

**KEDUDUKAN FRAKSI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, dan
DPRD**

Oleh: Yuswanto

Pembimbing I: Dr. Mexsasai Indr, SH., M.H

Pembimbing II: Junaidi, SH., MH

Alamat: Jalan Arifin Achmad SPBU depan Purna MTQ, Pekanbaru

Email: yuswanto93.yw@gmail.com- Telepon : 085364927197

ABSTRACT

In the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 does not regulate the establishment of factions in parliament, either implicitly or explicitly. But the mention of designations governed by Act No. 17 of 2014. The fraction is called as containers assembled House of Representatives, where in Law Number 17 Year 2014 About the People's Consultative Assembly, the House of Representatives, Regional Representatives Council, and the Council of Representatives People's Region, in teologistujuan in fraction form basically for optimizing tasks, functions, rights and authority of the House of Representatives, but in the Act the authority of the fraction is not clearly regulated so ambiguous. The existence of factions in the House of Representatives just as political representation because pembentukannya only by the configuration of political parties not based constituencies, interests and talents. The shadows of the dominance of the fraction against the sovereignty of members of the House of Representatives more apparent when the authority which is owned by a fraction so great but the existence and function is unclear. So that the position of the factions in the House of Representatives only raises the pros and cons of which the existence of factions just as inhibiting the performance of members of the House of Representatives as a State Institution. Results of research can be concluded: first, that the urgency of the formation of factions in the House of Representatives based on Law Number 17 Year 2014 About the eople's Consultative Assembly, the House of Representatives, Regional Representatives Council, and Regional House of Representatives is to optimize the execution of the functions, powers, and the Board of Representatives. Both factions grouping ideally not by political parties but by constituencies, interests and talents. Suggestions author: First, the government is expected to dissolve the factions in the House of Representatives and maximize fittings council. Second, the government is expected to limit the authority of the factions not to exceed the authority of the board of the existing fittings in the House of Representatives.

Keywords: Position - Faction - House of Representatives

A. Latar Belakang Masalah

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*”. Ketersntungsn fraksi dari partai politik mereka berbeda dari satu kasus ke kasus lainnya. Pelemahan atau penguatan fraksi dalam kaitanya dengan partai politik mereka bergantung kepadajumlah faktor.¹

Hadirnya fraksi di dalam parlemen tentunya memiliki dampak, baik positif maupun negatif. Namun tentunya dampak negatifnya harus diminimalisir agar tidak terjadi pergeseran fungsi legislasi di tingkat parlemen. Tidak hanya di parlemen pusat, badan legislasi disetiap daerahpun memiliki dampak negatif cukup tinggi yang harus diminimalisir.²

Di tinjau lebih jauh 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 di dalam dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Secara yuridis fraksi memperoleh legalitas dari Undang-Undang.³ Dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) Dewan Perwakilan Rakyat pasal 14, “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 teleologis, 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. Tujuan tersebut dinilai sebagai tujuan yang *das sollen*, sebab dalam kenyataanya fraksi justru menjadi saluran tunggal untuk memaksakan kepentingan politik partai kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Meski bukan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai penjabaran tugas tertentu, dalam kenyataanya 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 Pheni Chalid, *Peran Perwakilan Parlemen*, UNDP Indonesia, 2000, hlm. 3.

² Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, KONpress, Jakarta: 2012, hlm. 446.

³ Pasal 14 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014.

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”. Namun pada 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. Praktek ini memberikan fraksi tingkat stabilitas yang tinggi. Di parlemen Jerman (*Bundestag*), anggota fraksi harus merupakan asosiasi anggota DPR dari partai politik yang sama. Meskipun di beberapa sistem parlemen 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 dan menjalankan mandat mereka secara efektif. Sebagai contoh, bisa diatur bahwa rancangan undang-undang yang baru hanya bisa diusulkan melalui fraksi, dan tidak lagi melalui anggota secara pribadi, seperti kasus di beberapa sistem kongres.⁴

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.

Namun melalui pengurangan dari masing-masing anggota legislatif yang memiliki latar belakang partai yang sama (terkecuali fraksi gabungan) dapat saja mellemahkan 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 kepada 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

⁴Pheni Chalid, *Loc. Cit.* hlm. 13.

kebijakan partai maka akan berakibat fatal.⁵

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 dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPR.⁶

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 DPR guna melihat fungsi representasi mereka terutama dalam kewenangan sebagai wadah berhimpun anggota DPR dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR.⁷

Selama ini terlihat jelas besarnya peran fraksi dalam proses pelaksanaan fungsi, tugas, dan hak DPR, bahkan menentukan dalam pengambilan keputusan. Konsekuensinya, kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dipengaruhi oleh fraksi. Dari persepektif anggota dapat diperkirakan, pendirian maupun pendapat seorang anggota DPR dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan hak DPR harus searah dengan pendirian fraksi. Pada masa “Orde Baru” anggota DPR 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.⁸

Mengingat besarnya peran fraksi, maka bagi setiap anggota parlemen akan sukar menentukan sikapnya untuk dapat terlepas dari ketentuan atau aba-aba politik yang disampaikan oleh fraksinya. Perbedaan sikap memang dapat berkembang dalam konteks yang konstruktif, ketika pilihan yang diambil individu tetap berada dalam batas toleransi atau garis ketentuak fraksi. Batas toleransi yang ditetapkan menjadi wilayah yang tidak boleh dilanggar. Karena merupakan hal prinsipal dalam menjaga ruang kebebasan para anggotanya.⁹

Kedudukan fraksi yang strategis tidak saja terkait dengan proses pembahasan agenda anggota DPR tentang rencana kebijakan nasional,

⁵www.respository.unand.ac.id, diakses tanggal 18Desember 2015.

⁶Pataniari Siahaan, *Loc. Cit.* hlm 447.

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.* hlm. 448.

seperti halnya antara lain mengenai peraturan perundang-undangan (Perpu) tetapi lebih dari itu, kedudukan fraksi juga berperan terhadap proses penggunaan sarana pelaksanaan hak-hak DPR baik secara kelembagaan maupun setiap individu anggotanya. Dalam setiap menghadapi persoalan atau isu publik loka. Dengan sistem pembahasan agenda DPR 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 mengisinyanya. Sesungguhnya pengembalian keputusan berdasarkan suara fraksi (*bloking vote*) merupakan gambaran formalisasi dominasi fraksi.¹⁰

Wujud kekuatan politik di DPR adalah fraksi, yang dinyatakan sebagai pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi merupakan bagian integral DPR meskipun tidak dikategorikan sebagai alat kelengkapan DPR, karena itu fraksi bersifat mandiri yang dibentuk dalam rangka optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban DPR, namun lebih penting dari itu, fraksi mempunyai hak yang sama dengan alat kelengkapan DPR.¹¹

Fraksi penting untuk meningkatkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan pertanggungjawaban terhadap konstituen, dan mengenai platform partai yang disepakati untuk

diperjuangkan dan dijanjikan pada konstituen dimasa kampanye, dan memang wajar apabila sebagai lembaga politik, anggota Dewan Perwakilan Rakyat akan membawa pandangan partai politiknya. Tetapi melembagakan fraksi secara baku, dengan dukungan kewenangan dan infrastruktur akan berakhir pada sistem yang meminggirkan mekanisme demokrasi. Fraksi menjadi “badan siluman” dalam tubuh Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai wewenang kuat, namun keberadaan dan fungsinya tidak jelas. Keberadaan fraksi tidak jelas karena tidak diakui secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, dan hanya diatur secara ambigu dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 sebagaimana yang telah diubah kedalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Fraksi disatu sisi dinyatakan bukan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat, namun disisi lain pengelompokan anggota Dewan Perwakilan Rakyat menjadi wajib. Fungsi fraksi tidak jelas karena hanya mengumpulkan wakil rakyat berdasarkan partainya bukan berdasarkan konstituen, minat, dan fungsinya.¹² Belum lagi imbas dari konflik internal yang sangat mungkin dibawa partai politik kedalam tubuh Dewan Perwakilan Rakyat melalui fraksi. Seperti konflik yang terjadi di tubuh Partai Golongan Karya (Golkar) dan konflik yang terjadi di tubuh Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Yang imbas konfliknya mulai masuk ke

¹⁰*Ibid.* hlm. 450

¹¹Aan Eko Widiarto, “Hubungan Rakyat (pemilih) Dengan Wakil Rakyat Dan Partai Politik”, Artikel Pada *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3 No. 3.

¹²Pataniari Siahaan, *Loc. Cit.* hlm. 445.

Dewan Perwakilan Rakyat dengan rencana pergantian ketua fraksi.

Maka menarik bagi penulis untuk mengangkat judul **“KEDUDUKAN FRAKSI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG MPR, DPR, DPR, dan DPRD”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan masalahnya sebagai berikut:

1. Apakah urgensi dibentuknya fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD?
2. Bagaimana kedudukan ideal fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat dalam persepektif hukum lembaga negara?

C. Pembahasan

1. Urgensi di bentuknya fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

a. Urgensi di Bentuknya Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Fungsi Legislasi

Kata legislasi berasal dari bahasa Inggris *“legislation”* yang berarti perundang-undangan. Sementara itu kata *“legislation”* berasal dari kata kerja *“to legislate”* yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.¹³

Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan

Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang.¹⁴

Namun kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam program legislasi beberapa tahun terakhir menjadi sorotan, karena sepanjang lima tahun periode 2014-2019 yang mengakhiri tugasnya pada 30 September lalu, mereka hanya menghasilkan 126 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disahkan menjadi Undang-Undang. Pencapaian tersebut jauh dibawah Program Legislasi Nasional (Prolegnas) selama periode tersebut yang berjumlah 274.

Sistem parlemen Indonesia yang menempatkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai kepanjangan tangan partai melalui fraksinya, ditenggarai sebagai penyebab utama mandulnya para wakil rakyat, hal itu di perparah dengan kuatnya dominasi kepentingan fraksi atas anggotanya sehingga tidak ada otonomi anggota. Padahal, mereka terpilih berdasarkan suara terbanyak. Namun setelah terpilih mereka justru harus mengutamakan kepentingan fraksi atau partai.

Maka sejatinya fraksi yang dibuat dalam rangka optimalisasi dan mengefektifkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang anggota Dewan Perwakilan Rakyat terkhusus dalam bidang legislasi bahkan hanya sebagai

¹³Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta: 1998, hlm. 508.

¹⁴Efriza. *Loc. Cit.* hlm. 99.

penghambat kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

b. Urgensi di Bentuknya Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Fungsi Lembaga Perwakilan.

Keberadaan partai politik (parpol) sebagai infrastruktur politik dalam negara demokrasi merupakan suatu keniscayaan. Salah satu upaya memberdayakan partai politik adalah dengan memberikan hak dan kewenangan kepada partai politik untuk membentuk fraksi-fraksi di MPR, DPR, DPD. Dan DPRD.

Pada dasarnya fraksi adalah pengelompokan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dari partai politik peserta pemilihan umum yang mendapat kursi di Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat wajib berhimpun dalam fraksi. Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat bukan merupakan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁵

Dalam pasal 82 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan bahwa:

- 1) Fraksi merupakan pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum.
- 2) Setiap anggota DPR harus menjadi anggota fraksi
- 3) Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi

ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.

- 4) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, tugas DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR.
- 5) Fraksi di dukung oleh sekretariat dan tenaga ahli.
- 6) Sekretariat Jendral DPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi.
- 7) Ketentuan lebih lanjut mengenai sarana dan tenaga ahli fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) di atur dalam peraturan DPR.

Pada dasarnya fraksi di bentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, tugas Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil rakyat setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat wajib menjadi salah satu fraksi. Adanya fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat akan mempermudah kordinasi diantara kelompok itu sendiri, terutama dalam membahas hal-hal politisi yang pelik ataupun dalam pembicaraan hal-hal teknis intern dewan.¹⁶

Secara teoritis fraksi merupakan tempat mengadu dan menyampaikan permasalahan dan keberatan masyarakat. Ruang fraksi ibarat ruang praktek dokter atau advokat. Segala macam surat dan pengaduan dan delegasi

¹⁵BN Marbun, *DPR Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1992, hlm. 181.

¹⁶BN Marbun, *Loc. Cit.* hlm. 183.

masyarakat datang ke ruang fraksi untuk mengadukan nasibnya, terutama menyangkut keadilan, pendidikan, pembangunan, penggusuran, perpasaran, dan membawa usul-usul nyata lainnya tentang penanggulangan permasalahan yang sedang dan kemungkinan akan di hadapi. Dalam kesempatan ini sebenarnya fraksi mendapat informasi langsung dan asli dari masyarakat, yang mana akan sangat membantu dalam melakukan tugasnya dalam sidang-sidang komisi, panitia ataupun dalam rapat kerja Dewan Perwakilan Rakyat dengan eksekutif. Namun kalau kita meresume dari pengalaman praktek, hal ini belum menjadi tradisi bagi semua fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat. Banyak rakyat dan anggota partai menjadi segan dan bosan datang mengadukan halnya ke ruang fraksi, karena ruang fraksi sering kosong, penerimaan asal terima saja dengan janji kosong dan “ditampung”, fraksi tersebut sering bertindak kurang tanggap atau lamban dalam memperjuangkan tuntutan warganya. Hal ini terulang lagi kepada setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat, seberapa jauh dia mampu mengemban fungsinya sebagai anggota yang terhormat dengan prediket wakil rakyat.¹⁷

Sementara itu terkait urgensi dibentuknya fraksi di

Dewan Perwakilan Rakyat, fraksi hanya merupakan kamar-kamar politik yang lunak yang setiap saat bisa dibuka oleh individu wakil rakyat didalamnya yang sesungguhnya hanyalah sebuah koalisi politik, ketika individual wakil rakyat dapat keluar masuk secara leluasa dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya sebagai wakil rakyat. Bisa saja seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat diberhentikan sebagai anggota partai politik, namun tetap dapat masuk ke kamar politik lainnya, misalnya kamar politik yang mana isinya adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak sejalan dengan kebijakan partai politik yang mengantarkanya dan bahkan suatu saat dapat kembali masuk ke kamar politik partai politik tersebut, bergantung isu politik, ataupun jika kamar politik tersebut dikunci rapat oleh oligarki, artistokrasi, otritarianisme partai politik, maka yang bersangkutan disediakan ruang kamar tersendiri yaitu fraksi “independen” atau fraksi “non fraksi”.¹⁸

Pengaturan atau landasan hukum fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat di atur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan juga di atur di satu pasal di dalam Undang-Undang partai politik. Peranan

¹⁷BN Marbun, *Loc. Cit.* hlm. 186.

¹⁸Efriza, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang: 2014. Hlm. 118.

atau fungsi utama dari fraksi berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPE, DPR, DPD, dan DPRD adalah sebagai fungsi control dari setiap partai politik yang diwakilinya di samping sebagai fungsi pengelompokan dan perwakilan anggota parlemen menurut partai asalnya sebagai penyeragaman pendapat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi legislatif itu sendiri. Sedangkan definisi tentang fraksi tidak dapat di temukan di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, namun dalam prakteknya dapat kita simpulkan bahwa fraksi itu adalah pengelompokan anggota legislatif dengan latar belakang 1 (satu) partai atau di latarbelakangi dengan kesamaan ide (khusus fraksi gabungan). Sehingga fraksi dianggap sebagai “etalase” partai politik, dimana bisa dijadikan parameter evaluasi kinerja 1 (satu) partai dengan pendapat dan sikap yang dikeluarkan oleh fraksinya yang berada di legislatif.¹⁹

Keberadaan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat harus di bubarkan, karena keberadaan dan keputusan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat di nilai lebih mencerminkan kepentingan sektoral ketimbang kepentingan masyarakat, keberadaan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat juga lebih mewakili kepentingan

politik dan mengusung kepentingan partai politik ketimbang kepentingan rakyat, Keberadaan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat selama ini juga menurunkan kekeritisan anggota Dewan Perwakilan Rakyat karen harus menurut pada keputusan partai.

Apabila keberadaan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat tetap di pertahankan maka seyogyanya Dewan Perwakilan Rakyat bukan lagi wakil rakyat tetapi telah menjadi wakil partai politik, dengan adanya keberadaan fraksi di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat maka partai politiknya yang mereka wakili. Dewan Perwakilan Rakyat yang semestinya mewakili kepentingan rakyat berubah fungsi menjadi perwakilan kepentingan partai politik. Padahal setiap partai politik memiliki kepentingannya masing-masing. Oleh karena itu, kegaduhan yang terjadi di gedung Dewan Perwakilan Rakyat itu sebenarnya bukan kegaduhan rakyat. Kegaduhan yang tercipta adalah akibat kepentingan partai politik melalui fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat yang saling bertabrakan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan hal tersebut bisa terjadi, yaitu:

Pertama, pada konsep keterwakilan. Ketika rakyat memilih, seolah-olah mereka yang memberikan kekuasaan kepada mereka yang menjadi wakil dan terpilih.

¹⁹www.pkskoracirebon.org/2013/04/menakar, diakses, tanggal, 12 Mei 2016.

Kedua, wakil-wakil yang terpilih itu adalah utusan partai politik dengan segala kepentingannya, bahkan ada banyak wakil yang tidak berasal dari daerah asal. Akibatnya tidak mengenal daerah yang diwakilinya.

Ketiga, timbal balik keterwakilan. Suatu keadaan yang sulit terjadi dimana ada wakil rakyat atau fraksi yang mempertanggungjawabkan mandat yang telah diberikan oleh pemilih kepadanya. Sama sekali tidak ada mekanisme rakyat meminta pertanggungjawaban atas mandat yang diberikan.

Maka urgensi dibentuknya fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan pelaksanaan tugas, wewenang, hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat, namun pada prakteknya peran tersebut belum dapat dilaksanakan secara baik oleh fraksi.

2. Kedudukan Ideal Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara

a. Pengelompokan dan Pengerucutan Fraksi Berdasarkan Konstituen, Minat, dan Fungsinya.

Di dalam parlemen yang sangat demokratis, fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat di atur dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Tujuan keseluruhan pembentukan fraksi adalah membagi Dewan Perwakilan Rakyat yang besar

menjadi beberapa kelompok agar bisa menyuarakan gagasan kebijakan dengan lebih baik. Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat secara langsung mengatur pembentukan fraksi, dan secara tidak langsung, menyeimbangkan minoritas dan mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat. Berberapa Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat mensyaratkan jumlah minimum anggota untuk membentuk sebuah fraksi, sedangkan Tata Tertib lainnya memberikan persyaratan persentase minimum jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat secara keseluruhan.²⁰

Bobot penting yang diberikan kepada partai politik oleh Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat sangatlah tergantung pada jumlah partai yang diwakili di Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi persyaratan yang dikenakan pada fraksi oleh Tata Tertib dan hak istimewa yang diberikan kepada mereka berbeda dari satu fraksi ke fraksi lainya. Salah satu tujuan yang lazim adalah membuat perbedaan yang jelas diantara mayoritas fraksi atau koalisi partai partai lain yang menentanginya. Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat membantu melembagakan perbedaan ini, yang dianggap bernilai sebagai kontrol terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan, sebagai saluran bagi pendapat untuk memastikan minoritas, dan sebagai sarana untuk memastikan perubahan secara damai bagi mayoritas parlemen.

Banyak parlemen menerapkan Tata Tertib yang

²⁰Pheni Chalid, *Loc. Cit.* hlm. 7.

mewajibkan para anggotanya, setelah mereka terpilih, bergabung dengan fraksi dari partai mereka dan tetap berada di sana sepanjang mereka masih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Praktek ini memberikan fraksi tingkat stabilitas yang tinggi. Di beberapa legislatif, pengakuan bahwa fraksi lebih dari anggota perorangan jauh dicerminkan dengan cara bagaimana agenda Dewan Perwakilan Rakyat disiapkan jatah waktu bicara yang diberikan. Ketua fraksi biasanya diberikan kesempatan berbicara terlebih dahulu. Dalam beberapa kasus, meskipun jatah waktu bicara setiap anggota perorangan adalah sama, tetapi jumlah anggota fraksi yang diberikan kesempatan berbicara mencerminkan kekuatan setiap fraksi dalam sidang paripurna.²¹

Idealnya adalah kita harus kembali kepada konstitusi, bahwa undang-undang dasar itu mengharuskan anggota Dewan Perwakilan rakyat itu adalah kerja individual, maka pengelompokan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat tidak lagi berdasar dari partai politik tetapi pengelompokan fraksi berdasarkan konstituen, minat, dan fungsinya.

b. Repoisisi Terhadap Fraksi di dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara.

Alternatif lain terhadap kedudukan ideal fraksi di lembaga negara yaitu dengan mengusulkan repoisisi terhadap fraksi, repoisisi dilakukan sebelum melangkah menuju pembubaran fraksi, repoisisi yang dimaksud yaitu:

- 1) Fraksi di perlukan hanya untuk berkordinas, sedangkan proses pengambilan keputusan tetap diserahkan kepada kedaulatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- 2) Fraksi tidak dilihat secara fisik keanggotaan tetapi lebih pada ide atau gagasan.
- 3) Syarat pembentukan fraksi adalah 2-3 kali jumlah alat kelengkapan dewan.
- 4) Meskipun bukan alat kelengkapan dewan, namun fraksi mendapatkan fasilitas dan anggaran tersendiri.

D. KESIMPULAN

1. Bahwa urgensi di bentuknya fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat serta hak dan kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan dalam rangka memperjuangkan kepentingan rakyat, fraksi juga dibentuk sebagai wadah bagi anggota partai politik untuk berkumpul dan menyamakan perbedaan dari berbagai aspirasi agar dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan fungsinya di lembaga perwakilan dapat berjalan efektif dan efisien. Berkaitan urgensi dibentuknya fraksi adalah sebagai control dari setiap partai politik yang diwakilinya disamping sebagai fungsi pengelompokan dan perwakilan anggota parlemen menurut partai asalnya guna penyeragaman pendapat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi legislatif itu sendiri. Namun didalam prakteknya tujuan fraksi tidak tercapai seperti yang diinginkan di dalam Undang-Undang Nomor 17

²¹ *Ibid.*

Tahun 2014, dan didalam undang-undang pengaturana fraksi tidak diatur secara rinci sehingga pengaturanya bersifat ambigu maka sebaiknya fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat di bubarkan saja.

2. Dengan tidak tercapainya tujuan dari pembentukan fraksi di lembaga negara Dewan Perwakilan Rakyat maka idealnya pengelompokan fraksi tidak lagi berdasarkan partai politik tetapi berdasarkan konstituen, minat, dan fungsinya. Serta dengan tidak tercapainya peran dan fungsi dari fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat maka seharusnya pemerintah dapat mengusulkan reposisi terhadap fraksi karena fraksi bukan bagian dari lembaga negara, badan, atau instansi negara.

E. Saran

1. Dengan tidak tercapainya tujuan pembentukan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat, maka diharapkan pemerintah dapat membubarkan keberadaan fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat dan memaksimalkan alat kelengkapan dewan yang ada.
2. Di karenakan fraksi bukan bagian dari lembaga negara dan bukan alat kelengkapan dewan maka pemerintah agar dapat membatasi dan mengurangi kewenangan dari fraksi agar tidak melebihi kewenangan, peran, fungsi dari alat kelengkapan dewan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat.

Daftar Pustaka

a. Buku

- Chalid, Pheni, 200, *Peran Perwakilan Parlemen, Proper UNDP Indonesia*.
- Efriza, 2014, *Studi Parlemen, Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang.

Marbun, B.N, 1992, *DPR, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Siahaan, Pataniari, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, kONpress, Jakarta.

b. Jurnal/Disertasi/Kamus

Hidayat Rahmat, 2010, "Tinjauan Yuridis Terhadap Independensi Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945", *Skripsi Sarjana Hukum Universitas Riau*.

Widiarto Aan Eko, "Hubungan Rakyat (Pemilih) dengan Wakil Rakyat dan Partai Politik" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3. No.3.

e. Website

www.blogspot.com.Rusdianto .Artikel Teori Kewenangan,, diakses, tanggal, 5 Januari 2016.

www.repository.unand.ac.id.diakses tanggal, 18 Desember 2016.

[www.elmahkamah.blogspot.com/2012/08/dpr-t.](http://www.elmahkamah.blogspot.com/2012/08/dpr-t), diakses, tanggal 30 April 2016.