

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan pada paham kedaulatan rakyat, secara mendasar rakyat memiliki kekuasaan yang dominan atas sebuah negara, atau bahkan dapat dijustifikasi bahwa rakyat merupakan pemilik sah atas suatu negara, rakyat jugalah yang seharusnya berhak menggariskan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahan yang sedang memegang mandat¹. Atas dasar tersebutlah rakyat seharusnya memiliki legitimasi yang kuat dalam pengambilan kebijakan sebagai pihak yang harus diutamakan untuk dapat dipenuhi kepentingan serta kesejahteraan dalam hal penentuan muatan kebijakan itu sendiri.

Paham kedaulatan rakyat tersebut kemudian ditegaskan kembali oleh *founding fathers* di dalam nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, khususnya pada sila Keempat, terdapat beberapa prinsip utama yang terkandung di dalam sila keempat Pancasila yang pertama adalah kerakyatan yang mengafirmasikan demokrasi, yang kedua permusyawaratan yang dapat diartikan sebagai penyelesaian masalah dengan jalan kebijaksanaan, prinsip yang ketiga yakni penerimaan kesepakatan atau keputusan dengan kejujuran dan kelapangan, dan yang terakhir adalah prinsip mufakat dalam

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Cetakan ke-11*, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019), hlm 413-414.

penyelenggaraan kehidupan bernegara². Sebagaimana yang telah kita ketahui secara Bersama-sama bahwa sejatinya demokrasi serta musyawarah untuk mufakat, merupakan bagian dari pengejawantahan dari Sila Ke-empat Pancasila, terutama Sila Keempat, yang terkhusus pada butir ketiga mengenai “Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan Bersama” dan butir keempat “Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan” serta yang terakhir Adalah butir kesepuluh “Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan pemusyawaratan”.³ Atas dasar uraian yang demikian maka upaya yang harus dilakukan untuk memaksimalkan aktualisasi dari nilai Sila keempat Pancasila Adalah dengan melakukan peningkatan kapasitas demokrasi dan musyawarah mufakat dalam setiap lini berbangsa dan bernegara⁴, yang dalam hal ini sendiri terkait dengan topik penelitian adalah dengan cara mengubah paradigma kelembagaan parlemen Indonesia kearah yang lebih demokratis.

Secara lebih lanjut sebagai sebuah kesatuan nomenklatur yang sistematis dan konkrit, untuk mencapai tujuannya, negara atau pemerintahan yang telah memperoleh legitimasi dari rakyat melalui Pemilihan Umum, (selanjutnya

² Susanto, E, Sila Ke-empat Pancasila Dan Iklim Demokrasi Indonesia Saat Ini. *Masalah-Masalah Hukum*, 50(1) (2021): hlm 87-88.

³ TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

⁴ Siti Afiah, *Pancasila Yurdis Kenegaraan*, Surabaya: Penerbit Rozarie, 2015, hlm 78.

disebut sebagai pemilu) yang sah membutuhkan organ-organ yang berfungsi sebagai penerima distribusi kekuasaan serta melaksanakan fungsinya masing-masing untuk mencapai tujuan negara itu sendiri⁵. Hal yang kemudian perlu untuk diketahui dan digarisbawahi bahwa tujuan negara Indonesia pada dasarnya adalah:

*“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”*⁶

Melihat apa yang dirumuskan sebagai tujuan negara tersebut oleh *founding fathers*, yang kemudian tertuang di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut sebagai UUD NRI Tahun 1945) maka satu hal yang harus digarisbawahi adalah tujuan negara Indonesia tersebut sangat identik dengan konsep negara kesejahteraan atau yang juga dikenal sebagai *welfare state*, Negara kesejahteraan sendiri dapat didefinisikan sebagai sebuah konsep sekaligus sistem dimana pemerintahan yang sedang berkuasa berupaya semaksimal mungkin melalui kebijakan yang dimilikinya untuk menyediakan keamanan sosial dan ekonomi

⁵ Yudi Widagdo Harimurti (I), *Kelembagaan Negara dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia*, (Malang: Inteligencia Media, 2019), hlm 12.

⁶ Lihat Alinea Ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

bagi rakyatnya⁷. Dengan kata lain dalam konsep negara kesejahteraan negara wajib menjamin kebutuhan minimum dan kebutuhan mendasar dari rakyat. Atas dasar tersebutlah kemudian dapat diperoleh suatu konklusi bahwa tujuan utama dari berdirinya negara Indonesia adalah kesejahteraan rakyat.

Diskursus yang kemudian timbul adalah apakah konsep negara kesejahteraan telah diaktualisasikan oleh organ-organ yang dimiliki oleh negara atau justru tujuan negara tersebut hanya menjadi sebuah momentum semantikal belaka, hal inilah yang kemudian harus dijawab menggunakan kajian komprehensif paradigma kelembagaan negara di Indonesia. Tuntutan mengenai kesejahteraan rakyat timbul jauh sebelum lahirnya konsep negara kesejahteraan itu sendiri.

Tuntutan atas kesejahteraan tersebut secara historis juga tidak lepas dengan sejarah terbentuknya parlemen atau lembaga perwakilan dimana parlemen pada awalnya merupakan sekelompok orang yang diberikan titah oleh raja untuk mengumpulkan upeti dari rakyat yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan peperangan, namun lambat laun sekelompok orang tersebut tidak hanya kembali kepada raja dengan membawa upeti namun juga sekaligus membawa tuntutan dari rakyat yang ditemui secara langsung, bahwa atas upeti yang diserahkan tersebut rakyat juga menuntut adanya pemenuhan hak oleh pihak kerajaan⁸. Dengan demikian diperoleh suatu

⁷ Budi Setiyono, *Model dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, (Semarang: Undip Press, 2018), hlm 18.

⁸ Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: Pustaka Setia, 2013), hlm 174.

gambaran yang utuh bahwa keberadaan parlemen atau lembaga perwakilan pada awalnya adalah untuk menuntut adanya pemenuhan hak rakyat pasca penyerahan kewajiban dalam lingkup kesejahteraan oleh pihak yang sedang berkuasa.

Dalam negara demokrasi lembaga parlemen yang tentu dalam konteks Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut sebagai DPR) yang juga secara *casu quo* juga berkedudukan sebagai representasi rakyat merupakan suatu hal yang mutlak keberadaannya, selain berkedudukan sebagai representasi langsung dari rakyat, parlemen juga berkedudukan sebagai penentu kebijakan legislasi sehingga tentu memiliki peranan yang sangat penting dalam dinamika ketatanegaraan dan dinamika kebijakan nasional.

Secara teoritis apabila berbicara mengenai fungsi dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen maka didapatkan suatu fakta ilmiah bahwa belum adanya konsensus diantara para ahli dalam bidang ilmu politik maupun hukum tata negara mengenai apa yang menjadi fungsi baku dari lembaga perwakilan rakyat pada suatu negara. Miriam budiardjo sendiri menyebut adanya 4 (empat) fungsi dari parlemen yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi rekrutmen politik dan fungsi relasional antara pemerintah dan rakyat⁹, sedangkan Arbi sanit menyebut terdapat 5 (lima) fungsi dari lembaga perwakilan rakyat yakni fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan, fungsi seleksi pejabat tinggi, serta yang terakhir adalah fungsi

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Cetakan Ke-empat*, (Jakarta: Gramedia, 2009), hlm 323-327.

persetujuan terhadap ratifikasi sebagai kebijakan pemerintah untuk mengadopsi perjanjian internasional dalam hukum nasional, sedangkan Yudi Widagdo Harimurti sendiri lebih menekankan fungsi dan kekuasaan DPR dalam hal Perundang-Undangan berupa kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang¹⁰, hal ini tentu tidak mengherankan karena apabila ditelisik secara historis maka kewenangan yang utama dan pertama yang diserahkan kepada DPR adalah kewenangan legislasi atau pembentukan Undang-Undang.

Beragamnya pandangan akademis mengenai fungsi dari parlemen adalah akibat dari kewenangan yang melekat pada lembaga tersebut tidak diperoleh secara sekaligus, namun diperoleh secara bertahap berdasarkan adanya dinamika politik dan demokrasi serta urgensi kebutuhan negara¹¹, terlepas dari perdebatan apa hakikat kewenangan dari DPR terdapat satu aspek yang sangat perlu untuk dikedepankan dalam kelembagaan parlemen Indonesia tersebut yakni apakah parlemen memiliki kekuatan yang mumpuni untuk sejajar dengan pemerintah, mengingat parlemen merupakan refleksi dari kedaulatan rakyat yang secara sekaligus berkedudukan sebagai pihak yang mengawasi rezim yang sedang berkuasa. Parlemen yang tidak memiliki legitimasi untuk mengimbangi rezim yang sedang berkuasa merupakan parlemen semu atau parlemen yang lumpuh¹².

¹⁰ Yudi Widagdo Harimurti (I), *Op. Cit.* hlm 6.

¹¹ Mahmuzar, *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan: Studi Konstitusional Keberadaan DPD di NKRI*, (Bandung: Nusa Media, 2019), hlm 55.

¹² Megawati & Sobirin Malian, *Konstruksi Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Sleman: Laksbang Akademika, 2023), hlm 90.

Secara lebih lanjut apabila berbicara mengenai parlemen maka hal ini sangat erat kaitannya dengan paradigma demokrasi tidak langsung dan demokrasi langsung, nafas dari demokrasi sebenarnya lebih erat kaitannya dengan demokrasi langsung, sebagaimana yang diterapkan di Yunani kuno serta juga sebagai prinsip yang ingin dipertahankan oleh JJ Rosseau yang ingin tetap menerapkan demokrasi langsung pada semua negara di dunia, dalam demokrasi langsung sendiri rakyat dapat terlibat tanpa perantara sebagai prinsipal dalam dinamika kenegaraan, namun konsep yang demikian sangat sulit apabila diterapkan pada negara dengan wilayah yang mencakup daerah yang luas serta memiliki jumlah penduduk yang teramat banyak, sehingga lambat laun timbulah apa yang kemudian disebut sebagai demokrasi perwakilan, dimana rakyat menyerahkan mandat kepada wakilnya di parlemen dalam rangka menjalankan dinamika kenegaraan¹³.

Kekuasaan signifikan DPR atau parlemen dalam membentuk Undang-Undang secara historis sejatinya berawal dari adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang mengafirmasikan adanya pergesaran kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang awalnya condong berada di tangan Presiden menjadi kekuasaan mutlak dari DPR, sekaligus membatasi kekuasaan Presiden dalam legislasi hanya sebatas mengajukan Rancangan Undang-

¹³ Mubiina, F. A, Pola Hubungan Fraksi Dengan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi. *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1) (2020): hlm 42.

Undang kepada DPR¹⁴. Pergeseran kewenangan tersebut merupakan suatu langkah yang tepat dalam hal menempatkan setiap lembaga negara sesuai dengan fungsinya masing-masing, bukan justru melaksanakan fungsi yang sebenarnya tidak terkait dengan keharusan kewenangan yang dimilikinya¹⁵.

Secara konsep kelembagaan sejatinya DPR merupakan lembaga yang keberadaanya merupakan aktualisasi langsung dari prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat¹⁶, sehingga atas dasar tersebut tentu sistem yang berjalan di dalam lembaga tersebut haruslah juga condong kearah prinsip kedaulatan rakyat, namun pada kenyataan lembaga perwakilan rakyat yang dimiliki oleh Indonesia tersebut masih sangat jauh dari kata demokratis, hal ini tentu merupakan sebuah anomali dan antinomi apabila sebuah lembaga sekaligus organ negara yang secara nomenklatur merupakan kepanjangan tangan dari demokrasi justru semakin jauh dari aspek demokrasi itu sendiri, tentu untuk keluar dari jurang permasalahan tersebut masukan akademis mengenai sistem kelembagaan dari DPR merupakan suatu hal yang patut dikedepankan sebagai bentuk refleksi sekaligus evaluasi akademis dan praktis dari lembaga tersebut.

Salah satu sistem dalam tubuh kelembagaan DPR yang secara mendasar sejatinya bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan supremasi

¹⁴ Cahyawati, D. P., Hoesein, Z. A., & Widadi, E, Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik Dalam Kelembagaan DPR, *Al-Qisth Law Review*, 5(1) (2021).: hlm 46.

¹⁵ Nimatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm 177.

¹⁶ Bachmid, F, Eksistensi Kedaulatan Rakyat dan Implementasi Parliamentary Threshold dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. *SIGN Jurnal Hukum*, 2(2) (2021): hlm 88

demokrasi adalah adanya pengelompokan legislator berdasarkan partai politik pengusung atau yang lebih dikenal sebagai fraksi partai politik. Adanya sistem fraksi dalam DPR menimbulkan adanya representasi yang tumpang tindih berupa dilema antara legislator yang mewakili rakyat atau legislator yang mewakili partai politik, selain itu secara praktik hal tersebut juga menimbulkan kekacauan dalam hal aktualisasi teori mandat, sebagaimana yang telah diketahui secara bersama bahwa dalam hal hubungan antara pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili berlaku apa yang disebut dengan teori mandat¹⁷.

Secara realitas hubungan antara legislator dengan rakyat berlaku teori mandat bebas yang berarti rakyat tidak berhak mengatur atau menentukan apa yang harus dilakukan oleh legislator, sedangkan hubungan antara legislator dengan partai politik justru berlaku teori mandat imperatif yang berarti legislator mendapatkan instruksi penuh mengenai apa yang harus dilakukan oleh partai politik pengusung¹⁸.

Terdapat satu kasus dalam ruang lingkup kelembagaan DPR yang dapat menjadi bukti sekaligus dasar justifikasi, bahwa sistem fraksi partai politik merupakan suatu hal yang tidak ideal, dan justru menjadikan adanya kemunduran demokrasi pada parlemen, kasus yang paling terkenal adalah pemecatan Fahri Hamzah legislator asal daerah pemilihan Nusa Tenggara Barat

¹⁷ Andriyan D.N, *Hukum Kelembagaan Negara Dinamika Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Ilmu, 2019), hlm 17.

¹⁸ *Ibid*: hlm 17

periode 2014-2019, yang juga pada saat itu menjabat sebagai wakil ketua DPR, Fahri diberhentikan oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera sebagai anggota DPR dalam masa jabatan yang masih berlangsung, sekaligus juga diberhentikan sebagai kader Partai, hal ini menjadikan fahri kehilangan posisinya sebagai anggota dewan secara hukum, mengingat seorang anggota DPR yang diberhentikan sebagai kader atau anggota Partai akan kehilangan posisinya sebagai legislator dan Pimpinan DPR¹⁹, dasar dari pemecatan Fahri tersebut adalah yang bersangkutan dianggap tidak sejalan dan tidak merefleksikan sikap Fraksi Partai Keadilan Sejahtera dalam dinamika kerja parlemen, maupun pernyataan dalam kapasitasnya sebagai pimpinan DPR yang dilontarkan kepada media. Namun fahri tidak tinggal diam dan memutuskan menggugat keputusan partainya melalui gugatan Perbuatan Melawan Hukum pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang teregistrasi dengan nomor 214/Pdt.G/2016/PN.JKT.Sel.

Dalam perkara tersebut Fahri berhasil menang serta pengadilan menyatakan keputusan Partai Keadilan Sejahtera memecat Fahri Hamzah dari keanggotaan partai melalui keputusan nomor 463/SKEP/DPP-PKS/1437 dan keputusan pemberhentian yang bersangkutan sebagai anggota DPR RI dari fraksi PKS dengan PAW berdasarkan Keputusan Nomor 467/SKEP/DPP-PKS/1437 adalah tidak sah. Putusan tersebut juga telah dilakukan banding oleh Penggugat (pihak Partai Keadilan Sejahtera) pada Pengadilan Tinggi DKI

¹⁹ Lihat Pasal 239 Ayat (2) Huruf G *Jo* Pasal 87 Ayat (2) Huruf G Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Jakarta, dengan putusan banding tetap menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama melalui Putusan Nomor 539/PDT/2017/PT.DKI, dan yang paling akhir atas putusan tingkat banding tersebut, penggugat melakukan kasasi pada Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan nomor perkara 1876 K/Pdt/2018, perkara *a-quo* diputus pada tanggal 30 Juli 2018 dengan amar putusan menolak dan tetap menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama, namun dalam peninjauan kembali yang diajukan pada tahun 2020 Mahkamah Agung melalui putusan nomor 123 PK/PDT/2020 mengabulkan penghapusan ganti rugi yang sebelumnya diajukan fahri kepada PKS yang bernilai 30 Milliar Rupiah.

Dengan tetap menjabatnya Fahri Hamzah sebagai pimpinan DPR dari periode tersebut namun fraksi yang menaunginya tidak lagi mengakui atau telah mencabut legitimasinya, maka banyak media pada saat itu yang menyebut Fahri Hamzah sebagai satu-satunya legislator sekaligus pimpinan DPR yang tidak memiliki Partai Politik, hal ini kemudian menjadikan yang bersangkutan semakin bebas dalam menyampaikan sikap tanpa terbelenggu oleh bayang-bayang sikap partai politik yang harus direfleksikan.

Paradigma keberadaan fraksi partai politik juga merupakan bentuk kemunduran demokrasi dalam parlemen, hal ini karena pengambilan kebijakan dan keputusan akan lebih bertendensi pada kesepakatan politik bukan diskusi konstruktif antar legislator. Fakta *a-quo* juga sekaligus akan mematikan daya pikir kritis dari seorang legislator yang seolah-olah dibungkam secara sistemik melalui sistem fraksi partai politik tersebut, hal ini juga secara determinan

menggeser posisi legislator lebih sebagai corong partai politik dibandingkan dengan corong kepentingan rakyat. Secara lebih lanjut pasifnya legislator tersebut juga merupakan salah satu potongan dari gambaran utuh menjauhnya parlemen dari nilai musyawarah dan mufakat sebagaimana yang terkandung dalam sila ke-empat Pancasila.

Pasifnya legislator akibat Partai Politik sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya merupakan dampak determinan dari keberadaan sistem fraksi itu sendiri, mengingat dengan adanya sistem fraksi Partai Politik anggota DPR tidak dapat bersikap secara independen dalam menanggapi berbagai dinamika mosi yang sedang dibahas di DPR, yang dilakukan DPR hanyalah menunggu sikap dari fraksi yang penentuannya justru bukan didasarkan atas konsensus anggota fraksi itu sendiri, namun lebih merupakan perintah dari struktural Partai Politik²⁰. Realitas tersebutlah yang kemudian juga merupakan faktor adanya kemunduran demokrasi dalam tubuh parlemen²¹.

Dalam penelitian ini akan lebih berfokus pada kerangka politik hukum sebagai jembatan penyelesaian masalah. Secara teori Mahfud Md mendefinisikan politik hukum sebagai pilihan yang ditempuh oleh negara dalam bidang hukum, yang secara simplikatif berbicara mengenai hukum apa

²⁰ Sonbay, J. S., Suryawan, I. G. B., & Utama, I. N. Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Analogi Hukum*, 3(2). (2021): hlm 154.

²¹ Mutawalli, M., Lutfi, M., Lulo, L. D. D. M., & Lohalo, G. O. Hak Recall Partai Politik Terhadap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat: Tinjauan Constituent Dan Public Recall. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 10(2) (2023): hlm 222.

yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan²², atau dengan kata lain politik hukum merupakan kebijakan negara dalam bidang hukum untuk mengatur apa saja yang diperlukan untuk melakukan pengendalian dalam rangka ketertiban sosial. Sehingga apabila berkaca dari definisi tersebut politik hukum akan lebih banyak membicarakan mengenai *ius constituendum*²³, atau hukum yang baru akan diberlakukan, pada dasarnya kajian mengenai hal ini merupakan satu hal yang sangat penting karena akan menentukan dinamika sekaligus corak sistem hukum yang berlaku kedepan, politik hukum juga sekaligus dapat menjadi momentum koreksi problematika yuridis yang muncul ketika suatu produk hukum terutama Undang-Undang telah diberlakukan. Koreksi yang demikian pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan dalam paradigma pemberlakuan Peraturan Perundang-Undangan, mengingat seringkali sebuah Peraturan Perundang-Undangan sebagai *law in book*, memiliki kesenjangan dengan pemberlakuannya atau yang juga dikenal sebagai *law in action*²⁴, sehingga koreksi merupakan satu bentuk adaptasi dan penyesuaian agar Peraturan Perundang-Undangan tetap relevan dengan dinamika sosiologis yang ada

Ketentuan mengenai fraksi Partai Politik banyak diatur dalam Undang-Undang yang berkaitan dengan dinamika Politik diantaranya adalah Undang-

²² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009), hlm 3.

²³ Hotma. P. Sibuea, *Ilmu Politik Hukum Sebagai Cabang Ilmu Pengetahuan*, (Jakarta: Erlangga, 2017), hlm 174.

²⁴ Indien Winarwati, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang: Setara Press, 2021), hlm 23.

Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana yang telah diubah pertama menggunakan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, diubah kedua dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, diubah ketiga dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019, (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang MD3), yang dalam pasal 82 ayat (2) dengan jelas dinyatakan bahwa setiap anggota DPR wajib untuk menjadi anggota fraksi, selain itu ketentuan mengenai fraksi juga tercermin dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.

Fungsi signifikan dari fraksi Partai Politik sejatinya adalah dalam hal menjaga keseimbangan komposisi politik legislator yang terkait dengan penempatan pada badan kelengkapan DPR dan kursi pimpinan DPR, hal ini tercermin dalam ketentuan-ketentuan mengenai pembentukan badan kelengkapan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, misalnya adalah pembentukan badan legislasi yang mengafirmasikan komposisi anggotanya berdasarkan fraksi dan komisi (Pasal 103 ayat (2)), begitu juga dalam hal pembentukan Badan Anggaran yang anggotanya juga terkomposisi berdasarkan fraksi (Pasal 108 ayat (1)), kemudian berturut-turut adalah Badan Kerja Sama Antar Parlemen atau BKSAP (Pasal 114 ayat (3)), Mahkamah Kehormatan Dewan atau MKD (Pasal 120 ayat (1)), dan Badan Urusan Rumah Tangga atau BURT (Pasal 152 ayat (3)). Hal yang sama juga

tercermin dalam ketentuan mengenai pengisian kursi pimpinan DPR yang pengisiannya juga didasarkan atas komposisi fraksi partai politik (Pasal 84 ayat (3)).

Maka atas dasar tersebut perlu untuk disepakati bahwa pengelompokan anggota dewan dalam komposisi kecil adalah suatu hal yang penting untuk mewujudkan adanya representasi yang kompositif atau merata namun pilihan menggunakan partai politik sebagai dasar klasifikasi legislator dalam hal ini merupakan satu hal yang kurang tepat dan tidak relevan lagi, sehingga diperlukan adanya rekonstruksi sistem fraksi partai politik dalam kelembagaan DPR dengan tendensi menghapuskan sistem fraksi itu sendiri. selanjutnya atas dasar uraian teoritis dan uraian normatif yang telah disebutkan sebelumnya perlu untuk dilakukan penelitian sebagai refleksi dan evaluasi kelembagaan DPR, serta mereaktualisasi posisi lembaga parlemen tersebut agar koheren dengan paham atau prinsip kedaulatan rakyat mengenai **“POLITIK HUKUM REKONSTRUKSI SISTEM FRAKSI PARTAI POLITIK DALAM KELEMBAGAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT: STUDI PEMBENTUKAN PARLEMEN DEMOKRATIS BERDASARKAN SILA KEEMPAT PANCASILA”**

1.2 Rumusan Masalah

1.2.1 Bagaimana implikasi keberadaan sistem fraksi terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat?

- 1.2.2 Bagaimana model rekonstruksi sistem fraksi pada Dewan Perwakilan Rakyat yang sesuai dengan prinsip parlemen berdasarkan sila keempat Pancasila?

1.3 Tujuan

- 1.3.1 Untuk mengkaji dampak keberadaan fraksi sebagai fungsi institusional Partai politik terhadap dinamika pelaksanaan tugas dan fungsi legislator dalam kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat
- 1.3.2 Untuk mengkaji mekanisme dan sistem yang tepat, yang kemudian dijadikan mekanisme pengganti sistem fraksi partai politik dalam kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam bingkai demokratisasi parlemen dan aktualisasi nilai pada Sila Keempat Pancasila.

1.4 Kegunaan

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara mendasar penelitian dalam bidang ilmiah memiliki kedudukan yang amat penting dalam rangka menjaga kualitas dari suatu bidang ilmu pengetahuan, selain itu penelitian juga menjadi momentum evaluasi penelitian yang juga telah dilakukan sebelumnya sebagai bentuk pengembangan ilmu pengetahuan itu sendiri²⁵. Kegunaan teoritis penelitian yang dilakukan dalam hal ini adalah sebagai sumbangsih terhadap pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam bidang hukum tata negara dan ilmu politik, lebih daripada itu penelitian ini juga berguna sebagai instrument pengembangan dari penelitian-

²⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 2004), hlm 38.

penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yang masih terkait dengan topik atau kajian yang sama, sehingga penelitian ini juga berguna sebagai salah satu dasar pengembangan pengetahuan mengenai evaluasi dan refleksi sistem DPR, yang terakhir penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan sebagai acuan dalam penelitian selanjutnya yang terkait dengan bidang kajian yang sama.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dari penelitian yang dilakukan dalam hal ini adalah sebagai sumbangsih pada evaluasi kelembagaan negara khususnya pada DPR, mengingat sebagai sebuah kesatuan institusional sistem yang berlaku pada DPR tentunya bukanlah satu sistem yang sempurna dan memiliki celah atau kelemahan sehingga, evaluasi terhadap sistem yang berlaku merupakan satu keniscayaan yang perlu untuk dilakukan untuk menjaga kualitas kelembagaan serta menjamin produk kebijakan parlemen yang dikeluarkan tetap memiliki kualitas yang baik.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1
Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik dalam Kelembagaan DPR	1. Bagaimana kedudukan fraksi partai politik dalam kelembagaan Dewan	Isu Hukum Penelitian tersebut berfokus pada kajian terhadap implikasi keberadaan	Penelitian tersebut hanya sebatas merupakan penelitian konseptual deskriptif

		Perwakilan Rakyat? 2. Apakah implikasi keberadaan fraksi partai politik terhadap pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat?	fraksi partai Politik terhadap indemokratisasi kelembagaan DPR, serta terhambatnya fungsi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.	yang mengkaji secara teoritis tanpa memberikan solusi konkrit maupun rekonstruksi mekanisme
2.	Pola Hubungan Fraksi Dengan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi	1. Bagaimana hubungan partai politik dalam sistem kelembagaan di DPR berdasarkan rezim Undang-Undang Pemilu yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia pasca reformasi? 2. Bagaimana peranan dan fungsi fraksi dalam sistem demokrasi berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?	Penelitian tersebut pada dasarnya adalah mengkaji hubungan antara fraksi partai politik dalam hal pembentukan kebijakan legislasi pada Dewan Perwakilan Rakyat	Penelitian tersebut justru menguatkan sistem fraksi sebagai suatu konsekuensi logis dari keberadaan partai politik dalam hal pelibatangannya pada pembentukan kebijakan legislasi
3.	Restrukturisasi Sistem Fraksi Di Dpr RI (Suatu Kerangka Mewujudkan Pembangunan Demokrasi)	1. Bagaimana Urgensi Fraksi dalam DPR RI? 2. Bagaimana Gagasan Restrukturisasi Sistem Fraksi di DPR RI?	Isu hukum yang diangkat dalam penelitian tersebut adalah mengkritisi posisi fraksi sebagai alasan indemokratisasi parlemen	Penelitian tersebut berkonklusi pada perlu dihapuskannya fraksi Partai Politik namun tidak memberikan mekanisme pengganti yang jelas.

Sumber: Diolah Dari Beberapa Referensi.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif atau yang juga dikenal sebagai metode penelitian hukum doktrinal. Metode penelitian tersebut sejatinya berfokus pada kajian terhadap sumber-sumber bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, Putusan pengadilan, kontrak/perjanjian/akad, teori hukum, dan pendapat para sarjana (*Ius Communis opinio doctorum*)²⁶, sedangkan Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan penelitian hukum normatif sebagai sebuah kesatuan proses untuk mengetahui regulasi, doktrin, maupun prinsip sebagai instrument untuk menjawab problematika hukum yang sedang dihadapi, secara lebih lanjut output dari penelitian hukum normatif dapat berupa argumentasi, teori maupun konsepsi kontemporer untuk menyelesaikan permasalahan²⁷.

Secara mendasar penelitian ini mengkaji pada refleksi sekaligus evaluasi pegelompokan atau klasifikasi anggota DPR sesuai dengan Partai Politik pengusungnya yang berdasarkan pada hipotesa awal merupakan suatu sistem yang bertentangan dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Secara lebih lanjut juga ditemukan bahwa sistem fraksi tersebut

²⁶ Muhaemin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm 45.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm 47.

bertentangan dengan kewajiban anggota DPR yang telah dilegitimasi secara normatif di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, secara sekaligus penelitian ini juga akan memberikan solusi berupa formulasi yang tepat untuk menggantikan sistem fraksi tersebut.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan atau yang juga dikenal sebagai *statue aproach* yang dimaksud sebagai pendekatan perundang-undangan sendiri adalah suatu pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai suatu sistem yang tertutup dan memiliki 3 (tiga) sifat yakni *Comprehensive* yang artinya norma hukum yang ada memiliki kaitan antara yang satu dengan yang dengan *ratio legis*, yang kedua adalah *All-iclusive* yang artinya norma hukum yang ada mampu untuk mengakomodir permasalahan yang ada, sehingga tidak akan ada yang dinamakan kekuarangan hukum, dan yang terakhir adalah *Sistematic* yang artinya norma hukum yang ada telah berada dalam garis susun yang sistematis²⁸. Pendekatan tersebut digunakan secara praktis dengan mengkaji Undang-Undang maupun peraturan lain yang terkait dengan topik atau isu hukum yang sedang digunakan sebagai objek kajian.

²⁸ Muhaimin, *Op. Cit*, hlm 56.

Pendekatan kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, yang mana pendekatan konseptual beranjak dari beragamnya pandangan atas doktrin-doktrin hukum yang berkembang²⁹. Pendekatan ini digunakan mana kala harus beranjak dari kerangka norma hukum yang ada karena ketiadaan konsep yang hendak diteliti dalam norma hukum tersebut, sehingga harus digunakan konstruksi konsep kontemporer untuk menjawab permasalahan dalam penelitian. Pendekatan konseptual digunakan dalam penelitian ini sebagai instrument untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam isu hukum. Mengingat dalam penelitian ini memang berimplikasi pada konstruksi konsepsi baru dalam kelembagaan DPR.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Peter Mahmud Marzuki menyebut bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang di dalamnya melekat suatu otoritas³⁰. Sehingga atas dasar tersebut bahan hukum primer senantiasa merujuk pada produk hukum resmi negara yang terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan, Konstitusi negara, Putusan Pengadilan dan dokumen resmi negara lainnya. Bahan hukum primer yang digunakan sebagai dasar dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm 93-95.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hlm 169.

Tahun 2011. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4801).

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah pertama dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, diubah kedua dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana yang telah diubah pertama menggunakan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, diubah kedua dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, diubah ketiga dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5568).
5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6863).

6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
 7. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
 8. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata tertib, sebagaimana telah diubah sebagai dengan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025.
 9. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2023 tentang Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024.
 10. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2024 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih, Penetapan Perolehan Kursi, dan Penetapan Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum.
 11. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 214/Pdt.G/2016/PN.JKT.Sel.
 12. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 539/PDT/2017/PT.DKI.
 13. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1876 K/Pdt/2018.
 14. Putusan Mahkamah Agung Nomor 123 PK/PDT/2020.
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder lebih banyak terkait dengan referensi ilmiah dalam bidang ilmu hukum, yang berisi pandangan ahli, prinsip hukum, teori, serta doktrin yang kesemuanya digunakan sebagai bahan justifikasi teoritis dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa buku bacaan hukum, artikel ilmiah hukum, makalah ilmiah hukum, prosiding seminar yang kesemuanya adalah referensi yang koheren dengan topik penelitian yang sedang dikaji.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier seringkali juga banyak disebut sebagai bahan non hukum, karena sumber yang digunakan seringkali merupakan bukan kajian dalam bidang hukum, namun memiliki keterkaitan dengan topik penelitian yang sedang diangkat. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah data dari lembaga survei, artikel berita, rilis yang dilakukan oleh instansi terkait, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), serta sumber data terkait lainnya.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Pasca pengumpulan bahan hukum yang harus dilakukan selanjutnya adalah telaah atau analisis terhadap kesemua bahan hukum yang telah diperoleh. Dalam penelitian ini sendiri analisis bahan hukum yang telah diperoleh dilakukan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif, berupa interpretasi atau penafsiran terhadap bahan-bahan hukum yang telah diperoleh dalam pengumpulan yang telah dilakukan sebelumnya. Penfasiran tersebut secara mendasar penting dilakukan karena untuk mengetahui apakah

dalam bahan hukum yang telah dikumpulkan yang terkait dengan topik penelitian terdapat problematika yuridis khususnya dalam hal bahan hukum primer. Terdapat berbagai macam klasifikasi interpretasi atau penafsiran, namun yang dipilih dalam penelitian ini adalah interpretasi antisipasi atau yang juga dikenal sebagai interpretasi antisipatoris dan interpretasi futura, dalam interpretasi tersebut upaya kajian mendalam dilakukan untuk menjawab problematika yuridis yang ada dengan aturan yang sejatinya masih dalam tahap konseptual atau *ius constituendum*.