

Relasi Parlemen Dengan Konstituen

Muhtar Haboddin*

Abstrak

Artikel ini berusaha mengungkap baik secara konseptual maupun praktik relasi antara parlemen dengan konstituen. Secara konseptual relasi parlemen dengan konstituen bisa dilakukan dengan anekaragam bentuk dan polanya. Namun demikian, pada tataran prakteknya ternyata tidak bisa dilakukan oleh parlemen. Hal ini menunjukkan terjadinya gap antara teori dan praktek. Bahkan, dalam kasus di Indonesia pola relasi yang terbangun antara parlemen dengan konstituen masih sebatas formalitas. Padahal yang paling dibutuhkan dalam pola relasi ini adalah terjadinya kolaborasi, berjejaring, dan berkerjasama yang pada akhirnya membentuk pola relasi yang substansial. Maksudnya, anggota parlemen akan selalu berjuang dan bekerja berdasarkan tuntutan, keinginan, dan kepentingan politik konstituennya. Pola inilah yang sejatinya hadir dalam panggung politik Indonesia.

Kata kunci: *parlemen, konstitusi, dan sistem pemilu*

Abstract

This article seeks to uncover relational practice both conceptually and practically between parliament and constituent. Conceptually, parliamentary relation with the constituent can be identified with diverse forms and patterns. However, at the level of practice, it cannot be conducted by the parliament. It shows the gap between theory and practice. Even, in some cases in Indonesia pattern of relations that have been developed between the parliament and constituent is a mere formality. Whereas, the most needed in the pattern of the relationship is the occurrence of collaboration, networking, and collaboration that eventually forms a substantial relationship pattern. It means, parliament members will always struggle and work based on the demand, willing, and political interests of their constituents. This pattern is actually present in landscape of Indonesian politics today.

Keyword: *Parliament, Constitution, Election System*

Korespondensi:

Program Studi di Ilmu Pemerintahan, FISIP-Universitas Brawijaya
Jl. Veteran Malang 65145
muhtar_haboddin@ub.ac.id

*Cobalah tanyakan kepada rakyat di daerah kontituennya,
siapakah wakil mereka di DPR.
Saya yakin hanya aktivis partainya yang tahu.*

Kartono Mohamad, 2011

Pendahuluan

Membicarakan relasi legislatif dengan kontituen sangatlah penting dalam konteks sistem demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi perwakilan, seorang legislatif yang dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum memiliki ikatan yang kuat dalam tata kelola pemerintahan. Bahkan, logika representasi merupakan konsep sentral dalam demokrasi perwakilan. Dikatakan demikian karena dalam demokrasi perwakilan bisa terjadi ketika seorang pemilik suara memilih seorang agen untuk mewakili kepentingannya di tengah rezim pemerintahan yang memiliki demokrasi sebagai sistem. Karena itu, inti demokrasi perwakilan sebetulnya terletak dari pola hubungan antara konstituen dengan politisi yang terpilih menjadi anggota parlemen. Dalam hubungan tersebut, kontituen merupakan pemegang mandat dan anggota parlemen terpilih sebagai agen yang menjalankan mandat¹³.

Penjelasan di atas ingin mengatakan bahwa pola relasi antar konstituen dengan anggota parlemen sangat baik. Pemahaman ini bisa dijelaskan melalui pelacakan sejumlah literatur mengenai representasi. Secara konseptual, pola relasi antara konstituen dengan anggota parlemen akan dijelaskan secara mendalam, kritis dan menyeluruh. Dalam pola relasi tersebut, tentunya tidak selalu baik tetapi kadang-kadang juga mengalami ketegangan. Ketegangan itu muncul karena anggota parlemen dalam bertingkah laku tidak selalu mencerminkan keinginan, kebutuhan ataupun aspirasi konstituennya.

Empat Corak Anggota Parlemen

Dalam konteks membicarakan anggota parlemen selalu dihubungkan antara pola rekrutmen politik dengan daya tarik pemilih. Dalam tradisi politik Amerika Serikat dasar penentuan anggota parlemen terletak pada daya tarik terhadap pemilih dan kepatuhan terhadap program partai politik. Artinya popularitas dengan program kerja partai politik menjadi pertimbangan masyarakat pemilih. Sejalan dengan itu, dalam sistem politik Amerika membedakan empat corak anggota parlemen. *Pertama*, agen partai politik. Anggota parlemen dipilih untuk kepentingan mempengaruhi pembuatan kebijakan politik. Anggota parlemen tersebut biasanya dimasukkan partai dalam wajib militer. Disamping itu, telah diuji kepatuhannya kepada partai dalam waktu yang panjang. Anggota parlemen yang memenuhi kualifikasi ini telah berusia lanjut.

¹³Abdur Rozaki dkk, *Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif*, Jogjakarta, IRE, 2014. hlm.19

Kedua, calon anggota parlemen caplok dari luar partai, yaitu tokoh yang sangat berpengaruh atau populer yang diharapkan dapat mengangkat pamor partai. Berbeda, dengan yang pertama, calon anggota parlemen kedua ini biasanya mempunyai karir yang cemerlang dan masih muda. Ketiga, anggota parlemen adalah orang-orang yang mempunyai karir terkenal. Mereka mempunyai ambisi politik yang tinggi dan menjalankan tugas dengan serius sebagai politisi (Karim, 1997). Sebagai politisi, anggota parlemen dituntut untuk banyak berbuat dan kritis dalam membela kepentingan warganya. Karena itu, anggota parlemen yang kritis lebih dibutuhkan bangsa ini ketimbang para politisi yang hanya “membeo” terhadap apapun yang diputuskan pemerintah. Sudah terlalu lama, kita menunggu hadirnya politisi yang berpihak pada rakyat dan memiliki mata hati rakyat.

Keempat adalah wirausaha. Maksudnya anggota parlemen ini lebih tertarik kepada nilai-nilai instrumental kegiatan politik. Tujuan utamanya mereka adalah memajukan karir pribadinya. Dalam kerangka memajukan karir pribadinya, maka anggota parlemen memahami politik sebagai profesi. Karena itu para pekerja politik harus menjadi orang yang benar-benar profesional di bidangnya. Karena itu, Max Weber mengatakan politisi adalah profesi yang digeluti atas dasar panggilan jiwa, sebagaimana profesi kyai, pendeta, pastur dan biarawan. Jadi kalau orang tidak mempunyai dasar watak (bakat) peduli dan merasa bahagia apabila dapat menolong orang lain, sulit menjadi politisi sukses.

Relasi Parlemen dengan Konstituen

Pola hubungan konstituen dan anggota parlemen mendasari munculnya konsepsi tentang representasi yang demokratis. Sejumlah literatur membahas pola relasi konstituen dengan anggota parlemen dalam bingkai keharmonisan. Mengikuti kerangka pikir Bintang R Saragih, terdapat tiga bentuk relasi antara anggota parlemen dengan konstituen. *Pertama*, anggota parlemen bertindak sebagai wali (*trustee*). Di sini anggota parlemen bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya. Dengan kata lain, anggota legislatif tidak diharuskan berkonsultasi dengan yang diwakilinya atau konstituen. Anggota legislatif betul-betul memperoleh kepercayaan dari rakyat melalui pemilu, sehingga posisinya sangat *independen*.

Kedua, anggota legislatif bertindak sebagai utusan (*delegate*). Di sini anggota legislatif bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, anggota legislatif selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya. Pendek kata, dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, anggota legislatif harus selalu mengikuti keinginan dan petunjuk dari yang diwakilinya.

Ketiga, anggota legislatif bertindak sebagai *politico*. Di sini anggota legislatif kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari isu (materi) yang dibahas. Dengan kata lain, anggota legislatif dapat bertindak bebas karena legitimasinya, tetapi dalam situasi tertentu ia harus bertindak sebagai utusan dan berkonsultasi dengan yang diwakilinya. Tindakan anggota dewan ditentukan oleh isu atau materi yang dibahasnya (Saragih, 1985:85-86).

Tiga pola relasi konstituen dengan anggota parlemen tersebut biasa ditemukan dalam studi keparlemenan. Dalam pola relasi yang terbangun, anggota parlemen kadang memerankan diri sebagai *„politico’*, *trustee*, dan *delegate*. Setiap peran yang dipilih anggota parlemen sejatinya mempertimbangkan untung-ruginya. Selain itu, ilmuwan asal Belanda A Hoogerweert membuat lima pola hubungan antara wakil rakyat dengan pihak yang diwakili, yakni;

Tipe Utusan. Yakni wakil yang bertindak sesuai dengan perintah dari pihak yang diwakilinya; Tipe Wali. Yakni wakil yang memperoleh kuasa penuh dari pihak yang diwakili, dan ia dapat bertindak atas dasar pertimbangan sendiri. Dengan demikian keberadaan wakil tidak tergantung pada pihak yang diwakilinya; Tipe Politics. Yakni kombinasi antara tipe utusan dan tipe wali. Tergantung pada situasi, wakil kadang harus berperan sebagai wali, kadang sebagai utusan; Tipe Kesatuan. Yakni keseluruhan anggota lembaga perwakilan dipandang sebagai wakil dari seluruh rakyat, tanpa membedakan asal partai politik yang mempromosikannya; Tipe Penggolongan. Yakni anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu (Saragih, 1985:85-86).

Kontribusi Bintan dan Hoogerweert dalam membuat pola relasi antara anggota parlemen dengan kontituen memiliki kesamaan. Kesamaan itu terletak pada poin utusan, wali dan politiko. Sementara yang membedakan adalah tipe kesatuan dan tipe penggolongan. Itu tipe ini merupakan bentuk penambahan dalam memotret pola relasi antara anggota parlemen dengan kontituen. Bila ditelaah secara seksama, analisis Hoogerweert jauh lebih maju dan komprehensif dalam melihat pola relasi antara anggota parlemen dengan kontituen dalam sistem demokrasi parlemen.

Selain dua pakar tersebut, adalah AH Birch dalam *Representation*, menyebutkan ada lima pola relasi antara anggota parlemen dengan kontituen. *Pertama, the concept of delegated representation*. Konsep seorang wakil adalah agen/perantara atau juru bicara yang bertindak atas nama yang diwakilinya. Menurut pengertian ini wakil tidak boleh melampaui otoritas atau kuasa yang diberikan kepadanya. *Kedua, the concept of microcosmic representation*. Konsep ini hanya menunjukkan bahwa sifat-sifat wakil itu mempunyai kesamaan dengan sifat-sifat golongan arau kelas orang-orang tertentu yang diwakilinya. Konsep ini tidak ada hubungannya dengan masalah kuasa atau hal-hal yang harus dilakukan. Artinya bahwa seorang wakil berada pada posisinya tersebut karena kepentingan tertentu yang bersifat organisatoris.

Ketiga, the concept of symbolc representation. Konsep ini menunjukkan bahwa wakil yang bersangkutan melambangkan identitas/kualitas, golongan/kelas orang tertentu yang diwakilinya. *Keempat, the concept of elective representation*. Maksudnya dari konsep bahwa seorang wakil pada dasarnya bertindak merepresentasikan pada pemilih. *Kelima, the concept of party representation*. Maksudnya bahwa para wakil itu tidak lagi merepresentasikan keterwakilan dengan rakyat. Wakil cenderung menjadi wakil organisasi politik atau kongkritnya adalah wakil dari partai politik

Pakar lainnya tidak kalah pentingnya adalah ilmuwan politik dari Amerika Serikat, Giovanni Sartori “Representation”. Dalam tulisannya disebutkan ada beberapa pola relasi antara anggota parlemen dengan kontituen dalam kajian parlemen. *Pertama, the electoral theory of representation*. Maksudnya bahwa rakyat secara berkala dan bebas

memilih bada perwakilan. Penentuan dari waktu dan segala sesuatu yang berhubungan dengan hal ini diatur dalam kesepakatan bersama yang secara formal menjadi landasan pemilihan

Kedua, the responsibility theory of representation. Maksudnya bahwa pejabat-pejabat pemerintahan bertanggungjawab kepada para warga yang dipertintah. Para pejabat itu pada dasarnya adalah orang yang ditunjuk oleh rakyat untuk melakukan pekerjaan tertentu. *Ketiga, the mandate theory of representation.* Para pejabat merupakan *agent or delegates* yang dilaksanakan instruksi yang diterimanya dari para pemilih mereka. Secara kongkret ada semacam list kepentingan dan batasan dari pada yang harus mereka laksanakan. Hal itu dipandang sebagai semacam instruksi dari pada pemilih tersebut.

Keempat, the idem sentire the of representation. Secara filosofis seluruh rakyat mempunyai perasaan yang sama dengan perasaan pemerintah. Para pejabat harus peka menangkap perasaan yang dimaksud. Mereka harus bisa menjabarkan, serta merealisasikan perasaan itu ke dalam bentuk aktivitas konkret untuk memenuhinya. Hal itu yang menjadi tugas pokok seorang anggota parlemen. *Kelima, the consent theory of representation.* Maksudnya bahwa dari dimensi rakyat, mereka dipandang menyetujui/menerima putusan yang diambil oleh pejabat pemerintahannya. Rakyat dipandang menyetujui kebijakan yang diambil, dan untuk itu rakyat harus aktif bersama para pejabat dalam mengaplikasikan kehendaknya.

Keenam, the participation theory of representation. Maksudnya rakyat dengan cara tertentu ikut serta dalam pengambilan putusan-putusan politik yang relevan. Terutama pada masalah penting yang dinilai membawa pengaruh besar terhadap perjalanan bangsa. Untuk itu, rakyat dimintai pendapatnya secara langsung karena dipandang menentukan nasib rakyat di masa yang akan datang. *Ketujuh, the resemblance/mirroring theory of representation.* Maksudnya pejabat politik dipandang merupakan suatu contoh/cermin dari rakyatnya. Para pejabat itu adalah refleksi dari peraturan yang dibuat sistem pemerintahan negara. Perilaku pejabat adalah contoh yang merepresentasikan peraturan tersebut.

Studi terkini mengenai relasi anggota parlemen dengan kontituen terus tumbuh dan berjalan dengan membawa pemahaman baru. Analisis Sutoro Eko menyebutkan ada tiga pola relasi anggota parlemen dengan kontituen yakni, *pertama*, representasi simbolik, artinya wakil berdiri untuk (*standing for*) konstituen karena kesamaan identitas, budaya, agama, kerabatn dan sebagainya. Dalam pandangan ini, representasi semacam ini merupakan representasi komunal atau representasi parokial. *Kedua*, representasi deskriptif, yaitu anggota parlemen berdiri untuk konstituen karena kesamaan daerah, komunitas, jenis kelamin, dan profesi. *Ketiga*, representasi substantif, yaitu wakil bertindak untuk (*acting for*) konstituen karena kesamaan organisasi, pandangan, kepentingan, dan ideologi.

Semua pola relasi anggota parlemen dengan konstituen yang disampaikan Bintan, Hoogerweert, AH Birch, Giovanni Sartori, dan Sutoro Eko perlu dibaca dalam konteks saling melengkapi. Sebab, pembacaan seperti ini memberikan banyak manfaat dan pengetahuan dalam memahami betapa bervariasinya pola anggota parlemen dengan

konstituen dalam beberapa tahun terakhir. Sejumlah pendapat yang menyebutkan pola interaksi anggota parlemen dengan konstituen bila diimplementasikannya membutuhkan kemampuan. Dalam catatan Ronald Rofiandri, terdapat tiga alat ukur yang dapat digunakan dalam menilai pola interaksi antara anggota parlemen dengan konstituen. *Pertama*, kepekaan politik (*Political sensibility*). Kepekaan politik yakni "...suatu kemampuan memahami, menghayati dan memberikan suatu *compassion* terhadap persoalan, pergumulan, dan nasib suatu bangsa dan konstituen yang diwakilinya." Agar kualitas ini dapat berfungsi optimal, ia harus didukung oleh sebuah kemampuan dasar yang khas yakni *technical ability* (kemampuan teknis).

Kedua, kemampuan teknis (*technical ability*) dimaknai sebagai "...pengetahuan tentang dan kesadaran akan tanggung jawab seorang anggota dewan tentang hak dan kewajibannya." Ada dua unsur penting dalam kualitas kemampuan teknis ini, yaitu: a. pengetahuan tentang hak dan kewajiban; dan b. kesadaran akan etos, etika, dan etiket sebagai wakil rakyat. *Ketiga*, kemampuan metoda, yaitu kemampuan wakil rakyat untuk menjaring informasi, menggodoknya dan kemudian memprosesnya dalam pembuatan kebijakan. Dua kualitas pokok di atas harus difasilitasi oleh kemampuan metoda ini. Representasi dan Sistem Pemilu

Pola interaksi antara anggota parlemen dengan konstituen sangat erat dengan kebijakan sistem pemilihan yang diterapkan oleh sebuah negara. Dalam sistem proporsional, dipandang lebih mampu menghasilkan para wakil yang mencerminkan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat. Sementara dalam sistem distrik, dipandang lebih memungkinkan adanya tingkat kedekatan yang erat antara para wakil dan dengan konstituen.

Bertitik-tolak pada pilihan sistem pemilu antara sistem proporsional dan sistem distrik sebenarnya saling memperkuat dan saling melengkapi dalam membangun pola interaksi antara para wakil dengan konstituen. Para anggota parlemen tentunya dituntut untuk membawa aspirasi dan tuntutan masyarakat baik mencerminkan aspirasi kelompok maupun mencerminkan aspirasi politik dalam bentuk perseorangan. Sebagai ilustrasi di daerah pemilihan (dapil), anggota parlemen bisa berperan ganda yakni merepresentasi daerah dan pada saat yang sama bisa menyuarakan kepentingan politik individu yang ada di dapil tersebut. Dengan kata lain:

"melalui sistem dapil, para wakil rakyat akan merasa memiliki kedekatan dengan konstituennya, karena siapa yang menjadi konstituennya jelas dan berada di dalam suatu wilayah tertentu. Demikian halnya para konstituen, mereka mengetahuinya lebih jelas siapa saja wakil rakyat yang mewakili daerahnya. Melalui sistem demikian, para pemilih diharapkan mengenal lebih baik para wakil mereka, begitu pula sebaliknya". (Marijan, 2010:121)

Penjelasan ini diperkuat Lili Romli. Menurut Lili Romli ada tiga kemungkinan yang bisa dilakukan para anggota parlemen dalam memusatkan perhatiannya kepada konstituen. *Pertama*, memberikan perhatian terhadap kelompok yang terbagi atas tradisi, kedaerahan, bahasa, agama, mata pencaharian dan seterusnya. Berdasarkan ini wakil tinggal memilih satu atau beberapa kelompok itu sebagai patokan dalam mengambil kebijakan atau keputusan. Artinya, wakil dapat memusatkan perhatian kepada opini,

aspirasi, kepentingan atau tuntutan dari satu atau beberapa kelompok yang dianggapnya tepat dan sesuai dengan keadaan atau situasi yang ada.

Kedua, memperhatikan suara partai. Ini dilakukan dalam kerangka memudahkan pengorganisasian tugasnya. Dengan memusatkan perhatian pada suara partai, si wakil memperoleh keuntungan ganda, yaitu memperhatikan suara organisasinya yang telah berjasa menjadikan ia sebagai wakil sekaligus juga memperhatikan suara masyarakat yang mendukung atau bersimpati terhadap organisasi partainya. *Ketiga*, memperhatikan wilayah atau daerah yang diwakili. Dalam hal ini wakil melihat unit terwakili berdasarkan wilayah sehingga perhatiannya dapat diberikan kepada bangsa, negara bagian, provinsi dan kabupaten.

Persoalan Representasi dengan Konstituen

Pelacakan teoritik di atas memberikan sejumlah opsi bagi seorang anggota parlemen dalam menjalin relasi kuasa dengan rakyat. Namun, pada tataran praktik politik keseharian pola relasi antara anggota parlemen dengan masyarakat mengalami persoalan. Dalam konteks keterwakilan politik di Indonesia, persoalan mendasar yang sudah lama terjadi adalah *pertama*, pada seleksi internal awal, para kandidat lebih didorong untuk melakukan pendekatan kepada elit partai politik ketimbang calon pemilih untuk nomor urut jadi. *Kedua*, pemilih tidak „dipaksa“ untuk mengenali dan mempelajari jejak rekam kandidat karena kecenderungan dari elit partai untuk mempertahankan oligarki partai politik dengan menyerukan pemilih agar memilih simbol partai politik²⁷. Sistem pemilihan yang melegalkan memilih simbol partai menunjukkan bahwa partai politik jauh lebih dikenal konstituen ketimbang calon yang diusulkan oleh partai politik. Hal ini bisa dimaklumi karena banyak calon legislatif yang maju adalah tokoh-tokoh „karbitan“ dan lebih banyak mengakar ke atas alias partonase dengan petinggi partai politik.

Untuk mendukung argumen ini sangatlah mudah. Simaklah pernyataan anggota DPR yang mengatakan:

kursi ini milik partai. Pengakuan jujur ini sekaligus mengungkapkan kenyataan bahwa mereka yang duduk di Senayan, karena kebaikan pemimpin partai. Mereka akan merasa berhutang budi kepada partai politik dan tunduk kepada pemimpin partai. Tidak ada yang merasa berhutang budi kepada rakyat. Cukup pemimpin partai yang membujuk rakyat memilih gambar partainya untuk meraih kekuasaan (Mohamad, Kompas 14 Juli 2011).

Ketiga, defisit demokrasi terjadi karena setelah terpilih menjadi wakil rakyat/pejabat publik tidak memiliki hubungan sistemik dengan rakyat pemilihnya. Begitu sudah terpilih menjadi anggota parlemen, hubungan dengan konstituennya juga terputus. Dengan kata lain, rakyat hanya dibutuhkan ketika hari pemilihan. Kalau mereka sudah duduk di parlemen, jangan harap mereka akan ingat rakyat. *Keempat*, kualitas demokrasi dimana proses demokrasi hanya dimaknai sebagai memilih wakil rakyat yang tidak ada hubungannya dengan kebijakan publik yang dibuatnya. Para wakil rakyat hanya sibuk dengan dirinya ketimbang memperjuangkan kepentingan masyarakat. Ketidakberpihakan para anggota parlemen memperlihatkan keterputusan mandat dari rakyat.

Problematika dalam pola relasi anggota parlemen dengan rakyat sebagaimana dipaparkan di atas, kemudian diperkuat hasil Jajak Pendapat harian *Kompas*. Pertanyaan

SURAT PEMBACA
Kinerja anggota DPR

Kinerja anggota DPR sedang disorot. Sejumlah anggota DPR disebut tidak jelas kerjanya. Apakah yang menjadi ukurannya, kehadirannya atau gagasan yang mereka sampaikan.

Sederhanya, kinerja berbasis kehadiran atau kinerja berbasis kerja? Apa prosedur standar operasional, sehingga setiap anggota DPR disebut mempunyai produk bulanan, tiga bulanan, semesteran, atau tahunan?. Lantas siapa yang menerima dan memeriksa laporan tersebut? Pertanyaan ini penting karena bila pengawasan eksekutif dilakukan inspektorat, BPK, lalu legislatif diawasi siapa?

Kalau rakyat yang harus mengawasi bagaimana mungkin anggota DPR di Senayan diawasi konstituennya di daerah? Apa mungkin? Kalau diawasi oleh LSM, bagaimana cara dan darimana dana operasional?

Kompas, 24 Juni 2013

yang diajukan dalam Jajak Pendapat menurut Anda, para anggota DPR saat ini lebih mementingkan kepentingan masyarakat, partai atau kepentingan pribadi? Jawab atas pertanyaan ini tergambar dalam tabel .2.1.

Tabel .2.1 Anggota DPR Lebih Mementingkan Kepentingan Pribadi dan Parpol

Wilayah	Masyarakat	Partai politik	Pribadi	Tidak tahu
Jakarta	7,1	37,5	52,2	3,2
Yogyakarta	6,3	50,0	43,7	0,0
Surabaya	7,4	40,1	46,9	5,6
Medan	5,2	39,7	51,7	3,4
Padang	8,3	41,7	45,8	4,2
Banjarmasin	4,3	30,4	60,9	4,4
Pontianak	8,0	36,0	56,0	0,0
Makassar	11,8	47,1	41,1	0,0
Manado	8,0	44,0	36,0	12,0
Jayapura	0	20,7	69,0	10,3

Sumber: Toto Suryaningtyas, „Citra dan Sosok DPR Terpuruk“ *Kompas*, 19 September 2005

Tabel .2.1. memperlihatkan bahwa para anggota di parlemen lebih mementingkan kepentingan parpol dan pribadinya ketimbang konstituennya. Dari sepuluh provinsi yang disurvei sebanyak 69 persen masyarakat Jayapura mengatakan anggota parlemen lebih mementingkan dirinya. Sementara di Banjarmasin menyebutkan 60, 9 persen mementingkan dirinya ketimbang konstituen. Selain itu, para anggota parlemen juga lebih mementingkan kepentingan partai politik. Sebanyak 50 persen masyarakat Yogyakarta menilai bahwa para anggota parlemen lebih mementingkan partainya ketimbang masyarakatnya.

Hasil survei pada tahun 2005 paralel dengan survei *Kompas* pada bulan Oktober 2006. Konsistensi keberpihakan wakil rakyat pada kepentingan dirinya tetap jauh lebih dominan ketimbang memperjuangkan kepentingan konstituen. Data yang dilansir Kompas menyebutkan kepentingan pribadi mencapai 45,5 persen, kemudian disusul kepentingan partai politik berjumlah 42,5 persen. Mendahulukan kepentingan pribadi dan partai selalu diprioritaskan oleh anggota dewan. Bila kepentingannya sudah terpenuhi, baru kepentingan rakyat dipikirkan. Itu artinya rakyat hanya dipikirkan sekecil 9,5 persen³¹ dari semua kerja dan aktivitas seorang anggota parlemen.

Deretan kegagalan anggota parlemen dalam membangun hubungan dengan konstituennya bukanlah persoalan baru dalam struktur kenegaraan bangsa ini. Analisis Syamsuddin Haris mengatakan:

Ketidakberdayaan para anggota parlemen dalam berhadapan dengan pemerintah, sehingga muncul budaya paternalisme seperti tercermin dalam sikap ewuh-pakewuh, sungkan, dan kompromistik terhadap kecenderungan kekuasaan. akibatnya, kepentingan dan aspirasi masyarakat kerap kali diperlukan sebagai “ban serep” dari kepentingan negara (Haris, Afkar Vol. 1/No.1 April-Juni 1993:56).

Analisis ini mengindikasikan bahwa anggota parlemen belum berpihak kepada masyarakat. Kalaupun berpihak, keberpihakannya yang lemah pada rakyat, pemuasan kepentingan diri sendiri, dan ketidakpekaan para anggota parlemen menjadikan citra parlemen kian terpuruk di mata publik. Bahkan, apresiasi publik terhadap sosok anggota parlemen kian mendekati titik nadir. Syahwat anggota parlemen untuk selalu mementikan dirinya dan abai terhadap penderitaan rakyat terlihat dari keinginan mereka untuk menaikkan gajinya. Jajak pendapat Kompas menyebutkan *setuju atau tidak setujukah Anda dengan rencana kenaikan penghasilan bagi anggota DPR?* Jawaban atas pertanyaan ini bisa dilihat pada tabel .2.2.

Tabel .2.2. memperlihatkan bahwa hanya di bawah 30 persen masyarakat yang setuju terhadap kenaikan gaji anggota parlemen. Sedangkan rata-rata di atas 70 persen

Tabel 2.2. Jawaban Publik Terhadap Rencana Kenaikan Gaji DPR

Wilayah	Setuju	Tidak setuju	Tidak tahu
Jakarta	8,7	89,6	1,7
Jogyakarta	2,8	97,2	0,0
Surabaya	12,6	87,4	0,0
Medan	12,0	86,7	1,3
Padang	9,5	90,5	0,0
Banjarmasin	12,0	88,0	0,0
Wilayah	Setuju	Tidak setuju	Tidak tahu
Pontianak	29,2	70,8	0,0
Makassar	14,3	76,7	9,0
Manado	7,4	92,6	0,0
Jayapura	17,2	79,3	3,5

Sumber: Toto Suryaningtyas, "Citra dan Sosok DPR Terpuruk di Titik Nadir" *Kompas*, 31 Oktober 2005

masyarakat di sejumlah wilayah tidak setuju atau menolak kenaikan gaji anggota parlemen. Bahkan Jogjakarta, Manado, dan Padang sebanyak 90 persen ke atas tidak setuju dengan kenaikan gaji anggota legislatif.

Mencari Jalan Keluar

Problematika pola relasi antara wakil rakyat dengan konstituen memerlukan pemikiran serius dalam kerangka mendekatkan wakil rakyat dan konstituennya. Mencairkan dan mendekatkan wakil rakyat dengan konstituen sangat diperlukan dalam sistem pemerintahan demokrasi. Dikatakan demikian karena praktik politik relasi wakil dan konstituen merupakan aspek penting dalam kajian perwakilan politik. Mengapa?

Pertama, sejumlah anggota parlemen sudah mencoba mendekati konstituennya, salah satunya dengan membentuk „rumah aspirasi“ di daerah pemilihannya masing-masing. Buku laporan kerja tahunan pun dicetak dan didokumentasikan tentang bagaimana peran mereka dalam memperjuangkan aspirasi rakyat.

Kedua, perlu desain perwakilan yang mengedepankan pertanggungjawaban kepada rakyat yang memilihnya. Harus ada pertimbangan antara sistem yang meneguhkan hubungan pemilih dan wakilnya dikombinasikan dengan pentingnya menciptakan stabilitas pemerintahan dan sistem politik dalam sebuah negara yang

sangat heterogen. Apa pun, tetap saja semangat reformasi tidak ada artinya jika wakil yang terhormat tetap saja jauh dari rakyat.

Ketiga, pola hubungan anggota parlemen dengan masyarakat merupakan produk dari sistem perwakilan yang dianut dan tercermin di dalam sistem pemilu. Dalam sistem distrik, satu distrik pemilihan hanya memilih satu wakil tunggal. Karena itu, sistem distrik dianggap lebih mampu melahirkan „wakil-wakil rakyat“ yang pro dengan konstituen, bila dibandingkan dengan sistem proporsional yang memiliki kecenderungan menghasilkan “wakil-wakil partai”.

Keempat, perlu keterlibatan masyarakat yang lebih besar dalam proses seleksi calon anggota DPR sehingga mereka benar-benar merupakan wakil „rakyat daerah“, dan bukan wakil “warga Jakarta”. Dengan sendirinya hal ini berkaitan dengan pola rekrutmen yang sekurang-kurangnya bersifat terbuka. *Kelima*, pemberian otonomi politik anggota parlemen yang lebih besar sesuai dengan kedudukan mereka sebagai wakil rakyat. Ini berhubungan dengan perubahan pembidangan komisi dan penyederhanaan prosedur serta struktur internal yang dibuat untuk melayani masyarakat ketimbang partai politik.

Keenam, dalam masyarakat yang menjemuk, dapat muncul tuntutan ke arah lembaga parlemen yang secara sosiologis mencerminkan keberadaan masyarakatnya, sehingga lembaga tersebut merupakan „miniatur“ masyarakat. Misalnya, faktor-faktor sosiologis yang akan muncul adalah keagamaan, kedaerahan, dan kesukuan, yang membutuhkan perhatian dari anggota legislatif.

Ketujuh, ada tuntutan supaya wakil rakyat lebih dekat dengan pemilih dan daerahannya. Hal ini setidaknya disuarakan dengan penggantian sistem pemilihan dari proporsional ke sistem distrik. Alasannya adalah penggantian sistem pemilihan ini merupakan solusi dalam kerangka mendekatkan wakil rakyat kepada konstituennya. Sedangkan alasannya lainnya adalah sistem proporsional yang selama ini dianut dalam pemilihan anggota parlemen sudah dianggap usang dan hanya bangsa Indonesia dan Israel yang masih menggunakannya

Daftar Pustaka

Buku

- Abdur Rozaki dkk, *Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif*, Jogjakarta, IRE, 2014.
- AH Birch *Representation*, London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd. 1972. hlm, 15-50
- Bima Arya Sugiarto „Problem Peperesentasi dan Reformasi Sistem Keperartaian di Indonesia“ Makalah yang dipresentasi pada tanggal 6 Desember 2007.
- Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1985.
- David L Sills (ed), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol 13, New York The Macmillan Company dan The Free Press, hlm, 468-469
- Ichlasul Amal, *Perwakilan Politik dan Wakil Rakyat*, Laporan Penelitian-FISIPOL-UGM, 1993. hlm.52
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm.121
- Lili Romli, *Dinamika Lembaga Perwakilan Lokal*, Jakarta, LIPI, 2002. hlm.6
- Ronald Rofiandri, „Memaknai Fungsi Perwakilan“ peneliti pada Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK).
- Sutoro Eko, *Daerah Inklusif: Pembangunan, Demokrasi Lokal, dan Kesejahteraan*, Jogjakarta, IRE, 2013, hlm.10
- Syamsuddin Haris, Dilema DPR: Wakil Daerah“ Tanpa Mandat Rakyat Daerah“ Afkar, Vol.1/No.1. April-Juni 1993, hlm.56
- Tim Kemitraan „Penguatan Parpol dalam Pembangunan Keterwakilan Politik“ Makalah yang dipresentasi pada tanggal 6 Desember 2007.

Koran

- BE Santrio“ Menyelamatkan DPRD, Bumerang Bagi DPR“, *Kompas*, 16 Oktober 2006.
- Ipong S Azhar „Mencapai Kemandirian Orsospol“ *Republika*, 18 Juli 1996
- Iwan Gardono S „Pemegang Kedaulatan Yang sesungguhnya“ *Kompas*, 23 Februari 1998.
- M. Rusli Karim „Menghilangkan Hambatan Lembaga Legislatif Kita“ *Kedaulatan Rakyat*, 30 September 1997.
- Sidik Pramono „Menunggu Perwakilan dengan Pertanggungjawaban“ *Kompas*, 17 Mei 2006
- Syamsuddin Haris, „Golkar, DPR, dan Yudhoyono“ *Kompas*, 29 Oktober 2005.
- Toto Suryaningtyas „Citra DPR Terpuruk di Titik Nadir“ *Kompas*, 31 Oktober 2005