

**REVITALISASI KEBERADAAN FRAKSI DALAM OPTIMALISASI
KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI BIDANG
LEGISLASI**

ARTIKEL ILMIAH

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

ALI MASHUDA

NIM. 105010100111040



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2014**

REVITALISASI KEBERADAAN FRAKSI DALAM OPTIMALISASI KEWENANGAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI BIDANG LEGISLASI

Ali Mashuda, Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H., Tunggul Anshari SN, S.H., M.H

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: for.alimashuda@gmail.com

Abstrak

Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan DPR Di Bidang Legislasi, adanya keberadaan fraksi di DPR yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD dan DPRD), tugas dan fungsi dari fraksi juga diatur dalam tata tertib DPR. Akan tetapi dalam menjalankan fungsi dari kewenangan DPR fraksi memiliki peran yang sangat penting dalam keterlibatannya khususnya dalam proses legislasi, mulai dari penjangkaran aspirasi masyarakat, melakukan inventarisasi masalah, pembahasan, serta pengambilan keputusan. Dengan hal tersebut maka fraksi sangatlah dominan, oleh karena itu fraksi juga harus meningkatkan tugas dan fungsinya dalam membantu optimalisasi kewenangan DPR di bidang legislasi. Fraksi dibentuk guna memudahkan anggota dewan dalam merekayasa 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. Fraksi merupakan sebuah wadah berhimpunnya anggota dewan yang mempunyai tanggung jawab besar dalam menampung segala aspirasi rakyat atau konstitunnya. Anggota dewan dituntut untuk mengambil keputusan atas nama rakyat karena mereka telah secara langsung dipilih oleh rakyat sebagai konstituen mereka. Fraksi mempunyai peran yang sangat strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi dewan di DPR. Dukungan peran dan kinerja fraksi yang dilakukan secara efektif akan dapat membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan dalam bidang legislasi. Mulai dari dari tahap awal penjangkaran aspirasi dan turun ke daerah-daerah pada masa reses yang menghasilkan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) hingga pembahasan sampai penentuan keputusan legislasi melibatkan peran fraksi.

Kata Kunci : Revitalisasi, Keberadaan Fraksi, DPR, Optimalisasi, Pengambilan Keputusan, Legislasi.

Abstract

Revitalize the existence of factions in the optimization of the authority in the field of legislation, the house of representatives the presence of the existence of factions in the house of representatives that operated in the law number 27 / 2009 about MD3 (MPR, DPR, DPD dan DPRD), duties and functions of a fraction of order also mentioned in the house of representatives. But in carries on the function of the authority of the house of representatives faction having a very important role in his involvement in the process of legislation, particularly ranging from public aspirations, inventory problem, discussion, and decision making. With it, then is really dominant faction hence factions must also improve the tasks and functions in helping the optimization of the authority of the house of representatives in the field of legislation. Faction formed to assist members of the board in engineered a matter of making decisions in the level of parliament. Many members of the board in an institution legislative good central or regional level, used as controllers faction vote in decision-making so that decision-making would be more effective and efficient. This is also increasingly ease political parties the winner of the election to achieve its goals in carrying out tasks and its functions. The fraction is a container for a member of the board which have great responsibility in accommodate all the aspirations of the people or constituents. Members of the council are required to make decisions on behalf of the people because they have directly elected by the people as their constituents. Factions have a role which is very strategic the performance of supported the execution of the functions of the council in the house of representatives. Support the role and the performance of fractions conducted effectively will be able to help maximize the exercise of the functions of a member of the council in the area of legislation. Ranging from of an early stage encompass aspirations and down into those regions in the recess that produces lists inventorying issues until the discussion till the determination of the decisions involving the role of the fraction of legislation.

Keywords: Revitalization, The Existence Of Factions, The House Of Representatives, Optimization, Decision-Making And Legislation.

A. PENDAHULUAN

Buruknya kinerja DPR salah satunya disebabkan oleh ketidakmaksimalan kinerja fraksi, fungsi fraksi sebagai bentuk dari pengelompokan partai politik di DPR seyogyanya merepresentasikan kepentingan rakyat dan memiliki peran penting dalam pengambilan keputusan di DPR. Sebuah kedudukan yang amat penting akan tetapi hal tersebut belum terlaksana sebagaimana seharusnya. Tata tertib DPR yang mengatur tentang tugas-tugas fraksi pada tataran teknis, tidak adanya petunjuk operasional yang lebih detail tentang bagaimana fraksi melaksanakan tugasnya sesuai dengan tugas dan wewenangnya dalam membantuk pengoptimalan kewenangan DPR.

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 kebijakan di tiap 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 peran fraksi di bidang legislasi belum begitu optimal.

Akibatnya, tidak adanya 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 mencontoh fraksi yang lama mengenai tata kerja fraksi mereka. Bahkan hingga saat ini, belum ada riset yang membuktikan akan kinerja fraksi lama lebih baik yang patut untuk di contoh oleh fraksi baru.¹ Oleh karena itu perlu adanya kajian menjelaskan apa itu fraksi dan membentuk indikator *baseline* untuk mengukur kinerja fraksi-fraksi di DPR guna melihat fungsi representasi mereka terutama dalam kewenangan membantu

¹Dimas Rendra, **Peran Fraksi Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Aspiratif Melalui Hak Mengajukan Usul Rancangan Undang-Undang Anggota DPR-RI**, Skripsi Tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010, hlm 90

optimalisasi DPR dalam bidang Legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan utama dalam menjalankan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat adalah Sumber Daya Manusia dari para anggota Dewan itu sendiri, dapat kita ketahui bahwa tidak semua anggota DPR adalah orang-orang yang ahli dalam bidang legislasi atau seorang *legaldrafter*, kemudian masalah yang muncul lagi adalah pada saat rapat pembahasan RUU para anggota DPR sering kali mangkir/tidak masuk/tidak ikut dalam rapat², sehingga rapat sering ditunda dan hal ini yang menjadi penghambat dalam proses legislasi, waktu jadi semakin panjang dan lama dalam pembahasan RUU dan sangat berpengaruh dalam prolegnas tahunan DPR, jadi hal inilah sebenarnya yang menjadi kendala utama dalam bidang legislasi sehingga DPR seringkali tidak dapat memenuhi target prolegnas tahunan. Jadi masalah atau kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi adalah permasalahan dalam institusi, prosedur legislasi dan sumber daya manusia.

Maka dari itu fraksi partai politik perlu menyelesaikan permasalahan kurang optimalnya dalam membantu tugas DPR dalam bidang legislasi seperti perekrutan calon anggota DPR yang memenuhi spesifikasi anggota DPR yang bermutu. Sebab fraksi memiliki peran penting dalam pelaksanaan kinerja fraksi yang berkaitan dengan anggota DPR dari partai politik yang mengusungnya. Karena peran fraksi yang penting juga membutuhkan anggota yang berkualitas pula. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang misalnya, pengambilan keputusan sesungguhnya dilakukan oleh fraksi pada pembahasan tingkat pertama, yang biasanya dilakukan dalam rapat tertutup. Kecuali bila ada hal-hal yang tidak dapat disepakati, pembahasan tingkat kedua hanya formalitas berupa pembacaan pandangan umum fraksi.

² Adika Akbarrudin, **Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945**, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia, Volume 8. Nomor 1. Januari 2013. Hlm 63

Undang-Undang ditetapkan jika mayoritas anggota parlemen telah menyetujui rancangan undang-undang tersebut. Para anggota yang tidak memberi suara persetujuannya jelas tidak menghendaki isi undang-undang tersebut.³ Keberadaan fraksi mempunyai peran dalam setiap agenda dewan Perwakilan Rakyat, terutama dalam fungsi legislasi. Akan tetapi fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR, peran fraksi begitu dominan menentukan proses dan substansi Rancangan Undang-Undang.⁴ Hal ini dapat dilihat dalam tata tertib DPR tahun 2009 yang menyatakan bahwa fraksi dapat menolak RUU dalam sidang paripurna penyempurnaan RUU. Bahkan dalam sebuah penolakan fraksi untuk sebuah RUU tersebut tidak disertakan alasan penolakan fraksi.

Dalam pembahasan RUU, fraksi ditempatkan dalam tempat yang strategis dalam pembahasan proses legislasi yaitu di tahapan pembahasan RUU. Fraksi mempunyai kewenangan yang luas mulai dari pembahasan RUU, daftar inventarisasi masalah sampai pada tingkat persetujuan.⁵ Efek negatif dari model pengambilan keputusan semacam ini adalah sikap partai dan anggota yang tidak dapat diketahui konstituennya. Padahal pengetahuan pemilih mengenai sikap partai dan individu sangat dibutuhkan untuk menumbuhkan kultur demokrasi. Salah satunya untuk mendidik pemilih untuk memilih secara rasional pada pemilu berikutnya berdasarkan konsistensi sikap individu dan partai dengan janji-janji kampanye mereka.

Pengaturan keberadaan fraksi pada Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang MD3 yang berbunyi untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR. Maka semestinya fraksi juga terlibat dalam optimalisasi kewenangan DPR di bidang legislasi dengan baik.

³ Hans Kelsen, **Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara**, Nusa Media, Bandung, 2011, Hlm 45.

⁴ Saldi isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, Hlm 280

⁵ Lihat Pasal 135 ayat 6 Tata Tertib DPR tahun 2009

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana peran dan fungsi fraksi di DPR dalam optimalisasi pengambilan keputusan di bidang legislasi?
2. Bagaimana konsep revitalisasi keberadaan fraksi dalam optimalisasi kewenangan DPR di bidang legislasi?

C. PEMBAHASAN

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif yang hendak mengkaji peran dan fungsi fraksi di DPR dalam optimalisasi pengambilan keputusan di bidang legislasi dan menggagas konsep revitalisasi keberadaan fraksi dalam optimalisasi kewenangan DPR di bidang legislasi. Seperti dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut: *Pertama*, pendekatan perundang-undangan (*Statuta Approach*). *Kedua*, metode pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*). *Ketiga*, pendekatan sejarah (*Historical Approach*). Pada bahan hukum primer, bahan hukum yang telah terkumpul selanjutnya diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif, analisa oleh penulis yang digunakan dalam disiplin ilmu hukum untuk menganalisis pesan-pesan yang terkandung dalam peraturan perundang undangan, sehingga dapat ditemukan suatu pengertian berkaitan dengan bahan hukum primer yang lain yaitu kualitas peraturan yang menciptakan ruang bagi keberadaan fraksi dalam meningkatkan tugas dan wewenang DPR dalam bidang legislasi. Pada bahan hukum sekunder, pertama-tama data yang diperoleh diolah, kemudian direduksi terlebih dahulu dengan mereduksi informasi yang tidak berkaitan dengan masalah yang diangkat penulis, selanjutnya data yang telah direduksi langsung dianalisis menggunakan metode argumentasi untuk memberikan suatu wacana atau pedoman bagi pihak-pihak yang terkait dalam masalah yang diangkat penulis. Pada bahan hukum tersier, penulis menemukan data yang berasal dari kamus,

doktrin-doktrin dan glossarium yang akan digunakan sebagai suatu wacana yang terkait dalam masalah yang diangkat penulis.

1. Peran Dan Fungsi Fraksi Di DPR Dalam Optimalisasi Pengambilan Keputusan Di Bidang Legislasi

a. Periodisasi keberadaan fraksi-fraksi di DPR

Dilihat dari keberadaan fraksi di DPR, istilah fraksi dikenal sejak periode DPR sementara tahun 1950. Sekalipun istilah “aliran” juga dikenal pada masa itu, namun istilah fraksi sudah dimuat dalam pasal 28 ayat (3) dan ayat (5) peraturan tata tertib (tatib) DPR Sementara. Istilah ini muncul kembali pada peraturan tata tertib DPR tahun 1959. Bahkan, jika dalam peraturan tata tertib sebelumnya dijelaskan apa yang dimaksud dengan fraksi, maka dalam tata tertib periode 1959 ini dimuat dalam bab khusus mengenai fraksi. Namun pada DPR Gotong Royong RI periode 1960, istilah fraksi kembali menghilang. Hanya dikenal istilah “Golongan” pada masa itu. Hal ini terus berlanjut sampai pada periode 1964 dan periode 1966 yang selain dikenal “Golongan” juga dikenal istilah “Kelompok”. Keadaan berubah pada periode tahun 1967 hingga saat ini yaitu periode 2009-2014, istilah fraksi selalu dipergunakan di dalam peraturan tata tertib DPR. Kedudukan fraksi juga semakin kuat dengan dimuatnya ketentuan persyaratan fraksi dalam berbagai proses kegiatan di DPR seperti quorum fraksi dalam pembahasan RUU, pelibatan fraksi dalam badan musyawarah (BAMUS), serta rapat konsultasi.

b. Faktor Disoptimalisasi Peran dan Fungsi Fraksi di DPR

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 dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang dikandung dalam demokrasi itu kedalam penyelenggaraanya.⁶

⁶ Eddy Purnama (ed), **Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap sistem pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lainnya**, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm 247

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memilih wakilnya untuk membuat keputusan bagi mereka diparlemen. Sebagai konsekuensi dari implementasi demokrasi perwakilan, muncul prinsip akuntabilitas wakil rakyat dan kedaulatan konstituen.⁷ 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.⁸

Di Indonesia, sebagaimana di negara demokrasi lain, DPR juga merupakan lembaga perwakilan yang harus menjalankan fungsi representasi kepentingan rakyat. Hal ini ditegaskan di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan secara eksplisit eksistensi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang telah dipilih melalui pemilu. Sesuai dengan kata *parliament*, berasal dari kata *parle*, yang artinya bicara, maka anggota DPR seyogyanya punya tugas berbicara, menyampaikan suara yang

⁷ *Representative democracy*, <http://www.hewet.norfolk.sch.uk> dalam Steven Tweedie, dkk. Hlm 54

⁸ Steven Tweedie, dkk, hlm 54-55 mengutip L. Willmore, *Civil Society Organization, Participation, And Budgeting*, dalam UNDESA (ed) *Citizen Participation And Pro-Poor Budgeting*, UN: New York, 2005.

diwakilinya. Karena itulah, Daniel Dhakidae menamakan fungsi parlemen tersebut sebagai kuasa wicara⁹ rakyat.

Pembicaraan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang DPR tidak bisa dilepaskan dari karakter dan eksistensi DPR dalam sistem ketatanegaraan RI, yang menegaskan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, beranggotakan orang-orang yang dipilih secara langsung, dan karenanya dipercaya oleh rakyat. Sehingga, selain DPR memiliki legitimasi untuk mewakili kepentingan rakyat, disilain, ia harus pula menyerap aspirasi rakyat dan terbuka untuk dikontrol oleh menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

Pelaksanaan representasi suara rakyat dalam prakteknya di Indonesia, dilaksanakan oleh fraksi-fraksi di DPR. Fraksi dipandang sebagai kepanjangan tangan partai politik ditubuh DPR, sementara anggota DPR dipilih melalui partai politik. Menurut Tata Tertib Pasal 1 Angka 7 fraksi adalah pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.

Konsep perwakilan setelah perubahan UUD 1945 yang hanya meliputi perwakilan politik dan perwakilan daerah saja, walupun seluruh anggotanya dilakukan oleh rakyat secara langsung tidak akan mempunyai makna demokratis kalau prinsip yang mendasari perwakilan tersebut masih mengikuti pola sebelumnya, yakni para pemilih dianggap hanya sebagai partisipan.¹⁰

Di Indonesia, upaya pembaruan pada dasarnya harus dimulai dari mengubah fokus dan pola kinerja peran partai sebagai penghubung yang sekaligus merupakan organisasi mewakili rakyat ketika berhadapan dengan negara, diganti dengan peran yang difokuskan pada tokoh melalui kompetisi terbuka dan fair serta akuntabel. Sehingga tidak

⁹ Steven Tweedie, dkk, hlm 55 mengutip Daniel Dhakidae, **Dewan Perwakilan Rakyat Dan Kemampuan Mengolah Kuasa Wicara**, dalam F. Harianto Santoro (Ed), **Wajah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pemilihan Umum 1999**, Kompas, Jakarta, 2000, Hlm xxv.

¹⁰ Eddy Purnama, Op.Cit, Hlm 245

menjadi penghambat peran dan fungsi fraksinya di lembaga perwakilan yang menyebabkan disoptimalisasi peran dan fungsinya di DPR.

Permasalahan utama dalam menjalankan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat adalah Sumber Daya Manusia dari para anggota Dewan itu sendiri, dapat kita ketahui bahwa tidak semua anggota DPR adalah orang-orang yang ahli dalam bidang legislasi atau seorang *legaldrafter*, kemudian masalah yang muncul lagi adalah pada saat rapat pembahasan RUU para anggota DPR sering kali mangkir/tidak masuk/tidak ikut dalam rapat¹¹, sehingga rapat sering ditunda dan hal ini yang menjadi penghambat dalam proses legislasi, waktu jadi semakin panjang dan lama dalam pembahasan RUU dan sangat berpengaruh dalam prolegnas tahunan DPR, jadi hal inilah sebenarnya yang menjadi kendala utama dalam bidang legislasi sehingga DPR seringkali tidak dapat memenuhi target prolegnas tahunan. Jadi masalah atau kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi adalah permasalahan dalam institusi, prosedur legislasi dan sumber daya manusia.

Maka dari itu fraksi partai politik perlu menyelesaikan permasalahan kurang optimalnya dalam membantu tugas DPR dalam bidang legislasi seperti perekrutan calon anggota DPR yang memenuhi spesifikasi anggota DPR yang bermutu. Sebab fraksi memiliki peran penting dalam pelaksanaan kinerja fraksi yang berkaitan dengan anggota DPR dari partai politik yang mengusungnya. Karena peran fraksi yang penting juga membutuhkan anggota yang berkualitas pula.

Baik halnya dalam pengambilan keputusan yang di DPR juga memerhatikan peran dari fraksi-fraksi yang ada di DPR untuk mengkoordinir anggota fraksi dan menentukan sikap dan pandangan fraksi mengenai keputusan yang akan diambil, Guna merepresentasikan secara maksimal masyarakat yang diwakilinya, seharusnya setiap

¹¹Adika Akbarrudin, **Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945**, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia, Volume 8. Nomor 1. Januari 2013. Hlm 63

anggota DPR mempunyai hak untuk menyampaikan suara pribadinya dalam pengambilan keputusan di DPR. Selama ini, hak ini tidak dapat secara maksimal digunakan oleh anggota karena pengambilan keputusan utamanya dilakukan per-fraksi. Hal ini tidak menutup kemungkinan sering terjadi perbedaan pandangan antara anggota dengan sikap dan keputusan dari internal fraksi.

c. Keberadaan Fraksi di DPR dalam pengambilan keputusan di Bidang legislasi

Dalam sistem perwakilan di Indonesia dikenal istilah fraksi yang merupakan kepanjangan tangan dari partai politik sebagai induknya. Dalam konteks disiplin partai, fraksi digunakan untuk mengontrol suara para anggotanya di parlemen guna tetap pada garis-garis prinsip yang telah ditentukan oleh partai sebagai induknya.

Fraksi merupakan pengelompokan anggota dewan perwakilan rakyat baik ditingkatan pusat maupun daerah yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Dalam sistem perwakilan di Indonesia, setiap anggota dewan harus menjadi anggota salah satu fraksi.¹²

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

Sebagai dasar hukum pembentukan fraksi terdapat dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 dalam pembentukan fraksi diperuntukkan dalam memaksimalkan kinerja DPR berdasarkan

¹² Lihat Pasal 11 Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD 3)

konfigurasi politik saat itu. Dalam ayat 1 menyebutkan “untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR”. Untuk dapat memaksimalkan perannya dengan baik fraksi sebagai alat untuk mempersatukan para anggota partai yang sama dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Keberadaan fraksi diperkuat lagi dalam tata tertib DPR tahun 2009 dalam pasal 18 yang menyatakan fraksi dibentuk dalam optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas dan wewenang DPR serta hak dan kewajiban anggota.¹³

Meskipun peraturan tata tertib DPR telah memberikan dasar bagi kedudukan maupun fungsi fraksi, fraksi memiliki peranan yang strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan di DPR. Dukungan peran dan kinerja fraksi yang dilakukan secara efektif akan membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi dewan dalam bidang legislasi, penganggaran, dan pengawasan, serta fungsi representatif. Keberadaan fraksi juga memberikan kontribusi penting dalam proses perencanaan strategi dan pengambilan keputusan di DPR dalam proses legislasi.

Pelaksanaan fungsi DPR seperti legislasi, pengawasan dan anggaran merupakan tugas dari DPR. Dalam melaksanakan melaksanakan ketiga fungsi tersebut, fraksi memiliki peran yang sangat penting. Segala agenda di DPR menggunakan campur tangan dari fraksi. Kegiatan tersebut adalah dalam pelaksanaan kewenangan legislasi di dalam pembahasan rancangan undang-undang, rapat dalam fungsi pengawasan, dan pembahasan APBN.

Menurut Pasal 43 sampai Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, RUU dapat diajukan oleh presiden, DPR, dan DPD yang nantinya akan dibahas

¹³ Steven Tweedie, Dkk, **Penguatan Manajemen Fraksi: Meningkatkan Kinerja Fraksi Dan Penyusunan Indikator Baseline Kinerja Fraksi Di DPR-RI**. Sekretariat jendral DPR-RI, Jakarta, 2008, Hlm 93

dan disahkan bersama Presiden dan DPR. Berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pemerintah pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR. Apabila ada lebih dari satu RUU yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu sidang, maka yang dibicarakan adalah RUU yang berasal dari DPR, sedangkan RUU yang berasal dari presiden dan DPD kaitannya otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah akan dikesampingkan dan digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.¹⁴

Berkenaan mengenai pembahasan RUU sampai dengan terbentuknya suatu UU didasarkan atas UU 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pada pasal 1 ayat 1 yang mencakup tahapan pembuatan UU. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

2. Menggagas Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Mengoptimalkan Kewenangan DPR Di Bidang Legislasi

Bivitri Susanti dalam buku *saldi isra* yang berjudul *pergeseran dalam fungsi legislasi menyimpulkan beberapa tugas penting yang dapat membuktikan bahwa fraksi merupakan pemegang kendali anggota DPR seperti hal berikut ini.*

- a. Fraksi menentukan anggota DPR yang masuk dalam alat kelengkapan DPR.
- b. Pencalonan posisi penting dalam struktur kelembagaan DPR seperti pimpinan DPR, pimpinan alat kelengkapan, dan pimpinan kepanitiaan di DPR.
- c. Meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.

¹⁴ Lihat Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- d. Pembahasan RUU di DPR juga harus di mulai dan diakhiri dengan penyampaian pendapat fraksi-fraksi. DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) yang menjadi acuan bagi pembahasan RUU juga dihasilkan oleh fraksi.

Memahami begitu besarnya peran fraksi tersebut, koalisi antar partai politik di DPR melalui fraksi yang ada lebih dimaksudkan untuk memenuhi ketentuan yang mewajibkan anggota DPR untuk berhimpun dalam sebuah fraksi partai. Dalam proses pengambilan keputusan termasuk dalam proses legislasi.

Dalam fungsi legislasi, meskipun fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR. Peran fraksi begitu dominan menentukan proses dan substansi rancangan undang-undang seperti yang sudah penulis jelaskan pada rumusan masalah pertama mengenai pengambilan keputusan dalam tahapan proses legislasi. Sebelum diadakan pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II terlebih dahulu dilakukan rapat fraksi, setelah ada pembahasam rancangan undang-undang yang dibahas adalah pandangan dan pendapat fraksi-fraksi. Bahkan DIM yang dijadikan acuan pembahasan rancangan undang-undang itupun dihasilkan oleh fraksi setelah anggota fraksi dalam masa resesnya turun ke lapangan untuk menjaring permasalahan dan aspirasi di daerah. Setelah pembahasan persetujuan juga dilakukan oleh fraksi untuk menentukan kelanjutan dari rancangan undang-undang.

Berkaitan dengan koalisi antarfraksi dalam fungsi legislasi, sejauh ini tidak dilakukan koalisi secara permanen.¹⁵ Jikalau partai politik mendukung pemerintah itu bukan berarti juga mendukung rancangan undang-undang dari prakarsa pemerintah. kerap terjadi dalam pembahasan rancangan undang-undang dilakukan “koalisi taktis” berdasar dari kepentingan masing-masing fraksi di DPR. Pada umumnya, kepentingan tersebut lebih dari pada kepentingan jangka pendek dan terkait langsung dengan kepentingan fraksi. Kepentingan

¹⁵ Saldi Isra, Op.Cit. Hlm 281

jangka pendek tersebut lebih mudah dicermati dalam rangka pembahasan RUU paket undang-undang bidang politik.

Rekrutmen Anggota Legislatif Oleh Partai Politik

Sistem perekrutan akan sangat memengaruhi kinerja para anggota DPR, perekrutan yang baik tentu memperhatikan kualitas orang yang direkrut. Kualitas ini bisa diukur dari tingkat pendidikan, lama pengkaderan, kemampuan berorganisasi, kemampuan diplomasi, kedekatan dengan konstituen (dukungan publik), dan lain-lain. Sehingga anggota partai politik yang menjadi anggota legislatif DPR mampu untuk menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik dan dapat meningkatkan perannya dalam mengoptimalkan fungsi DPR.

Menurut Czudnowski dalam Imawan yang dikutip oleh Koirudin (2004) rekrutmen politik didefinisikan sebagai suatu proses yang berhubungan dengan individu-individu atau kelompok individu yang dilantik dalam peran-peran politik aktif. Rekrutmen politik memiliki fungsi memelihara sistem sekaligus sebagai saluran bagi terjadinya perubahan.

Czudnowski juga mengemukakan beberapa hal yang dapat menentukan terpilihnya atau tidaknya seseorang dalam lembaga legislatif:¹⁶

- a. *Social Background*, artinya faktor ini berpengaruh dengan status social dan ekonomi keluarga di mana seorang calon elit ini dibesarkan.
- b. *Political Socialization*, dimana melalui sosialisasi politik seseorang menjadi terbiasa dengan tugas-tugas ataupun isu-isu yang harus dilaksanakan oleh satu kedudukan politik. Dengan demikian, orang tersebut dapat menentukan apakah dia mau dan punya kemampuan untuk menduduki jabatan tersebut sehingga dia dapat mempersiapkan dengan baik.
- c. *Initial political activity*, dimana faktor ini menunjuk kepada aktivitas atau pengalaman politik seorang calon elit selama ini.

¹⁶ Koirudin, **Partai Politik Dan Agenda Transisi Demokrasi**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, Hlm 101-102

- d. *Apprenticeship*, dimana faktor ini menunjuk langsung kepada proses magang dari calon elit ke elit lain yang sedang menduduki jabatan yang diincar oleh calon elit.
- e. *Occupational Variables*, dimana disini calon elit dilihat pengalaman kerjanya dalam lembaga formal yang belum tentu berhubungan dengan politik. Ini menarik sebab elit politik sebenarnya tidak sekedar dinilai dari popularitas saja, melainkan dinilai pula faktor kapasitas intelektual, rasa diri, vitalitas kerja, latihan peningkatan kemampuan yang diterima, dan pengalaman kerja.
- f. *Motivations*, dimana hal ini merupakan faktor yang paling penting, yakni melihat motivasi yang dimiliki oleh calon elit tersebut menduduki jabatan tertentu.

Rekrutmen npolitik ini sangat menentukan kinerja parlemen utamanya dalam konsistensi perwujudan janji politik mereka dan menjalankan fungsi legislatif lembaga perwakilan. Sebab hanya dengan kualifikasi SDM politik yang tinggilah para anggota DPR yang merupakan kader partai dapat dengan cerdas menyesuaikan berbagai perubahan yang ada dengan janji politik mereka dalam produk legislasi yang demokratis.

Sikap/keputusan fraksi atas pelaksanaan fungsi DPR

Hampir disetiap kegiatan rutin seperti legislasi, pengawasan, dan anggaran. Diperlukan proses pengambilan keputusan agar dapat menjadi keputusan DPR. Sesuai dengan kegiatannya setiap fraksi menganggap bahwa kegiatan tersebut perlu mendapat perhatian. Oleh karena itu, sebelum pengambilan keputusan kepada kegiatan DPR perlu diawali dengan rapat fraksi. Hal ini dimaksudkan untuk mengingatkan para anggota fraksi agar bersikap sebagaimana sikap fraksi.

Pada kondisi seperti ini, suara pribadi yang dirasa berbeda pandangan dapat disuarakan hanya pada rapat fraksi. Artinya perbedaan pendapat tidak dilarang, namun perbedaan itu harus selesai ditingkat fraksi. Ketika sampai di DPR, suara fraksi harus sama jadi satu. Kondisi ini yang membuat anggota DPR kehilangan identitasnya sebagai wakil

rakyat. Akibat dari pembangkangan terhadap keputusan atau sikap fraksi adalah sanksi, yang berjenjang tahapannya, dan berbeda-beda di tiap fraksi.

Kode Etik Untuk Staf Pendukung Fraksi

Dukungan staf kepada anggota DPR bisa berasal dari tenaga pendukung personil dan staf yang dibiayai oleh pemerintah, staf riset dan staf ahli yang difasilitasi parlemen, staf yang dibiayai sendiri oleh anggota DPR, staf yang didanai oleh partai politik atau bisa juga staf magang atau sukarelawan.¹⁷

Rekrutmen anggota staf oleh anggota DPR dan fraksi haruslah dilakukan secara lebih strategis dan terkoordinasi. Hampir semua fraksi memiliki staf ahli yang direkrut untuk kebutuhan mendukung kinerja di tingkat komisi, pilihan yang memang sangat penting. Kebanyakan anggota DPR tidak memiliki ketrampilan formal bagaimana menghadapi media atau tidak memiliki ketrampilan menulis pidato, sementara fraksi-fraksi harus sangat aktif di depan publik dalam berbagai area pengambilan kebijakan, sehingga dukungan atas kebutuhan tersebut bisa terpenuhi dengan adanya seorang staf ahli untuk menangani hal-hal tersebut.

Dalam mempertimbangkan kondisi diatas, maka diperlukan sebuah penjelasan yang menguraikan kebutuhan fraksi untuk memiliki perencanaan manajemen sumber daya manusia. Hal ini dilakukan dengan mengidentifikasi ketrampilan staf yang telah dimiliki dikomparasikan dengan jenis keterampilan apa yang masih juga membantu fraksi untuk memastikan bahwa jika ada staf yang keluar atau mengundurkan diri, maka pertimbangan-pertimbangan kualifikasi dan ketrampilan apa yang dibutuhkan telah tersedia untuk menggantikannya.

Semua staf yang direkrut sebagai tenaga pendukung harus memiliki surat penawaran kerja yang jelas, sehingga mereka paham

¹⁷ Steven Tweedie, Dkk, Op.cit, Hlm 93

kepada siapa mereka bekerja. Juga termasuk ketentuan-ketentuan mengenai pengangkatan mereka kepada siapa mereka bertanggungjawab, jangka waktu kontrak kerja dll. Serta melampirkan tugas dan tanggungjawab yang jelas. Dokumen-dokumen ini harus tersedia dalam bentuk template sehingga bila ada staf baru yang direkrut, ia hanya perlu mengisi formlir yang tersedia

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Fraksi merupakan sebuah wadah berhimpunnya anggota dewan yang mempunyai tanggung jawab besar dalam menampung segala aspirasi rakyat atau konstitunnya. Anggota dewan dituntut untuk mengambil keputusan atas nama rakyat karena mereka telah secara langsung dipilih oleh rakyat sebagai konstituen mereka. Fraksi mempunyai peran yang sangat strategis dalm mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi dewan di DPR. Dukungan peran dan kinerja fraksi yang dilakukan secara efektif akan dapat membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan dalam bidang legislasi. Mulai dari dari tahap awal penjaringan aspirasi dan turun ke daerah-daerah pada masa reses yang menghasilkan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) hingga pembahasan sampai penentuan keputusan legislasi melibatkan peran fraksi.
- b. Dalam menuju pengoptimalisasian tugas DPR di bidang legislasi dapat dilakukan suatu persamaan visi bersama partai politik yang tergabung dalam fraksi di DPR berkoalisi untuk merumuskan dan memutuskan produk perauturan perundang-undangan yang pembahasannya lebih efisien dan aspiratif. Sebab fraksi yang akan berkoalisi dapat mentabulasi permasalahan dan menjaring aspirasi bersama di daerah-daerah, sehingga pembahasan permasalahan dapat diselesaikan di internal koalisi fraksi dan rapat paripurna berjalan lancar tanpa adanya tarik ulur fraksi-fraksi dalam proses legislasi. Proses rekrutmen partai terhadap calon anggota legislatif yang memiliki kemampuan lebih akan meningkatkan kinerja lembaga legislatif terlebih lagi juga di

dukung dengan sumber daya manusia yang berkualitas dan ahli di bidang legislasi untuk kemudian dipekerjakan sebagai staf pembantu tugas fraksi dan anggota DPR.

2. Saran

- a. Keberadaan fraksi di dalam DPR yang berperan penting dalam pengambilan keputusan pada kegiatan legislasi DPR lebih memperhatikan aspirasi dan keinginan dari masyarakat. Lebih selektif dalam memilih staff ahli yang memiliki kemampuan di bidang legislasi agar lebih mengoptimalakan kinerja fraksi dalam membantu proses legislasi.
- b. Partai politik agar lebih bisa mengakomodir pendapat anggota fraksi yang berbeda pandangan dengan platform atau arahan yang diberikan partai ketika dalam rapat pengambilan keputusan. Agar anggota dapat bersikap atau berbicara sebagaimana tidak kontradiktif dengan arahan fraksi partai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Eddy Purnama(ed), **Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap sistem pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lainnya**, Nusamedia, Bandung, 2007.

Hans Kelsen, **Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara**, Nusa Media, Bandung, 2011

Saldi isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010

Steven Tweedie, Dkk, **Penguatan Manajemen Fraksi: Meningkatkan Kinerja Fraksi Dan Penyusunan Indikator Baseline Kinerja Fraksi Di DPR-RI**. Sekretariat jendral DPR-RI, Jakarta, 2008.

Skripsi

Dimas Rendra, **Peran Fraksi Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Aspiratif Melalui Hak Mengajukan Usul Rancangan Undang-Undang Anggota DPR-RI**, Skripsi Tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010.

Jurnal

Adika Akbarrudin, **Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945**, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia, Volume 8. Nomor 1. Januari 2013.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, Amandemen I, II, III, IV (Bandung: Cv Pustaka Setia)

Undang-Undang Nomor. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPR, Dan DPRD (MD3)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.