

Refleksi Kinerja Politisi DPR Era Reformasi

Efriza

Dosen Ilmu politik di Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara (STIP-AN)
Email: efriza.riza@gmail.com

Abstract

This paper discusses the performance of politicians of the House of Representatives in the era of reformation, the results of DPR work according to the society is still bad, and also bad image of the House. The main problem lies in the behavior of political parties themselves which tend to be pragmatic rather than ideological, the party prefers to take shortcuts by recruiting instant members rather than cadres and is done transactionally and closed ahead of the general election. So that the authority of the House of Representatives is not directly proportional to the results of its performance and the bad political communication of DPR politicians, ultimately have a major impact on the decline of the image of political parties and the House of Representatives.

Keywords: *DPR, Performance, Recruitment, Political Communication, Party Institutionalization*

Abstrak

Tulisan ini membahas kinerja politisi DPR pada era reformasi, hasil kerja DPR menurut masyarakat masih buruk, sehingga buruk pula citra DPR. Problem utama terletak pada perilaku partai politik itu sendiri yang cenderung pragmatis dibandingkan ideologis, partai lebih memilih menempuh jalan pintas dengan melakukan rekrutmen anggota instan dibanding kader dan dilakukan secara transaksional dan tertutup menjelang pemilihan umum. Sehingga besarnya kewenangan DPR tidak berbanding lurus dengan hasil kerjanya dan buruknya komunikasi politik politisi DPR, akhirnya berdampak besar terhadap merosotnya citra partai politik dan lembaga DPR.

Kata kunci: *DPR, Kinerja, Rekrutmen, Komunikasi Politik, Institusionalisasi Partai*

Pendahuluan

Peranan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) semakin meningkat, dibalik peningkatan peran DPR ada harapan bahwa anggota DPR dan DPR sebagai lembaga yang mewakili rakyat dituntut untuk semakin berperan, tidak lagi sebagai ‘stempel’ pemerintah. Peranan ini terutama dalam

memperjuangkan aspirasi rakyat dan konstituennya melalui berbagai kebijakan nasional dan penyelenggaraan pemerintahan.

Meskipun untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPR melalui partai politik, tetapi ikatan antara anggota dewan dengan partai dan ikatan anggota dewan dengan skala lebih sempit yakni konstituennya dan skala lebih luas mewakili rakyat semestinya sama kuat. Penafsiran ini mengarahkan pada upaya refleksi dalam menilai kinerja DPR, sehingga menyembulkan pertanyaan bagaimana kinerja politisi DPR di pascareformasi ini?

Pascareformasi DPR tak hanya berperan dalam bidang legislasi, penganggaran dan pengawasan, tetapi juga menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga non-negara lainnya (*auxiliary bodies*). DPR juga menjalankan fungsi representasi, yang mana DPR berperan dalam menjalankan fungsi “penyambung lidah rakyat” di dalam memenuhi mandat atau kontrak politik/moral yang diembannya terhadap konstituen dan rakyat.

Dalam menjalankan tugas-tugas sebagai anggota dewan, seperti mengikuti sidang paripurna, membahas perundang-undangan, kunjungan ke daerah, dan kegiatan lainnya, semua itu mendasarkan kegiatannya pada komunikasi. Anggota dewan semestinya memiliki keterampilan komunikasi (*communication skills*) untuk mendukung tugas-tugasnya sebagai anggota dewan, apalagi jika kita merujuk asal kata Parlemen itu sendiri yang berasal dari perkataan bahasa Prancis, ‘*parole*’ yang berarti ‘*berbicara*.’ Oleh karena itu, politisi di Senayan sebagai anggota dewan semestinya merupakan orang-orang yang mahir berkomunikasi. Semestinya tak perlu diragukan lagi bahwa setiap anggota dewan merupakan komunikator yang teruji di lapangan.

Mereka seharusnya secara keseluruhan bukan malah sebagian, adalah orator ulung dan piawai dalam *communication skills*. Ketangguhan anggota dewan sudah dapat dilihat tatkala berlangsung proses pencalonan anggota legislatif (pencalegan) di panggung kampanye dan menang. Jika pada masa pencalonan, komunikasi yang dilakukan (calon) anggota dewan lebih banyak dilakukan dengan pengurus partai dari beragam hirarki atau sesama kader dan konstituen, maka setelah menjadi anggota dewan jangkauan komunikasinya akan bertambah luas. Selain dengan konstituen dan internal partai mereka juga harus berkomunikasi dengan beragam sesama anggota dewan, anggota fraksi, anggota komisi dan fraksi berbeda, pejabat pemerintah, dan media serta masyarakat luas, (Wikrama Iryans Abidin, tanpa tahun: 3). Sehingga demikian, tampak jelas bahwa refleksi dari peran DPR pada era reformasi ini tidak hanya dinilai berdasarkan kinerja semata tetapi kinerja tersebut juga dipengaruhi oleh aspek komunikasi politik dari politisi di Senayan itu sendiri.

Metode Penelitian

Penulisan dalam penelitian ini dirancang dengan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian menggunakan metode studi pustaka (*library research*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang ingin dipecahkan (M. Nazir, 2003). Dalam melakukan prosedur studi pustaka bahwa informasi-informasi yang dihimpun dari sumber kepustakaan adalah yang relevan dengan penelitian ini, kemudian diteliti dan dianalisis serta dilakukan pengkajian akan kelemahan atau kekurangan dari penelitian-penelitian sebelumnya, sehingga kebaruan riset dari hasil penelitian dapat dihasilkan.

Kinerja dan Hubungan dengan Konstituen

Dalam negara demokrasi bahwa partai politik berperan sentral dalam satu pemilihan umum (Pemilu) dan menempatkan wakil-wakil rakyat ke dalam lembaga perwakilan rakyat. Sistem UUD 1945 sebelum amandemen begitu ‘sarat eksekutif,’ namun era Reformasi hasil amandemen UUD 1945, bandul kekuasaan ‘sarat legislatif,’ malah di antara ketiga lembaga perwakilan yakni MPR, DPR, dan DPD, kekuasaan DPR begitu besar sehingga ‘sarat DPR.’ Anggota dewan berperan dalam bidang legislasi, penganggaran dan pengawasan. Di samping ketiga fungsi di atas, DPR juga menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga non-negara lainnya (*auxiliary bodies*). Peranan DPR dalam proses pengangkatan pejabat publik dapat dikategorikan menjadi dua kelompok. *Pertama*, kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya diusulkan DPR, dengan persetujuan DPR, dan dipilih oleh DPR. Kelompok pejabat ini dalam proses pencalonannya memerlukan persetujuan melalui Paripurna DPR sebelum disampaikan kepada Presiden untuk diproses lebih lanjut. *Kedua*, kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya harus mendapatkan pertimbangan dari DPR atau dikonsultasikan dengan DPR. Untuk kelompok ini, proses pencalonannya tidak memerlukan persetujuan Rapat Paripurna DPR. Hasil pertimbangan dari alat kelengkapan DPR yang ditugaskan akan langsung dikirim kepada Presiden untuk diproses lebih lanjut.

Kegiatan yang termasuk kategori pengangkatan pejabat publik (lihat Efriza, 2016: 130-131) sebagai berikut: Pimpinan KPK; Anggota Komnas HAM; Anggota Komisi

Penyiaran Indonesia Pusat (KPIP); Anggota KPU; Anggota Bawaslu; Anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR); Dewan Gubernur Bank Sentral, Deputi Gubernur Bank Indonesia (BI), dan Anggota Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI); Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri); Panglima TNI; Anggota Dewan Pengawas Televisi Republik Indonesia (TVRI); Anggota Hakim Agung; Anggota dan Ketua Komite Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas); Anggota Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI); Kantor Akuntan Publik (KAP) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan tahunan BPK; Anggota BPK; Anggota (tiga orang) Hakim Konstitusi (hakim Mahkamah Konstitusi/MK); Anggota Komnas Anti Kekerasan Terhadap Perempuan; Anggota Komisi Ombudsman Indonesia; Anggota Komisi Hukum Nasional (KHN); Anggota Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana dari Masyarakat Profesional; Anggota Dewan Energi Nasional (DEN); Anggota Komisi Otoritas Jasa Keuangan (OJK); dan Anggota Komisi Yudisial (KY) meski akhirnya dipangkas.

Sementara Pertimbangan DPR meliputi: Usul calon anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU); Pertimbangan DPR terhadap Amnesti dan Abolisi; Pertimbangan DPR terhadap calon Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh Republik Indonesia; Calon anggota Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK); dan Kepala Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas).

Di samping itu, DPR juga menjalankan fungsi representasi. Walaupun fungsi representasi tidak dituliskan secara khusus dalam UUD 1945, seperti berdasarkan Pasal 20A ayat (1) bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Tetapi, dalam UUD 1945 diatur bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) berdasarkan Pasal 69 ayat (2) bahwa pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Ini menunjukkan bahwa hubungan dengan konstituen merupakan hal yang penting, sehingga fungsi representasi adalah unsur utama dalam demokrasi perwakilan, dan hal penting pada setiap negara di dunia saat ini.

Pengertian konstituen yang dimaksudkan di sini adalah: pertama, pemilih pada daerah pemilihan (dapil) anggota dewan (termasuk di dalamnya pemberi mandat kepada anggota terpilih, masyarakat umum, pemilih yang merupakan simpatisan, dan pemilih yang merupakan anggota partai); dan kedua, termasuk pula organisasi-organisasi dalam daerah pemilihan anggota dewan termasuk organisasi keagamaan seperti perkumpulan remaja masjid, organisasi lembaga pendidikan, organisasi profesi, organisasi masyarakat sipil, berupa

lembaga swadaya masyarakat dan lembaga pemberdayaan masyarakat lainnya, dan organisasi olah raga seperti klub sepak bola, dsb, (Satya Arinanto dan Fatimah, tanpa tahun: 19-20).

Fungsi representasi adalah fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok, dan fungsi ini dibagi dalam dua sifat keterwakilan yakni keterwakilan yang bersifat formal dan keterwakilan yang bersifat substantif. Yang dimaksud dengan keterwakilan bersifat formal yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik, maksudnya adalah secara fisik dan resmi artinya seseorang itu sudah duduk di lembaga perwakilan. Sedangkan keterwakilan bersifat substantif yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau ide. Secara substansial tersalurnya keterwakilan rakyat bila: benar-benar diperjuangkan, dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh DPR atau minimal aspirasi rakyat sudah benar-benar diperjuangkan dan memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh DPR. Oleh karena itu, keterwakilan anggota dewan yang hakiki harus bersifat substantif, bahwa anggota dewan harus memperjuangkan aspirasi rakyat. Anggota dewan memperjuangkan aspirasi rakyat dengan cara mengartikulasikan dan mengintegrasikannya dalam program yang terkait dengan pembentukan undang-undang dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, (Satya Arinanto dan Fatimah, tanpa tahun: 8).

Mekanisme hubungan anggota DPR dan konstituen sangat sederhana, bahwa ketika mencalonkan diri sebagai anggota DPR berdasarkan daerah pemilihan tertentu, calon anggota DPR itu harus berjuang dalam pemilihan yang dilakukan melalui sistem proporsional dengan daftar terbuka (sejak 2009 lalu), dan setiap orang yang akan menjadi anggota DPR harus memperoleh jumlah suara tertentu dalam pemilihan umum. Ini menunjukkan bahwa untuk menjadi anggota DPR memerlukan dukungan suara yang cukup dari konstituen, sehingga demikian sudah semestinya ketika orang tersebut menjadi anggota DPR bahwa kepentingan konstituennya harus diperhatikan.

Komunikasi anggota dewan dengan konstituen merupakan kewajiban. Sebagai penerima mandat harus menjalankan kewenangannya berdasarkan aspirasi dari konstituen yang diwakilinya. Masukan dari konstituen kemudian diartikulasikan dan menjadi dasar bagi program-program anggota dewan dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Bagaimana caranya melakukan fungsi representasi? Dalam pembahasan fungsi representasi, penekanannya adalah melalui komunikasi, yaitu komunikasi konstituen dengan wakil rakyat. Tetapi komunikasi antara wakil rakyat dengan konstituen merupakan hal yang sama pentingnya dalam fungsi representasi tersebut. Dari fungsi representasi ini terwujud dua hal yang saling terkait dan mengisi yaitu, konsep partisipasi terkait dengan partisipasi dari

konstituen, serta keterwakilan yang bersifat substantif yaitu komunikasi yang dilakukan oleh wakil rakyat terhadap rakyat yang diwakili, (Satya Arinanto dan Fatimah, tanpa tahun: 9).

Namun dalam realitasnya, bahwa berdasarkan hasil *polling* pendapat umum yang baru-baru ini dilakukan oleh *Kompas*, pada 26-28 Juli 2017 dengan sebanyak 499 responden berusia minimal 17 tahun berbasis rumah tangga yang dipilih secara acak bertingkat di 14 kota besar di Indonesia, memperlihatkan pola hubungan kepercayaan konstituen dengan si wakil di lembaga perwakilan rakyat. Dalam tulisannya dijelaskan bahwa cerminan nilai-nilai etik dalam diri anggota DPR terlihat dari integritas mereka menyuarakan aspirasi rakyat lewat kinerjanya. Sayangnya, mayoritas responden menyatakan, buruk hasil kerja DPR sehingga buruk pula Citra DPR saat ini dengan prosentase sebesar 71,3%. Misalnya, terhadap kinerja legislasi, tampak bahwa 75,4 persen tidak puas dengan DPR.

Seperti dari 49 rancangan undang-undang (RUU) yang masuk Prioritas Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2017, baru 5 yang disahkan DPR. Kinerja yang buruk dalam hal legislasi, tak berbanding lurus dengan anggaran DPR yang meningkat. Untuk 2018, DPR mengajukan anggaran Rp 7,2 triliun. Begitu juga dengan kinerja DPR memperjuangkan kepentingan rakyat, bahwa 74,9 persen tidak puas dengan kinerja DPR memperjuangkan kepentingan rakyat. Alih-alih melaksanakan tugas utamanya itu, sebagian anggota DPR justru sibuk dengan keberadaan Panitia Angket DPR terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang mana kesibukannya tersebut bertentangan dengan aspirasi masyarakat yang mendukung penuh KPK, (Koran Kompas, 2017: 5).

Hasil temuan Kompas ini menunjukkan sejak tahun 2000, atau selama 17 tahun ini bahwa konstituen masih merasakan DPR belum mewakili kepentingan mereka. Temuan Kompas tersebut terkonfirmasi juga berdasarkan Hasil Survei dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), terlihat bahwa hanya sedikit sekali prosentase dari yang merasa terwakili oleh anggota DPR hanya 22% saja. Survei dilakukan pada bulan Juli 2000 pada 3000 responden di 60 kabupaten/kotamadya di 20 provinsi dengan kategori usia di atas 18 tahun atau sudah menikah. Dalam kajian yang dilakukan oleh Direktorat Politik, Komunikasi dan Informasi, Deputi Bidang Polhankamnas, Bappenas, dikemukakan bahwa tingkat akuntabilitas wakil rakyat pada konstituennya adalah “rendah.” Ini dilihat dari kinerja anggota dewan seperti kunjungan maupun pelaporan. Ini menunjukkan bahwa konstituen menganggap perlu adanya kunjungan dan laporan berkala sebagai bentuk akuntabilitas kepada mereka, (Satya Arinanto dan Fatimah, tanpa tahun: 14).

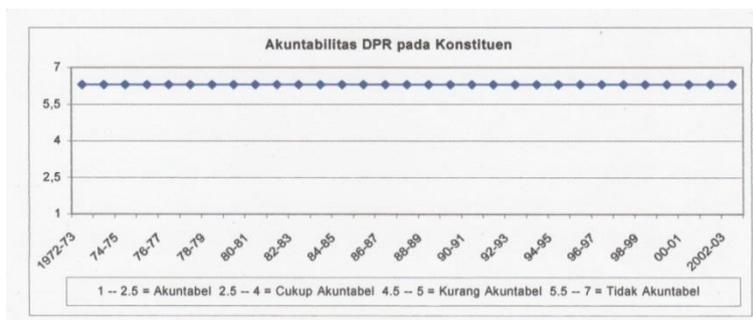
Tabel 1.1 Pandangan Masyarakat Terhadap Anggota DPR/D

(Pertanyaan survei: Apakah lembaga ini sudah mewakili, kurang mewakili, atau tidak mewakili kepentingan masyarakat di daerah ini?)

Pandangan terhadap Anggota DPR		Pandangan terhadap Anggota DPRD I		Pandangan terhadap Anggota DPRD II	
Sudah mewakili	22%	Sudah mewakili	25%	Sudah mewakili	34%
Kurang mewakili	35%	Kurang mewakili	31%	Kurang mewakili	28%
Tidak mewakili	15%	Tidak mewakili	12%	Tidak mewakili	11%
Tidak tahu	26%	Tidak tahu	29%	Tidak tahu	25%
Tidak menjawab	3%	Tidak menjawab	2%	Tidak menjawab	2%

(Sumber: Akuntabilitas Wakil Rakyat Masih Rendah: Perlu Penyusunan Indikator Demokrasi dan Perbaikan Perundang-Undangan, Direktorat Politik, Komunikasi dan Informasi, Deputi Bidang Polhankamnas, Bappenas, tanpa nomor halaman: 6)

Grafik 1.1 Akuntabilitas DPR pada Konstituen



Jika berdasarkan grafik di atas, menunjukkan lemahnya tingkat akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituennya, kategori akuntabilitas menunjukkan yang “Sangat Rendah” atau “Tidak Ada Akuntabilitas.” Kategori ini memunyai skor antara 5.5 sampai 7 dan jika diambil nilai tengahnya maka akan didapat nilai 6.3. Berdasarkan penelitian-penelitian di atas, menunjukkan pula berbagai langkah yang dipertontonkan anggota DPR begitu dominannya kepentingan partai politik dan diri anggota, sedangkan harapan bahwa wakil dianggap sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik, ternyata kita akan sulit menemukan bahwa wakil memang selalu memberi pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandatnya; semestinya pandangan wakil secara pribadi tidak melulu dipergunakan dalam kualifikasinya sebagai wakil, (https://www.bappenas.go.id/files/1413/5228/2735/1akuntabilitas-wakil-rakyat-masih-rendah-perlu-penyusunan-indikator-demokrasi-dan-perbaikan-perundang-undangan_20081123185136_1261_0.pdf).

Analisis Rekrutmen dan Komunikasi Politik DPR

Pascareformasi pemahaman tentang kedaulatan semakin jelas bahwa kedaulatan milik rakyat diatur berdasarkan konstitusi, ini menunjukkan dianutnya daulat konstitusi atau atau bahasa lainnya disebut “*constitutional democracy principle*,” (wawancara, Irman Putra Sidin, 2012). Konsep kedaulatan dalam pemilihan umum harus kita pahami bahwa ketika rakyat memilih calon-calon anggota DPR ataupun calon presiden atau calon wakil presiden dan kepala daerah, ini menunjukkan rakyat hanya mendelegasikan sebagian kedaulatannya kepada para wakilnya. Untuk apa? Untuk memenuhi aspirasi pemilih. Artinya kedaulatan masih tetap dipunyai oleh rakyat, itu pun hanya sebagian dari kedaulatan, bahkan kedaulatan tersebut juga bukan diserahkan tetapi didelegasikan. Sehingga rakyatlah yang kemudian menilai kinerja politisi yang dianggap mewakili atau tidak mewakili, konsisten atau tidak konsisten, ketika dalam berpolitik dengan menyuarakan asirasi konstituen atau malah sebaliknya, (Wawancara, M. Djadijono, 2012).

Adanya wakil rakyat yang berkarakter diharapkan bisa terjadi setelah pemerintahan Orde Baru jatuh. Hanya saja, harapan itu belum menjadi kenyataan, menurut Kacung Marijan dalam “*Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* karena, masih terjadi *disconnect electoral* antara para wakil dan terwakil, (Kacung Marijan, 2010: 52). Problematika ini menunjukkan bahwa proses rekrutmen turut menentukan mengenai politisi mencitrakan dirinya di panggung politik.

Hasil temuan Pramono Anung dalam disertasinya yang kemudian diterbitkan dalam buku berjudul, “*Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi: Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen*” (2013), menurut Siti Zuhro bahwa, perlu disikapi bagi partai politik sebagai *early warning system*, untuk memperbaiki pola pencalonan dan rekrutmen kadernya, utamanya dalam memilih calon legislator, (Pramono Anung Wibowo, 2013: 318-319). Sebab seperti disampaikan juga Effendi Ghazali dalam kritiknya, bahwa sangat menghina logika jika tanpa mempertimbangkan kapabilitas standar (dan semestinya perlu pelatihan standar pula), banyak keluarga dan famili serta para pesohor dicalonkan begitu saja oleh partai politik, (Pramono Anung Wibowo, 2013: 322). Fenomena calon anggota legislatif (caleg) berupa caleg instan ini juga menunjukkan pelanggaran etis organisasi kepartaian, caleg instan merupakan bentuk pengabaian terhadap kader-kader partai yang selama ini bekerja untuk partai, caleg instan telah mengambil jatah posisi/kursi yang seharusnya menjadi milik kader-kader partai politik tersebut, terutama caleg instan yang sebelumnya sama sekali tidak pernah terlibat di partai tersebut, malah akan menyebabkan “api dalam sekam” di internal partai; setidaknya mesti ada keterlibatan atau minimal sebagai simpatisan pada sebuah partai sebagai

pertimbangan ketika diajukan menjadi caleg dan adanya pertimbangan kapabilitas standar jangsan malah hanya untuk kebutuhan sokongan dana besar dan kebutuhan penjangkaran suara, (Majalah Kontestasi, 2008: 12).

Perdebatan yang selalu mengikuti adalah antara rekrutmen caleg yang dihasilkan berdasarkan kader atau caleg instan, ini juga ditunjukkan berdasarkan hasil penelitian Lely Arrianie yang dibukukan dengan judul “*Komunikasi Politik: Politisi dan Pencitraan di Panggung Politik*” (2010). Hasil penelitian Lely masih relevan saat ini, bahwa mereka yang muncul secara instan tanpa diimbangi kapasitas individual dalam bentuk pengalaman berorganisasi termasuk pengalaman politik praktis sebelumnya, nampaknya agak gamang melakukan argumentasi politiknya. Meski seringkali politisi beranggapan bahwa proses itu dapat dilakukan secara “*learning by doing*” tetap saja kemunculan mereka ke publik, ternyata bisa menjadi ukuran bagi kiprah dan peran politik mereka. Berbeda dengan politisi yang duduk sebagai wakil rakyat di DPR yang benar-benar melalui proses yang memadai, maksudnya, sang politisi terpilih memang merupakan kader partai yang cukup di kenal, bergerak mulai dari akar rumput dan memperjuangkan platform partai serta memahami peran dan kepentingan rakyat yang mereka wakili, (Lely Arrianie, 2010: 96-97).

Tentu saja akan berbeda dalam cara berkomunikasi, seperti terungkap dari pengalaman untuk penelitian buku ini dan juga berdasarkan penelitian Lely Arrianie bahwa, tidak mengherankan jika masih terdapat jarak komunikasi antara politisi dengan konstituen partainya dan kepada masyarakat lainnya yang dialami oleh caleg instan, berbeda jika ia memang berasal dari arus bawah dan memahami fungsi keterwakilannya, tentu tidak sulit bagi politisi itu untuk bekerjasama dengan konstituen partainya atau untuk menginventarisir apa yang menjadi kebutuhan atau hanya sekadar keinginan untuk diperjuangkan oleh konstituen yang memilihnya, (Lely Arrianie, 2010: 102).

Ternyata pendulum saat ini masih bergerak lebih berat kepada caleg instan, bahkan perkembangannya ada partai politik yang terang-terangan menempuh “jalan pintas” dengan memasang iklan di media massa untuk mencari caleg. Seleksi calon tak ubahnya orang melamar pekerjaan atau orang yang ingin masuk sekolah. Banyak warga yang mendaftar, bahkan ada yang mendaftar lebih dari satu partai politik. Namun banyak juga peminat yang “mundur teratur,” karena tidak mampu memberikan kontribusi yang lumayan besar, untuk membiayai kampanye, membayar saksi dan biaya lainnya yang bisa mencapai Rp 2 miliar. Menanggapi fenomena itu, media massa *Kompas* (24 April 2013) menulis: “sebuah ironi sedang terjadi dalam sistem politik bangsa ini. Uang dan kepentingan tanpa etika, menjadi

modal utama untuk menjadi wakil rakyat,” (<http://nasional.kompas.com/read/2014/01/23/1316539/Ironi.Pencalonan.DPR>).

Hal ini berjalan kelindan dengan hasil penelitian Pramono, yang mengkonfirmasi kecenderungan pragmatisme politik dalam merebut dukungan konstituen yaitu adanya pendanaan yang dijadikan pendukung utama kampanye politik, menguatnya ideologi pasar, melemahnya ideologi partai, menonjolnya politik kemas yang bertumpu pada pencitraan, dan individualisasi perjuangan politik. Bahkan, Pramono mengatakan, motivasi menjadi anggota DPR adalah motif utamanya pada kekuasaan politik dan kepentingan ekonomi. Kuatnya motivasi politik dan ekonomi mengindikasikan pemahaman akan potensi lembaga legislatif sebagai institusi sentral yang melahirkan sejumlah kebijakan yang berpotensi untuk dapat diarahkan secara politik dan ekonomi yang menguntungkan pribadi, kelompok atau golongannya, (Pramono Anung Wibowo, 2013: 284-286).

Persoalan utamanya bukan kepada pemilihan sistem apakah sistem proporsional tertutup atau proporsional terbuka. Dua penelitian memperlihatkan bahwa, Lely Arrianie menyoroti buruknya sistem proporsional tertutup yaitu seperti terlihat dalam rekrutmen Pemilu 1999 dan 2004, sementara penelitian Pramono Anung menyoroti sistem proporsional terbuka yaitu seperti terjadi dalam Pemilu 2009 (bahkan hingga Pemilu 2014 lalu).

Ketidakcakapan anggota dewan, juga diakui oleh Syaifullah Ma'shum ketua Badan Pemenangan Pemilu (Bappilu) PKB, dalam bukunya “*DPR Terhormat DPR Dihujat*,” yang merupakan catatan pribadi Syaifullah ketika sebagai penjabat DPR periode 2004-2009, bahwa sistem politik di negeri ini memang belum kondusif untuk menciptakan pola rekrutmen yang baik. Kapan seseorang pas menjadi wakil rakyat pada level daerah, dan kapan dianggap *qualified* untuk maju pada tingkat pusat, belum ada standar yang baku. Banyak politisi dadakan yang tiba-tiba menjadi wakil rakyat. Karena belum ada pola rekrutmen di internal partai yang bagus, (Saifullah Ma'shum, 2012: 3). Jadi, problem utama sebenarnya adalah pada perilaku partai politik itu sendiri yang lebih memilih menempuh jalan pintas dengan melakukan rekrutmen anggota yang dilakukan secara transaksional dan tertutup. Perilaku jalan pintas, harus diakui pragmatisme telah menguasai partai politik, ini niscaya memperburuk citranya karena dipandang tidak mampu melakukan rekrutmen yang benar dan sekaligus menunjukkan kegagalannya dalam mendidik calon-calon pemimpin politik yang merupakan tugas dan fungsi pokok dari perkembangan sebuah partai politik yang sehat, (Anwar Arifin: 2006: 201).

Realitas di Senayan adalah menurut Pramono dalam *Media Indonesia*, bahwa misalnya puluhan anggota dewan (sekitar 17 persen) sejak dilantik pada 2009 lalu, belum

menjalankan salah satu tugasnya sebagai wakil rakyat yakni berbicara kepada publik. Termasuk dalam kelompok ini adalah biasanya para artis sinetron. Sebelum mereka jadi anggota DPR, mereka sangat dekat dengan media, tetapi begitu jadi anggota dewan, ternyata mereka tidak pernah berbicara. Pramono juga mengakui para artis itu memang pernah bicara di depan media. Tetapi, kata dia, bahan pembicaraanya kadang tidak terkait dengan masalah publik. Misalnya, berbicara soal harga sepatu atau harga tas (Media Indonesia, 2011: 2). Disamping itu ironisnya, malah sering, sehingga tidak heran telinga kita terbiasa mendengar wakil rakyat dengan ringan dan tanpa *tedeng aling-aling* berkata: belum ada instruksi partai, atau fraksi saya belum ngomong apa-apa tuh, jadi saya belum bisa ngomong apa-apa, atau saya belum sempat berkonsultasi dengan fraksi, (Wawancara, M. Djadijono, 2012).

Realitas tersebut berdampak terhadap merosotnya citra partai politik bahkan rata-rata juru bicara partai adalah persentase terbesar merupakan anggota-anggota DPR, yang faktanya bukan pilihan yang baik untuk ditampilkan sebagai komunikator. Misalnya, PKS dianggap sudah menjadi lebih terkontrol (teratur) paska dipecatnya Fahri Hamzah yang merupakan wakil ketua DPR oleh DPP Partai Politik, selama ini dianggap pernyataannya cenderung kontroversial dan tak sejalan dengan arahan partai, hal ini diakui oleh Dewan Penasehat PKS dan mantan Presiden PKS Nurmahmudi Ismail, (Wawancara, Nurmahmudi Ismail, 2017).

Perkembangan demokrasi di Indonesia saat ini dapat dikatakan sedang mengalami problematika kronis karena dua prasyarat demokrasi mengalami kemunduran. Jika sebelumnya DPR kembali menjadi sorotan berdasarkan hasil survei *Transparency International Indonesia* (TII) yang menyatakan DPR pada 2017 masih menjadi lembaga pemerintahan yang paling tinggi tingkat korupsinya dengan angka 54 persen, setelah terbongkarnya kasus korupsi e-KTP yang dilakukan oleh sebagian besar anggota DPR periode 2009-2014. Survei ini juga semakin menegaskan jika lembaga DPR di era reformasi ini belum mengalami perubahan persepsi sebagai institusi terkorup di negeri ini, bahkan penelitian TII tersebut semakin meningkatkan citra buruk DPR seperti sesuai dengan surveinya di tahun 2013 dan 2005 lalu yang menempatkan DPR sebagai institusi terkorup kedua di negeri ini, (<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/03/08/omgr7y280-survei-tii-dpr-lembaga-terkorup>).

Ironisnya, DPR periode 2014-2019 ini tercatat dalam Skandal “basah” dan citra “kering,” ini tentu turut memberi dampak semakin buruknya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR dan partai politik di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla, seperti berdasarkan hasil survei Indo Barometer (rilis 22 Maret 2017) ketidakpercayaan masyarakat terhadap DPR sebesar 58,7 persen sedangkan terhadap Partai politik sebesar 48,8

persen, (Koran Tempo, 2017: 7). Bahkan, dalam rilis hasil jajak pendapat Kompas melalui telepon untuk mengetahui citra DPR di masyarakat yang diselenggarakan pada 26-28 Juli 2017, yang dilakukan di 14 kota besar, bahwa menurut masyarakat citra DPR saat ini adalah buruk sebesar 71,3 persen, (Koran Kompas, 2017: 5).

Meredupnya, citra partai politik bukan saja disumbang oleh kader-kadernya di DPR, bagi publik atas martabat (citra) buruk yang disandang oleh DPR adalah karena dianggap terkait perilaku koruptif, tetapi juga publik menilai martabat buruk DPR karena kinerja yang buruk, tak disiplin, dan dinilai tak mewakili kepentingan publik. Disamping itu, meredupnya citra partai politik juga disebabkan perilaku politik dari partai politik itu sendiri. Partai politik saat ini dalam pertimbangan rasionalnya tidak lagi mempertimbangkan ideologi atau platform dalam menentukan sikap politik (nomadisme partai), dan tidak pernah menetapkan diri di sebuah titik atau teritorial, sehingga mudah berganti dari oposisi parlemen menjadi pendukung pemerintahan. Meski, strategi ini tidak selalu bersifat negatif tetapi juga dianggap sebagai manuver dan strategi politik dalam rangka meraih kemenangan politik, (Yasraf Amir Piliang, 2005).

Meski begitu perilaku partai politik itu telah mengakibatkan, tentu saja dapat kita lihat berdasarkan temuan Indo Barometer berikutnya, bahwa sebanyak 62,9 persen masyarakat merasa tidak dekat dengan partai, tentu efeknya masyarakat juga tidak percaya kepada lembaga DPR. Bahkan, hasil temuan survei Indo Barometer di tahun 2017 bisa dikatakan citra partai politik semakin terpuruk, karena meningkatnya persepsi bahwa masyarakat tidak dekat (bisa dibaca tidak terwakili atau tidak percaya) dengan partai, seperti bisa dibandingkan berdasarkan temuan sebelumnya dari survei LIPI (2012), seperti ditulis Firman Noor (2015) bahwa 41,8 persen responden menyatakan dengan jelas bahwa kepentingan mereka merasa tidak terwakili oleh partai politik. Hanya 48,3 persen yang menyatakan kepentingan mereka terwakili oleh partai politik, (Firman Noor, 2015: 13). Bahkan, lebih jauh jika kita telusuri menurut Direktur Eksekutif Indikator Politik Indonesia, Burhanuddin Muhtadi, dari sisi kepercayaan terhadap DPR dan Partai Politik paling buruk dibandingkan dengan Presiden, TNI, dan KPK yang masing-masing berada di tiga besar paling dipercaya masyarakat. Serta, tingkat kepercayaan terhadap partai politik dan DPR tidak pernah naik kelas sejak 2002 lalu, (Koran Tempo, 2016: 9).

Merosotnya citra partai politik itu, tentu akan berakibat buruk terhadap opini publik yang merupakan kekuatan politik penting dalam demokrasi. Opini publik yang buruk niscaya akan membuat citra demokrasi juga merosot. Sosiolog Anthony Giddens dalam Arifin menyatakan, bahwa kepercayaan terhadap demokrasi, memang menurun. Namun

kepercayaan publik yang menurun itu, bukan pada demokrasi dalam tataran konsep, melainkan kepercayaan itu merosot terhadap aktor politik atau politisi. Aktor politik atau politisi itu, tentu tidak dapat dipisahkan dengan partai politik yang mengusungnya. Bahkan, hasil kajian Lili Romli yang mengantarkannya menjadi Profesor Riset LIPI pada 20 Desember 2017 lalu menyatakan bahwa, institusional partai politik masih lemah di pascareformasi karena faktor absennya ideologi partai, munculnya kepemimpinan personal/klientelistik, konflik internal partai, dan temuan baru yaitu pragmatisme politik, (Lili Romli, 2017: 21).

Memang berbagai hasil survei telah berkali-kali dirilis dan hasilnya tetap sama, dan hasil ini harus dijadikan tantangan bagi DPR dan partai untuk memperbaiki citra diri bahwa lembaga politik dipersepsi publik sebagai hulu semua permasalahan bangsa. Meski demikian, menurut Ingrid van Biezen bahwa, merosotnya citra partai politik itu, tidak berarti bahwa partai politik itu tidak lagi relevan dalam kehidupan demokrasi sekarang ini, (Anwar Arifin, 2006: 202-203).

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dalam bentuk refleksi mengenai kinerja politisi DPR pada era reformasi, ditemukan fakta bahwa masyarakat menganggap hasil kerja DPR masih buruk, sehingga buruk pula Citra DPR. Persoalan utamanya bukan kepada perdebatan mengenai pemilihan sistem pemilihan umum yang kita terapkan, apakah sistem proporsional tertutup atau proporsional terbuka, yang keduanya pernah diterapkan di era reformasi.

Melainkan problem utama sebenarnya adalah pada perilaku partai politik itu sendiri yang lebih memilih menempuh jalan pintas dengan melakukan rekrutmen anggota yang dilakukan secara transaksional dan tertutup, temuan penulis ini berkelindan dengan hasil temuan Lili Romli. Perilaku jalan pintas, harus diakui perilaku pragmatisme telah menguasai partai politik, ini niscaya memperburuk citranya karena dipandang tidak mampu melakukan rekrutmen yang benar dan sekaligus menunjukkan kegagalannya dalam mendidik calon-calon pemimpin politik yang merupakan tugas dan fungsi pokok dari perkembangan sebuah partai politik yang sehat.

Akhirnya, dapat ditegaskan bahwa perkembangan demokrasi di Indonesia saat ini dapat dikatakan sedang mengalami problematika kronis karena dua prasyarat demokrasi mengalami kemunduran yakni partai politik dan lembaga legislatif utamanya DPR. Bahkan kembali perlu ditegaskan, jika mengacu kepada pembahasan di atas bahwa harus dijadikan

tantangan bagi DPR dan partai politik untuk memperbaiki citra diri bahwa lembaga politik dipersepsi publik sebagai hulu semua permasalahan bangsa.

Permasalahan ini dapat dibenahi antara lain: melalui upaya merumuskan kembali ideologi masing-masing partai politik, mengikis kecenderungan pragmatisme politik, dan melakukan fungsi rekrutmen partai politik yang lebih ditonjolkan dengan mengedepankan kader, mekanisme rekrutmen itu harus dilakukan melalui proses pengkaderan yang begitu intens, transparan, dan tidak bersifat transaksional. Sehingga partai politik tidak lagi mengedepankan caleg-caleg yang bersifat instan, dan tidak lagi mengedepankan perilaku jalan pintas, sebab selama ini sikap pragmatisme telah menguasai partai politik, tentu saja perilaku ini telah membelenggu dan memperburuk citranya karena dipandang tidak mampu melakukan rekrutmen yang benar dan sekaligus menunjukkan kegagalannya dalam mendidik calon-calon pemimpin politik yang merupakan tugas dan fungsi pokok dari perkembangan sebuah partai politik yang sehat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abidin, Wirama Iryans, Buku Panduan tentang Hubungan Media dan Keterampilan Berkomunikasi, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI dan United Nations Development Programme.
- Arifin, Anwar, Pencitraan dalam Politik (Strategi Pemenangan Pemilu dalam Perspektif Komunikasi Politik), Bandung: Pustaka Indonesia, 2006.
- Arinanto, Satya, dan Fatmawati, Buku Panduan tentang Menjalin Hubungan Konstituen dan Keterwakilan, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP).
- Arriane, Lely, Komunikasi Politik: Politisi dan Pencitraan di Panggung Politik, Bandung: Widya Padjajaran, 2010.
- Efriza, Kekuasaan Politik: Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik, Malang: Intrans Publishing, 2016.
- Ma'shum, Saifullah, DPR Terhormat DPR Dihujat: Refleksi Lima Tahun di DPR Periode 2004-2009 (Catatan Sejarah Sang Wakil Rakyat), Jakarta: Kreasi Cendekia Pustaka, 2012.
- Marijan, Kacung, 2010, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, Kencana, Jakarta.
- Nazir, M., Metode Penelitian, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Noor, Firman, Quo Vadis Demokrasi Kita? Sebuah Respon Terhadap Konsolidasi Demokrasi Indonesia, Jakarta: RMBooks, 2015.
- Romli, Lili, Problematik Institusionalisasi Partai Politik di Era Reformasi, Jakarta: LIPI, 2017.
- Wibowo, Pramono Anung, Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi: Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen, Jakarta: Kompas, 2013.

B. Sumber lain (Koran, Majalah, dan Sumber Online)

- Kompas, Jajak Pendapat "Kompas" Mencari Penanda Jabatan Wakil Rakyat, 31 Juli 2017.
- Majalah Konstelasi, No. 19 Oktober 2008.

Akuntabilitas Wakil Rakyat Masih Rendah: Perlu Penyusunan Indikator Demokrasi dan Perbaikan Perundang-Undangan, dalam https://www.bappenas.go.id/files/1413/5228/2735/1akuntabilitas-wakil-rakyat-masih-rendah-perlu-penyusunan-indikator-demokrasi-dan-perbaikan-perundang-undangan_20081123185136_1261_0.pdf, (diakses tanggal 28 Agustus 2017).

C. Wawancara

Wawancara, M. Djadijono, 01 Mei 2012, di Jakarta.

Wawancara, Nurmahmudi Ismail, 04 November 2017, di Depok.

Wawancara, Irman Putra Sidin, 26 Mei 2012, di Jakarta.