



**SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA**

**DESAIN ULANG KELEMBAGAAN FRAKSI UNTUK MENUNJANG FUNGSI
REPRESENTASI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**

SKRIPSI

DISUSUN OLEH

Anita Nuraeni Putri

101160002

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA

JAKARTA

2020

Pernyataan Keaslian

Pernyataan Penyusunan Skripsi

Saya, Anita Nuraeni Putri

dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

Desain Ulang Kelembagaan Fraksi Untuk Menunjang Fungsi Representasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Bahasa Inggris:

Redesign of Faction to Support the Representation Function of The Members of Indonesian House of Representatives

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 25 Agustus 2020



Anita Nuraeni Putri

101160002

Pengesahan Pembimbing

**Desain Ulang Kelembagaan Fraksi Untuk Menunjang Fungsi Representasi Anggota
Dewan Perwakilan Rakyat**

Anita Nuraeni Putri

101160002

Jakarta, 25 Agustus 2020

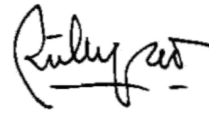
Mengetahui,

Pembimbing I



Bivitri Susanti, S.H., LL.M.

Pembimbing II



Rizky Argama. S.H., LL.M.

Persetujuan Panitia Sidang Tugas Akhir

**Desain Ulang Kelembagaan Fraksi Untuk Menunjang Fungsi Representasi Anggota
Dewan Perwakilan Rakyat**

Anita Nuraeni Putri

101160002

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Pjs. Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D

Persetujuan Publikasi Skripsi

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Anita Nuraeni Putri
Nomor Induk Mahasiswa : 101160002
Bidang Studi : Konstitusi dan Legisprudensi
Nomor Telepon : 08990897836
Email : anitanuraeni0@gmail.com

demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa skripsi, dengan judul:

“Desain Ulang Kelembagaan Fraksi untuk Menunjang Fungsi Representasi Anggota DPR”

dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan/mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 25 Agustus 2020

Yang Menyatakan,

Nama Mahasiswa



Anita Nuraeni Putri

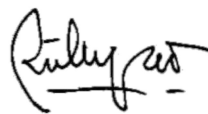
Pembimbing I



Bivitri Susanti, S.H., LL.M.

Mengetahui,

Pembimbing II



Rizky Argama. S.H., LL.M.

Ketua Bidang Studi



Fajri Nursyamsi, S.H, M. H.

Abstrak

Sepanjang 2019-2020, banyak undang-undang yang dianggap bermasalah. Satu hal yang menjadi sorotan yakni pengambilan keputusan yang dihitung berdasarkan pendapat mini dan pandangan umum fraksi, bukan perorangan. Oleh karena itu, masyarakat tidak mengetahui pandangan setiap anggota DPR secara personal. Dalam beberapa kasus, tercatat anggota DPR yang memiliki pendapat berbeda dengan fraksi, namun terpaksa 'mengalah' karena fraksi telah memutus berpandangan demikian. Hal ini menjadi pertanyaan karena seolah anggota DPR 'tidak berdaya' dalam fraksi. Padahal, masyarakat memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban anggota DPR secara individual karena telah dipilih secara perorangan, bukan memilih partai politik, sebagai konsekuensi sistem pemilihan proporsional terbuka yang dianut Indonesia. Masyarakat juga tidak memiliki akses terhadap mekanisme yang diambil oleh fraksi dalam rapat-rapat tertutup untuk mengambil sebuah keputusan, sehingga menimbulkan kecurigaan publik tentang apa yang terjadi dalam pengambilan keputusan—yang selanjutnya menjadi pendapat mini fraksi—dalam rapat tersebut. Desain fraksi sendiri menjadi perhatian khusus, karena berada dalam sistem kepartaian dan kultur politik di Indonesia yang masih elitis, sehingga sedikit banyak mempengaruhi pengambilan keputusan mengenai suatu isu dalam pembahasan rancangan undang-undang.

Kata Kunci: Fungsi Representasi, Pertanggungjawaban Anggota DPR, Mekanisme Pengambilan Keputusan, Desain Fraksi.

Abstract

During 2019-2020, there were many problematic laws. One thing that is in the spotlight is decision making based on the opinions of factions, not those of the individuals. So that the public does not see the views of every member of the DPR. In several cases, it was recorded that DPR members had different opinions from the factions, but had 'relented' because the factions had decided to have this view. This became a question because it seemed as if DPR members were "powerless" within the faction. In fact, the public has the right to hold members of the DPR accountable individually because they have been elected individually, not choosing a political party, as a risk to Indonesia's open proportional electoral system. The public also did not have access to the closed meetings to make decisions who were taken by the factions, thus arousing public suspicion about what happened in the decision making - which later became the opinions of mini factions - at the meeting. The faction design itself is of particular concern, because it is in a party system and political culture in Indonesia are still elitist, thus influencing decisions about a problem in the deliberation of the bill.

Keywords: Representation Function, Accountability of DPR Members, Decision Making Mechanism, Faction Design.

Kata Pengantar

Untuk sampai di titik ini, mulai dari proses mengikuti pendaftaran beasiswa hingga akhirnya terpilih untuk berkuliah di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, sampai kepada penyelesaian naskah tugas akhir –skripsi– sebagai titik akhir perjuangan mahasiswa dalam bidang akademik, yang juga sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum, dengan ini saya ingin mengucapkan rasa syukur dan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah *subhaanahu wata'ala*, yang selalu memberikan kemudahan dan kelancaran dalam segala urusan, juga yang memberi saya keyakinan untuk terus berjuang dan tidak menyerah dalam keadaan apapun.
2. Almarhum ayah saya. Almarhum ayah adalah orang yang pertama kali mendukung saya untuk menerima beasiswa Jentera dan merantau ke Jakarta. Orang pertama yang meyakinkan mama bahwa semua akan baik-baik saja. Ayah, terima kasih sudah mendukung untuk menggapai cita. Baik-baik disana ya yah. *Rest in peace, rest in love*.
3. Mama, terima kasih sudah mendukung dan sudah percaya. Terima kasih juga sudah bertahan, ma. Dalam proses pengerjaan skripsi ini, ada hari dimana aku sangat takut sesuatu buruk terjadi pada mama, tetapi *alhamdulillah* kini semuanya baik-baik saja. Mama, semoga selalu diberkahi kesehatan dan kebahagiaan. Juga pada semua keluarga, terima kasih senantiasa menguatkan dan mendo'akan.
4. Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Jentera, terima kasih sudah memberi saya kesempatan terbaik sepanjang perjalanan hidup. Banyak pembelajaran yang didapat, banyak pula kesempatan yang diberikan untuk mengembangkan diri. Terima kasih sudah mengenalkan tidak hanya teori, tetapi praktik dan nilai-nilai. Terima kasih sudah mengenalkan kami tentang arti perjuangan dan membela masyarakat yang lemah. Kunjungan ke Teluk Jambe dan salah satu desa di Sidoarjo menjadi bukti bahwa teori bisa saja berbeda dengan praktik, bahwa masih banyak hal-hal yang harus diperbaiki dan direformasi, demi kepentingan masyarakat luas.
5. Bapak Yunus Husein, S.H., LL.M. selaku Ketua Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera dan semua dosen pengajar, asisten dosen, dosen tamu: Mbak Bibip, Bang Gama, Bang Fajri, Mbak Erni, Bang Azis, Bang Mulki, Mbak Estu, Bang Rival, Mbak Inay, Bang Fritz, Bang Eki, Bang Miko, Pak Eri, Bang Agil, Bang Giri, Bang Kadafi, dan lainnya. Banyak sekali pelajaran yang kami dapatkan. Terima kasih sudah selalu melibatkan kami dalam setiap diskusi dan pengajaran, membuat kuis berhadiah dan

tantangan kreatif, serta tugas-tugas lapangan yang membuat kami berinteraksi langsung dengan masyarakat. Juga seluruh staf jentera yang selalu sigap dan membantu: Kak Aca, Bang Ole, Kak Aci, Mbak Devy, Mbak Tuti, Mbak Arny, dan tim media Jentera. Terima kasih!

6. Dosen Pembimbing dan Narasumber. Bivitri Susanti, S.H., LL.M. (Mbak Bibip) dan Rizky Argama. S.H., LL.M. (Bang Gama), terima kasih sudah menyempatkan waktu untuk membimbing di tengah kesibukannya. Terima kasih atas semua saran-saran, bimbingan, *support*, dan hal lainnya hingga kami bisa melewati ini. Kepada narasumber: Pak Ronald Rofiandri, Ibu Lena Maryana Mukti, dan Pak Partogi Nainggolan, terima kasih sudah memberi saya *inside* yang begitu luas. Terima kasih atas bimbingan, diskusi, dan wawancaranya.
7. Bapak Rahmat SS Soemadipraja. Pak, terima kasih sudah percaya. Terima kasih tak terhingga atas kebaikan yang telah bapak lakukan, semoga bapak selalu dilimpahkan kesehatan dan keberkahan.
8. Teman-teman Jentera, angkatan dua. Nufa, Kajo, Sitiw, Vita, Fitritip, Andri, Tante Rein, Mbak Surty, Arif, Kadayat, Masgun, Ari, Fatma, Devy, Faza, Debby, Lele, dan Kimar, terima kasih sudah sering menguatkan. Kalian selalu menyemangati dan banyak membantu di kala jatuh. Teman-teman... Akhirnya kita bisa melewati ini! Untuk Nufa dan Kajo, terima kasih sudah selalu menguatkan dan mengingatkan, menjadi teman berdiskusi, teman pulang ke Bandung, teman jalan, dan belajar. Kahfi, *partner* debat, terima kasih sudah mengajari banyak hal dan selalu menjadi tempat saat bingung tentang hukum. Terima kasih atas cerita yang dibuat selama latihan dan kompetisi berdebat. Terima kasih sudah mau berdiskusi tentang hal apapun. *It's really precious!* Lalu tentunya Tante Rein, yang selalu berbaik hati untuk *support* ketika aku membutuhkan. Teman-teman, semoga kita semua bisa mencapai impian kita, apapun itu. Terima kasih sudah jadi teman berproses.
9. Fahru. Sahabat saya yang satu ini sangat berjasa dalam proses perjalanan terbaik saya. Dia adalah orang pertama yang bilang saya gila karena akan pergi ke Jakarta –sendirian, tidak ada keluarga, bertahun-tahun–, tetapi dia juga orang pertama yang berbaik hati mengantarkan saya kesana, memastikan sudah dapat tempat tinggal, bertemu teman seangkatan– Sitiw–, dan kembali ke Bandung. Malam itu, saya jelaskan alasannya, termasuk cerita tentang mimpi dan tujuan saya mengambil keputusan ini. Setelah mendengar sampai akhir, dia menjadi orang yang paling mendukung dan menjaga. Terima kasih sudah mau direpotkan! Juga kepada Kak Boim, yang dengan baik hati

ikut mengantar ke Jakarta, mengenalkan jentera, dan membantu mencari tempat tinggal. Terima kasih! Tak lupa, terima kasih kepada Ola yang juga turut membantu dalam proses pendaftaran beasiswa dan persiapan ke Jakarta, serta menjadi tempat di kala penat dan lelah. Rindu!

10. Kepada Pendekar Konstitusi. Terima kasih sudah jadi teman belajar, diskusi, dan teman petualangan yang menarik dalam dua tahun lebih terakhir ini. Vita, terima kasih selalu jadi yang diandalkan dalam tugas-tugas kelompok dan juga yang selalu menenangkan aku dan kita semua. Masgun dan Fitritip, terima kasih juga atas cerita yang dibuat di Sidoarjo dalam penelitian pemerintahan desa. Itu pengalaman yang luar biasa baiknya, bisa mengenal daerah, warga dan pemerintahannya, juga kasus-kasus di dalamnya. Masgun ingat ya.. kita pernah juara badminton dan masuk final di dua tahun berturut-turut hahahaha.. Andri dan Nufa, terima kasih atas cerita yang dibuat di Sukabumi untuk penelitian kebijakan publik. Sampai hari ini, kalian selalu memberikan energi positif untuk terus memberikan yang terbaik terhadap apapun. Terima kasih sudah peduli dan menyemangati. *Take care of yourself* juga yaa....

Daftar Isi

Pernyataan Keaslian.....	i
Pengesahan Pembimbing.....	ii
Persetujuan Panitia Sidang Tugas Akhir.....	iii
Persetujuan Publikasi Skripsi.....	iv
Abstrak.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi.....	ix
Daftar Lampiran.....	xi
Daftar Singkatan.....	xii
Daftar Tabel.....	xiv
BAB I Pendahuluan.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Pertanyaan Penelitian.....	4
1.3 Tujuan Penelitian.....	4
1.4 Kerangka Konseptual	5
1.5 Metodologi Penelitian	9
1.6 Sistematika Penulisan.....	10
BAB II Fungsi Representasi Anggota DPR dan Mekanisme Pengambilan Keputusan di DPR.....	13
2.1 Kerangka Regulasi mengenai Fungsi Representasi Anggota DPR dan Mekanisme Pengambilan Keputusan di DPR.....	13
2.2 Pelaksanaan Fungsi Representasi Anggota DPR.....	19
2.3 Praktik Pelaksanaan Fungsi Representasi di Negara Lain.....	25
2.4 Praktik Pelaksanaan Mekanisme Pengambilan Keputusan di Negara Lain.....	28
2.5 Analisis Mekanisme Pengambilan Keputusan dan Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota DPR.....	35
BAB III Desain Ulang Kelembagaan Fraksi untuk Menunjang Fungsi Representasi Anggota DPR.....	42
3.1 Kerangka Regulasi mengenai Fraksi.....	42
3.2 Sejarah dan Perkembangan Kelembagaan Fraksi di Indonesia.....	43
3.3 Praktik Kelembagaan Fraksi di Negara Lain.....	53
3.4 Analisis Desain Ulang Kelembagaan Fraksi.....	56

BAB IV PENUTUP.....	64
4.1 Kesimpulan.....	64
4.2 Rekomendasi.....	65
Daftar Pustaka.....	67
Lampiran.....	76

Daftar Lampiran

1. Daftar Pertanyaan kepada Bapak Ronald Rofiandri, Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
2. Daftar Pertanyaan kepada Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR RI.
3. Daftar Pertanyaan kepada Ibu Lena Maryana Mukti, Anggota DPR Fraksi PPP periode 2004-2009.

Daftar Singkatan

Alternative for Germany	: AfD
Badan Pengawas Pemilu	: Bawaslu
Christian Democratic Union/Christian Social Union	: CDU/CSU
Dewan Perwakilan Rakyat	: DPR
Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia	: FORMAPPI
Fraksi Partai Amanat Nasional	: F-PAN
Fraksi Partai Bulan Bintang	: F-PBB
Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	: F-PDIP
Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya	: F-Gerindra
Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat	: F-Hanura
Fraksi Partai Keadilan Sejahtera	: F-PKS
Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa	: F-PKB
Fraksi Partai Nasional Demokrat	: F-Nasdem
Fraksi Partai Persatuan Pembangunan PPP	: F-PPP
Free Democratic Party	: FDP
Golongan Karya	: Golkar
Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	: IPTEK
Komisi Pemilihan Umum	: KPU
Panitia Khusus	: Pansus
Partai Bhinneka Indonesia	: PBI
Partai Demokrasi Indonesia	: PDI
Partai Keadilan dan Persatuan	: PKP
Partai Kebangkitan Ummat	: PKU
Partai Nasional Indonesia	: PNI
Partai Syarikat Islam Indonesia	: PSII
Pemilihan Umum	: Pemilu
Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib	: Tatib DPR
Perserikatan Daulatul Ummah	: PDU
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia	: PSHK
Rancangan Undang-Undang tentang Haluan Ideologi Pancasila	: RUU HIP
Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual	: RUU PKS

Social Democratic Party of Germany	: SPD
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	: UUD 1945
Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Sumber Daya Air	: UU SDA
Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	: UU MD3
Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas	: UU KPK
Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	
Undang-Undang No. 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara	: UU PSDN
Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	: UU Minerba

Daftar Tabel

Tabel 1	Kantor Pelayanan Konstituen di Negara Lain
Tabel 2	Perkembangan Definisi Fraksi, Fungsi Fraksi, serta Jumlah dan Daftar Fraksi Periode DPR 1950-2019

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sepanjang 2019, banyak produk legislasi yang menyita perhatian publik. Salah satunya adalah Revisi Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang dibuat dan disahkan tanpa sepengetahuan masyarakat luas.¹ Satu hal yang menjadi sorotan adalah mengenai pengambilan keputusan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) serta Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tatib DPR), pengambilan keputusan didasarkan atas pendapat mini fraksi, bukan perorangan anggota DPR. Oleh sebab itu, masyarakat tidak mengetahui pandangan setiap anggota DPR secara personal.

Dalam beberapa kasus, tercatat anggota DPR yang memiliki pendapat berbeda dengan fraksi, namun terpaksa ‘mengalah’ karena fraksi telah memutuskan berpandangan demikian.² Hal ini menjadi pertanyaan karena seolah anggota DPR ‘tidak berdaya’ dalam fraksi. Padahal, masyarakat memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban anggota DPR secara individual karena telah dipilih secara perorangan, bukan partai politik, sebagai konsekuensi sistem pemilihan proporsional terbuka yang dianut Indonesia. Oleh sebab itu, relevan bagi masyarakat untuk menuntut pertanggungjawaban fungsi representasi perwakilannya.

Berkaitan dengan pembentukan Revisi UU KPK, Anggota DPR Fraksi Partai Gerindra Martin Hutabarat mengungkapkan keprihatinan terhadap revisi undang-undang ini. Menurutnya, tidak boleh ada lagi upaya untuk mempreteli kewenangan KPK, sebab ia berasal

¹ Fitria Chusna Farisa dan Diamanty Meiliana (Ed), “DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup dan Tak Banyak Libatkan Partisipasi Rakyat, *Nasional.kompas.com*, 15 Oktober 2019, diakses pada 10 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/15/16145261/dpr-2014-2019-dinilai-tertutup-dan-tak-banyak-libatkan-partisipasi-rakyat>.

² Dalam kasus Revisi UU KPK, terdapat perbedaan antara anggota DPR dan fraksi. Begitu pula dalam kasus Revisi UU SDA. Terdapat penolakan dari beberapa anggota DPR, tetapi revisi undang-undang tetap disahkan dengan alasan fraksi sudah menyetujui itu. Putusan Mahkamah Konstitusi 008/PUU-III/2005, *pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Ps. 7, Ps. 9 ayat (1), Ps. 11 ayat (3), Ps. 40 (4), Ps. 49, Ps. 6 ayat (2) dan ayat (3), Ps. 8 ayat (1) dan ayat (2), Ps. 29 ayat (3), Ps. 38, dan Ps. 39*, pemohon: Suyanto, 19 Juli 2005, hlm. 484

dari reformasi.³ Anggota DPR lainnya, Al Muzzammil Yusuf dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera juga menilai bahwa semestinya undang-undang ini menjadi inisiatif pemerintah, terlebih di tengah perbedaan cara pandang yang luar biasa bedanya dari berbagai fraksi dan di tengah ketidakpercayaan publik kepada DPR.⁴ Selain itu, Anggota DPR Fraksi Partai Demokrat Jefri Riwu Kowe juga menyayangkan adanya revisi undang-undang ini karena seolah dipaksakan dan bisa menjadi preseden yang buruk.⁵ Namun, meski terdapat penolakan dari beberapa anggota DPR, pada akhirnya dinyatakan bahwa tidak ada satu fraksi pun yang menolak pengesahan Revisi UU KPK.⁶

Seolah belum cukup, permasalahan juga terjadi pada minimnya pelibatan masyarakat terhadap undang-undang yang sedang dibuat. Hal itu dapat dilihat dari Revisi UU KPK yang hanya dibentuk dalam 14 hari. Rancangan undang-undang diusulkan oleh Komisi pada 3 September 2019, kemudian tanpa adanya proses pelibatan masyarakat, undang-undang ini dibahas dalam pembicaraan tingkat satu pada 12 September 2019 dan disahkan pada 16 September 2019.⁷ Hal serupa juga terjadi pada pembentukan Undang-Undang No. 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara (UU PSDN) yang hanya dibuat dalam waktu 39 hari dan dibuat secara tertutup.⁸

Berkaitan dengan hal tersebut, masyarakat menjadi tidak memiliki akses terhadap mekanisme pengambilan keputusan—yang selanjutnya menjadi pendapat mini fraksi—dalam rapat tertutup, sehingga menimbulkan kecurigaan publik tentang apa yang terjadi di dalamnya. Terlebih, di tengah ketidakpercayaan masyarakat terhadap DPR. Hasil survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia pada saat transisi DPR 2019-2024 menunjukkan bahwa 45% masyarakat tidak percaya terhadap kinerja para anggota DPR.⁹ Isu mengenai kelembagaan

³ Rakhmat Nur Hakim, "Fraksi Kompak Revisi UU KPK, tetapi Begini Faktanya...," *Nasional.kompas.com*, 18 September 2019, diakses pada 23 Januari 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/08131291/fraksi-kompak-revisi-uu-kpk-tetapi-begini-faktanya?page=all>.

⁴ Id.

⁵ Abi Sarwanto, "Beda Pandangan Fraksi di Badan Legislasi Soal Revisi UU KPK," *Cnnindonesia.com*, 7 Oktober 2019, diakses pada 23 Januari 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151006211340-32-83268/beda-pandangan-fraksi-di-badan-legislasi-soal-revisi-uu-kpk>

⁶ Rakhmat Nur Hakim, "Fraksi Kompak Revisi UU KPK, tetapi Begini Faktanya...," *Nasional.kompas.com*, 18 September 2019, diakses pada 23 Januari 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/08131291/fraksi-kompak-revisi-uu-kpk-tetapi-begini-faktanya?page=all>.

⁷ Dpr.go.id, "Rekam Jejak RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi," *Dpr.go.id*, diakses pada 30 Januari 2020, <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/88>

⁸ Dpr.go.id, "Rekam Jejak RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara," *Dpr.go.id*, diakses pada 30 Januari 2020, <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/44>

⁹ Haryanti Puspa Sari, "Tingkat Kepercayaan Publik terhadap DPR rendah, Puan: Tantangan Bagi Kami," *Nasional.kompas.com*, 7 Oktober 2019, diakses pada 31 Januari 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/07/12381881/tingkat-kepercayaan-publik-terhadap-dpr-rendah-puan-tantangan-bagi-kami?page=all>

fraksi kemudian juga menjadi menarik karena berada dalam sistem kepartaian dan kultur politik yang masih elitis, sehingga sedikit banyak mempengaruhi pengambilan keputusan mengenai suatu isu dalam rapat.

Dari permasalahan yang terjadi di atas, terdapat dua isu besar yang menjadi pokok pembahasan penelitian ini, yakni mengenai pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR dan desain kelembagaan fraksi saat ini. Berkaitan dengan fungsi representasi sebagai fungsi yang melekat pada anggota DPR, memang tidak secara eksplisit ditulis dalam konstitusi.¹⁰ Namun, keberadaannya sangat esensial dan menjadi hal mutlak yang harus ada dalam sebuah negara demokrasi. Jimly Asshiddiqie juga berpendapat bahwa lembaga perwakilan tanpa representasi tidaklah bermakna, sebab fungsi paling pokok dari sebuah lembaga perwakilan adalah fungsi representasi.¹¹

Selain itu, penting untuk melihat lebih jauh mengenai desain fraksi yang ada saat ini, sebab mekanisme pengambilan keputusan yang bergantung pada pendapat mini fraksi belum mencerminkan fungsi representasi anggota DPR. Sementara di beberapa negara lain, sebagai perbandingan, dikenal mekanisme *one person one vote* sebagai mekanisme pengambilan keputusan. Ketertutupan rapat saat proses pengambilan keputusan di dalam fraksi juga memberi peluang ketidakberdayaan anggota DPR karena berhadapan dengan fraksi dan partai politik. Desain fraksi sendiri menjadi perhatian khusus karena pembagiannya yang didasarkan pada partai politik –yang diakui masih elitis.¹² Pertanyaannya, apakah desain fraksi yang ada saat ini sudah mampu menjalankan implementasi fungsi representasi yang baik?

Untuk menjawab pertanyaan kunci tersebut, penting untuk menelaah kembali model pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR, termasuk dalam pengambilan keputusan dan desain ulang fraksi, guna menguatkan fungsi representasi dan melindungi

¹⁰ Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketentuan itu kemudian dituangkan kembali dalam Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang tentang MD3 yang menjelaskan bahwa ketiga fungsi tersebut yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri. Dalam penjelasan Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang tentang MD3 diterangkan bahwa pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 39.

¹² Berdasarkan Pasal 82 Undang-Undang tentang MD3 dinyatakan bahwa fraksi merupakan pengelompokan anggota yang didasarkan atas konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum. Fraksi ini dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Adanya pelembagaan fraksi ini adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPR, serta hak dan kewajibannya sebagai anggota DPR.

kepentingan publik. Tujuannya, agar parlemen dapat menjalankan praktik berdemokrasi yang sesungguhnya, bukan dengan rekayasa elitis, melainkan sesuai dengan kehendak rakyat. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis permasalahan dalam pelaksanaan fungsi representasi dan desain ulang kelembagaan fraksi untuk menunjang fungsi representasi anggota DPR.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang menjadi pokok pembahasan ialah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR saat ini?
 - a. Bagaimana kerangka regulasi saat ini mengatur fungsi representasi anggota DPR dalam mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada konstituen?
 - b. Bagaimana pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR yang sudah berjalan saat ini?
 - c. Bagaimana mekanisme pengambilan keputusan dalam pembentukan undang-undang di DPR? Apakah pengaturan tersebut mendukung pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR?
 - d. Bagaimana praktik di negara lain dalam menjalankan fungsi representasinya sebagai anggota DPR?
2. Bagaimana desain kelembagaan fraksi yang ideal untuk mendukung pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR?
 - a. Bagaimana kerangka regulasi saat ini mengatur desain fraksi di Indonesia?
 - b. Bagaimana sejarah dan perkembangan desain fraksi di Indonesia?
 - c. Bagaimana praktik kelembagaan fraksi di negara lain?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui kerangka regulasi yang mengatur fungsi representasi anggota DPR dalam mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada konstituen dan pelaksanaannya yang sudah berjalan hingga saat ini. Penelitian ini juga untuk mengetahui mekanisme pengambilan keputusan yang dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang dan menganalisis apakah pengaturan tersebut mendukung pelaksanaan fungsi

representasi anggota DPR. Selain itu, penelitian ini juga untuk mengetahui praktik yang berkembang di negara lain mengenai pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR sebagai perbandingan dan pembelajaran untuk menemukan mekanisme lain yang dapat memaksimalkan pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR.

Penelitian ini ingin memberikan rekomendasi mengenai perbaikan fungsi representasi, mekanisme pengambilan keputusan, dan desain ulang kelembagaan fraksi untuk mendukung pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR dengan menelusuri sejarah, perkembangan, kerangka regulasi, serta praktik di negara lain mengenai fraksi sebagai perbandingan, sehingga bisa memberikan rekomendasi dalam rangka penataan sistem fraksi di DPR. Penelitian ini juga diharapkan dapat berkontribusi dan menjadi pemantik diskusi dalam memberikan gagasan tentang tata kelola fungsi representasi dan tata kelola fraksi di DPR.

1.4 Kerangka Konseptual

1. Konsep Lembaga Perwakilan

Konsep lembaga perwakilan tak lepas dari pandangan Jean Jacques Rousseau yang berkeinginan untuk tetap melanjutkan demokrasi langsung (*direct democracy*), yakni suatu sistem kenegaraan yang mana setiap warga negara menjadi pembuat keputusan dalam suatu wilayah yang tidak terlalu luas. Di negara seperti itu, rakyat dapat menjadi subjek pemerintahan sekalipun berada di bawah kekuasaan negara. Dengan kata lain, rakyat diperintah tetapi pada saat yang sama juga memerintah.¹³ Akan tetapi, gagasan yang ditawarkan Rousseau ini tidak bisa diterapkan pada negara dengan wilayah yang luas. Kenyataan bahwa perkembangan penduduk yang semakin cepat, semakin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan teknologi menjadi kendala dalam pelaksanaan demokrasi langsung pada era globalisasi saat ini.¹⁴

Sebagai ganti dari gagasan Rousseau ini, lahirlah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau parlemen. Melalui parlemen, rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilih secara berkala. Gagasan ini merupakan tipe ideal untuk suatu pemerintahan yang dianggap sempurna dengan mengharuskan adanya perwakilan. Arend Lijphart juga menyatakan bahwa unsur dari suatu demokrasi adalah adanya perwakilan rakyat, sebab rakyat tidak dapat mengartikan atau

¹³ Efriza, *Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 2.

¹⁴ Id.

mengartikulasikan kepentingannya secara sendiri-sendiri sehingga harus diwakilkan. Sejalan dengan hal tersebut, lembaga perwakilan banyak dibentuk di negara-negara saat ini sebagai perwujudan demokrasi atau kedaulatan rakyat.¹⁵

Lembaga perwakilan merupakan unsur yang paling penting dalam sistem pemerintahan demokrasi. Melalui lembaga perwakilan inilah, aspirasi rakyat ditampung dan dituangkan dalam berbagai macam kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.¹⁶ Meski demikian, lembaga perwakilan atau parlemen ini tidak sama dalam penyebutan dan jenisnya, misalnya di Indonesia disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷ Nama lain yang sering digunakan adalah *assembly* yang mengutamakan unsur berkumpul untuk membicarakan masalah-masalah publik.¹⁸

Perkembangan pemikiran mengenai lembaga perwakilan yang timbul hingga abad ke-XIX di Barat melahirkan konsep-konsep yang berbeda. Terdapat dua konsep dari dua kelompok berbeda, seperti di bawah ini.

1. Menurut kelompok pertama, konsep pertama lahir pada masa kejayaan raja yang mutlak berkuasa (zaman absolutisme) dan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan kesewenangan raja terhadap rakyat. Dengan demikian, lembaga perwakilan merupakan sarana untuk membatasi kekuasaan raja. Sementara konsep kedua timbul pada abad ke-XIX setelah tulisan dari tokoh-tokoh Yunani Kuno seperti Aristoteles dan Plato dipelajari secara luas. Sistem lembaga perwakilan menurut konsep ini dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung. Melalui lembaga perwakilan, masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah kenegaraan.¹⁹
2. Kelompok kedua lahir dari pergolakan dan revolusi yang terjadi di Inggris, Amerika Serikat, dan Perancis pada abad ke-XVII dan XVIII. Menurut kelompok kedua, konsep pertama menyatakan bahwa para wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak

¹⁵ Id., hlm 3-17.

¹⁶ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2004), hlm. 1.

¹⁷ Parlemen atau legislatif dikenal dengan beberapa nama, yakni Parlemen, *Congress* (Amerika Serikat), *National Assembly* (Perancis), *House of Commons*, *Diet* (Jepang), *Knesset* (Israel), *Cortes* (Spanyol), *Riksdag* (Swedia), *Storting* (Norwegia), *Oireachtas* (Irlandia), *Seym* (Polandia), *Bundestag*, *Federal Assembly* (Swiss), *Grand Assembly* (Rumania), Kongres Rakyat China (China), *Supreme Sovie* (Uni Soviet ketika di bawah *Union of the Sovyet Socialist Republic*), Dewan Negara dan Dewan Rakyat (Malaysia), dalam Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008), hlm. 315 dan Charles Simabura, *Parlemen Indonesia Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 23-27.

¹⁸ Sebutan lainnya mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya yang dinamai *people's representative body* atau lembaga perwakilan rakyat. Namun, parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya adalah lembaga perwakilan dari rakyat atau badan yang merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

¹⁹ Efriza, *supranote 13*, hlm. 12.

bergantung pada kehendak atau instruksi dari pemilih. Dengan demikian, para wakil tersebut bebas untuk bertindak dan membuat kebijakan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri (*an independent maker of national policies*). Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela kepentingan para pemilihnya, melainkan untuk kepentingan seluruh rakyatnya. Sementara konsep yang kedua didasarkan atas teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil yang duduk di lembaga perwakilan hanya merupakan perantara rakyat (*the people's agents*). Oleh karena itu, para wakil terpilih harus mengikuti instruksi pemilihnya atau rakyat.²⁰

Lembaga perwakilan rakyat ada yang disebut dengan parlemen atau legislatif. Parlemen sendiri menurut Jimly Asshiddiqie berasal dari bahasa Perancis, yakni *parle* yang berarti *to speak* (berbicara). Istilah itu memiliki pengertian, dalam rangka menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu, wakil memiliki tanggung jawab secara individual sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat terhadap yang diwakili.²¹ Adapun fungsi lembaga perwakilan menurut Jimly Asshiddiqie adalah pengaturan (legislasi),²² pengawasan, (*control*),²³ dan perwakilan (representasi) sebagai fungsi yang paling pokok.²⁴ Sementara menurut Riswandha Imawan, fungsi wakil dan fungsi lembaga perwakilan dapat juga dilihat dari tujuannya. Tujuan dari adanya perwakilan politik sejatinya adalah menerjemahkan *will of the people* (kehendak rakyat) menjadi *will of the state* (kehendak negara).²⁵

Konsep lembaga perwakilan ini akan digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai esensi keberadaan perwakilan rakyat dan kaitannya dengan fraksi yang diharapkan dapat menjadi wadah untuk menunjang atau memaksimalkan fungsi representasi anggota DPR.

²⁰ Efriza, *supranote 13*, hlm. 12-13.

²¹ Efriza, *supranote 13*, hlm. 21-22

²² Fungsi pengaturan (legislasi). Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karenanya, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu utamanya harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

²³ Fungsi pengawasan (*control*). Secara teoretis, lembaga perwakilan diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*), pelaksanaan kebijakan (*control of executing*), penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*), pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*), kinerja pemerintahan (*control of government performances*), serta pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan atau dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

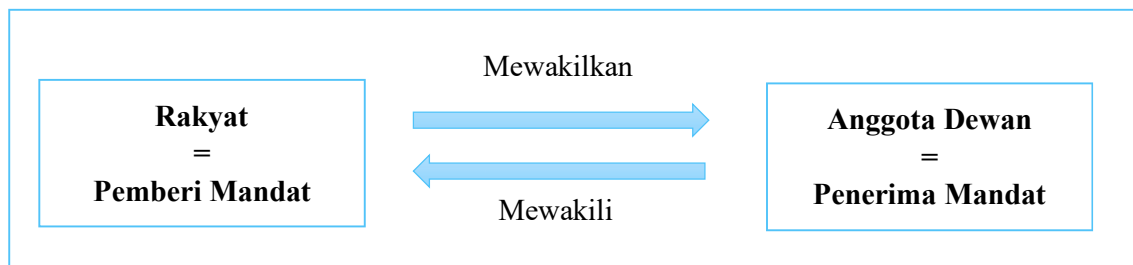
²⁴ Asshiddiqie, *supranote 11*, hlm. 32-39.

²⁵ Oleh karenanya, fungsi lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan menjadi dua kategori, yakni fungsi wakil dan fungsi lembaga perwakilan. Sebagai fungsi wakil, mereka menjalankan fungsi representasi demografis, pembuatan keputusan, dan pembentukan legitimasi. Sedangkan sebagai sebuah institusi, ia memiliki enam fungsi dasar yakni fungsi perwakilan rakyat, fungsi legislasi, fungsi legislasi review, fungsi pengawasan, fungsi anggaran, dan fungsi pengaturan politik, dalam Efriza, *supranote 13*, hlm. 69.

2. Konsep Representasi

Menurut Montesquieu, kekuasaan legislatif di negara yang merdeka semestinya dilaksanakan oleh seluruh rakyat. Akan tetapi, konsep ini tidak bisa diterapkan pada negara yang wilayahnya luas, bahkan pada negara yang wilayahnya dianggap kecil sekalipun akan ditemui banyak kesulitan. Oleh karena itu, diperlukan konsep perwakilan yang mana rakyat harus diwakili. Konsep perwakilan ini tidak menyebabkan hak rakyat teralienasi, sebab kedaulatan tetap berada di tangan rakyat. Hal itu juga diperkuat dengan pendapat Jean Jacques Rousseau yang menyatakan bahwa rakyat sebagai satu kesatuan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi.²⁶ Sejalan pula dengan Arend Lijphart yang mengemukakan bahwa perwakilan rakyat merupakan unsur dari suatu negara demokrasi. Rakyat tidak dapat memerintah kepentingannya secara sendiri-sendiri, sehingga karenanya harus diwakilkan.²⁷

Dalam konsep perwakilan, rakyat memberikan mandat kepada anggota DPR yang mewakilkan dan anggota DPR yang menerima mandat tersebut bertindak selaku wakil rakyat. Dengan mandat yang diberikan rakyat itulah, anggota DPR dapat melaksanakan fungsi lainnya seperti fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.²⁸ Arbi Sanit turut mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan yang terwakili. Wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkaitan dengan kesepakatan yang telah dibuat bersama terwakili.²⁹ Hal itu sejalan pula dengan Riswanda Imawan yang juga menyampaikan bahwa perwakilan adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara pihak yang mewakili dan diwakili, hal mana yang mewakili mempunyai sederet kewenangan sesuai dengan kesepakatan antara keduanya.³⁰



²⁶ Satya Arinanto dan Fatmawati, *Buku Panduan tentang Menjalin Hubungan Konstituen dan Keterwakilan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009), hlm. 7.

²⁷ Efriza, *supranote 13*, hlm. 17.

²⁸ Arinanto dan Fatmawati, *supranote 26*, hlm, 7-8.

²⁹ Thaib, *supranote 16*, hlm. 2

³⁰ Efriza, *supranote 13*, hlm. 21.

Dalam buku *Pedoman Representasi* yang ditulis oleh Patrick Cadle, representasi secara singkat berarti bertindak mewakili kepentingan masyarakat.³¹ Jimly Asshiddiqie dalam buku *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* juga mengemukakan bahwa fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok adalah fungsi representasi. Lembaga perwakilan tanpa representasi tidaklah bermakna. Dalam hubungan itu, dibedakan pula pengertian antara *representation in presence* dan *representation in ideas*. *Representation in presence* bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik, sementara *representation in ideas* bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau *idea*.³²

Dalam pengertian yang bersifat formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di parlemen. Sedangkan secara substansial, keterwakilan rakyat dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi rakyat sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan.³³

Konsep representasi dalam penelitian ini akan digunakan untuk menganalisis fungsi representasi anggota DPR dalam mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada konstituen.

1.5 Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif.³⁴ Metode penelitian ini digunakan untuk memahami kualitas suatu fenomena mengenai permasalahan fungsi

³¹ Dalam menjalankan fungsi representasinya, anggota DPR memiliki peranan untuk menghubungkan masyarakat dengan institusi pelaksana kebijakan, menyediakan bantuan sumber daya kepada masyarakat, memobilisasi partisipasi masyarakat, meningkatkan aspirasi dan akuntabilitas, membawa perubahan bagi kehidupan masyarakat, meningkatkan kinerja parlemen dalam menjalankan tugas-tugas lainnya, serta mempermudah akses publik dalam menjalin komunikasi secara efektif dengan para anggota DPR, partai politik, dan parlemen. Representasi juga berarti berkomunikasi dengan masyarakat dan mesti bersifat dua arah. Dalam pengertian ini, anggota DPR baik secara individu maupun anggota fraksi perlu memberitahukan kinerjanya kepada masyarakat. Selain itu, dalam makna representasi, anggota DPR juga seyogyanya memberikan tanggapan atas masukan, keluhan, dan permintaan yang disampaikan oleh rakyat. Patrick Cadle, *Buku Pedoman Representasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR dan United Nations Development Programme (UNDP), 2008), hlm. 5-11.

³² Asshiddiqie, *supranote 11*, hlm. 39.

³³ Asshiddiqie, *supranote 11*, hlm. 39.

³⁴ Metode kualitatif merupakan metode penelitian yang berkaitan dengan teks, dalam John W Creswell, *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, Dan Campuran*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 245.

representasi anggota DPR dan desain kelembagaan fraksi saat ini.³⁵ Penelitian ini juga menggunakan tipologi penelitian hukum normatif.³⁶ Untuk mendukung penelitian, dikumpulkan bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui bahan penelitian hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), UU MD3, Tatib DPR, dan peraturan terkait lainnya. Sementara bahan hukum sekunder diperlukan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang diperoleh dari hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, jurnal hukum, media, risalah rapat anggota DPR, maupun risalah pembentukan undang-undang.

Adapun teknik pengumpulan data kualitatif ini dilakukan melalui penelusuran literatur dan wawancara. Penelusuran literatur dilakukan melalui pengumpulan bahan-bahan hukum primer dan sekunder, kemudian memilah bahan-bahan hukum tersebut untuk dimasukkan dalam tulisan penelitian dan dianalisis. Sementara teknik pengumpulan data kualitatif melalui wawancara, wawancara akan dilakukan terhadap beberapa pihak yang terkait dengan penelitian ini. Pertama, wawancara akan dilakukan kepada anggota DPR untuk mewawancarai praktik pengambilan keputusan yang berkembang dalam rapat-rapat DPR dan bagaimana dinamika di dalamnya, serta pelaksanaan fungsi representasi yang sudah dilakukan oleh anggota DPR. Kedua, wawancara dilakukan kepada peneliti utama DPR dan peneliti PSHK untuk memperkaya hasil temuan penelitian ini. Setelah itu, hasil temuan akan didiskusikan dengan pembimbing untuk lebih mempertajam dan meminta masukan terkait bahan-bahan penelitian yang diperlukan.

1.6 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. BAB I – Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

³⁵ Metode penelitian kualitatif ini dipilih karena fokus masalah yang diteliti adalah mengenai pola-pola (*pattern*), keteraturan melalui penggambaran (kasus-kasus), dan tidak berbicara tentang angka atau variabel, yakni hanya terfokus pada permasalahan mengenai fungsi representasi anggota DPR dan kelembagaan fraksi saat ini. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis apakah diperlukan desain kelembagaan fraksi yang baru dengan mempertimbangkan segala permasalahan yang ada dan *best practice* di negara lain untuk menunjang fungsi representasi anggota DPR.

³⁶ Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif merupakan penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 43.

- 1.2 Pertanyaan Penelitian**
- 1.3 Tujuan Penelitian**
- 1.4 Metodologi Penelitian**
- 1.5 Kerangka Konseptual**
- 1.6 Sistematika Penulisan**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, kerangka teori, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

2. BAB II - Fungsi Representasi Anggota DPR dan Mekanisme Pengambilan Keputusan di DPR

- 2.1 Kerangka Regulasi mengenai Fungsi Representasi Anggota DPR dan Mekanisme Pengambilan Keputusan di DPR**
- 2.2 Pelaksanaan Fungsi Representasi Anggota DPR**
- 2.3 Praktik Pelaksanaan Fungsi Representasi di Negara Lain**
- 2.4 Praktik Pelaksanaan Mekanisme Pengambilan Keputusan di Negara Lain**
- 2.5 Analisis Mekanisme Pengambilan Keputusan dan Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota DPR**

Dalam bab ini, penelitian akan memaparkan pembahasan mengenai kerangka regulasi beserta pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR dalam mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada konstituen. Bab ini juga menyajikan praktik pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR di negara lain. Selain itu, akan dijelaskan mengenai catatan kritis mekanisme pengambilan keputusan yang dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang saat ini dan mengaitkannya dengan pelaksanaan fungsi representasi anggota DPR.

3. BAB III - Desain Ulang Kelembagaan Fraksi untuk Menunjang Fungsi Representasi Anggota DPR

- 3.1 Kerangka Regulasi mengenai Fraksi**
- 3.2 Sejarah dan Perkembangan Kelembagaan Fraksi di Indonesia**
- 3.3 Praktik Kelembagaan Fraksi di Negara Lain**
- 3.4 Analisis Desain Ulang Kelembagaan Fraksi**

Dalam bab ini, penelitian akan menawarkan beberapa desain kelembagaan fraksi dengan menelusuri sejarah, perkembangan, kerangka regulasi, serta praktik pengelompokan parlemen seperti fraksi di negara lain.

4. BAB IV – Penutup

4.1 Kesimpulan

4.2 Rekomendasi

Bab ini akan memaparkan kesimpulan yang berisi jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan, serta memberikan rekomendasi yang diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam rangka memberikan optimalisasi fungsi representasi anggota DPR serta membenahan tata kelola fraksi di DPR.