



Jurnal Penelitian

POLITIK

Vol.15, No.2, Desember 2018

KONSTELASI POLITIK DI TAHUN ELEKTORAL

- Koalisi “Nano-Nano” Pilkada Serentak 2018
- Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal
- Dampak Elektoral Kasus Dugaan Penistaan Agama terhadap Preferensi Politik Warga Banten pada Pilgub 2017
- Pilkada, Peran Partai Politik, dan Konstelasi Pragmatis: Kajian atas Pilgub Banten, DKI Jakarta, Jateng dan Jatim (2017-2018)
- Kemunculan dan Tantangan Partai Politik Baru pada Pemilu 2019
- Konstituensi dalam Persepsi Wakil di Tingkat Lokal Era Reformasi
- Militer dan Pemilu-Pemilu di Indonesia
- *Marketing* Isu Agama dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia 2015-2018

RESUME PENELITIAN

- Modal, Strategi dan Jaringan Perempuan Politisi dalam Kandidasi Pilkada Langsung
- Personalisasi Partai Politik di Indonesia Era Reformasi

REVIEW BUKU

- Mitos dan Realita Perempuan dalam Pemilu: Pelajaran dari Situasi Politik Amerika di Era Polarisasi Politik

Jurnal Penelitian Politik	Vol. 15	No. 2	Hlm. 129-320	Jakarta, Desember 2018	ISSN 1829-8001
------------------------------	---------	-------	--------------	---------------------------	-------------------



Jurnal Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik-LIPI) merupakan media pertukaran pemikiran mengenai masalah-masalah strategis yang terkait dengan bidang-bidang politik nasional, lokal, dan internasional; khususnya mencakup berbagai tema seperti demokratisasi, pemilihan umum, konflik, otonomi daerah, pertahanan dan keamanan, politik luar negeri dan diplomasi, dunia Islam serta isu-isu lain yang memiliki arti strategis bagi bangsa dan negara Indonesia.

P2Politik-LIPI sebagai pusat penelitian milik pemerintah, dewasa ini dihadapkan pada tuntutan dan tantangan baru, baik yang bersifat akademik maupun praktis kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan persoalan dengan otonomi daerah, demokrasi, HAM dan posisi Indonesia dalam percaturan regional dan internasional. Secara akademik, P2Politik-LIPI dituntut menghasilkan kajian-kajian unggulan yang bisa bersaing dan menjadi rujukan ilmiah, baik pada tingkat nasional maupun internasional. Sementara secara moral, P2Politik-LIPI dituntut untuk memberikan arah dan pencerahan bagi masyarakat dalam rangka membangun Indonesia baru yang rasional, adil, dan demokratis. Karena itu, kajian-kajian yang dilakukan tidak semata-mata berorientasi praksis kebijakan, tetapi juga pengembangan ilmu-ilmu pengetahuan sosial, khususnya perambahan konsep dan teori-teori baru ilmu politik, perbandingan politik, studi kawasan dan ilmu hubungan internasional yang memiliki kemampuan menjelaskan berbagai fenomena sosial-politik, baik lokal, nasional, regional, maupun internasional.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Syamsuddin Haris (*Ahli Kajian Kepartaian, Pemilu, dan Demokrasi*)
Prof. Dr. Indria Samego (*Ahli Kajian Ekonomi Politik dan Keamanan*)
Dr. C.P.F Luhulima (*Ahli Kajian Ekonomi Politik Internasional, ASEAN dan Eropa*)
Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA (*Ahli Kajian Otonomi Daerah dan Politik Lokal*)
Dr. Lili Romli (*Ahli Kajian Pemilu dan Kepartaian*)
Drs. Hamdan Basyar, M.Si (*Ahli Kajian Timur Tengah dan Politik Islam*)
Dr. Sri Nuryanti, MA (*Ahli Kepartaian dan Pemilu*)
Dr. Ganewati Wuryandari, MA (*Ahli Kajian Hubungan Internasional*)
DR. Yon Machmudi, M.A (*Ahli Studi Islam dan Timur Tengah*)
Dr. Sri Budi Eko Wardani, M.Si (*Ahli kepemiluan dan kepartaian*)
Ratna Shofi Inayati, MBA (*ASEAN dan politik luar negeri*)

**Penanggung Jawab
Pemimpin Redaksi**

Kepala Pusat Penelitian Politik LIPI
Esty Ekawati, S.IP., M.IP

Dewan Redaksi

Firman Noor, Ph.D (*Ahli Kajian Pemikiran Politik, Pemilu dan Kepartaian*)
Dr. Adriana Elisabeth, M.Soc.Sc (*Ahli Kajian Hubungan Internasional*)
Moch. Nurhasim, S.IP., M.Si (*Ahli Kajian Pemilu dan Kepartaian*)
Dra. Sri Yanuarti (*Ahli Kajian Konflik dan Keamanan*)
Drs. Heru Cahyono (*Ahli Kajian Politik Lokal*)

Redaksi Pelaksana

Dra. Awani Irewati, MA (*Ahli Kajian ASEAN dan Perbatasan*)
Indriana Kartini, MA (*Ahli Kajian Dunia Islam dan Perbandingan Politik*)

Sekretaris Redaksi

Dini Rahmiati, S.Sos., M.Si
Yusuf Maulana, SAP

Produksi dan Sirkulasi

Adiyatnika, A.Md
Prayogo, S.Kom
Anggih Tangkas Wibowo, ST., MMSi

Alamat Redaksi

Pusat Penelitian Politik-LIPI, Widya Graha LIPI, Lantai III & XI
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan 12710
Telp/Faks. (021) 520 7118, *E-mail*: penerbitan.p2p@gmail.com
Website: www.politik.lipi.go.id | <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp>

ISSN

p-: 1829-8001, e: 2502-7476

DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
Catatan Redaksi	iii
Artikel	
• Koalisi “Nano-Nano” Pilkada Serentak 2018 Moch. Nurhasim	129–142
• Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal Lili Romli	143–160
• Dampak Elektoral Kasus Dugaan Penistaan Agama terhadap Preferensi Politik Warga Banten pada Pilgub 2017 Agus Sutisna dan Idil Akbar	161–178
• Pilkada, Peran Partai Politik, dan Konstelasi Pragmatis: Kajian atas Pilgub Banten, DKI Jakarta, Jateng dan Jatim (2017-2018) Firman Noor	179–196
• Kemunculan dan Tantangan Partai Politik Baru pada Pemilu 2019 Ridho Imawan Hanafi	197–213
• Konstituensi dalam Persepsi Wakil di Tingkat Lokal Era Reformasi Sri Budi Eko Wardani	215–231
• Militer dan Pemilu-Pemilu di Indonesia Sri Yanuarti	233–248
• Marketing Isu Agama dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia 2015-2018 M. Fajar Shodiq Ramadlan dan Romel Masykuri	249–265
Resume Penelitian	
• Modal, Strategi dan Jaringan Perempuan Politisi dalam Kandidasi Pilkada Langsung Kurniawati Hastuti Dewi, dkk	267–288
• Personalisasi Partai Politik di Indonesia Era Reformasi Aisah Putri Budiatri, dkk	289–306
Review Buku	
• Mitos dan Realita Perempuan dalam Pemilu: Pelajaran dari Situasi Politik Amerika di Era Polarisasi Politik Mouliza K.D Sweinstani	307–317
Tentang Penulis	319–320
Pedoman Penulisan	321–325

CATATAN REDAKSI

Konstelasi politik menjelang tahun elektoral menjadikan dinamika politik baik di tingkat nasional maupun lokal menarik untuk dikaji.

Jurnal Penelitian Politik nomor ini menyajikan 8 artikel yang membahas topik-topik yang terkait dengan isu elektoral. Artikel pertama berjudul “Koalisi Nano-Nano Pilkada Serentak 2018” yang ditulis oleh Moch. Nurhasim. Artikel ini membahas tentang Pilkada serentak 2018 yang menghasilkan pola koalisi yang tidak berubah dari pilkada-pilkada sebelumnya dan bahkan menjadi pola yang berulang. Koalisi nano-nano adalah sebuah koalisi yang variatif, campuran koalisi ideologis antara partai yang berideologi nasionalis-religius dengan berbagai pola pertarungan yang bisa berbeda-beda. Campuran koalisi seperti itu pun tidak sama atau linear antara pada Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur dengan pola koalisi pada Pilkada Bupati/Wakil Bupati--Walikota/Wakil Walikota. Akibatnya, intra-koalisi sendiri terjadi kompetisi yang tidak sehat. Pola koalisi yang muncul cenderung lebih pada ukuran jumlah partai dan kursi partai sebagai konsekuensi syarat mengusung calon yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 2016.

Artikel kedua ditulis oleh Lili Romli, “Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal”, memperlihatkan tentang fenomena munculnya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Para calon tunggal tersebut sebagian besar menang dalam pemilihan kepala daerah, hanya calon tunggal di Kota Makassar yang mengalami kekalahan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan munculnya calon tunggal, yaitu pragmatisme partai politik; kegagalan kaderisasi, persyaratan sebagai calon yang semakin berat, dan “mahar politik” yang semakin mahal. Kemenangan para calon tunggal dalam pilkada tersebut bisa menghambat proses demokrasi lokal karena mekanisme check and balances tidak berjalan.

Artikel berikutnya ditulis oleh Agus Sutisna dan Idil Akbar berjudul “Dampak Elektoral Kasus Dugaan Penistaan Agama Terhadap Preferensi Politik Warga Banten Pada Pilgub 2017” membahas mengenai kasus penistaan agama oleh Ahok sebagai kandidat Gubernur DKI Jakarta telah melahirkan dampak elektoral terhadap Pilgub Banten 2017 berupa terjadinya perubahan preferensi politik warga Banten. Pasangan Rano Karno-Embay Mulya Syarief yang diusung oleh koalisi PDIP, Nasdem dan PPP, yang semula mendapat dukungan luas dari masyarakat karena dianggap merepresentasikan semangat perubahan untuk keluar dari jeratan dinasti politik keluarga Ratu Atut Chosiyah yang korup, secara perlahan mengalami degradasi dukungan seiring dengan pemberitaan negatif seputar kasus dugaan penistaan agama oleh Ahok yang secara terus menerus mengalami perluasan dan penajaman hingga memasuki masa tenang Pilkada.

Artikel keempat yakni “Pilkada, Peran Partai dan Konstelasi Pragmatis: Kajian Atas Pilgub Banten, DKI Jakarta, Jateng dan Jatim Tahun 2017-2018” ditulis oleh Firman Noor. Artikel ini membahas beberapa fenomena yang mengindikasikan adanya kondisi negatif dari eksistensi partai politik terkait dengan pilkada. Fenomena ini adalah tidak hadirnya sosok kepala daerah yang merupakan pimpinan partai di daerah itu, masih kuatnya peran jaringan non-partai dalam kontestasi politik, hingga dominasi pragmatisme dalam menentukan koalisi yang kerap menyingkirkan idealisme atau ideologi partai yang secara keseluruhannya memperlihatkan kerentanan partai di Indonesia. Tulisan ini menunjukkan hal-hal yang menyebabkan itu semua. Selain itu tulisan ini menawarkan beberapa solusi agar berbagai kelemahan itu dapat teratasi dan sekaligus diharapkan dapat meningkatkan kualitas pilkada di kemudian hari.

Artikel selanjutnya membahas tentang “Kemunculan Dan Tantangan Partai Politik Baru Pada Pemilu 2019” yang ditulis oleh Ridho Imawan Hanafi. Artikel ini membahas mengenai kemunculan dan tantangan partai politik baru pada Pemilu 2019 dengan menelaah ideologi-program, basis dukungan, dan kepemimpinan. Partai baru muncul sebagai alternatif pilihan politik yang berbeda dari partai lama yang sudah ada. Partai politik baru ini bisa mendapatkan simpati dari pemilih yang menginginkan kebaruan dalam kepartaian. Partai-partai baru membawa corak nasionalis dengan kecenderungan program yang tidak jauh berbeda dari partai baru lain. Antara satu partai dan lainnya basis dukungan masih cair dan bisa saling memperebutkan pasar pemilih.

Sementara itu, artikel “Konstituensi dalam Persepsi Wakil di Tingkat Lokal Era Reformasi” yang ditulis oleh Sri Budi Eko Wardani yang membahas mengenai Sistem pemilu proporsional terbuka yang diterapkan sejak Pemilu 2009 membawa perubahan dramatis pada hubungan representasi politik pasca-Orde Baru. Terjadi perubahan dalam persepsi wakil terhadap konstituen dari sekadar formalitas menjadi politis untuk kepentingan pemilu berikutnya. Persepsi terhadap konstituen memengaruhi tindakan wakil di daerah pemilihan. Tulisan ini fokus pada persepsi wakil terhadap konstituen di tingkat lokal era reformasi, dengan studi kasus Anggota DPRD Banten 2014-2019, serta menggunakan teori lingkaran konsentrik konstituensi dari Richard Fenno, dan teori representasi yang merujuk pada Hanna Pitkin.

Artikel yang ditulis oleh Sri Yanuarti berjudul “Militer dan Pemilu-pemilu di Indonesia” membahas mengenai keterlibatan sejumlah perwira aktif maupun purnawirawan menjadi kandidat kepala daerah baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi maupun dalam pemilihan presiden atau sekedar menjadi tim pemenangan para kasus kandidat presiden. Jumlah mereka yang mencoba keberuntungannya berkarier di bidang politik dari pemilu ke pemilu semakin banyak meskipun untuk itu terkadang mereka harus mengorbankan profesinya. Tulisan ini mencoba menganalisa, bagaimana TNI menerjemahkan posisi mereka

dalam politik pada masa demokrasi, khusus pada pemilu-pemilu di Indonesia, strategi apa yang dimainkan oleh militer untuk menopang kepentingan politiknya, bagaimana dampak peran tersebut terhadap konsolidasi dan profesionalisme politik.

Artikel terakhir yakni ditulis oleh Fajar Shodiq Ramadlan dan Romel Masykuri berjudul “Marketing Isu Agama dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia 2015-2018” membahas mengenai isu agama yang menjadi salah satu instrumen strategis dalam kontestasi pemilu di Indonesia, khususnya dalam pemilihan kepala daerah (pilkada). Sebagai bagian dalam pembentukan perilaku memilih, sentimen dan isu agama muncul dan digunakan di 7 pilkada sepanjang 2015-2018.

Selain delapan artikel, nomor ini juga menghadirkan dua ringkasan hasil penelitian yang telah dilakukan peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI tahun 2017. Naskah pertama ditulis oleh Kurniawati Hastuti Dewi, “Modal, Strategi Dan Jaringan Perempuan Politisi Dalam Kandidasi Pilkada Langsung”. Tulisan ini menyoroti bagaimana pentingnya tahap kandidasi melalui jalur partai politik, sebagai pintu masuk yang harus dapat ditembus oleh politisi perempuan untuk maju dalam Pilkada langsung. Melalui analisis mendalam terhadap dua perempuan politisi di Grobogan dan Lampung Timur, buku ini menggarisbawahi pentingnya tiga hal yaitu modal berupa modal individu dan modal sosial, strategi, dan jaringan yang harus dimiliki dan mampu dimainkan oleh perempuan politisi untuk dapat dicalonkan dalam Pilkada langsung.

Naskah kedua, “Personalisasi Partai Politik Di Indonesia Era Reformasi”, ditulis oleh Aisah Putri Budiatri. Tulisan ini membahas mayoritas partai politik di Indonesia pada era reformasi yang telah terjebak pada persoalan personalisasi politik. Individu elite partai menjadi image partai sekaligus orang yang sangat berpengaruh dalam pembuatan kebijakan partai dalam jangka waktu yang lama. Padahal, partai politik telah memiliki mekanisme suksesi, namun satu sosok elite tetap mampu mempersonalkan partainya. Penelitian ini melihat ada beberapa aspek yang menjadi

penyebabnya, termasuk sejarah pendirian partai, kepemimpinan karismatik dan pendanaan partai. Di luar itu, presidensialisme, sistem kepartaian dan sistem pemilu menjadi faktor yang turut memfasilitasi munculnya personalisasi partai. Personalisasi partai ini harus dihindari karena dalam jangka panjang akan berdampak negatif tidak hanya kepada partai politik, tetapi juga pada upaya penegakan demokrasi di Indonesia.

Pada penerbitan kali ini kami juga menghadirkan *review* buku karya Danny Hayes & Jennifer L. Lawless, “Mitos Dan Realita Perempuan Dalam Pemilu: Pelajaran Dari Situasi Politik Amerika Di Era Polarisasi Politik”. *Review* yang ditulis Mouliza K.D Sweinstani menelaah respon dari situasi politik Amerika yang berkaitan dengan eksistensi perempuan dalam kehidupan politik Amerika Serikat khususnya dalam dua pemilu sela pada tahun 2010 dan 2014. Buku ini juga memberikan cara pandang baru terhadap area politik di era terpolarisasi di Amerika Serikat dengan berusaha membongkar pemahaman konvensional mengenai bias yang harus dihadapi oleh perempuan dalam dunia politik. Selain itu buku ini juga berusaha mencari tahu apa sebetulnya yang menjadi penyebab masih adanya pemahaman bias gender dalam area politik di Amerika Serikat. Hanya saja, simpulan dari buku ini perlu digunakan secara hati-hati agar pembaca tidak melakukan generalisasi atas kondisi politik yang telah dianggap netral gender dan tidak diskriminatif seperti yang terjadi di Amerika. Pembaca

sebaiknya mengontekskan kondisi lanskap politik masing-masing agar dapat menghasilkan temuan yang mengelaborasi temuan Hayes dan Lawless. Dengan demikian, hal ini dapat memperkaya studi-studi tentang kampanye politik, media dan kandidat perempuan dalam kajian ilmu politik.

Ucapan terima kasih secara khusus kami sampaikan kepada para mitra bestari dan dewan redaksi yang telah memberikan komentar atas semua naskah artikel yang masuk untuk penerbitan nomor ini. Redaksi berharap hadirnya *Jurnal Penelitian Politik* nomor ini dapat memberikan manfaat baik bagi diskusi maupun kajian mengenai isu politik di tahun elektoral. Selamat membaca.

Redaksi

KONSTITUENSI DALAM PERSEPSI WAKIL DI TINGKAT LOKAL ERA REFORMASI

CONSTITUENCY IN THE PERCEPTION OF REPRESENTATIVES AT THE LOCAL LEVEL DURING INDONESIA' REFORM ERA

Sri Budi Eko Wardani

Departemen Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia
Email: sbe_wardani@yahoo.com

Diterima: 18 September 2018; Direvisi: 6 Oktober 2018; Disetujui: 30 Desember

Abstract

The implementation of an open proportional election system since the 2009 election has brought changes to the relationship in political representation after the New Order. A shift in the representatives' perception towards the constituent occurred. Constituency which was once only a formality became political due to the representative's interest in the upcoming election. On the basis of assumption, this interest would later on influence the actions of the representative. Therefore, this article is centered on the constituent-representative relationship during the reformation era and uses case study representatives of the Banten Province House of Representative (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah or DPRD) 2014-2019 period. This study uses Richard Fenno's Concentric Circles of Constituency Theory, as well as Hanna Pitkin's Representation Theory.

Key words: representation, representative, constituent

Abstrak

Sistem pemilu proporsional terbuka yang diterapkan sejak Pemilu 2009 membawa perubahan dramatis pada hubungan representasi politik pasca-Orde Baru. Terjadi perubahan dalam persepsi wakil terhadap konstituen dari sekadar formalitas menjadi politis untuk kepentingan pemilu berikutnya. Persepsi terhadap konstituen memengaruhi tindakan wakil di daerah pemilihan. Tulisan ini fokus pada persepsi wakil terhadap konstituen di tingkat lokal era reformasi, dengan studi kasus Anggota DPRD Banten 2014-2019, serta menggunakan teori lingkaran konsentrik konstituen dari Richard Fenno, dan teori representasi yang merujuk pada Hanna Pitkin.

Kata Kunci: representasi, wakil, konstituen

Pendahuluan

Sistem pemilu proposional terbuka dengan suara terbanyak yang diterapkan pertama kali pada Pemilu 2009 membawa perubahan dramatis pada hubungan representasi politik di Indonesia pasca-Orde Baru. Ada sejumlah fenomena yang menandai perubahan tersebut. Penerapan sistem pemilu proporsional terbuka dalam pemilu-pemilu reformasi telah mendorong tingginya

persaingan antarcalon anggota legislatif (caleg) khususnya di internal partai politik untuk meraih suara terbanyak. Hal itu disebabkan keterpilihan caleg menduduki kursi legislatif yang dimenangkan partainya ditentukan oleh perolehan suara terbanyak. Undang-undang tentang pemilihan umum legislatif mengatur bahwa kursi yang diperoleh suatu partai politik di suatu daerah pemilihan (dapil) akan diisi oleh

caleg peraih suara terbanyak dari daftar calon partai bersangkutan. Selain itu pemilih dapat mencoblos nama caleg di surat suara, sehingga terbuka kemungkinan pemilih untuk memberikan suaranya langsung pada caleg yang dipilihnya daripada mencoblos tanda gambar partai. Pengenalan dan kedekatan pemilih terhadap caleg di daerahnya mulai dibangun sejak masa pemilu, sehingga berpotensi mengubah relasi pascapemilu dengan caleg yang terpilih.

Pemilih yang dapat memilih langsung caleg pada surat suara merupakan terobosan besar bagi partisipasi pemilih setelah mengalami mobilisasi yang panjang selama era Orde Baru. Ungkapan “membeli kucing dalam karung” pada pemilu-pemilu Orba merupakan gambaran pemilih yang tidak mengenal caleg-caleg yang diajukan oleh partai politik yang mereka pilih. Pemilih mencoblos partai tanpa kenal latar belakang dan rekam jejak caleg yang ditawarkan oleh partai peserta pemilu. Hal itulah yang diubah pada pemilu era reformasi. Sebelum memberikan suara, pemilih memiliki akses seluas-luasnya untuk mengenal dan mengetahui rekam jejak para caleg yang dicalonkan untuk daerahnya.

Ternyata keinginan pemilih untuk menggunakan hak pilihnya dan memilih langsung caleg yang diinginkannya relatif tinggi. Data KPU RI menunjukkan tingkat partisipasi pemilih relatif tinggi, walaupun tidak setinggi pemilu-pemilu Orde Baru yang mencapai 90%. Pada Pemilu 2014, dari total jumlah pemilih sebanyak 185.827.987 orang, yang menggunakan hak pilih atau memberikan suara di TPS sebanyak 124.885.737 pemilih atau 75,11%. Jumlah pemilih laki-laki dan perempuan berimbang (laki-laki: 93.060.494, perempuan: 92.767.493). Tingkat partisipasi pemilih yang rata-rata 75% tersebut dapat dikatakan cukup tinggi karena praktik mobilisasi politik oleh kekuatan rezim pemerintah dengan menggunakan birokrasi dan militer sangat jauh berkurang. Partisipasi pemilih juga ditunjukkan dengan relatif tingginya keinginan pemilih untuk langsung memilih caleg yang mereka inginkan. Data hasil Pemilu 2014 yang diolah Puskapol UI memperlihatkan fenomena bahwa pemilih yang memberikan suaranya dengan mencoblos nama caleg lebih banyak daripada yang memberikan suara untuk

partai politik. Perbandingannya 70% suara untuk caleg, dan 30% suara untuk partai politik.¹

Persaingan antarcaleg sesama partai seperti itu tidak ditemukan pada pemilu-pemilu Orde Baru yang menggunakan sistem proporsional tertutup di mana pemilih mencoblos tanda gambar partai saja. Keterpilihan caleg ditentukan oleh nomor urut dalam daftar caleg. Caleg yang berada di urutan atas (dikenal dengan nomor jadi) dipastikan terpilih daripada yang berada di urutan bawah (istilahnya nomor sepatu). Oleh karenanya penempatan nomor urut caleg pada urutan atas menjadi hal yang sangat penting. Jadi persaingan antarcaleg justru terjadi pada saat penentuan nomor urut caleg oleh pimpinan partai politik, dan biasanya yang memiliki hubungan dekat dengan elite partai dan rezim akan lebih berpeluang ditempatkan pada urutan atas (nomor jadi). Maka keterpilihan caleg sebenarnya sudah dapat diprediksi sejak penetapan nomor urut caleg.

Masalah penempatan nomor urut caleg yang dikaitkan dengan peluang untuk terpilih pada sistem proporsional terbuka, relevan untuk dicermati. Idealnya, sistem pemilu proporsional terbuka memberikan peluang yang sama di antara caleg dalam bersaing meraih suara sebanyak-banyaknya. Sekalipun UU Pemilu mengatur penyusunan daftar calon berdasarkan nomor urut, yang berarti penentuan nomor urut masih merupakan kewenangan partai politik. Data KPU RI menunjukkan adanya dominasi nomor urut satu dalam keterpilihan caleg, walaupun tetap ada sejumlah caleg di urutan bawah yang berhasil terpilih dengan suara terbanyak. Hal ini mempertegas tingginya persaingan antarcaleg sesama partai untuk merebut suara terbanyak.

¹ Puskapol UI mempublikasikan rilis media tentang “Analisis Perolehan Suara dalam Pemilu 2014: Oligarki Politik Dibalik Keterpilihan Caleg Perempuan”, di Jakarta pada 14 Mei 2014, yang salah satu hasilnya adalah suara pemilih untuk total caleg lebih banyak daripada suara pemilih yang mencoblos partai politik. Rilis dapat diunduh di www.puskapol.ui.ac.id.

Tabel 1. Nomor Urut Caleg Terpilih Hasil Pemilu 2014

Partai Politik	Nomor Urut Caleg Terpilih DPR RI									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. NASDEM 35 kursi	28	4	-	-	-	-	1	1	-	1
2. PKB 47 kursi	33	8	2	2	-	-	-	2	-	-
3. PKS 40 kursi	32	4	1	2	1	-	-	-	-	-
4. PDI-P 109 kursi	59	18	8	10	5	3	4	1	1	-
5. GOLKAR 91 kursi	50	21	3	2	9	3	2	1	-	-
6. GERINDRA 73 kursi	48	9	1	6	1	4	-	-	2	2
7. DEMOKRAT 61 kursi	28	13	6	1	2	2	5	1	2	1
8. PAN 49 kursi	33	10	1	2	1	1	-	1	-	-
9. PPP 39 kursi	30	4	2	1	-	2	-	-	-	-
10. HANURA 16 kursi	7	4	1	1	1	-	-	-	-	2

Sumber: Diolah dari KPU RI, *Data and Infographics Book: 2014 Legislative and Presidential Election, 2017*

Perubahan berikutnya adalah caleg harus turun langsung menemui calon pemilih di dapilnya untuk mengampanyekan diri dan program kerja mereka. Caleg yang tidak aktif turun ke dapilnya maka tidak akan dikenal dan peluang keterpilihannya dipastikan rendah. Untuk itu caleg tidak bisa hanya mengandalkan partai saja. Caleg harus merancang dan menyiapkan strategi kampanye agar dapat bersaing. Sebaliknya pada pemilu Orde Baru, peran partai lebih dominan untuk memenangkan kursi legislatif. Para caleg memang ikut berkampanye bersama partai tetapi bentuk kampanyenya bersifat massal dan terbuka (bukan individual). Kampanye pada pemilu Orde Baru lekat dengan pawai arak-arakan pengerahan massa. Maka wakil terpilih tidak merasa perlu untuk membangun hubungan politik dan emosional dengan konstituennya. Pengelolaan hubungan itu menjadi tanggung jawab partai. Ada keterputusan hubungan antara wakil dengan konstituen, bahkan bisa jadi wakil setelah terpilih tidak pernah turun ke dapilnya,

mereka lebih banyak mengalokasikan waktunya untuk aktivitas di gedung parlemen.

Konsekuensi dari persaingan antarcaleg, dan caleg harus turun ke dapil untuk merebut simpati pemilih, adalah besarnya biaya politik yang dibutuhkan tiap caleg. Masalah biaya politik ini memang paling dirasakan sebagai dampak penerapan sistem proporsional terbuka. Biaya politik caleg menjadi beban yang ditanggung oleh caleg masing-masing, dan kebanyakan tanpa dukungan partai. Biaya politik yang lazim dikeluarkan seperti membiayai pertemuan-pertemuan tatap muka untuk sosialisasi diri dengan calon pemilih pada masa kampanye, semakin banyak pertemuan dengan masyarakat maka biaya yang dikeluarkan pun makin banyak. Disamping itu menjadi kelaziman di masyarakat bahwa mereka cenderung memberi dukungan pada caleg yang lebih “royal” dalam memberikan bantuan, baik uang maupun barang. Politik uang pun semakin marak pada masa kampanye pemilu, terutama yang paling dirasakan adalah

bentuk-bentuk pembelian suara (*vote buying*) pada masa tenang sampai hari pemungutan suara. Hal inilah yang memicu persaingan antarcaleg menjadi berbiaya tinggi.

Kecenderungan praktik politik uang memang meningkat pada pemilu-pemilu reformasi. Indonesia Corruption Watch (ICW) yang melakukan pemantauan politik uang mencatat tren politik uang yang meningkat dari pemilu ke pemilu di era reformasi. Dari Pemilu 1999 sebanyak 62 kasus, lalu naik menjadi 113 kasus pada Pemilu 2004. Pada dua pemilu terakhir trennya semakin meningkat, yaitu 150 kasus pada Pemilu 2009 lalu naik dua kali lipat temuan kasus politik uang pada Pemilu 2014 yaitu 313 kasus.² Pada pemilu legislatif 2014, ICW melakukan pemantauan di 15 provinsi dengan hasil pemantauan antara lain: (1) Banten merupakan daerah yang paling banyak temuan pelanggaran kecurangan politik uang di tingkat kabupaten/kota dengan kisaran Rp 5 ribu hingga Rp 50.000 dari 15 provinsi yang dipantau; (2) aktor pelaku politik uang lebih didominasi oleh caleg (170 kasus), tim sukses caleg (107 kasus), dan aparat pemerintah setempat (24 kasus).

Di sisi lain, pemilu-pemilu Orde Baru boleh jadi memang tidak berbiaya politik tinggi yang harus dipikul oleh caleg, tetapi biaya politik dalam bentuk lain yaitu mobilisasi politik rakyat melalui kebijakan-kebijakan pemerintah untuk memenangkan partai pemerintah (dalam hal ini adalah Golongan Karya sebagai mesin politik rezim Orde Baru). Misalnya kebijakan monoloyalitas pegawai negeri sipil (PNS) hanya pada pemerintah sehingga PNS harus memberikan suaranya pada Golkar sebagai partai pemerintah. Kebijakan massa mengambang yang melarang partai politik untuk beraktivitas di tingkat desa (akar rumput) dengan alasan menyebabkan ketidakstabilan politik di masyarakat. Partai politik hanya diperbolehkan membuka cabang hingga kabupaten/kota, tetapi Golkar diizinkan beraktivitas hingga ke desa-desa karena dianggap bukan partai politik melainkan organisasi sosial politik (orsospol). Kebijakan sistematis dan terstruktur seperti itulah yang mampu menopang

rezim Orde Baru bertahan melalui kemenangan mutlak Golkar selama 6 kali pemilu berturut-turut (1971 hingga 1997).

Perubahan-perubahan dramatis dalam penataan sistem pemilu proporsional dari tertutup (Orde Baru) menjadi terbuka (Reformasi) membawa konsekuensi pada kondisi hubungan wakil rakyat yang terpilih dan konstituen di dapilnya. Fase setelah pemilu hingga pemilu berikutnya menjadi fase yang harus dikelola wakil di dapilnya. Wakil sangat berkepentingan untuk terus memelihara dukungan politik konstituennya agar dapat memenangkan pemilu kembali. Dengan demikian perjuangan di dapil tidak berhenti setelah wakil terpilih dalam pemilu kemudian beraktivitas di gedung parlemen. Penyerapan aspirasi dan perjuangan kepentingan konstituen menjadi hal yang harus dikelola secara berkesinambungan oleh wakil di dapil. Inilah realitas hubungan representasi politik era reformasi di mana wakil harus menunjukkan performanya dalam tiga ranah: partai politik untuk menjaga pencalonannya pada pemilu berikutnya; pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan di parlemen; dan memelihara dukungan konstituennya untuk kepentingan politik wakil ke depan.

Merujuk pada serangkaian perubahan dramatis pascapenerapan sistem proporsional terbuka dengan keterpilihan caleg berdasarkan suara terbanyak, menunjukkan posisi konstituen sangat krusial bagi wakil dalam pemenuhan kepentingan politiknya. Krusialnya posisi konstituen tersebut menjadi bagian integral dalam penataan sistem perwakilan politik pasca-Orde Baru untuk mengoreksi kesenjangan hubungan dalam representasi politik. Kegiatan wakil menyerap aspirasi konstituen, kemudian wakil bertanggung jawab secara moral dan politik terhadap konstituen di daerah pemilihannya, diformalkan dalam peraturan perundang-undangan.³ Maka hubungan wakil dan konstituen diharapkan tidak lagi sekadar formalitas. Wakil dan konstituen sama-sama berkepentingan terhadap terjaganya hubungan tersebut. Wakil demi menjaga kepentingan dan karier politiknya sebagai wakil terus berlanjut, sedangkan

² Redaksi, "Praktik Politik Uang dalam Pileg 2014 masif", "": <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5354fb0073589/praktik-politik-uang-dalam-pileg-2014-masif>, diakses pada 10 Oktober 2017.

³ Lihat UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (biasa disingkat UU MD3).

konstituen berkepentingan terjaganya akses pada pemenuhan aspirasi yang dialokasikan melalui wakil. Relasi seperti inilah yang mengubah secara empirik hubungan wakil dan konstituen di era reformasi, termasuk di tingkat lokal.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian untuk merekam perubahan empiris dalam hubungan wakil dan konstituen di tingkat lokal, khususnya apa yang dipersepsikan wakil ketika mereka melihat konstituensi, dengan studi kasus enam orang anggota DPRD Banten 2014-2019. Ada sejumlah alasan yang melatarbelakangi fokus studi pada tingkat lokal, dan khususnya Banten dipilih sebagai lokasi penelitian. Dalam konteks Indonesia era reformasi, membahas hubungan representasi politik di tataran lokal lebih strategis disebabkan adanya kedekatan jarak geografis, kultur, politik, dan emosional, serta ruang lingkup aspirasi yang dapat dibangun wakil di daerah pemilihannya. Aksesibilitas wakil untuk menjangkau konstituen lebih tinggi, demikian sebaliknya, sehingga frekuensi interaksi dengan konstituen dapat lebih intens. Sementara dari aspek ruang lingkup aspirasi, anggota DPRD membahas isu-isu kebijakan yang dekat dengan permasalahan keseharian masyarakat sehingga (seharusnya) dapat direspons secara cepat pula. Maka derajat keterwakilan politik di tingkat lokal (DPRD) dapat dikatakan lebih tinggi dibandingkan tingkat nasional (DPR).

Jejaring relasi politik di tingkat lokal juga berpotensi lebih kompleks karena menyangkut hal-hal seperti dinamika perpolitikan lokal, kekerabatan politik, hubungan kelembagaan DPRD dan pemerintah daerah, serta alokasi dan distribusi sumber daya yang umumnya dibebankan pada wakil di tingkat lokal untuk kelangsungan kepentingan kekuatan partai politik dari pemilu ke pemilu. Terlebih dalam sistem proporsional terbuka dan multipartai maka persaingan sesama caleg akan lebih ketat untuk memenangkan kursi yang diperebutkan di suatu dapil. Posisi wakil di tingkat lokal sangat strategis dalam menggalang dukungan politik di tingkat akar rumput yang selama puluhan tahun Orde Baru mengalami depolitisasi.

Isu kelembagaan DPRD dalam pemerintahan daerah juga memiliki pengaruh pada hubungan wakil dan konstituen, khususnya dalam hal

penyerapan dan perjuangan aspirasi konstituen. DPRD adalah badan perwakilan rakyat dengan fungsi-fungsi utama yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan, serta melekat pula sejumlah hak yang dijamin UU. DPRD tidak memiliki hubungan subordinasi dan koordinasi dengan DPR, tetapi justru dengan pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri. DPRD harus bekerjasama dengan eksekutif daerah (kepala daerah dan birokrasinya) dalam rangka pembangunan daerah. Sementara itu, anggota DPRD adalah juga anggota partai politik yang memiliki kepentingan politik baik untuk dirinya sendiri (terpilih lagi) maupun untuk partainya (memenangkan pemilu). Jalinan relasi kuasa seperti ini menempatkan anggota DPRD pada segitiga kepentingan (pusat – daerah – partai), yang kemudian muaranya pada dukungan konstituen untuk menjamin semua kepentingan tersebut terpenuhi. Operasionalisasi bekerjanya semua kepentingan tersebut diduga akan tecermin pada relasi dan persepsi yang dibangun anggota DPRD terhadap konstituennya. Dengan demikian kepentingan konstituen juga harus diakomodasi oleh wakil agar relasi tersebut dapat berjalan.

Penelitian yang bertujuan untuk mengetahui persepsi wakil terhadap konstituennya ini dilakukan dengan metode kualitatif. Mengutip John Creswell bahwa riset kualitatif secara fundamental adalah interpretatif. Artinya peneliti dalam riset kualitatif membuat penafsiran atas data yang dikumpulkan, meliputi: membangun dan mengembangkan deskripsi atas individu atau lokasi yang ditetapkan, menganalisis data berdasarkan tema atau kategori, dan kemudian membuat interpretasi atau kesimpulan tentang pemahaman atas fenomena yang diteliti secara personal dan secara teori, menyatakan pembelajaran (*lesson learned*), serta bisa menawarkan pertanyaan-pertanyaan riset lanjutan.⁴

Pada dasarnya pengumpulan data untuk penelitian ini dibagi atas dua kategori yaitu studi dokumen dan wawancara mendalam. Studi dokumen dalam riset kualitatif bertujuan mengumpulkan data sekunder untuk membangun

⁴ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Edisi Kedua, (Sage Publication, 2002), hlm. 20-21.

penafsiran dan mendeskripsikan obyek yang diamati (individu, lokasi). Informan utama riset ini adalah anggota DPRD maka data pemilu seperti daerah pemilihan, perolehan suara caleg, perolehan suara partai politik, dan sebagainya dibutuhkan peneliti untuk mendeskripsikan performa informan dalam pemilu.

Persepsi Wakil Terhadap Konstituen dalam Perspektif Teori

Isu utama dalam representasi politik adalah hubungan antara wakil dan yang diwakili. Teori-teori representasi politik pada dasarnya berusaha menjelaskan seluk beluk bagaimana kepentingan yang diwakili (*principal*) dapat dihadirkan dalam proses politik oleh wakil (*agent*). Secara sederhana representasi dikaitkan dengan kehadiran dan ketidakhadiran. Tugas wakil adalah menghadirkan kepentingan konstituennya dalam proses politik pengambilan kebijakan. Maka menjelaskan bentuk-bentuk hubungan wakil dan yang diwakili menjadi fokus utama dalam teori-teori representasi politik.

Model standar hubungan representasi politik yang sederhana adalah *principal – agent* yang mengambil analogi dari firma hukum yaitu hubungan antara pengacara dan klien. Monica Viera dan David Runciman dalam bukunya *Representation* (2008) menjelaskan tentang model-model representasi yang awalnya berkembang dari model sederhana tersebut. Menurut keduanya, representasi sangat kompleks karena representasi bisa dipahami sebagai kewenangan (*authorization*), kepercayaan (*trusteeship*), dan identitas (*identity*).⁵ Hubungan representasi – wakil dan yang diwakili -- tidak selalu dalam arah yang tunggal atau satu arah, yaitu kepentingan prinsipal pada tindakan wakil. Hubungan juga bisa dalam dua arah, yakni dari prinsipal kepada agen, membentuk dan menyepakati wewenang agen, dan dari agen kembali ke prinsipal membentuk tanggung jawab yang harus dipikul prinsipal atas tindakan agen. Representasi bisa dipahami dari aspek kepercayaan di mana wakil adalah orang yang dipercaya oleh yang diwakili sehingga mereka

menyerahkan keputusan dan tindakan terbaik pada wakil. Wakil bebas menentukan yang terbaik bagi yang diwakilinya. Konstituen dianggap sebagai kelompok tidak terorganisasi sehingga wakil yang harus bisa menafsirkan dan memutuskan untuk kepentingan konstituennya. Representasi dari aspek otoritas dan kepercayaan cenderung berbasis pada wilayah/teritorial, yaitu wakil mewakili konstituen yang dibatasi secara kewilayahan. Hal berbeda jika dipahami dari perspektif identitas yang tidak dibatasi oleh ruang lingkup wilayah semata.

Berbagai kajian tentang representasi politik pada dasarnya membahas mengenai wakil (*agent, representative, legislator*). Dalam konteks demokrasi prosedural, representasi mengacu pada orang-orang yang dicalonkan partai politik, kemudian dipilih rakyat melalui pemilihan umum dan karenanya memiliki otoritas bertindak atas nama rakyat yang diwakili dalam pengambilan kebijakan di lembaga legislatif. Perdebatan tentang tindakan dan akuntabilitas wakil menghasilkan dua teori klasik dalam representasi yaitu teori mandat dan teori independen.

Wakil diibaratkan *servant* (pelayan) yang melayani kepentingan *principal* dalam pandangan teori mandat, sehingga wakil tidak boleh menyimpang dari instruksi *principal* dan harus berkonsultasi atas tindakan-tindakan yang diambilnya. Representasi dipahami sebagai wakil bertindak seolah-olah jika konstituen yang bertindak sendiri. Wakil kepanjangan tangan dari yang diwakili, tidak otonom dalam tindakannya. Sedang bagi teori independen, wakil merupakan *representative* yang memiliki kewenangan menafsirkan dan mencari cara terbaik bagi kesejahteraan konstituen sehingga wakil harus diberi keleluasaan dalam bertindak dan mengambil keputusan. Bukan representasi jika wakil bertindak ‘hanya’ berdasarkan instruksi yang dikehendaki konstituen karena representasi maknanya adalah seorang wakil yang bertindak, bukan konstituen yang bertindak. Pada praktik representasi, teori independen lebih dominan karena ruang lingkup perwakilan yang makin luas dan kompleks. Kontroversi teori mandat (delegasi) dan independen (trustee) dibahas khusus dalam buku Hanna Pitkin -- profesor ilmu politik dari University of California (AS)

⁵ Monica Viera & David Runciman, *Representation*, (Cambridge: Polity Press, 2008), hlm 37-38.

-- yang merupakan rujukan penting dalam teori representasi politik yaitu *The Concept of Representation*.⁶

Hanna Pitkin menawarkan definisi representasi yang dipahami sebagai ‘menghadirkan sesuatu yang tidak hadir secara harfiah’ (*the making present of something which is nevertheless not literally present*). Definisi tersebut memberikan otoritas bagi wakil untuk membawakan aspirasi konstituen yang tidak hadir secara fisik dalam pengambilan keputusan, namun terpengaruh oleh keputusan yang diambil tersebut. Wakil menafsirkan apa yang menjadi kepentingan atau aspirasi konstituennya untuk diperjuangkan dalam forum pengambilan keputusan di legislatif. Pitkin menyimpulkan bahwa representasi tidak memiliki pengertian yang tetap/baku (*we might conclude that representation has no fixed meaning*).⁷ Representasi bermakna ambigu karena dapat digunakan untuk berbagai hubungan. Representasi eksis jika dan hanya jika masyarakat percaya akan hal itu. Dengan demikian memahami representasi melalui hubungan wakil dan konstituen menjadi isu yang krusial.

Riset ilmu politik yang melihat hubungan wakil dan konstituen secara empirik melalui observasi terhadap sejumlah anggota Kongres Amerika Serikat (AS) dilakukan oleh Richard Fenno selama kurang lebih dua tahun (1977-1978). Hasil kajian Fenno menghasilkan teori mengenai persepsi wakil terhadap konstituen yang disebut dengan “Lingkaran konsentrik konstituensi”, dan aktivitas wakil di daerah pemilihannya yang disebut dengan “*Home Style*”. Penelitian dalam konteks Banten ini menggunakan teori Fenno untuk menganalisis fenomena empirik hubungan wakil dan konstituen di tingkat lokal.

Richard Fenno, ahli politik dari Universitas Rochester (AS), menawarkan perspektif teori untuk memahami representasi pada tataran praktik sebagai respons atas teori representasi

Hanna Pitkin. Menurut Fenno, kita tidak dapat memahami hubungan wakil dan konstituen hingga kita melihat konstituensi melalui persepsi wakil. Fenno memotret aktivitas wakil di distrik melalui observasi terhadap sejumlah anggota Kongres AS selama kurang lebih dua tahun (1977-1978). Hasil kajian Fenno menghasilkan teori mengenai persepsi wakil terhadap konstituen yang disebut dengan “Lingkaran konsentrik konstituensi”.⁸

Fenno dalam risetnya mengajukan pertanyaan kunci: Apa yang dilihat oleh anggota Kongres ketika mereka melihat konstituensi? Jawaban pertanyaan tersebut adalah sebuah lingkaran konsentrik di mana wakil mempersepsikan konstituennya didasarkan atas jarak terhadap kelangsungan kepentingan politiknya pada pemilu berikutnya. Lingkaran paling terluar disebut Fenno dengan *geographical constituency*, yaitu mencerminkan pandangan paling luas wakil terhadap konstituensi, entitas atau lokasi yang akan dikunjungi wakil selama periodenya setelah terpilih. Itulah yang disebut distrik (konteks AS) atau daerah pemilihan (konteks Indonesia). Distrik/dapil merupakan entitas yang dibatasi secara formal oleh peraturan atau putusan pengadilan. Penentuan distrik/dapil sebagai basis teritorial representasi melalui elektoral ditetapkan oleh undang-undang dengan syarat-syarat pembentukan sebuah dapil. Lingkaran terluar konstituensi ini disebut dengan *geographical constituency*. Persepsi wakil terhadap konstituennya tidak berhenti pada batasan paling luar dan luas yaitu geografis dapil saja.

Lingkaran pertama yang dipersepsikan wakil di dalam *geographical constituency* adalah *re-election constituency* yaitu persepsi terhadap konstituen untuk kepentingan pemilu berikutnya. Pada lingkaran ini, wakil memilah kelompok masyarakat di dapil atas dukungannya dan bukan dukungannya, yang disebut dengan konstituensi pemilu berikutnya (*reelection constituency*).

Di dalam *reelection constituency*, wakil melakukan pemilahan lagi atas pendukung dan pendukung paling kuat. Lingkaran konstituensi yang lebih kecil ini disebut *primary constituency*,

⁶ Pembahasan tentang kontroversi teori mandat dan independen dapat dibaca pada Bab 7 buku yang ditulis oleh Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, (London: University of California Press, 1967).

⁷ Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of...*, hlm 5.

⁸ Richard F. Fenno, Jr. *Home Style: House Members in Their Districts*, (New York: Addison-Welley Publisher, 2003), hlm. 1.

Tabel 2. Kategori Konstituen Menurut Richard Fenno

<i>Geographical Constituency: The District</i>	<i>Reelection Constituency: The Supporters</i>	<i>Primary Constituency: The Strongest Supporters</i>	<i>Personal Constituency: The Intimate</i>
<ul style="list-style-type: none"> Kategori konstituen berdasarkan wilayah geografis yang batasannya ditentukan secara formal (UU). Disebut juga dengan <i>legal constituency</i>. Merupakan basis representasi teritorial dan politik wakil, yang dalam terminologi sistem pemilu dikenal dengan distrik/dapil. 	<ul style="list-style-type: none"> Kategori konstituen di dalam distrik (<i>geographical constituency</i>) yang merupakan pemilih atau pendukung wakil. Dipersepsikan sebagai pendukung wakil untuk pemilu berikutnya. 	<ul style="list-style-type: none"> Kategori konstituen di dalam <i>reelection constituency</i> yang merupakan pendukung wakil paling kuat. Dalam konteks AS: konstituen pendukung paling kuat penting untuk bisa memenangkan pencalonan partai dalam pemilu pendahuluan (<i>primary</i>) di internal partai. 	<ul style="list-style-type: none"> Kategori konstituen di dalam <i>primary constituency</i> yang merupakan pendukung loyal di mana wakil bisa berkonsultasi dan memercayakan kepentingan karier politiknya.

Sumber: Sri Budi Eko Wardani, *Problematisasi Hubungan Wakil dan Konstituen di Tingkat Lokal Indonesia Era Reformasi (Studi Kasus Wakil di DPRD Banten 2014-2019)*, Disertasi, (Depok: Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UI, 2017), hlm. 51.

yaitu pendukung terkuat wakil di antara konstituen yang memilihnya. Wakil membedakan antara konstituen pendukung rutin dan pendukung sangat kuat. Pendukung rutin hanya memberikan suara pada pemilu, sedang pendukung paling kuat melakukan aktivitas selain pemberian suara untuk mendukung wakil di dapil.

Selanjutnya ada lingkaran konstituensi lagi di dalam *primary constituency*, di mana wakil melihat masih ada kelompok konstituen dalam jumlah lebih kecil dan menjadi pendukungnya yang paling setia di antara pendukung paling kuatnya. Mereka adalah kelompok kecil orang-orang yang secara individual memiliki hubungan personal dan intim dengan wakil, yang akan mendukung wakil setiap saat tanpa mepedulikan siapa penantangannya di distrik tersebut. Konstituensi ini disebut *personal constituency*, yang dipersepsikan wakil sebagai *the intimate* atau *very strongest supporters*, tempat wakil melakukan konsultasi dan mempercayakan kelangsungan kepentingan politiknya pada kelompok konstituen ini.

Teori lingkaran konsentrik konstituensi ini digunakan untuk melihat persepsi wakil terhadap konstituen yang diasumsikan memengaruhi aktivitas dan tindakan wakil di dapilnya. Wakil

pada dasarnya selalu ingin mempertahankan kelangsungan karier politiknya di dapil. Perubahan sistem elektoral ke arah yang kompetitif dan demokratis, dan di sisi lain otoritas wakil bisa bertahan sepanjang ia bisa memenangkan tiap pemilu, memengaruhi cara pandang wakil yang makin politis terhadap konstituennya.

Penataan Regulasi Sistem Pemilu Proporsional

Sistem pemilu proporsional telah diterapkan di Indonesia sejak pemilu pertama tahun 1955 hingga era reformasi untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat di tingkat nasional dan daerah. Perkembangan sistem pemilu proporsional sejak Pemilu 1955, dilanjutkan pemilu-pemilu masa Orde Baru (1971 hingga 1997), dan pemilu-pemilu selama Reformasi (1999 hingga 2014) telah membawa perubahan pada representasi politik di Indonesia.

Pada Pemilu 1955 untuk pertama kalinya Indonesia mengadopsi sistem proporsional di mana jumlah kursi lembaga perwakilan di masing-masing daerah pemilihan ditentukan secara proporsional berdasarkan jumlah penduduknya (warga negara). UU No. 7 tahun

1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat memang tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa sistem pemilu yang berlaku adalah proporsional. Namun jika dicermati pasal 32 dan pasal 33 undang-undang tersebut, jelas bahwa pemilu pertama tersebut menganut sistem proporsional. UU No.7 tahun 1953 juga mengatur hal-hal yang mencirikan penerapan sistem pemilu proporsional terbuka pada Pemilu 1955 dan hubungan perwakilan politik yang mendekatkan pemilih dengan wakilnya sejak pencalonan.⁹ Ciri-cirinya adalah peserta pemilu terdiri dari perorangan dan kumpulan (organisasi atau partai politik) yang disebut sebagai Daftar Calon Perseorangan dan Daftar Calon Kumpulan. Pencalonan melibatkan dukungan sejumlah pemilih di setiap daerah pemilihan. Seorang calon perseorangan atau calon pertama dari suatu Daftar Calon Kumpulan harus didukung atau diajukan oleh sedikitnya 200 orang pemilih yang namanya terdaftar dalam daftar pemilih di daerah pemilihan bersangkutan. Calon-calon selanjutnya dari daftar diajukan oleh minimal 25 orang. Pencalonan harus disertai formulir pencalonan dan ditandatangani oleh semua pemilih yang mengajukan calon bersangkutan. Pemilih memberikan suaranya kepada seorang calon pada daftar calon perseorangan atau daftar calon kumpulan. Pemilih memberikan suara dengan cara menusuk tanda gambar di daftar calon yang dimaksud.

Dari tiga hal tersebut dapat dikatakan desain sistem pemilu yang diterapkan pada Pemilu 1955 adalah memberikan preferensi pilihan pada pemilih sejak pencalonan sehingga calon terpilih adalah yang dikehendaki mayoritas pemilih di daerah bersangkutan. Calon pada urutan pertama di daftar calon adalah calon unggulan yang diprediksi akan terpilih, ditunjukkan dengan besarnya jumlah dukungan pemilih (200 tanda tangan) dibandingkan calon-calon berikutnya di daftar calon tersebut (25 tanda tangan). Jelas bahwa desain sistem pemilu proporsional

⁹ Lihat UU No.7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, terutama Bab VI (pasal 36 sampai dengan pasal 55) tentang Pencalonan; Bab VII (pasal 56 – 63) tentang Daftar Calon; dan Bab VIII (pasal 64 – 80) tentang Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara.

terbuka yang bertujuan mendekatkan jarak hubungan keterwakilan politik antara rakyat dengan wakilnya telah dipikirkan pemyusun undang-undang sejak pemilu pertama. Namun perkembangan politik setelah pemilu 1955 membawa arah pengaturan sistem pemilu proporsional yang jauh berbeda, dan berpengaruh terhadap representasi politik setelah era demokrasi parlementer.

Pengaturan sistem pemilu proporsional era Orde Baru dikombinasikan dengan sistem kepartaian yang tertutup dan tanpa kompetisi. Pada 17 Desember 1969, Presiden Soeharto mengesahkan UU No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Undang-undang ini cukup singkat, terdiri dari 37 pasal, tetapi secara substansi mengubah desain sistem pemilu proporsional jika dibandingkan UU No.7 tahun 1953. Perlu dicatat UU No. 15 tahun 1969 lahir dalam konteks situasi politik peralihan kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru yang dilatarbelakangi peristiwa berdarah G 30 S/PKI. Sehingga prosedur elektoral pun dipengaruhi oleh kewaspadaan masuknya kelompok/orang yang dituduh telah merusak kehidupan politik dan demokrasi Indonesia selama era tersebut.

Sejarah kemudian mencatat bahwa pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada 1971 hingga 1997 selalu dimenangkan Golkar dengan perolehan suara mayoritas, dan seiring itu lahir berbagai kebijakan yang bertujuan mengendalikan lembaga-lembaga politik – partai politik, lembaga legislatif – agar berada di bawah kekuasaan eksekutif (presiden). Salah satunya kebijakan menyederhanakan sistem kepartaian yang merupakan keinginan lama Soeharto, berhasil dilaksanakan pada Januari 1973. Sembilan partai peserta Pemilu 1971 didesak berfusi ke dalam dua partai yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Terkait pemaksaan fusi tersebut, William Liddle menulis bahwa tidak satupun dari keduanya merupakan fusi nyata di mana kursi-kursi badan pimpinan tingkat nasional dan daerah dibagi-bagi antara unsur-unsur utama bekas partai, dan rawan terjadinya

konflik terbuka terutama di PDI.¹⁰ Undang-undang pemilu selanjutnya –UU No.4/1975 (pemilu 1977), UU No. 2/1980 (pemilu 1982) – dirancang untuk mempertahankan perolehan suara Golkar misalnya dengan tidak meliburkan hari pemungutan suara, menempatkan tempat pemungutan suara di kantor-kantor pemerintah, penyaringan calon, dan lainnya.¹¹

Empat kali pemilu era reformasi diselenggarakan berdasarkan perundang-undangan yang berbeda-beda. Pemilu pertama pasca-Orde Baru tahun 1999 diseleenggarakan menurut UU No. 3 tahun 1999. Kemudian menjelang Pemilu 2004 dihasilkan UU pemilu yang baru yaitu UU No.12 Tahun 2003. UU ini mengalami perubahan substansi yang signifikan dibanding sebelumnya. Pada prinsipnya UU No.12 tahun 2003 mengalami perubahan pada aspek-aspek sistem pemilu proporsional seperti besaran daerah pemilihan, pencalonan anggota legislatif, cara memberikan suara, dan penetapan calon terpilih. Selain itu dalam UU ini, untuk pertama kalinya diatur tindakan afirmatif untuk pencalonan perempuan sekurang-kurangnya 30% sebagai anggota legislatif. Undang-undang pemilu berubah lagi menjelang Pemilu 2009, yaitu disahkannya UU No. 10 tahun 2008. Namun beberapa bulan sebelum hari pemungutan suara, pada 28 Desember 2008 gugatan *judicial review* (uji materil) pasal 214 UU No. 8 Tahun 2008 yang mengatur penetapan calon terpilih dimenangkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Keputusan MK membatalkan penetapan calon terpilih berdasarkan bilangan pembagi pemilih dan nomor urut sebagaimana diatur pasal 214 UU No. 10 tahun 2008, dan menetapkan dengan urutan suara terbanyak. Perubahan aturan hasil keputusan MK tersebut langsung diterapkan pada Pemilu 2009 sehingga KPU harus merevisi peraturannya agar sesuai dengan keputusan MK. UU No. 10 Tahun 2008 kemudian direvisi menjadi UU No.8 Tahun 2012 untuk penyelenggaraan Pemilu 2014. Jika dihitung sejak pemilu pertama tahun 1955 maka telah dihasilkan sembilan undang-undang yang mengatur pemilu anggota legislatif, terdiri dari satu undang-undang masa parlementer; empat

undang-undang masa Orde Baru; dan empat undang-undang masa reformasi. Artinya setiap menjelang penyelenggaraan pemilu, dasar hukumnya (UU) mengalami perubahan.

Permasalahan penerapan sistem pemilu proporsional selama Orde Baru adalah keterputusan hubungan antara wakil dan konstituen. Sistem pemilu proporsional daftar tertutup (*close list*) yang diterapkan bersamaan dengan sistem kepartaian sentralistik dan hegemonik menghasilkan para wakil yang fokus pada kepentingan kekuasaan (baca: rezim). Keterpilihan wakil ditentukan oleh kedekatan hubungan dan persetujuan dari presiden yang sekaligus berperan sebagai pembina politik dalam negeri dan ketua dewan pembina Golkar. Keterputusan hubungan tersebut menghasilkan problem serius dalam perwakilan politik era Orde Baru terkait akuntabilitas dan representasi. Maka desain perbaikan sistem pemilu proporsional pasca amandemen UUD 1945 adalah mengatasi problem serius tersebut.

Pada prinsipnya reformasi sistem pemilu bertujuan dua hal, yaitu pemulihan hak politik warga negara dalam memilih dan dipilih; dan mewujudkan prinsip akuntabilitas, representasi, dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemilu. Dua hal tersebut menjiwai perubahan undang-undang pemilu setelah tahun 1999, yang sejak 2004 hingga 2014 telah dihasilkan tiga undang-undang tentang pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Dalam hal pemulihan hak politik warga negara sebagai pemilih dan dipilih, penataan diarahkan pada inklusivitas dan menghapuskan diskriminasi politik. Setiap warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih harus dijamin dalam menggunakan hak pilihnya. Sementara prinsip-prinsip akuntabilitas, representasi, dan partisipasi dioperasionalkan dalam sejumlah aturan seperti cara memberikan suara, pencalonan, metode kampanye, pemantauan pemilu, dan sebagainya.

¹⁰ R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1992), hlm. 40.

¹¹ R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru...*

Tabel 3. Prinsip Akuntabilitas, Representasi dan Partisipasi dalam Penataan Regulasi Sistem Pemilu Proporsional

Akuntabilitas	Representasi	Partisipasi
<ul style="list-style-type: none"> • Cara pemberian suara. Diberlakukan cara mencoblos yang memberikan akses pemilih untuk mencoblos nama caleg sehingga mengubah bentuk hubungan dengan wakil terpilih dan menguatkan akuntabilitas wakil pada pemilih/konstituennya. • Penetapan calon terpilih. Sejalan perubahan pada cara pemberian suara maka penetapan calon terpilih juga bergeser dari berdasarkan nomor urut calon ke arah suara terbanyak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan afirmatif untuk perempuan. Diberlakukan pertama kali dalam UU No. 12 tahun 2003 yang mengatur pencalonan anggota DPR dan DPRD untuk setiap daerah pemilihan memperhatikan keterwakilan perempuan (pasal 65). Aturan tersebut diperkuat menjadi wajib pada UU pemilu berikutnya. • Peluang partai politik memperoleh kursi dengan besaran daerah pemilihan antara 3-10 kursi dan 3-12 kursi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemantauan pemilu. Dibuka kesempatan bagi organisasi atau kelompok masyarakat untuk mendaftar sebagai pemantau pemilu. • Metode kampanye. Memberikan ruang dan kesempatan agar pemilih aktif dalam kegiatan kampanye seperti akses informasi tentang calon, visi/misi peserta pemilu, dan kegiatan pertemuan terbatas yang bersifat dua arah.

Sri Budi Eko Wardani, *Problematik Hubungan Wakil dan Konstituen di Tingkat Lokal Indonesia Era Reformasi (Studi Kasus Wakil di DPRD Banten 2014-2019)*, Disertasi, (Depok: Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UI, 2017).

Konstituensi dalam Persepsi Wakil di Banten

Perubahan sistem pemilu proporsional dari tertutup (Orde Baru) menjadi terbuka dengan suara terbanyak (Reformasi) memengaruhi apa yang dilihat wakil ketika melihat konstituensi di daerah pemilihannya (dapil). Hubungan wakil dan konstituen era reformasi menemui dinamika yang tinggi. Perubahan politik elektoral dalam pemilureformasi menghasilkan dinamika politik yang beragam termasuk di tingkat lokal. Wakil di tingkat lokal dihadapkan pada pusaran kepentingan berbagai pihak. Sistem pemilu yang berubah dari fokus pada partai politik (proporsional tertutup) lalu bergeser pada calon legislatif (proporsional terbuka) memengaruhi cara pandang wakil baik terhadap partai politik maupun konstituen. Kepentingan utama partai politik adalah memenangkan kursi parlemen. Kepentingan konstituen adalah wakil dapat merealisasikan aspirasi konstituen, baik secara langsung melalui wakil maupun tidak langsung melalui kebijakan dan anggaran. Sementara wakil berkepentingan untuk dicalonkan dan terpilih kembali.

Berdasarkan penelitian terhadap enam anggota DPRD Banten 2014-2016, terdapat sejumlah kecenderungan yang menandai perubahan penting dalam hubungan wakil dan konstituen pada tataran empirik. Perubahan itu terkait konstituensi dalam persepsi wakil yang memengaruhi perilaku dan tindakannya di dapil. Konstituensi di daerah pemilihan (konstituensi geografis) merupakan penempatan wakil berdasarkan batas geografis, yang di dalamnya wakil melakukan pemilahan untuk memetakan daerah-daerah basis dukungan. Dari situlah muncul tiga kategori konstituen menurut Fenno yaitu konstituensi untuk pemilu berikutnya (*reelection*), konstituensi pendukung paling kuat (*primary*), dan konstituensi personal (*personal*) yang paling dekat dengan wakil. Dapat dikatakan persepsi terhadap konstituen dibentuk oleh kepentingan wakil untuk bertahan dalam kompetisi elektoral berikutnya sehingga wakil merasa perlu memetakan basis dukungan politiknya di daerah pemilihan. Hal itu terekam dari pengalaman enam anggota DPRD Banten 2014-2019 yang diteliti.

Konstituensi geografis dilihat sebagai keseluruhan populasi dalam suatu daerah pemilihan, di mana penempatan caleg (kandidat wakil) pada suatu dapil merupakan kewenangan partai politik. Sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu, tiap dapil DPRD mengalokasikan minimal 3 kursi dan maksimal 12 kursi, dan pembentukannya bisa terdiri dari satu daerah utuh atau gabungan beberapa daerah berdasarkan kriteria yang ditentukan.¹²

Pembentukan dapil bisa berdampak politis karena penggabungan atau pemecahan daerah-daerah sesuai UU dapat berpengaruh pada basis kekuatan partai politik. Berdasarkan PKPU No. 5 tahun 2013, KPU Provinsi Banten membentuk 10 dapil dengan total 85 kursi DPRD Banten 2014-2019. KPU Banten melakukan penambahan dapil, dari enam pada Pemilu 2009 menjadi sepuluh pada Pemilu 2014. Perubahan desain dan alokasi kursi dapil tampaknya berdampak pada kompetisi partai politik merebut kursi DPRD Banten. Pada Pemilu 2009, Partai Demokrat meraih kursi terbanyak di DPRD Banten, yaitu 18 kursi. Sebanyak 8 kursi diperoleh Demokrat dari dapil Banten 3 (kabupaten Tangerang) yang mengalokasikan 31 kursi. Dengan perolehan kursi di Banten 3 tersebut, Demokrat muncul sebagai pemenang pemilu di provinsi Banten dengan kenaikan lebih dari 100% (pemilu 2004 meraih 8 kursi). Empat urutan berikutnya adalah Golkar (13 kursi), PKS (11 kursi), PDIP (10 kursi), dan Hanura (6 kursi). Keadaan berubah pada Pemilu 2014, posisi Demokrat merosot ke urutan keempat dengan perolehan hanya 8 kursi (turun 10 kursi). Sementara Golkar dan PDIP berbagi kursi sama yaitu 15 kursi, dan Gerindra naik ke urutan 3 besar dengan 10 kursi. Dengan hasil tersebut dapat dikatakan perubahan pembentukan dapil dan alokasi kursinya berpengaruh pada peluang partai politik untuk memenangkan kursi.

Sistem multipartai menyebabkan peta persaingan antarpartai di satu dapil sangat cair, walaupun basis politik partai di dapil bisa dipetakan dengan melihat hasil dari pemilu ke pemilu. Seperti di Banten, hasil Pemilu 2014 untuk DPRD Banten menunjukkan

kekuatan partai politik amat cair, tidak ada yang dominan, bahkan tidak ada partai yang meraih lebih dari satu kursi di tiap dapil. Hanya Golkar dan PDIP saja yang meraih 2 kursi, itupun hanya di beberapa dapil saja (5 dari 10 dapil). Jumlah dapil yang bertambah dan alokasi kursi 3-12 kursi memengaruhi peluang kompetisi antarpartai peserta pemilu. Kondisi ini dapat berpengaruh pada peran wakil menjadi sangat strategis disebabkan sistem proporsional terbuka, dan lemahnya identifikasi pemilih pada partai politik sehingga peran wakil mengondisikan dapil sebagai arena pertarungan merebut dukungan menjadi relevan. Baik bagi kepentingan kemenangan partainya maupun pencapaian karier politik wakil.

Berdasarkan hal-hal di atas maka pandangan wakil terhadap keseluruhan konstituen di dapil menjadi cair, umum, dan tidak ideologis. Daerah pemilihan yang ditetapkan oleh UU Pemilu merupakan wilayah pertarungan politik bagi wakil, baik pencalonan di internal partai maupun di pemilihan. Pengalaman enam wakil DPRD Banten memperlihatkan persepsi terhadap dapil mencerminkan dua hal: pertarungan kekuatan antarpartai politik, dan pertarungan antarwakil merebut dukungan di dapilnya. Wakil pertama-tama berstrategi dalam pertarungan penempatan dapil di internal partainya, setelah itu berstrategi memperoleh dukungan suara di dapilnya. Pertarungan pada dua level inilah yang memengaruhi wakil dalam melihat konstituensi geografis ini.

Usaha mengenali konstituen tergambar dalam pernyataan enam informan anggota DPRD Banten 2014-2019. Secara umum keenam wakil memberikan petunjuk jelas bahwa konstituen adalah pemilih mereka di dapil sesuai penempatan partainya. Tetapi variasinya cukup menarik. Ada yang melihat dalam pandangan seluruh masyarakat di dapil, ada yang menarik garis antara pemilihnya dan bukan. Tetapi patut dicermati bahwa dapil merupakan daerah pertarungan partai politik juga. Jika dilihat kekuatan partai politik di Banten pada dua kali pemilu terakhir, ditandai penambahan jumlah dapil dan perubahan alokasi kursi, persepsi wakil terhadap konstituen sebagaimana pernyataan enam wakil tampaknya dapat dipahami.

¹² Pengaturan tentang alokasi kursi DPR/DPRD, dan daerah pemilihan untuk pemilu anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2014 diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu untuk Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Variabel dalam dapil seperti etnis, agama, sosio-ekonomi, dan perbedaan lainnya seperti dinyatakan Fenno dalam kasus Amerika Serikat, tampaknya tidak relevan dalam konteks di Banten. Wakil cenderung tidak melihat keberagaman variabel populasi di dapil, tetapi lebih fokus pada perbedaan berdasarkan potensi dukungan politik yang bisa mereka mobilisasi. Kondisi tersebut lebih relevan pada kategori konstituen berikutnya dalam lingkaran konsentrik.

Fenno menggambarkan kategori konstituen kedua ini dengan konstituensi politik yang berada di dalam konstituensi geografis, yaitu terdiri dari orang-orang di distrik yang dianggap oleh wakil memilihnya pada pemilu. Inilah yang disebut dengan *reelection constituency* atau konstituensi untuk pemilu berikutnya. Wakil membedakan konstituen di dapil atas mereka yang mendukung/memilih wakil, dan bukan pendukungnya untuk pemilu berikutnya. Dengan mengidentifikasi siapa memilihnya maka wakil bisa memprioritaskan kunjungan dan tindakan di dapil. Teridentifikasinya orang-orang yang memilih/mendukung wakil akan memperjelas wakil untuk mewakili konstituen yang mana.

Pengalaman enam wakil di Banten menunjukkan di dalam konstituensi geografis terhadap kantong-kantong pendukung yang dipersepsikan secara politik. Terjadi perubahan penting dalam memandang konstituen yang bukan dilihat semata populasi di dapil tetapi lebih politis yaitu terkait karier politik wakil. Maka pernyataan yang disampaikan beberapa anggota DPRD Banten ini perlu digarisbawahi sebagai munculnya persepsi bahwa konstituen adalah orang-orang yang memilih mereka pada pemilu. *“Konstituen adalah mereka yang memilih saya, dan saya hanya akan memikirkan orang-orang yang memilih saya saja, saya punya data nama-nama dan alamat mereka yang memilih saya”*, demikian ungkap FNI yang mewakili dapil Banten 9.¹³ Pandangan serupa juga disampaikan TFM (Banten 9) yaitu: *“Konstituen merupakan pendukung saya yang ikhlas menitipkan suaranya ke saya dengan mencoblos nama saya padahal barangkali*

¹³ Wawancara dengan FNI, Anggota DPRD Banten 2014-2019 dari daerah pemilihan Banten 9 (Kabupaten Pandeglang) pada 15 Februari 2016.

tidak kenal saya pribadi”.¹⁴ Kedua wakil tersebut memiliki kantong-kantong konstituen yang dipersepsikan sebagai pemilih mereka sehingga dapat terbentuk sebuah ikatan politis untuk kepentingan pemilu berikutnya. AA yang berkompetisi di Banten 4 juga mempersepsikan konstituen sebagai segmen pemilih yang telah dipetakannya sebelum pemilihan, dengan menyatakan: *“Konstituen adalah pemilih saya, pendukung saya, jaringan saya, dan saya punya data hasil suara saya di TPS, dengan data itu maka lebih teruji untuk memetakan daerah dan segmen pemilih saya”*.¹⁵

Dari uraian di atas maka wakil memiliki pandangan politis mengenai konstituennya, yaitu semacam “sarang” politik wakil di dapil. Wakil berkepentingan untuk mengetahui siapa konstituennya, dengan demikian bisa membangun ikatan dengan daerah-daerah tertentu yang dianggap basis suaranya. Salah satu yang harus dicermati adalah penerapan sistem proporsional terbuka yang memberikan peluang pemilih memberikan suaranya langsung kepada caleg yang dikehendaki. Data hasil pemilu yang diolah Puskapol UI menunjukkan secara nasional tingginya persentase pemilih yang mencoblos nama caleg di surat suara dibandingkan mencoblos tanda gambar partai politik. Perubahan perilaku politik pemilih dalam pemberian suara – dominan coblos caleg – antara lain disebabkan perubahan perilaku politik wakil dalam memandang konstituensi di daerah pemilihan.

Konstituen tidak lagi dipandang hanya kumpulan orang tidak terorganisasi dan tidak dikenali, melainkan kumpulan orang yang strategis secara politik, bisa dikenali, bahkan diorganisasi untuk memberikan suaranya pada wakil. Perubahan pandangan terhadap konstituen ini diikuti kesadaran wakil melakukan pemetaan segmentasi potensial pemilih di dapil yang terkait jaringan personalnya. Dalam daerah pemilihan yang besar (konstituensi geografis), wakil

¹⁴ Wawancara dengan TFM, Anggota DPRD Banten 2014-2019 dari daerah pemilihan Banten 9 (Kabupaten Pandeglang) pada 16 Februari 2018.

¹⁵ Wawancara dengan AA, Anggota DPRD Banten 2014-2019 dari daerah pemilihan Banten 4 (Kab. Tangerang B) pada 16 Maret 2016.

membuat pemetaan daerah-daerah yang setelah terpilih bisa diklaimnya sebagai “daerah saya”, daerah yang akan dikunjungi dan difasilitasi selama periode kerja wakil di legislatif. Itulah yang ditemukan kasus wakil di Banten, mereka melakukan semacam pengaplingan daerah-daerah basis dukungan untuk kepentingan politik.

Jadi dapat disimpulkan bahwa *reelection constituency* yang merupakan pendukung wakil di dapil, dalam konteks Banten memiliki karakteristik tertentu yaitu pendukung yang dukungannya dikondisikan secara politik berdasarkan pemetaan domisili dan jaringan personal (ormas, partai, keluarga). Pengondisian dukungan pemilih tersebut dilakukan oleh orang-orang yang direkrut untuk membantu pemenangan wakil, biasa dikenal dengan istilah tim sukses atau relawan. Keberadaan mereka dapat diidentifikasi melalui kategori konstituen berikutnya yaitu pendukung wakil paling kuat di dapil.

Dalam *reelection constituency*, wakil mempersepsikan lagi adanya kelompok yang dukungannya tidak hanya berupa suara (mencoblos) saja. Konstituen kategori ini dukungannya dikondisikan oleh orang-orang yang disebut sebagai pendukung paling kuat, sehingga sangat tergantung pada bagaimana hubungan tersebut dipelihara selama periode jabatan wakil. Fenno menyebutnya dengan kategori *primary constituency* atau pendukung paling kuat di dapil, yaitu bentuk dukungan yang harus diimiliki setiap wakil untuk memelihara dan memperluas *reelection constituency* apabila pada pemilu berikutnya dinominasikan di dapil yang sama.

Wakil melakukan klaim atas daerah-daerah basis pemilihnya yang keberadaannya dikondisikan secara politik oleh kerja tim pemenangan yang direkrut wakil. Hasil perolehan suara pada pemilu merupakan alat verifikasi yang obyektif untuk melihat hasil dukungan suara yang diperoleh, dan menjadi acuan dalam memetakan daerah-daerah basis pendukung. Berdasarkan informasi tersebut, wakil membentuk pengaplingan *reelection constituency*-nya kemudian bertindak mengalokasikan dan menyalurkan sumber daya pada daerah-daerah basis pemilihnya tersebut

untuk kepentingan politik wakil. Dengan ini maka terjawablah misteri siapa dan di mana keberadaan konstituen wakil dalam konstituensi geografis yang luas.

Kondisi yang ditemukan di Banten adalah *reelection constituency* termasuk di dalamnya keberadaan tim pemenangan wakil yang melakukan aktivitas dukungan politik dalam berbagai bentuk di antaranya memetakan segmen pemilih dan mengolahnya menjadi dukungan politik. Hasil wawancara dengan enam wakil di Banten menunjukkan mereka membentuk jaringan pendukung sebelum pemilu. Jaringan pendukung yang dibentuk ini memiliki struktur koordinasi yang berjenjang dari tingkat kab/kota, lalu ada koordinator di tiap kecamatan yang membawahi lagi para koordinator di semua desa/kelurahan dalam dapil tersebut. Koordinator di tiap desa/kelurahan inilah yang merekrut para koordinator TPS (tempat pemungutan suara) yang tugasnya melakukan pendekatan kepada pemilih yang terdaftar di TPS untuk mengenalkan sosok kandidat yang didukung (wakil).

Jika dicermati maka terdapat pergeseran peran tim pendukung wakil dalam sebuah siklus pemilu. Tim pendukung yang dibentuk wakil sebelum pemilu akan bertransformasi menjadi pemberi suara (pemilih) saat pemilu. Setelah terpilih, peran mereka bergeser menjadi konstituen pendukung paling kuat yang membantu wakil dalam melakukan kunjungan dan aktivitas mewakili lainnya. Pergeseran peran tersebut ditemukan dalam konteks representasi di Banten. Jadi ada koneksitas peran yang dimainkan pendukung paling kuat bagi keterpilihan wakil pada pemilu berikutnya. Sebelum pemilu mereka telah bekerja membantu wakil dalam memetakan segmen pemilih dan daerah-daerah potensial suara. Ini adalah ciri utama pendukung paling kuat yaitu mereka mendukung wakil sejak prapemilu – biasanya satu dua tahun sebelum pemilu --, yang membedakan dengan pendukung rutin. Pada masa pemilu, pendukung paling kuat inilah yang diidentifikasi wakil sebagai pemilih utamanya. Setelah pemilu, pendukung paling kuat inilah yang dipersepsikan wakil sebagai konstituen, sekaligus bisa berperan mengorganisasi kunjungan dan menyambungkan aspirasi masyarakat di dapil dengan wakil.

Dengan cara inilah wakil bisa mendistribusikan insentif kepada pendukung paling kuatnya sebagai balas jasa.

Penutup

Berkaca pada pengalaman sejumlah wakil di Banten, konstituensi dibangun untuk kepentingan politik wakil, hal yang sesungguhnya juga diidentifikasi dalam riset dan teori yang dikembangkan oleh Richard Fenno. Namun, dalam temuan studi Fenno terhadap anggota Kongres AS, konstituensi yang direkamnya memiliki ketersambungan dengan wakil sejak masa pencalonan di partai politik sehingga persepsi terhadap konstituen juga bermakna ideologis bagi wakil. Hal itu tampak dari cara anggota Kongres AS dalam melakukan aktivitas mengelola dukungan politik konstituennya terkait juga dengan isu-isu yang diperjuangkan wakil di forum kongres. Pencalonan di AS yang menerapkan model pemilu internal partai (konvensi) dimana ada keterlibatan anggota partai politik dalam menentukan tiket pencalonan wakil pada pemilu berikutnya, berdampak pada strategi wakil dalam mengelola konstituen di distriknya. Selain itu, sistem mayoritas yang memperebutkan satu kursi di tiap distrik, dan sistem kepartaian dua partai yang kuat secara ideologis, merupakan faktor yang mendorong ketersambungan peran konstituensi wakil di AS sejak pencalonan, prapemilu (kampanye), pemilu (pencoblosan), pascapemilu (terpilih) hingga pemilu berikutnya.

Itulah sebabnya salah satu kategori konstituen yang ditemukan Fenno dalam *reelection constituency* adalah lingkaran lebih kecil yang disebut *primary constituency* atau pendukung paling kuat yang berperan dalam tahap pencalonan wakil (*primary* atau pemilu internal partai). Jadi wakil sebelum mengikuti pemilu untuk memenangkan kursi di distriknya, harus melewati fase *primary* atau pemilu internal di partainya untuk menentukan kandidat yang dicalonkan partai di suatu distrik. Dalam *primary*, yang memiliki suara adalah anggota partai politik. Di sinilah relevansinya pendukung paling kuat bagi wakil, yang memiliki afiliasi keanggotaan dengan partai politik, dalam memberikan suara bagi wakil agar memenangkan

pemilu internal. Maka konstituensi bagi wakil dalam teori Fenno merupakan ketersambungan dalam siklus pemilu yang diikat sejak pencalonan hingga pemilu berikutnya. Dengan demikian konstituensi yang terbangun dalam teori Fenno adalah bersifat jangka panjang yaitu ditandai kecenderungan dominasi wakil petahana, berorientasi isu, dan ideologis ditandai korelasi kekuatan partai dengan distrik tertentu.

Sementara konstituensi yang dibangun untuk kepentingan politik wakil di Banten bersifat jangka pendek untuk satu periode jabatan. Keputusan wakil dicalonkan atau tidak di dapil yang sama pada pemilu berikutnya, ditentukan oleh mekanisme internal partai politik dan tidak melibatkan anggota partai politik. Sementara keterpilihan wakil ditentukan oleh perolehan suara yang dikonversikan dengan kursi partai politik. Terdapat tiga ranah kompetisi yang harus dikelola wakil terkait kepentingan politiknya, dan hal itu berpengaruh pada konstituensi yang dibangunnya di dapil.

Ranah persaingan pertama yang harus dimenangkan wakil adalah tiket pencalonannya di partai politik. Untuk memperolehnya, wakil harus berjuang sendiri di dalam partai dimana faktor kedekatan dengan elite partai, intensitas aktivitas dalam partai, dan kemampuan lobi berperan penting untuk bisa memenangkan persaingan dalam pencalonan ini. Wakil petahana tentu berharap dapat dicalonkan pada dapil yang sama dan nomor urut yang peluang keterpilihan lebih besar (no urut 1). Kandidat wakil yang baru tentu berharap dicalonkan di dapil yang dekat dengan jaringan sosialnya dan nomor urut atas (1 sampai 3). Dalam kondisi demikian, posisi persaingan wakil petahana dan kandidat wakil baru dapat setara, karena keputusan berada pada kewenangan ketua partai. Jadi selalu ada potensi bagi wakil (petahana dan baru) untuk membangun konstituensi yang baru setiap kali pemilu karena keputusan pencalonan yang berubah.

Setelah mendapatkan pencalonan, ranah persaingan berikutnya adalah meraih suara terbanyak untuk memenangkan kursi dalam pemilu. Di sinilah wakil membutuhkan tim pendukung untuk kampanye dan mendekati pemilih. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pada masa ini wakil telah memetakan potensi

konstituensinya sehingga menghasilkan target perolehan suara yang harus dicapai. Ikatan wakil dengan tim pemenangan tergantung pada peran koordinatornya yang merekrut tim sampai tingkat TPS. Koordinator TPS, yang biasanya direkrut dari warga setempat, dengan bekal informasi daftar pemilih (DPT) melakukan identifikasi pemilih di sekitarnya yang bisa didekati dan diberi tanda jika respons yang diberikan positif. Begitulah cara kerjanya sehingga wakil dapat membuat daftar pendukung yang diidentifikasi dari hasil perolehan suaranya pada setiap TPS. Jadi pendataan dan pemetaan calon pemilih wakil dapat dikatakan tidak ideologis dan berorientasi isu, melainkan berorientasi pragmatis. Wakil pun sebenarnya tidak bisa memastikan siapa dan dimana domisili pendukungnya sampai hasil pemilu diumumkan. Hal ini berbeda dengan konstituensi dalam teori Fenno, dimana hasil *primary* (pemilu internal partai) memberikan informasi pada wakil tentang peluangnya untuk terpilih atau tidak.

Setelah terpilih, wakil berkepentingan menjaga dukungan konstituennya di dapil. Konstituen utama terdiri dari masyarakat di daerah basis suara dan jaringan pendukung. Ranah persaingan yang ketiga ini terkait dengan persaingan wakil dalam merebut sumber daya (jatah program dan anggaran) untuk dialokasikan pada konstituennya. Tindakan mewakili dalam bentuk penyerapan aspirasi konstituen dan memperjuangkannya merupakan ranah persaingan bagi wakil dalam menghadapi mekanisme kelembagaan untuk penentuan program dan anggaran.

Jadi dapat dikatakan konstituensi dalam konteks Banten berbeda dengan teori Fenno karena tidak merupakan ketersambungan hubungan dalam siklus pemilu, cenderung cair, tidak ideologis, bahkan tidak terikat dengan afiliasi partai politik. Wakil membangun konstituensinya bertumpu pada kemampuan jaringannya, dengan peran partai politik yang sangat minim. Konstituensi dibangun setelah wakil terpilih dengan mengidentifikasi daerah-daerah basis suara, sehingga wakil dapat memperkirakan wilayah konstituensinya di daerah pemilihan.

Perbedaan konstituensi menurut Fenno dan temuan empirik di Banten terletak pada ketersambungan konstituensi dalam siklus pemilu. Dalam konteks Fenno yang meriset anggota Kongres Amerika Serikat, konstituensi memiliki ketersambungan antara mekanisme pencalonan oleh partai politik (prapemilu), keterpilihan dalam pemilu (pemilu), dan pengelolaan daerah pemilihan untuk pemilu berikutnya (pascapemilu) sehingga hubungan dengan konstituen bersifat jangka panjang (dari pemilu ke pemilu). Ketersambungan konstituensi tersebut tidak terjadi dalam konteks di Banten. Konstituen tidak berperan dalam pencalonan kembali wakil oleh partai politik karena keputusan pencalonan ditentukan oleh mekanisme internal partai yang tidak melibatkan konstituen dan juga anggota partai politik. Maka konstituensi di Banten yang ditemukan terdiri dari dua kategori, yaitu pendukung (mereka yang memilih wakil dan dipetakan lokasi/domisilinya berdasarkan hasil pemilu), dan pendukung paling kuat bagi wakil. Maka dapat dikatakan kepentingan kelangsungan karier politik wakil pada tiap pemilu dominan dalam membentuk persepsi wakil terhadap konstituen dan berimplikasi pada hubungan representasi politik yang dibangun di daerah pemilihan.

Daftar Pustaka

Buku/jurnal

- Creswell. John W. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches (second edition)*, Sage Publication, 2002.
- Fenno, Jr. Richard F. *Home Style: House Members in Their Districts*. New York: Addison-Welley Publisher, 2003.
- KPU RI. *Data and Infographics Book: 2014 Legislative and Presidential Election*, Jakarta, 2017.
- Liddle. R. William. *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES, 1992.
- Pitkin. Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. London: University of California Press, 1967.
- Rehfeld. Andrew. *The Concept of Constituency: Political Representation*,

Democratic Legitimacy and Institutional Design.
Cambridge: Cambridge
University Press, 2005.

Suseno, Nuri. *Representasi Politik: Dari Ajektiva ke Teori.* Jakarta: Puskapol FISIP UI, 2013.

Viera, Monica & David Runciman. *Representation.*
Cambridge: Polity Press, 2008.

The American Political Science Review, Vol. 71. No. 3 (September 1977).

The Journal of Politicis, Vol. 48, No. 4 (1986).

Dokumen

UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (biasa disingkat UU MD3).

UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu untuk Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

UU No.7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Disertasi

Wardani, Sri Budi Eko. *Problematik Hubungan Wakil dan Konstituen di Tingkat Lokal Indonesia Era Reformasi (Studi Kasus Wakil di DPRD Banten 2014-2019)*, Disertasi. Depok: Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UI, 2017.

Sumber Online

Redaksi, "Praktik Politik Uang dalam Pileg 2014 masif", "": <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5354fb0073589/praktik-politik-uang-dalam-pileg-2014-masif>, diakses pada 10 Oktober 2017. www.puskapol.ui.ac.id.

Wawancara

Wawancara dengan FNI, Anggota DPRD Banten 2014-2019 dari daerah pemilihan Banten 9 (Kabupaten Pandeglang) pada 15 Februari 2016.

Wawancara dengan TFM, Anggota DPRD Banten 2014-2019 dari daerah pemilihan Banten 9 (Kabupaten Pandeglang) pada 16 Februari 2018.

Wawancara dengan AA, Anggota DPRD Banten 2014-2019 dari daerah pemilihan Banten 4 (Kab. Tangerang B) pada 16 Maret 2016.

TENTANG PENULIS

Aisah Putri Budiatri

Penulis adalah peneliti di bidang Perkembangan Politik Nasional, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Ia mengenyam pendidikan ilmu politik program sarjana di Universitas Indonesia dan program pasca-sarjana di Rockefeller College, State University of New York at Albany (SUNY at Albany). Beberapa tulisan akademik mengenai partai politik, parlemen, pemilu, konflik Papua, dan perempuan politik telah diterbitkan di dalam jurnal dan buku. Penulis dapat dihubungi melalui aisahputrib@gmail.com.

Agus Sutisna

Penulis merupakan dosen di FISIP Universitas Muhamadiyah Tangerang. Menyelesaikan pendidikan doctoral di Universitas Nasional, Jakarta. Saat ini penulis menjadi anggota KPU Provinsi Banten periode 2018-2023. Aktif menulis tentang kepemiluan dan demokrasi di berbagai jurnal dan buku. Penulis dapat dihubungi melalui email: tisna_1965@ymail.com.

Firman Noor

Penulis merupakan peneliti senior sekaligus professor riset pada Pusat Penelitian Politik – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Indonesia, S2 di Australian National University dan S3 di Universitas Exeter, Inggris. Karya-karya akademisnya banyak diterbitkan dalam jurnal nasional dan internasional maupun buku terkait kepemiluan dan partai politik. Penulis dapat dihubungi melalui Email: firman.noor@yahoo.co.id.

Idil Akbar

Penulis merupakan dosen di FISIP Universitas Padjajaran, Bandung. Menyelesaikan pendidikan master Ilmu Politik di FISIP Universitas

Indonesia. Penulis dapat dihubungi melalui email: idil.akbar@gmail.com

Kurniawati Hastuti Dewi

Penulis adalah peneliti senior pada Pusat Penelitian Politik-LIPI. Pada tahun 2007 menyelesaikan program master dari Faculty of Asian Studies Australian National University dan mendapat gelar doktor dari Kyoto University Jepang tahun 2012. Memiliki passion dalam bidang gender dan politik, kepemimpinan perempuan, gender dan desentralisasi, hak-hak asasi perempuan dan anak serta gender, Islam dan demokrasi di Indonesia. Berbagai tulisan akademis telah diterbitkan dalam jurnal nasional, internasional dan buku. Penulis dapat dihubungi melalui email: kurniawati.dewi@yahoo.com.

Lili Romli

Penulis merupakan peneliti senior dan professor riset di Pusat Penelitian Politik – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Menyelesaikan pendidikan doctoral ilmu politik di FISIP Universitas Indonesia. Kajian yang diminati penulis adalah tentang kepemiluan dan partai politik. Penulis dapat dihubungi melalui: email: liliromli.lipi@gmail.com

M. Fajar Shodiq Ramadhan

Penulis merupakan pengajar pada Program Studi Ilmu Politik, FISIP, Universitas Brawijaya. Menyelesaikan pendidikan S1 dan S2 di Universitas Airlangga, Surabaya. Beberapa karya tulisnya tentang kepemiluan telah dimuat dalam berbagai jurnal. Penulis dapat dihubungi melalui email: fajarramadhan@ub.ac.id.

Moch Nurhasim

Adalah peneliti senior di Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Pendidikan S2 diselesaikan di Universitas

Indonesia. Berbagai kajian seputar kepemiluan, partai politik, parlemen dan pilkada telah dihasilkan dalam bentuk jurnal dan buku. Penulis dapat dihubungi melalui email: hasim_nur@yahoo.com.

Mouliza K.D Sweinstani

Penulis merupakan peneliti di Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia sejak 2018. Menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Diponegoro dan S2 di Universitas Indonesia. Sebelumnya bekerja di Bawaslu RI. Kajian yang diminati penulis antara lain: gender dan politik dan kepemiluan. Penulis dapat dihubungi melalui email: moulizadonna@gmail.com.

Romel Masykuri

Penulis merupakan mahasiswa program magister Ilmu Politik, FISIP, Universitas Airlangga. Dapat dihubungi melalui email: romel.masykuri@gmail.com

Ridho Imawan Hanafi

Peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI. Menyelesaikan S1 Jurusan Jurnalistik, Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Dr. Soetomo, Surabaya. Melanjutkan S2 di Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Indonesia. Sebelum di LIPI, penulis bekerja sebagai peneliti di Soegeng Sarjadi Syndicate, Jakarta (2008-2014). Kajian yang diminati adalah demokrasi, partai politik, dan pemilu. Penulis dapat dihubungi melalui surel ridhoimawan@gmail.com.

Sri Budi Eko Wardani

Penulis adalah pengajar di departemen Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia. Penulis menyelesaikan pendidikan S1, S2 dan S3 di Universitas Indonesia. Pernah menjadi Direktur Eksekutif Puskapol UI. Kajian peminatan penulis adalah tentang kepemiluan, perempuan dan perwakilan politik. Penulis dapat dihubungi melalui email: sbe_wardani@yahoo.com.

Sri Yanuarti

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik - LIPI. Gelar sarjana Ilmu Politik diperolehnya dari Universitas Diponegoro Semarang. Beberapa kontribusi tulisannya telah Intelijen dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru diterbitkan antara lain: *Military Politics, Ethnicity and Conflict in Indonesia*, *Tentara yang Gelisah*, *Tentara Mendamba Mitra*, *Militer dan Kekerasan Politik di Masa Orde Baru*, *Beranda Perdamaian*, *Problematika Pengelolaan Keamanan dan Pertahanan di Wilayah Konflik (Aceh dan Papua)*, *Model Kaji Ulang Pertahanan Indonesia: Supremasi Sipil dan Transformasi Pertahanan*, *Evaluasi Penerapan Darurat Militer di Aceh 2003- 2004*, dan *Hubungan Sipil Militer Era Megawati*. Kajian kepolisian di antaranya: *Polri di Era Demokrasi: Dinamika Pemikiran Internal*; *Evaluasi Reformasi Polri dan lain- lain*. Selain kajian tentang pertahanan dan keamanan, Sri Yanuarti juga aktif menulis kajian tentang konflik antara lain: *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, *Capacity Building: Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*; *Kerusuhan Sosial di Indonesia: Studi Kasus Kupang, Mataram, dan Sambas*; *Kerangka Pencegahan Konflik Komunal di Indonesia*, dan lain-lain. Ia dapat dihubungi melalui surel yanuc2000@yahoo.com.

Informasi Hasil Penelitian Terpilih

