kandidat yang dicalonkan oleh partai politik yang mereka sukai.

TABEL 1: PENTINGNYA AFILIASI PARTAI

Negara	Apakah pemilih lebih mengidentifikasi pada partai atau kandidat	Bagi kandidat, apa pentingnya afiliasi partai	Tipe sistem pemilihan umum ¹³
Banglades	Keduanya	Teramat penting	FPTP
Bosnia dan Herzegovina	Partai	Teramat penting	PR daftar terbuka
Bulgaria	Partai	Teramat penting	MMP ¹⁴
Kamboja	Partai	Mendasar - Wajib	MMP
Kolombia	Keduanya	Sangat penting	PR
Hungaria	Partai	Teramat penting	MMP
Irlandia	Partai	Teramat penting	PR-STV ¹⁵
Irak	Keduanya	Penting	PR daftar terbuka
Kosovo	Partai	Teramat penting	PR daftar terbuka
Mali	Kandidat	Sangat Penting	PR - 2 putaran
Montenegro	Partai	Teramat penting	PR
Moroko	Kandidat	Sangat Penting	PR
Nigeria	Kandidat	Mendasar - Wajib	FPTP
Pakistan	Keduanya	Penting	FPTP
Peru	Kandidat	Tidak penting	PR
Serbia	Keduanya	Sangat penting	PR
Africa Selatan	Partai	Teramat penting	PR
United Kingdom	Partai	Teramat penting	FPTP
Yemen	Partai	Penting	FPTP

Dalam pengertian teknis, dengan model wali dari keterwakilan, partisipasi konstituen hanya terjadi pada saat pemilu, ketika pemilih memiliki kesempatan untuk menilai kinerja dari AP mereka (jika dia kembali bersaing), dan untuk memilih kandidat yang mereka sukai yang dapat bertindak sesuai kepentingan mereka. (Tentu saja, beberapa bagian di Kanada, Swiss dan Amerika Serikat, para pemilih memiliki *option of recall*: sejenis referendum dimana pemilih dapat menghapus perwakilan terpilih mereka diluar dari siklus pemilu yang normal.¹⁶) Namun, praktik demokrasi modern mengakui pentingnya anggota parlemen untuk membangun komunikasi dua arah yang kuat dengan konstituen, dan juga dengan partai mereka. Anggota parlemen perlu menyadari keprihatinan konstituen serta pandangan mereka tentang isu-isu tertentu. Sama halnya, anggota parlemen harus berusaha memberikan informasi kepada

konstituen tentang kegiatan mereka dalam badan legislatif dan bagaimana mereka telah menanggapi keprihatinan konstituen. Idealnya, dialog berkelanjutan dibangun antara AP dan konstituen - dapat melalui buletin, media, internet atau jam kantor konstituen.¹⁷ Mungkin jelas bahwa seorang anggota parlemen juga harus memelihara komunikasi yang kuat dengan partainya, namun hal ini dapat terlupakan karena AP berada dalam tekanan lingkungan parlementer. Cukup sering para anggota parlemen melihat diri mereka sebagai perwakilan dari konstituen dan juga partai mereka: kedua peran yang tidak selalu berkonflik. Hubungan juga akan tergantung pada keseimbangan kekuatan antara AP dan partai - apakah partai mengandalkan anggota parlemen untuk kelangsungan hidup partai, atau AP bergantung pada partai untuk pra-seleksi yang mendatang.

PERATURAN MEMPENGARUHI PERILAKU

Hubungan kekuasaan antara partai politik, perwakilan parlementer mereka, dan parlemen amatlah dipengaruhi oleh peraturan yang berlaku serta sumber daya yang disediakan legislatif pada kelompok parlemen. Peraturan ini seringkali ditentukan oleh partai dan anggota legislatif mereka, belum tentu oleh wasit independen. Teori politik berusaha menjelaskan keterkaitan antara partai politik dan sistem pemilu. Parlemen, yang biasanya berfungsi sebagai otoritas utama pembuatan aturan, juga penting dalam hubungan ini (lihat Gambar 2).

Hal ini merupakan salah satu alasan mengapa sistem proporsional, dengan ambang batasnya yang lebih rendah untuk mencapai sukses, cenderung disukai oleh partai kecil.

Misalnya, satu partai mencapai lima belas persen suara dalam satu sistem-anggota tunggal *First-Past-the-Post* (FPTP) akan jarang memenangkan kursi. Namun, di bawah sistem perwakilan proporsional, partai dengan 14,3 persen suara dalam pemilihan enam anggota konstituen akan melihat kandidatnya terpilih.



SISTEM PEMILU

Ada dua aliran pemikiran utama mengenai hubungan antara sistem pemilu dan partai. Beberapa berpendapat bahwa partai dan sistem partai dibentuk oleh lingkungan pemilu saat mereka beroperasi: bahwa sistem partai adalah produk dari sistem pemilu.¹⁸ Mereka juga menunjukkan bahwa dalam sistem pemilihan anggota tunggal, mayoritas, cenderung membentuk sistem dua partai, sementara sistem pemilihan proporsional dengan konstituen multi-anggota memiliki kecenderungan untuk menghasilkan sistem multi partai karena kemampuan sejumlah partai untuk memenuhi ambang batas keterwakilan di parlemen.

Oleh karena itu, kebijaksanaan konvensional menyatakan bahwa sistem mayoritas tidak secara proporsional mendukung partai yang lebih besar dan membatasi kemampuan keberadaan banyak partai. Sebaliknya, sistem proporsional yang memiliki ambang batas lebih rendah untuk masuk akan memungkinkan lebih banyak partai berbagi keterwakilan, yang selama ini dalam sistem mayoritas menolak mereka.¹⁹

Pendapat lainnya menganggap bahwa pendekatan tersebut terlalu sederhana dan tidak cukup mempertimbangkan pengaruh politis dan sejarah, terutama bagi negara dalam masa transisi.

Mereka berpendapat bahwa negara demokratis yang stabil dan berusia cukup lama umumnya memiliki partai yang lebih sedikit dibandingkan dengan negara demokratis baru, dan sistem pemilu hanya memainkan peran sekunder atau bahkan kecil.

Beberapa pendapat lain berargumen bahwa sistem pemilu mungkin memiliki pengaruh dominan pada masa awal demokrasi, tetapi seiring waktu, partai politiklah yang mempengaruhi desain dari sistem pemilu. Lebih lanjut argumen ini menggarisbawahi bahwa partai politik yang paling berpengaruh di suatu negara akan memperkuat sistem pemilu yang sudah terbentuk untuk mengatur hubungan keduanya.²⁰ Tentu saja, ketika tidak ada satu partai pun yang berkuasa, akan sulit untuk mengubah peraturan pemilu tanpa mengakomodasikan kepentingan dari beberapa partai.

Survei NDI menunjukkan korelasi antara sistem pemilu dan jumlah partai di legislatif (Tabel 2). Namun, angka kasar ini tidak selalu menunjukkan kekuatan relatif partai. Misalnya, di Inggris, ada 10 partai yang diwakili dalam *House of Commons*, tiga partai (Konservatif, Buruh, dan Partai Demokrat Liberal) memegang hampir 90 persen kursi.²² Peraturan Pemilu mempengaruhi bagaimana partai berkampanye, serta hubungan kekuasaan relatif antara partai yang berbeda, dan antara partai dan kandidatnya. Bagian selanjutnya akan menelaah lebih lanjut isu semacam ini.

Dalam sistem perwakilan proporsional, pemilih biasanya memilih diantara partai-partai yang tercantum dalam surat suara. Dalam sistem daftar tertutup - dimana partai mencalonkan kandidat yang disukai berdasarkan peringkat dan pemilih tidak dapat mengubah daftarnya - para pemimpin partai memiliki kekuatan yang sangat

TABEL 2: JUMLAH FRAKSI DI NEGARA YANG DISURVEI NDI

	FPTP	PR
Jumlah Negara	5	14
Negara	Banglades, Nigeria, Pakistan, Inggris, Yemen	Bosnia dan Herzegovina, Bulgaria, Kamboja, Kolombia, Hungaria, Irlandia, Irak, Kosovo, Mali, Montenegro, Moroko, Peru, Serbia, Afrika Selatan
Jumlah Partai	5 hingga 10	5 hingga 23
Rerata Jumlah Partai	7.8	11.1

Ketika satu partai tidak mampu mengontrol lingkungan pemilu seluruhnya untuk dirinya sendiri, pilihan terbaik selanjutnya adalah membatasi pesaing politiknya, dalam hal jumlah, sumber daya atau keduanya. Misalnya, di awal abad ke-20, partai politik dan kelompok yang sudah ada di Eropa Barat memperkenalkan keterwakilan proporsional untuk menjamin kelangsungan hidup mereka sendiri terhadap kebangkitan sayap kiri kelompok buruh, sebagai hasil dari perpanjangan hak untuk memilih.²¹ Partai-partai ini khawatir gerakan buruh yang terorganisasi dengan baik akan berhasil memecah suara konservatif-liberal, membuat mereka kesulitan untuk mempertahankan kekuasaan.

besar terhadap anggota yang mencari kursi parlemen. Ketika pemilih memilih partai, dan bukan untuk kandidat secara individu, mungkin ada harapan bahwa anggota parlemen partai itu akan sekaligus memilih sesuai dengan kebijakan partai. Beberapa parlemen menetapkan perintah tetap bahwa partai akan memilih berkelompok.

Dalam kasus Selandia Baru, misalnya - partai penegak disiplin (*Whip*) biasanya akan mengumumkan bagaimana anggota parlemen partai memilih. Dalam sistem daftar terbuka - ketika para pemilih dapat menunjukkan preferensi mereka sendiri dalam suatu daftar partai atau dalam beberapa partai - ada lebih

banyak kesempatan untuk kandidat berkampanye mengenai *platform* mereka sendiri guna memenangkan suara lebih banyak daripada rekan separtai mereka. Dalam sistem mayoritas - FPTP atau suara alternatif-partai sering diidentifikasi di surat suara tetapi letaknya di samping kandidat individu. Oleh karenanya, dapat dikatakan pemilih memilih partai serta kandidat individu. Ketika mempertimbangkan bagaimana kelompok parlemen beroperasi, penting untuk mengingat hubungan yang sudah ada - antara partai dan sistem pemilu, dan antara para partai sendiri - karena hubungan tersebut akan memiliki pengaruh penting dalam hubungan kekuasaan antara anggota parlemen individu dan partai mereka.

PERATURAN PARLEMEN

Ambang batas untuk Status Kelompok Parlemen

Parlemen sering menetapkan ambang batas bagi partai untuk dapat diakui secara resmi sebagai kelompok parlemen. Status resmi sebagai 'fraksi' atau 'kelompok' mungkin diperlukan untuk mengakses ruang kantor, staf atau dukungan material lainnya. Bahkan mungkin diperlukan untuk memulai tindakan parlemen, seperti menggerakkan mosi dan pengenalan undang-undang. Dari 19 negara yang disurvei oleh NDI, 10 menunjukkan persyaratan ambang batas untuk mencapai status 'fraksi' atau 'kelompok' yang resmi, dengan ambang berada di kisaran 2,0-8,4 persen kursi parlemen (lihat Tabel 3).

Ambang batas yang cukup rendah ini diperlukan untuk memungkinkan para perwakilan terpilih untuk melakukan tugas parlemen mereka, tetapi juga mendorong anggota parlemen untuk bertindak dengan cara yang kohesif dan terkoordinasi. Ambang batas yang sangat rendah, di sisi lain, dapat mengurangi insentif untuk kelompok-kelompok politik yang berbeda untuk bersatu di badan legislatif dan walaupun ambang batas rendah ini membuat proses legislatif tertentu menjadi lebih partisipatif, terkadang juga dapat membuat prosesnya menjadi lebih merepotkan. Beberapa badan legislatif akan membuat ketentuan khusus bagi para anggota independen dan anggota parlemen lainnya yang

tidak memenuhi kriteria standar untuk suatu kelompok parlemen, untuk bersatu dan membentuk kelompok teknis. Sebagai contoh, di Parlemen Irlandia, tujuh anggota dari partai politik yang sama merupakan ambang batas untuk memperoleh status kelompok parlemen. Namun, berdasarkan pasal 116 dari Peraturan Tetap, para perwakilan terpilih yang tidak memenuhi ambang batas dapat meminta pengakuan resmi dari Ketua sebagai kelompok teknis. Mayoritas perwakilan yang dinyatakan tidak memenuhi kriteria untuk suatu kelompok parlemen harus mendukung permintaan tersebut. Pengaruhnya, peraturan ini membatasi hanya satu jumlah kelompok teknis, mencegah proliferasi kelompok yang dapat membuat proses legislatif sulit untuk dikelola.

Hak-hak Kelompok Parlementer

Dalam kebanyakan kasus, kelompok parlemen yang telah diakui secara resmi menikmati hak atau keistimewaan tertentu. Survei NDI mengidentifikasi hanya beberapa negara - termasuk Kamboja, Irak dan Nigeria - dimana tidak ada pengakuan formal kaukus maupun keuntungan yang jelas terkait status tersebut. Bahkan di negara-negara dengan adanya keuntungan, umumnya keuntungannya sangat bervariasi dan terbagi dalam dua kategori besar. Kategori pertama meliputi ruang kantor dan akses ke pendanaan dan/ atau staf. Sumber daya tersebut dan sumber daya lainnya yang didanai oleh publik dirancang untuk membantu para anggota parlemen dan partai mereka melakukan tugas legislatif mereka dan biasanya dialokasikan secara proporsional di perwakilan masing-masing pihak di badan legislatif. Tergantung pada ketentuan Negara tertentu, para partai dapat menggunakan dana tersebut untuk menggaji staf, untuk menjangkau anggota lain atau tujuan lain organisasi. Fokus tulisan ini adalah mengenai pendanaan yang secara khusus dirancang untuk membantu AP atau kelompok parlemen dalam pekerjaan legislatif mereka. Tidak semua negara memberikan dana untuk operasional partai diluar parlemen dan juga untuk pengorganisasian kelompok parlemen, juga tidak selalu ada perbedaan yang jelas antara keduanya.

Artinya, tolok ukur untuk suatu badan legislatif demokratis yang paling minimum adalah mengidentifikasi alokasi sumber daya untuk kelompok parlemen sebagai suatu standar penting (Lampiran 1 termasuk ekstrak dari empat tolok ukur untuk badan legislatif demokratis yang menyorot pendanaan kelompok parlemen, pembelotan dan isu lainnya). Kategori keuntungan kedua yang ada untuk kaukus yang diakui secara resmi merupakan hak prosedural dalam pemerintahan dan prosiding parlemen. Bagian di bawah ini memberikan beberapa contoh kedua kategori keuntungan tersebut di atas dari seluruh dunia. Dalam beberapa kasus, partai oposisi terbesar di badan legislatif berhak untuk memilih pemimpin oposisi. Keberadaan kantor datang dengan keuntungan tertentu, seringkali dalam hal pengadaan staf atau protokol negara. Hal tersebut sering juga meliputi hak-hak yang dirancang untuk memudahkan pengawasan dari pemerintah termasuk akses ke informasi yang dirahasiakan, hari yang dialokasikan kepada pihak oposisi untuk memilih topik untuk debat parle-

Sebagai contoh, ketua pihak *whip* memiliki seorang sekretaris pribadi, asisten sekretaris pribadi, petugas humas, asisten pribadi dan seorang kurir. Setiap pemerintahan *whip* juga memiliki seorang sekretaris pribadi, asisten sekretaris pribadi, asisten pribadi, dan seorang kurir. Pemimpin dan wakil pemimpin oposisi menerima hak yang sama yang dinikmati oleh ketua pemerintahan *whip*. Sebagai contoh, ketua oposisi *whip* memiliki satu sekretaris pribadi. Di Uganda, pemimpin oposisi memiliki hak untuk staf, sementara partai-partai yang lebih kecil dalam oposisi ditugaskan di kantor kaukus kepemimpinan tapi tidak memiliki staf. Di Inggris, partai-partai oposisi menerima dana untuk menutupi biaya partisipasi mereka dalam urusan parlemen. Hal ini termasuk biaya operasional bagi kantor pemimpin oposisi.²³ Di Maroko, partai parlemen memiliki akses staf dan keuntungan lainnya, termasuk ruang perkantoran di DPR.²⁴

TABEL 3: AMBANG BATAS UNTUK STATUS KELOMPOK PARLEMEN

Negara	Jumlah untuk membentuk partai / kelompok	Total AP dalam Badan legislatif	% dari total yang diperlukan untuk membentuk partai
Banglades	25 (partai) 10 (kelompok)	299	8.4 3.3
Bosnia dan Herzegovina	3	42	7.1
Bulgaria	10	240	4.2
Kamboja	10	123	8.1
Hungaria	10	386	2.6
Irlandia	7	166	4.2
Montenegro	2	81	3.7
Moroko	20	325	6.2
Peru	6	120	5.0
Serbia	5	250	2.0

men dan hak oposisi serta anggota parlemen pemerintah untuk menyerahkan sejumlah pertanyaan lisan berjumlah sama kepada Menteri. Di Bangladesh, ketua mengalokasikan keuntungan konsultasi administrasi dengan para pemimpin partai di legislatif sesuai dengan tradisi. Para pemimpin pemerintahan dan oposisi ditugaskan di ruang kantor di badan legislatif, seperti para pihak *Whip* masing-masing.

Di bawah Peraturan Prosedur Parlemen Montenegro, kelompok parlemen berhak akan ruang kantor, suatu keuntungan yang umum di tempat lain juga. Lebih lanjut lagi, kelompok dengan lebih dari lima anggota parlemen dapat menyewa penasihat, dan untuk setiap 15 anggota parlemen tambahan, seorang penasihat tambahan, juga ditanggung oleh anggaran badan legislatif.²⁵

Salah satu keuntungan utama membentuk kelompok parlemen di Montenegro adalah hak untuk berpartisipasi dalam pekerjaan *Speaker's Collegium*, yang meliputi Ketua, Wakil Ketua dan ketua kelompok parlemen. *Speaker's Collegium* meninjau hal-hal yang terkait organisasi serta kerja parlemen dan para komite; memberlakukan peraturan dan prosedur parlemen; merencanakan agenda kerja untuk sesi dan pertemuan dalam Parlemen; menetapkan tanggal dan agenda serta mengadakan pertemuan parlemen; dan mengelola dana publik untuk kelompok parlemen. Sekretaris Jendral dan ketua komite mungkin juga berpartisipasi dalam pekerjaan forum ini. Meskipun *Collegium* adalah murni konsultatif, forum ini menyediakan kesempatan pada kelompok parlemen untuk mempengaruhi keputusan ketua dalam proses pembuatan keputusan. Demikian pula halnya di Mali, dan Bosnia dan Herzegovina (BiH), kelompok yang secara resmi diakui terwakili di 'konferensi presiden,' yaitu pertemuan para pemimpin kelompok parlemen dimana banyak keputusan mengenai majelis diambil (nominasi, organisasi internal, dan lainnya).

Di Peru, kelompok parlemen "memiliki hak untuk staf, pendanaan dan ruang untuk bekerja, sebanding dengan jumlah perwakilan mereka."²⁶ Hanya kelompok parlemen yang dapat memperkenalkan undang-undang, tidak ada ketentuan untuk undang-undang anggota pribadi. Namun, peraturan memungkinkan untuk sekelompok legislator yang tidak dinyatakan memenuhi kriteria pengakuan resmi sebagai kelompok parlemen untuk membentuk kelompok khusus, murni untuk tujuan memperkenalkan undang-undang. Di Hungaria, di setiap awal pertemuan, setiap kaukus dapat menyasar Parlemen sampai lima menit mengenai hal-hal yang "berkepentingan nasional, mendesak, dan luar biasa," yang tidak dinyatakan dalam agenda. Anggota parlemen individu memiliki hak yang sama tetapi hanya dapat menyasar Parlemen setelah perdebatan mengenai topik agenda selesai.²⁷ Dalam Parlemen Irlandia, keuntungan kaukus meliputi: mengajukan pertanyaan prioritas, diberikan waktu tambahan untuk berbicara dalam perdebatan legislatif, dan diizinkan untuk membuat pernyataan menyusul pernyataan menteri.²⁸ Keuntungan tersebut tidak tersedia bagi anggota parlemen independen.

Tergantung pada peraturan dan kebiasaan praktik dalam suatu badan legislatif tertentu, kaukus, seringkali melalui *whip* mereka, benar-benar dapat mengendalikan peluang untuk mengajukan pertanyaan atau berpartisipasi dalam debat parlemen. Selain itu, dalam Parlemen Kanada, para anggota independen, atau anggota parlemen dari partai yang tidak memenuhi ambang batas untuk kelompok parlemen, tidak bisa menjadi anggota komite tetap secara resmi. Misalnya, sebuah penelitian mencatat bahwa di Kanada:

Prosiding Dewan dan komite ditautkan secara eksklusif pada partai. Hal ini dilakukan, meskipun tidak selalu ditulis dalam peraturan tetap, bahwa kesempatan untuk mengajukan pertanyaan atau berpartisipasi dalam debat dikendalikan oleh partai *whip*, tidak memberikan pertimbangan bagi Ketua untuk mengenali anggota yang tidak tercantum pada daftar partai yang disetujui.²⁹

Di bawah hukum kaukus partai 2005 Kolombia, suatu kelompok parlementer hanya terdiri dari anggota badan legislatif yang berasal dari partai, gerakan politik yang sama atau kelompok pemilih yang signifikan. Karena hukum tidak mengakui kaukus multipartai, jika satu partai tertentu hanya berhasil mendapatkan satu AP ke parlemen, anggota tersebut akan dianggap sebagai suatu kaukus partai. Tabel 4 membandingkan hak kelompok parlemen dan anggota individu dalam prosiding legislatif di Kolombia. Seperti yang ditunjukkan, hanya kaukus yang dapat meminta dan berpartisipasi dalam dengar pendapat dan perdebatan atau mencalonkan orang untuk jabatan kepemimpinan dalam badan legislatif. Hukum ini juga mensyaratkan kaukus untuk bertindak serempak, kecuali mengenai hal-hal yang dianggap kelompok parlemen sebagai masalah hati nurani, mempersulit anggota parlemen untuk berbeda pendapat dengan anggota kaukus mereka. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa anggota parlemen individu hanya bisa melaksanakan hak-hak yang tercantum di bawah ini ketika tindakan mereka sesuai dengan keputusan kelompok parlementernya, kecuali kaukus telah menentukan masalah yang dihadapi menjadi soal hati nurani.

TABEL 4: HAK-HAK PROSEDURAL KELOMPOK PARLEMEN DAN ANGGOTA INDIVIDU DI KOLOMBIA³⁰

Hak Prosedural	Kelompok Parlemen	Anggota Individu (tunduk pada keputusan kaukus)
Menyerukan dengar pendapat dan debat	√	x
Berpartisipasi dalam dengar pendapat & debat	√	x
Hak berbicara dalam sesi pleno	√	√
Berpartisipasi ketika peraturan sedang disuarakan	√ Dengan prioritas lebih dari anggota individu	√
Mengintroduksi mosi jenis apapun	√	√
Tabel pertanyaan	√	√
Meminta nominal suara	√	√
Meminta suara yang terpisah untuk RUU yang berbeda	√	√
Menominasikan kandidat	√	x
Meminta verifikasi kuorum	x	√
Mengintroduksi mosi perintah dan masalah prosedural lain yang diuraikan dalam peraturan tetap	x	√

Kaukus Berbasis Isu

Legislator terkadang akan membentuk aliansi lintas partai dengan anggota parlemen dari pihak lain untuk agenda legislatif lebih lanjut dan hal lainnya. Tergantung pada tingkat disiplin partai yang berlaku, dan sifat dari masalahnya, aliansi ini dapat bervariasi dari: pertemanan, berdasarkan basis tertentu, misalnya, pada kesamaan kepentingan agama dan/ atau sosial atau asal geografis, untuk membuat kelompok berbasis isu menjadi formal (seperti dalam sistem Inggris Kelompok Parlementer Seluruh Partai, lihat Kotak 4). Inisiatif ini menyediakan cara bagi anggota parlemen untuk membangun pengetahuan mereka sendiri dan mempengaruhi struktur formal di luar kaukus mereka dan di luar sistem komite.

Selain itu, anggota parlemen seringkali akan mengembangkan afinitas daerah, berdasarkan kepentingan bersama konstituen mereka. Namun di beberapa tempat demokrasi yang terjadi setelah konflik, mengejar kepentingan daerah dapat dilihat seperti memercikan permusuhan yang tersisa dari periode konflik. Di Bougainville, ketika terjadi konflik internal mengerikan di akhir abad 20, ada pembagian yang jelas antara wilayah Selatan dan Tengah di satu sisi, dan daerah Utara di sisi lain. Menanggapi potensi terjadinya sengketa, kesepakatan damai tahun 2001 menggariskan suatu bentuk pembagian kekuasaan dimana, misalnya, Presiden dan Wakil Presiden harus berasal dari daerah berbeda (lihat Kotak 5).

KOTAK 4: KELOMPOK SELURUH PARTAI INGGRIS ³¹

Parlemen Inggris memiliki sistem ekstensif Kelompok Seluruh Partai yang memungkinkan para anggota parlemen untuk bersatu lintas partai guna mengejar suatu kepentingan tertentu. Kelompok ini memiliki keanggotaan sukarela. Pada bulan Agustus 2010, ada 250 kelompok topik dan 88 negara atau kelompok regional. Mengingat bahwa pada dasarnya berupa pengelompokan *backbench* (pengelompokan yang utamanya terdiri dari anggota parlemen junior), dan bahwa sedikitnya 20 AP diperlukan untuk membentuk suatu Kelompok Seluruh Partai (dalam parlemen dengan sekitar 1.400 AP dan rekan sebaya), jelas ada banyak multi-keanggotaan, dan tingkat aktivitas yang sangat bervariasi. Sebagai contoh yang digambarkan di bawah ini, Kelompok Seluruh Partai mencakup berbagai kepentingan politik, teknis dan sosial.

Kelompok Parlemen Inggris-Amerika berusaha untuk 'mempromosikan hubungan persahabatan dan saling pengertian antara anggota Kongres dan anggota Parlemen; untuk mengatur pertukaran kunjungan dan informasi, dan untuk memberikan kesempatan untuk diskusi' Termasuk dalam kelompok adalah Perdana Menteri saat ini dan Wakil Perdana Menteri. Kelompok menerima pendanaan yang besar dari *House of Commons* dan *House of Lords*.

Kelompok Hak Asasi Manusia bertugas untuk meningkatkan profil masalah hak asasi manusia internasional di dalam Parlemen dan untuk menyelidiki dan mempublikasikan pelanggaran HAM yang terjadi di luar Inggris. "

Kelompok Fibromyalgia (gangguan otot dan jaringan) bertujuan untuk meningkatkan kesadaran tentang fibromyalgia diantara anggota parlemen dan untuk menyediakan suatu forum lintas partai untuk mendiskusikan penyakit tersebut.

Masalah kebijakan juga dibahas dalam banyak kelompok, misalnya Reformasi Pemilu, Keamanan Tanah Air, Populasi, Pembangunan dan Kesehatan Reproduksi Health. Kelompok Transportasi Rendah Karbon, ada untuk 'menyediakan forum untuk industri transportasi rendah karbon, anggota parlemen dan pihak lain yang tertarik untuk diskusi informasi tentang isu-isu kunci yang mempengaruhi transportasi rendah karbon; dan Kelompok Kebun Binatang serta Akuarium, bekerja untuk' konservasi melalui pendidikan dan pemahaman. "

Banyak kelompok yang lebih berdasarkan sosial, seperti: Kelompok Tenis, untuk 'Anggota dan Mitra Sebaya untuk dapat bermain tenis, bertanding bersama dan bersaing dengan berbagai tim tenis luar. '

TINDAKAN ANTI-PEMBELOTRAN

Di banyak negara, disiplin partai adalah masalah pribadi atau sukarela yang diselesaikan berdasarkan pada kombinasi pandangan atau prioritas legislator secara individu (termasuk hati nurani mereka) dan loyalitas partai. Berdasarkan model "sukarela" ini, disiplin harusnya dihasilkan dari fungsi loyalitas AP pada ideologi, kebijakan dan program partainya, kepentingan atas keuntungan dari pemilihan ulang serta kemajuan karir. Walaupun aspirasi untuk loyalitas partai secara sukarela seringkali diinginkan, hal tersebut tidak selalu dapat dicapai ketika partai mungkin kekurangan basis ideologi yang kuat dan/ atau demokrasi internal yang memadai. Selain itu, para perwakilan terpilih mungkin menghadapi kepentingan lain yang bersaing. Mengingat ancaman pembelotan yang buruk³² yang dimotivasi oleh oportunisme politik dan penyuapan, beberapa negara telah beralih ke sistem hukum untuk menegakkan disiplin.

Kelayakan dan kerugian dari hukum anti pembelotan - ketentuan hukum membatasi kemampuan para perwakilan terpilih untuk me-

ninggalkan partai yang telah menjadi tiket yang membuatnya terpilih - telah menghasilkan perdebatan di kalangan akademisi, para pakar konstitusional, pakar hak asasi manusia, spesialis pendukung demokrasi dan para politisi. Hukum ini dapat melarang pembelotan sama sekali, menyebabkan AP kehilangan kursinya bila membelot atau dapat menetapkan kondisi tertentu ketika pembelotan dapat terjadi tanpa membuat seorang anggota parlemen kehilangan mandatnya. Para pendukung hukum anti pembelotan berargumen bahwa hukum tersebut akan membantu menjamin bahwa kehendak rakyat, seperti yang diungkapkan dalam pemilu demokratis, ditegakkan. Terutama dalam sistem keterwakilan proporsional, hukum ini mempertahankan proporsionalitas legislatif yang terpilih dan mempromosikan stabilitas dengan mencegah pembelotan yang dapat mengubah keseimbangan kekuasaan. Hukum tersebut juga dapat mendukung pengembangan partai politik yang koheren.

Karena partai yang berkuasa seringkali lebih mampu menarik perhatian anggota parlemen oposisi untuk membelot dengan tawaran janji dan perlindungan, para pendukung tindakan anti-pembelotan tersebut juga berpendapat bahwa hukum tersebut membantu mempertahankan demokrasi multipartai. Oleh karena itu, tindakan anti-pembelotan dapat membantu perjuangan melawan korupsi dengan membatasi kesempatan bagi para anggota parlemen untuk menjual kursi mereka. Tindakan ini juga dapat mencegah berpindah partai hanya berdasarkan perbedaan pendapat partai atau pribadi.

rancis, Jerman, Italia, Lithuania, Rumania dan Spanyol - secara eksplisit melindungi hak-hak anggota parlemen untuk memilih hati nurani mereka dan menggunakan pertimbangan mereka sendiri. Ketentuan serupa terdapat dalam konstitusi Montenegro, Nigeria, Peru dan Serbia. Meskipun demikian, sejumlah besar negara demokrasi yang sedang berkembang telah meloloskan hukum anti-pembelotan atau memperkenalkan langkah konstitusional dalam beberapa tahun terakhir ini.

**KOTAK 5: KEPENTINGAN PEREMPUAN DAN KAUKUS REGIONAL
- DAERAH OTONOMI BOUGAINVILLE**

Bougainville, kelompok pulau paling timur di Papua Nugini, yang dilanda konflik internal selama tahun 1980 dan 1990an, yang diselesaikan melalui perjanjian perdamaian dan Konstitusi untuk Daerah Otonomi baru Bougainville. Pasal 80 dari Konstitusi Bougainville memungkinkan Presiden untuk menunjuk Dewan Eksekutifnya, namun berdasarkan nominasi dari kaukus perempuan dan regional. Menyusul pemilu tahun 2010, Presiden baru, John Momis menunjuk Joan Jerome sebagai Menteri Perempuan. Namun, ketika Jerome gagal mendapatkan dukungan dari kaukus tiga-anggota perempuan, Presiden harus menunjuk calon dari kaukus, Rose Pihei, sebagai Menteri baru. Kaukus Daerah (terdiri dari semua anggota parlemen dari masing-masing tiga wilayah - Utara, Tengah dan Selatan) juga memberikan nominasi yang mana kemudian Presiden memilih dua menteri dari masing-masing daerah.

Pasal 80. Keanggotaan Dewan Eksekutif Bougainville.

(1) Tunduk pada Pasal 82 (pengawas Dewan Eksekutif Bougainville), Dewan Eksekutif Bougainville terdiri dari:

(a) Presiden; dan

(b) Wakil Presiden; dan

(c) tunduk pada Pasal 101 (pemberhentian anggota Dewan Eksekutif Bougainville), anggota perempuan dari *House of Representatives* yang ditunjuk oleh Presiden, menjadi anggota wanita yang dinominasikan oleh anggota perempuan lainnya. (baik yang terpilih untuk mewakili kepentingan perempuan dan anggota perempuan manapun untuk konstituen anggota tunggal);

(d) enam anggota yang ditunjuk sesuai dengan Pasal 81 (perwakilan daerah), dan

(e) satu anggota yang ditunjuk oleh Presiden; dan

(f) empat anggota yang ditunjuk oleh Presiden berdasarkan Pasal 83 (pengangkatan anggota lainnya).

Pihak lainnya berpendapat bahwa tindakan anti-pembelotan membatasi kebebasan berbicara dan kebebasan berserikat dan karena itu secara inheren tidak demokratis. Dengan memusatkan kekuasaan di tangan para pemimpin partai, hukum ini dapat mencegah adanya proses musyawarah dalam partai. Beberapa kritik juga menunjukkan bahwa pada kasus dimana suatu partai gagal mewakili anggota atau konstituentnya sendiri, atau menyimpang dari prinsip dan kebijakan yang sebelumnya telah disepakati, perwakilan harus memiliki pilihan untuk terus mewakili pandangan tersebut melalui pembelotan. Konstitusi beberapa negara demokrasi Barat- termasuk Andorra, Kroasia, Pe-

Hanya sedikit demokrasi yang sudah mapan yang memiliki tindakan anti-pembelotan. Pada tahun 1996, Selandia Baru mereformasi sistem pemilihannya, mengganti FPTP dengan sistem Anggota Campuran Proporsional (MMP). Antara tahun 2001 dan 2005, di bawah Perubahan Undang-Undang Pemilu (Integritas) negara tahun 2001,³³ seorang anggota parlemen terpilih berdasarkan sistem FPTP yang mengundurkan diri dari partainya akan segera menghadapi pemilihan khusus. Namun, anggota parlemen yang terpilih pada daftar perwakilan proporsional yang meninggalkan partainya akan kehilangan kursi mereka dan akan digantikan oleh orang berikutnya di daftar partai mereka.

Memimpin proses rancangan UU tersebut, para pendukung menunjukkan bahwa negara telah melihat jumlah pembelotan yang belum pernah terjadi sebelumnya karena keputusan untuk mereformasi sistem pemilu. Oleh karena itu, mereka melihat tindakan anti pembelotan sebagai sesuatu yang berpotensi untuk membantu negara menyesuaikan diri dengan dampak reformasi pemilu sementara. Dalam beberapa bulan sebelum berlakunya hukum ini, Partai Aliansi terpecah apakah akan tetap berkoalisi dengan Partai Buruh. Meskipun mengumumkan bahwa ia akan memimpin satu partai baru di pemilu berikutnya, Jim Anderton mampu mempertahankan posisinya sebagai pemimpin kelompok dengan dukungan dari Aliansi anggota parlemen yang mendukungnya saat perpecahan partai.

Menurut hukum, suatu kelompok parlemen juga dapat memilih, dengan mayoritas dua pertiga suara, untuk mengusir seorang anggota parlemen karena mendistorsi proporsionalitas perwakilan partai politik sebagaimana yang telah ditentukan dalam pemilu. Kritik Anderton menggambarkan hal ini sebagai suatu manipulasi UU. Kemarahan mereka pada akhirnya mengutuk peraturan tersebut sebagai suatu kegagalan. Akhirnya, UU tersebut dijadwalkan akan berakhir setelah dua masa jabatan parlemen. Selama hari-hari terakhir UU di tahun 2005, Jaksa Agung mengangkat kekhawatiran tentang keterbatasan RUU yang ditempatkan pada "perbedaan pendapat yang sah" dan menyarankan bahwa hal tersebut dapat melanggar hak negara.³⁴

KOTAK 6: HUKUM OLIPPAC PAPUA NUGINI

Sejak meraih kemerdekaan pada tahun 1975, Papua Nugini dilanda ketidakstabilan politik termasuk berbagai mosi tidak percaya, seringnya berpindah partai dan perubahan pemerintahan serta Perdana Menteri. Hingga tahun 2002, tidak ada pemerintah yang mampu bertahan menjalani masa jabatan 5 tahun penuh. Dari tahun 2001 hingga 2003, undang-undang baru diperkenalkan untuk menciptakan kestabilan. Hukum Organik mengenai Integritas Partai Politik dan Kandidat (OLIPPAC)³⁵ merupakan upaya rekayasa politik yang ambisius dan berpengaruh luas. OLIPPAC tersedia untuk pendaftaran partai-partai, dan pendanaan administrasi partai (berdasarkan pendaftaran dan jumlah anggota parlemen). Dalam upaya menciptakan stabilitas yang lebih besar, OLIPPAC juga mensyaratkan bahwa:

Anggota parlemen independen dapat tetap independen atau bergabung dengan partai politik sebelum pemilihan Ketua yang diteruskan dengan pemilihan umum;

Anggota parlemen independen memilih Perdana Menteri, ketika Perdana Menteri itu terlebih dulu dipilih, mendukung Perdana Menteri bila ada mosi tak percaya;

Anggota parlemen tidak berubah partai selama masa jabatan legislatif, dan

Anggota parlemen yang terafiliasi dengan partai memilih sesuai dengan resolusi partai mereka pada: pemilihan Perdana Menteri; mosi tak percaya; anggaran; dan perubahan pada Konstitusi dan Hukum Organik (anggota parlemen dapat diberhentikan dari Parlemen bila gagal menaatinya).

Reformasi ini tampak berhasil karena Sir Michael Somare, Pemerintahan dari 2002 sampai 2007 menjadi pemerintahan yang pertama yang bertahan penuh selama satu masa jabatan. Pemerintahan Somare terpilih kembali pada tahun 2007. Somare mundur di akhir tahun 2010 karena saki t, tapi koalisinya, tetap berkuasa sampai di akhir tahun 2011. Stabilitas yang terlihat jelas ini dapat dilihat sebagai suatu keberhasilan OLIPPAC. Namun, sementara Somare bertahan selama 8 tahun sebagai Perdana Menteri, ia secara teratur mengganti deputinya, dan pada bulan Juli 2010, Ketua menanggukkan parlemen selama empat bulan untuk mencegah kemungkinan pertentangan terhadap Somare³⁶

Tentangan pada Perdana Menteri Somare itu dipicu oleh keputusan Mahkamah Agung di bulan Juli 2010. Mahkamah Agung memutuskan bahwa pasal OLIPPAC yang memaksa anggota parlemen untuk tidak berubah partai, dan untuk memilih sesuai dengan aturan partai, adalah pembatasan konstitusional terhadap kebebasan warga untuk berserikat³⁷

Akibatnya, anggota parlemen sekarang memiliki kebebasan untuk berubah partai, memilih dengan suara berlawanan dari keputusan kaukus partai, dan mendukung siapa pun yang mereka inginkan sebagai Perdana Menteri. Tidak mengherankan bahwa dalam minggu-minggu selanjutnya setelah putusan Mahkamah Agung terdapat laporan berkala media mengenai aliansi baru, dan berbagai upaya untuk menggulingkan Perdana Menteri³⁸

Papua Nugini memberlakukan undang-undang di awal tahun 2000 untuk menciptakan sistem partai yang lebih kuat dengan integritas yang lebih besar dan pemerintahan yang lebih stabil (lihat Kotak 6). Undang-undang ini, yang mencakup campuran peraturan tentang pendaftaran partai, pendanaan publik partai politik dan kinerja parlemen, merupakan pengakuan atas hubungan yang ada antara partai politik dalam modus kampanye pemilihan dengan anggota parlemen yang kemudian mewakili partai dalam badan legislatif. Meskipun Mahkamah Agung Papua Nugini mencabut undang-undang tentang perilaku anggota parlemen di parlemen di tahun 2010, upaya ambisius rekayasa pemilu ini layak dipertimbangkan sebagai suatu cara yang mungkin untuk mengembangkan demokrasi guna memperkuat sistem partai mereka.

Di Afrika Selatan, amandemen konstitusi 2003 menentukan bahwa, dalam kondisi tertentu, anggota Majelis Nasional dapat bergabung dengan partai lain tanpa kehilangan kursi mereka. Misalnya, jumlah perwakilan terpilih yang ingin membelot setidaknya harus berjumlah 10 persen dari total jumlah kursi yang dipegang oleh partai yang menominasi. Dalam praktiknya, hal ini berarti bahwa membelot dari kelompok parlemen yang besar jauh lebih sulit daripada meninggalkan kaukus yang lebih kecil. Kedua, pembelotan hanya bisa terjadi selama jeda waktu 15 hari yang telah ditentukan di tahun kedua dan keempat suatu badan legislatif. Ketentuan-ketentuan ini tetap kontroversial meskipun konstitusional: kelompok masyarakat sipil serta para pemimpin politik menyatakan keprihatinan tentang praktik ini. Pada tahun 2006, Mangosuthu Buthelezi dari Partai Kebebasan Inkatha berpendapat bahwa berpindah partai "merampas seluruh kebanggaan sistem politik, menyandera partai politik dengan menyebabkan mereka tidak mampu mendisiplinkan anggota mereka sendiri." Dia menyalahkan praktik tersebut karena menumbuhkan "pengejar karir, politisi yang melayani diri sendiri, yang dianggap generasi penerus yang sangat aneh karena mereka tidak menghormati kesucian suara yang sudah diberikan di kotak suara."³⁹

Selain itu, dalam Kongres Nasional Afrika, yang diuntungkan secara tidak proporsional karena pembelotan, kekhawatiran bahwa pembelot kadang-kadang diberi preferensi lebih daripada anggota lama mulai tumbuh. Suatu amandemen konstitusi lebih lanjut di tahun 2009 mengakhiri ketentuan tersebut.⁴⁰ Akibatnya, anggota parlemen yang saat ini meninggalkan partai yang mencalonkan mereka tidak bisa lagi mempertahankan kursi parlemen mereka.

Definisi pembelotan bervariasi dari satu negara ke negara lain. Menurut Bab 63 Konstitusi Pakistan, seorang anggota parlemen dianggap telah membelot jika dia: mengundurkan diri dari partai yang mencalonkan dirinya, atau abstain atau memilih dari pilihan yang bertentangan dari petunjuk partainya pada pemilihan Perdana Menteri atau Ketua Menteri, mosi percaya atau mosi tak percaya, dan dengan RUU keuangan atau amandemen konstitusi. Ketua Partai, yang diartikan sebagai individu yang mewakili partai, dapat mendeklarasikan anggota parlemen membelot dengan memberi informasi sebelumnya kepada ketua dan pejabat komisi pemilu secara tertulis, dengan menyediakan kesempatan membela diri untuk legislator yang bersangkutan.⁴¹

Konstitusi Sierra Leone⁴² membuat ketentuan yang sama tanpa membatasi pembelotan dengan jenis suara tertentu. Menurut Pasal 77, kursi anggota parlemen dapat dinyatakan kosong "jika pada saat berada di badan legislatif, anggota tersebut duduk dan memberikan suara dengan anggota dari partai berbeda, dan setelah berkonsultasi dengan pemimpin dari partai dimana anggota tersebut berasal, maka ketua akan mengumumkan bahwa anggota itu tidak lagi menjadi anggota partai politik di bawah simbol partai saat ia terpilih."⁴³ Konstitusi Bangladesh hanya menyatakan, "orang yang terpilih sebagai anggota parlemen pada pemilihan umum di mana dia dinominasikan sebagai kandidat oleh partai politik harus mengosongkan tempat duduknya jika ia mengundurkan diri dari partainya atau memberi suara yang berlawanan dengan suara partai di Parlemen."⁴⁴

Suatu ketentuan lebih lanjut memungkinkan Ketua untuk membantu menyelesaikan perselisihan internal kelompok dalam seleksi kepemimpinan parlemen. Belize, India, Namibia, Nepal, Nigeria, Seychelles, dan Zimbabwe juga memiliki ketentuan konstitusi yang memaksa legislator yang mengundurkan diri dari partainya untuk kehilangan kursi parlemen mereka. Dalam beberapa kasus, pembelotan diakui secara hukum, tetapi pembatasan tertentu berlaku. Di Hungaria, anggota parlemen yang meninggalkan kelompok parlementer mereka tidak dapat bergabung di kaukus lainnya selama sedikitnya enam bulan. Ketentuan ini menciptakan periode "pendinginan" yang dapat membantu mencegah pembelotan tiba-tiba sebagai reaksi terhadap suatu peristiwa tertentu atau upaya tertentu badan legislatif. Jika seorang anggota parlemen memiliki ketidaksetujuan yang penting dan mendasar dengan partainya, ia dapat meninggalkan partai tetapi akan kehilangan akses akan beberapa hak istimewa yang diberikan kepadanya sebagai anggota suatu kaukus. Oleh karenanya, anggota harus berpikir keras akan signifikansi Anggota tersebut dalam berseberangan dengan partainya. Demikian pula, di Spanyol, anggota parlemen yang meninggalkan kaukus mereka harus bergabung dengan kaukus campuran *mixto grupo* dimana nantinya mereka dapat bergabung di kelompok parlemen yang berbeda di sesi parlemen selanjutnya.⁴⁵

Pada beberapa tahun terakhir, sebagai bagian dari gerakan menuju tolok ukur minimum untuk badan legislatif demokratis, ada dukungan yang senantiasa berkembang untuk membedakan antara prosedur pembelotan anggota parlemen yang terpilih berdasarkan daftar keterwakilan proporsional (PR) dan bagi mereka yang terpilih berdasarkan FPTP.

Secara umum, anggota parlemen yang terpilih dengan sistem FPTP diyakini memiliki hak untuk tetap memiliki kursi mereka bahkan setelah pembelotan, sementara mereka yang terpilih dalam sistem PR biasanya diharapkan untuk melepaskan kursi mereka. Misalnya, di dalam publikasi NDI, "*Toward the Development of International Minimum Standards for the Functioning of Democratic Legislatures*" (Pengembangan Standar Minimum Internasional untuk Berfungsinya Badan Legislatif Demokratis) mencatat: "Dalam sistem pemilu daftar non-partai, keanggotaan kelompok parlemen bersifat sukarela dan legislator tidak akan kehilangan tempat duduknya karena meninggalkan kelompok partainya."⁴⁶

Sistem dan hukum pemilu, serta peraturan parlemen yang dibahas di atas dapat dianggap sebagai faktor eksternal yang mempengaruhi perilaku dan kinerja partai politik serta anggota parlemen mereka. Namun demikian, penting untuk mengingat bahwa hukum dan aturan tersebut biasanya berkembang melalui tindakan partai politik dalam pemerintahan atau sebaliknya mampu mengerahkan pengaruh mereka atas perumusan perundangan di badan legislatif. Terlepas dari hukum pemilu dan parlemen yang berjalan, partai yang sukses juga membutuhkan struktur internal, ketetapan dan peraturan yang sehat. Bagian berikut akan membahas bagaimana partai politik dan kelompok parlemen mengorganisir diri secara internal di berbagai bidang seperti: koordinasi antara pejabat partai di luar dan di dalam parlemen; peran dan tanggung jawab dalam pembangunan politik; pemilihan pemimpin kelompok parlemen, dan kohesi serta disiplin dalam kaukus.

KELOMPOK PARLEMEN DAN PARTAINYA

MEKANISME KOORDINASI, PELAPORAN DAN AKUNTABILITAS

Seperti yang telah ditunjukkan di atas, partai politik menggunakan pengaruhnya atas kandidat dan anggota parlemen dalam berbagai cara. Hal ini kemudian berimbas pada bagaimana anggota parlemen mematuhi kebijakan partai dan keputusan kaukus. Kebanyakan anggaran dasar partai membahas tentang kelompok parlemen. Namun, pembahasan tersebut bervariasi dari yang singkat sampai kepada yang lebih luas. Masalah yang dibahas pada anggaran dasar partai dapat berupa susunan kelompok parlemen, pembuatan aturan, seleksi kepemimpinan, persyaratan pelaporan, kerahasiaan, kehadiran dan pengambilan suara.

Hal yang umum dibahas adalah penekanan tentang perlunya komunikasi dan koordinasi yang erat antara partai di luar badan legislatif dan perwakilan yang terpilih. Sebagai contoh, anggaran dasar Partai Liberal Australia menyatakan bahwa kelompok parlemen dan pengurus partai di luar parlemen mempunyai kewajiban untuk saling menginformasikan perkembangan politik dan bekerja sama dengan erat. Anggaran dasar tersebut juga menyinggung tentang perlunya pertemuan rutin antara kepemimpinan partai di parlemen dengan pimpinan partai yang duduk sebagai presiden federal dan para wakilnya.⁴⁷

Di samping itu, beberapa partai memfasilitasi penyampaian laporan kaukus secara resmi kepada partai diluar parlemen. Di Partai Demokrat Sosial Swedia, kaukus pada akhirnya bertanggung jawab dalam kongres partai dan dituntut untuk menyampaikan laporan tugasnya pada rapat umum tahunan dewan partai nasional.

Di samping itu, anggaran dasar partai menyebutkan:

Sangatlah penting bagi para wakil terpilih partai dan anggota partai lainnya untuk memelihara hubungan yang erat dan berkesinambungan. Di samping itu, harus diciptakan kondisi agar terjadi kontak yang baik antara perwakilan terpilih dan para pemilih yang diwakilinya. Perwakilan yang terpilih diangkat untuk memutuskan langkah-langkah yang penting bagi para warga, dan untuk melakukannya dengan bebas dan tanpa syarat, tetapi mereka juga merupakan perwakilan dari pemilih dan partai, dan untuk alasan ini mereka harus mengambil bagian dalam pertemuan dan majelis partai lainnya sehingga mengetahui tentang pendapat dan usulan dari para anggota dan pemilih, dan untuk menyediakan informasi tentang kebijakan partai.⁴⁸

Di Partai Liberal Kanada, pimpinan partai menunjuk seorang pejabat akuntabilitas kaukus yang juga harus melayani kebijakan nasional partai dan komite *platform* (atau anggota kabinet apabila partai berada dalam pemerintahan). Pejabat akuntabilitas kaukus tersebut wajib melaporkan upaya-upaya yang dilakukan kaukus untuk menjalankan kebijakan partai kepada dewan presiden partai di setiap konvensi.

Terdapat pula ketentuan untuk memasukan perwakilan kelompok parlemen ke dalam badan pengambilan keputusan partai. Di Partai *Fine Gael* Irlandia, misalnya, anggota kelompok parlemen memilih perwakilan yang duduk di dewan eksekutif partai. Perwakilan tersebut diharapkan untuk berbagi pekerjaan dan pengambilan keputusan dalam dewan eksekutif dengan rekan-rekan parlemen mereka, serta melaporkan pandangan fraksi tentang masalah organisasi ke dewan eksekutif.

Di Partai *New Patriotic* Ghana, pemimpin kelompok parlemen, wakil pemimpin, ketua *Whip*, dan wakil ketua *Whip* dipilih oleh Dewan Nasional partai dengan berkonsultasi bersama Presiden ketika partai ini berkuasa. Kepemimpinan kelompok parlemen, bersama dengan komite eksekutif nasional, menunjuk seorang juru bicara parlemen. Di samping itu, dewan nasional dan komite eksekutif nasional masing-masing meninjau kinerja pimpinan parlemen dan juru bicara secara tahunan.⁴⁹ Konsitusi Aliansi Demokrat Afrika Selatan menyatakan:

Anggota harus selalu mematuhi dan mendukung keputusan kaukus yang relevan dan tidak boleh berbeda pendapat secara publik dalam segala keputusan yang telah diambil kecuali jika telah diputuskan oleh kaukus bahwa seorang anggota diperbolehkan menuruti hatinya untuk memberikan suara dengan bebas.⁵⁰

Pedoman perwakilan Partai Publik lebih lanjut menguraikan tentang harapan partai kepada AP dalam hal kehadiran, pengetahuan dan persiapan subyek, pemungutan suara, disiplin, hubungan dengan masyarakat sipil dan promosi citra partai serta kepentingan pemilih. Pedoman tersebut juga mencakup tugas-tugas anggota parlemen pada konstituen mereka, yang meliputi: kunjungan, partisipasi dalam rapat cabang, penggalangan dana dan target keanggotaan.⁵¹

PENGEMBANGAN KEBIJAKAN

Anggaran dasar partai akan menyatakan bagaimana kebijakan dikembangkan dan diadopsi. Pada kasus tertentu, suatu konferensi nasional dari para delegasi partai akan memberikan suara tentang kebijakan partai, sehingga anggota parlemen diwajibkan untuk mematuhi kebijakan tersebut. Bentuk lain pengembangan kebijakan adalah membiarkan seluruh anggota partai mengajukan atau memberikan suara mengenai suatu kebijakan. Bentuk ketiga pengembangan kebijakan dicapai dengan membiarkan kaukus partai untuk menentukan kebijakan.⁵² Ketika pimpinan atau eksekutif partai menetapkan kebijakan tanpa adanya masukan dari anggota parlemen partai, akan sulit bagi anggota parlemen untuk menerima posisi partai. Hal tersebut memperbesar kemungkinan anggota parlemen memberikan suara yang berlawanan dengan partai mereka. Sebaliknya, jika kebijakan ditetapkan oleh kaukus partai, hal tersebut dapat memberikan kekuasaan yang terlampau besar pada anggota parlemen, sehingga keseluruhan anggota partai dapat merasa dikucilkan dari proses pengembangan kebijakan.

Di Partai Konservatif Kanada, sebuah Komite Kebijakan Nasional mengawasi proses penyusunan kebijakan dan menyerahkan kebijakan kepada kongres nasional untuk disetujui. Namun anggaran dasar partai juga menyatakan bahwa sebelum kongres nasional, kaukus parlemen dan pimpinan dapat menetapkan kebijakan interim partai. Kaukus parlemen dan pimpinan dapat melakukan perubahan interim pada deklarasi kebijakan partai, dengan pengesahan sementara oleh komite kebijakan nasional.⁵³

Aturan Partai Liberal Australia membuat sejumlah ketentuan tentang peran dan tanggung jawab kaukus dan organisasi di luar badan legislatif dalam pengembangan kebijakan. Aturan tersebut memberikan tanggung jawab tertinggi kepada partai di luar parlemen untuk menentukan dan merevisi *platform* federal partai. Namun demikian, melalui pimpinannya, fraksi dapat meminta partai untuk meninjau kembali *platform*nya.

Di samping itu, anggaran dasar memberikan tanggung jawab tertinggi pada fraksi untuk menentukan metoda dan program untuk mencapai *platform* partai. Pimpinan kelompok parlemen, yaitu menteri, menteri bayangan atau juru bicara yang dipilih atau ditunjuk oleh fraksi, memiliki tanggung jawab utama untuk membuat rincian tersebut, tetapi hal tersebut tetap harus dikonsultasikan dengan anggota parlemen junior serta berbagai struktur partai di luar parlemen, termasuk kelompok wanita dan pemuda serta para eksekutif partai.⁵⁴

Terlepas dari metode pengembangan kebijakan yang diadopsi oleh suatu partai, kaukus partai memiliki peran yang jelas dalam menentukan bagaimana mempromosikan kebijakan partai melalui aksi parlemen. Namun, dalam politik, seperti dalam kehidupan, dapat terjadi perubahan yang cepat. Terdapat banyak isu yang muncul setiap harinya sehingga mengharuskan partai untuk mengambil posisi tanpa konsultasi penuh dan terbuka dari anggota partai. Tak dapat dihindarkan bila kebijakan suatu partai tidak akan mencakup semua rincian yang terkandung dalam undang-undang. Anggota parlemen harus mampu untuk menanggapi rancangan undang-undang dan amandemennya, seringkali hanya dengan menggunakan kebijakan partai sebagai pedoman saja. Tentu saja, hal ini biasanya lebih mudah ketika kebijakan didasarkan pada semacam identitas ideologis, atau berbasis nilai. Ketika timbul isu yang tidak secara jelas tercakup oleh kebijakan partai, anggota parlemen harus mampu mengartikulasikan posisi partai dalam debat parlemen dan kepada media dengan keyakinan bahwa mereka benar-benar mewakili partai mereka. Dalam situasi tersebut, seringkali kaukus berperan dalam memutuskan rincian tanggapan pada badan legislatif, dan posisi partai pada isu yang sedang hangat.

Di Hungaria, menurut pengalaman seorang responden, struktur partainya yang berada di luar parlemen secara resmi menentukan *platform* partai, sementara kaukus memutuskan posisi partai di parlemen. Namun, melalui dewan partai nasional, kaukus dan para pejabat partai di luar parlemen juga dapat bertemu untuk membahas isu yang ada. Dalam proses konsultasi tersebut, sudah sepantasnya seorang pimpinan kaukus akan mempertahankan posisi kelompok parlemen sedangkan pejabat partai mengkritiknya.

Perdebatan akan diakhiri dengan pengambilan suara. Namun, dalam kasus dimana kaukus tidak dapat meyakinkan pimpinan partai, dewan nasional tidak memiliki mekanisme formal untuk memberikan sanksi kepada kelompok parlemen.

Di Bangladesh, berdasarkan hasil survei NDI, kaukus parlemen jarang bertemu secara penuh untuk memperdebatkan kebijakan. Kebijakan sangat ditentukan oleh struktur partai atau oleh para Menteri Kabinet apabila partai menguasai pemerintahan dengan berkonsultasi bersama Perdana Menteri dan penasihatnya.

Kadangkala, diadakan rapat partai *ad hoc* untuk membahas arah kebijakan dan parlemen partai mengikuti keputusannya. Namun, partai tetap mengacu pada manifesto pemilihan umum partai dalam debat parlemen.

Meskipun terdapat banyak ketentuan yang dibuat oleh partai dalam anggaran dasarnya yang mendorong koordinasi yang erat antara anggota parlemen serta antara kaukus dan pimpinan partai di luar parlemen mengenai kebijakan, kenyataan yang terjadi seringkali jauh berbeda. Hasil survei NDI berikut menggambarkan hal tersebut:

Saya rasa ini pertanyaan yang menyakitkan dan membingungkan. Selalu terjadi pertengkaran besar antara Kaukus dan pemerintah. Kaukus selalu ingin memberikan lebih banyak masukan dalam perundang-undangan, tetapi pemerintah tidak menyukainya. Pemerintah lebih memilih untuk memiliki rancangan yang disiapkan oleh pemerintah sehingga selalu terjadi pertentangan. Dalam struktur kami, kaukus berhak mengundang semua menteri, tidak hanya menteri partai kami, tetapi juga para menteri koalisi, untuk memberikan laporan tentang topik, dan kemudian perdebatan po-

litik akan terjadi pada topik tersebut. Kadangkala, menjadi jelas bahwa para menteri tidak bisa mengandalkan dukungan kaukus untuk posisinya suatu isu tertentu. Ini merupakan cara kaukus dalam memberikan tekanan politik untuk mempengaruhi perundangan. Ini merupakan hal yang sulit; suatu pergumulan yang tak berkesudahan.

-Hungaria

Pada kenyataannya, terutama apabila partai berada dalam pemerintahan, khususnya dalam koalisi, kaukus partai seringkali tidak dimintai pendapatnya sama sekali atau diberi kesempatan untuk memutuskan perundangan atau kebijakan apa yang akan dijalankan. Menteri dan departemennya terus berjalan dan KEMUDIAN mengumumkan apa yang sedang mereka lakukan... Teori [tentang keterlibatan kaukus dalam pengembangan kebijakan] tersebut bekerja, tapi pada kenyataannya dapat membuat frustrasi anggota parlemen.

-Irlandia

Para menteri datang ke rapat kaukus. Kami biasanya memiliki pemerintahan koalisi. Sebagian besar diskusi terjadi antara para mitra koalisi. Para menteri akan bertemu dengan kaukus saya dan kaukus dari mitra koalisi partai. Terus terang, sangat sedikit perundangan yang berasal dari Parlemen. Dalam sepuluh tahun terakhir, ada empat atau lima rancangan undang-undang yang diajukan oleh kaukus.

Sedangkan semua rancangan undang-undang lainnya diajukan oleh pemerintah. Terus terang, tidak ada perdebatan serius mengenai perundangan-undangan. Kami harus mengesahkan ratusan perundangan-undangan dengan sangat cepat, yang merupakan syarat dalam masyarakat internasional.

-Kosovo

PERATURAN KAUKUS

Ruang lingkup dan isi peraturan kaukus biasanya diserahkan kepada kebijaksanaan dari kelompok parlemen atau partai mereka. Namun demikian, hukum kaukus di negara Kolombia mengharuskan partai politik membuat ketentuan dalam anggaran dasarnya untuk mengatur fungsi kaukusnya termasuk: mekanisme untuk diskusi, pengambilan keputusan dan disiplin internal. Kaukus juga diwajibkan untuk mengadakan rapat setidaknya sebulan sekali.⁵⁵

Dalam lingkungan parlemen, perilaku anggota parlemen dalam kaukus akan terbentuk oleh peraturan yang mengatur proses kaukus. Namun, pemimpin partai yang kuat yang merasa aman di posisi mereka mungkin memilih untuk mengabaikan prosedur tertulis dan mengadakan rapat dengan cara mereka sendiri. Terkadang peraturan ini akan diresmikan secara tertulis, meskipun prosesnya sering dijaga ketat oleh pejabat kaukus senior, dan biasanya tidak tersedia untuk umum. Seringkali peraturan tersebut tidak tertulis, berdasarkan konvensi dan preseden, dan berdasarkan pengarah pimpinan partai senior. Hasil survei NDI terhadap anggota parlemen di Indonesia, Kosovo dan Selandia Baru menggambarkan berbagai pendekatan yang diambil:

Ketika saya mengambil alih posisi kepemimpinan...saya menyadari bahwa [kaukus] sama sekali tidak memiliki aturan, sistem atau prosedur apapun.

-Indonesia

Kami belum merasa perlu memiliki aturan tertulis, kami menyepakati tentang berbagai hal secara informal.

-Kosovo

Selama [lebih dari 20 tahun] saya telah menghadiri kaukus, dan saya kira belum ada kitab peraturan mengenai kaukus sama sekali. [Kebiasaan] telah berevolusi seiring dengan berjalannya waktu.

-Selandia Baru

Terjadinya benturan adalah bagian tak terhindarkan dari kehidupan politik: akan ada saat-saat di mana anggota kaukus tidak dapat menyepakati suatu posisi terkait suatu isu atau hukum tertentu. Di saat seperti inilah ketika masalah dapat timbul jika tidak ada aturan yang jelas mengenai bagaimana keputusan dibuat. Bagaimana keputusan suara dapat dilakukan ketika tidak ada konsensus tentang suatu isu? Bagaimana cara mengajukan mosi dalam kaukus? Tanpa aturan yang jelas, kaukus mungkin tidak dapat memberikan suara yang efektif di parlemen: banyak perselisihan dapat dicegah dengan aturan yang jelas tentang tanggung jawab dan kompetensi berbagai anggota kaukus.

Walaupun sebagian partai menyerahkan pengembangan peraturan sepenuhnya pada kebijaksanaan kelompok parlemen mereka, sebagian partai lainnya mengharuskan disetujuinya peraturan oleh organisasi partai mereka di luar badan legislatif. Di partai *Democratic Alliance* di Afrika Selatan contohnya, kelompok parlemen harus menyerahkan peraturan kaukus kepada komisi hukum partai, yang kemudian mensahkan bahwa ketentuan-ketentuan di dalam peraturan itu konsisten dengan anggaran dasar partai. Setelah itu, dewan federal partai harus menyetujui peraturan tersebut.⁵⁶

Tertulis dan tidak tertulis, peraturan kaukus dapat menjadi rumit atau sederhana. Terlepas dari hal tersebut, peraturan kaukus harus diketahui dan diikuti oleh semua anggota parlemen. Hal tersebut merupakan tanggung jawab kepemimpinan partai senior, termasuk pimpinan, penegak disiplin partai (*Whip*), dan, dalam beberapa kasus, ketua atau sekretaris kaukus, untuk memastikan bahwa anggota parlemen mengetahui peraturan dan prosedur kaukus, dan juga memastikan dipatuhinya peraturan tersebut. Ketika ada anggota parlemen partai yang menyimpang dari peraturan ini, anggota tersebut harus didisiplinkan sesuai dengan sanksi yang ditetapkan dalam peraturan kaukus. Peraturan kaukus biasanya meliputi: seleksi kepemimpinan kaukus; penjadwalan, pelaksanaan dan risalah rapat kaukus; prosedur untuk menentukan posisi kaukus, dan prosedur disiplin. Contoh peraturan kelompok parlemen tercup di Lampiran 2.

SELEKSI KEPEMIMPINAN

Struktur kepemimpinan partai beragam dari satu partai politik ke partai politik yang lain, seperti halnya keseimbangan kekuasaan relatif antara kelompok parlemen dan partai di luar badan legislatif. Dalam beberapa kasus, perwakilan partai terpilih memainkan peranan yang lebih dominan; di tempat lain peranan dominan tersebut berada pada partai di luar badan legislatif. Namun kedua kelompok tersebut dapat pula memiliki derajat yang relatif sama, mempunyai peran yang berbeda tetapi saling melengkapi. Sebagai contoh, pada partai politik di Inggris, kekuasaan yang sesungguhnya terletak di fraksi, sedangkan, di Perancis, kantor pusat partai lebih dominan. Di Amerika Serikat, para pimpinan partai di dalam dan di luar badan legislatif memiliki kekuatan dan perannya masing-masing dan mereka tidak memegang posisi yang lebih dominan atas yang lain. Prosedur untuk menyeleksi pemimpin kelompok parlemen dan profil khas itu sebagian bergantung pada di mana kekuatan sesungguhnya terletak di dalam partai.

Dalam sistem keterwakilan proporsional, pemimpin partai akan sering mengedepankan namanya dalam daftar calon partainya untuk "menjamin" terpilihnya mereka ke parlemen sehingga mempertahankan kepemimpinan mereka dalam kelompok parlemen. Di negara-negara dengan tradisi *Westminster* kuat, pemimpin kelompok parlemen seringkali menjadi pemimpin partai juga. Peraturan partai bahkan mungkin menjelaskan bahwa pemimpin partai harus berasal dari perwakilan partai yang terpilih. Dalam partai-partai utama di Inggris misalnya, pemimpin suatu partai secara otomatis merupakan pemimpin fraksi. Demikian pula ketika Sonia Gandhi memimpin kesuksesan Kongres Nasional India dalam Pemilu 2004, ia terpilih dengan suara bulat sebagai pemimpin fraksi. Sonia Gandhi sebelumnya menjabat baik sebagai presiden partai dan pemimpin oposisi. Namun, ia menolak posisi tersebut dan mengusulkan Manmohan Singh sebagai Perdana Menteri, mempertahankan posisinya sebagai presiden partai. Pemisahan dari dua posisi kepemimpinan tersebut merupakan hal yang relatif tidak lazim dalam konteks politik India.

Apabila pemimpin partai secara keseluruhan merupakan pemimpin *de facto* fraksi, partai seringkali akan melembagakan mekanisme untuk memastikan bahwa kandidat memiliki keyakinan dan dukungan dari kelompok parlemen. Hal ini membantu untuk memastikan bahwa individu yang dipilih mendapatkan dukungan yang luas dari partai secara keseluruhan dan juga mempertahankan kepercayaan fraksi. Di Partai konservatif Inggris, masing-masing pesaing untuk posisi pemimpin partai harus didukung oleh sedikitnya dua anggota parlemen. Jika hanya ada dua kandidat, nama mereka diserahkan langsung ke semua anggota partai untuk pemilihan rahasia. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak menjadi Pemimpin partai. Apabila ada lebih dari dua kandidat, anggota parlemen memberikan suara, menghilangkan kandidat dengan jumlah suara terendah di setiap putaran sampai hanya tersisa dua kandidat. Kedua finalis tersebut kemudian diajukan kepada anggota penuh partai untuk pengambilan suara akhir. Partai Buruh Inggris memilih pemimpinnya melalui dewan pemilih (*electoral college*) tripartit.

Suara diberikan oleh: semua anggota parlemen dan anggota Parlemen Eropa; anggota partai keseluruhan; dan organisasi-organisasi yang terafiliasi (termasuk serikat pekerja) masing-masing jumlahnya sepertiga dari total keseluruhan untuk setiap kandidat. Tanpa ketentuan untuk dukungan yang seimbang tersebut, permasalahan dapat muncul ketika keinginan anggota partai tidak sesuai dengan pandangan anggota kaukus. Sebagai contoh, Partai Demokrat Australia memilih pemimpin parlemen mereka dengan pemungutan suara yang diberikan semua anggota partai. Pada tahun 2001, Senator Natasha Stott-Despoja terpilih sebagai pemimpin parlemen oleh mayoritas anggota partai, tetapi tidak dapat memanfaatkan dukungan mayoritas dari kaukus partainya. Hal tersebut menimbulkan perpecahan internal dan publik dalam partai, sehingga berujung pada pengunduran diri setahun Stott-Despoja kemudian.

Pada sebagian besar negara yang termasuk dalam survei NDI, kepemimpinan parlemen, bila tidak secara langsung dipilih, dipengaruhi secara kuat oleh partai yang berada di luar badan legislatif. Dalam kasus di mana anggota parlemen memilih pemimpin mereka sendiri, seperti di Bangladesh, BiH, Kamboja, Irak dan Nigeria, terjadi negosiasi yang sangat signifikan dan tertutup sehingga pimpinan pada hakekatnya, dipilih oleh struktur partai; walaupun, dalam beberapa kasus, terdapat pemilihan suara atau keputusan kaukus untuk menyetujui pimpinan tersebut sebagai formalitas. Di Bulgaria, di semua partai yang ada kecuali *Union of Democratic Forces*, badan eksekutif nasional yang tertinggi dari partai, berdiskusi dulu untuk memilih pemimpinnya, walaupun sangat jarang terjadi kasus dimana kepala partai parlemen tidak menjadi pimpinan partai juga. Di Partai SZDSZ di Hungaria, anggota parlemen memilih pemimpin kaukus dengan mayoritas dua pertiga suara. Partai di luar badan legislatif hanya dapat membuat rekomendasi mengenai siapa yang sebaiknya memegang posisi tersebut. Di sebagian besar partai di Montenegro, kursi ketua kelompok parlemen dipilih oleh sidang bersama anggota parlemen dan anggota kepresidenan partai atau oleh kaukus, mengikuti usulan dari organ utama partai.

Di satu partai, presiden menunjuk ketua kelompok parlemen. Di Uganda, para eksekutif partai yang memilih para pemimpin parlemen. Di Partai *Democratic Alliance* Afrika Selatan, jika secara keseluruhan pemimpin partai adalah anggota parlemen, ia secara otomatis menjadi pimpinan kelompok parlemen. Jika ia bukan anggota parlemen, kelompok parlemen memilih pimpinan di antara para anggotanya. Meskipun anggota kaukus dapat memilih ketua dan *Whip* mereka sendiri, kepala *Whip* harus dipilih menggunakan sistem yang disetujui oleh dewan federal partai.⁵⁷

Kadang kala, muncul tantangan terhadap para pimpinan parlemen, dan peraturan kaukus harus membahas bagaimana dan kapan suatu anggota parlemen dapat menantang suatu kepemimpinan. Peraturan tersebut harus cukup memadai untuk mencegah tantangan asal-asalan yang dapat memecah belah partai atau mengalihkan perhatian dari tugas-tugas lain yang mendesak, namun peraturan juga tidak terlalu ketat sehingga menjadi tidak mungkin untuk menurunkan pemimpin yang bermasalah. Posisi lainnya, seperti menteri dan menteri bayangan, para ketua dan anggota komite parlemen dan partai *Whip*, dapat diputuskan oleh anggota kaukus atau pimpinan partai. Sekali lagi, prosedur untuk memilih posisi ini perlu dinyatakan dengan jelas dalam peraturan kaukus.

WHIP (PENEGAK DISIPLIN)

Fraksi seringkali terdiri dari satu atau lebih partai *Whip* yang memainkan peran penting dalam mengorganisir anggota parlemen dari partai politik yang sama. *Whip* dipilih dari anggota parlemen partai, dan merupakan pengelola urusan partai dalam badan legislatif. Dalam pengelompokan parlemen yang lebih besar, wakil *Whip* juga dapat ditunjuk untuk menangani berbagai tugas khusus. Rincian khususnya bervariasi antara satu badan legislatif dan badan legislatif yang lain. Namun secara umum, *Whip* mempunyai fungsi-fungsi berikut.

Dalam kelompok parlemennya sendiri, *Whip* mengatur daftar anggota partai yang ingin membicarakan perundangan dan mosi tertentu dan juga mengatur anggota yang mana yang berbicara selama sesi pertanyaan tersebut.

Pada saat undang-undang ini ditetapkan, *Whip* memainkan peranan penting dalam mengukur posisi anggotanya tentang isu-isu tertentu dan memfasilitasi kompromi yang dapat memperluas dukungan untuk rancangan undang-undang. Ketika suara diambil di badan legislatif, biasanya *Whip* bertanggung jawab untuk menghitung suara, yang pro dan kontra dalam kelompok parlemen dan untuk memastikan bahwa anggotanya hadir untuk memilih. Hal ini sangat penting ketika terjadi perbedaan suara yang tipis pada suatu perundangan tertentu.

Whip juga memainkan peran penting dalam penyebaran informasi. Di Amerika Serikat misalnya, *Whip* menyusun pengumuman yang menguraikan jadwal legislatif, termasuk waktu pemungutan suara. Di samping itu, menjelang penjangkauan konstituen di daerah pemilihan, mereka mempersiapkan paket reses yang menguraikan poin utama partai yang akan ditekankan oleh perwakilannya kepada konstituen dan media. Seperti yang dikatakan seorang ahli di NDI, "*Whip* memfasilitasi baik hubungan dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas antara pimpinan dan anggota. Para *Whip* tidak hanya mempromosikan garis partai atas nama para pemimpin partai, mereka juga menyuarakan keluhan anggota biasa tentang kebijakan partai. *Whip* berfungsi sebagai alat ukur yang penting terhadap sentimen dalam fraksi."⁵⁸

Whip juga seringkali mempunyai fungsi yang sama dengan peran departemen sumber daya manusia di berbagai organisasi. Misalnya, anggota parlemen akan berhubungan erat dengan para *Whip* untuk mendapatkan prioritas izin untuk absen atau izin jam kerja yang berbeda, berdasarkan kebutuhan seperti cuti hamil/cuti ayah atau mengurus keluarga yang sakit parah. *Whip* seringkali juga mendukung pengembangan anggota parlemen baru. Di Westminster, misalnya, setiap *Whip* bertanggung jawab untuk setiap anggota parlemen dari daerah tertentu dan menghubungi anggota legislatif baru untuk menawarkan saran, dan memastikan mereka mendapatkan pengalaman yang sesuai dan untuk membantu mereka dalam berpikir menyeluruh untuk menyelesaikan pertikaian saat pemungutan suara.

Seperti yang dicatat oleh salah satu studi, "Para *Whip* yang ramah dan bersahabat ini siap untuk meneruskan informasi, untuk menjadi pendengar yang baik, untuk membantu mengatasi ketidaknyamanan anggota baru, dan membantu permasalahan pribadi."⁵⁹ Para *Whip* duduk dalam *Chamber* secara berkala, sehingga mereka dapat mengamati perkembangan dan kinerja para anggota seiring perjalanan waktu. Kesemua proses tersebut juga membantu *Whip* untuk mengidentifikasi anggota parlemen baru yang memiliki potensi kepemimpinan untuk menjadi menteri atau menteri bayangan.

Di samping tanggung jawab mereka dalam kelompok-kelompok parlementer, pemerintah dan oposisi sering menggunakan gabungan komunikasi formal dan informal untuk memfasilitasi berfungsinya parlemen. Hal tersebut dapat mencakup pertemuan mingguan untuk membahas dan mengatur urusan parlemen dan kontak harian untuk menangani masalah penjadwalan yang sedang berlangsung dan kemungkinan perubahan perundangan yang sedang ditangguhkan. Pada saat badan legislatif duduk bersidang, *Whip* dari berbagai partai akan bertemu untuk membahas dan merencanakan proses hari itu, dan menghubungi pejabat pemimpin jalannya sidang sehubungan dengan urutan berbicara. Pemasangan (*pairing*) merupakan suatu pengaturan yang digunakan di badan legislatif Inggris, Australia dan negara lainnya dimana suatu anggota parlemen dari suatu partai setuju dengan anggota parlemen dari partai lain untuk melewatkan suara. Hal tersebut memungkinkan kedua anggota parlemen untuk sementara tidak hadir dalam persidangan parlemen - misalnya, karena sakit, tanggung jawab kementerian, fungsi penting konstituen - tanpa mempengaruhi keseimbangan keseluruhan suara di badan legislatif. *Whip* seringkali menegosiasikan 'pasangan' ini dan memantau operasi yang berlangsung di badan legislatif untuk memastikan bahwa keputusan partai diimplementasikan melalui pemungutan suara yang benar dan pidato yang tertib.

Di Partai Kongres Nasional Afrika di Afrika Selatan, ketua *Whip* yang berasal dari badan legislatif nasional dan provinsi adalah bagian dari sebuah forum yang bekerja untuk memastikan keefektifan pengelolaan dan koordinasi politik dari kegiatan kaukus.

Di samping itu, selama rapat mingguan, partai *Whip* di Majelis Nasional dan Dewan Nasional Provinsi meninjau pelaksanaan rencana strategis partai, membahas berbagai unit kegiatan politik dan administratif, mengadopsi laporan dan mengambil keputusan tentang strategi dan masalah lain.⁶⁰

Suatu kajian mengenai sistem *Westminster* menggambarkan *Whip* sebagai "roda gigi dari mesin parlemen," dan menekankan bahwa, meskipun posisi ini sering dikonotasikan dengan pemaksaan dan pengendalian, dalam kenyataannya, posisi ini lebih cenderung mengarah pada pengembangan otoritas informal yang berdasarkan pada rasa berhutang budi dan terima kasih. Kajian tersebut menambahkan bahwa "[banyak] *Whip*... [telah] menceritakan bahwa banyak anggota baru datang kepada mereka untuk meminta 'nasihat, bimbingan, bantuan, atau dukungan,'" dan bahwa "kantor *Whip* ini ada untuk memberi. Pemberian atau investasinya, dapat berupa bantuan kecil, pengecualian terhadap aturan, dan toleransi terhadap pelanggaran."⁶¹

Dengan tanggung jawab tersebut, *Whip* biasanya adalah anggota parlemen senior yang memiliki pengaruh kuat dalam kepemimpinan partai dan jaringan luas di kalangan anggota parlemen junior, yang sering dikenal dengan istilah *backbenchers* (anggota baru). Pintu seorang pemimpin harus selalu terbuka untuk *Whip* dan pintu *Whip* harus selalu terbuka untuk para anggota baru. Asal mula kemampuan persuasi seorang *Whip* adalah pengelolaan dan pengemasan imbalan dan sanksi yang strategis untuk para anggota partai. Penghargaan dapat berupa pemberian posisi menteri, keanggotaan dan posisi ketua dalam berbagai komite serta penunjukkan sebagai delegasi asing, sedangkan sanksi dapat mencakup penangguhan posisi tersebut sampai kepada pemecatan dari partai. Di beberapa negara, partai bahkan diduga memiliki dokumen yang mencatat berbagai rahasia anggota mereka, dan kantor-kantor *Whip* diduga telah menjadi tempat penyimpanan "dokumen kotor" tersebut yang dapat digunakan untuk mendorong kesetiaan anggota parlemen.⁶²

Partai dan kelompok parlemen dapat memilih atau menunjuk *Whip* mereka, tetapi kualitas yang diinginkan tetaplah sama (lihat Kotak 7). Para *Whip* harus merupakan anggota badan legislatif yang berpengalaman dan memiliki pengetahuan mendalam tentang peraturan tetap dan kongres parlemen; kepercayaan dari sesama anggota mereka dan kepercayaan dari para pemimpin partai; hubungan yang kuat dengan sayap organisasi partai, serta keterampilan komunikasi dan negosiasi yang baik.

KOTAK 7: *WHIP*

Kewajiban:

- Mengatur daftar pembicara partai
- Mengalokasikan pertanyaan pada sesi pertanyaan
- Memastikan anggota parlemen menghadiri pemungutan suara
- Bertemu dengan *Whip* dari partai lain untuk merencanakan urusan parlemen
- Menegosiasikan pemasangan (dimana dua atau lebih kelompok parlemen sepakat untuk menyamakan jumlah anggota yang tidak hadir, sehingga mempertahankan keseimbangan suara di badan legislatif).
- Menjadi penghubung antara pimpinan partai dan anggota
- Menjadi penghubung antara petugas pemimpin sidang, panitera, dan *Whip* dari partai lain.
- Memastikan bahwa tindakan badan legislatif konsisten dengan platform partai dan keputusan kaukus
- Berfungsi sebagai juru bicara cadangan bagi partai kepada media

Sifat-sifat yang diinginkan:

- Pengalaman dalam parlemen dan partai
- Pengetahuan tentang prosedur dan peraturan dalam parlemen
- Kedudukan tinggi, rasa hormat dan kepercayaan dalam partai, kepemimpinan dan anggota parlemen
- Memiliki kemampuan komunikasi dan negosiasi yang baik

PEMBAGIAN KERJA DALAM KELOMPOK PARLEMEN

Terdapat banyak isu kebijakan yang timbul dalam badan legislatif - kesehatan, reformasi lahan, pendidikan, dan lainnya. Jarang sekali bagi anggota legislatif untuk dapat mencakup semua kumpulan isu tersebut. Salah satu cara agar kaukus dapat menggunakan seluruh waktunya secara efektif adalah melalui pembagian kerja yang menugaskan tiap anggota parlemen untuk memiliki tanggung jawab utama mengenai topik tertentu. Melalui pembagian kerja tersebut, anggota parlemen dapat membangun rasa saling percaya dan keyakinan akan pengetahuan dan keahlian satu sama lain dalam bidang tertentu. Pengaturan timbal balik tidak membatalkan tanggung jawab suatu anggota parlemen — seorang AP harus tetap nyaman dalam memberikan suara di badan legislatif, pengaturan tersebut hanyalah untuk mempermudah anggota parlemen menggunakan waktunya secara lebih efektif, dengan bekerja secara kooperatif dengan anggota kaukus lainnya.

Cara yang pertama, dan yang paling umum adalah dengan membagi pekerjaan berdasarkan wilayah persoalan: dalam banyak kasus, wilayah persoalan atau keprihatinan dapat dikelompokkan ke dalam kementerian dalam pemerintahan. Metode kedua adalah untuk menugaskan pekerjaan menurut wilayah geografis. Setiap anggota kaukus bertanggung jawab atas sebuah wilayah tertentu atau komunitas dalam kecamatan (mungkin suatu daerah tempat mereka tinggal atau daerah yang memiliki kaitan dengan anggota). Pemilih di daerah itu merasakan hubungan yang lebih kuat terhadap anggota tersebut dan pada akhirnya terhadap partai dan kaukus, karena anggota tersebut tertarik pada isu-isu yang menjadi perhatian para pemilih di komunitas tersebut. Kelompok parlemen yang bekerja dengan sistem daftar keterwakilan proporsional sering memilih untuk mengorganisasi penjangkauan konstituen mereka berdasarkan pendekatan ini.

Pada kaukus yang lebih besar, kelompok anggota parlemen dapat ditugaskan di wilayah dengan isu tertentu. Di parlemen Finlandia, kaukus yang memiliki beberapa anggota parlemen yang ditugaskan untuk masing-masing komite akan memilih anggota untuk mengepalai perwakilan partai di komite tersebut.

Setiap kelompok komite mengadakan rapat sesuai dengan keperluan. Seorang wakil ketua kaukus memimpin rapat mingguan di mana ketua dari masing-masing kelompok komite berkumpul untuk berkoordinasi, untuk saling menginformasikan perkembangan terbaru di dalam komite dan untuk menentukan apakah masalah harus dirujuk ke kelompok parlemen yang lebih luas untuk didiskusikan. Dengan demikian ketua kelompok komite memainkan peran yang penting dalam membentuk sikap kelompok partai dalam berbagai rancangan undang-undang di komite.⁶³

Sama halnya di partai Kongres Nasional Afrika (ANC) di Afrika Selatan, semua anggota parlemen dialokasikan untuk mempelajari kelompok yang berfungsi sebagai portofolio sub-komite dari kaukus. Seorang ketua mengepalai setiap kelompok studi dan dibantu oleh seorang *Whip*. Setiap kelompok studi memberikan masukan pada komite parlemen tertentu dan mengusulkan kebijakan untuk area fokus yang terkait kepada kaukus parlemen ANC. Pengaturan seperti ini mungkin dilakukan karena begitu besarnya kaukus ANC (264 dari 400 anggota, sebagai hasil dari pemilu Majelis Nasional tahun 2009). Meskipun demikian, kaukus dengan ukuran yang lebih kecil juga, secara formal maupun informal, melembagakan pembagian kerja dengan menunjuk juru bicara atau pakar dalam isu tersebut untuk berbagai area kebijakan.

Kabinet bayangan, yang umum terdapat dalam partai oposisi utama di badan legislatif bergaya *Westminster*, adalah contoh lain pembagian kerja dalam kelompok parlemen. Kelompok tersebut — yang merupakan bagian dari kelompok parlemen atau kaukus—dibentuk untuk mencerminkan struktur kabinet, dengan setiap anggota kabinet bayangan ditugaskan untuk satu atau lebih portofolio tingkat menteri. Pemimpin oposisi biasanya berfungsi sebagai Perdana Menteri bayangan. Kabinet bayangan biasanya mencakup kepemimpinan senior kelompok parlemen atau kaukus, yang ditunjuk dari kepemimpinan parlemen (biasanya berdasarkan pengalaman dan keahlian dalam area isu tertentu) atau dipilih oleh kaukus. Dalam beberapa kasus, partai-partai oposisi juga akan memilih menteri bayangan untuk area portofolio yang tidak memiliki pasangan menteri setara dalam pemerintahan, sebagai

suatu cara untuk menunjukkan prioritas kebijakan oposisi yang berbeda. Kabinet bayangan memungkinkan oposisi di badan legislatif untuk: memperdalam keahlian sektor; bekerja secara lebih efektif, dan menyampaikan citra "pemerintahan persiapan (*government-in-waiting*)."

Para menteri bayangan membangun hubungan setara dengan para menteri pemerintah. Misalnya, Kanselir Bendahara Bayangan biasanya merespon anggaran yang diperkenalkan oleh Kanselir Bendahara; demikian pula Menteri Lingkungan Bayangan biasanya akan merespon inisiatif diperkenalkan oleh Menteri Lingkungan. Hubungan setara ini memungkinkan pemimpin oposisi untuk memusatkan diri dalam menanggapi perdana menteri secara langsung. Dengan demikian, waktu dan pengaruh pemimpin oposisi dapat digunakan secara lebih strategis.

Seorang pakar pada lokakarya NDI berbicara tentang tantangan yang dihadapinya karena perannya sebagai Menteri Kehakiman Bayangan, dan bagaimana ia mengatasinya. Lawannya, Menteri Kehakiman, memiliki 3.000 pegawai negeri sipil yang bekerja untuknya, sementara dia tidak memiliki seorangpun staf. Terlebih lagi, dia selalu sibuk dengan kegiatan rutin menjadi seorang legislator, bekerja dalam komite, memelihara kontak dengan konstituen dan memenuhi permintaan mereka. "Tidak mudah untuk tetap mendapatkan informasi terakhir... kami tidak memiliki banyak sumber daya," katanya. Ia tetap mampu melakukannya dengan mempertahankan tim ahli relawan yang terdiri dari seorang dosen hukum, dua pengacara, mantan hakim, dua orang anggota polisi, seorang pekerja kesejahteraan, seorang ahli reformasi pidana, dan seseorang dari sektor keamanan swasta. Tim ahli tersebut melakukan penelitian, menyusun pidato, dan memproses rancangan undang-undang serta menawarkan nasehat. Ia sendiri melakukan penelitian dengan mengandalkan perpustakaan yang tersedia bagi Parlemen Irlandia.⁶⁴

Kabinet bayangan biasanya bertemu mingguan--terpisah dari kelompok parlemen lainnya--seperti layaknya Kabinet sebenarnya. Disamping rapat kabinet bayangan tersebut, pertemuan besar kelompok parlemen memberikan kesempatan kepada Kabinet Bayangan untuk memberikan penjelasan singkat kepada rekan mereka dan turut melibatkan mereka.

Meskipun para Menteri Bayangan dapat meminta kelompok anggota lainnya dari kelompok parlemen (anggota baru) untuk menyelidiki dan membuat proposal tentang isu-isu tertentu, Kabinet Bayangan biasanya bertanggung jawab untuk keputusan final mengenai suatu kebijakan.

Menteri bayangan seringkali menjadi anggota peringkat minoritas di komite portofolio, yang memungkinkan mereka untuk memberi masukan pada sistem komite dan memupuk hubungan dengan berbagai aktor di sektor mereka, sehingga memperkuat pengembangan kebijakan. Lebih lanjut, alokasi tanggung jawab memperjelas anggota oposisi yang akan memimpin dalam penyampaian posisi partai pada isu tertentu. Hal tersebut juga memfasilitasi permintaan dari media, yang dapat dengan mudah dapat merujuk pada daftar anggota Kabinet Bayangan yang dapat dihubungi untuk laporan tentang isu-isu tertentu.

Kabinet Bayangan umumnya paling efektif berada dalam sistem dengan gaya Westminster, karena anggota kabinet juga duduk sebagai AP. Namun, kabinet bayangan yang berada di luar parlemen juga telah dicoba--di BiH, misalnya--sebagai cara untuk melawan parlemen yang tidak efektif atau pengendalian yang otoriter terhadap agenda politik.

RAPAT KAUKUS

Tidak ada kaukus yang mampu mencapai kata sepakat di setiap isu. Namun demikian, anggota kaukus akan cenderung lebih menghormati keputusan kaukus jika telah ada upaya untuk mencapai kompromi. Dari sudut pandang para pemimpin, diskusi terbuka dan jujur di balik pintu tertutup lebih memberikan kesempatan kepada anggota untuk mengeluarkan segala unek-unek dari dada mereka dan akhirnya berdamai dengan mendukung pandangan partai. Gaya kepemimpinan juga mempengaruhi sejauh mana para anggota merasa pilihan ini tersedia bagi mereka. Seperti yang dikutip dari suatu kajian terhadap Partai Buruh Parlemen Inggris: