

MKD dan Legitimasi Politik DPR

Dr. Arie Sujito¹

Pengantar

Dalam rentang waktu 2 dekade demokratisasi, lembaga-lembaga negara, diantaranya lembaga perwakilan politik di berbagai tingkatan menjadi sorotan publik. Era dimana transparansi dan akuntabilitas politik telah berkonsekuensi pada kecenderungan meningkatnya partisipasi dan pengawasan masyarakat yang lebih luas dan terbuka pada lembaga perwakilan politik tersebut. Bahkan bukan hanya lembaga negara, termasuk institusi privat seperti kegiatan bisnis, atau organisasi kemasyarakatan telah menjadi bagian yang, dalam beberapa hal, mendapat perhatian public seiring meluapnya gelombang pasang demokrasi. Liberalisasi dan kebebasan media yang menjadi salah satu indikasi demokrasi bergerak, menjadi arena dan momentum transformasi politik baru yang sekaligus menjadi tantangan menarik didiskusikan dalam khasanah akademik maupun sosial.

Sebagai bagian dari lembaga demokrasi, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) juga mengalami sorotan tajam. Baik itu berupa pujian maupun cercaan, terutama erat kaitannya dengan reputasi dan sepak terjang para politisi yang bernaung di dalamnya. Untuk menilai lembaga ini tentu tidak semata direpresentasikan oleh pemimpinnya dalam satu periode, namun juga dipengaruhi perilaku politik para anggota dengan keragaman yang ada di dalamnya.

Yang tidak kalah menarik persepsi publik seringkali juga menghubungkan lembaga DPR saat ini dengan jejak era-era sebelumnya. Jikalau DPR memiliki reputasi positif dan baik, maka akan menjadi catatan berharga yang diapresiasi oleh masyarakat. Sebaliknya, memburuknya kinerja DPR akan mudah membawa penumpukan stigma dan tuduhan negatif yang berlarut-larut. Disitulah, DPR dituntut untuk terus membangun legitimasinya di masyarakat, terutama seiring dengan harapan demokrasi agar berkualitas.

Apa dan bagaimana kinerja DPR tentunya dapat dinilai di berbagai hal, baik substansi kerja makro strategis, maupun teknis kaitannya keseharian yang sifatnya regular. Dari hal yang abstrak sampai terukur yakni meliputi reputasi moralitas dan integritas diri sebagai elit kekuasaan, kemampuan atau ketrampilan menjalankan tugas sebagai bentuk mengemban amanah dan tanggung jawab politiknya. Kesemua hal itu menjadi faktor penting bangunan legitimasi DPR. Dapat dikatakan meningkat jika terlihat dan ditandai dengan tumbuh dan menguatnya kepercayaan masyarakat, atau sebaliknya menurun. Baik pada saat Pemilu, rotasi kuasa lima tahunan berupa lonjakan partisipasi dan dukungan pemilih, maupun dikala bagaimana respon masyarakat sepanjang politisi DPR berkuasa. Persepsi politik masyarakat DPR dipengaruhi oleh reputasi lembaga ini.

¹ Dosen FISIPOL Universitas Gadjah Mada

Dalam kebutuhan demikian, pada tingkat internal DPR hendaknya memiliki mekanisme dan tata kelola memadai agar kemerosotan legitimasi dapat dicegah, dan sebaliknya kualitas dukungan publik meningkat. Berkenaan dengan konteks dan semesta pembicaraan kali ini adalah, bagaimana kira-kira posisi dan peran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), sebagai lembaga penjaga “marwah politik” relevan dan berpengaruh dalam upaya memperkuat legitimasi politik DPR tersebut. Setidaknya menjadi garansi formal untuk memastikan lembaga perwakilan politik itu mampu menjaga kredibilitas dan amanahnya.

Jika demikian harapannya, beberapa pertanyaan penting yang perlu kita jawab, sebagai bagian dari isu kritis untuk didiskusikan adalah, (1) seberapa jauh problem legitimasi politik terjadi dalam DPR; (2) bagaimana upaya mengatasinya?; (3) seberapa strategis MKD berperan membangun legitimasi politik DPR?; (4) apa dan bagaimana arah baru MKD dalam konteks konfigurasi politik dan perubahan sosial saat ini dan kedepan?, dan; (5) apa tantangan ke depan yang harus direspon demi memperkuat dan meningkatkan kualitas DPR?

DPR dan Representasi Politik

Demokrasi sebagai sistem politik di Indonesia, memosisikan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sangat strategis dalam fungsi pengambilan keputusan untuk kepentingan publik, yakni fungsi legislasi, pengawasan dan, penganggaran. Fungsi tersebut secara normatif dilandasi konstitusi UUD 1945, dengan turunan perundangannya dan perangkat kebijakan teknisnya.

Sebagai lembaga yang mewakili suara rakyat dengan keterpilihannya melalui Pemilu, juga penegasan konstitusi dan ragam perundangan, kewenangan dan hak-hak yang dimilikinya telah memperkuat posisi itu.

Dengan berbagai hak yang melekat dalam dirinya, tentu berimplikasi secara politik, hukum, ekonomi dan sosial juga didapatkan secara formal. Karena itulah, pada dasarnya DPR adalah lembaga elit dalam demokrasi. Konsekuensinya dituntut kinerjanya akuntabel dengan ukuran-ukuran tertentu, dimana otoritas tersebut hendaknya dijalankan sesuai mandatnya, bahkan yang paling penting, sekalipun dalam praktiknya kurang diperhatikan adalah bermanfaat dengan segala dampak (baik langsung maupun tidak), dirasakan oleh masyarakat secara luas. Itu artinya, dalam hal menjalankan tugasnya DPR tidak semata kerja yang sifatnya formalitas (dimensi hukum dan citra elit), akan tetapi harus tercermin dalam produk-produk nyata sesuai fungsinya (sebagaimana dijelaskan di depan); kepada konstituen, masyarakat, dan bangsa secara umum.

Mengukur kinerja DPR, secara umumnya diantaranya adalah menghasilkan regulasi dalam kuantitas dan kualitas. Contoh konkretnya, penilaian seberapa banyak UU telah dihasilkan DPR bersama pemerintah, apakah substansinya pengaturannya =sesuai kehendak rakyat, bahkan seberapa jauh bermakna menjawab masalah dan tidak menciptakan masalah baru. Demikian pula mampu melakukan pengawasan pada pemerintah di level strategis pada sektor dan bidang dengan pengaturan komisi-komisi. Kemudian yang tidak kalah penting yakni penyusunan anggaran dan belanja negara. Pembahasan anggaran menjadi arena pertarungan dan negosiasi yang didasarkan ideologi, kepentingan dan orientasi yang

dibangun apakah untuk kepentingan diri, kelompok, atau bangsa disitulah menjadi pertaruhan nyata akuntabilitas dan representasi diuji.

Dalam kaitan tugas dan fungsi formal DPR, baik itu rutinitas atautah strategis, cenderung dipersepsi dan dimaknai politis, itulah risiko karena dikonstruksikan sebagai lembaga poliitik. Apakah dampaknya positif atautah negatif, tergantung konteksnya. Masalahnya adalah, persepsi politik menjadi buruk ketika dalam kenyataan terdistorsi keluar dari mandat dan normanya, yang dalam beberapa hal secara etis problematik.

Berkenaaan dengan konteks demikian, sudah semestinya DPR juga “merasa” diawasi oleh publik (segala elemen di dalamnya), sehingga bekerja dengan posisinya dirinya sebagai representasi politik bukan semata lintasan formal dan simbolik, akan tetapi juga secara substansi diawasi dengan tanggung jawabnya. Fakta bahwa DPR telah bekerja misalnya, hal itu bisa dilacak dari proses dan produk (*output*) yang dihasilkannya, dimana hal yang paling mudah dapat dirasakan ketika menjadi keputusan lalu diimplementasikan oleh pemerintah (*executive*). Dengan kalimat lain, bahwa implikasi proses dan pembangunan politik demokratisasi dalam dua dekade menjelaskan diantara hasil kerja DPR.

Kenyataan yang tidak bisa diingkari pula, banyak masalah DPR yang dialaminya, dimana terjadi gap antara harapan dalam konstitusi dan kenyataan empirik dimana publik cenderung mudah menilai. Produksi dan reproduksi persepsi buruk dari gap tersebut dinilai sebagai cermin lembaga ini gagal menjalankan fungsi representasi secara optimal. Disitulah sorotan publik lebih mempertanyakan komitmen DPR karena akuntabilitasnya yang merosot. Bahkan fungsi representasi dianggap “tidak mewakili” rakyat. Hal demikian diperparah oleh situasi dimana komunikasi DPR ke publik seringkali buruk, dimana isu-isu berkenaan politik parlemen (perilaku politisi) direpresentasikan hal-hal buruk. Banyak fenomena menggambarkan penggalan-penggalan manuver kelompok dengan klaim dirinya sebagai wakil rakyat kadar kontraproduktif. eksposes besar-besaran atas kasus korupsi, ketegangan, serta masalah moralitas politik yang berdampak kedangkalan makna. Sebutlah diantaranya reproduksi stigmatisasi informasi-informasi yang sebagian distortif di berbagai media (konvensional, medsos) menciptakan citra buruk DPR.

DPR dan Parpol

Posisi dan reputasi DPR ini memang tidak terlepas dari peran dan sepak terjang partai politik (parpol). Pembangunan parpol era reformasi dengan berbagai kebijakan strategis dan penumbuhan daya pendidikan politik belum berhasil optimal. Sekalipun daya berpolitik “keperpolan” era demokrasi saat ini jauh lebih baik dibandingkan sebelumnya, namun substansi membangun parpol dan civil society masih banyak yang perlu diperbaiki, bahkan masih mengalami masalah serius yang harus dipecahkan. Posisi parpol sebagai induk politisi yang anggota DPR jelas krusial, karenanya layak diperhatikan untuk membahas bagaimana membangun legitimasi dan kinerja DPR agar membaik dari sisi pintu parpol. Pertanyaannya, seberapa jauh parpol mereformasi diri sehingga berdampak positif pada parlemen?

Pengalaman buruk penghancuran parpol masa lalu (era orde baru) dengan skema depolitisasi, deideologisasi serta *floating mass* telah menciptakan jarak, antara rakyat

dengan organ demokrasi ini. Propaganda buruk warisan lama bahwa parpol diidentikkan dengan konflik dan instabilitas, membuat upaya pembangunan politik tidak semudah membalikkan tangan. Parpol memang mengalami ketercerabutan (*disembedded*) dari akar dan basis sosialnya. Era reformasi awal ditandai politik harapan telah menggugah semangat bangkit berafiliasi serta berasosiasi politik kedalam parpol. Kebangkitan partisipasi dalam pemilu dan berbagai arena baru konstetasi kuasa, di aras bawah, golongan menengah dan elit memberi sinyal positif tentang pentingnya parpol dalam demokrasi secara praksis. Namun hal demikian memang tidak mudah, karena foundasi nilai dan konseptualisasi belum tertata dan terbangun dengan baik, maka persepsi tentang parpol mudah pula goyah, atau dalam beberapa hal dapat runtuh seiring jalannya waktu. Entah segala penyebab, dan akibat yang ditimbulkannya.

Cerita parpol di Indonesia memang ibarat “dibenci dan dirindukan”. Pada satu sisi parpol dibenci karena menunjukkan sikap buruk, misalnya politisinya yang bertindak melanggar hukum, ekspresi pencitraan yang berlebihan, serta tindakan yang melupakan rakyat pemilihnya setelah berkuasa, dan seterusnya. Karena itu begitu mudah menunjuk sederet daftar masalah yang dinggap representasi masaaah parpol. Dampaknya pula, parpol yang tertimpa masalah diproyeksikan dalam situasi DPR juga hampir mirip karena parpol adalah elemen utama DPR.

Namun disisi lain, parpol ini dirindukan rakyat. Sebut saja, ukuran elementer yang dapat dilihat misalnya, jumlah pemilih yang berpartisipasi dalam pemilu di Indonesia begitu tinggi, rata-rata 60-75 % pemilih dalam pemilu. Itu sinyal positif betapa daya tarik parpol masih tinggi, apapun itu berkenaan dengan kualitas bisa diperdebatkan, bahwa partisipasi tersebut tergolong tinggi layak diapresiasi. Demikian halnya, parpol juga ditunggu-tunggu bantuannya saat kampanye, atau saat ada masalah memerlukan lobby-lobby yang berkenaan dengan keputusan strategis di tingkat daerah maupun nasional. Itulah dilema, antara dukungan dan cercaan pada parpol.

Situasi ini hendaknya dianggap sebagai tantangan yang harus dijawab agar pada akhirnya parpol bisa berbenah dan dalam jangka menengah dan panjang dapat berkontribusi positif pada eksistensi, reputasi dan kualitas DPR.

Pembenahan DPR

Apa yang dijelaskan di depan, misalnya persepsi negatif mengenai DPR yang didalamnya berisi kontroversi yang diekspose media, serta ragam perselisihan, dan bahkan situasi parpol masih memburuk ini jelas akibatnya akan ditimpakan pada DPR. Jika dibiarkan berlarut dan tidak ada langkah strategis kelembagaan, dan juga komitmen politisasinya, tidak heran jikalau risikonya DPR terus mengalami kemerosotan kepercayaan (*distrust*) dari masyarakat secara substansial. Mari cermati di jejak media misalnya, lembaga ini kerap dituduh “tidak bekerja” bahkan diliputi problem. Para politisi yang serius bekerja dan menjalankan mandat, korupsi, foya-foya mikirkan fasilitas diri, konflik serta persekongkolan, bahkan cara kerja politik DPR yang formal dan manuver buruk dari beberapa oknum dan kelompok politisi akhirnya digeneralisasi sebagai “wajah parlemen” kian bopeng. Kegaduhan, pergunjungan dan politik konspirasi mengisi rangkaian tayangan dramatik politisi di senayan ini, sehingga kontroversi lebih mengemuka dibandingkan narasi bermakna

mengenai reputasi lembaga demokrasi ini. Situasi demikian akan membawa pada krisis legitimasi, dengan segala akibat pada pembengkakan ketidakpercayaan pada demokrasi, karena lipatan distorsi bertingkat.

Cerita mengenai jebakan tindakan distortif atas fungsi DPR, yang erat kaitannya dengan oligarkhi dan problem moralitas, serta hilangnya daya kontrol internal menciptakan berbagai masalah itu terus menggerogoti soliditas dan akuntabilitas lembaga demokrasi ini. Sekalipun kontrol publik telah berlangsung dengan berbagai risiko sebagaimana di gambarkan di atas, namun pada level internal DPR tentu diperlukan pengawasan, atau "filter" yang lebih sebagai tindakan pencegahan atas perluasan krisis itu dengan pembenahan tata kelola, menjaga marwah, penguatan moralitas berorientasi pada upaya menopang tumbuhnya daya legitimasi politiknya.

Disitulah, MKD sebenarnya dimaksudkan bagian penjaga moralitas, kekuatan etik dan mengawal nilai-nilai kemuliaan lembaga demokrasi ini sifatnya "dari dalam" berkenaan dengan hal-hal mendasar dan substansial. Lembaga strategis ini yang, dalam hal melakukan disiplinasi politik internal, merupakan cara kendali internal, yang pada akhirnya dapat dijadikan kekuatan penjaga legitimasi agar dimata publik akuntabel. Amanat besar yang tersurat dalam pasal 119 UU No, 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD ini hendaknya dijadikan landasan serta patokan, agar kewenangan MKD dapat bermakna positif membangun DPR yang berkualitas dan bermakna.

Relevansi dan Arah Baru MKD

Bagaimana orientasi baru dibangun dalam MKD dengan spirit sebagai lembaga menggawangi etika dan moralitas DPR agar makin meningkatkan kualitasnya secara tata kelola akuntabel dan secara politik legitimate di mata publik?

Otoritas yang besar dari MKD hendaknya harus dilingkupi oleh lingkungan (kultur), aktor (SDM) dan tata kelola (*governance*) yang kredibel. Jika ketiga faktor itu dapat dipenuhi, tentu MKD membutuhkan "keberanian dan kegilaan positif" untuk menjebol konservatisme lama, yakni melawan kepentingan oknum dan kaum oligark yang selama ini telah merusak DPR.

Membangun kultur MKD sebagai lembaga yang disegani dengan memproduksi nilai-nilai etik yang bukan saja simbolik namun secara praksis dipraktikkan secara nyata diwujudkan tradisi kepekaan untuk saling mengingat, sensitif pada hal-hal untuk membangun solidaritas kebaikan demi integritas lembaga. Kultur ini untuk membawa marwah MKD makin disegani dan dihormati hendaknya digerakkan oleh figur-figur politik yang duduk didalamnya memiliki kredibilitas, rekam jejak positif (tidak mesti sempurna) dan dipercaya memiliki komitmen dengan reputasinya. Jika demikian maka, aktor anggota merupakan orang terpilih dengan masih-masih persyaratan, tidak sekadar formalitas. Makin sembarangan memilih aktor, maka disitu pula pertarungan masa depan MKD dan DPR dipertaruhkan, agar tidak mengulang pengalaman buruk sebelumnya.

Berkenaan dengan aturan main, tata kelola dan arah MKD itulah, maka jangan sampai lembaga ini terjebak hal-hal yang teknis atau birokratisasi politik yang berlebihan. Sistem kontrol, pengelolaan kepentingan dan aturan hendaknya memadukan antara

pembentukan lingkungan dan kultur disiplin, peduli, peka serta tanggung jawab dengan para pimpinan dan MKD yang “konsisten dan berintegritas”. Disitulah, maka, yang diperlukan tidak semata “aturan yang ketat” namun juga kultur menjaga integritas dan kredibel demi kolektivitas lembaga DPR. Misi besar ini jika diturunkan secara praksis, maka tugas MKD bukan membekali dirinya dengan alat yang justru mempersulit dirinya bergerak, namun justru menyebar alat kendali dan pencegahan itu juga melekat dalam berbagai lini. Sehingga kerja MKD juga menjadi bagian dari topangan komitmen kolektif anggota DPR. Hal ini perlu ditekankan, karena konsepnya memang MKD hanyalah salah satu lembaga strategis yang akan memulihkan dan membangun legitimasi DPR, karenanya tanggung jawab semua anggota DPR juga harus menjadi faktor penting untuk mengatasi masalah ini.

Tantangan ke Depan

DPR memang bukan organ tunggal yang harus bertanggung jawab mengenai masa depan demokrasi Indonesia. Namun, lembaga inilah representasi politik rakyat yang mudah disorot publik sebagai penanggung jawab politik, disitulah masa depan demokrasi juga bertumpu. Risiko dan konsekuensi inilah menjadi catatan penting, betapa strategis dan pentingnya membangun DPR dari pintu Parpol, MKD dan masing-masing individu untuk menciptakan kultur politik yang kondusif bagi peran dan fungsi yang dimiliki sebagaimana dijelaskan di depan.

Jika di dalam tata kelola, kultur atau lingkungan politik serta aktor-aktor kondusif membangun diri dalam berbah tentu ini akan berdampak pada persepsi publik serta legitimasi yang diraihinya. Bagaimanapun juga DPR memang fragmented, kepentingan begitu banyak serta dinamikanya kadang melampaui logika dan tata kelola. Disitulah kita perlu berfikir tidak hanya hari ini saya dalam merancang atau mengatur namun ekologi politik kedepan perlu dibaca. Dalam kalimat lain MKD itu bukan hanya berperan untuk mengatur dan mewal moralitas etika DPR hari ini semata, tetapi juga menyemai situasi untuk modalitas bagi masa depan demokrasi Indonesia.