



EKSISTENSI FRAKSI DI DPRD DALAM SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN BERDASARKAN UU N0 17 TAHUN 2014 TENTANG MD3

M. Saleh*, H. Abdul Khair, Kafrawi dan Sarkawi
Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, Indonesia

Kata Kunci

Kata kunci: DPRD,
Fraksi

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat penguatan fraksi di DPRD, baik secara kelembagaan maupun secara penormaan. Metode penelitian yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan sejarah, dengan menalaah lebih spesifik lagi mengenai penguatan secara pengaturan dan kelembagaan terhadap fraksi di DPRD. Dengan penelitian ini diharapkan adanya penguatan lagi secara kelembagaan dan penguatan secara penormaan dalam undang-undang tentang kedudukan lembaga legislatif di daerah. Selama ini keberadaan fraksi di DPRD berdasarkan Undang-undang yang ada tidak termasuk sebagai alat kelengkapan Dewan.

Keywords

Keywords: DPRD,
Faction

Abstract

The purpose of this study is to see the strengthening of factions in the DPRD, both institutionally and normatively. The research method used to achieve this goal is to use a normative research method with a legislative approach, a conceptual approach and a historical approach, by examining more specifically about regulatory and institutional strengthening of factions in the DPRD. With this research, it is hoped that there will be further institutional strengthening and normalization of the law regarding the position of legislative institutions in the regions. So far, the existence of factions in the DPRD based on existing laws is not included as a complement to the Council.

*M. Saleh, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, Indonesia
Email: msaleh@unram.ac.id

PENDAHULUAN

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berstatus sebagai wakil rakyat dan dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Melalui mekanisme pemilu secara langsung, hanya calon yang mendapatkan suara terbanyak yang berhak menduduki kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah untuk mewakili kepentingan rakyat di daerah dan berperan sebagai actor politik *intermediary* (penghubung antara kepentingan rakyat di daerah dengan pemerintah).

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhimpun dalam wadah "Fraksi". Ada fenomena bahwa keberadaan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara perseorangan sebagai Wakil Rakyat tidak begitu jelas. Dalam setiap periode, proses pembentukan "Fraksi" merupakan pengelompokan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Keputusan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur mengenai pembentukan fraksi di lembaga parlemen baik secara implisit maupun eksplisit. Namun di sebutkan mengenai susunanya (MPR, DPR, DPD dan DPRD) diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Secara yuridis fraksi memperoleh legalitas dari Undang-Undang tersebut. Dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 42 "Fraksi" sebagai pengelompokan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum, jumlah anggota sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang. Jumlah anggota fraksi setiap keanggotaan DPR cenderung tidak sama. Fraksi bukan merupakan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat, seperti Pimpinan DPR, Badan Musyawarah (Bamus), Panitia Khusus (Pansus). Secara teleologi, pembentukan fraksi tidak terlepas dari kehendak untuk mengoptimalkan dan membuat efektif

pelaksanaan tugas, wewenang, dan hak Dewan Perwakilan Rakyat.

Kendatipun bukan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai penjabaran tugas tertentu, dalam kenyataannya fraksi mempunyai peran yang signifikan. Sebab, dalam proses DPR fraksi tidak mungkin di tinggalkan. Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU), pelaksanaan hak DPR yaitu interplasi, menyatakan pendapat, dan angket, serta dalam setiap pengambilan keputusan ada keterlibatan fraksi.¹

Selain itu pengaturan mengenai fraksi juga diatur di dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Dimana disebutkan secara tegas bahwa, untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPR serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR. Kenyataannya dengan adanya fraksi justru menjadi sarana yang hanya mengedepankan kepentingan politik melalui program-programnya. Sehingga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat tidak berjalan dengan seharusnya, dan kedaulatan konstituen justru tidak dapat dipenuhi secara maksimal. Banyak parlemen menerapkan Tata Tertib yang mewajibkan para anggotanya setelah mereka terpilih, bergabung dengan fraksi dari partai mereka dan tetap berada disana sepanjang masih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat.²

Adapun tugas dari Fraksi, sebagai berikut:

1. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing;
2. Meningkatkan kemampuan, disiplin, daya guna dan hasil guna Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugas dalam setiap kegiatan; dan
3. Menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Tugas Fraksi hanya dalam ruang lingkup internal yang berhubungan dengan keanggotaan partai politik dan menerima serta menyalurkan aspirasi masyarakat, tugas yang sangat penting dalam menjalankan mesin partai. Adapun fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu:

1. Fungsi legislasi merupakan fungsi

¹ Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD*, Malang: Rajawali Press, 2015, hlm.23

² Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2018

membuat peraturan daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan perundang-undangan yang lebih tinggi dan memiliki ciri khas daerah;

2. Fungsi pengawasan merupakan fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
3. Fungsi Anggaran merupakan fungsi menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang mencerminkan program tahunan pemerintah daerah. Fraksi merupakan representatif dari partai politik sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki tugas dan peran sangat menentukan. Fraksi memberikan sikap politik dalam tatanan penggunaan hak bertanya dan menyampaikan pendapat berdasarkan ketentuan musyawarah dan mufakat.

Persoalan penghapusan Fraksi dari tubuh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terlihat dari keberadaan Fraksi yang dinilai sangat penting karena perpanjangan dari partai politik. Jika fraksi dihapus dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka akan terlihat bahwa peran partai politik akan tidak jelas. Kepentingan masyarakat tidak akan tersalurkan melalui fraksi tetapi bila fraksi dihapuskan akan nampak dominasi peran anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mewakili daerah pemilihan.

TINJAUAN PUSTAKA

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen BAB VIIA Pasal 22C dan 22D tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua pasal tersebut dijadikan landasan yuridis-konstitusional bagi perundang-undangan lembaga legislatif daerah. Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa

pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Miriam Budiardjo³ menyebutkan DPRD adalah lembaga legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundangan-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diwakilinya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di provinsi/kabupaten/kota di Indonesia. Adapun tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan

³. Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu*

pertanggungjawaban bupati/walikota dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;

- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD. Ada fenomena bahwa keberadaan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara perseorangan sebagai Wakil Rakyat tidak begitu jelas. Dalam setiap periode, proses pembentukan "Fraksi" merupakan pengelompokan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Keputusan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴

Adapun tugas dari fraksi, sebagai berikut:

1. Menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
2. Menentukan dan mengatur segala cara sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing.
3. Meningkatkan kemampuan disiplin, daya guna dan hasil guna Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugas dalam setiap kegiatan.

Posisi Fraksi sangat strategis bila dibandingkan dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal proses pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Proses pembahasan agenda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bertumpu pada sikap Fraksi dan juga bertumpu pada kekuatan jumlah anggota masing-masing Fraksi. Dalam pasal 374 undang-undang Nomor

17 Tahun tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tentang fraksi:

1. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD kabupaten/kota serta hak dan kewajiban anggota DPRD kabupaten/kota, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD kabupaten/kota.
2. Setiap anggota DPRD kabupaten/kota harus menjadi anggota salah satu fraksi.
3. Setiap fraksi di DPRD kabupaten/kota beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD kabupaten/kota.
4. Partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD kabupaten/kota mencapai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau lebih dapat membentuk 1 (satu) fraksi.

Dalam hal partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD kabupaten/kota tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan analisa hukum normatif dengan metode analisa bahan hukumnya menggunakan metode penafsiran autentik, dan penafsiran gramatikal

HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi Fraksi Di DPRD Serta Penguatan Secara Kelembagaan

Demokrasi sebuah negara tidak diukur dari segi banyaknya partai politik. Artinya semakin banyak partai politik tidak berarti semakin lebih demokrasi pula negara ini. tetapi ukuran yang lazim dipakai sejauhmana sebuah negaaraa secara kualitas dapaat mewujudkan prinsip-prinsip yang dikandung dalam demokrasi itu kedalam penyelenggaraanya.⁵

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memilih

⁴Aditya Warman, "Peran Fraksi dalam Pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah" Fisip Universitas Galuh Clamis. hlm 1-2

⁵ Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap sistem pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lainnya, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm 247

wakilnya untuk membuat keputusan bagi mereka diparlemen. Sebagai konsekuensi dari implementasi demokrasi perwakilan, muncul prinsip akuntabilitas wakil rakyat dan kedaulatan konstituen. Akuntabilitas bermakna bahwa wakil rakyat harus menunjukkan tanggung jawabnya kepada rakyat yang telah memilih mereka untuk mewakilinya dalam keterlibatan pengambilan keputusan. Oleh karena itu muncul pertanyaan, apakah demokrasi perwakilan ketika membuat keputusan para wakil rakyat mengikuti aspirasi rakyat, kepentingan dirinya atau bahkan kepentingan kelompoknya.

Partisipasi publik melalui parlemen, melalui demokrasi perwakilan dapat didorong oleh partai-partai politik atau fraksi-fraksi mereka. Partisipasi melalui parlemen ini memiliki legitimasi hukum-prosedural yang kuat, namun seringkali tidak efektif, karena prosedur-prosedur formal demokrasi perwakilan yang disalurkan melalui partai-partai politik atau fraksi-fraksi mereka dalam parlemen seringkali gagal dalam mengutamakan kepentingan-kepentingan rakyat ke dalam keputusan-keputusan yang dihasilkan melalui prosedur tersebut. Dalam sistem perwakilan di Indonesia dikenal istilah fraksi yang merupakan kepanjangan tangan dari partai politik sebagai induknya.

Di Indonesia, sebagaimana di negara demokrasi lain, DPRD juga merupakan lembaga perwakilan yang harus menjalankan fungsi representasi kepentingan rakyat yang ada di daerah. Hal ini ditegaskan di dalam UU MD3 Nomor 17 Tahun 2014 yang menyatakan secara eksplisit eksistensi DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang telah dipilih melalui pemilihan umum.

Pelaksanaan representasi suara rakyat dalam prakteknya di Indonesia, dilaksanakan oleh fraksi-fraksi di DPR maupun di DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota. Fraksi dipandang sebagai kepanjangan tangan partai politik di tubuh DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota sementara anggota DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dipilih melalui partai politik. Menurut Tata

Tertib Pasal 1 Angka 7 fraksi adalah pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.

Peranan partai politik ialah sangat penting dalam sistem demokrasi yang telah tumbuh dan berkembang secara subur di Indonesia. Dalam hal ini, partai tentu memainkan perannya dengan sangat baik yaitu sebagai alat penghubung yang strategis antara proses pembentukan kebijakan pemerintah (dalam arti luas) dengan warga negaranya. Sebetulnya partai politiklah yang menentukan jalan atau tidaknya penyelenggaraan sistem demokrasi di suatu negara. Oleh sebab itu, partai politik menjadi pilar yang sangat penting bagi kekuatan lembaga dalam sistem politik yang demokratis (*the degree of institutionalization*).⁶

Meskipun memang dalam perkembangan praktik-praktik partai politik yang mencoreng marwah dengan melakukan tindak pidana sehingga menjadikan partai politik dipandang secara skeptis yang menyebutkan bahwa partai politik hanya kendaraan bagi elit yang hendak mencapai kekuasaan untuk pemenuhan nafsu. Sesungguhnya hal demikian tidaklah perlu terjadi, sebab apabila kelompok masyarakat hendak maju menduduki kekuasaan-kekuasaan tertentu terutama kekuasaan legislatif, maka yang bersangkutan perlu menjaga marwah dan moral pejabat publik demi terciptanya sistem politik suci yang demokratis. Negara demokrasi dalam kedudukan serta peranan lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan "check and balances". Namun hal demikian jika lembaga tersebut tidak berfungsi dengan baik atau lemahnya wibawa dalam menjalankan fungsinya dengan baik, maka terjadi partai-partai politik yang rakus dalam menguasai dan mengendalikan proses penyelenggaraan fundamental fungsi pemerintahan. Partai politik juga berperan sebagai media dan wahana yang sangat signifikan. Bagaimanapun juga partai politik memiliki peran dalam hal memperjuangkan nilai dan kepentingan konstituen yang diwakilinya sebagai dasar aspirasi untuk menentukan arah kebijakan kegiatan bernegara.⁷ Bahkan Robert Michels mengemukakan pendapatnya mengenai partai politik, yakni satu-satunya organisasi

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 52.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 54.

sarana ekonomi atau politik yang membentuk kemauan kolektif.⁸ Maka dari itu, berorganisasi dalam sistem demokrasi merupakan prasyarat mutlak bagi setiap perjalanan perjuangan politik. Seluruh aspek bangsa harus mengakui bahwa peranan partai politik sangat penting dalam rangka dinamika pelebagaan demokrasi. Adanya organisasi, tentulah memberikan dampak bagi kepentingan bersama menjadi kuat kedudukannya saat menghadapi pihak lawan atau saingan politik untuk mencapai suatu kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif.

Proses pelebagaan demokrasi tersebut pada pokoknya sangatlah ditentukan pada pelebagaan partai politik sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari sistem demokrasi. Karena itu, menurut Yves Meny dan Andrew Knapp bahwa *A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine* (Sistem demokrasi tanpa partai politik atau tiada satupun partai merupakan hal yang tidak mungkin bisa maupun pada tingkat sulit untuk dibayangkan).⁹ Pelebagaan partai politik menurut Yves Meny dan Andrew Knapp bahwa dalam tingkatan pelebagaan partai terdapat tiga parameter, yaitu:¹⁰

1. Its age
2. The depersonalization organization,
3. Organizational differentiation.

Organisasi yang normal akan berkembang secara alamiah tanpa direkayasa sesuai dengan tahapan waktunya sendiri dan mendasarkan pada tiga parameter di atas. Sebab, apabila suatu partai politik semakin bertambah usianya, maka ide-ide maupun nilai yang dianutnya semakin terlembagakan menjadi sistem yang terus turun menurun secara tradisi dalam organisasi partai politik.

Personalisasi partai politik terlihat dalam lamanya atau mengalami kebimbangan (deadlock) dalam menentukan pengganti

pemimpin partai politik. Menurut Monica dan Jean Charlot merupakan suatu krisis untuk menemukan suksesor dari pendirinya, atau *until a party (or any association) has surmounted the crisis of finding a successor to its founder, until it has drawn up rules of succession that are legitimate in the eyes of its members, its institutionalization will remain precarious*.¹¹

Selama suatu partai politik tidak mampu mengatasi krisis pergantian kepemimpinan dan belum mampu meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercayai oleh anggotanya, maka selama itu juga pelebagaan partai politik masih dikatakan bermasalah dan tidak dapat dikatakan kuat. Sebab seringkali terjadi kesulitan untuk melakukan penggantian yang derajatnya tergantung pada pelebagaan organisasi dan tergantung pada persoalan pergantian yang dapat dilakukan sebagai sebuah solusi dengan dilakukannya impersonal dan depersonalized.

DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 315 “DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

Bagian Kedua Fungsi; Pasal 316 (1) DPRD provinsi mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Alat kelengkapan DPRD provinsi terdiri atas:

1. Pimpinan;
2. Badan Musyawarah;
3. komisi;
4. Badan Legislasi Daerah;
5. Badan Anggaran;
6. Badan Kehormatan; dan
7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Dalam konteks disiplin partai, fraksi digunakan untuk mengontrol suara para anggotanya di parlemen guna tetap pada garis-garis prinsip yang

⁸ Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (Terjemahan), Jakarta: Rajawali, 1984, hlm. 23.

⁹ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, German, Third Section, Oxford: Oxford University Press, 1998, hlm. 86.*

¹⁰ Yves Meny And Andrew Knapp, *Ibid.*, hlm. 7.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, Op. Cit., hlm. 57. Lihat Juga Monica And Jean Carlot, ‘*Les Groupes Politiques Dans Leur Environnement In J.Leca And M. Grawitz (Eds.), Traite De Science Politique, Iii*, (Paris: Puf, 1985), hlm. 437. Yves Meny And Andrew Knapp, *Ibid*, hlm. 89.

telah ditentukan oleh partai sebagai induknya. Fraksi merupakan pengelompokan anggota dewan perwakilan rakyat baik ditingkatkan pusat maupun daerah yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Dalam sistem perwakilan di Indonesia, setiap anggota dewan harus menjadi anggota salah satu fraksi.

Pembentukan fraksi memudahkan anggota dewan dalam membuat model sebuah pengambilan keputusan di tingkat parlemen. Banyaknya anggota dewan di sebuah lembaga legislatif baik tingkat pusat maupun daerah, fraksi digunakan sebagai pengontrol vote di dalam pengambilan keputusan sehingga pengambilan keputusan akan lebih efektif dan efisien. Hal tersebut juga semakin mempermudah partai-partai politik pemenang pemilu untuk mencapai tujuannya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Keberadaan fraksi DPRD dalam Undang-undang MD3 Nomor 17 Tahun 2014 dapat kita dalam pasal 325 dan pasal 374. Dalam pasal 325 ayat (1) disebutkan; “ Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD provinsi, serta hak dan kewajiban anggota DPRD provinsi, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD provinsi”. Pasal 374 ayat (1) disebutkan; “Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD kabupaten/kota serta hak dan kewajiban anggota DPRD kabupaten/kota, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD kabupaten/kota”.

Setiap anggota DPRD Provinsi, kabupaten/kota harus menjadi anggota salah satu fraksi. Setiap fraksi di DPRD Provinsi, kabupaten/kota beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD kabupaten/kota. Partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD Provinsi, kabupaten/kota mencapai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau lebih dapat membentuk 1 (satu) fraksi. Dalam hal partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD Provinsi, kabupaten/kota tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.

Fraksi merupakan representatif dari partai

politik sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki tugas dan peran sangat menentukan. Fraksi memberikan sikap politik dalam tatanan penggunaan hak bertanya dan menyampaikan pendapat berdasarkan ketentuan musyawarah dan mufakat.

Pheni Chalid menyatakan Istilah “Parliamentary party group” atau “Parliamentary party” digunakan untuk menjelaskan sebuah partai politik atau gabungan partai politik di badan legislasi, seperti parlemen atau dewan. Fraksi di pimpin oleh ketua fraksi, di beberapa negara, jabatan ini disebut dengan “whip” Ketergantungan fraksi dari partai politik mereka berbeda dari satu kasus ke kasus lainnya. Pelemahan atau penguatan fraksi dalam kaitannya dengan partai politik mereka bergantung kepada sejumlah faktor.¹²

Fraksi bukan merupakan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat, seperti Pimpinan DPR, Badan Musyawarah (Bamus), Panitia Khusus (Pansus). Secara teleologi, pembentukan fraksi tidak terlepas dari kehendak untuk mengoptimalkan dan membuat efektif pelaksanaan tugas, wewenang, dan hak Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan fraksi sepenuhnya diberikan oleh Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, disebutkan dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat bahwa tujuan di bentuknya fraksi adalah untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat.¹³ Tujuan tersebut dinilai sebagai tujuan yang *das sollen*, sebab dalam kenyataannya fraksi justru menjadi saluran tunggal untuk memaksakan kepentingan politik partai kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Meskipun di beberapa sistem perwakilan rakyat dengan banyak partai, para anggotanya tidak terikat secara hukum pada fraksi karena mandat tersebut bersifat pribadi, para anggota sering hanya melalui partai untuk mendapatkan kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan menjalankan mandat mereka secara efektif. Sebagai contoh, bisa diatur bahwa rancangan undang-undang yang baru hanya bisa diusulkan

¹² Pheni Chalid, *Peran Perwakilan Parlemen*, UNDP Indonesia, 2000, hlm.3.

¹³ Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

melalui fraksi, dan tidak lagi melalui anggota secara pribadi, seperti kasus di beberapa sistem kongres.¹⁴

Pheni Chalid menyatakan, “Maka sejatinya setiap anggota legislatif membawa kedaulatan konstituenya dimana kedaulatan rakyat tersebut tidak bisa dikesampingkan oleh siapapun. Prinsip Kedaulatan rakyat berasal dari rakyat. Selama ini (pra amandemen) diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga-lembaga tinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas.¹⁵

Namun melalui pengurangan dari masing-masing anggota legislatif yang memiliki latar belakang partai yang sama (terkecuali fraksi gabungan) dapat saja melemahkan atau bahkan menyampaikan kedaulatan rakyat tersebut, jika hal tersebut tidak sejalan dengan keinginan partai karena tentunya setiap anggota partai politik sekalipun ketua fraksi harus tunduk kepada aturan main partai itu sendiri karena jika tidak, partai dapat mudah menarik atau memberhentikan anggota tersebut yang dengan sendirinya dapat menghilangkan jabatannya sebagai anggota legislatif. Hal tersebut sudah sering terjadi melalui mekanisme recall atau pemberhentian berdasarkan usul partai asalnya, melalui praktek-praktek semacam itulah yang mengakibatkan beralihnya kedaulatan rakyat kedalam kedaulatan partai karena terhadap pelanggaran kedaulatan rakyat tidak ada mekanisme langsung untuk memberikan sanksi karena biasanya hanya bersifat sanksi moral dan politik atau hanya berdampak pada popularitas sedangkan bertentangan dengan kebijakan partai maka akan berakibat fatal.¹⁶

Pataniari Siahaan Menyatakan “Mekanisme pelaksanaan fungsi fraksi dibuat oleh masing-masing internal fraksi itu sendiri, mekanisme kerja tersebut dibuat sebagai petunjuk operasional untuk memberikan kepastian bahwa aspirasi konstituenlah yang menjadi landasan pengambilan keputusan kebijakan disetiap

fraksi. Hal ini mengakibatkan adanya perbedaan petunjuk operasional fraksi-fraksi yang berbeda akan adanya aturan internal operasional mereka. Oleh karena itu, mekanisme yang seperti inilah yang menjadi kendala akan ketidak optimalan kinerja fraksi sebagai wadah berhimpun anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD”.¹⁷

Akibatnya tidak ada standar yang jelas sesungguhnya fraksi tersebut harus menjalankan tugasnya, jika fraksi lama sudah memiliki pengalaman dalam menjalankan tugas fraksinya, maka belum tentu juga fraksi baru dapat mencontoh fraksi yang lama mengenai tata kerja fraksi mereka. Oleh karena itu perlu adanya kajian apa itu fraksi, bagaimana kedudukan fraksi di dalam Undang-Undang dan membentuk indikator baseline untuk mengukur kinerja fraksi-fraksi di DPRD guna melihat fungsi representasi mereka terutama dalam kewenangan sebagai wadah berhimpun anggota DPRD dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPRD.

Selama ini terlihat jelas besarnya peran fraksi dalam proses pelaksanaan fungsi, tugas, dan hak DPRD, bahkan menentukan dalam pengambilan keputusan. Konsekuensinya, kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipengaruhi oleh fraksi. Dari persepektif anggota dapat diperkirakan, pendirian maupun pendapat seorang anggota DPRD dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan hak DPRD harus searah dengan pendirian fraksi. Pada masa “Orde Baru” yang bersebrangan dengan fraksi akan mungkin mendapat sanksi recall (pergantian antar waktu, dengan rekomendasi dari partai politik yang bersangkutan). Pada masa reformasi recall meskipun mungkin terjadi tidak semudah pada era pemerintahan orde baru, namun dari aspek normatif, partai dapat mengambil tindakan pergantian antar waktu.¹⁸

Viktor B, Lais Kodat “Meningat besarnya peran fraksi, maka bagi setiap anggota parlemen akan sukar menentukan sikapnya untuk dapat terlepas dari ketentuan atau aba-aba politik yang

¹⁴ Pheni Chalid, Op. Cit. (<http://media.neliti.com>)

¹⁵ Daeng Matutu, *Konstitusi Negara* (Makassar: setara Press, 2013)

¹⁶ www.repositori.unand.ac.id, diakses tanggal 10 september 2020.

¹⁷ Pataniari Siahaan, Loc. Cit.

(<http://media.neliti.com>)

¹⁸ Viktor B, Lais Kodat, *Restorasi Parlemen*, (Jakarta : RM Books) hlm.15

disampaikan oleh fraksinya. Perbedaan sikap memang dapat berkembang dalam konteks yang konstruktif, ketika pilihan yang diambil individu tetap berada dalam batas toleransi atau garis ketentuan fraksi. Batas toleransi yang ditetapkan menjadi wilayah yang tidak boleh dilanggar. Karena merupakan hal prinsipal dalam menjaga ruang kebebasan para anggotanya.”¹⁹

Kedudukan fraksi yang strategis tidak saja terkait dengan proses pembahasan agenda anggota DPRD tentang rencana kebijakan nasional, seperti halnya antara lain mengenai peraturan perundang-undangan (Perpu) tetapi lebih dari itu, kedudukan fraksi juga berperan terhadap proses penggunaan sarana pelaksanaan hak-hak DPRD baik secara kelembagaan maupun setiap individu anggotanya. Dalam setiap menghadapi persoalan atau isu publik lokal. Dengan sistem pembahasan agenda DPRD yang bertumpu pada sikap fraksi, maka sukar diabaikan adanya pertimbangan atas desain komposisi dan kekuatan anggota fraksi anggota masing-masing fraksi. Baik secara aspek kuantitatif maupun aspek kualitas para kader partai yang mengisinya. Sesungguhnya pengembalian keputusan berdasarkan suara fraksi (bloking vote) merupakan gambaran formalisasi dominasi fraksi.

Aan Wiranto menyatakan “Wujud kekuatan politik di DPRD adalah “fraksi, yang dinyatakan sebagai pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi merupakan bagian integral DPRD meskipun tidak dikategorikan sebagai alat kelengkapan DPRD, karena itu fraksi bersifat mandiri yang dibentuk dalam rangka optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban DPRD, namun lebih penting dari itu, fraksi mempunyai hak yang sama dengan alat kelengkapan DPRD”.²⁰

KESIMPULAN

Bedasarkan hasil pembahasan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dapat ditarik kesimpulan: eksistensi fraksi di DPRD masih masih merupakan suatu keniscayaan, keberadaannya

hanya sebagai bagian pelengkap saja tidak memiliki kewenangan lebih sebagaimana alat kelengkapan Dewan Perwakilan yang lainnya. Kendatipun keberadaan fraksi merupakan representatif partai politik, akan tetapi fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat masih lemah secara kelembagaan

UCAPAN TERIMAKASIH

Tak lupa tim peneliti sampaikan ucapan terimakasih kepada Bapak Rektor Universitas Mataram atas telah berkenan memberikan dukungan dana pada penelitian ini sehingga penelitian ini dapat dilakukan sesuai dengan rencana dan jadwal yang telah disusun. Tidak lupa pula peneliti dan tim menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Dekan Fakultas Hukum Unram, Bapak Ketua LPPM Unram beserta segenap jajarannya atas dukungan administrasi dan fasilitasi sehingga penelitian ini berjalan dengan maksimal dan dapat sampai dengan penerbitan full paper template ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya Warman, “Peran Fraksi dalam Pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” Fisip Universitas Galuh Ciamis. 2008.
- Budiardjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Dadang Suwanda, Peningkatan Fungsi DPRD, Malang: Rajawali Press, 2015.
- Syamsudin Haris, Desentralisasi & otonomi Daerah, LIPI Press, Jakarta, 2005
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2005.

UNDANG-UNDANG

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun tentang MPR, DPR, DPD dan DPR
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2018

¹⁹ Muhamad Syakir Asy-syarif *Pro Kontra Menjadi Anggota Parlemen* (Jakarta: Jazera 2018) hlm.30

²⁰ Aan wiranto “*Hubungan Rakyat (Pemilih) Dengan Wakil Rakyat Dan Partai Politik*” Artikel Pada Jurnal Konstitusi, vol 3 No 3.