

# Dilema Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan: Antara Wakil Rakyat atau Wakil Partai?

<sup>1</sup>Akbar Mangenre Kurusi; <sup>2</sup>Muhammad Al Hamid; <sup>3</sup>Gustiana A. Kambo

<sup>1,2,3</sup>Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin

Address: Jl. Perintis Kemerdekaan KM. 10, Tamalanrea, Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia

## Corresponding author

[akbarenrekurusi@gmail.com](mailto:akbarenrekurusi@gmail.com)<sup>1</sup>; [alhamid.muhammad41@gmail.com](mailto:alhamid.muhammad41@gmail.com)<sup>2</sup> [gustianakambo@yahoo.com](mailto:gustianakambo@yahoo.com)<sup>3</sup>

**Abstrak:** Artikel ini membahas dilema representasi yang dihadapi anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam menjalankan fungsi politik mereka, yaitu apakah mereka lebih berperan sebagai wakil rakyat atau wakil partai. Dominasi fraksi dalam pengambilan keputusan politik membuat posisi anggota DPRD sering terjebak antara kepentingan konstituen dan kepatuhan terhadap garis partai. Meski sistem pemilu proporsional daftar terbuka memberikan legitimasi elektoral langsung kepada anggota DPRD, mekanisme internal partai justru menempatkan anggota sebagai perpanjangan tangan partai. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif dengan desain studi kasus, melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, serta analisis dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa representasi substantif sulit diwujudkan karena tekanan organisasi politik yang bersifat struktural dan oligarkis. Artikel ini menawarkan gagasan reformasi kelembagaan berupa pembentukan fraksi berbasis daerah pemilihan untuk memperkuat hubungan antara anggota DPRD dan rakyat

**Kata Kunci:** DPRD, representasi politik, fraksi partai, demokrasi lokal, dilema representasi

---

## Pendahuluan

Demokrasi perwakilan menempatkan lembaga legislatif sebagai kanal politik utama yang menghubungkan rakyat dengan proses pembuatan kebijakan. Dalam konteks demokrasi Indonesia, DPRD menjadi arena strategis tempat artikulasi kepentingan masyarakat diterjemahkan ke dalam keputusan politik. Namun, realitas politik di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan adanya dilema representasi yang kompleks, di mana anggota DPRD terjebak antara loyalitas pada partai dan tuntutan moral untuk mewakili rakyat. Fenomena ini menjadi semakin relevan mengingat sistem pemilu proporsional daftar terbuka seharusnya memperkuat hubungan langsung antara anggota DPRD dengan konstituennya.

Dalam praktiknya, mekanisme politik internal DPRD memperlihatkan bahwa peran fraksi sebagai kepanjangan tangan partai masih sangat dominan. Hampir seluruh keputusan strategis DPRD dirumuskan dan ditetapkan melalui rapat fraksi, bukan melalui deliberasi terbuka di tingkat komisi maupun paripurna. Kondisi ini secara langsung membatasi ruang gerak individu anggota DPRD untuk menyuarakan aspirasi masyarakat. Dominasi fraksi membuat anggota DPRD sering dianggap tidak lagi mewakili rakyat yang

memilihnya, melainkan mewakili kepentingan partai yang mengatur posisi politik mereka.

Situasi ini memperlihatkan adanya ketidakseimbangan antara desain normatif lembaga perwakilan dengan kenyataan empiris di lapangan. Secara normatif, DPRD dirancang sebagai ruang deliberatif yang memungkinkan perbedaan pendapat, adu argumen, serta negosiasi terbuka antaranggota demi menghasilkan keputusan yang mengutamakan kepentingan publik. Namun dalam kenyataannya, struktur kekuasaan internal partai dan fraksi menghasilkan pola kerja yang bersifat sentralistik dan hierarkis. Keputusan publik tidak lahir dari dinamika representasi yang sehat, tetapi dari instruksi dan kesepakatan politik yang dibentuk secara tertutup. Di titik ini, representasi politik tidak lagi berfungsi sebagai mekanisme penyaringan aspirasi rakyat, melainkan sebagai instrumen reproduksi kepentingan elit partai.

Lebih jauh, dominasi fraksi juga berdampak pada menurunnya kualitas akuntabilitas politik anggota DPRD. Ketika korelasi antara suara pemilih dan perilaku legislatif terputus, maka hubungan representatif menjadi dangkal dan bersifat prosedural semata. Pemilih kehilangan kemampuan untuk mengontrol wakilnya, sementara wakil merasa lebih bertanggung jawab kepada struktur partai daripada kepada masyarakat di dapilnya.

Ketegangan ini menimbulkan apa yang disebut sebagai representation deficit—kesenjangan antara harapan konstituen dan realitas tindakan politik wakil rakyat. Dilema ini menjadi semakin kompleks ketika fraksi tidak hanya mengendalikan sikap politik anggota, tetapi juga menentukan distribusi posisi dalam alat kelengkapan dewan, mengatur pola komunikasi politik, dan bahkan mempengaruhi karier politik anggota di masa depan.

Dalam konteks DPRD Sulawesi Selatan, dilema representasi tersebut tidak hanya bersifat konseptual, tetapi hadir nyata dalam praktik sehari-hari. Hampir tidak ada voting terbuka dalam lima tahun terakhir, karena keputusan dianggap telah final di tingkat fraksi. Ruang deliberasi publik menyempit, sementara mekanisme pengambilan keputusan bergeser dari forum-forum formal ke arena informal yang dibentuk oleh pertimbangan politik partai. Kondisi ini menciptakan ketergantungan struktural antara anggota DPRD dan fraksi, yang pada akhirnya menentukan orientasi politik, perilaku legislasi, hingga preferensi penganggaran. Dengan demikian, persoalan representasi tidak bisa dipahami sekadar sebagai masalah individu anggota DPRD, tetapi sebagai persoalan kelembagaan yang memerlukan pembacaan teoritik yang lebih komprehensif.

### Teori DPRD dan Kedudukan Kelembagaan dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Dalam perspektif sociological institutionalism (March & Olsen), DPRD merupakan lembaga yang perilakunya tidak hanya ditentukan oleh aturan formal, melainkan juga oleh norma, budaya organisasi, dan praktik informal yang dilembagakan. UU No. 23 Tahun 2014 mendesain DPRD dengan tiga fungsi utama—legislasi, pengawasan, dan penganggaran—sebagai bagian dari mekanisme checks and balances di tingkat daerah. Namun, teori informal institutions (Helmke & Levitsky) menunjukkan bahwa institusi informal seperti fraksi partai sering kali lebih dominan daripada desain formalnya.

Dalam konteks DPRD Sulawesi Selatan, teori party discipline menjelaskan bahwa fraksi bertindak sebagai pengendali utama orientasi politik anggota karena partai memiliki kapasitas untuk memberikan insentif dan sanksi politik. Hal ini menciptakan fenomena “kelembagaan ganda”, di mana anggota DPRD secara formal merupakan wakil rakyat, tetapi secara substantif adalah agen dari partai politik. Dengan pendekatan principal-agent, dapat dipahami bahwa anggota DPRD berada dalam posisi agen dengan dua principal—rakyat dan partai—namun kekuasaan efektif berada pada principal informal (partai) yang

memiliki kontrol terhadap karier politik dan penugasan fraksi.

Selain itu, dalam kerangka historical institutionalism, relasi kuasa di dalam DPRD membentuk pola yang berulang (path dependence) di mana fraksi menjadi pusat kendali politik sejak awal masa transisi demokrasi Indonesia. Warisan struktur kepartaian pasca-Orde Baru, yang menempatkan partai sebagai pengendali utama jalur pencalonan dan karier politik, membuat fraksi di DPRD memiliki legitimasi tak tertandingi dalam menentukan orientasi kebijakan. Karena anggota DPRD tidak memiliki jalur politik alternatif di luar struktur partai, maka insentif politik mendorong mereka untuk mematuhi garis komando fraksi daripada memperjuangkan preferensi konstituen. Pola ini kemudian dipertahankan dan direproduksi terus-menerus, sehingga memperkuat dominasi fraksi sebagai institusi informal yang mengatur perilaku legislatif di DPRD.

Dari sudut pandang institutional power relations (Bourdieu dan Foucault), DPRD merupakan arena di mana berbagai bentuk modal politik berinteraksi—modal institusional, modal simbolik, modal partai, dan modal personal anggota legislatif. Fraksi memiliki modal politik terbesar karena memegang kontrol simbolik dan struktural melalui penempatan anggota dalam alat kelengkapan DPRD, akses sumber daya, serta kemampuan menentukan posisi strategis seperti pimpinan komisi dan badan anggaran. Hal ini menciptakan relasi kuasa yang tidak seimbang antara anggota DPRD dan fraksi, yang pada akhirnya memengaruhi proses produksi kebijakan. Dalam kerangka ini, DPRD tidak dapat dipahami hanya sebagai lembaga hukum yang menjalankan fungsi legislasi, tetapi sebagai arena kontestasi kekuasaan di mana representasi rakyat sering kali terpinggirkan oleh dominasi struktur partai dan fraksi sebagai pemegang kekuasaan de facto.

### Teori Representasi Politik

Hanna Pitkin (1967) memberikan kerangka teoretis paling komprehensif tentang representasi. Ia membagi representasi menjadi empat bentuk utama: representasi formal, deskriptif, simbolik, dan substantif. Representasi formal mengacu pada aspek legalitas posisi wakil rakyat; representasi simbolik berkaitan dengan makna sosial kehadiran wakil; representasi deskriptif menekankan kesamaan karakteristik antara wakil dan yang diwakili; dan representasi substantif merupakan inti dari perwakilan politik, yaitu tindakan wakil yang benar-benar memperjuangkan kepentingan rakyat. Dalam kasus DPRD Sulawesi Selatan, representasi formal berjalan baik—anggota memiliki legitimasi elektoral dan posisi hukum. Namun representasi substantif sering kali terganggu oleh dominasi fraksi yang membatasi

kebebasan anggota untuk bertindak.

Richard Fenno memperkenalkan konsep home style, yaitu cara legislator membangun hubungan dengan konstituennya. Dalam sistem daftar terbuka seperti Indonesia, hubungan ini seharusnya sangat kuat karena rakyat memilih individu, bukan partai. Namun temuan penelitian di Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa hubungan tersebut tidak serta-merta memberikan kebebasan kepada anggota DPRD dalam menentukan sikap politik. Mereka tetap harus tunduk kepada garis partai, sehingga home style tidak bertransformasi menjadi policy style. Akibatnya, hubungan dengan konstituen lebih banyak bersifat simbolik dan seremonial daripada substantif.

Sementara itu, Bernard Manin berpendapat bahwa demokrasi modern telah bergeser dari demokrasi partisipatif menuju audience democracy, di mana publik lebih banyak menjadi penonton daripada pelaku aktif dalam proses politik. Konsep ini relevan untuk menjelaskan fenomena DPRD Sulawesi Selatan, karena rakyat hanya dilibatkan dalam tahapan reses dan konsultasi, tetapi tidak memiliki pengaruh nyata dalam pengambilan keputusan legislatif.

Miriam Budiardjo (2018) menegaskan bahwa lembaga perwakilan akan efektif hanya ketika terdapat hubungan timbal balik antara rakyat dan wakilnya. Hubungan ini terbangun melalui akuntabilitas dan responsivitas yang konsisten. Akan tetapi, dinamika politik lokal menunjukkan bahwa relasi ini sering kali melemah karena adanya loyalitas ganda yang dialami anggota DPRD antara rakyat pemilih dan partai politik yang menaungi mereka. Representasi pun bergerak dari idealisme substantif menuju simbolisme kelembagaan semata.

## Teori Fraksi Partai, Disiplin Partai, dan Kohesi Politik

Fraksi adalah perpanjangan tangan partai politik dalam lembaga legislatif. Menurut teori kohesi partai, fraksi memiliki peran penting dalam mengelola keseragaman sikap politik anggota demi menjaga identitas politik partai. Di negara dengan sistem parlementer, disiplin fraksi menjadi instrumen stabilitas politik. Namun dalam sistem presidensial dan pemilu proporsional daftar terbuka seperti Indonesia, disiplin fraksi justru dapat menghambat kebebasan representatif anggota legislatif.

Fraksi di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan menjalankan fungsi seperti gatekeeper yang menentukan apakah aspirasi masyarakat dapat diteruskan atau tidak. Fraksi juga memegang kendali dalam menentukan posisi politik terhadap kebijakan pemerintah daerah. Dalam beberapa wawancara, anggota DPRD mengakui bahwa mekanisme fraksi

bersifat sangat sentralistik dan kaku. Mereka tidak diberikan ruang untuk berbeda pendapat, bahkan ketika aspirasi diperlakukan bertentangan dengan instruksi fraksi. Dominasi fraksi ini mendekati model party cartel, yaitu situasi ketika partai politik beroperasi seperti kartel yang mengendalikan perilaku aktor-aktor politik.

Fraksi juga mengontrol penempatan anggota di alat kelengkapan dewan (AKD). Posisi strategis seperti Badan Anggaran atau komisi tertentu biasanya diberikan kepada anggota yang loyal. Anggota yang kritis dapat dicopot atau dimutasi kapan saja. Dari perspektif teori organisasi, fraksi berubah dari kelompok koordinatif menjadi institusi pengendali perilaku politik. Surbakti (2010) menegaskan bahwa legislator dalam kondisi ini tidak dapat menjalankan fungsinya secara independen.

## Teori Demokrasi Lokal dan Kualitas Pemerintahan Daerah

Teori demokrasi lokal menekankan bahwa demokrasi harus diwujudkan dalam skala paling dekat dengan rakyat. Lijphart menyatakan bahwa kualitas demokrasi dapat diukur melalui tingkat partisipasi, kompetisi, deliberasi, dan akuntabilitas. DPRD memiliki peran kunci dalam mewujudkan demokrasi lokal yang transparan dan responsif.

Namun demokrasi lokal di Sulawesi Selatan masih didominasi proses-proses tertutup dalam fraksi. Keputusan sering kali tidak mencerminkan aspirasi rakyat, tetapi keseimbangan kekuasaan antarpertai. Hal ini bertentangan dengan demokrasi deliberatif yang mensyaratkan diskusi terbuka dan argumen rasional.

Dalam perspektif Easton, input politik berupa aspirasi rakyat harus diproses menjadi kebijakan. Ketika input terhenti di tingkat fraksi, terjadi disfungsi sistem politik. Reses tidak menjadi basis substantif bagi keputusan kebijakan. Teori demokrasi lokal menunjukkan perlunya reformasi kelembagaan agar DPRD menjadi lebih responsif.

## Teori Dilema Representasi: Agency Dilemma, Loyalitas Ganda, Trustee vs Delegate

Dilema representasi muncul ketika wakil menghadapi pilihan antara kehendak rakyat dan instruksi partai. Dalam teori principal-agent, rakyat adalah principal dan legislator adalah agent. Namun dalam sistem kepartaian Indonesia, partai juga bertindak sebagai principal. Legislator menjadi agent ganda dan berada dalam dual-agency dilemma.

Dalam pandangan Burke, wakil dapat berperan sebagai delegate atau trustee. Tetapi dalam praktik DPRD Sulawesi Selatan, anggota lebih sering menjadi delegate partai dibanding delegate rakyat. Ruang untuk

menjadi trustee hampir tidak ada karena fraksi mengontrol keputusan.

Konflik antara loyalitas elektoral dan loyalitas partai menghasilkan dilema representasi yang mendalam. Dalam perspektif dual-agency dilemma, legislator berada dalam posisi sebagai agen dengan dua atasan sekaligus—rakyat sebagai pemberi mandat elektoral dan partai sebagai pemberi mandat struktural. Ketika instruksi fraksi bertentangan dengan aspirasi masyarakat, anggota DPRD cenderung memilih patuh kepada partai karena memiliki konsekuensi politik yang lebih langsung, seperti mutasi di fraksi, pencabutan posisi di alat kelengkapan dewan, hingga ancaman PAW. Situasi ini diperparah oleh minimnya mekanisme deliberatif terbuka yang memungkinkan anggota mendebat keputusan fraksi secara rasional. Akibatnya, representasi yang seharusnya bersifat substantif berubah menjadi representasi formalistik, di mana fungsi wakil rakyat hanya berjalan secara prosedural. Reformasi kelembagaan diperlukan untuk mengatasi ketidakseimbangan ini, terutama dengan memperkuat ruang kebebasan individu legislator, menata ulang kewenangan fraksi, dan mengembangkan model representasi yang lebih seimbang antara kepentingan rakyat dan kepentingan partai.

## Teori Arena Kuasa (Bourdieu) dan Kekuasaan-Disiplin (Foucault)

Dalam konteks Badan Anggaran DPRD Sulawesi Selatan, modal-modal yang dibawa aktor politik tidak hanya menentukan posisi mereka dalam struktur formal, tetapi juga memengaruhi kemampuan mereka untuk memengaruhi alokasi anggaran. Anggota dengan modal partai yang kuat—misalnya kedekatan dengan ketua partai atau pimpinan fraksi—umumnya memiliki posisi strategis dalam Banggar, meskipun tidak selalu memiliki modal teknokratis. Sebaliknya, anggota yang memiliki modal kompetensi dan pengalaman teknis dalam analisis anggaran dapat tersingkir jika tidak memiliki modal politik yang cukup. Hal ini mencerminkan logika arena Bourdieu: kekuasaan tidak hanya ditentukan oleh aturan formal, tetapi oleh distribusi modal yang tidak merata di antara para aktor.

Sementara itu, pendekatan Foucault tentang kekuasaan-disiplin menjelaskan bagaimana kontrol terhadap anggota DPRD tidak hanya dilakukan melalui instruksi atau mekanisme formal fraksi, tetapi juga melalui disiplin halus yang melembaga dalam keseharian politik. Praktik seperti monitoring perilaku anggota, pembatasan akses informasi anggaran, hingga normalisasi kepatuhan terhadap keputusan fraksi merupakan bentuk-bentuk “teknologi kekuasaan” yang membuat anggota DPRD secara tidak sadar

menyesuaikan diri dengan ekspektasi organisasi. Dengan demikian, kekuasaan tidak hanya berada pada posisi struktural, tetapi juga tersirkulasi melalui praktik rapat, rutinitas lobi, dan mekanisme informal lainnya.

Ketika teori Bourdieu dan Foucault digabungkan, DPRD—terutama Banggar—dapat dipahami sebagai arena kuasa yang memproduksi kepatuhan melalui kombinasi modal dan disiplin. Anggota yang tidak memiliki modal partai yang kuat cenderung lebih mudah didisiplinkan melalui ancaman mutasi atau penghapusan akses terhadap arena strategis, sementara anggota yang memiliki modal kuat dapat melakukan dominasi simbolik dan menentukan arah keputusan politik. Dengan demikian, struktur Banggar bukan sekadar forum teknis, tetapi sebuah medan kekuasaan yang memadukan kontrol simbolik, dominasi politik, serta mekanisme disiplin yang membentuk perilaku anggota secara sistematis.

## Fraksi Partai, Disiplin Partai, dan Kohesi Politik

Fraksi adalah perpanjangan tangan partai politik dalam lembaga legislatif. Menurut teori kohesi partai, fraksi memiliki peran penting dalam mengelola keseragaman sikap politik anggota demi menjaga identitas politik partai. Di negara dengan sistem parlementer, disiplin fraksi menjadi instrumen stabilitas politik. Namun dalam sistem presidensial dan pemilu proporsional daftar terbuka seperti Indonesia, disiplin fraksi justru dapat menghambat kebebasan representatif anggota legislatif.

Fraksi di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan menjalankan fungsi seperti gatekeeper yang menentukan apakah aspirasi masyarakat dapat diteruskan atau tidak. Fraksi juga memegang kendali dalam menentukan posisi politik terhadap kebijakan pemerintah daerah. Dalam beberapa wawancara, anggota DPRD mengakui bahwa mekanisme fraksi bersifat sangat sentralistik dan kaku. Mereka tidak diberikan ruang untuk berbeda pendapat, bahkan ketika aspirasi dapil bertentangan dengan instruksi fraksi. Dominasi fraksi ini mendekati model party cartel, yaitu situasi ketika partai politik beroperasi seperti kartel yang mengendalikan perilaku aktor-aktor politik.

Fraksi juga mengontrol penempatan anggota di alat kelengkapan dewan (AKD). Posisi strategis seperti Badan Anggaran atau komisi tertentu biasanya diberikan kepada anggota yang loyal. Anggota yang kritis dapat dicopot atau dimutasi kapan saja. Dari perspektif teori organisasi, fraksi berubah dari kelompok koordinatif menjadi institusi pengendali perilaku politik. Surbakti (2010) menegaskan bahwa legislator dalam kondisi ini tidak dapat menjalankan fungsinya secara independen.

Dominasi partai dalam proses representasi ini tidak dapat dilepaskan dari struktur politik Indonesia yang

masih oligarkis. Partai politik memegang kendali penuh atas proses rekrutmen kandidat, penugasan alat kelengkapan dewan, hingga ancaman sanksi seperti pergantian antarwaktu (PAW). Tekanan struktural semacam ini menciptakan situasi dilematis bagi anggota DPRD: mempertahankan integritas sebagai wakil rakyat sering kali berarti risiko kehilangan posisi politik; sementara mengikuti instruksi partai dapat dipahami sebagai pengabaian terhadap aspirasi masyarakat. Dilema inilah yang menjadi inti kajian dalam artikel ini.

Situasi representasi DPRD Sulawesi Selatan juga tidak dapat dipisahkan dari budaya politik yang berkembang. Budaya politik paternalistik yang menempatkan partai sebagai patron utama membuat anggota DPRD cenderung mengikuti garis komando partai. Dalam banyak kasus, bahkan aspirasi konstituen yang telah diserap melalui reses tidak selalu dapat diperjuangkan secara penuh karena bertentangan dengan arah kebijakan fraksi. Hal ini memperlihatkan bahwa representasi substantif—yakni representasi yang benar-benar memperjuangkan kepentingan rakyat—masih belum terwujud secara optimal.

Struktur representasi politik yang berjalan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan memperlihatkan bahwa anggota DPRD tidak memiliki keleluasaan yang cukup dalam menentukan posisi politik secara mandiri. Dalam banyak wawancara yang dilakukan, anggota DPRD mengakui bahwa “ruang bebas” untuk mengekspresikan aspirasi rakyat sangat terbatas. Setiap perbedaan pendapat harus dibahas terlebih dahulu di dalam fraksi. Apabila fraksi telah memutuskan suatu sikap, maka seluruh anggota wajib satu suara. Tidak mengikuti keputusan fraksi sering kali dipandang sebagai tindakan indisipliner yang dapat merugikan posisi politik anggota. Dengan demikian, mekanisme fraksi telah menggeser fungsi representasi dari orientasi rakyat menuju orientasi partai.

Proses pembahasan kebijakan juga menunjukkan bahwa DPRD tidak sepenuhnya menjalankan fungsi deliberatifnya. Banyak keputusan dihasilkan bukan melalui diskusi panjang di ruang rapat resmi, tetapi melalui komunikasi politik informal di antara pimpinan fraksi dan elite partai. Dalam kondisi seperti ini, anggota DPRD sering kali hanya menjadi pelengkap prosedural. Bahkan beberapa anggota menyatakan bahwa keputusan fraksi lebih bersifat “perintah politik” daripada hasil musyawarah. Realitas ini memperjelas bagaimana representasi substantif menjadi semakin sulit diwujudkan dalam sistem politik yang masih didominasi struktur oligarki partai.

Dari sudut pandang teori representasi yang lebih luas, dilema ini menunjukkan bahwa anggota DPRD berada dalam pola representasi yang bersifat simbolik,

buhan substantif. Mereka hadir secara formal sebagai wakil rakyat, tetapi substansi keputusan politik mereka dibatasi oleh struktur partai. Dalam kerangka teori Hanna Pitkin, representasi substantif hanya dapat terjadi jika wakil rakyat memiliki kebebasan bertindak berdasarkan kepentingan rakyat. Namun dalam konteks DPRD Sulawesi Selatan, kebebasan tersebut sering kali tidak sepenuhnya tersedia. Akibatnya, representasi yang terjadi lebih bersifat formalitas kelembagaan, sementara keputusan politik pada dasarnya mencerminkan kehendak partai.

Aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui kegiatan reses, audiensi, dan komunikasi informal sering kali tidak menjadi prioritas dalam agenda fraksi. Banyak laporan reses hanya dijadikan dokumen administratif tanpa tindak lanjut konkret. Hal ini menimbulkan kekecewaan di tengah masyarakat yang merasa bahwa DPRD tidak menjalankan fungsi representasinya secara sungguh-sungguh. Aspirasi rakyat terkesan hanya menjadi simbol partisipasi, bukan instrumen substantif dalam proses pembuatan kebijakan. Kondisi ini semakin memperkuat gambaran bahwa representasi politik di DPRD masih berorientasi kepada partai, bukan kepada rakyat.

Faktor budaya politik juga memengaruhi arah representasi tersebut. Di Sulawesi Selatan, budaya hormat kepada hierarki dan loyalitas terhadap patron sering kali mempengaruhi cara anggota DPRD memaknai posisi mereka. Hubungan patron-klien dalam partai politik memperkuat kecenderungan anggota untuk tunduk kepada instruksi elite partai. Di sisi lain, budaya politik masyarakat yang cenderung pragmatis membuat relasi antara rakyat dan wakilnya lebih bersifat transaksional daripada ideologis. Hal ini membuat anggota DPRD sulit keluar dari tekanan internal partai dan tuntutan eksternal konstituen.

Situasi ini juga diperburuk oleh struktur tata tertib DPRD yang memberikan ruang besar kepada fraksi partai. Dalam tata tertib, fraksi memiliki kewenangan untuk menentukan sikap politik kolektif anggota. Setiap pembahasan kebijakan dimulai dengan arahan fraksi, sehingga ruang deliberasi individu nyaris hilang. Fraksi bukan sekadar kelompok koordinatif, tetapi telah menjadi unit kekuasaan yang mengatur tindakan politik anggota DPRD secara ketat. Dengan demikian, fungsi representasi individu tereduksi menjadi fungsi representasi kelompok partai.

Dalam praktiknya, beberapa anggota DPRD mengakui bahwa mereka sering menghadapi dilema ketika aspirasi masyarakat yang diterima melalui reses bertentangan dengan instruksi partai. Satu sisi, mereka memiliki kewajiban moral untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat. Di sisi lain, mereka harus menjaga loyalitas kepada partai sebagai organisasi yang telah

mengusung dan memberikan mereka posisi politik. Ketegangan antara moralitas representasi dan kepatuhan organisasi ini menjadi sumber dilema etis yang mendalam bagi anggota DPRD.

Banyak anggota DPRD juga mengakui bahwa pengambilan keputusan politik sering dipengaruhi oleh faktor non-substantif seperti kepentingan partai dalam pemilu berikutnya, hubungan antar-elite, dan strategi politik jangka pendek. Dalam konteks ini, kepentingan rakyat sering kali tidak menjadi pertimbangan utama. Selain itu, adanya potensi sanksi politik seperti PAW semakin mempersempit ruang keberanian anggota untuk mengambil sikap yang berbeda dengan partai. Hal ini memperlihatkan bahwa mekanisme representasi politik di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan masih belum menunjukkan perkembangan signifikan menuju demokrasi substantif.

Pada saat yang sama, terdapat kebutuhan mendesak untuk merumuskan model representasi politik yang lebih adil, responsif, dan sesuai dengan realitas sosial masyarakat Sulawesi Selatan. Model representasi yang ada saat ini cenderung menguntungkan partai politik daripada rakyat. Oleh karena itu, diperlukan gagasan dan terobosan kelembagaan yang dapat memberikan keseimbangan antara kekuasaan partai dan kepentingan rakyat. Salah satu alternatif yang diusulkan dalam penelitian ini adalah pembentukan fraksi berbasis daerah pemilihan yang melibatkan anggota lintas partai di dapil yang sama.

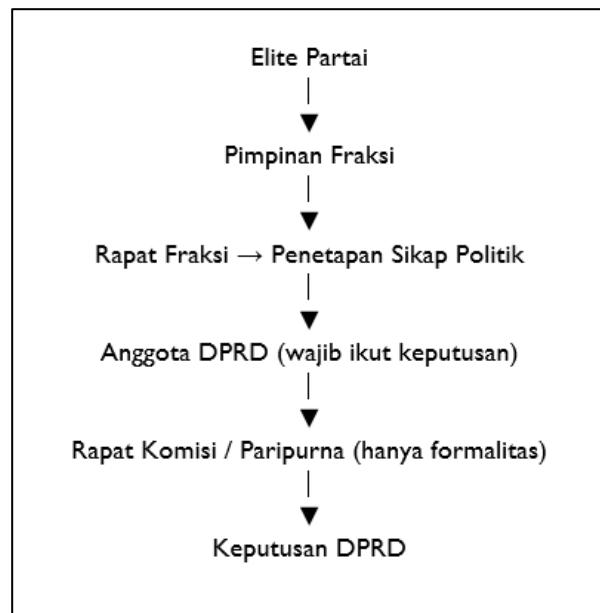
Kehadiran fraksi sebagai aktor utama dalam dinamika politik DPRD menjadikan proses representasi berada dalam kendali organisasi politik, bukan pada relasi langsung antara wakil dan rakyat. Dalam konteks DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, fraksi tidak hanya berfungsi sebagai alat koordinasi internal, tetapi telah berkembang menjadi pusat pengambilan keputusan. Hal ini menjelaskan mengapa hampir seluruh keputusan penting, mulai dari penyusunan agenda badan musyawarah, penentuan sikap komisi, hingga keputusan paripurna, terlebih dahulu diputuskan dalam ruang fraksi. Dengan demikian, struktur fraksi memiliki peran kunci dalam membentuk orientasi representasi politik anggota DPRD.

Di sisi lain, sistem pemilu proporsional daftar terbuka seharusnya memberikan legitimasi elektoral individu kepada setiap anggota DPRD. Namun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa legitimasi elektoral tersebut tidak selalu diterjemahkan menjadi kewenangan individu dalam menentukan sikap politik. Para legislator menyatakan bahwa mereka sering kali tidak dapat mengambil posisi yang berbeda dari fraksi meskipun aspirasi masyarakat di dapil mengarah pada pilihan yang berbeda. Kondisi ini memperjelas bahwa

terdapat ketidaksinkronan antara desain sistem pemilu yang bersifat personal dan struktur internal partai yang bersifat kolektif-hierarkis.

Situasi ini dapat dipahami melalui analisis relasi kekuasaan yang dijelaskan oleh Jeffrey Winters, bahwa struktur oligarki tidak hanya muncul dalam ranah ekonomi tetapi juga dalam organisasi politik. Dalam konteks ini, elite partai menjadi aktor oligarkis yang memiliki kapasitas untuk mengendalikan legislator melalui kontrol atas akses politik, peluang pencalonan, distribusi jabatan, hingga ancaman sanksi. Mekanisme PAW menjadi instrumen tekanan yang efektif bagi partai untuk memastikan loyalitas anggota. Ketergantungan politik legislator terhadap elite partai akhirnya mengurangi independensi mereka dalam melakukan representasi substantif rakyat.

Fenomena ini semakin kompleks ketika dihubungkan dengan budaya politik lokal di Sulawesi Selatan. Hubungan patron-klien yang kuat dalam masyarakat turut membentuk persepsi legislator terhadap loyalitas politik. Loyalitas kepada partai dan patron politik dianggap sebagai sesuatu yang "wajar" dan bahkan menjadi norma tidak tertulis yang dipatuhi dalam kehidupan politik lokal. Sementara rakyat justru ditempatkan sebagai kelompok yang hanya dikunjungi pada masa reses atau momen tertentu. Pergeseran prioritas representasi inilah yang kemudian menjadi bagian dari dilema representasi legislator di daerah.



*Bagan 1. Alur Kekuasaan dalam Pengambilan Keputusan DPRD Sulawesi Selatan*

Makna bagan: Keputusan politik sejatinya telah terbentuk jauh sebelum rapat resmi DPRD dimulai, sebab ruang deliberasi antaranggota hampir tidak pernah benar-benar dibuka. Pada praktiknya, keputusan telah "dikunci"

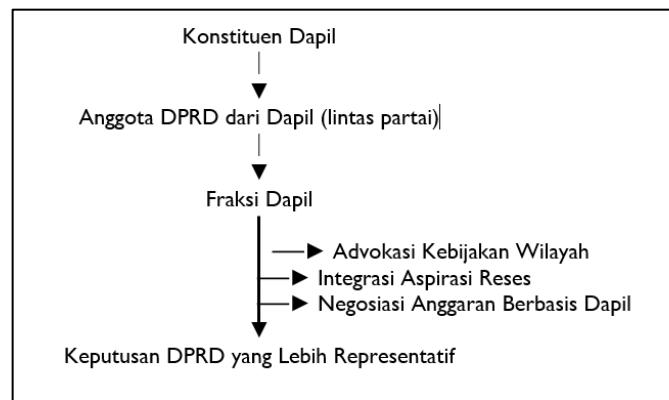
lebih dulu di tingkat fraksi, sehingga forum rapat hanya berfungsi sebagai arena formalitas untuk mengesahkan kesepakatan yang sudah disusun sebelumnya. Mekanisme internal fraksi—yang biasanya bersifat hierarkis dan sangat dipengaruhi kepentingan elite partai—menentukan arah sikap politik anggotanya, termasuk bagaimana mereka harus berbicara, berargumen, atau bahkan memilih dalam rapat resmi. Alhasil, ruang bagi anggota DPRD untuk menyampaikan pandangan kritis, mempertimbangkan opsi alternatif, atau melakukan deliberasi substantif menjadi sangat terbatas. Kondisi ini bukan hanya melemahkan fungsi representasi, tetapi juga menggerus kualitas keputusan publik karena prosesnya tidak lagi ditopang oleh dialog terbuka, pertimbangan rasional, ataupun dinamika ide yang seharusnya muncul dalam ruang demokrasi yang sehat.

Pada saat yang sama, terdapat ketegangan lain yang muncul dari dinamika hubungan antara anggota DPRD dan masyarakat. Aspirasi masyarakat yang disampaikan dalam reses sering kali bersifat konkret—pembangunan infrastruktur, bantuan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan peningkatan ekonomi lokal. Namun aspirasi-aspirasi tersebut membutuhkan dukungan politik dan anggaran. Di sinilah dilema muncul. Banyak anggota DPRD menyatakan bahwa mereka hanya dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat jika aspirasi tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan fraksi. Jika fraksi menolak, maka aspirasi tersebut tidak akan masuk dalam dokumen perencanaan atau pembahasan anggaran daerah. Aspirasi rakyat akhirnya bergantung pada kalkulasi politik fraksi, bukan pada kebutuhan nyata masyarakat.

Dari sudut pandang representasi politik, situasi seperti ini memperlihatkan bahwa representasi substantif tidak berjalan secara optimal. Aspirasi rakyat yang seharusnya menjadi dasar tindakan legislator digantikan oleh kepentingan partai yang bersifat strategis. Dalam kacamata Pitkin, representasi yang terjadi hanyalah representasi formal—di mana legislator hadir secara fisik—tetapi tidak hadir secara substantif dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Kondisi ini memperlemah kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif dan pada akhirnya dapat menurunkan legitimasi DPRD sebagai institusi demokrasi.

Untuk menjawab dilema representasi ini, perlu dipertimbangkan model alternatif yang lebih memungkinkan legislator memperkuat hubungan dengan rakyat tanpa harus terbelenggu sepenuhnya oleh partai. Salah satu model yang dapat diterapkan adalah pembentukan fraksi berbasis daerah pemilihan (fraksi dapil). Fraksi dapil memungkinkan anggota DPRD yang berasal dari dapil yang sama untuk bekerja sama lintas partai dalam memperjuangkan kepentingan

bersama daerah pemilihannya. Dengan demikian, fraksi dapil dapat menjadi mekanisme kelembagaan yang menyeimbangkan kekuasaan antara rakyat, legislator, dan partai.



Bagan 2. Model Alternatif Representasi Melalui Fraksi Dapil

Makna bagan: Fraksi dapil memindahkan orientasi representasi dari partai ke masyarakat. Model ini mengurangi dominasi partai dan memperkuat akuntabilitas legislator kepada rakyat.

Model fraksi dapil juga memiliki keunggulan dalam mendorong kolaborasi multipihak. Anggota DPRD lintas partai yang berasal dari dapil yang sama memiliki kepentingan kolektif untuk memperjuangkan pembangunan di wilayah mereka. Dengan demikian, proses representasi akan lebih akurat, lebih responsif, dan lebih dekat dengan kebutuhan rakyat. Selain itu, model ini dapat membantu mengurangi fragmentasi politik di DPRD dan meningkatkan efektivitas pengambilan keputusan. Jika diimplementasikan dengan baik, fraksi dapil dapat menjadi inovasi politik yang memperkuat demokrasi lokal di Sulawesi Selatan dan mungkin dapat direplikasi di provinsi lain di Indonesia.

## Kesimpulan

Dilema representasi yang dihadapi anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan merupakan refleksi dari persoalan struktural dalam sistem demokrasi Indonesia. Sistem pemilu proporsional daftar terbuka memberikan legitimasi individual kepada anggota DPRD, tetapi struktur internal partai dan mekanisme fraksi membuat mereka tidak sepenuhnya memiliki kebebasan untuk menjalankan representasi substantif. Dominasi fraksi dalam pengambilan keputusan menyebabkan aspirasi rakyat yang dihimpun melalui reses dan komunikasi langsung tidak selalu menjadi prioritas dalam agenda politik DPRD. Representasi yang terjadi lebih mencerminkan kehendak partai daripada kepentingan rakyat.

Analisis dalam artikel ini menunjukkan bahwa struktur kekuasaan di DPRD cenderung mengarah pada

model representasi simbolik, bukan substantif. Mekanisme fraksi, budaya politik patronase, tekanan oligarki partai, serta ancaman sanksi politik menjadi faktor utama yang mempersempit ruang bertindak anggota DPRD. Situasi ini bukan hanya menimbulkan dilema moral dan politik bagi legislator, tetapi juga berpotensi melemahkan kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif sebagai institusi demokrasi.

Untuk mengatasi dilema tersebut, artikel ini menawarkan gagasan pembentukan fraksi berbasis daerah pemilihan. Model ini dapat memberikan saluran representasi yang lebih kuat bagi rakyat, sekaligus menciptakan kolaborasi politik lintas partai yang berorientasi pada kepentingan daerah. Fraksi d apil memiliki potensi untuk mengurangi dominasi partai dan memperkuat akuntabilitas langsung anggota DPRD kepada masyarakat. Dengan demikian, inovasi ini dapat menjadi alternatif strategis dalam meningkatkan kualitas demokrasi lokal serta memperkuat legitimasi politik DPRD Sulawesi Selatan.

## Daftar Pustaka

- Aldrich, J. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1978). *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Aspinall, E. (2014). "When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia." *Critical Asian Studies*, 46(4), 545–570.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Clientelism, Elections, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bourdieu, P. (1990). *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press.
- Budiardjo, M. (2018). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Burke, E. (1774). *Speech to the Electors of Bristol*. London.
- Choi, N. (2004). *Local Politics in Indonesia: Pathways to Power*. London: Routledge.
- Davidson, J. S., & Henley, D. (Eds.). (2007). *The Politics of Local Governance in Indonesia*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Fenno, R. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown and Company.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage.
- Hadiz, V. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asian Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Indonesia. (2017). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Katz, R., & Mair, P. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*, 1(1), 5–28.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- Mietzner, M. (2013). *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press.
- Nordholt, H. S. (2011). *Decentralization and Democracy in Indonesia*. Leiden: KITLV.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rasyid, R. (2000). *Otonomi Daerah dan Perkembangan Demokrasi Lokal di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Surbakti, R. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Ufen, A. (2008). "Political Parties in Post-Suharto Indonesia: Between Politik Aliran and 'Philippinization'." *GIGA Working Papers*, 37
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.