

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

2.1.1 Fungsi Representasi

Pengaturan mengenai fungsi representasi tidak diatur secara tertulis dalam konstitusi. Namun, keberadaannya sebagai fungsi yang melekat pada DPR sejatinya merupakan hal yang sangat esensial dalam sebuah lembaga perwakilan. Hal itu juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang menjelaskan bahwa fungsi paling pokok dari sebuah lembaga perwakilan adalah fungsi representasi, sehingga lembaga perwakilan tanpa representasi tidaklah bermakna.³⁷ Pasal 20A UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.³⁸ Ketentuan lebih lanjut mengenai fungsi representasi kemudian dituangkan dalam UU MD3 dan Tatib DPR sebagai landasan hukum bagi DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya.³⁹ Di dalamnya dijelaskan bahwa ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.⁴⁰ Pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.⁴¹

Untuk mendukung fungsi representasi tersebut, anggota DPR juga diberi kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya yang disampaikan pada setiap masa reses dan masa sidang melalui perjuangan

³⁷ Asshiddiqie, *supranote 11*, hlm. 39.

³⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 20A.

³⁹ Pembentukan Undang-Undang tentang MD3 dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip *check and balances*, prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, serta untuk meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat. Sementara tata tertib, merujuk pada pernyataan Lowi dan Ginsberg bahwa selain struktur kelembagaan dewan, aturan tata tertib juga sangat mempengaruhi kinerja pertanggungjawaban lembaga perwakilan rakyat. Pertimbangan dewan dalam usul-usul legislatif dipengaruhi oleh seperangkat aturan yang mempengaruhi nasib setiap rancangan undang-undang dan penentuan distribusi kekuasaan dalam dewan. Aturan-aturan itu berhubungan dengan proses deliberasi (kosultasi), kalender, debat, *floor amendment*, dan *votes*. Efriza, *supranote 13*, hlm. 108.

⁴⁰ Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan, Ps. 69 ayat (1) dan ayat (2) dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 4 ayat (2).

⁴¹ Id.

politik yang menyangkut aspirasi pemilihnya.⁴² Adapun pelaksanaan kunjungan kerja dilakukan untuk menyerap aspirasi, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada masyarakat di daerah pemilihan anggota DPR.⁴³ Hasil dari kunjungan kerja itu dapat dijadikan bahan dan disampaikan dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan rapat paripurna DPR,⁴⁴ serta dilaporkan secara tertulis oleh anggota DPR kepada fraksinya masing-masing.⁴⁵

Dalam pertanggungjawaban kerja ini, anggota DPR dapat menyampaikan hasil kinerjanya, baik dalam keberhasilan mempengaruhi kebijakan maupun kinerja lainnya kepada masyarakat. Akan tetapi, berdasarkan laporan penelitian Stephen Sherlock mengenai struktur dan cara kerja DPR, dinyatakan bahwa masa reses justru seringkali digunakan oleh anggota DPR untuk melakukan kesepakatan-kesepakatan bisnis dengan cara memberikan janji bahwa ia akan mempengaruhi ataupun memberikan perlindungan politis.⁴⁶ Penelitian Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) turut mengungkapkan bahwa dialog antara anggota DPR dengan konstituen tidak berjalan dengan efektif dan tidak banyak yang ditindaklanjuti.⁴⁷ Selain itu, tidak semua anggota DPR dan fraksi secara lembaga membuat laporan pertanggungjawaban dan menjalankan fungsi representasinya dengan baik.

⁴² Id., Ps. 81 huruf k.

⁴³ Berdasarkan Pasal 238 ayat (2) dan Pasal 239 Tatib DPR, Kunjungan kerja itu meliputi: (1) kunjungan kerja ke daerah pemilihan pada masa reses. Kunjungan kerja ini dilakukan ke daerah pemilihan, termasuk daerah pemilihan luar negeri sebanyak empat atau lima kali dalam satu tahun sidang; (2) kunjungan kerja ke daerah pemilihan pada masa reses atau pada masa sidang. Kunjungan kerja ini dilakukan ke daerah pemilihan, termasuk daerah pemilihan luar negeri, satu kali dalam satu tahun dengan waktu paling lama lima hari; (3) kunjungan kerja ke daerah pemilihan di luar masa reses dan di luar sidang DPR. Kunjungan kerja ini dilakukan ke daerah pemilihan, termasuk daerah pemilihan luar negeri, paling sedikit satu kali setiap dua bulan atau enam kali dalam satu tahun dengan waktu paling lama tiga hari.

⁴⁴ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 238 ayat (3).

⁴⁵ Dalam melakukan kunjungan kerja, anggota DPR membuat rencana dan mengajukan anggaran kegiatan kunjungan kerja daerah pemilihan terlebih dahulu kepada Fraksi yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga untuk ditindaklanjuti. Anggota DPR juga berhak untuk mendapatkan dukungan administrasi keuangan dan pendampingan yang ditentukan oleh anggota DPR dalam melaksanakan kunjungan kerja. Hasil kunjungan kerja juga dapat disampaikan sebagai usulan dan perjuangan program pembangunan daerah pemilihan dalam rapat paripurna DPR. Laporan tersebut dapat ditindaklanjuti dengan penyampaian usulan program kegiatan kepada rapat paripurna DPR dan komisi terkait. Usulan program dapat digabungkan dengan usulan anggota DPR lainnya dari daerah pemilihan yang sama. Adapun pertanggungjawaban atas pelaksanaan kunjungan kerja dilakukan berdasarkan surat perintah perjalanan dinas dengan tanda bukti penerimaan biaya perjalanan dinas atau secara lumsom atas nama yang bersangkutan. Pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran kunjungan kerja ke daerah pemilihan dilakukan sesuai dengan peraturan DPR mengenai pertanggungjawaban pengelolaan anggaran. (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 239 ayat (9), Ps. 239 ayat (10), Ps. 239 ayat (11), dan Ps. 239 ayat (12), serta Pasal 240 ayat (1) dan ayat (2))

⁴⁶ Stephen Sherlock, *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi, A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)*, (Canberra: Center for Democratic Institutions, 2003), hlm. 24-25 dalam Bivitri Susanti et. al., *Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003*, (Jakarta: PSHK, 2004), hlm. 9.

⁴⁷ Formappi (Forum Masyarakat Peduli Parlemen), Majalah "Awasi Parlemen," edisi Juni 2002.

Dalam menjalankan kerangka representasi rakyat melalui pembukaan partisipasi publik, anggota DPR dapat membuat rumah aspirasi.⁴⁸ Anggota DPR juga dapat berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan instansi terkait di daerah pemilihannya.⁴⁹ Sementara terkait partisipasi masyarakat, masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses penyusunan dan penetapan program legislasi nasional, penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN, pengawasan pelaksanaan undang-undang, serta pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.⁵⁰

Meski begitu, beberapa legislasi tetap dibahas secara tertutup dan tanpa melibatkan masyarakat, misalnya dalam pembentukan UU PSDN dan Revisi UU KPK. UU PSDN hanya dibentuk dalam waktu 39 hari, yakni 19 Agustus sampai dengan 26 September 2019. Dalam membentuk undang-undang ini, DPR mengadakan 16 kali rapat, tetapi 10 dari 16 rapatnya dilakukan secara tertutup.⁵¹ Sementara Revisi UU KPK, dibuat hanya dalam waktu 14 hari tanpa adanya proses pelibatan masyarakat.⁵² Kedua undang-undang ini juga tercatat mendapat dukungan penuh dari seluruh fraksi.

Padahal, pembentukan undang-undang merupakan salah satu cara rakyat mengatur dirinya sendiri, sehingga semestinya tidak dapat menegasikan kehendak rakyat.⁵³ Hal itu sesuai dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa aspek paling penting dari demokrasi adalah partisipasi publik. Dalam negara demokrasi manapun, meski sudah ada DPR yang mewakili publik, partisipasi langsung masyarakat juga sangat penting. Oleh karenanya, tetap ada pranata referendum, inisiatif rakyat, *public hearing*, *anquette*, dan lain-lain. Mekanisme konstitusi tidak semata mengikuti ketentuan UUD 1945, atau hanya kehendak badan perwakilan, melainkan juga kehendak publik dan etika konstitusi.⁵⁴

⁴⁸ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 238 ayat (4).

⁴⁹ Id., Ps. 242.

⁵⁰ Pimpinan alat kelengkapan yang telah menerima masukan secara lisan dan/atau tertulis kemudian menyampaikan informasi mengenai tindak lanjut atas masukan kepada masyarakat melalui surat atau media elektronik. (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 243 dan Ps. 246).

⁵¹ 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>

⁵² 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>

⁵³ Kurnia Ramadhana dan Agil Oktaryal, "Laporan Penelitian Proyeksi Masa Depan Pemberantasan Korupsi Menelitik Pengesahan Revisi Undang-Undang KPK", Jakarta, 7 Juli 2020.

⁵⁴ Id.

Hal demikian juga sejalan dengan teori demokrasi liberatif yang digagas oleh Jurgen Habermas, bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau dengan diskursus publik:

“Dalam demokrasi deliberatif, negara tidak lagi menentukan hukum dan kebijakan-kebijakan politik lainnya dalam ruang tertutup (*splendid isolation*), tetapi masyarakat dapat memberikan kontribusinya dalam pembentukan setiap kebijakan politik dan hukum. Partisipasi demikian dapat melalui media atau organisasi-organisasi tertentu.”⁵⁵

Meskipun fungsi representasi sudah diatur sedemikian rupa dalam Tatib DPR, tetapi implementasi fungsi representasi atau pertanggungjawaban anggota DPR tidak dirinci lebih jauh dalam Tatib DPR. Tidak ada juga monitoring dan model pertanggungjawaban yang baku bagi setiap anggota DPR untuk menjalankan kewajiban ini. Oleh sebab itu, masyarakat tidak mengetahui secara utuh mengenai tindakan yang sudah dilakukan anggota DPR, termasuk argumentasi yang diperjuangkan anggota DPR dalam rapat-rapat tertutup yang tidak bisa diakses publik. Selain itu, tidak ada satu pengaturan pun yang secara spesifik membahas sanksi yang dapat dikenakan kepada anggota DPR apabila tidak melaksanakan kunjungan kerja, pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat, dan/atau laporan hasil kunjungan kerja yang telah dilakukan.

Namun, apabila melihat lebih detail, anggota DPR diberi kewajiban untuk menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, serta memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya..⁵⁶ Lalu, Pasal 319 Tatib DPR menyebutkan bahwa anggota DPR yang tidak melaksanakan kewajiban akan dikenai sanksi oleh Mahkamah Kehormatan Dewan.⁵⁷ Sanksi itu dapat berupa sanksi ringan dengan teguran lisan atau teguran tertulis, sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR, atau sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat tiga bulan atau pemberhentian tetap sebagai anggota DPR.⁵⁸ Akan tetapi, sanksi ini tidak pernah dijumpai oleh anggota DPR yang tidak melaksanakan fungsi representasinya, sehingga pengaturan mengenai hal ini harus diatur dengan jelas agar anggota DPR betul-betul menerapkan kerangka representasi dalam setiap tugasnya.

⁵⁵ Moh. Asy'ari Muthhar, “Membaca Demokrasi Deliberatif Jurgen Habermas dalam Dinamika Politik Indonesia”, *Ushuluna Jurnal Ilmu Ushuluddin Universitas Islam Negeri Jakarta* (2020), diakses pada 28 Agustus 2020, doi: 10.15408/ushuluna.v2i2.15180, hlm, 24-25.

⁵⁶ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 13 huruf i, huruf j, dan huruf k.

⁵⁷ Id., Ps. 319 ayat (1).

⁵⁸ Id., Ps. 320.

2.1.2 Mekanisme Pengambilan Keputusan

Berdasarkan Tata Tertib DPR, pengambilan keputusan dalam setiap rapat atau sidang DPR dilakukan apabila memenuhi kuorum.⁵⁹ Kuorum terpenuhi apabila pengambilan keputusan dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.⁶⁰ Apabila tidak memenuhi kuorum, rapat ditunda paling banyak dua kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 jam. Akan tetapi, apabila setelah dua kali penundaan kuorum belum juga terpenuhi, cara penyelesaiannya diserahkan kepada pimpinan DPR.⁶¹

Pengambilan keputusan ini pada dasarnya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat.⁶² Namun, apabila cara pengambilan keputusan tersebut tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.⁶³ Setiap keputusan rapat DPR, baik berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat maupun berdasarkan suara terbanyak bersifat mengikat bagi semua pihak yang terkait dalam pengambilan keputusan.⁶⁴ Berikut detail tata cara pengambilan keputusan dalam rapat DPR.

a. Keputusan berdasarkan mufakat.

Pengambilan keputusan berdasarkan mufakat dilakukan setelah kepada anggota rapat yang hadir diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat serta saran yang kemudian dipandang cukup untuk diterima oleh rapat sebagai sumbangan pendapat dan pemikiran bagi penyelesaian masalah yang sedang dimusyawarahkan.⁶⁵ Untuk dapat mengambil keputusan tersebut, ketua rapat menyiapkan rancangan keputusan yang mencerminkan pendapat dalam rapat.⁶⁶

b. Keputusan berdasarkan suara terbanyak.

Keputusan ini diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian anggota rapat yang lain.⁶⁷ Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak dapat dilakukan secara terbuka apabila menyangkut kebijakan dan pemilihan

⁵⁹ Id., Ps. 308 ayat (1).

⁶⁰ Id., Ps. 162 ayat (2).

⁶¹ Id., Ps. 316 ayat (1).

⁶² Id., Ps. 308 ayat (2).

⁶³ Id., Ps. 308 ayat (3).

⁶⁴ Id., Ps. 317.

⁶⁵ Id., Ps. 309 ayat (1).

⁶⁶ Id., Ps. 309 ayat (2).

⁶⁷ Id., Ps. 311.

pimpinan secara paket atau secara tertutup apabila menyangkut orang atau masalah lain yang ditentukan dalam rapat.⁶⁸ Berdasarkan Pasal 313 ayat (2) Tatib DPR, apabila terdapat masalah yang dihadapi tidak tercapai dengan satu kali pemungutan suara, diusahakan agar diperoleh jalan keluar yang disepakati atau dilaksanakan pemungutan suara secara berjenjang. Pemungutan suara secara berjenjang ini dilakukan untuk memperoleh dua pilihan berdasarkan peringkat jumlah perolehan suara terbanyak.⁶⁹ Setelah mendapat dua pilihan, pemungutan suara selanjutnya dilakukan sesuai dengan ketentuan pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak.⁷⁰ Adapun pemberian suara dapat dilakukan secara terbuka dan rahasia.⁷¹

Dalam pembahasan rancangan undang-undang, pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan tingkat satu dilakukan dengan acara: pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, badan legislasi, panitia khusus (Pansus), atau badan anggaran; laporan panitia kerja; pembacaan naskah rancangan undang-undang; pendapat akhir mini sebagai sikap akhir fraksi, Presiden, dan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD; penandatanganan naskah rancangan undang-undang; dan pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan tingkat dua.⁷² Hasil pembicaraan tingkat satu kemudian dilanjutkan pada pembicaraan tingkat dua untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR yang didahului oleh:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat satu;
- b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR;

⁶⁸ Id., Ps. 312.

⁶⁹ Id., Ps. 313 ayat (3).

⁷⁰ Id., Ps. 313 ayat (4).

⁷¹ Berdasarkan Pasal 313, 314, dan 315 Tatib DPR, pemberian suara dilakukan secara terbuka oleh anggota rapat yang hadir dengan cara lisan, mengangkat tangan, berdiri, tertulis, atau dengan cara lain yang disepakati oleh anggota rapat untuk menyatakan setuju, menolak, atau tidak menyatakan pilihan (*abstain*). Sementara, pemberian suara secara rahasia dilakukan dengan tertulis, tanpa mencantumkan nama, tanda tangan, fraksi pemberi suara, tanda lain yang dapat menghilangkan sifat kerahasiaan, atau dapat juga dilakukan dengan cara lain yang tetap menjamin sifat kerahasiaan. Penghitungan suara dilakukan dengan menghitung secara langsung tiap-tiap anggota rapat yang memberikan suara. Adapun anggota DPR yang meninggalkan sidang dianggap telah hadir dan tidak mempengaruhi sahnya keputusan. Apabila hasil pemungutan suara tetap tidak memenuhi ketentuan, maka dilakukan pemungutan suara ulang yang pelaksanaannya ditangguhkan sampai rapat berikutnya dengan tenggang waktu tidak lebih dari 24 jam bagi pemberian suara yang dilakukan secara terbuka. Namun apabila pemberian suara dilakukan secara rahasia, maka pemungutan suara diulang sekali lagi dalam rapat itu juga. Selanjutnya, apabila dalam hasil pemungutan suara ulang tetap tidak memenuhi ketentuan, maka masalah dan pemungutan suara secara rahasia tersebut menjadi batal.

⁷² Id., Ps. 163.

c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.⁷³

Apabila dalam pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi tidak dapat mencapai musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.⁷⁴ Apabila rancangan undang-undang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh menteri, selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.⁷⁵ Akan tetapi, apabila rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.⁷⁶

Dalam praktiknya, mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak jarang sekali dipraktikkan meski terdapat penolakan dari beberapa anggota DPR atau fraksi. Dalam Revisi UU KPK dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) saja, pengesahan tetap dilakukan karena tidak ada satu fraksi pun yang menolak meskipun terdapat penolakan dan keberatan dari beberapa anggota. Hal serupa juga terjadi pada pembentukan Revisi Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (UU Minerba), padahal Fraksi Demokrat secara terang menolak.⁷⁷ Rancangan undang-undang tetap diloloskan dengan alasan mayoritas fraksi setuju.

2.2 Pelaksanaan Fungsi Representasi Anggota DPR

Berikut merupakan bentuk-bentuk pelaksanaan pertanggungjawaban fungsi representasi yang telah dilaporkan oleh DPR, baik secara fraksi maupun individual anggota DPR.

1. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB).

Laporan pertanggungjawaban F-PKB dituangkan dalam buku yang berjudul *Menjadi Politisi Bumi: Laporan Kinerja Tahunan FPKB DPR RI 2009-2010*.⁷⁸ Laporan ini merupakan laporan kinerja tahunan F-PKB yang menjelaskan tentang *platform* dan garis-garis besar

⁷³ Id., Ps. 164 ayat (1).

⁷⁴ Id., Ps. 164 ayat (2).

⁷⁵ Id., Ps. 164 ayat (4).

⁷⁶ Id., Ps. 164 ayat (3).

⁷⁷ Haris Prabowo, "DPR-Pemerintah Tetap Sahkan RUU Minerba Meski Diprotes Banyak Pihak", *Tirto.id*, 12 Mei 2020, diakses pada 16 Juni 2020, <https://tirto.id/frK1>

⁷⁸ Zainul Munasichin et.al., *Menjadi Politisi Bumi: Laporan Kinerja Tahunan FPKB DPR RI 2009-2010*, (Jakarta: Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, 2010).

perjuangan fraksi, kerja unggulan F-PKB di tahun pertama 2009/2010, pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, serta fungsi representasi. Berikut penjelasan singkat laporan pertanggungjawaban F-PKB mengenai capaian dan kinerja yang telah dilakukan selama satu tahun.

- a. Fungsi legislasi. Dalam pelaksanaan fungsi ini, F-PKB melaporkan telah mengusulkan 57 rancangan undang-undang untuk sejumlah bidang strategis yang menurut F-PKB sangat fundamental bagi percepatan pembangunan Indonesia. Dari 57 rancangan undang-undang tersebut, sebanyak 34 rancangan undang-undang disepakati masuk dalam daftar program legislasi nasional. Artinya, 60% usulan F-PKB berhasil diakomodasi dalam program legislasi nasional, termasuk rancangan undang-undang ‘hijau’ atau yang memiliki perspektif lingkungan hidup sebagai bagian dari komitmen PKB sebagai *green party*.
- b. Fungsi anggaran. Dalam konteks anggaran, F-PKB melaporkan telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan terutama terkait asumsi makro RAPBN 2011.
- c. Fungsi pengawasan. Dalam fungsi ini, F-PKB melakukan pengawasan melalui rapat-rapat dengar pendapat di komisi maupun juga memberikan pernyataan sikap melalui media massa termasuk menggelar diskusi publik terhadap isu-isu strategis yang menjadi sorotan publik. Hal itu dilakukan untuk memastikan bahwa anggaran dan program pemerintah tepat sasaran dan menyentuh kebutuhan riil masyarakat. Dalam satu tahun kinerjanya, F-PKB tercatat telah mengadakan 86 kali konferensi pers dan 8 diskusi publik terkait persoalan yang berkaitan langsung dengan masyarakat.
- d. Fungsi representasi. Dalam mewujudkan fungsi representasi anggota DPR sebagai anggota terpilih yang mewakili konstituen di daerah pemilihannya, F-PKB mengadakan audiensi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang merasa dirugikan akibat kebijakan pemerintah serta melakukan reses anggota DPR ke daerah pemilihannya masing-masing. Melalui audiensi dan kegiatan reses itulah, F-PKB bertemu dengan pemilihnya dan berdialog untuk mengetahui aspirasi yang dibutuhkan terkait pelaksanaan program-program pembangunan, termasuk memberikan evaluasi atas kinerja yang sudah dicapai oleh parlementer. Sebagian besar aspirasi yang disampaikan terkait dengan pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, diakui sudah ditindaklanjuti oleh F-PKB melalui anggotanya di masing-masing komisi.

2. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP)

Dalam perannya sebagai oposisi, F-PDIP melaporkan pertanggungjawaban kinerja dengan menerbitkan buku yang berjudul “Laporan Kepada Rakyat: 4 Tahun Beroposisi”. Dalam Pidato Pembukaan Kongres II F-PDIP di Bali pada 2008, Megawati menyampaikan bahwa PDIP telah mengambil sikap politik sebagai kekuatan oposisi. Hal itu juga ditegaskan dalam Keputusan Kongres II PDIP No. 11/2005 tentang sikap dan kebijakan partai politik, khususnya yang menyatakan bahwa PDIP menjadi partai oposisi pada kurun waktu 2005-2009. Dengan itu, suara publik alternatif dikemukakan, dan keburukan lebih luas dari kebijakan pemerintah bisa dicegah. Dalam sejarah politik di Indonesia, partai-partai mempunyai dan menyatakan *platform* politiknya, tetapi tidak menyatakan secara eksplisit menjadi partai pemerintah atau partai oposisi dalam kurun waktu tertentu.

Di dalam laporan pertanggungjawaban tersebut, F-PDIP mengkritisi, mengemukakan pendapat, serta menuangkan pemikirannya terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang politik dan keamanan, ketatanegaraan, hukum, ekonomi, energi, kesejahteraan rakyat, legislasi, agama, dan lingkungan. Laporan pertanggungjawaban ini ditulis dalam 302 halaman yang terdiri atas 11 bagian yang meliputi pernyataan sikap atas kebijakan-kebijakan pemerintah, sebagai berikut:

BAB I	Penjelasan Oposisi	BAB VII	Kesejahteraan Rakyat
BAB II	Politik dan Keamanan	BAB VIII	Legislasi
BAB III	Ketatanegaraan	BAB IX	Agama
BAB IV	Hukum	BAB X	Lingkungan
BAB V	Ekonomi	BAB XI	Pernak-pernik Jurnal Oposisi
BAB VI	Energi		

Pada awal bagian, PDIP mengenakan struktur dan komposisi personalianya dalam partai dan fraksi di DPR. F-PDIP juga menuliskan mengenai penjelasan oposisi yang berisi tentang pemahaman dan pentingnya keberadaan oposisi dalam sistem pemerintahan, alasan mengapa PDIP menenguhkan diri sebagai oposisi, kritikan terhadap pemerintahan dan lembaga negara seperti KPK, termasuk pertanggungjawaban publik F-PDIP kepada masyarakat.

3. Laporan Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Basuki Tjahaja Purnama

Basuki Tjahaja Purnama atau yang disapa akrab Ahok ini merupakan anggota Komisi II DPR periode 2009-2014 yang berasal dari fraksi Partai Golongan Karya (Golkar). Dalam pertanggungjawabannya sebagai anggota DPR, Ahok menulis perjalanannya dalam sebuah laporan yang berjudul: “Catatan dan Refleksi Ahok: Satu Tahun Ber-DPR.” Dalam laporannya, ia menulis 40 artikel selama satu tahun menjabat sebagai anggota DPR. Berbeda dengan pertanggungjawaban fraksi sebelumnya yang dipenuhi dengan data, gaya tulisan Ahok dalam menulis laporan seperti sebuah catatan dalam sebuah perjalanan dengan bahasa yang sederhana dan mudah dimengerti. Dalam laporan juga disebutkan bahwa masyarakat dan konstituen dapat mengirimkan dukungan, saran, dan informasi kepada Ahok melalui sms 0811944728, email btp@ahok.org, atau facebook [basukitp@hotmail.com](https://www.facebook.com/basukitp@hotmail.com).

Di awal catatan, Ahok menegaskan bahwa agenda dan komitmen politik utamanya adalah mendorong munculnya pemimpin-pemimpin yang BTP (Bersih, Trasnparan, dan Profesional). Ahok juga dengan detail membahas anggaran yang telah digunakan dan situasi apa yang terjadi saat itu. Dalam catatan yang berjudul: “Rincian Uang Kunjungan Kerja Anggota DPR”, Ahok menginformasikan bahwa total uang yang didapatkan anggota DPR per hari adalah Rp. 1.020.000,00 (lama perjalanan maksimum lima hari) dengan rincian:

Uang harian	Rp. 300.000,00	Total Rp. 1.020.000,00/hari tersebut belum termasuk tiket pesawat Garuda Indonesia dan hotel standar <i>deluxe</i> sebesar Rp. 770.000,00/malam. ⁷⁹
Uang representasi	Rp. 200.000,00	
Uang transport lokal	Rp. 520.000,00	

Dalam laporan ini, Ahok menulis 40 catatan selama menjabat sebagai anggota DPR, beberapa di antaranya yakni:

- 1) Refleksi dan catatan Basuki T. Purnama: satu tahun ber-DPR.
- 2) Catatan perjalanan reses pertama DPR.
- 3) Pembuktian terbalik harta kekayaan adalah solusi terbaik untuk masalah *money politics* dalam pilkada.

⁷⁹ Sistem perhitungan tiket dan hotel adalah *lump-sum*. Artinya, apabila seorang anggota DPR mengubah atau mengganti tiketnya dari kelas bisnis ke kelas ekonomi maupun pesawat lain yang lebih murah, maka sisa uangnya menjadi milik anggota. Begitu pula dengan hotel, sisa uang akan jadi milik anggota DPR apabila terdapat potongan harga atau beralih ke hotel yang lebih murah. Namun terdapat catatan, perjalanan di luar kunjungan kerja dan reses ke daerah tidak mendapatkan uang perjalanan ini. Anggota DPR berhak melakukan kunjungan kerja ke daerah pemilihan di luar reses sebanyak enam kali per tahun, dihitung maksimum tiga hari dan diakhir pekan dengan dasar perhitungan yang sama seperti kunjungan kerja.

- 4) Gedung 1,8 T.
- 5) Kesalahan administrasi atau kesempatan? (berisi penolakan penerimaan uang atas SPPD pembahasan RUU Mahkamah Konstitusi karena tidak hadir).
- 6) Kinerja anggota DPR RI memprihatinkan.

Catatan-catatan yang ditulis Ahok ada yang berupa kritikan, laporan singkat kunjungan kerja dan reses, informasi biaya perjalanan, catatan harian mengenai situasi DPR saat itu, proses berlegislasi di DPR, proses menyaring aspirasi masyarakat, termasuk keresahan yang dirasakan selama menjadi anggota DPR. Meskipun sederhana, laporan Ahok ini memberikan gambaran kepada masyarakat mengenai situasi yang terjadi di DPR dan masyarakat bisa mengetahui pula kinerja yang telah dilakukan Ahok selama menjadi anggota DPR.

4. Praktik Fungsi Representasi Anggota DPR 2004-2009: Lena Maryana Mukti

Lena Maryana Mukti merupakan anggota DPR Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) periode 2004-2009. Sebagai anggota DPR yang mewakili masyarakat, ia menjalankan fungsi representasinya dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam legislasi, ia aktif mengawal dan mengusulkan undang-undang yang berasal dari DPR sebagai undang-undang inisiatif. Selain itu, ia juga mengawal undang-undang yang menjadi kepentingan publik. Walaupun ia tidak menjadi anggota panitia kerja atau Pansus terkait undang-undang tersebut, maka pada rapat paripurna atau saat berkesempatan rapat di fraksi, ia menyampaikan pandangan-pandangan berdasarkan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Misalnya pada Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS), ia aktif melakukan lobi-lobi kepada anggota DPR lainnya yang masih belum bisa menerima rancangan undang-undang ini. Selain itu, ia juga menyampaikan pandangan dan urgensi terkait perlunya pengesahan RUU PKS ini dalam rapat paripurna. Ia memanfaatkan momen rapat paripurna ini untuk menyampaikan pandangannya karena rapat paripurna dihadiri oleh seluruh anggota DPR dari berbagai fraksi dan komisi, sehingga mereka dapat mendengarkan urgensi RUU PKS ini untuk disahkan.⁸⁰

Terkait fungsi anggaran, ia ikut terlibat aktif dalam pembahasan anggaran. Sementara dalam pengawasan, ia juga aktif dalam menyampaikan pandangan dan kritik kepada mitra kerja komisi. Sebagai aktivis perempuan, Lena Maryana dalam setiap pandangannya selalu mengingatkan kebijakan-kebijakan yang berperspektif gender, termasuk ketika seleksi jabatan.

⁸⁰ Wawancara dengan Lena Maryana Mukti, Anggota DPR F-PPP periode 2004-2009, melalui telepon Whatsapp pada 24 Juli 2020.

Ketika seleksi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), ia selalu memperjuangkan representasi perempuan sebanyak 30%. Di periode 2004-2009, ia bersama rekan anggota DPR lainnya berhasil mendudukkan tiga perempuan dari tujuh anggota KPU dan tiga perempuan dari lima anggota Bawaslu.⁸¹

Berkaitan dengan laporan pertanggungjawaban, tidak ada kewajiban secara khusus yang diberikan oleh F-PPP kepada anggotanya untuk membuat laporan pertanggungjawaban kinerja selama satu periode. Sebab, Sekretariat Jendral DPR sudah mewajibkan anggota DPR untuk membuat laporan, terutama ketika reses. Namun, terdapat mekanisme lainnya yang dilakukan di internal fraksi, seperti rapat-rapat. Cara lainnya adalah dengan menyampaikan pernyataan pers terkait pembahasan undang-undang maupun pelaksanaan fungsi pengawasan kepada media. Selain itu, F-PPP juga menginformasikan di media sendiri yakni melalui *fanpage facebook*, *instagram*, dan *blog*.⁸²

Dalam wawancara, ia menyampaikan perihal rapat pendapat mini fraksi. Ia menerangkan bahwa pendapat mini fraksi dilakukan melalui proses pembahasan dan perdebatan di internal fraksi sebelum disampaikan dalam sidang di DPR. Bahkan untuk beberapa keputusan-keputusan yang krusial dilakukan konsinyering terhadap rancangan undang-undang terkait. Anggota Pansus yang terlibat diundang oleh fraksi untuk menyampaikan pandangan. Setelah itu, fraksi akan ‘menggodog’ dan akhirnya menjadi pandangan akhir fraksi. Oleh karena itu, menurutnya apabila sudah menjadi pendapat mini fraksi berarti hal itu sudah disetujui oleh seluruh anggota DPR, termasuk anggota tertentu yang berbeda pendapat. Ia menambahkan bahwa apabila sudah menjadi keputusan partai, itu artinya sudah menjadi keputusan yang harus ditaati.⁸³

Menurut Lena Maryana, saat ini fungsi fraksi sudah sesuai dengan undang-undang yang ada. Namun dalam praktiknya, fraksi harus mendisiplinkan anggota DPR agar betul-betul melaksanakan tugas dan fungsinya dalam legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Harus ada pendisiplinan karena menurutnya terdapat banyak anggota parlemen yang juga malas, tidak mengikuti rapat, tidak ikut dalam pengambilan keputusan, tidak vokal dalam menyuarakan aspirasi masyarakat, dan tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Oleh karena itu, di situlah

⁸¹ Id.

⁸² Id.

⁸³ Id.

peran fraksi dibutuhkan untuk mendisiplinkan anggotanya agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik.⁸⁴

5. Rumah Aspirasi

Rumah aspirasi menjadi salah satu cara anggota DPR dalam menjalankan fungsi representasinya untuk mengumpulkan aspirasi masyarakat.⁸⁵ Di laman situs DPR, rumah aspirasi dikatakan sebagai media kanal bagi masyarakat dalam memproses permohonan untuk menyampaikan atau menyalurkan aspirasinya kepada DPR. Dengan kanal rumah aspirasi ini, masyarakat dapat menyampaikan lebih awal pemberitahuan permohonan terkait aspirasi yang akan disampaikan, baik itu menyangkut masukan atas pembahasan dan proses politik yang ada di DPR, atau pun mengenai kebijakan pemerintah.⁸⁶

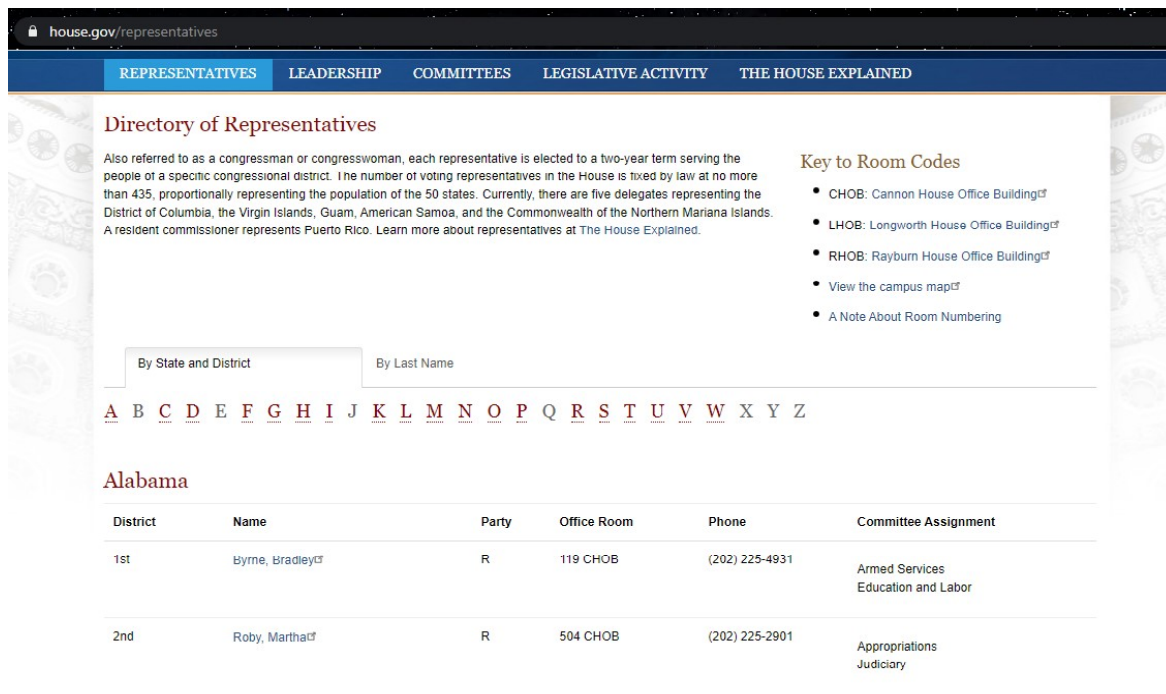
2.3 Praktik Pelaksanaan Fungsi Representasi di Negara Lain

Dalam melaksanakan fungsi representasinya, anggota parlemen di negara lain memiliki berbagai upaya agar hubungan dengan konstituen tetap terjalin. Hal itu dilakukan melalui laporan kinerja dan situasi DPR yang diinformasikan melalui *website*, sosial media, dan juga kantor pelayanan konstituen. Di Amerika Serikat, anggota terpilih atau *representative* dapat diakses dengan mudah melalui situs parlemen yaitu www.house.gov/representatives. Di laman ini, masyarakat dapat mencari anggota DPR yang dikehendaki. Nama-nama anggota DPR tersebut juga telah diurutkan sesuai abjad, baik berdasarkan negara bagian dan distrik atau nama akhir seperti di bawah ini.

⁸⁴ Id.

⁸⁵ Sebagaimana Pasal 238 ayat (4) Tatib DPR, anggota DPR dapat membuat rumah aspirasi sebagai bentuk pelaksanaan representasi rakyat dalam rangka membuka ruang partisipasi publik. Rumah aspirasi ini juga merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat seperti yang telah diatur dalam Pasal 243 Tatib DPR bahwa masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses penyusunan dan penetapan program legislasi nasional, penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN, pengawasan pelaksanaan undang-undang, serta pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

⁸⁶ Melalui kanal rumah aspirasi, bagian yang menangani penyaluran dan delegasi masyarakat dapat mengkoordinasikan terlebih dahulu dengan Sekretariat Alat Kelengkapan Dewan maupun Sekretariat Fraksi-Fraksi yang ada di DPR sesuai tujuan permohonan masyarakat dan mencocokkannya dengan jadwal kerja anggota DPR. Informasi ini bisa diakses di DPR, "Rumah Aspirasi", *Dpr.go.id*, diakses 11 Juli 2020, <http://rumahaspirasi.dpr.go.id/>



Gambar 1. Situs Pencarian Anggota Parlemen Amerika Serikat

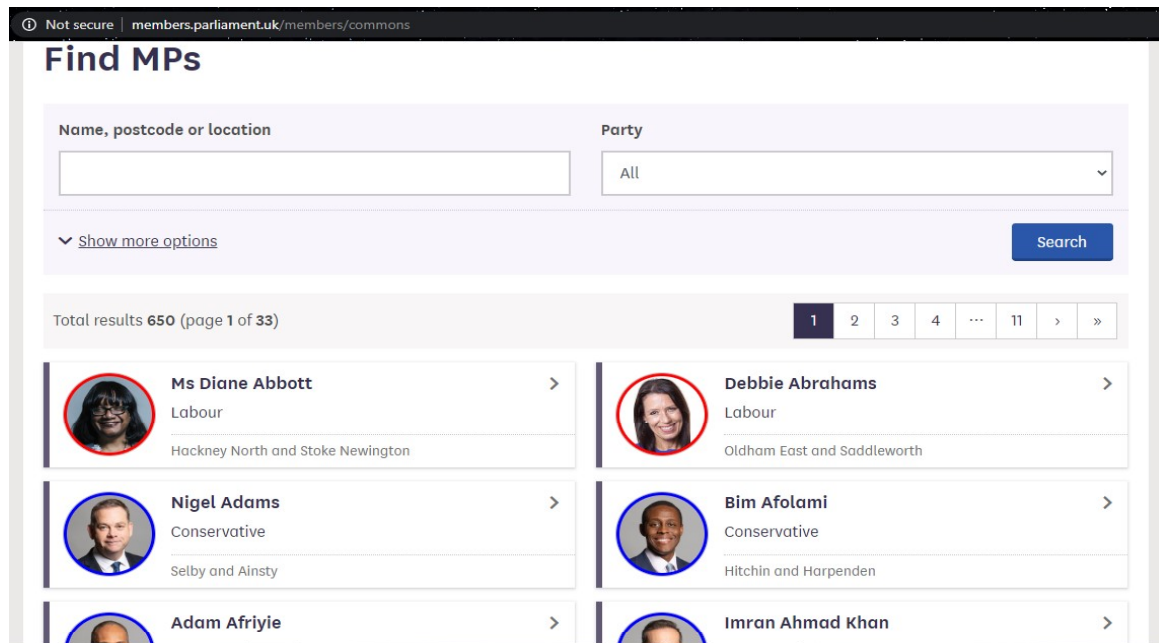
Setiap anggota parlemen Amerika Serikat masing-masing memiliki *website* tentang informasi diri dan pelayanan konstituen. Hal itu bisa dilihat dari salah satu anggota Congress, Mike Rogers perwakilan Distrik Alabama. Dari *website* itu, terdapat beberapa menu seperti beranda, identitas diri, pelayanan konstituen, isu-isu dan legislasi (*issues and legislation*), media, serta kontak yang dapat dihubungi. Mengenai identitas diri, Mike Rogers menuliskan tentang biografi berupa nama, riwayat generasi, agama, status, nilai-nilai pribadi, partai politik, jabatan, pendidikan, serta visi untuk membangun daerah.⁸⁷ Dalam menu pelayanan konstituen, ia juga menuliskan bahwa kantornya menyediakan sejumlah layanan untuk konstituen dan informasi lebih lanjut mengenai cara meminta bantuan untuk itu. Terdapat pula agenda *meeting request* untuk bertemu atau undangan ke suatu acara, serta *Mornings with Mike* yaitu ‘mampir’ ke kantor untuk meminum kopi dan bercakap-cakap dengannya maupun staf.⁸⁸ Sementara dalam menu *issues and legislation*, Mike Rogers menjelaskan pentingnya proses pembentukan dan monitoring legislasi sebagai salah satu fungsi yang dijalankan Congress. Di laman itu, ia juga memberikan informasi dan *link* mengenai *floor schedule*, bagaimana undang-undang dibentuk, proses legislasi, pencarian undang-undang, serta rekam jejak *voting* yang sudah dilakukan Mike Rogers.⁸⁹

⁸⁷ Mike Rogers, “About Mike”, *House.gov*, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/about/>

⁸⁸ Mike Rogers, “Mornings with Mike”, *House.gov*, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/>

⁸⁹ Mike Rogers, “Issues and Legislation”, *House.gov*, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/legislation/>

Di Inggris, anggota parlemen dapat diakses di situs resmi parlemen, yakni www.parliament.uk/. Dalam menu *Find MPs and Lords*, masyarakat dapat mencari anggota yang dikehendaki melalui kolom pencarian dengan mencantumkan nama, kode pos, atau lokasi, dan partai politiknya. Pencarian juga dapat dilakukan melalui penelusuran anggota parlemen di bawah kolom pencarian, seperti di bawah ini.



Gambar 2. Situs Pencarian Anggota Parlemen Inggris

Ketika sudah menemukan anggota parlemen yang dikehendaki, masyarakat tinggal mengklik nama tersebut, contohnya: MPs MS Diana Abbott. MPs MS Diana Abbott merupakan anggota House of Commons yang berasal dari Partai Buruh. Dalam situsnya, ia menampilkan mengenai informasi kontak, *parliamentary career*, *voting record*, *early day motions*, *spoken contributions*, *written questions*, suara dalam pemilihan umum (pemilu) sebelumnya, dan *official portrait*. Situs ini bisa dibilang sangat baik karena masyarakat dapat menghubunginya melalui kontak yang ia cantumkan, seperti: telepon 020-7219-4426, email diane.abbott.office@parliament.uk, *website* pribadi <http://www.dianeabbott.org.uk>, dan twitter <https://twitter.com/HackneyAbbott>. Selain itu, masyarakat juga bisa mengetahui dan melihat pandangan-pandangan yang diutarakan dalam proses perdebatan, rekam jejak *voting* yang ia putuskan, dukungan terhadap petisi-petisi terkait

gerakan tertentu, serta meninjau pertanyaan-pertanyaan tertulis yang diajukan oleh MPs MS Diana Abbott.⁹⁰

Dalam buku *Panduan tentang Menjalin Hubungan Konstituen dan Keterwakilan*, United Nations Development Programme bersama dengan Sekretariat Jendral DPR, mencatat kantor pelayanan konstituen di negara lain.

Negara	Kantor Pelayanan Konstituen
Canada	Anggota House of Commons, Justin Trudeau. Mencantumkan alamat, nomor telepon, dan <i>fax</i> kantor pelayanan konstituen (daerah Quebec) dan kantornya di House of Commons.
Chili	Sejak 1990, anggota parlemen memiliki ruang pertemuan tersendiri untuk bertemu dengan konstituen di gedung parlemen dan dapat digunakan oleh semua anggota dewan untuk bertemu konstituennya.
Inggris	Anggota House of Commons, Norman Lamb. Mencantumkan alamat kantor pelayanan konstituen, mendeskripsikan staf kantor layanan konstituen dalam situs, serta mencantumkan penggunaan dana yang diperoleh untuk pembiayaan berbagai hal dan pembiayaan pengelolaan kantor pelayanan konstituen.
Lithuania	Memberikan alokasi khusus bagi pengelolaan kantor pelayanan konstituen. Kantor ini terletak di kantor pemerintah daerah. Selain itu, partai politik juga melaporkan pengelolaan anggaran untuk kantor tersebut kepada parlemen.
Palestina	Kantor pelayanan dibangun di daerah yang dapat digunakan oleh seluruh partai politik.
Polandia	Menyediakan kantor bagi anggota dewan di kantor partai daerah.

Tabel 1. Kantor Pelayanan Konstituen di Negara Lain.⁹¹

2.4 Praktik Pengambilan Keputusan di Negara Lain

Pengambilan keputusan dalam parlemen di beberapa negara dilakukan melalui berbagai metode untuk mendapatkan suara akhir terhadap suatu permasalahan atau undang-undang. Di Indonesia, pengambilan keputusan dilakukan utamanya dengan musyawarah untuk mufakat

⁹⁰ Diana Abbott, "Contact Ms Diane Abbott", *Members.parliament.uk*, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://members.parliament.uk/member/172/contact>

⁹¹ Arinanto dan Fatmawati, *supranote 26*, hlm. 46.

melalui pandangan mini fraksi. Sementara Inggris dan Amerika Serikat, pengambilan keputusan dilakukan dengan menggunakan sistem *voting*. Berikut merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang dilakukan di beberapa negara lain.

2.4.1 Inggris

Inggris merupakan negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Kekuasaan legislatif dalam sistem ketatanegaraan Inggris berada di tangan parlemen yang terdiri atas House of Commons dan House of Lords.⁹² Gabungan kedua kamar itu dalam struktur parlemen Inggris disebut *parliament* (parlemen). Parlemen memeriksa apa yang dilakukan pemerintah, membuat undang-undang, memegang kekuasaan untuk menetapkan pajak dan memperdebatkan masalah-masalah yang terjadi saat itu. House of Commons dan House of Lords masing-masing memainkan peran penting dalam parlemen.⁹³

Berkaitan dengan mekanisme pengambilan keputusan, pengambilan keputusan di parlemen Inggris dilakukan berdasarkan sistem *voting*. Sistem *voting* atau pengambilan keputusan ini dikenal dengan sebutan *division*. Para anggota parlemen mendaftarkan suara mereka untuk memilih atau menolak suatu isu ke dalam dua sisi yang berbeda dalam area debat. Hal itu dikenal dengan sebutan *dividing the house*, sementara area yang bersangkutan disebut *division lobbies*.

Saat *voting* diadakan di House of Commons, *the Speaker* akan mengumumkan *division* dengan menyebutkan: “*division, clear the lobbies*”. Para anggota parlemen kemudian akan melakukan *voting* terhadap isu terkait yang sedang dibahas dengan memberikan suara “*Aye*” atau “*No*”. Suara mereka selanjutnya akan dicatat oleh panitera. Sementara di House of Lords, setiap anggota House of Lords dapat menguji pendapat the House (*test the opinion of the*

⁹² Berdasarkan keanggotaan, House of Commons dipilih melalui pemilihan yang demokratis, sementara House of Lords diangkat berdasarkan keturunan. House of commons berisikan 650 anggota parlemen yang dipilih oleh masyarakat Inggris untuk mewakili kepentingan mereka di House of Commons. Anggota parlemen dapat mempertimbangkan dan mengusulkan undang-undang, serta meneliti dengan cermat kebijakan pemerintah dengan mengajukan pertanyaan kepada menteri tentang isu-isu terkini, baik di Majelis Umum maupun di Komite. Sementara House of Lords merupakan kamar kedua dalam parlemen Inggris, kamar ini bersifat independen dan melengkapi pekerjaan dari House of Commons. The Lords juga bertugas untuk membentuk undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan Inggris. House of Lords berwenang untuk menunda diundangkannya sebuah undang-undang, mengkritik dan meminta penjelasan pemerintah tentang kebijakan pemerintah, dapat diangkat menjadi menteri, serta menjadi pengadilan banding terakhir bagi semua kasus, baik pidana maupun perdata. Anggota House of Lords diorganisasikan dalam basis partai dengan cara yang hampir sama dengan House of Commons tetapi dengan perbedaan penting, yakni Anggota House of Lords tidak mewakili konstituen dan kebanyakan bukan merupakan anggota partai politik. Informasi ini diakses di Parlemen UK, “House of Commons”, Parliament.uk, diakses pada 19 Juli 2020, <https://www.parliament.uk/business/commons/> dan Parlemen UK, “Work of The House of Lords”, Parliament.uk, diakses pada 5 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/>

⁹³ Parlemen UK, “About Parliament”, Parliament.uk, Diakses 17 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/about/>

House) dengan memberikan beberapa pertanyaan. Ketika ini terjadi, *the Lord Speaker* mengumumkan *division* dan anggota kemudian memilih “*Content*” atau “*Not Content*” untuk menentukan hasilnya.⁹⁴

Berikut merupakan hal-hal yang terkait dengan pengambilan keputusan melalui *voting* di parlemen Inggris.

a. *Voting* di House

Ketika *voting* diadakan, *the Speaker* di House of Commons ataupun di House of Lords, meminta para anggota untuk menyatakan apakah mereka setuju atau tidak. *The Speaker* kemudian akan menilai apakah ada hasil yang jelas. Apabila hal itu tidak dapat ditentukan, *the Speaker* akan melakukan *division* dengan mengumumkan “*clear the lobbies*” di the Commons atau “*clear the bar*” di the Lords.⁹⁵

b. Debat

Perdebatan merupakan diskusi formal tentang proposal tertentu. Dalam prosesnya, anggota parlemen bergiliran untuk berbicara. Prosedur debat dilakukan berdasarkan sejumlah aturan dan konvensi yang berlaku. Di akhir perdebatan, baik the Commons maupun the Lords, *the Chair* akan mengajukan pertanyaan kepada House. Misalnya di House of Commons, pertanyaan itu kemudian di jawab dengan *Aye* atau *No*. Jika para anggota memilih satu suara secara bulat, maka keputusan dibuat tanpa pemilihan suara. Namun, apabila terdapat hasil yang belum jelas, maka diadakan *division*.⁹⁶

c. *Division Bells*

Anggota tidak harus berpartisipasi dalam debat untuk dapat memilih. Ia bisa saja pergi atau diam di dalam kawasan parlemen. Untuk memberitahukan kepada para anggota yang sedang berada di tempat lain dalam kawasan parlemen, terdapat *division bells* yang terletak di seluruh kawasan parlemen dan sekitarnya untuk mengumumkan dan menampilkan bahwa *division* sedang berlangsung. *Division bells* di House of Commons berbeda dengan *House of Lords*. Ketika *division bells* berbunyi, para anggota memiliki waktu delapan menit untuk memilih sebelum pintu ke *division lobby* terkunci.⁹⁷

⁹⁴ Parlemen UK, “*Votes*”, *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://votes.parliament.uk/>

⁹⁵ Parlemen UK, “*Divisions*”, *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/about/how/business/divisions/>

⁹⁶ Parlemen UK, “*Debates*”, *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/about/how/business/debates/>

⁹⁷ Parlemen UK, “*Divisions*”, *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/about/how/business/divisions/>

d. *Division lobbies*

Selama *division*, anggota terbagi ke dalam dua area yang terpisah. Ini disebut dengan lobi “*Aye*” dan “*No*” di House of Commons, sementara “*Content*” atau “*Not Content*” di House of Lords. Setelah mereka memilih, nama mereka akan dicatat oleh panitera dan dihitung oleh *teller*. Setelah lobi kosong, *the Speaker* akan mengumumkan hasil *division* atau pemilihan yang telah dilakukan. Seluruh proses ini menyita waktu sekitar 15 menit.⁹⁸

e. *Tied Votes*

Apabila terjadi perolehan suara ketat (meskipun sangat tidak biasa), *the Speaker* di House of Commons memiliki *casting vote* yang dapat memberikan suaranya sesuai dengan apa yang dilakukan dalam keadaan yang sama di masa lalu. Namun jika memungkinkan, masalah ini harus tetap terbuka untuk terus berdiskusi dan tidak ada keputusan akhir yang harus dibuat dengan pemilihan suara. Sementara di House of Lords, *the Lord Speaker* tidak memiliki hak suara. Apabila terjadi *tied votes*, hal itu diatasi sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan (disebut *standing orders*).⁹⁹

f. *Voting Elektronik*

Proposal untuk mengadopsi alat pemungutan suara atau *voting* elektronik di parlemen telah dipertimbangkan. Akan tetapi, tidak ada satu alternatif pun yang muncul untuk meminta dukungan yang besar dari para anggota. Banyak anggota memandang bahwa prosedur pemungutan suara secara langsung melalui lobi sebagai kesempatan yang penting untuk berbicara atau melobi kolega senior.¹⁰⁰

2.4.2 Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara republik yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan presidensiil. *Constitution of United State* membagi pemerintahan federal menjadi tiga cabang yaitu kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif. Kekuasaan legislatif di Amerika Serikat berada di tangan Parlemen (Congress) yang terdiri dari Senate dan House of

⁹⁸ Id.

⁹⁹ Id.

¹⁰⁰ Id.

Representative.¹⁰¹ Kekuasaan legislatif tersebut dijalankan dengan sistem dua kamar (*bikameral*), sebagaimana Article I Section 1 yang berbunyi:

"All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives. The Constitution divides the federal government into three branches, giving legislative powers to a bicameral (two chamber) Congress".

Fungsi utama parlemen di Amerika Serikat adalah membentuk undang-undang.¹⁰² Adapun dalam pengambilan keputusannya, mekanisme dilakukan berdasarkan *voting*. Di Senate, sebagaimana Article I Section 3 paragraf ke-4 Konstitusi, Wakil Presiden Amerika Serikat menjadi Presiden Senate, tetapi ia tidak memiliki hak untuk *voting* kecuali *voting* berjalan dengan seimbang. Wakil Presiden sebagai Presiden Senate diperbolehkan melakukan *voting* untuk memecah hasil yang seimbang. Tahap pengambilan keputusan ini merupakan bagian dari tahapan pembentukan undang-undang di Amerika Serikat. Berdasarkan Article 1 Section 7 angka 2 Konstitusi Amerika Serikat, setiap undang-undang harus mendapat persetujuan dari kedua kamar dalam kongres yakni Senate dan House of Representative. Sebelum menjadi undang-undang, harus diajukan terlebih dahulu kepada Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Jika disepakati, undang-undang tersebut akan ditandatangani.¹⁰³ Namun apabila tidak disepakati, Presiden akan mengembalikannya kepada Senate dan House dengan memberikan alasan-alasan penolakan (*objection*). Adapun berikut detail alur atau tahapan pembentukan undang-undang di Amerika Serikat, yakni sebagai berikut:¹⁰⁴

¹⁰¹ Berdasarkan Constitution of United State, Art. I Section 2 and Art. I Section 3, House of Representative berisi anggota yang dipilih setiap dua tahun pada tahun genap oleh rakyat di seluruh negara bagian, sementara Senate berisikan dua orang Senator dari setiap negara bagian yang dipilih oleh pemilih nya untuk masa jabatan enam tahun dan setiap Senator memiliki satu suara.

¹⁰² Adapun tugas dan wewenang House of Representative berdasarkan konstitusi Amerika Serikatyakni: menyusun dan membuat rancangan peraturan perundang-undangan, mengusulkan dan menyusun pajak tahunan untuk meningkatkan pendapatan negara, mengajukan *impeachment* pejabat publik yang bermasalah, serta memilih presiden jika calon presiden tidak mendapat suara terbanyak dalam electrical college vote. Sementara tugas dan wewenang Senate yakni memeriksa dan membahas rancangan undang-undang yang dibuat oleh House of Representative, memutuskan bersalah atau tidaknya pejabat publik yang diimpeach oleh House of Representative, memutuskan atau menolak kabinet yang diusulkan Presiden, memutuskan pemilihan Mahkamah Agung dan pejabat federal lainnya, menerima atau menolak suatu perjanjian internasional. memutuskan dan mengadili *impeachment* yang diajukan oleh House of Representative, menerima atau menolak hasil rancangan pajak dan anggaran yang dibuat oleh House of Representative bersama pemerintah untuk diajukan pada sidang Congress.

¹⁰³ Constitution of United States, Art 1 section 7.

¹⁰⁴ Senate Gov, "How a Bill Becomes Law", *Carper.Senate.gov*, diakses pada 20 Juni 2016, <https://www.carper.senate.gov/public/index.cfm/how-a-bill-becomes-a-law>

a. Pengajuan undang-undang.

Dalam hal ini, rancangan undang-undang di Congress bisa diajukan oleh House of Representatives atau Senate. Warga juga bisa menghubungi para anggota parlemen untuk mengusulkan ide terhadap kebijakan yang hendak dibuat oleh Congress. Di House of Representatives, rancangan diletakkan dalam kotak kayu box yang biasa disebut “*the hopper*”.

b. Rancangan undang-undang dibawa ke komite.

Untuk menindaklanjuti rancangan yang diajukan, House of Representatives atau Senate bertemu dalam kelompok kecil untuk melakukan penelitian, berdiskusi, dan membuat perubahan terhadap rancangan undang-undang. Mereka melakukan *voting* untuk menerima (*accept*) atau menolak (*reject*) terhadap rancangan undang-undang sebelum dikirimkan kepada House of Representatives atau Senate untuk didebatkan atau kepada subkomite untuk dikaji lebih dalam.

c. Perdebatan dan pengambilan keputusan.

Dalam tahapan ini, setiap anggota parlemen di House of Representatives atau Senate dapat berdebat terhadap rancangan dan perubahan-perubahan yang diajukan atau revisi terkait rancangan undang-undang yang sedang dibahas sebelum dilakukan *voting*. Apabila mayoritas anggota memilih untuk meloloskan rancangan, maka kemudian rancangan diserahkan kepada kamar lainnya untuk dilakukan proses yang serupa yakni pembentukan komite, debat, dan *voting* terhadap rancangan undang-undang yang diajukan. Dalam hal ini, apabila rancangan undang-undang berasal dari Senate, maka usulan rancangan undang-undang itu akan dikirimkan kepada House of Representatives untuk dibahas dan selanjutnya disetujui. Namun apabila belum dapat disetujui, rancangan undang-undang akan dikembalikan lagi kepada Senate. Kedua kamar harus menyetujui versi rancangan undang-undang yang sama dan final untuk selanjutnya diserahkan kepada Presiden. Adapun House of Representative dalam mengambil keputusan dilakukan melalui sistem *voting* elektronik, sementara pengambilan keputusan di Senate dilakukan melalui *votes by voice* untuk menyatakan “iya” terhadap persetujuan atau “tidak” terhadap penolakan. Rancangan undang-undang yang telah

disepakati oleh kedua kamar selanjutnya dikirimkan kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.¹⁰⁵

Oleh karena mekanisme pengambilan keputusan di Amerika Serikat dilakukan berdasarkan *one person one vote* atau *voting*, setiap anggota parlemen dapat memilih secara independen tanpa terikat oleh keputusan partainya. Hal itu salah satunya dapat terlihat dalam pengesahan rancangan undang-undang mengenai paket bantuan pandemi senilai \$3 triliun. Undang-undang ini diusung oleh Partai Demokrat dan ditentang oleh Partai Republik.¹⁰⁶ Partai Republik menolak dengan alasan rancangan undang-undang ini memuat poin-poin di luar konteks aturan. Anggota Komite Alokasi DPR Tom Cole dari Oklahoma juga menyatakan bahwa rancangan undang-undang ini prematur karena dibuat secara tertutup tanpa masukan Partai Republik sama sekali.¹⁰⁷ Namun, meskipun partai sudah memberikan sikap terkait rancangan undang-undang tersebut, anggota parlemen tetap secara bebas memutuskan pilihan untuk mendukung atau menolak rancangan undang berdasarkan pertimbangannya sendiri.

Dalam kasus ini, terdapat satu anggota yang berasal dari Partai Republik memutuskan bergabung dengan Partai Demokrat untuk mendukung rancangan undang-undang, sementara 14 anggota Partai Demokrat memilih untuk menentang partai mereka sendiri. Peter T. King yang merupakan representasi New York adalah satu dari anggota Partai Republik yang mendukung Partai Demokrat. Sementara Kendra Horn yang merupakan Partai Demokrat dari Oklahoma, dia mendukung bagian dari paket bantuan pandemi tersebut, tetapi tidak dapat mendukungnya dalam bentuk saat ini.¹⁰⁸ The Congressional Progressive Caucus juga berhenti mendorong anggota-anggotanya untuk menentang rancangan undang-undang tersebut, bahkan setelah salah satu pemimpinnya yakni Pramila Jayapal yang merupakan representatif

¹⁰⁵ Rancangan itu dikirimkan oleh pihak yang mengusulkan kepada Sekretaris White House yang selanjutnya akan memberikan tanda terima bahwa hal itu sudah cukup dan dianggap rancangan undang-undang tersebut telah dipresentasikan di depan Presiden. Salinan dari rancangan undang-undang itu akan dikirimkan kepada departemen-departemen pemerintahan yang terkait agar dapat memberikan pertimbangan. Apabila Presiden menyetujui rancangan undang-undang tersebut, maka rancangan undang-undang akan menjadi undang-undang. Namun, Presiden juga memiliki hak veto terhadap rancangan undang-undang yang diusulkan. Apabila Presiden menggunakan hak vetonya, maka rancangan undang-undang terkait akan dikembalikan kepada pihak pengusul dengan disertai alasan maupun pertimbangan agar rancangan undang-undang tersebut dibahas kembali. Akan tetapi, apabila 2/3 dari anggota parlemen menolak veto tersebut, rancangan undang-undang yang telah dibahas oleh parlemen akan tetap diundangkan dalam *the state of large* untuk diberi nomor undang-undang dan diberlakukan.

¹⁰⁶ Jacob Pramuk, "House Democrats pass \$3 trillion coronavirus relief package", *Cnbc.com*, 15 Mei 2020, diakses pada 17 Juli 2020, <https://www.cnbc.com/2020/05/15/coronavirus-updates-house-passes-3-trillion-relief-package.html>

¹⁰⁷ Emily Cochrane, "House Passes \$3 Trillion Aid Bill Over Republican Opposition", *Nytimes.com*, 15 Mei 2020, diakses pada 15 Juli 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/15/us/politics/house-simulus-vote.html>

¹⁰⁸ Id.

Washington mengumumkan untuk memilih ‘tidak’ (menolak). Ia hanya ingin menghargai setiap keputusan yang akan diambil oleh anggota lainnya meskipun di saat yang sama ia frustrasi terhadap proses dan muatan yang diatur.¹⁰⁹

2.5 Analisis Pertanggungjawaban Fungsi Representasi dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Anggota DPR

Kinerja legislasi DPR sepanjang 2019-2020 selalu mendapat sorotan publik. Beberapa produk legislasi dianggap bermasalah karena disahkan tanpa sepengetahuan masyarakat luas, dibahas secara cepat, tertutup, dan tanpa melibatkan masyarakat. Hal itu bisa dilihat dalam proses pembentukan Revisi UU KPK, UU PSDN, dan UU Minerba. Terkait UU Minerba, undang-undang ini menuai banyak protes dan perdebatan, baik dari segi muatan maupun proses pembentukan. Namun, DPR tetap melanjutkan pembahasan dan bahkan mengesahkannya di tengah situasi darurat pandemi, setelah sebelumnya pembahasan rancangan undang-undang ini sempat ditunda pada 23 September 2019 sebagai respon unjuk rasa mahasiswa secara besar-besaran di berbagai wilayah tanah air.¹¹⁰

Pengesahan UU Minerba dilakukan dalam tempo yang singkat dan terkesan sekadar untuk memenuhi formalitas. Rapat ini dipimpin oleh Ketua DPR Puan Maharani yang dibuka dengan pandangan akhir Komisi VII Sugeng Suparwoto. Ia menyatakan bahwa terdapat delapan pandangan mini fraksi yang menyetujui, sementara satu fraksi lainnya yaitu Fraksi Demokrat menolak.¹¹¹ Kesepakatan delapan pandangan mini fraksi itulah yang kemudian dijadikan dasar pengesahan oleh DPR. Dalam rapat, Ketua DPR Puan berkata: "Apakah ada perubahan? Apakah hal itu bisa disetujui pandangan mini fraksi sebagai dasar persetujuan? Setuju ya?". Lalu, setelah pihak Presiden menyampaikan pandangan akhir, ia juga mengatakan: "Apakah rancangan perubahan Undang-Undang No. 4 2009 dapat disetujui dan disahkan

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ Adapun usulan revisi Undang-Undang tentang Minerba ini sudah muncul sejak 2014, tetapi tidak pernah selesai dibahas di tahun-tahun berikutnya. Pada 23 September 2019, undang-undang ini sempat ditunda sebagai respon unjuk rasa mahasiswa secara besar-besaran di berbagai wilayah tanah air. Akan tetapi, pembahasan hanya dihentikan sementara dan tetap berlanjut beberapa hari setelahnya. Pada 17 Desember 2019, rancangan undang-undang ini justru disepakati DPR untuk masuk dalam prolegnas 2020-2021. Pada 2 April 2020, Panitia Kerja Revisi Undang-Undang tentang Minerba menyelesaikan pembahasan 938 daftar inventarisasi masalah. Selanjutnya pada 11 Mei 2020, Komisi Energi DPR menyetujui Revisi Undang-Undang tentang Minerba ini dan kemudian disahkan sehari setelahnya. Informasi ini dapat diakses di Haris Prabowo, "DPR-Pemerintah Tetap Sahkan RUU Minerba Meski Diprotes Banyak Pihak", *Tirto.id*, 12 Mei 2020, diakses pada 16 Juni 2020, <https://tirto.id/frK1>

¹¹¹ Verda Nano Setiawan dan Febrina Ratna Iskana "Ketok Palu, DPR Sahkan RUU Minerba Jadi Undang-Undang", *Katadata.co.id*, 12 Mei 2020, diakses pada 17 Juli 2020, <https://katadata.co.id/berita/2020/05/12/ketok-palu-dpr-sahkan-ruu-minerba-jadi-undang-undang>

menjadi undang-undang?”.¹¹² Tanpa mendengarkan jawaban anggota DPR secara menyeluruh, Ketua DPR Puan langsung mengetuk palu untuk mengesahkannya.

Tindakan Ketua DPR Puan dalam proses pengesahan tersebut patut menjadi catatan kritis. Ia seolah sudah memprediksi bahwa hasilnya akan menuju pada kesepakatan. Hal itu menunjukkan bahwa rapat yang berjalan terkesan formalitas semata karena dirasa sudah sesuai dengan prosedur yang berlaku. Namun, esensi dari rapat itu sendiri hilang karena para anggota tidak bisa mengemukakan pendapatnya lagi meskipun satu fraksi secara terang sudah menolaknya. Ketertutupan dan ketergesaan DPR dalam membentuk undang-undang membuat masyarakat mempertanyakan kepentingan siapa yang diwakili oleh DPR.

Masyarakat juga tidak memiliki akses terhadap argumentasi para wakilnya karena pengambilan keputusan ini didasarkan atas pendapat mini fraksi yang tidak memuat argumentasi pribadi para anggota DPR dan dilakukan secara tertutup. Padahal, anggota DPR dan masyarakat memiliki hubungan mewakili dan diwakili sebagaimana konsep perwakilan. Hal itu sejalan dengan Riswanda Imawan, bahwa perwakilan merupakan konsep yang menunjukkan hubungan antara pihak yang mewakili dan diwakili. Adapun pihak yang mewakili mempunyai sederet kewenangan sesuai dengan kesepakatan di antara keduanya.¹¹³ Selain itu, konsep perwakilan seharusnya tidak menyebabkan hak rakyat teralienasi, sebab kedaulatan tetap berada di tangan rakyat. Pernyataan ini diperkuat Rousseau yang juga menyatakan bahwa rakyat sebagai satu kesatuan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi.¹¹⁴ Oleh sebab itu, seharusnya anggota DPR menyampaikan kepada konstituen mengenai argumentasi-argumentasi yang diperjuangkan dalam rapat. Hal itu untuk melihat apakah perwakilannya benar-benar sudah menyampaikan aspirasi berdasarkan masyarakat atau kepentingan kelompok tertentu.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sejatinya wakil memiliki tanggung jawab secara individual sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat terhadap yang diwakili, dalam rangka menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat yang berdaulat.¹¹⁵ Oleh karena itu, anggota DPR memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kinerja kepada masyarakat, termasuk argumentasi yang ia perjuangkan dalam rapat-rapat tertutup. Namun, implementasi ini tidak dijalankan sepenuhnya oleh anggota DPR. Dalam penelitian “Penguatan

¹¹² Id.

¹¹³ Efriza, *supranote 13*, hlm. 21.

¹¹⁴ Arinanto, *supranote 26*, hlm. 7.

¹¹⁵ Efriza, *supranote 13*, hlm. 21-22

Manajemen Fraksi” bahkan disebutkan bahwa keberadaan fungsi representasi terabaikan sama sekali, sehingga dibutuhkan peran fraksi yang lebih aktif. Selain itu, fungsi representasi tidak terkonsepkan secara jelas dan tidak juga dirancang dengan baik, sehingga akibatnya bisa diduga tidak bisa diimplementasikan dengan baik pula.¹¹⁶

Satu hal lainnya yang menjadi sorotan adalah mengenai pengambilan keputusan di DPR. Berdasarkan UU MD3 dan Tatib DPR, pengambilan keputusan utamanya dihitung berdasarkan fraksi. Dalam beberapa kasus, seperti Revisi UU KPK, terdapat anggota DPR yang memiliki pendapat berbeda dengan fraksi, namun menjadi tidak berdaya karena fraksi telah memutus berpandangan demikian. Hal serupa dapat terlihat dalam pembentukan Undang-Undang tentang Sumber Daya Air. Rancangan undang-undang ini tetap disahkan karena semua fraksi menyetujui, walaupun terdapat interupsi dan penolakan dari beberapa anggota DPR, seperti:

- a. Prof. Dr. Astrid S. Susanto yang memberikan catatan kecil (*minderheidsnota*).
- b. Mutammimul Ulla, S.H. dan Cecep Rukmana dan Dra. Hj. Nurdiati Akmal tetap menginginkan sosialisasi terlebih dahulu, dicatat sebagai *minderheidsnota*.
- c. TB. Soenmandjaja SD dan Ir. Husni Amri Siregar mengusulkan *voting*.
- d. Ismawan DS memberikan *minderheidsnota* tidak setuju untuk ditetapkan sekarang.
- e. Drs. Zulkifli Halim, M.Si. mengkritik tidak adanya keseimbangan pembahasan pada tingkat satu dan tingkat dua. Menurutnya, apabila tidak ada persamaan pendapat, tidak ada alasan untuk takut pada *voting*.¹¹⁷

Permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam proses pembentukan undang-undang berujung pada *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Sedikitnya, terdapat empat putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan permasalahan pengambilan keputusan dalam pengesahan undang-undang di DPR. Hal itu terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi No.

¹¹⁶ Penelitian ini juga menuliskan catatan kinerja dari masing-masing fraksi di DPR dalam menyusun mekanisme kerjanya, baik dalam hal proses pembentukan fraksi, pengelolaan aspirasi masyarakat, sistem pendukung kinerja anggota, dan hal-hal lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi DPR dalam ruang lingkup fraksi, tanpa memberikan penilaian atau justifikasi terhadap fraksi yang ada di DPR. Adapun pengumpulan data dalam penelitian “Penguatan Manajemen Fraksi” ini dilakukan dengan mewawancarai pimpinan fraksi secara tatap muka dengan mempertanyakan indikator yang sudah dibuat. Selain itu, dilakukan pula pengamatan terhadap kegiatan anggota fraksi dalam berbagai jenis rapat DPR.

¹¹⁷ 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

002/PUU-I/2003,¹¹⁸ 001/PUU-I/2003,¹¹⁹ 008/PUU-III/2005,¹²⁰ serta 27/PUU-VII/2009.¹²¹ Keempatnya sama-sama mendalilkan bahwa pengambilan keputusan seharusnya dilakukan berdasarkan suara terbanyak atau *voting*, karena terdapat beberapa anggota DPR yang berpendirian tidak setuju, yang mana sudah memenuhi ketentuan untuk melaksanakan *voting*. Permasalahan lainnya yakni adanya penyimpangan prosedur persetujuan rancangan undang-undang, tidak kuorum, adanya penolakan dari fraksi, serta pembahasan undang-undang yang melanggar prinsip keterbukaan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009, Ahli Saldi Isra menyatakan bahwa kehadiran anggota legislatif secara fisik sesuai jumlah minimal yang dipersyaratkan dalam proses pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan. Hal itu dilakukan sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan konsep perwakilan rakyat, memberikan kesempatan bagi anggota yang sejak semula tidak ikut membahas, dan untuk mengantisipasi

¹¹⁸ Dalam Putusan No. 002/PUU-I/2003, pemohon mendalilkan bahwa pengambilan keputusan seharusnya dilakukan dengan *voting* dan bukan melalui musyawarah untuk mufakat. Hal itu dikarenakan dalam Rapat Paripurna persetujuan rancangan undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tersebut, terdapat 12 anggota DPR yang berpendirian tidak setuju terhadap keberadaan rancangan undang-undang ini. Akan tetapi, Pimpinan Rapat tetap memaksakan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tersebut yang mengakibatkan beberapa anggota DPR *walk out*. Padahal, Pasal 193 Peraturan Tata Tertib DPR menentukan bahwa keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian anggota rapat yang lain. Dalam hal ini, Mahkamah berpendapat bahwa pemohon tidak dapat meyakinkan Mahkamah untuk membuktikan dalil permohonannya, sehingga pengujian formil ini ditolak.

¹¹⁹ Dalam Putusan No. 001/PUU-I/2003, pemohon juga mendalilkan bahwa telah terjadi penyimpangan prosedur persetujuan rancangan undang-undang tentang Ketenagalistrikan, rapat paripurna pengambilan keputusan persetujuan terhadap rancangan undang-undang ini juga tidak memenuhi kuorum, serta pengambilan keputusan yang seharusnya dilakukan berdasarkan *voting*. Oleh karena prosedur persetujuan rancangan undang-undang cacat hukum secara formil, pemohon mendalilkan bahwa seharusnya dinyatakan batal demi hukum. Berkaitan dengan hal itu, Mahkamah berpendapat bahwa masih belum ada tolak ukur yang jelas tentang prosedur pembentukan undang-undang. Selain itu, dengan didasarkan pada Risalah Sidang Paripurna tanggal 23 Oktober 2001 yang mengesahkan Rancangan Undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi undang-undang, keterangan tertulis DPR maupun keterangan lisan yang disampaikan dalam persidangan, pemohon tidak dapat meyakinkan Mahkamah sehingga pengujian formil ini ditolak.

¹²⁰ Dalam putusan No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005, pemohon juga mendalilkan bahwa pengambilan keputusan seharusnya dilaksanakan melalui *voting*, bukan musyawarah untuk mufakat dikarenakan terdapat 7 anggota DPR yang menyatakan keberatan dan penolakan terhadap rancangan undang-undang tentang Sumber Daya Air. Fakta lainnya, terdapat tujuh fraksi yang menyetujui, satu fraksi yang meminta penundaan pengesahan karena diperlukan sosialisasi terlebih dahulu, dan satu fraksi lainnya yang menyarankan perlu adanya pemikiran yang cermat untuk menyetujui rancangan undang-undang tersebut karena masih ada faktor politis yang menghambatnya. Namun, setelah melalui berbagai pertimbangan, Mahkamah berpendapat bahwa proses pembentukan undang-undang telah sesuai dengan prosedur dan tidak ditemukan adanya unsur-unsur yang bertentangan dengan UUD 1945.

¹²¹ Dalam Putusan No. 27/PUU-VII/2009, pemohon mendalilkan bahwa pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum dan pengambilan keputusan, adanya penolakan dari fraksi dan sejumlah anggota parlemen, serta pembahasan undang-undang yang melanggar prinsip keterbukaan. Menurut pemohon, proses Revisi Undang-Undang Mahkamah Agung mendapat sorotan dan kritikan banyak pihak terkait dengan proses pembahasan yang diduga melanggar sejumlah ketentuan perundang-undangan. Pembahasan juga dinilai tertutup dan tidak partisipatif. Sedangkan di tahap paripurna, secara formil terdapat dua hal yang dinilai melanggar ketentuan tentang proses pembentukan undang-undang.

kemungkinan terjadinya pengambilan keputusan akhir melalui mekanisme pemungutan suara (*voting*).¹²² Sementara Ahli Syamsuddin Haris berpendapat bahwa penetapan dan pengesahan rancangan undang-undang tersebut harus dikatakan cacat secara politik karena tidak memenuhi dua prinsip pokok dalam keterwakilan (*representativeness*), yaitu keterwakilan dalam ide atau gagasan dan keterwakilan dalam kehadiran.¹²³ Menanggapi hal itu, Mahkamah berpendapat bahwa terdapat cacat prosedural dalam pembentukan undang-undang ini. Pembentuk undang-undang perlu memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan tata cara pembentukan undang-undang. Hal itu dimaksudkan agar tercipta tata hukum yang benar berdasarkan UUD 1945 dan temuan-temuan tersebut tidak menutup kemungkinan untuk diterapkan dalam pengujian formil pembentukan undang-undang pada perkara-perkara yang akan datang.¹²⁴

Kasus-kasus yang terjadi di atas memberikan catatan mengenai pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR serta peran dan pengaruh fraksi dalam pembentukan undang-undang. Anggota DPR Fraksi Gerakan Indonesia Raya (F-Gerindra) Rahayu Saraswati Djojohadikusumo selaku anggota DPR periode 2014-2019, dalam pemberitaan di media menyampaikan bahwa keputusan dalam lembaga legislatif ditentukan oleh tiga pihak, yakni ketua partai, ketua-sekretaris fraksi, dan ketua kelompok fraksi. Ketiga pihak itulah yang harus dijadikan sasaran lobi apabila seseorang ingin melobi dan mempengaruhi hasil pembahasan suatu rancangan undang-undang dalam DPR.¹²⁵

Rahayu Saraswati menerangkan bahwa dalam proses lobi, biasanya seseorang akan memulai lobinya kepada pimpinan fraksi yang terdiri dari ketua dan sekretaris fraksi. Setelah itu, lobi dilanjutkan kepada ketua kelompok fraksi sebagai orang yang mewakili kebijakan partai dalam pengambilan keputusan di komisi maupun badan legislasi. Namun meski begitu, semua keputusan pada akhirnya akan dikembalikan kepada ketua partai. Menurutnya, fraksi di DPR merupakan perpanjangan tangan dari partai, sehingga fraksi tidak mungkin menyetujui sesuatu tanpa persetujuan pimpinan partai dan tidak mungkin pula melawan partai yang telah menyediakan kendaraan politik untuk duduk di DPR. Pada umumnya, anggota DPR menurut Rahayu Saraswati akan selalu mengikuti keinginan partai karena bisa mendapat sanksi jika

¹²² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009, *pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, pemohon: Asfinawati, dkk, 30 Desember 2009, hlm. 27-28.

¹²³ Id., hlm. 32

¹²⁴ Id., hlm. 94.

¹²⁵ Vincent Fabian Thomas, "Anggota DPR Akui Keputusan Partai Sering Intervensi Perwakilannya", *Tirto.id*, 10 April 2019, diakses pada 25 Februari 2020, <https://tirto.id/anggota-dpr-akui-keputusan-partai-sering-intervensi-perwakilannya-dlF4>

memiliki sikap yang berseberangan. Oleh sebab itu, tidak lagi mengherankan menurutnya apabila terdapat anggota DPR terpilih yang cenderung patuh dan diam saat menghadapi fenomena apapun.¹²⁶

Pernyataan tersebut memberikan gambaran bahwa peran fraksi dan partai politik mempunyai andil yang sangat besar dalam pengambilan keputusan. Anggota DPR seolah tidak mempunyai pilihan untuk mengikuti arahan atau kemauan dari fraksi dan partai politik. Padahal, tidak dapat dipungkiri bahwa akan selalu terjadi perbedaan pendapat di tengah DPR dalam menilai suatu isu, terlebih dengan adanya 575 anggota di dalamnya. Oleh sebab itu, pendapat setiap anggota tidak serta merta harus dipaksakan menjadi satu suara dalam naungan fraksi. Sebagai wakil rakyat, ia tidak hanya merepresentasikan diri sebagai bagian dari partai politik, tetapi juga mewakili suara rakyat yang mempercayakan dirinya untuk duduk di parlemen dengan harapan membawa perubahan yang baik bagi wilayahnya.

Pandangan mini fraksi sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang didasarkan atas musyawarah untuk mufakat harus dievaluasi kembali. Hal itu karena dapat mengikis fungsi representasi anggota DPR yang mempunyai tanggung jawab untuk mewakili suara daerah yang telah memilihnya. Terlebih, pengambilan suara dalam fraksi untuk diputuskan menjadi pandangan mini fraksi dilakukan secara tertutup, sehingga masyarakat tidak dapat mengetahui pandangan masing-masing setiap anggota secara keseluruhan.¹²⁷ Pengambilan keputusan melalui cara ini juga menghilangkan esensi hak berpendapat dan berdebat dalam DPR untuk memperoleh hasil terbaik bagi masyarakat. Padahal secara *representation in ideas*, wakil rakyat harus benar-benar memperjuangkan kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili hingga berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.¹²⁸

Mesti ada upaya untuk mengembalikan esensi lembaga perwakilan, demokrasi, dan fungsi representasi anggota DPR khususnya *representation in ideas*. Salah satu caranya adalah

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Peneliti Utama DPR Partogi Nainggolan menyatakan bahwa mekanisme pendapat mini fraksi harus dilaksanakan secara terbuka serta tidak lagi meniadakan pendapat-pendapat pribadi para anggota DPR. Hal terpenting adalah suara anggota DPR tersebut harus mewakili kepentingan konstituen dan masyarakat yang diperjuangkan, termasuk suara rakyat di luar apabila terjadi demonstrasi. Harus ada proses dialog, berdebat, dan memutuskan berdasarkan pertimbangan bersama. Itulah inti dari demokrasi, sehingga pendapat yang nantinya diambil betul-betul merupakan suara keseluruhan anggota, bukan instruksi partai. Diambil dari wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

¹²⁸ Id.

dengan mengubah mekanisme pengambilan keputusan bukan berdasarkan kendali penuh partai politik melalui pandangan mini fraksi, melainkan perorangan anggota DPR atau *one person one vote* sebagai pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR. Selain itu, pengaturan fungsi representasi menurut Peneliti DPR Partogi Nainggolan juga mesti terus diperbaiki dengan merinci kewajiban dan sanksi pelaksanaan fungsi representasi, serta peningkatan partisipasi publik.

Pengaturan tersebut mesti memuat: informasi kontak yang dapat dihubungi baik berupa telepon, email, maupun whatsapp;¹²⁹ membuat dan mengelola situs atau media sosial untuk berkomunikasi dengan masyarakat;¹³⁰ mewajibkan anggota DPR untuk membuat laporan pertanggungjawaban kinerja dan kunjungan serta melakukan monitoring terhadapnya; menanggapi dan melaporkan perkembangan terkait isu yang ditanyakan atau diperjuangkan, serta memberikan sanksi administratif. Sanksi ini dapat berupa pengurangan penganggaran, baik dari dana komunikasi atau dana daerah atau sanksi lainnya yang dapat memaksa anggota DPR menjalankan fungsi representasi.¹³¹

Sementara peningkatan partisipasi publik, hal itu dilakukan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait dalam proses pembentukan undang-undang, dilaksanakan secara terbuka, serta melakukan komunikasi yang aktif dan efektif dengan konstituen dan pemerintah daerah melalui telekomunikasi, rumah aspirasi, maupun kunjungan kerja, dan reses. Hal itu sejalan dengan Rousseau, walaupun dijalankan atas dasar demokrasi perwakilan, tidak berarti demokrasi hanya dijalankan oleh badan perwakilan. Tetap dibutuhkan partisipasi publik untuk lebih menjamin perwujudan *volonté général*, baik melalui pranata referendum, inisiatif rakyat, petisi, termasuk hak menyatakan pendapat melalui pernyataan, demonstrasi atau opini publik lainnya atau hak berekspresi pada umumnya.¹³²

¹²⁹ Id.

¹³⁰ Hal ini berkaca dari praktik di Inggris dan Amerika Serikat yang mana setiap anggota DPR memiliki situs dan bahkan kantor perwakilan konstituen (di Amerika Serikat). Di dalam situs tersebut, mereka mencantumkan identitas diri, perkembangan legislasi, rekam jejak *voting*, dan argumentasi yang mereka buat dalam pengambilan keputusan. Oleh karenanya, masyarakat dapat melihat dan memantau perkembangan para wakilnya di parlemen. Selain itu, terdapat beberapa agenda yang dibuat anggota DPR agar dapat bertemu konstituen, sehingga konstituen bisa menyampaikan langsung aspirasinya kepada anggota DPR tersebut agar ditindaklanjuti dan diperjuangkan.

¹³¹ Wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

¹³² Keterangan Ahli Bagir Manan dalam Perkara No. 79/PUU-XVII/2020 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945, April 2020, hlm. 15.