

Relasi Pemilih, Wakil Rakyat Dan Partai Politik Dalam Membangun Demokrasi

Ni'matul Huda¹

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengkaji relasi antara pemilih, wakil rakyat dan partai politik dalam membangun demokrasi, serta mengajukan konsep pengawasan pemilih terhadap wakil rakyat dalam membangun demokrasi. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan objek penelitian relasi pemilih, wakil rakyat dan partai politik dalam membangun demokrasi. Metode pendekatan yang digunakan sosiopolitik, kasus, dan konseptual. Analisis bahan hukumnya diskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, wakil rakyat mendapatkan daulat dari rakyat, maka secara substantif aspirasi rakyat dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka sudah benar-benar diperjuangkan sehingga memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. *Kedua*, konsep pengawasan rakyat /konstituen terhadap wakil rakyat atau anggota lembaga perwakilan rakyat itu dapat dilakukan antara lain melalui pemilihan umum dan sistem 'recalling' anggota parlemen oleh rakyat/konstituen.

Kata kunci: Relasi, Pemilih, Wakil Rakyat, Partai Politik, Demokrasi

Pendahuluan

Sejak munculnya pernyataan dari salah satu anggota Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Bambang Wuryanto (Bambang Pacul) -Ketua Komisi III, ketika Rapat Dengar Pendapat dengan Menkopolkam - Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, yang menyatakan bahwa anggota-anggota DPR itu hanyalah 'petugas partai', dan yang menentukan dalam putusan-putusan politik adalah Ketua Partai. Publik seraya terhenyak dan tersadar bahwa selama ini ada yang salah dalam komunikasi politik atau saluran aspirasi politik antara rakyat (pemilih) dengan wakilnya di parlemen, karena penentunya bukan wakil rakyat, tetapi ketua atau elit partai politik. Pertanyaan yang muncul, anggota parlemen (DPR dan DPRD) itu wakil rakyat atautkah wakil partai politik atau petugas partai?

Belakangan ini partai politik menjadi sorotan publik karena dipandang sering menyuarakan kepentingan pengusaha dan penguasa daripada kepentingan rakyat yang diwakilinya. Di samping itu, munculnya berbagai skandal korupsi yang membelitnya, maraknya korupsi politik dan korupsi pemilu, rendahnya kualitas integritas pribadi, dan lain-lain. Keterpilihan anggota DPR dan DPRD lebih disebabkan karena patronase politik dan kekuatan modal uang, sehingga kinerja mereka lebih peka terhadap intrik politik daripada pekerjaan-pekerjaan dasar berupa mendengar dan mewakili kepentingan konstituennya.

Keadaan politik yang bermasalah ini yang merupakan salah satu elemen dari korupsi politik. Korupsi politik sebagai kejahatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki posisi politik menimbulkan implikasi yang luas dalam berbagai bidang kehidupan bernegara. Pada gilirannya krisis multidimensi ini mengundang konsekuensi

¹ Ni'matul Huda, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, E-mail: 904100@uii.ac.id

krisis kewibawaan kekuasaan politik sehingga menimbulkan demonstrasi, kritik, gerakan anti pemerintah, dan revolusi sosial atau *chaos*. Penyebab korupsi politik, yaitu:²

(1) nafsu politik untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaan, karena kekuasaan adalah kewenangan untuk mengatur kehidupan kewarganegaraan, terutama kewenangan untuk mendistribusikan ekonomi dan sumber daya alam, serta kekuasaan untuk melaksanakan kebijakan politik. (2) tersedianya sarana dan fasilitas ekonomi dan politik yang steril dari budaya; (3) tidak adanya kontrol efektif dari rakyat; (4) faktor iklim sosial politik yang krisis keteladanan dan kevakuman moral; (5) faktor iklim penegakan hukum yang tragikomis, dimana kredibilitas penegak hukum merosot, karena adanya krisis institusi dan mental aparat penegak hukum.

Menurut Bagir Manan,³ demokrasi akan menjadi korup dan menjadi sumber segala korupsi kalau semua sarana dan mekanisme hanya sekedar simbol, sekedar gincu atau bedak. Kenyataan riil justru demokrasi tidak dijalankan menurut syarat dan dasar kejiwaan demokrasi itu sendiri. Mengapa demikian?

“Selain karena tidak dipenuhi syarat dan dasar kejiwaan demokrasi, seperti tuntutan *rule of law*, korupsi dalam demokrasi terjadi karena demokrasi hanya diperlakukan sebagai fenomena kekuasaan, demokrasi tanpa tanggungjawab dan disiplin, demokrasi tidak disertai moral keluhuran, integritas dan martabat. Kita bangga dengan partisipasi masyarakat dalam pemilu lebih tinggi dari negara-negara maju. Benarkah ada partisipasi kalau pemilih dihamburi uang agar mereka memilih calon atau calon-calon tertentu. Ini bukan partisipasi demokrasi, tetapi eksploitasi atas nama demokrasi. Perbuatan membeli suara bukan saja bertentangan dengan hukum, tetapi suatu perbuatan amoral yang akan menuju pada demoralisasi kehidupan rakyat banyak. Kekuasaan yang diperoleh secara koruptif dipastikan akan menghasilkan kekuasaan yang koruptif pula.”

Menurut Yudi Latif, demokrasi reformasi berlangsung di tempat kita, tentang kita, tetapi tanpa kita. Kata demokrasi jadi mantra suci yang terus diwiridkan, tetapi rakyat kebanyakan sebagai sang *demos* terus terpinggirkan. Pendakuan Indonesia sebagai negara demokratis terbesar ketiga terus didengungkan di panggung pencitraan, tetapi nilai-nilai kontrademokrasi menelikung lewat pintu belakang prosedur demokrasi, menikam demokrasi dari balik selimut.⁴

Laporan The Economist Intelligence Unit (EIU) pada 2020, skor Indeks Demokrasi Indonesia pada 2020 adalah 6,3 turun dari tahun sebelumnya, 6,48. Raihan ini merupakan yang terendah selama 14 tahun terakhir, sekaligus menempatkan Indonesia pada kategori demokrasi cacat. Kondisi penurunan Indeks Demokrasi ini diakui oleh Menkopolkum Moh. Mahfud MD, yang menyatakan:

“Saat ini demokrasi Indonesia menghadapi gangguan yang dapat mengancam ikatan kebangsaan. Sejumlah pihak memanfaatkan asas demokrasi untuk hal-hal yang mengancam keutuhan bangsa dengan melakukan kekerasan, intoleransi, dan peredaran berita bohong atau hoaks yang dapat memecah belah masyarakat.

² Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, FH UII Press, Yogyakarta, 2008, Hlm. 383.

³ Bagir Manan, “Lembaga-lembaga di dalam dan di Luar UUD 1945”, dalam Susi Dwi Harijanti, dkk., (Editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2016, Hlm. 17.

⁴ Yudi Latif, “Penghancuran Pencapaian”, Analisis Politik, *Kompas*, 6 Mei 2021.

Kebangsaan dan demokrasi seharusnya berkembang dan berjalan seimbang, tetapi saat ini rupanya pincang karena yang satu mengintervensi yang lain, bukan menguatkan. Korupsi yang merajalela tidak bisa dimungkiri itu merupakan eksekusi proses demokrasi. Para pejabat yang terlibat korupsi merupakan orang-orang yang terpilih dari pemilu yang demokratis.”⁵

Menurut Moh. Mahfud MD,⁶ demokrasi digugat karena dalam praktiknya hanya menjadi alat seremoni (demokrasi formal) yang menjadikan pemilu hanya sebagai momentum untuk merampas hak-hak rakyat melalui pemungutan suara yang bisa dibeli dengan harga murah. Praktiknya, demokrasi hanya menyediakan waktu sekitar lima menit kepada rakyat untuk memberikan hak suaranya di dalam pemilu yang setelah itu hak-haknya dipestaoporakan oleh mereka yang terpilih melalui sistem politik yang oligarkis.

Membangun relasi antara pemilih, wakil rakyat dan partai politik dalam konteks demokrasi Indonesia saat ini bukanlah pekerjaan yang mudah dilakukan, kalau hubungan antara pemilih (rakyat) dengan wakilnya diatur dan ditentukan secara ketat oleh ketua atau elit politik partainya. Relasi keduanya bisa jadi hanya ‘semu’ karena semua aspirasi dari rakyat (pemilih) tidak sejalan dengan kepentingan garis partai yang bersangkutan. Wakil rakyat dalam naungan partai politik berubah menjadi petugas partai yang menempatkan ketua partai seolah menjadi ‘pemegang daulat rakyat’, sehingga pimpinan partai politik lebih ‘berkuasa’ dibandingkan dengan rakyat itu sendiri.

Permasalahan

Permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimanakah relasi antara pemilih dengan wakil rakyat dan partai politik dalam membangun demokrasi? *Kedua*, bagaimana konsep pengawasan pemilih terhadap wakil rakyat dalam membangun demokrasi?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan objek penelitian tentang relasi pemilih, wakil rakyat dan partai politik dalam membangun demokrasi, serta pengawasan pemilih terhadap wakil rakyat. Metode pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan sosiopolitik, kasus, dan konseptual. Analisis bahan hukumnya bersifat diskriptif kualitatif.

Hasil dan Pembahasan

Relasi Pemilih dengan Wakil Rakyat dan Partai Politik

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem demokrasi modern saat ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah atau *domain*,

⁵ Pernyataan Menkopolkam ketika membuka diskusi “Masa Depan Kebangsaan dan Demokrasi Indonesia” secara daring, Senin, 26 Juli 2021 dalam rangka ulang tahun ke-50 CSIS. Lihat dalam “Demokrasi Indonesia Keliru Arah”, *Kompas*, Selasa, 27 Juli 2021, Hlm. 2.

⁶ Moh. Mahfud MD., “Kata Pengantar: Problema Pemilu dan Demokrasi Kita”, dalam Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, 2017, Hlm. x.

yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Jika kekuasaan negara melampaui kekuatan masyarakat (*civil society*) dan pasar (*market*), demokrasi dinilai tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh kekuasaan negara. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan '*civil society*' dan negara, berarti kekuatan uanglah atau kaum kapitalislah yang menentukan segalanya dalam peri kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Tetapi jika kekuasaan yang dominan adalah '*civil society*', sementara negara dan pasar lemah, maka yang akan terjadi adalah kehidupan bersama yang '*chaos*', '*messy*', '*government less*', yang berkembang tanpa arah yang jelas.⁷

Untuk itu, dalam konteks demokrasi ketiga wilayah atau *domain* kekuasaan itu diidealkan harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan sinergis, tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat strategis dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizen*). Schattscheider berpendapat, bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi (*Political parties created democracy*) bukan sebaliknya. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat pelembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokrasi kehidupan politik suatu negara.⁸ Namun, banyak juga yang berpandangan kritis bahkan skeptis terhadap partai politik, karena pada kenyataannya seringkali partai politik dijadikan kendaraan politik bagi sekelompok elit yang berkuasa atau memuaskan 'nafsu' kekuasaannya sendiri.

Partai politik hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui melalui pemilihan umum, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu untuk kepentingan segolongan orang "*at the expense of general will*". Bahkan menurut Robert Michels, partai politik seperti organisasi pada umumnya, selalu melahirkan dominasi yang bersifat oligarkis.⁹ Hal senada diutarakan Gaetano Mosca, bahwa 'kelas penguasa' dengan efektif selalu menjadi pengendali oligarkis.¹⁰

Robert Michels lebih lanjut menyatakan, pemerintahan oleh elite atau oligarki tidak dapat dihindari sebagai 'hukum besi' dalam setiap organisasi sebagai bagian dari 'kebutuhan taktis dan teknis' organisasi. Semua organisasi yang kompleks terlepas dari seberapa demokratisnya ketika dimulai, akhirnya akan berkembang menjadi oligarki.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 43.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, Hlm. 710.

⁹ Pengantar Seymour Martin Lipset dalam Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, McMillan, New York. Edisi bahasa Indonesia dengan pengantar oleh Arbi Sanit, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1984, Hlm. xii-xiv.

¹⁰ Gaetano Mosca, *The Rulling Class: Elementi di Scienza Politica*, McGraw-Hill Book, New York, 1939. Dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Oligarki dan Totalitarianisme Baru*, LP3ES, Jakarta, 2022, Hlm. 5.

Karena tidak ada organisasi yang cukup besar dan kompleks yang dapat berfungsi murni sesuai dengan prinsip demokrasi langsung, maka kekuasaan dalam suatu organisasi akan selalu didelegasikan kepada individu-individu dalam kelompok, baik dengan dipilih ataupun tidak. Semua organisasi akhirnya akan dijalankan oleh 'kelas kepemimpinan', yang sering berfungsi sebagai administrator, eksekutif, juru bicara, atau ahli strategi politik berbayar untuk organisasi. Semuanya jauh dari fungsi sebagai pelayan massa atau pelayan publik. Kelas kepemimpinan ini, pasti pada waktunya akan tumbuh lebih mendominasi struktur kekuasaan organisasi daripada para anggota organisasi yang biasanya diklaim sebagai pemegang kedaulatan.¹¹

Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik, diperlukan beberapa mekanisme penunjang. *Pertama*, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka '*rule of law*'. *Kedua*, mekanisme keterbukaan partai melalui mana warga masyarakat di luar partai dapat ikut-serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik. Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. *Ketiga*, penyelenggaraan negara yang lebih baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik (*public service*), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. *Keempat*, berkembangnya pers bebas yang semakin profesional dan mendidik. Media pers adalah saluran komunikasi massa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Peranannya dalam demokrasi sangat menentukan. *Kelima*, kuatnya jaminan kebebasan berpikir (*freedom of thought*), dan berekspresi (*freedom of expression*), serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*).¹²

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan '*checks and balances*'. Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrim lah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.¹³ Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip '*checks and balances*' dalam arti yang luas. Sebaliknya, efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai prinsip '*checks and balances*' berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara.

¹¹ *Ibid.*, Hlm. 7.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat...*, *Op.Cit.*, Hlm. 63-67.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, Hlm. 52-53.

Membicarakan pemilu sebagai penyokong demokrasi pada saat-saat ini menjadi semakin menarik. Hal ini dikarenakan demokrasi dinilai oleh para pengamat dan pejuang demokrasi sedang mengalami stagnasi, erosi bahkan resesi.¹⁴ Pemilu sekedar jadi ranah kompetisi untuk memilih kandidat yang lebih sedikit buruknya dari pilihan yang tersedia. Atau, dalam situasi berbeda, pemilu merupakan ruang berkontestasi “dari dan untuk” elite politik. Elite politik di sini dipahami tidak saja para politisi, tetapi juga pemilik modal yang juga terjun langsung jadi politisi, pun melalui proksi-proksinya. Menerima situasi seperti ini tentu saja ada harganya. Risiko merosotnya legitimasi pemerintah yang terpilih, mudurnya keyakinan terhadap pelaksanaan demokrasi atau bahkan terhadap pelaksanaan demokrasi atau bahkan terhadap prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Risiko ini perlu dimitigasi. Penguatan pemilu menjadi keniscayaan.¹⁵

Direktur Eksekutif Perludem - Khoirunnisa Agustyati,¹⁶ menyatakan selama ini dalam kaderisasi pemimpin, proses demokratisasi di internal partai politik belum terlaksana dengan baik. Akibatnya, saat ada pemilu atau pilkada, partai politik seolah kekurangan kader calon pemimpin. Jangan sampai dalam setiap Pilkada parpol hanya mencalonkan orang karena punya popularitas tinggi. Parpol saat ini bersikap sangat pragmatis dengan orientasi pada kemenangan semata.

Menurut Firmansyah,¹⁷ Pemilih akan mengevaluasi pesan dan program politik yang terkait dengan kehidupan mereka di kemudian hari. Kandidat dan parpol harus menunjukkan kemampuan dalam mengolah program yang mudah dicerna dan jelas, sehingga akan memudahkan pemilih dalam mengevaluasi masyarakat seperti apa yang akan dibentuk oleh kandidat tersebut. Misi, visi dan rencana politik jangka panjang dari seorang kandidat atau sebuah parpol merupakan beberapa elemen yang dapat menunjukkan kondisi masyarakat seperti apa yang ingin diwujudkan.

Pemilih akan menganalisis bagaimana kandidat atau parpol mengkritisi kebijakan pemerintah ataupun mempertahankan ide dan gagasan tentang kondisi masyarakat yang ingin diwujudkan dalam debat-debat publik. Arah kebijakan politik dari kandidat atau parpol harus memiliki kedekatan dengan pemilih. Semakin dekat arah kebijakan politik itu dengan realitas yang dihadapi dalam kehidupan mereka, pemilih niscaya semakin cenderung memilihnya.

Pemilih rasional sangat perhatian terhadap solusi yang ditawarkan kandidat atau parpol. Pemilih rasional akan mencari manakah kiranya solusi yang terbaik bagi mereka dan dapat membawa masyarakat ke kondisi yang lebih baik. Pemilih rasional tidak terlalu peduli terhadap ikatan ideologi mereka dengan parpol tertentu. Mereka dalam posisi *wait and see*, mereka menunggu sampai ada kandidat atau parpol yang mampu memberikan solusi terbaik, dan itulah yang akan mereka pilih.¹⁸

¹⁴ Fritz Edward Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, Cetakan Kedua, Themis Publishing, Jakarta, 2019, Hlm. 3.

¹⁵ Yunarto Wijaya, “Menjaga Marwah Pemilu”, *Kompas*, 3 September 2020.

¹⁶ “Kegagalan Kaderisasi Kembali Tampak”, *Kompas*, 8 September 2020.

¹⁷ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Edisi Revisi, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018, Hlm. 233.

¹⁸ *Ibid.*, Hlm. 234.

Sejatinya, parlemen sebagai perwakilan rakyat berkaitan erat dengan kata "*le parole*" yang berarti "*to speak*", yang berarti "berbicara". Artinya, wakil rakyat itu adalah juru bicara rakyat, yaitu untuk menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak ubahnya merupakan wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.¹⁹

Dalam pandangan Gilbert Abcarian, hubungan antara wakil dengan yang diwakili ada 4 (empat) tipe, yaitu:²⁰

- a) Si wakil bertindak sebagai 'wali' (*trustee*). Wakil bebas bertindak mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dahulu dengan yang diwakili.
- b) Wakil bertindak sebagai 'utusan' (*delegate*). Wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya. Wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.
- c) Wakil bertindak sebagai '*politico*'. Wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan ini bergantung dari isi (materi) yang akan dibahas.
- d) Wakil bertindak sebagai 'partisan'. Wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program partainya. Setelah wakil dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungannya dengan pemilihnya. Mulailah hubungan terjalin dengan partai politik yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Menurut A. Hoogerwer, hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 (lima) model, yaitu:²¹

- a. Model *delegate* (utusan). Di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.
- b. Model *trustee* (wali). Di sini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya. Jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.
- c. Model *politicos*. Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
- d. Model kesatuan. Di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.
- e. Model diversifikasi (penggolongan). Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.

Dari teorinya Abcarian dan Hoogerwer di atas, jika dikontekskan dengan fenomena hubungan antara wakil rakyat dengan partai politiknya di Indonesia, bahwa hubungannya adalah 'partisan' karena wakil rakyat bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai politik yang mengusungnya, bukan sebagai 'wali' (*trustee*) atau pun 'utusan' (*delegate*). Setelah wakil rakyat dipilih oleh pemilihnya, maka lepaslah

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, Hlm. 165.

²⁰ Gilbert Abcarian and George S. Massanat, *Contemporary Political System*, Charler Scribner's and Son, New York, 1970, Hl. 177-178. Dikutip kembali oleh Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, Hlm. 85.

²¹ *Ibid.*, Hlm. 85-86.

hubungannya dengan pemilihnya tersebut dan mulailah hubungannya dengan partai politik yang mencalonkannya dalam pemilihan umum. Hubungan 'partisan' tersebut akan menjadi 'belenggu' bagi wakil rakyat yang benar-benar ingin menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya manakala hal itu berseberangan dengan kebijakan partai politiknya. Dalam posisi yang demikian seolah terjadi 'gap' antara wakil rakyat dengan pemilihnya (konstituen).²²

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian "*representation in presence*" dan "*representation in ideas*". Yang pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substantif, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka sudah benar-benar diperjuangkan sehingga memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.²³

Untuk menjamin keterwakilan substantif itu, prinsip perwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila sesuatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. Untuk menjamin hal itu, masih dibutuhkan kemerdekaan pers, kebebasan untuk berdemo atau berunjuk rasa, dan bahkan hak mogok bagi buruh, dan sebagainya, sehingga keterwakilan formal di parlemen itu dapat dilengkapi secara substantif. Dengan demikian, perwakilan formal memang dapat dianggap penting, tetapi tetap tidak mencukupi (*it's necessary, but not sufficient*) untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik.²⁴

Pengawasan Rakyat terhadap Wakil Rakyat

Ketiadaan oposisi saat ini di parlemen menimbulkan permasalahan ketatanegaraan berkaitan dengan salah satu tugas dan fungsi badan perwakilan, yaitu fungsi kontrol dan *checks and balances* yang dimandulkan. Menurut Kuskrido Ambardi,²⁵ hal ini menjadi salah satu ciri keberadaan politik kartel. Politik kartel adalah politik di mana partai dan aktivitasnya tidak lagi mengusung kepentingan konstituen atau kepentingan publik, tetapi mengurus diri sendiri dan politik menjadi profesi dalam

²² Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, Hlm. 178-179.

²³ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok..., *Op.Cit.*, Hlm. 166.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Kuskrido Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi Tentang Sistem Kepartaiaandi Indonesia Era Reformasi*, Kepustakaan Populer Gramedia, 2009, Hlm. 3.

dirinya. Ciri-ciri politik kartel adalah partai tidak lagi mengusung atau mewakili segmen masyarakat tertentu yang eksklusif tetapi mengutamakan program partai yang efektif, efisien dan pragmatis. Kecenderungan partai untuk secara samar-samar atau malu-malu melepas ideologi dasar bawaannya demi kepentingan yang lain; memelihara kerjasama dengan partai lain yang berbeda ideologi, memelihara akses sumber dana partai, dan lain-lain. Karena itu perbedaan ideologi dalam sistem politik kartel menjadi kabur. Kaburnya ideologi partai diakibatkan kuatnya iklim kompetisi antarpartai sehingga membuat para aktor politik begitu mudahnya untuk terjebak dalam politik kartel. Adanya pragmatisme politik yang merupakan salah satu ciri dari politik kartel membuat partai bersedia untuk menghalalkan segala cara untuk memperoleh kekuasaan.

Istilah politik kartel diintrodusir oleh Richard S. Katz dan Peter Mair,²⁶ untuk menggambarkan relasi antara masyarakat sipil, partai politik, dan negara. Kompetisi antara partai politik sebelum dan selama pelaksanaan pemilu bersifat semu, tetapi setelah penyelenggaraan pemilu semua partai politik ingin bergabung dalam posisi pemerintahan. Oposisi pemerintahan yang loyal dan kritis hampir tidak terjadi. Semua partai politik ingin mengeksploitasi kekuasaan untuk menjamin kepentingan bersama partai politik secara berkelanjutan. Tujuan utama politik kartel merujuk pada situasi di mana beberapa partai politik secara diam-diam atau terang-terangan bekerja sama untuk melindungi atau memperkuat kepentingan politik, mengamankan kekuasaan politik, membagi sumber daya, menghindari persaingan internal yang merugikan, atau mempengaruhi kebijakan yang menguntungkan kelompok-kelompok tersebut.

Firmanzah²⁷ mendefinisikan pragmatisme politik sebagai 'orientasi jangka pendek dari para aktor politik untuk memenangkan persaingan politik'. Seringkali orientasi jangka pendek ini membawa para aktor politik ke arah sikap yang lebih mementingkan tujuan untuk 'berkuasa' ketimbang apa saja yang akan dilakukan setelah 'berkuasa'. Inilah sikap yang menjadikan 'berkuasa' sebagai tujuan akhir dan bukannya melakukan pembaharuan kebijakan publik sebagai hasil dari 'berkuasa'. Hal ini mengusung implikasi ditabraknya etika, moralitas, aturan main, janji politik dan ideologi partai hanya untuk mengamankan posisi politik mereka. Untuk itu, sikap pragmatisme politik yang bertujuan jangka pendek ini sebaiknya ditinggalkan oleh partai politik manapun.

Burhanudin Muhtadi mengungkapkan, akan terjadi apa yang disebut Dan Sleter 'jebakan akuntabilitas' (*accountability trap*) di mana parlemen yang dikuasai oleh kubu pemerintah gagal melakukan fungsi-fungsi *check and balances*. Dalam politik kartel, terjadi perselingkuhan antara eksekutif dan legislatif, aroma *promiscuous power sharing* (pembagian kue kekuasaan) terjadi dalam ruang-ruang tertutup secara masif dan

²⁶ Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford University Press, 2018, United Kingdom, hlm. 124-128. Katz dan Mair mengatakan: "The cartel party is a type that is postulated to emerge in democratic politics that are characterized by the interpenetration of party and state and by a tendency towards inter-party collusion... Competition between cartel parties focuses less on differences in policy and more on provision of spectacle, image. And theater."

²⁷ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik...*, *Op.Cit.*, Hlm. 22.

anggaran publik menjadi 'bancakan' bersama. Pendapat-pendapat tersebut menunjukkan kecenderungan negatif pembentukan koalisi, apalagi koalisi 'gemuk' pendukung pemerintahan tanpa adanya oposisi yang efektif di badan perwakilan. Di titik ini, pelembagaan oposisi 'secara struktural' di DPR menemui relevansinya.²⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk mengimbangi dan mengendalikan kekuasaan pemerintahan, bukan saja (i) kekuatan pengimbang atau oposisi di parlemen harus diefektifkan, tetapi juga (ii) ruang partisipasi publik dengan bersengaja harus dibuka lebar melalui unjuk rasa, pendapat umum melalui media massa, atau saluran lainnya yang bersifat partisipatoris, rasional, transparan, dan akuntabel. Bahkan, (iii) efektivitas fungsi kekuasaan kehakiman yang sungguh-sungguh independen dan terpercaya untuk memberikan solusi keadilan dan kebenaran konstitusional bagi para pencari keadilan dan penuntut kebenaran dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, harus ada di ruang nyata. Di samping itu, (iv) penting memfungsikan mekanisme saling mengimbangi dan mengendalikan dalam hubungan antara kelembagaan negara dalam struktur internal kekuasaan (*quodru politica mikro*), dan (v) dipisahkannya empat ranah kekuasaan (*quodru politica makro*) agar tidak berbenturan kepentingan satu sama lain dalam pengelolaan kekuasaan negara, masyarakat sipil, dunia usaha, dan media massa.²⁹

Lembaga perwakilan rakyat pada pokoknya harus juga dikontrol oleh rakyat sendiri. Parlemen memang bertindak sebagai 'watch-men' terhadap pemerintah. Tetapi, 'watch-men' juga harus diawasi oleh rakyat sendiri sebagai pihak yang memberikan mandat kepada para wakil rakyat itu untuk bekerja atas nama mereka. Kekuasaan para wakil rakyat bersumber dan berasal dari rakyat, sehingga dapat diambil kembali oleh rakyat apabila rakyat tidak puas dengan kinerja mereka dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Kontrol publik terhadap parlemen atau anggota lembaga perwakilan rakyat itu pada pokoknya dapat dilakukan melalui: a. pemilihan umum; b. kontrol media massa; c. sistem 'recalling' anggota parlemen; d. pembubaran parlemen dan percepatan pemilu; e. unjuk pendapat secara lisan dalam persidangan parlemen; f. unjuk pendapat secara tertulis yang diajukan kepada parlemen; g. unjuk rasa melalui demonstrasi, dan lain-lain.³⁰

Ketidakpuasan rakyat terhadap wakilnya di parlemen dapat diwujudkan dalam pemilihan umum berikutnya, yaitu dengan cara tidak memilih para wakil rakyat atau partai politik yang dinilai gagal memperjuangkan aspirasi rakyat. Jika anggota parlemen berharap untuk dipilih lagi atau tetap dipercaya sebagai wakil rakyat, maka dengan sendirinya, kinerjanya sebagai wakil rakyat harus baik di mata konstituen atau rakyat yang diwakilinya. Efektif tidaknya apa yang diperjuangkan sangat ditentukan sejauhmana wakil rakyat sungguh-sungguh memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya itu yang pada gilirannya menentukan evaluasi kinerjanya untuk kepentingan pemilihan umum berikutnya. Mekanisme pemilu dipercaya sebagai cara

²⁸ Mei Susanto, 'Pelembagaan Oposisi dalam Badan Perwakilan Rakyat Indonesia', dalam Susi Dwi Harijanti, dkk (editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik...*, *Op.Cit.*, Hlm. 97-98.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Oligarki dan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 100.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok...*, *Op.Cit.*, Hlm. 170.

yang paling efektif dan elegan dalam melakukan rotasi kepemimpinan politik dan perwujudan perwakilan formal di parlemen maupun pemerintahan dibandingkan cara lain.

Cara lain untuk mengawasi wakil rakyat bisa dilakukan melalui sistem *recalling* anggota parlemen. *Recalling* bagi anggota parlemen seringkali menjadi 'momok' yang menakutkan, baik yang 'vokal' menyuarakan jeritan rakyat atau yang berperilaku 'menyimpang' dari garis kebijakan partai, sekaligus juga bagi anggota parlemen yang berperangai 'buruk' di mata rakyat. Partai politik dapat berperan dalam mengawasi dan mengontrol kinerja para anggotanya sendiri yang duduk sebagai anggota parlemen. Dominasi partai politik untuk melakukan *recalling* terhadap wakil rakyat terkadang menyebabkan wakil rakyat tidak berani menyuarakan aspirasi rakyat atau konstituen yang diwakilinya.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 008/PUU-IV/2006 memberikan pertimbangannya sebagai berikut:³¹

"Dalam sistem pemilihan di mana pemilih langsung memilih nama seseorang sebagai wakil, maka adalah logis jika *recall* dilakukan oleh pemilih, misalnya melalui mekanisme petisi. Sedangkan dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD, maka logis pula apabila *recall* dilakukan oleh partai yang mencalonkan."

Pertimbangan lainnya dapat diketahui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, sebagai berikut:

"Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan."

Seharusnya pasca putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 kedudukan anggota DPR dan DPRD semakin kuat karena mewakili rakyat yang dibuktikan melalui besarnya suara pilihan rakyat yang menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh para calon legislatif. Dengan demikian, anggota DPR dan DPRD yang dicalonkan oleh partai politik akan menjadi wakil rakyat yang konkret karena mewakili konstituen-konstituen tertentu. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak

³¹ Putusan MK No. 008/PUU-IV/2006 tentang *Recalling* Anggota DPR, Kamis, 28 September 2006.

boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik.³²

Oleh karena itu, seharusnya pergeserannya bukan pergeseran dari kedaulatan negara/pemerintah ke kedaulatan partai politik, melainkan harus dikembalikan ke arah kedaulatan rakyat. Sebagai konsekuensinya, pemberhentian anggota DPR dan/atau DPRD yang dimaksud oleh Pasal 22B UUD 1945 pengaturannya dalam undang-undang harus semata-mata karena anggota DPR dan/atau DPRD yang bersangkutan telah melanggar undang-undangan atau kode etik dan kode perilaku sebagai wakil rakyat, tidak perlu karena *recall* oleh partai politik induknya. *Recall* oleh partai politik atas anggotanya yang duduk di lembaga parlemen dengan alasan pelanggaran AD/ART (Pasal 12 huruf b UU Parpol) tidak menjamin prinsip *due process of law* yang merupakan salah satu prinsip negara hukum, karena bisa bersifat subjektif pimpinan partai yang sulit dikontrol oleh publik. Yang masih bersifat objektif dan dapat diterima ialah *recalling* atas dasar alasan mengundurkan diri dari partai politik atau masuk partai politik lain atau melanggar peraturan perundang-undangan.³³

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, wakil rakyat mendapatkan daulat dari rakyat, maka secara substantif aspirasi rakyat dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka sudah benar-benar diperjuangkan sehingga memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. *Kedua*, konsep pengawasan rakyat/konstituen terhadap wakil rakyat atau anggota lembaga perwakilan rakyat itu dapat dilakukan antara lain melalui pemilihan umum dan sistem '*recalling*' anggota parlemen oleh rakyat/konstituen melalui plebisit.

Daftar Pustaka

- Arbi Sanit, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, FH UII Press, Yogyakarta, 2008.
- Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Edisi Revisi, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018.
- Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- _____, *Oligarki dan Totalitarianisme Baru*, LP3ES, Jakarta, 2022.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford University Press, United Kingdom, 2018.

³² Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan...*, *Op.Cit.*, Hlm.179-180.

³³ Lihat *Dissenting Opinion* Abdul Mukthie Fajar dalam Putusan MK No. 008/PUU-IV/2006.

- Michels, Robert, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, McMillan, New York.
- Kuskrido Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi Tentang Sistem Kepartaiandi Indonesia Era Reformasi*, Kepustakaan Populer Gramedia, 2009.
- Mosca, Gaetano, *The Rulling Class: Elementi di Scienza Politica*, McGraw-Hill Book, New York, 1939.
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, 2017.
- Siregar, Fritz Edward, *Menuju Peradilan Pemilu*, Cetakan Kedua, Themis Publishing, Jakarta, 2019.
- Susi Dwi Harijanti, dkk (editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Pusat Stusi Kebijakan Negara FH UNPAD, Bandung, 2016.
- Burhanudin Muhtadi, 'Perombakan Kabinet dan Rekonsolidasi Politik', *Opini Harian Kompas*, 28 Juli 2016.
- Yunarto Wijaya, "Menjaga Marwah Pemilu", *Kompas*, 3 September 2020.
- "Kegagalan Kaderisasi Kembali Tampak", *Kompas*, 8 September 2020.
- Yudi Latif, "Penghancuran Pencapaian", *Analisis Politik, Kompas*, 6 Mei 2021.
- "Demokrasi Indonesia Keliru Arah", *Kompas*, Selasa, 27 Juli 2021.
- Putusan MK No. 008/PUU-IV/2006 tentang *Recalling* Anggota DPR, Kamis, 28 September 2006.
- Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.