

DARI REPRESENTASI POLITIK FORMAL KE REPRESENTASI POLITIK NON-ELEKTORAL

FROM FORMAL POLITICAL REPRESENTATION TO NON-ELECTORAL POLITICAL REPRESENTATION

Esty Ekawati

Alumnus Pascasarjana Ilmu Politik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

E-mail: estylwati@gmail.com

Diterima: 30 Juli 2014; direvisi: 3 Oktober 2014; disetujui: 21 November 2014

Judul Buku	:	Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori
Pengarang	:	Nuri Suseno
Penerbit	:	Puskapol FISIP UI
Tahun Terbit	:	2013
Tebal	:	148 + xxii

Abstract

Nowadays democracy is always associated with representation because basically the progress of democratic representation is a principle that must be enforced in modern politics. The concept of representation simply defined as “absent but present” has made doubt for political scientist to build theories. Contemporary issues about political representation in democratic representation’s framework that mainstreaming the election can not answer the problems of society about minority representation, woman under-representation in politics and phenomenon of non-electoral representation.

Keywords: *democracy, political representation, non-electoral political representation.*

Abstrak

Demokrasi dewasa ini selalu dikaitkan dengan representasi karena pada dasarnya perkembangan demokrasi perwakilan adalah prinsip yang harus ditegakkan di dunia modern. Konsep representasi secara sederhana dapat diartikan sebagai “menghadirkan yang tidak hadir”. Namun arti ini menimbulkan keraguan dari para ahli dan dalam perkembangannya mencoba menajamkan konsep ini menjadi sebuah teori. Isu-isu kontemporer mengenai representasi politik dalam kerangka demokrasi perwakilan yang mengarusutamakan pemilu, tidak serta merta mampu menjawab persoalan di masyarakat seperti keterwakilan kelompok minoritas, perempuan dan fenomena representasi non-elektoral yang juga menjadi persoalan penting untuk dikaji.

Kata Kunci: Demokrasi, Representasi Formal, Representasi non-elektoral.

Pendahuluan

Bericara mengenai representasi dalam perkembangan politik modern tentu tidak dapat dilepaskan dari konteks sejarah. Nuri Suseno sebagai penulis buku ini mencoba untuk menyajikan perkembangan asal usul konsep

representasi dan perkembangannya hingga bisa tampil menjadi teori politik representasi, serta keterkaitan konsep representasi dengan demokrasi. Uraian mengenai konsep representasi dimulai pada era Romawi Kuno dan kemudian

digunakan juga oleh para teolog gereja. Perubahan konsep representasi berkembang mengikuti berbagai perubahan perpolitikan yang terjadi di dunia baik secara teoritis maupun dalam tataran praktis. Nuri Suseno mencatat berbagai perkembangan konsep tersebut dari sejumlah akademisi diantaranya Hannah F. Pitkin, Monica Brito Viera dan David Runciman, Bernard Manin, Carl Schmitt, Mark Warren dan Dario Castiglione, Nadia Urbinati, Laura Montanaro dan Michael Saward. Selain itu, Nuri Suseno juga mengemukakan perkembangan konsep dan teori representasi khususnya mengenai klaim-klaim representasi/representasi non-elektoral yang berupaya untuk menjawab persoalan representasi tanpa melalui politik formal (pemilu).

Nuri Suseno mengawali uraiannya mengenai representasi dalam konteks sejarah dimana pada masa-masa terdahulu istilah representasi tidak dalam konteks politik namun digunakan dalam dunia seni teater yang menggambarkan sebuah karakter yang diperankan oleh seorang artis. Pada masa Romawi kuno, gagasan representasi ini dipahami sebagai “*acting for*” atau “bertindak untuk”.¹ Istilah ini kemudian berkembang dan digunakan oleh para teolog dalam mendiskusikan konsep trinitas dan otoritas penguasa tertinggi gereja. Pemimpin tertinggi gereja seperti Paus, merepresentasikan kekuasaan Tuhan di dunia. Konsep representasi mendapat makna yang lebih luas dengan kehadiran agama Kristen, dimana pada masa ini representasi dimaknai sebagai hubungan diantara “entities” (makhluk) yang tidak harus sama/serupa tetapi dapat mengambil alih peran masing-masing. Dalam konteks saat itu, gereja merupakan badan yang terdiri dari komunitas penganutnya, raja, kaisar, dan Paus adalah pimpinan tertingginya dianggap sebagai representasi dari umatnya. Akan tetapi, Marsilius, seorang Aristotelian tidak sependapat dengan para teolog gereja yang menyatakan bahwa otoritas yang diperoleh penguasa tertinggi gereja berasal dari Tuhan. Menurutnya, otoritas politik harus didapatkan dari persetujuan rakyat dan

semua pemerintahan yang absah didasarkan pada otoritas mutlak seluruh rakyat.²

Representasi Politik versus Demokrasi

Nuri Suseno menuliskan bahwa perubahan konsep representasi berkembang mengikuti berbagai perubahan perpolitikan yang terjadi di dunia baik secara teoritis maupun dalam tataran praktis. Representasi secara sederhana bisa diartikan sebagai menghadirkan yang tidak hadir. Jika melihat konsep representasi yang diuraikan oleh Hanna F. Pitkin melalui bukunya *The Concept of Representation*, ia menuangkan gagasan-teori representasi politik yang melibatkan “*election*” atau pemilihan sebagai lembaga yang utama di dalam pemerintahan perwakilan. Hal ini berbeda dengan Suzzane Dovi yang mengungkapkan bahwa representasi politik kini bukan lagi sebuah konsep terbatas yang hanya berbicara tentang pejabat-pejabat yang dipilih (atau ditunjuk) dalam sebuah negara nasional.³ Sedangkan menurut Vieira dan Runciman, ketika berbicara mengenai representasi maka ada tiga konsep yang mengikutinya, pertama, *pictorial representation*, mereka yang dipilih untuk mewakili harus menyerupai yang diwakilinya. Kedua, *theatrical representation*, wakil yang terpilih harus menafsirkan, berbicara dan bertindak untuk pihak yang diwakilinya. Ketiga, *juridical representation*, wakil yang terpilih harus bertindak atas nama yang diwakilinya dengan persetujuan demi kepentingan bersama.⁴

Perdebatan yang kemudian muncul adalah tentang demokrasi versus representasi. Pitkin dalam bukunya menulis bahwa sepanjang sejarahnya baik konsep maupun praktik, representasi hampir tidak ada hubungannya dengan demokrasi - pemerintahan oleh rakyat.⁵

² *Ibid.*, hlm. 7-9.

³ Suzzane Dovi, “Political Representation, dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, (Stanford University Press, 2011), hlm. 6.

⁴ Nuri Suseno, *op.cit.* hlm. 6.

⁵ Vieira dan Runciman menjelaskan sikap para ilmuwan politik dengan menjelaskan perbedaan makna kata demokrasi dan representasi. Pemaknaan representasi sebagai “hadir” sekaligus “tidak hadir” dipandang sebagai sebuah ketidakpastian dan ketidak-konsistenan. Sementara demokrasi merupakan konsep yang secara jelas menunjukkan pemerintahan oleh rakyat.

¹ Nuri Suseno, *Representasi Politik : Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*, (Depok : Puskapol FISIP UI, 2013), hlm. 6.

Ketidakadaan hubungan diantara representasi dengan demokrasi dituliskan oleh Pitkin:

“Keterwakilan tidak harus berarti pemerintahan perwakilan. Seorang raja dapat mewakili sebuah bangsa, demikian juga seorang duta besar. Seorang pejabat publik kadang-kadang dapat mewakili Negara, dengan demikian institusi-institusi dan praktik-praktik yang merupakan perwujudan keterwakilan diperlukan didalam sebuah masyarakat besar dan yang terartikulasikan dan tidak harus terkait dengan pemerintahan oleh rakyat”.⁶

Hal yang sama juga diuraikan oleh Bernard Manin bahwa pemerintahan perwakilan tidak sama dengan demokrasi. Pada saat ini umumnya orang berpendapat bahwa demokrasi perwakilan adalah sebuah tipe dari demokrasi, tetapi jika diteliti lebih lanjut, menurut Manin ini tidak tampak.⁷

Konsep representasi dan demokrasi merupakan hal yang berbeda karena keduanya tidak lahir dalam satu periode yang sama. Demokrasi representasi yang kita kenal saat ini merupakan sebuah institusi politik yang muncul di zaman modern, hasil ‘perkawinan’ gagasan demokrasi sebagaimana dikenal dalam tradisi Yunani dan gagasan representasi yang berkembang dalam agama Kristen dan tradisi monarki di Inggris. Demokrasi representasi tidak dikenal pada masa Yunani Kuno (yang menggunakan sistem *direct democracy*). Pertemuan kedua gagasan ini diungkapkan oleh Pitkin bahwa demokrasi berasal dari Yunani Kuno dan naik lewat perjuangan dari bawah. Demokrasi Yunani adalah demokrasi partisipatori dan tidak berhubungan dengan representasi. Sebagai konsep dan praktik politik, representasi berasal dari zaman pertengahan, ketika ia dipaksakan sebagai sebuah kewajiban oleh monarki. Hanya dalam Perang Sipil di Inggris dan kemudian revolusi demokratis di abad ke-18 kedua konsep tersebut akhirnya menjadi terkait.

Monica Brito Vieira dan David Runciman, “Representation” dalam Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 6.

⁶ Hanna F. Pitkin, *The Concept Of Representation*, (California: University Of California Press, 1967), hlm. 2.

⁷ Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 17-18.

Dalam perkembangannya, demokrasi representasi menjadi sebuah keharusan dalam negara modern dengan jumlah penduduk yang sangat besar dengan segala kompleksitasnya. Nuri Suseno menuliskan seperti yang diuraikan oleh Sarah Child dan Joni Lovenduski bahwa representasi politik membantu memecahkan permasalahan negara modern melalui pendeklegasian atau dengan mempercayakan sejumlah kecil orang anggota majelis permusyawaratan untuk mengangkat kepentingan-kepentingan mereka dan membuat keputusan-keputusan (wakil terpilih yang membuat keputusan).⁸

Bericara tentang demokrasi ataupun representasi tidak akan terlepas dari pembicaraan tentang pemilihan (*election*). Untuk membedakan mengenai representasi dan demokrasi maka dimensi aristokrasi dan pemilihan perlu mendapat perhatian khusus. Dengan adanya dimensi aristokratis ini maka akan selalu ada perbedaan diantara para wakil terpilih dan para pemilihnya. Di dalam sistem pemilihan juga semua warga negara memiliki hak untuk memilih, tetapi tidak semua warga negara memiliki kesempatan untuk dipilih. Oleh sebab itu, menurut Manin, pemilihan memiliki wajah ganda: egaliter dan tidak egaliter sekaligus aristokratis dan demokratis; dan dimensi-dimensi tersebut hadir secara simultan dan tidak terpisahkan.

Wajah ganda pemilihan tersebut juga mendapat dukungan dari Carl Schmitt yang berpendapat bahwa pemilihan merupakan metode aristokrasi namun lebih demokratis jika dibandingkan dengan penunjukkan atau suksesi berdasarkan keturunan. Pemilihan memiliki sisi aristokrasi karena mengangkat yang superior dan para pemimpin, tetapi juga demokratis karena menunjuk agen, atau pembantu yang bisa menjadi subordinat (bawahan) tapi juga bisa jadi superior (atasan). Sehingga Schmitt mengatakan bahwa – pemilihan memenuhi prinsip representasi sekaligus prinsip identitas. Prinsip identitas inilah yang membedakan antara representasi dengan demokrasi.⁹

⁸ *Ibid.*, hlm. 52-56.

⁹ *Ibid.*, hlm. 66-67.

Bagi Schmitt, identitas adalah unsur yang tidak dapat dipisahkan dari demokrasi karena identitas merupakan basis dari pembentukan demokrasi. Kesamaan dalam satu dan lain hal diantara sekelompok individu merupakan unsur yang diperlukan untuk membentuk identitas. Kesamaan identitas akan menghilangkan perbedaan diantara para wakil yang dipilih atau orang yang memerintah (*the ruled*) dengan para pemilih atau orang yang mematuhi perintah. Oleh karena itu, menurut Schmitt, “dalam bentuknya yang paling murni, demokrasi tidak sesuai dengan representasi.” Meskipun demikian, menurut Manin tidak berarti bahwa dalam konsep Schmitt perbedaan tidak diakui sama sekali. Perbedaan bagi Schmitt tetap ada diantara yang memerintah dan yang diperintah, tetapi perbedaan yang dimaksudkan disini adalah dalam artian ‘fungsi’. Manin mengkritisi pemikiran Schmitt dalam hal demokrasi, representasi dan pemilihan. Baginya, pemilihan (*election*) memiliki unsur demokratis karena memberi warga negara kesempatan yang sama untuk bersuara dalam mengangkat atau mengganti para wakilnya. Pemilihan juga memiliki sifat aristokrasi karena wakil yang dipilih tidak dapat sama dengan konstituennya karena memang ada individu atau kelompok yang memang memiliki kelebihan tertentu.¹⁰

Representasi Politik dan Demokrasi Deliberatif

Dalam perpolitikan kontemporer, perkembangan teori representasi politik merupakan perwujudan dari keinginan para teoritisi untuk mendemokratiskan representasi. Nuri Suseno menguraikan ada tiga ciri penting perwakilan yang demokratis menurut Castiglione dan Warren; 1). Perwakilan berbentuk hubungan *principal-agent* yang berbasis teritorial dan bersifat formal. Ini menjadi dasar pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan rakyatnya. 2) Perwakilan berada di wilayah kekuasaan politik yang bertanggung jawab dan akuntabel dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk dapat memengaruhi dan melakukan kontrol. 3). Hak untuk memilih para wakil sebagai bentuk persamaan politik.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 69-70.

¹¹ Mark Warren dan Dario Castiglione, “The Transformation

Pitkin juga menguraikan formulasi tentang representasi dan menyimpulkan bahwa perwakilan disini berarti tindakan untuk memenuhi kepentingan yang diwakili dalam upaya merespons kepentingan mereka. Perwakilan sifatnya haruslah independen; tindakannya harus melibatkan penilaian, dia harus menjadi satu-satunya yang bertindak. Yang diwakili pun juga harus mampu bertindak secara independen dan tidak hanya diam saja.¹²

Perkembangan teori-teori representasi politik dari masa ke masa juga diikuti perkembangan konsep-konsep demokrasi yang mana telah menghasilkan rumusan mengenai demokrasi deliberasi yang didalamnya terdapat upaya untuk memperjuangkan representasi kelompok-kelompok yang tertindas maupun yang termarginalkan. Sejumlah teoritisi dalam kelompok ini diantaranya Anne Phillips dan Iris Marion Young.

Young memberikan konsepsi bahwa demokrasi adalah sistem yang dapat meminimalisir dominasi dan menciptakan keadilan dan partisipasi politik yang luas. Menurutnya, demokrasi deliberatif memiliki nilai-nilai inklusif dan kesetaraan politik dimana ketika nilai-nilai ini diimplementasikan maka proses pembuatan kebijakan akan menciptakan keadilan, “hanya dalam sistem politik demokrasi seluruh anggota masyarakat pada prinsipnya memiliki kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan publik untuk menyalurkan atau menjaga kepentingannya. Kita percaya bahwa proses demokrasi adalah media terbaik untuk mengubah kondisi yang tidak adil dan mewujudkan keadilan.”¹³

Menurut Iris Young, inklusi diperlukan untuk mendemokratisasikan representasi karena *pertama*, inklusi meningkatkan legitimasi institusi-institusi demokrasi. *Kedua*, inklusi merupakan antidote (tindakan untuk mengoreksi) kesalahan masa lalu. Oleh karena itu, konsepsi ini memberikan peluang bagi kelompok-kelompok yang termarginalkan/terabaikan (oleh konsep

of Democratic Representation” dalam Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 73.

¹² Pitkin, *op.cit.*, hlm. 209.

¹³ Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 6.

representasi liberal) mendapatkan tempat pembahasan.¹⁴ Hal ini dikritisi oleh Suzzane Dovi, yang menurutnya perspektif eksklusi lebih tepat dalam mengangkat kepentingan kelompok-kelompok minoritas dan termarginalkan. Alasannya *pertama*, eksklusi merupakan bagian dari proses representasi yang tidak dapat ditolak. *Kedua*, eksklusi bisa memperbaiki representasi dan fungsi lembaga demokrasi.¹⁵

Nadia Urbinati menggunakan konsep representasi sebagai advokasi untuk menjelaskan pentingnya deliberasi dalam demokrasi representasi. Menurutnya, demokrasi representasi membutuhkan konsep representasi yang memberikan konstituen kekuasaan untuk berpartisipasi dalam pemilihan wakil-wakil mereka tetapi masih memberikan kemerdekaan bagi para wakil tersebut dari konstituennya. Maksudnya disini adalah konstituen dapat memilih wakil-wakil yang mereka anggap dapat mengadvokasi isu yang merupakan keprihatinan/ menjadi kepentingan konstituen. Akan tetapi, dalam hal ini, para wakil yang dipilih masih memiliki pilihan untuk memutuskan isu-isu mana saja yang bisa diperjuangkan.¹⁶

Persoalan Representasi Politik : Munculnya Representasi non-Elektoral

Teori representasi politik berkembang mengikuti perkembangan politik saat ini. Konsep representasi formal yang memfokuskan pada prinsip pemilihan umum, kini dianggap tidak cukup untuk menjawab fenomena representasi politik saat ini. Menurut Michael Saward, konsep representasi Pitkin juga terlalu fokus pada sang wakil (*representative*) bukan pada pihak yang diwakili (*represented*).¹⁷ Padahal banyak persoalan yang terjadi di pihak yang

¹⁴ Young, "Inclusion and Democracy" dalam Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 80.

¹⁵ Yang dimaksud Dovi dengan pendekatan eksklusi dalam representasi adalah mengambil kekuasaan dan pengaruh dari kelompok-kelompok yang mendominasi lembaga demokrasi dari kelompok yang secara historis tidak beruntung. Lihat: Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 80.

¹⁶ Nadia Urbinati, "Representative Democracy: Principles and Genealogy", dalam Nuri Suseno., *op.cit.*, hlm. 85.

¹⁷ Michel Saward, "The Representative Claim", dalam Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 100.

diwakili. Jika konsepsi representasi Pitkin tidak mampu lagi menjelaskan berbagai fenomena saat ini dan konsep representasi baru muncul sebagai konsekuensi dari perubahan perpolitikan dunia, maka muncul pertanyaan adakah konsepsi atau teori representasi baru yang lebih mampu menjelaskan fenomena tersebut, dan apakah representasi tersebut dapat dikatakan demokratis?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Nuri Suseno menguraikan konsep representasi non-elektoral yang dikemukakan oleh Michael Saward.

Representasi yang dikemukakan oleh Saward adalah representasi berdasarkan klaim. Dalam hal ini rakyat tidak hanya berfungsi sekedar pemilih dalam pemilu, bukan hanya yang diwakili (*represented*) namun rakyat juga menjadi pihak yang penting dan mendapat perhatian khusus karena rakyat juga berperan aktif dalam membentuk dan menciptakan representasi.¹⁸ Munculnya gerakan-gerakan sosial baru melalui peningkatan peran masyarakat sipil dan arus globalisasi memunculkan aktor-aktor baru – diluar partai politik- yang mengangkat isu-isu penting di dunia, dengan mengklaim bahwa mereka mewakili berbagai kelompok orang (etnis, penduduk, bangsa) atau kepentingan umum (perubahan iklim, degradasi lingkungan, punahnya warisan budaya bangsa dan lain-lain) yang sifatnya transnasional. Inilah yang disebut sebagai representasi informal (karena tidak dihasilkan lewat pemilihan umum).

Dalam buku ini, Nuri Suseno memberikan contoh kelompok representasi informal atau representasi non-elektoral misalnya; Organisasi Amnesti Internasional yang berbicara mewakili orang-orang yang diperlakukan tidak adil (ditangkap atau ditahan tanpa diadili, bahkan dibunuh karena pandangan politik mereka) oleh penguasa politik di berbagai negara. Contoh lainnya adalah *Greenpeace* yang merepresentasikan isu lingkungan dan generasi di masa mendatang. Selain itu, ada juga individu di masa modern saat ini, Bono, vokalis band rock U2 serta aktivis politik Irlandia yang mengatasnamakan rakyat Afrika mendesak negara-negara maju untuk menghapuskan utang negara-negara miskin. Penghapusan utang ini

¹⁸ *Ibid.*, hlm.113.

seharusnya dapat dialihkan untuk menyediakan sarana pendidikan gratis bagi rakyat dan dana pembelian obat murah untuk pengobatan penderita HIV/AIDS di Afrika.¹⁹ Individu atau kelompok-kelompok tersebut oleh Laura Montanaro digunakan untuk mengembangkan teorinya dengan menggunakan intuisi normatif mendasar yang ada di jantung demokrasi: "Mereka yang berpotensi dipengaruhi oleh sebuah keputusan kolektif haruslah mempunyai kapasitas untuk mempengaruhi keputusan tersebut".²⁰

Gerakan perempuan dan teori politik feminis telah memberikan peran terhadap perubahan yang terjadi dalam representasi. Gagasan tentang representasi dari kelompok-kelompok minoritas yang tersingkirkan dari perpolitikan dan pengambilan keputusan yang dikemukakan oleh teoritis feminis seperti Anne Phillips dan Iris Marion Young telah membantu mencairkankekakuan. Jika dalam paham kekiran, konsep kelas adalah komponen utama dalam pembentukan identitas, maka masa sekarang etnisitas, agama, gaya hidup, kebudayaan telah berkembang menjadi basis persaingan bagi identitas politik.²¹ Persoalan yang sering diangkat dalam representasi informal (non-elektoral) adalah terkait dengan isu legitimasi. Dalam bukunya, Nuri Suseno menguraikan bahwa dalam representasi berdasarkan pemilihan maka legitimasi dikukuhkan dan diukur melalui pemilihan yang dilakukan secara berkala. Jika seorang wakil yang telah dipilih berdasarkan mekanisme perundang-undangan yang berlaku maka dia telah mendapat legitimasi formal dan representasinya dianggap demokratis karena melalui pemilihan. Namun, dalam representasi non-elektoral, tidak ada pemilu yang dapat digunakan untuk mengukur keabsahan atau demokratis tidaknya seseorang yang membuat klaim politik.

Michael Saward, memecahkan persoalan keabsahan representasi non-elektoral melalui pengakuan dari konstituensi. Pengakuan haruslah

¹⁹ Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 90.

²⁰ Laura Montanaro, "The Democratic Legitimacy of "Self Appointed" Representatives" dalam Nuri Suseno., *op.cit.*, hlm. 22.

²¹ Nuri Suseno, *op.cit.*, hlm. 109-110.

diberikan oleh konstituensi yang layak, yang terdiri dari konstituensi yang dituju (*intended*) dan konstituensi yang aktual (*actual*). Konstituen yang dituju adalah kelompok yang dibicarakan oleh pembuat klaim, sedangkan konstituensi yang aktual adalah kelompok yang mengakui kepentingannya terimplikasi oleh klaim yang dibuat dan yang menentukan apakah sebuah klaim adalah benar untuk atau tentang mereka.²² Jika mengambil contoh tentang upaya yang dilakukan oleh Bono U2 dalam klaimnya menyuarakan kepentingan rakyat Afrika maka dapat disimpulkan bahwa rakyat negara-negara miskin di Afrika yang tidak mampu membayar utang kepada negara maju adalah konstituensi yang aktual dan negara-negara maju yang memberikan utang kepada negara-negara miskin di dunia (khususnya Afrika) adalah konstituensi yang dituju yaitu kelompok yang mendengar, membaca, menerima klaim yang dibuat oleh Bono U2 dan memberikan respons terhadap klaim tersebut.

Perdebatan representasi non-elektoral memungkinkan pengkajian peranan aktor-aktor nonformal serta perluasan arena perpolitikan yang demokratis keluar batas negara. Menurut Nuri Suseno, kita tidak bisa mengabaikan globalisasi dan peranan aktor-aktor nonpemerintah di tingkat nasional maupun internasional untuk menjelaskan isu-isu terkait pengambilan keputusan kolektif yang berpengaruh terhadap kehidupan kelompok masyarakat di suatu wilayah. Namun harus dirumuskan, siapa yang memiliki otoritas merepresentasikan kelompok yang termarjinalkan, kelompok yang terabaikan, atau menyuarakan isu-isu lingkungan, penyakit menular seperti flu burung dan HIV/AIDS, bencana alam, isu pemanasan global dan isu lainnya.

Salah satu definisi dari demokrasi menunjukkan suatu aturan mayoritas sederhana yang didasarkan pada prinsip "*one person, one vote*". Jon Elster mengaitkan hubungan antara konstitusionalisme dengan demokrasi. Elster mengkonstruksikan bahwa bangsa yang demokratis adalah bangsa yang melibatkan selain mayoritas, maka minoritas atau kelompok terabaikan seperti buruh, warga negara asing,

²² *Ibid.*, hlm. 125.

perempuan, tuna wisma atau minoritas lainnya terlibat dalam sistem pemilihan.²³ Namun yang cukup berguna dalam mendefinisikan istilah tersebut adalah dari *Democratic Audit UK*, yang mengidentifikasi kontrol rakyat dan kesetaraan politik sebagai dua kunci dari prinsip demokrasi dan menggunakannya untuk mengevaluasi demokrasi kontemporer. Kontrol rakyat merupakan inti dari demokrasi. Suatu sistem tidak bisa mengatakan bahwa dia demokratis hanya berdasarkan klaim bahwa ia telah memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya, namun yang menjadi inti dari demokrasi adalah bagaimana rakyat bisa terlibat/ambil bagian dari penentuan penyusunan kebijakan politik. Dalam hal ini perlu diingat bahwa kebijakan adalah sesuatu yang bukan tidak bisa dipertanyakan atau dianggap sebagai kebenaran absolut dan milik dari sebuah tirani. Kontrol rakyat merupakan ukuran nilai independen yang menghubungkan prinsip demokrasi kedua yaitu kesetaraan politik.²⁴

Dalam kasus tertentu, kesetaraan politik berimbang pada partisipasi politik. Jika masih ada perbedaan kelas, gender atau etnis dalam masyarakat maka ini merupakan bukti bahwa ada ketidaksetaraan politik (*inequality*). Kesetaraan politik tidak secara spesifik menunjukkan jenis perlakuan, ini dapat berarti bahwa setiap orang itu seharusnya sama dalam kekuasannya mempengaruhi kebijakan dan setiap warga negara seharusnya memiliki kesempatan yang sama untuk memilih/memenangkan kandidat tertentu dalam suatu pemilu. Menurut Beitz, warga negara harus diperlakukan setara sebagai partisipan dalam proses politik dan juga harus diperlakukan secara adil sebagai subjek dari kebijakan publik.²⁵

Penutup

Buku karya Nuri Suseno ini telah menguraikan banyak teori mengenai representasi politik dari masa ke masa dan perkembangannya. Bahkan

²³ Jon Elster, “Introduction” to J. Elster dan R. Slagstad (Eds), “Constitutionalism and Democracy” dalam Anne Phillips, *The Politic of Presence*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), hlm. 27.

²⁴ Phillips, *ibid.*, hlm. 27-28.

²⁵ Charles Beitz, “Political Equality” dalam *ibid.*, hlm. 38.

teori-teori representasi politik yang baru seperti representasi non-elektoral (representasi informal karena tidak merupakan hasil pemilu) telah memberikan warna baru bagi perkembangan dunia representasi dan perpolitikan. Akan tetapi, terkait dengan teori representasi non-elektoral yang menjelaskan tentang kelompok-kelompok termarjinalkan kurang dibahas mengenai posisi perempuan dalam politik atau keterwakilan politik perempuan.

Perempuan di seluruh dunia pada tingkat sosial kurang terwakili suara dan kepentingannya di parlemen dan jauh dari keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang menyangkut kepentingan publik pada umumnya dan kepentingan perempuan khususnya. Padahal gerakan perempuan dan teori politik feminis telah memberikan peran terhadap perubahan yang terjadi. Rendahnya angka keterwakilan perempuan dalam struktur partai politik dan parlemen, bukanlah akibat keterbatasan aspek ekonomi dan tingkat pendidikan perempuan saja. Namun, rendahnya angka keterwakilan perempuan dalam politik sebenarnya dipengaruhi oleh begitu banyak faktor baik itu faktor budaya patriarki, ekonomi, dan sosial politik.

Di Indonesia, kecenderungan memahami representasi politik untuk meningkatkan keterwakilan perempuan masih terbatas pada kehadiran perempuan dalam politik formal saja. Upaya tersebut dilakukan dengan adanya kebijakan afirmasi melalui kuota untuk memenuhi jumlah keterwakilan perempuan di partai politik maupun parlemen. Jika patokan keterwakilan hanya itu, maka masih terjadi ketidaksetaraan politik. Pemberlakuan sistem kuota untuk perempuan dalam rangka peningkatan angka keterwakilan politik perempuan baik di partai politik maupun parlemen masih menjadi paradoks.

Disatu sisi, kebijakan kuota memang memberikan ruang bagi perempuan untuk bisa terlibat dalam proses politik, dan diharapkan mampu membawa kepentingan perempuan dan kelompok-nya. Namun, di sisi lain, perempuan-perempuan yang masuk dalam dunia politik tidak saja mengalami hambatan dari segi ekonomi dan sosial tapi juga persoalan ideologi, mekanisme

dan budaya patriarki masih menjadi persoalan yang cukup terjal bagi perempuan. Oleh karena itu, yang terlihat, pemberlakuan sistem kuota bagi perempuan hanya untuk memenuhi daftar caleg ataupun patuh terhadap undang-undang yang mengharuskan angka 30%. Padahal persoalan keterwakilan yang penting adalah bagaimana perempuan-perempuan terpilih ini bisa mewakili kepentingan kelompok-kelompoknya. Skeptisme bahkan muncul untuk mempertanyakan akankah perempuan-perempuan terpilih yang duduk di parlemen benar-benar menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan perempuan, atau justru terjebak dalam dominasi maskulinitas tanpa bisa melawan. Dalam segi representasi formal yang ada payung hukumnya pun perempuan masih mengalami *under-representation*, apalagi representasi non-elektoral yang notabene belum memiliki kerangka hukum formal yang mengaturnya.

Terkait dengan representasi informal (non-elektoral) persoalan klaim yang diuraikan dalam buku ini masih meninggalkan pertanyaan besar. Apakah jika memang ada kelompok atau individu yang mengklaim bahwa mereka mewakili kepentingan kelompok tertentu, itu dibenarkan oleh kelompok-kelompok yang diwakili?. Misalnya, Serikat Petani mengklaim mewakili dan menyuarakan kepentingan para petani dan buruh di daerah tertentu, seperti memperjuangkan pembaruan agraria, melindungi hak asasi petani, mewujudkan kedaulatan pangan, dan melawan neoliberalisme. Tapi sebenarnya para buruh tani ini tidak merasa memberikan mandat atau menyuarakan kepentingannya lewat organisasi tersebut, bahkan mungkin saja menurut buruh tani ini mereka tidak mengalami permasalahan yang harus diperjuangkan. Atau sebaliknya, keberadaan serikat petani tersebut justru untuk melakukan represi/penundukan terhadap petani agar tidak bersuara. Selain itu, bisa juga kepentingan organisasi terkait persoalan pendanaan dan kepentingan ekonomi politik lainnya yang mengatas-namakan petani dan buruh tani.

Hal itulah yang kemudian menjadi pekerjaan rumah besar bagi para organisasi-organisasi yang mengklaim mewakili kelompok minoritas, kelompok tertindas dan kelompok lainnya

untuk benar-benar bisa meluruskan paradoks representasi yang terjadi saat ini. Hal ini juga menjadi pekerjaan rumah bagi partai politik untuk benar-benar memberikan porsi keterwakilan politik perempuan tanpa diskriminasi. Mewujudkan representasi politik kelompok minoritas maupun kelompok terpinggirkan bukanlah hal mudah untuk diwujudkan karena membutuhkan *political will* dari elit-elit politik dan pemangku kepentingan.

Daftar Pustaka

Buku

- Dovi, Suzzane. 2011. "Political Representation" dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford University Press.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politic of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept Of Representation*. California: University Of California Press.
- Suseno, Nuri. 2013. *Representasi Politik : Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*. Depok : Puskapol FISIP UI.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.