

PENGAWASAN PARTAI POLITIK TERHADAP KADERNYA DI DPRD STUDI PADA PDIP, GOLKAR, DEMOKRAT DI PROFINSI BALI

Bandiyah

Universitas Udayana, Jl. PB. Soedirman, Kampus Sudirman Denpasar Bali
dyah_3981@yahoo.co.id

Abstrak

Anggota legislatif di Indonesia memiliki fungsi, hak yang seimbang dalam merepresentasikan kepentingan rakyat. Partai politik yang kadernya dipekerjakan di parlemen juga berkewajiban mengontrol perilaku kadernya. Namun seringkali anggota legislatif yang tersandung kasus hukum, partai cenderung menghindar dan memecat kadernya begitu saja. Studi ini dilakukan untuk mencari informasi pengetahuan bagaimana pengawasan partai politik terhadap kadernya yang bekerja di parlemen. Studi ini difokuskan di Bali pada partai PDIP, Demokrat dan Golkar. Metode penelitian adalah deskriptif kualitatif dengan eksplorasi analitis melalui informan yang terpilih. Hasil studi menunjukkan bahwa partai politik; PDIP, Demokrat, Golkar pada dasarnya memiliki sistem pengawasan yang semuanya berada di fraksi. Terdapat tumpang tindih peran yakni sebagai legislatif, kader partai, dan anggota pengawas, dan nampaknya anggota legislatif mengawasi dirinya sendiri. Sistem pengawasan Partai PDIP dan Demokrat bersifat institusionalis hirarkis. Namun Demokrat memiliki badan pengawas sendiri yang tidak independen. Sedangkan pengawasan Golkar bersifat non hirarkis dan fleksibel meskipun DPP (partai pusat) memainkan peran penting dalam penyelesaian masalah yang terkadang tidak dapat ditangani oleh DPD (tingkat propinsi). Ditambah lagi ketiadaan peraturan yang jelas dan tegas membuat implementasi pengawasan di partai politik menjadi tidak efektif.

Kata kunci: Anggota legislatif, Pengawasan, Partai politik

Abstract

Legislators in Indonesia has a function, which balanced the right to represent the people's interests. The political party cadres employed in parliament is obliged to control the behavior of its cadres. But often the legislators who stumble case law, the party cadres tend to shy away and fired away. This study was conducted to seek information and knowledge of how the supervision of political parties to the members who work in the parliament. This study focused on Bali in PDIP Democrat and Golkar. The research method is descriptive qualitative with analytical exploration through informants selected. The study shows that the political parties; PDIP, Democrats, Golkar basically have a surveillance system that everything is in fraction. but there are overlapping roles as legislators, party cadres and members of supervisory and seems legislators oversee itself. The supervisory system PDIP and the Democratic Party are institutionalism hierarchical. But Democrat have their own regulatory bodies are not independent. While Golkar supervision is non-hierarchical and flexible even though the DPP (party central) play an important role in the settlement problems that sometimes can't be handled by DPD (provincial level). Plus the absence of clear rules and firm makes implementation supervision on political parties become ineffective.

Keywords: Indonesian Legislative Assembly, Supervision, Political Parties

Penyelenggaraan pemerintah Indonesia di masa Orde Baru telah didominasi oleh eksekutif, posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi lembaga yang hanya bekerja mengamini semua keputusan politik rezim. Eksekutif tidak hanya menjalankan fungsi kebijakan semata, namun sekaligus menjadi penentu akhir semua kebijakan. Kooptasi eksekutif yang sangat kuat tersebut merupakan cermin sistem pemerintah yang *executive heavy* yang menyebabkan tidak bekerjanya *system dispersion of power* dan *check and balances*. Dalam sistem yang cenderung totalitarian tersebut dapat dipastikan akuntabilitas pemerintah buruk karena lemahnya fungsi kontrol/pengawasan. Ketika sistem pemerintahan bergeser ke arah menguatnya lembaga legislatif, peluang bagi lahirnya pengelolaan kekuasaan yang lebih akuntabel juga terbuka bagi Dewan Perwakilan Rakyat untuk menjadi lembaga yang kuat. Ditambah dengan karakter Dewan Perwakilan Rakyat yang plural, maka besar harapan untuk membangun sistem pemerintahan dengan *check and balances* dapat terwujud. Namun yang kita lihat pluralisme kepentingan telah menjadi karakter lembaga perwakilan yang menunjukkan adanya *collective action* untuk merampok negara yang dilakukan oleh sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Tidak ter kendalinya perilaku negatif anggota dewan tersebut dikarenakan lemahnya mekanisme akuntabilitas lembaga perwakilan di republik ini. Pelembagaan demokrasi perwakilan di Indonesia nampaknya baru sampai di

level memberikan kekuasaan politik yang kuat kepada Dewan Perwakilan Rakyat, namun mekanisme kontrol atas kekuasaan politik yang kuat tersebut belum dibakukan.

Anggota DPR sebagai wakil rakyat dan wakil partai belakangan ini banyak terkuak kasus-kasus yang sangat memprihatinkan. Fenomena seperti terbongkarnya kasus penyuapan, bagi-bagi uang, dan skandal seks telah menjadi kebiasaan di sebagian kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terhormat. Setelah kasus penyuapan berkaitan dengan pengalihan fungsi hutan di beberapa kawasan di Sumatera, skandal seks, skandal undang-undang Bank Indonesia, kasus jalan-jalan, studi banding keluar negeri serta skandal BLBI, dan terakhir tertangkapnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang menerima uang suap terkait dengan pembangunan wisma atlet di Jaka Baring Palembang juga diikuti dengan terkuaknya kasus Pencucian uang dan korupsi dana infrastruktur daerah¹. Di Bulan Oktober 2014 awal pelantikan anggota DPR, Bangsa Indonesia diberi kejutan dengan lima orang anggota dewan yang akan dilantik telah tersandung korupsi (kompas.com.2014). Ini menunjukkan integritas untuk menjadi anggota legislatif belum terkualifikasi secara selektif. Demikian pula, kondisi yang sama dikuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan bertebarnya kasus korupsi, tindak pidana yang tidak terhindarkan. Ketika Pemerintahan Orde Baru, penentuan

¹ Koran Kompas. Edisi Mei- September, 2012. Hal 5-6

kebijakan di tangan eksekutif menimbulkan banyak penyimpangan. Demikian setelah reformasi kebijakan cenderung diberikan kepada legislatif, menunjukkan hal yang sama terjadinya penyimpangan. Pengawasan terhadap anggota dewan melalui jajaran anggota dewan dengan dibentuknya Badan Kehormatan dan pengawasan dari partai politik yang mempunyai perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat sepertinya belum efektif.

Seperti pada kasus-kasus di Dewan Perwakilan Rakyat /Daerah bila ada anggota dewan yang tersangkut korupsi, partai yang menjadi kendaraan politiknya dengan mudah memecatnya atau langsung mengadakan PAW (Pergantian Antar Waktu). PAW juga berlaku bagi anggota dewan yang kritis dan mangkir, seperti tidak menyetujui hasil keputusan dan kesepakatan partai. Dalam hal ini, posisi partai politik haruslah dipertanyakan tanggung jawab atas pengawasan terhadap kadernya yang duduk sebagai anggota dewan. Apakah saat penentuan 'sesuatu hal' yang akan dirumuskan di parlemen, anggota dewan terlebih dahulu membicarakan pada tingkat rapat di partai politiknya. Bila hal ini telah dilakukan pada masing-masing partai yang memiliki keterwakilan di dewan, maka seharusnya partai juga ikut bertanggungjawab dalam penentuan keputusan pada jajaran dewan. Sehingga, partai politik tidak dengan semena-mena memecat kadernya di dewan bila tersangkut permasalahan. Selama ini partai politik hanya ingin mencari bersih saja, tetapi tidak memberikan solusi dan

perlindungan terhadap kadernya sebagai bentuk adanya tanggungjawab kelakuan dari kadernya yang menyimpang. Ini terjadi pada kasus anggota dewan di DPR RI maupun pada tingkat DPRD.

Sebagai representasi keterwakilan partai, anggota dewan (DPR/DPRD) selayaknya diberikan perlindungan dan pengawasan secara akuntabel bila kadernya terlibat masalah, sehingga anggota Dewan Perwakilan Rakyat/ Daerah merasakan adanya amanat rakyat dan tanggung jawab untuk dapat melaksanakan berbagai kepentingan partainya dengan baik dan jujur di parlemen. Namun demikian, yang terjadi eksistensi partai hanya menekankan perilaku 'politisi' bagi kadernya yang duduk di dewan agar membangun citra positif partai di mata publik. Partai politik pun akhirnya lebih memilih menjaga citra partai dan lepas tanggung jawab dalam pengawasan terhadap kadernya. Peristiwa-peristiwa dan fenomena munculnya korupsi pada anggota dewan yang kian marak terjadi dapat dipengaruhi oleh beberapa hal salah satunya rekrutmen partai terhadap kadernya yang tidak akuntabel dan berkualitas dan juga dapat dilihat dari sistem pengawasan partainya yang sangat lemah.

Studi ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana bentuk pengawasan partai politik yang dilakukan terhadap anggota DPRD Propinsi Bali (DPRD Bali sebagai studi kasus daerah). Mengapa Propinsi Bali dipilih, sebab merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki kasus suap anggota legislatif yang cukup ban-

yak di masing-masing kabupaten kota di wilayah Bali. Anggota legislatif tersebut berasal dari partai besar yang memperoleh kursi terbanyak di DPRD Provinsi Bali (PDIP, Golkar, Demokrat) pada pemilu 2004-2009. Pada tahun 2012 hingga 2014 terdapat sebelas anggota dewan tersandung korupsi dan penyelewengan tugas fungsi dewan². Ini membuktikan sebagai wilayah destinasi pariwisata dunia, Bali berpeluang menjadi lahan subur dalam transaksi korupsi para pejabat negara. Studi ini akan mengkaji; pertama, apakah partai politik dapat melakukan fungsi pengawasan kepada kadernya yang duduk di DPRD secara optimal. Kedua, bagaimana bentuk pengawasan partai politik terhadap keterwakilan anggotanya di DPRD Propinsi Bali ?

Kajian Pustaka

Tiga Wajah dalam Partai Politik

Perubahan struktur kekuasaan dan kebijakan program internal dan eksternal partai telah menuai keberatan dari kaum militan anti partai. Berbagai salah alamat dan tuduhan miring dari kaum anti partai selama ini berawal dari adanya ketidakseimbangan eksistensi partai pada tiga wajah partai, yakni partai pada level *grassroot*, level organisasi pusat, dan level pemerintah³. Salah satu ketidakseimbangan tersebut terlihat dari problem pengawasan dalam kelembagaan dari perwajahan partai poli-

tik tersebut, dengan melihat seberapa jauh sebuah partai politik sehat dari organisasi, akar rumput dan kekuasaan.

Pada level akar rumput/*grassroot* partai politik melalui kadernya bersentuhan langsung dengan konteks local, pendukung partai, partai lain dan masyarakat pemilih. Sebagai ujung tombak partai politik, pada level ini tugas utama kader dan aktivis partai menunjukkan partai adalah agen yang sensitive terhadap kepentingan masyarakat, tumbuh dari dan bersama masyarakat, dan sebagai agen transformasi dalam masyarakat. Manifestasi menyatunya partai politik dengan masyarakat berlangsung dalam proses sehari-hari (*every day life politics*). Ini dimaksudkan agar realias politik tidak dipahami sebatas dalam pengertian formal, procedural, seperti aktivitas politik di parlemen maupun kegiatan-kegiatan simbolik yang dilakukan semasa kampanye. Pada dasarnya semua fungsi partai politik akan dapat berjalan dengan baik dan pijakan yang kuat sebagai representasi masyarakat jika partai eksis pada wajah ini.

Pada level ini partai dituntut mengembangkan fungsi agregasi kepentingan, pendidikan politik, sosialisasi dan rekrutmen politik, kaderisasi anggota, penggalangan dana dan bahkan fungsi pengawasan baik bagi kadernya yang bekerja di parlemen dan di internal partai itu sendiri. Sebab, citra baik buruk partai politik di mata masyarakat sangat ditentukan oleh perilaku kader dan aktivitas partai politik yang akan merusak kepercayaan masyarakat kepada partainya.

² Bali Pos, *Kalkulasi Kasus Anggota Dewan Bali*, Maret 2014. Hal. 2.

³ Asnan G., Nordholt, S.H., "*Indonesian in Transition Working in Progress*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar: 2003), 152

Kedua, level partai politik di pusat. Pada level ini partai dikenal potretnya dalam konteks nasional, berkantor di pusat ibu kota (Jakarta) dan menjadi bagian dari unsur tata negara. Sebenarnya partai di tingkat pusat berfungsi sebagai bukan hanya payung bagi partai di pemerintahan namun juga sekaligus pendukung dan koordinat bagi aktifitas partai di tingkat pusat maupun pada tingkat lokal. Hanya saja, tekanan pada seberapa peran yang akan dibebankan pada partai di pusat akan juga terkait dengan tipe partai yang bersangkutan. Sungguhpun ini bukan berarti bahwa dinamisnya aktifitas pada wajah tertentu serta merta menegasikan dinamika pada wajah yang lain.

Ketiga, level partai politik di pemerintahan. Pemerintahan yang dimaksud di sini adalah eksistensi partai baik pada jabatan legislatif maupun eksekutif. Pada level ini partai menghadapi konteks tata negara dalam pemerintahan, fraksi-fraksi lain, komisi dalam parlemen dan negara sebagai konsep kesatuan. Partai berfungsi memperjuangkan berbagai kepentingan masyarakat yang telah diserapnya ke dalam berbagai produk kebijakan negara. Artinya bagaimana kemampuan partai mendesain perubahan melalui instrument kebijakan. Bahan-bahan pengambilan kebijakan ini berasal dari berbagai input yang digalang oleh partai pada tingkat *grassroot* secara langsung atau melalui partai di pusat⁴.

Upaya membangun citra dan memperoleh kepercayaan masyarakat harus ditempatkan sebagai bentuk investasi jangka

panjang bagi partai politik. kader partai politik yang bekerja di parlemen dituntut bekerja sebaik mungkin dan menjaga amanat rakyat dari bentuk penyelewengan. Sebaliknya partai politik harus memiliki tanggung jawab besar bagi kader-kader yang dipekerjakan di parlemen dan juga pengelolaan internal organisasi partainya.

Mengukur Kekuatan Pelembagaan dan Sistem Politik

Studi tentang system kepartaian mengalami perkembangan cukup pesat pada setiap tahunnya. Beberapa pengalaman dari negara-negara Amerika Latin, Afrika, Timur Tengah, Eropa, Uni Soviet yang mencoba mengukur kekuatan pelembagaan sistem partai politik telah menghasilkan kelemahan pada partisipasi masyarakat, akuntabilitas pemilu dan ketidakpastian bagi pemilih dan kelompok elit⁵. Sistem pelembagaan yang lemah tersebut dapat menciptakan hambatan konsolidasi demokrasi dan transisi demokrasi yang baru.

Pengalaman Negara Rusia dan Ukraina keduanya merupakan negara yang lemah dalam pelembagaan partai, ini disebabkan ketiadaan disiplin partai di parlemen. Terdapat empat masalah yang mengidentifikasi kelemahan pada sistem kelembagaan partai. Pertama, pada dasarnya partai yang lemah pola dukungannya masih cenderung stabil⁶, namun

⁵ Thames, T. Frank, "Discipline and Party Institutionalization Post Soviet Legislatures", Vol 3 no 4, Sage Publication, 2007, pp. 457

⁶ Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999. 83

⁴ Asnan, G., Nordholt, 153-155

demikian sering muncul peraturan baru dan menghilang dengan keteraturan. Dukungan pemilih pun sering berubah secara substansial dari pemilu ke pemilu. Kedua, perilaku dan pihak aktivis partai lemah dalam membangun konsolidasi dengan warga, hubungan dengan konstituen menjadi rapuh, sehingga sulit melakukan penataan diri dan mengartikulasikan preferensi kepentingan warga secara populer. Selain itu pemilih mengalami kesulitan mengidentifikasi diri terhadap partai politik tertentu. Ketiga legitimasi aktor pada partai politik menjadi rendah dibanding dengan sistem yang dilembagakan⁷. Dengan demikian demokrasi diatur dan dikembangkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan semata, dan partai hanya perpanjangan pemimpin individu atau elit politik semata, oleh karena itu dukungan rakyat sangat diperlukan. Organisasi seperti ini tidak memiliki alat dan kekuatan secara otonom yang dapat dikembangkan untuk menjalin hubungan partai dengan pemilih.

Ketika kelembagaan partai lemah, maka sudah tentu pengawasan menjadi tidak berfungsi, dan sulit memberikan sanksi kepada para politisi atau kader partai di parlemen, karena partai tidak mampu menjaga kelembagaan partainya, paling tidak hanya upaya peneguran saja. Ketidakpastian pencegahan perilaku anggota dewan yang terlibat dalam kasus seperti korupsi tergantung dari stabilitas respon pemilih yang aktif, sebab pelaku tidak memiliki informasi yang menuntut *strategic behavior* yang

pada akhirnya akan menaikkan taruhannya di pemilihan umum yang berpacu untuk masa depan dan perilaku tidak tertarik menjaga demokrasi. Kasus partai di Indonesia bisa menjadi gambaran yang sama terhadap apa yang dialami oleh Negara Rusia dan Ukraina, sebab pengelolaan kelembagaan yang baik akan berpengaruh signifikan terhadap sistem politik yang kuat di partai dan berdampak pada sistem negara.

Sistem Pelembagaan Partai dan Perilaku Legislatif.

Parlemen legislatif adalah salah satu dari arena kontestasi politik yang memberikan efek bagi kelembagaan partai, dengan asumsi bahwa kehadiran legislator karena adanya pemilihan dan merupakan fokus hubungan antara legislator dan partainya dari sudut pandang pemilu. Jika beranggapan bahwa kelemahan lembaga partai karena adanya faktor eksternal yang menyebabkan perbedaan hubungan antara pihak partai dan kader partainya, maka contoh legislator di Amerika Serikat dapat menjadi acuan dan rujukan yakni apabila ingin meningkatkan peluang terpilihnya kembali calon legislator harus memenuhi syarat kepemimpinan partai. Di samping itu, partai politik harus bersikap disiplin dalam mengontrol sumber daya kader, label atau ideologi partai, tugas komite, kontrol agenda dan program partai dan lain-lain⁸, karena selain legislator harus meningkatkan

⁷ Mainwaring, 121

⁸ Thames, C. Frank; 2007, Aldrich, 1995; Cox dan McCubbins, 1993; Kiewiet dan McCubbins, 1991, Thames, T. Frank, "Discipline and Party Institutionalization Post Soviet Legislatures", Vol 3 no 4, Sage Publication, 2007, pp. 459

suara juga merupakan sumber daya potensial partai yang harus dijaga.

Hasil hipotesis dalam riset⁹ secara empiris, studi tentang disiplin partai berpengaruh pada pelebagaan partai di legislatif. Pertama, pada dasarnya masyarakat akan berharap bahwa calon legislatif yang mendapatkan suara lebih tinggi akan lebih disiplin menjalankan tugas di parlemen, karena perolehan suara mencerminkan kekuatan elektoral mereka. Ini ditunjukkan dengan hipotesis H1: Disiplin partai di legislatif meningkatkan total saham suara.

Harapan di awal bahwa perolehan suara partai adalah ukuran pelebagaan partai, namun itu bersifat terbatas, sebab perolehan suara di partai dimungkinkan adanya korelasi hubungan yang kuat antara calon legislatif dengan masyarakat dan organisasi yang mendanai. Dengan demikian, hipotesis berikutnya diajukan H2; Disiplin adalah faktor langsung dan argument dari pelebagaan dan perolehan suara. Hipotesis inilah sedikit bisa menjawab terhadap fenomena yang diajukan di atas.

Berbeda dengan argumentasi Mainwaring¹⁰, yang menunjukkan apabila dua aspek pihak lemah (disiplin dan perolehan suara) sebagai factor lemahnya kelembagaan, maka dapat ditelusuri dari sisi bagaimana kemampuan partai mempertahankan kedisiplinan dalam lembaga legislatif. Selain itu, kemampuan mempertahankan ikatan di akar rumput akan bernilai tambah bagi partai politik, dan menjalin ikatan kuat dengan kelompok

sosial. Dengan demikian, partai-partai ini akan lebih mampu untuk membantu calon legislatif dalam memenangkan pemilu.

Hipotesis Frank dan Mainwaring adalah sebuah pengalaman di luar Negara Indonesia, yang tentu bisa berbeda dari beberapa aspek seperti kondisi masyarakat, keragaman budaya, adat dan kebiasaan yang dapat memberikan spektrum warna tersendiri dalam membangun konsolidasi demokrasi di masyarakat, partai politik, parlemen dan juga pemerintahan, tetapi tidak menutup kemungkinan wajah dan model partai akan sama dengan kajian di luar.

Kemustahilan Pelayanan di dua Fungsi

Telah diketahui bahwa partai politik adalah organisasi publik yang memiliki kewajiban dan berfungsi melayani masyarakat, tidak terkecuali legislator sebagai agen pelayanan dan representasi dari hasil pemilihan. Para legislator hasil pilihan rakyat tersebut berkewajiban mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan bertanggung jawab secara moral atas kepercayaan yang diamanatkannya. Inilah wujud demokrasi perwakilan, apabila sistem partai tidak dipelihara akan menjadi lemah atau tidak diperkuat kelembagaannya akan merusak demokrasi.

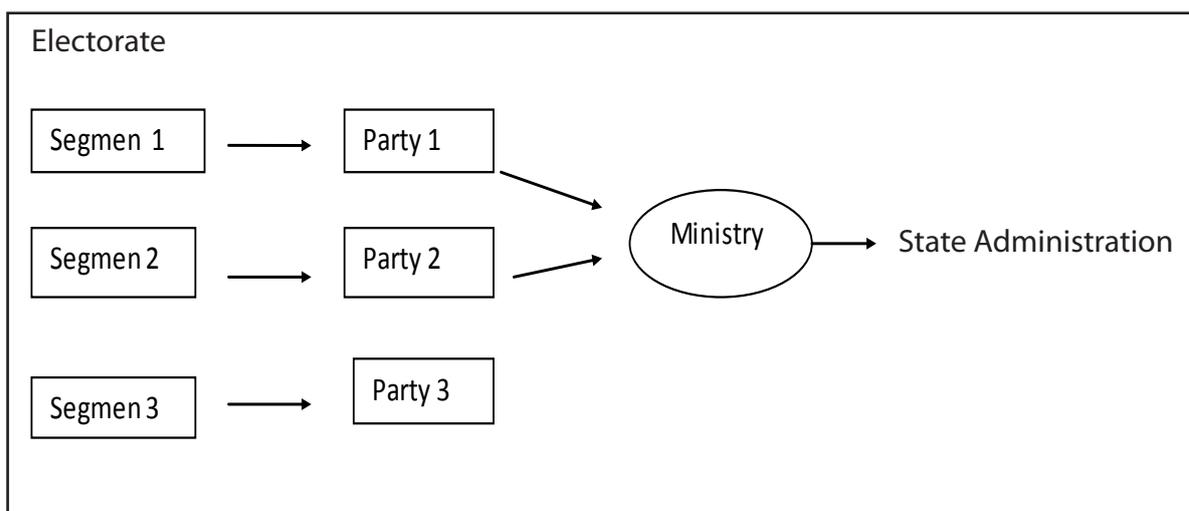
Terdapat dua model agen demokrasi yang bisa menggambarkan fenomena sosial dalam tulisan ini. Pertama adalah prinsip agen tunggal demokrasi pada partai massa klasik. Dalam partai massa, agen pelayanan ditujukan kepada legislator pilihan partai dengan julukan “mempekerjakan”.

⁹ Thames, C. Frank, 460

¹⁰ Mainwaring, 124.

Maksudnya adalah para anggota legislatif pilihan partai di parlemen dipekerjakan oleh partai pendukungnya dan bekerja dengan segala kepentingan dan kemauan partai, dengan konsep ini calon legislatif harus siap dengan konsekuensi tugas tersebut. Nampaknya cara ini akan berdampak pada penghilangan hak konstituen rakyat yang seharusnya diperjuangkan oleh legislatif di parlemen. Di samping itu, soal rekrutmen, pengkaderan bukanlah persoalan yang diutamakan melainkan siapa berani menyediakan harga untuk mendapatkan kursi di parlemen. Model partai ini tidak memiliki kekuatan dan pembelaan hukum

atau yang disebut dengan *sense responsibility* legislator sebab, semua aturan hukum atau sanksi berada dalam kendali partai politik. Sedangkan dalam melakukan seleksi kepemimpinan partai massa lebih mengedepankan berintegrasi dengan pemerintah dalam memberi putusan kebijakan. Partai ini juga dikenal sebagai partai berakar kuat di habitatnya, paling aktif dan terlibat langsung dalam setiap elemen kegiatan masyarakat dan juga pemerintahan, sehingga sulit terlihat jelas mana project partai dan mana proyek pemerintah, karena telah terintegrasi dalam simbol dan ikatan kekuasaan yang telah dikompromikan.



Gambar 1. Mass Party Principal- Agent Model with three social segments/parties and coalition government¹

¹ Katz, Richard. "No Man Can Serve Two Master": Party Politician; Party Members, Citizen and Principal –Agent Model of Democracy". *Party Politics*. (2014). Vol 20 (2) 184

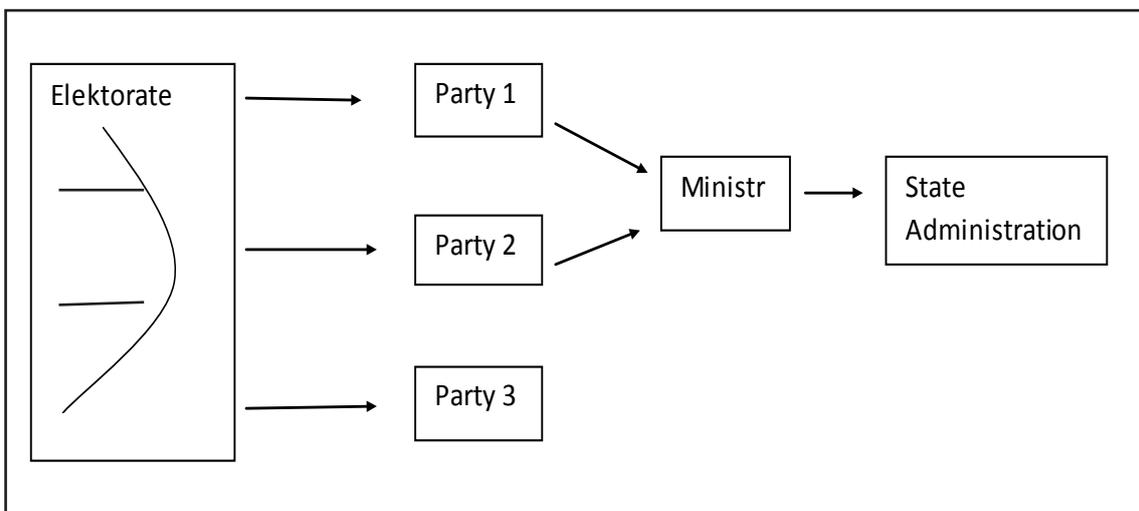
Awal mula konsep Partai Massa berasal dari kondisi perhelatan demokrasi, dimana masing masing pihak seperti para komite politik dari segment masyarakat tertentu (kelas sosial/ kelompok pengakuan) bertindak sebagai agen sosial kolektif mewakili masyarakat untuk mendapatkan ruang kepentingan di parlemen. Koalisi

partai di parlemen melakukan negosiasi pembentukan pelayanan sebagai agen harapan segmen kolektif masyarakat. Hal ini sebagai upaya dukungan masyarakat pemilih, namun anehnya, legislator tersebut oleh pemerintah dipekerjakan pula sebagai agen. Sehingga model partai massa dapat disimpulkan bahwa anggota legislatif membawa dua agen, pertama adalah agen pekerja partai, kedua agen pekerja pemerintah. Produktivitas kerja kedua agen pada legislator tersebut tentu berdampak pada efektifitas pelayanan yang dijalankan. Oleh karenanya, untuk memenuhi tugas pelayanan anggota legislatif harus mampu membagi, mengurus dan mengelola pelayanan serta kepercayaan dari kedua agen tersebut. Sebuah pertanyaan muncul, realistiskah menjadi agen pelayanan di dua fungsi tersebut?. Logika sederhana menunjukkan: bahwa pelayanan tidak efektif, tidak terselenggara kinerja legislator menjadi buruk.

Lain halnya dengan Partai Down-sian yang menganggap bahwa sebagai organisasi public partai memiliki posisi “dua kepala” yang berbeda sehingga terkadang tuntutan yang dibuat oleh para pemimpin partai akan saling bertentangan. Misalnya, politisi yang menjadi anggota legislatif harus melayani “dua tuan” yang berasal dari gabungan beberapa kepentingan dan pemahaman antara agen partai dan agen konstituen, sedangkan sebagai agen dari segmen sosial tertentu legislator harus mampu membawa representasi kepentingan yang dituangkan dalam produk kebijakan. Wadah misi kepentingan ini terkadang bisa

menjadi pertentangan pula dengan segmen /kelompok lainnya. Dalam situasi *hybrid* tersebut partai berlomba-lomba untuk dipilih kembali sebagai agen dari seluruh pemilih dan segmen sosial masyarakat, sementara pada saat bersamaan legislator harus bisa membagi, memenuhi dan bertindak sebagai agen partai terkait dan agen partai pendukung.

Kejadian ini terjadi pada partai massa, yang seharusnya tidak menarik diri di garis partai, tetapi diharapkan bersaing sehat dalam memobilisasi pendukung partainya. Sebagai organisasi publik, partai dihadapkan dengan pilihan yang sulit dalam rangka memutuskan prioritas kepatuhan terhadap kebijakan partai dengan menerima kompromi kebijakan dari pemerintah. Dilemanya adalah para politisi dari partai pendukung akan rela dipecat oleh pemimpin partai. Pada dasarnya bukan alasan karena salah, namun lebih disebabkan masalah pelayanan “dua tuan” yang tidak terlayani dalam internal demokrasi partai *downsian* demi mengejar kebijakan yang benar.



Gambar 2. Downsian Principal Agent , model with three party and coalition government¹¹

Kebijakan dan kompromi di parlemen membawa partai sebagai pelayan publik yang memiliki kesulitan sendiri terutama dalam mengelola manajemen partai misalnya, dalam pengurusan dualisme gaji, penentuan posisi kementerian dan hal lainnya. sedangkan Partai Pusat memiliki ruang patronase yang mengarah pada kepentingan pribadi. namun pejabat partai di parlemen harus memberikan kontribusi misalnya dari sebagian gaji mereka harus diberikan untuk keperluan pembangunan di wilayah pemilihannya. Namun demikian sulit sebab kompromi dan negosiasi partai di parlemen, cenderung tunduk kepada partai pusat. Hal ini pula yang terjadi di Indonesia, para aktivis partai yang dipekerjakan di Parlemen cenderung akan mengikuti kebijakan partai pendukungnya tanpa kompromi apapun, karena pemimpin partai lebih berkuasa dibanding presiden

Metode Penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan yang digunakan adalah studi kasus (*case study*). Dalam penelitian ini kasus-kasus seperti keterlibatan korupsi atau penyalahgunaan wewenang anggota legislatif baik yang terpublikasi di media massa atau kasus yang sedang berlangsung di daerah yang berasal partai PDIP, Golkar, Demokrat akan dijadikan bahan kajian dan eksplorasi lebih lanjut. Fokus penelitian ini adalah untuk menyelusuri bagaimana bentuk pengawasan parpol terhadap anggota DPRD dan apakah partai politik yang memiliki wakil-wakil di DPRD dapat melakukan pengawasan kepada kader-kadernya di DPRD/parlemen Propinsi Bali.

Data yang dikumpulkan, baik melalui penelitian lapangan maupun melalui penelitian kepustakaan, diolah dan dianalisa melalui pendekatan deskriptif kualitatif yaitu dengan menggambarkan dan menjelaskan fenomena-fenomena yang berkaitan dengan objek penelitian sesuai dengan apa adanya.

¹¹ Katz, S. Richard, 185

Analisa

Legislator di parlemen pada dasarnya representasi dari partai politik. Sebagai wakil dari partai politik di parlemen, anggota DPR dan DPRD memiliki kewajiban untuk mewakili ide-ide, sudut pandang, serta kebijakan partai yang bertanggung jawab atas perilaku, pekerjaan dan hak politiknya. Namun, fakta menunjukkan bahwa setiap kali anggota legislatif dihadapkan pada kasus hukum, partai politik cenderung angkat tangan dari kasus tersebut dan mengabaikan tanggung jawab terhadap kader-kadernya yang dipekerjakan di parlemen, padahal tanggung jawab partai politik terhadap kader adalah kewajiban yang akan berdampak pada kinerja kader di parlemen. Sesungguhnya fungsi pengawasan di partai menjadi indikator bekerjanya akuntabilitas partai politik, karena menunjukkan seberapa jauh pengawasan telah dilakukan oleh partai politik di Indonesia. Di bawah ini adalah beberapa eksplorasi pengawasan yang sudah dilakukan oleh partai politik yang memperoleh suara terbanyak di pemilu 2009 dan 2014 di wilayah Bali.

Bentuk Pengawasan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Terhadap Kadernya

Setiap partai politik mempunyai *management rule* partai yang disebut dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART). AD/ART partai biasanya memiliki struktur kepengurusan dengan tugas pokok, fungsi dan segala bentuk hak, kewajiban anggota beserta sanksi pelang-

garan. Satu hal yang menarik dari PDIP adalah fungsi pengawasan dilakukan secara sederhana di internal partai dengan prinsip pembentukan karakter anggota dengan mengacu dari buku panduan organisasi AD/ART partai. Pelaksanaan pengawasan di PDIP tidak menggunakan nama istilah dewan pengawas, namun dapat direpresentasikan dengan adanya Badan Pertimbangan Dewan (BPD) yang ada di pusat (DPP) yang berfungsi menjaring kompetensi kader-kader partai yang akan diusulkan dan ditetapkan menjadi calon-calon legislatif. Kedua adalah Badan Kehormatan (BK) mempunyai tugas menertibkan dan mendisiplinkan anggota partai, akan tetapi sifatnya hanya memberikan pengarahan-pengarahan saja pada setiap rapat pleno di lembaga partai (wawancara dengan I wayan Sutena wakil ketua bidang organisasi DPD PDIP Bali: 2015). Kedua badan ini (BPD dan BK) selain merupakan struktur organisasi partai, juga memiliki kewenangan dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada anggota ataupun kader nya. Namun diakui fungsi pengawasan terkadang tidak berjalan secara maksimal sebab terdapat sebagian pengurus partai yang menjabat Badan Pertimbangan Dewan (BPD) dan Badan Kehormatan (BK) merangkap sebagai anggota dewan, yang *notabene* memiliki tugas ganda yakni di internal partai dan juga fraksi di parlemen.

Kader-kader PDIP yang duduk di dewan merupakan orang pilihan partai yang diberi tugas atau dipekerjakan di kursi dewan dan tugas ini berfungsi sebagai kaderisasi. Fungsi kaderisasi akan berhasil apabila

kader pilihan partai yang menjadi anggota dewan tidak melakukan praktek korupsi dan bentuk perbuatan lain yang merugikan negara, dan sebaliknya apabila anggota dewan dari PDIP terkena kasus (pidana maupun perdata) maka fungsi kaderisasi dianggap tidak berhasil. Oleh karena itu pengurus partai tidak segan dan bertindak cepat untuk segera memecat kader atau anggotanya. Bentuk pengawasan seperti ini menunjukkan kurangnya perlindungan atas hak sebagai kader dalam memperoleh advokasi dan bantuan hukum dari partainya.

Meskipun sistem pengkaderan di PDIP dilakukan sejak kader tersebut sebelum diangkat menjadi caleg akan tetapi juga dilakukan dan bahkan sesudah pensiun dari jabatan politisnya. Syarat utama misalnya ketika kader yang maju menjadi caleg akan dinilai dan diawasi soal kapabilitas SDM dan *track record* nya mulai dari etika, estetika, moral, hingga *skill* yang dimiliki oleh kader. Sedangkan sesudah pensiun dari jabatannya terhadap kader yang bersangkutan tetap dilakukan pengawasan agar mereka tidak membawa bencana ataupun malapetaka untuk partai. Untuk menghindari kader agar tidak terjebak dan terobsesi korupsi, PDIP memberikan pembekalan dan pelatihan kaderisasi di tingkat madya dan juga pembekalan kaderisasi secara nasional yang diutus ke DPP (pusat) dan dilanjutkan di tingkat daerah.

Sebagai wujud konsekuensi keanggotaan partai, maka setiap anggota wajib mendapatkan arahan dan juga instruksi khusus yakni anggota diberikan surat keputusan partai pusat (DPP) agar anggota atau

kader tetap setia dan mengabdikan untuk partai. Intruksi tersebut juga merupakan wujud mekanisme kontrol dari kerja pengawasan. Dan pengawasan di PDIP dilakukan baik secara *bottom-up* yakni pengawasan dari pusat secara langsung maupun *top down* yaitu di internal partai wilayah masing-masing dan sesama anggota. Mengenai mekanisme kontrol (khususnya untuk anggota dewan) secara detail dijelaskan lebih lanjut melalui hasil wawancara berikut ini:

Dengan mekanisme kontrol, pelanggaran pasti diketahui. Kontrolnya ada di fraksi, dimana tugas fraksi mengkoordinir, mengawasi sekaligus membina anggotanya. Selain itu juga ada rapat evaluasi rutin yang dilakukan setiap bulan. Fraksi lapor ke induk partai. Fraksi memberikan evaluasi. Oleh karena itu kontrol PDIP sangat terinstitusionalisasi dan hirarkis. (wawancara I Wayan Sutena 2015)

Dapat ditengarai bahwa bentuk pengawasan di PDIP bersifat hirarkis dan berjenjang artinya setiap terdapat permasalahan di partai terlebih dahulu ditangani di tingkat struktur lokal (DPD). Apabila daerah tidak mampu maka dibawa ke DPP. Oleh karenanya, PDIP tidak memiliki dewan pengawas melainkan hanya Badan Kehormatan di setiap pengurus internal partai baik di pusat maupun di daerah. Badan Kehormatan ini bertugas menyampaikan informasi dan mengeksekusi kader-kader partai yang bermasalah, kemudian dilaporkan ke pengurus pusat partai sesuai dengan jenjang asal muasal kader yang bersangkutan.

Apabila kader yang terkena kasus hukum, maka DPD (partai di daerah) hanya berperan mengevaluasi, mempertimbang-

kan kader tersebut, selanjutnya yang berhak mengeluarkan seseorang dari anggota dan kepengurusan partai hak sepenuhnya berada di pengurus partai pusat (DPP). Selanjutnya DPP juga akan mempertimbangkan kembali kader tersebut. Prinsipnya adalah kader dapat keluar dari keanggotaan partai dikarenakan dua alasan, yaitu mengundurkan diri atau dikeluarkan secara tidak hormat. Bila permasalahan kasus tersebut menimbulkan citra negatif partai maka secara langsung keanggotannya akan dilepas secara tidak hormat, dan tidak ada pembelaan hukum sedikitpun dari partai. Demikian nyata bahwa pengawasan di PDIP belum sepenuhnya mengimplementasikan hak perolehan hukum kader yang sejatinya adalah kewajiban partai untuk memenuhi dan mendampingi kasus hukumnya hingga selesai. Terkesan partai hanya menginginkan “apa yang bisa kau berikan untuk partai dan apabila engkau terlibat hukum maka akan aku depak keluar”.

Bentuk Pengawasan Partai Demokrat Terhadap Kadernya

Sama halnya dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dari hasil penggalan informasi, Partai Demokrat juga memiliki pengawasan terhadap kadernya yang duduk di lembaga legislatif. Bentuk pengawasan tersebut dijabarkan melalui buku pedoman berorganisasi yaitu AD/ART partai. Pengawasan Partai Demokrat dilakukan dengan cara pembinaan, pengarahan kepada kader dan pintu pengawasannya secara internal berada di bawah kendali fraksi Partai di di Parlemen dan ditindak

lanjuti di pengurus partai (DPD) dan kemudian dilanjutkan ke DPP (pusat). Adapun bentuk pengawasannya bersifat hirarkis. Bentuk Ini dipilih karena partai Demokrat dianggap sebagai partai modern yang lebih cocok dengan model pengawasan hirarkis. Hal ini diamini oleh salah satu kadernya yang *diinterview* berikut ini: Pengawasan secara hirarkis akan dikontrol langsung oleh Dewan Kehormatan dalam hal ini adalah ketua DPP yang bertugas memberikan laporan ke Majelis Partai, yang bertugas menyediakan sarana informasi dan komunikasi pada setiap ketua Partai di tingkat cabang (DPC) dan ranting (DPRt). Pada setiap cabang/ wilayah memiliki Dewan Pengawas yang bertugas menghubungkan apapun, baik bersifat laporan maupun kebijakan lainnya langsung ke Dewan Kehormatan yang akan meneruskan ke ketua DPP.

Setelah Dewan Kehormatan memberikan laporan, pada tahap ini terbuka lebar ruang untuk kemungkinan dilakukan rapat, seperti memberikan tindakan dan sanksi bagi kader yang melanggar aturan atau garis program partai. Demikian pula pada tingkatan DPD. Peran Badan Pengawas sangat vital, Majelis Partai Daerah berkomunikasi dengan ketua DPD. Badan pengawas daerah menyampaikan hasil pengawasan tersebut ke Dewan Kehormatan, untuk *digodog* dan disampaikan ke pengurus DPD, dan DPP lah yang berhak memutuskan apa sanksi yang diberikan atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh kader tersebut di parlemen (wawancara Ketua Divisi Pembinaan Kader Partai Demokrat Bali Anak Agung Sudewa: 2015).

Namun demikian, realitasnya bentuk pengawasan hirarkis ini belumlah berjalan secara optimal. Hal ini disebabkan berlapisnya hirarki aturan partai yang lain (tumpang tindih aturan/ambivalensi makna), misalnya banyak anggota DPRD yang belum memahami secara penuh mengenai hirarki organisasi partai dalam mengembangkan tugasnya, selama ini yang bermain di lingkaran anggota dewan adalah urusan dan kepentingan pribadi bukan atas nama partai yang merepresentasikannya.

Bentuk Pengawasan Partai Golkar Terhadap Kadernya

Berbeda halnya dengan PDIP dan Partai Demokrat, pengawasan Partai Golkar sangat kuat dan non hirarkis. Ini disebabkan Golkar sudah cukup lama berperan dan berpengalaman dalam hal pembinaan dan pengkaderan anggotanya sejak Orde Lama masa kepemimpinan Soekarno hingga Orde Baru masa kepemimpinan Soeharto. Misalnya tidak ada pemimpin partai, legislatif maupun eksekutif tanpa melalui proses pengkaderan dan pembinaan dahulu. Pembinaan dan pengkaderan anggota di Partai Golkar dikenal dengan sistem jenjang karier mulai dari tingkat DPC kabupaten/kota, jenjang karier di DPD propinsi dan seterusnya. Bila pengurus pusat (DPP) sudah meyakini akan kemampuan kader dalam memimpin, dan manajerial organisasi yang cukup kuat, maka kader tersebut dapat diberikan peluang berkarier di luar (legislatif atau eksekutif) dengan menduduki jabatan strategis.

Sistem pengkaderan dan pembinaan

yang positif ini tentu berdampak pada keberhasilan pengawasan. Dalam tubuh Partai Golkar, setiap kadernya yang menjadi anggota dewan harus memiliki kapabilitas dalam memimpin dan manajerial yang tangguh, dan yang terpenting setiap kader harus mengetahui hak, kewajiban, larangan-larangan serta sanksi bagi kader yang melanggar aturan partai. Hal ini akhirnya membuat kader cukup sadar dan tahu diri apabila di antara kadernya terkena kasus maka dengan sendirinya mereka akan mengundurkan diri, tidak harus menunggu surat pemecatan atau intruksi partai dahulu.

Nilai positif yang lain, bahwa kuatnya sistem pembinaan dan pengkaderan di Golkar berimplikasi pula pada penerapan tugas dalam jabatan, artinya setiap kader Golkar tidak boleh merangkap jabatan baik di pengurus partai dan anggota legislatif maupun eksekutif. Kebijakan ini sudah lama diterapkan dan memiliki alasan kuat bahwa rangkap jabatan akan menghilangkan fungsi dan peran kader yang sesungguhnya. Disamping rangkap jabatan membuat kinerja kader tidak optimal dan inilah salah satu nilai yang membedakan Golkar dengan partai lain. Semua Bentuk dan mekanisme pengawasan partai tertuang pada buku pedoman AD/RT partai. Oleh karena itu setiap anggota, pengurus, dan kader-kader Golkar wajib memiliki buku pedoman tersebut. Dan mekanisme untuk mengetahui informasi partai yang *update* disediakan dalam rapat bulanan baik di tingkat DPC kabupaten kota, DPD propinsi dan juga DPP.

Bentuk ‘pengawasan Partai Golkar’ terhadap kadernya dapat dilihat pada kewenangan fraksi partai di dewan. Fraksi, selain sebagai kepanjangan tangan dari partai yang tidak saja mengetahui tentang partai, juga fraksi lebih mengetahui tindakan dan kegiatan kadernya di lembaga legislatif. Kehadiran fraksi bagi Partai Golkar adalah tempat yang penting untuk mengontrol dan mengevaluasi kinerja anggota partainya. Fraksi diberikan kebijakan-kebijakan khusus yang bersifat situasional yang tidak harus menunggu keputusan dari DPP. Misalnya fraksi diberi kewenangan untuk membuat keputusan bila kadernya dianggap bersalah dengan penunjukan bukti-bukti yang valid, berdasarkan kinerja dan evaluasi wilayahnya (wawancara dengan sekjend Partai Golkar DPP: D.A Sri Wigunawati). Meskipun partai politik besar seperti PDIP, Golkar, dan Demokrat yang semuanya mempunyai pengawasan terhadap kadernya di parlemen, namun ketiga partai tersebut sebenarnya memiliki kesamaan dan perbedaan di dalam implementasi pengawasannya.

Persamaannya adalah pintu pengawasan partai berada di fraksi dewan. Hal ini terkesan bahwa kader yang menjadi anggota dewan mengawasi dirinya sendiri, dan banyak ditemukan juga di beberapa partai besar bahwa anggota dewan adalah pengurus partai sehingga memiliki peran ganda baik di dewan dan di partai. Dalam satu artikel jurnal yang tulis oleh Richard Katz (2014) berpendapat bahwa “*No man can serve two masters: Party politicians, party*

members, citizens and principal-agent models of democracy”. Maksud pernyataan ini adalah bahwa tidak mungkin seorang kader partai dapat melayani dua obyek yang berbeda atau berperan ganda baik di dewan maupun di partai, sebab bila itu terjadi ruang pelayanan publik pada partai akan mengalami pergeseran nilai demokrasi yang tidak terpenuhi. Situasi ini disebabkan partai-partai di Indonesia masih belum mandiri sehingga alokasi penyediaan sumber daya manusia partai belum memadai, hal ini akibat kaderisasi generasi yang tidak dipenuhi sehingga yang dilakukan adalah rangkap jabatan ataupun rangkap peran pada fungsi kelembagaan.

Sedangkan perbedaannya terdapat pada mekanisme pelaksanaan pengawasan, yakni pengawasan pada PDIP bersifat hirarkis institusionalisme dan berjenjang, artinya permasalahan mengenai kader partai di bawah, diselesaikan dulu ke struktur lokal (DPD), bila tidak mampu ditangani akan diserahkan ke DPP. Sedangkan Partai Demokrat bersifat hirarkis (hampir sama dengan dengan PDIP), hanya saja Partai Demokrat memiliki Badan Pengawas sendiri, tetapi tidak independen, sebab fungsinya ini tidak jelas karena semua permasalahan mengenai kader dilimpahkan ke Badan Kehormatan (BK). Sebaliknya pengawasan Partai Golkar bersifat non hirarkis dan fleksibel, meskipun DPP mempunyai peran penting untuk mengcounter permasalahan yang tidak bisa ditangani oleh DPD. Sifat non hirarkis dan fleksibel artinya anggota dewan dianggap memiliki manajerial organ-

isasi yang kuat karena proses pengkaderan di partai cukup solid, sehingga apabila terdapat kader yang terkena kasus maka kader harus tahu diri dan mengambil sikap semestinya untuk keluar dari partai apabila terbukti bersalah, tanpa harus menunggu intruksi DPP atau di PAW (pergantian antar waktu) terdahulu.

Simpulan

Dapat ditarik kesimpulan, meskipun di partai terdapat Badan Pengawas dan Badan Kehormatan, fungsionalisasi pengawasan di partai tersebut belum maksimal. Sebab partai-partai dalam kajian ini masih setengah hati dalam menjalankan fungsi pengawasan serta terdapat tumpang tindih/ rangkap jabatan antara fungsi pengurus partai, anggota dewan, dan siapa pelaksana pengawasan. Salah satunya disebabkan

karena aturan yang kurang ketat dan partai tidak tegas memberlakukannya. Hampir ketiga partai besar tersebut membiarkan kadernya yang terkena kasus hukum dijerat, diadili tanpa pendampingan hukum. Kalaulpun pendampingan hukum diberikan, kebanyakan tidak memuaskan kader sehingga bagi kader yang memiliki keuangan cukup banyak, akan lebih memilih menyewa *lawyer* sendiri karena partai tidak serius mengawal kasus hukum kadernya. Pada dasarnya, kualitas kader ditentukan oleh seberapa besar fungsi pengawasan partai tersebut diberlakukan, karena pengawasan yang dilakukan secara kontinyu terhadap kader akan membuat kader lebih mawasdiri dalam bersikap dan bertindak cermat serta berhati-hati. Dengan kata lain baik buruk kader anggota dewan adalah perwujudan dari citra diri partainya.

Daftar Pustaka

- Asnan G., Nordholt, S.H., (2003) *Indonesian in Transition Working in Progress*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Katz, S. Richard. (2014) *No Man Can Serve Two Master: Party Politician's Party Members, Citizen and Principial-Agent Model at Democracy*. Party Politics. Vol 20 (2). Sagepub.com
- Mainwaring, Scott. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*. Stanford, CA: Stanford University Press,

- Sarantakos, Sotirios. (2003) *Social Research*. Macmillan Educational Australia
- Thames C. Frank. (2007) *Dicipline and Party Institutionalization in Post Soviet Legislatures*. Vol 3.no 4. Sage Publication; London

Media References

- Kompas Edisi Maret September 2007
- Bali Post, Anggota Dewan Bali banyak Bermasalah, Maret 2014.
- www. Kompas.com. 2014