

SKRIPSI

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

**Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)**



Oleh :

FAIS RAMADANI
NPM : 15 1010 014

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2022**

SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Fais Ramadani
NPM : 151010014
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Tempat/Tanggal Lahir : Lenggadai Hulu, 31 Januari 1997
Alamat : Jl. Lenggadai Hulu
Judul Skripsi : Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya saya sendiri, orisinal dan tidak dibuatkan oleh orang lain, serta sepengetahuan saya Skripsi ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti Skripsi ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Skripsi/ karya ilmiah orang lain (*plagiat*), maka saya bersedia gelar Sarjana Hukum (S.H) yang telah saya peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 11 Maret 2022

Yang menyatakan



(Fais Ramadani)

Perpustakaan Universitas Islam Riau

Dokumen ini adalah Arsip Miilik :



Sertifikat

ORIGINALITAS PENELITIAN
Fakultas Hukum Universitas Islam Riau
MENYATAKAN BAHWA :

Fais Ramadani
151010014

Dengan Judul :
Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Mpr, Dpr, Dpd, Dan Dprd

Telah Lolos Similarity Sebesar Maksimal 30%

Pekanbaru, 14 Maret 2022

UNIVERSITAS ISLAM RIAU Prodi Ilmu Hukum
FAKULTAS HUKUM

Harvia Santri, S.H., M.H.

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

YKAN
S 871471

BAN-PT

No. Reg. : 1040/III/UPM EH UJR 2021
Paper ID : 1783629371/24 %



UNIVERSITAS ISLAM RIAU
FAKULTAS HUKUM

Alamat: Jalan Kaharuddin Nasution No. 113, Perhentian Marpoyan Telp. (0761) 72127
 Fax. (0761) 674834 Pekanbaru – Riau 28234

STATUS BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK. BAN NO: 217/SK/BAN-PT/AR-
 VI/2013

BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI

Telah dilaksanakan bimbingan skripsi terhadap :

Nama : Fais Ramadani
 NPM : 151010014
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul Skripsi : Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
 Pembimbing : Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Dengan rincian sebagai berikut :

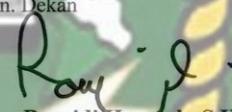
No.	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF
			Pembimbing
1.	17/01/2022	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perbaiki <ul style="list-style-type: none"> - Bab I Pendahuluan - Latar Belakang - Metode Penelitian - Mengubah Footnote ke Bodynote 	
2.	31/01/2022	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perbaiki : <ul style="list-style-type: none"> - Bab II Tinjauan Umum - Sistematika Penulisan - Mengubah Footnote ke Bodynote 	
3.	03/02/2022	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perbaiki : <ul style="list-style-type: none"> - Tambahkan Literatur - Bab III Pembahasan - Bab IV Penutup 	

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

4.	08/02/2022	▪ Perbaiki : - Bab II Tinjauan Umum - Bab III Pembahasan - Sistematika Penulisan	
5.	14/02/2022	▪ Perbaiki : - Bab II Tinjauan Umum - Pahami mengenai Fraksi	
6.	22/02/2022	▪ Koreksi : - Bab III Pembahasan - Bab IV Penutup	
7.	09/03/2022	▪ Buat : - Abstrak - Kata Pengantar - Lengkapi Skripsi	
8.	10/03/2022	- ACC dapat di Cek Turnitin dan di Ujiikan	

Pekanbaru, 11 Maret 2022

Mengetahui :
An. Dekan


Dr. Rosvidi Hamzah, S.H., M.H
Wakil Dekan I



UNIVERSITAS ISLAM RIAU
FAKULTAS HUKUM

Alamat: Jalan Kaharuddin Nasution No. 113, Perhentian Marpoyan Telep. (0761) 72127
Fax. (0761) 674834 Pekanbaru – Riau 28284

STATUS BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK. BAN NO: 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013

UNIVERSITAS ISLAM RIAU
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

**Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang
Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD**

Fais Ramadani
NPM : 151010014

Telah diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing


Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Mengetahui :

Dekan


Dr. M. Musa, S.H., M.H

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU
Nomor : 753 /Kpts/FH/2021
TENTANG PENETAPAN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang**
1. Bahwa untuk membantu mahasiswa dalam menyusun skripsi yang lebih berkualitas, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan sepenuhnya terhadap mahasiswa tersebut
 2. Bahwa penetapan dosen sebagai pembimbing yang ditetapkan dalam surat keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai pembimbing.
- Mengingat**
1. Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional
 2. UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru Besar
 3. UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
 4. PP Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
 5. Permennristek Dikti Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
 6. Permennristek Dikti Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Prodi dan Perguruan Tinggi
 7. SK BAN-PT Nomor 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013
 8. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
 9. Surat Keputusan Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 0580/UIR/KPTS/2021 tentang Pemberhentian Dekan Fakultas Hukum dan Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Periode 2020-2024 dan Pengangkatan Dekan Fakultas Hukum dan Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Riau Periode Sisa Jabatan 2020-2024

- MEMUTUSKAN**
- Menetapkan**
1. Menunjuk
Nama : **Wira Atma Hajri, S.H., M.H**
NIDN / NPK : **16 11 02 618 / 1011039001**
Pangkat/Jabatan : **Penata / III/c**
Jabatan Fungsional : **Lektor**
Sebagai Dosen Pembimbing Mahasiswa
Nama : **Fais Ramadani**
NPM : **15 10 10 014**
Prodi / Departemen : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**
Judul skripsi : **Kedudukan dan Fungsi Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, dan DPRD**
 2. Tugas-tugas pembimbing dan adalah berpedoman kepada SK Rektor Nomor : 052/UIR/Kpts/1989, tentang pedoman penyusunan skripsi mahasiswa fakultas di lingkungan Universitas Islam Riau.
 3. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Riau.
 4. Keputusan ini mulai berlaku semenjak ditetapkan, jika ternyata terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan.

Ditetapkan di : Pekanbaru
Pada tanggal : 2 Desember 2021
Dekan

Dr. M. Musa, S.H., M.H
NIDN. 1009116601

- Tembusan : Disampaikan kepada :*
1. Yth. Bapak Rektor UIR di Pekanbaru
 2. Yth. Sdr. Ka. Departemen Ilmu Hukum Fak. Hukum UIR
 3. Yth. Ka. Biro Keuangan UIR di Pekanbaru

NOMOR : 060 /KPTS/FH-UIR/2022
TENTANG PENETAPAN TIM PENGUJI UJIAN KOMPRESIF SKRIPSI MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang :
1. Bahwa untuk pelaksanaan ujian komprehensif skripsi mahasiswa perlu di tetapkan tim penguji dalam Surat Keputusan Dekan.
 2. Bahwa nama-nama tersebut di bawah ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai penguji.

- Mengingat :
1. Undang-undang Nomor : 20 Tahun 2003
 2. Undang-undang Nomor : 14 Tahun 2005
 3. Peraturan Pemerintah Nomor : 30 Tahun 1990
 4. Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional :
 - a. Nomor : 232/U/2000
 - b. Nomor : 234/U/2000
 - c. Nomor : 176/U/2001
 - d. Nomor : 045/U/2002
 5. Surat Keputusan Direktur Jendral Pendidikan Tinggi Nomor : 02.Dikti/Kep/1991
 6. Keputusan BAN-PT Nomor : 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013
 7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
 8. Surat Keputusan Rektor Universitas Islam Riau tentang Kurikulum FH Nomor :
 - a. Nomor : 52/UIR/Kpts/1998
 - b. Nomor : 55/UIR/Kpts/1989
 - c. Nomor : 117/UIR/KPTS/2012
 9. Surat Keputusan Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 0580/UIR/KPTS/2021 tentang Pemberhentian Dekan Fakultas Hukum dan Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Periode 2020-2024 dan Pengangkatan Dekan Fakultas Hukum dan Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Riau Periode Sisa Jabatan 2020-2024

MEMUTUSKAN

- Menetapkan :
1. Tim Penguji Komprehensif Skripsi Mahasiswa :

N a m a : Fais Ramadani
N.P.M. : 151010014
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Dengan susunan tim penguji terdiri dari

Wira Atma Hajri, S.H., M.H : Ketua merangkap penguji materi skripsi
Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H : Anggota merangkap penguji sistematika
Dr. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H : Anggota merangkap penguji methodologi
Puti Mayang Seruni, S.H., M.H : Notulis
 2. Laporan hasil ujian serta berita acara ujian telah disampaikan kepada pimpinan fakultas selambat-lambatnya sehari setelah ujian dilaksanakan.
 3. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- Kutipan** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan dimaklumi.



Tembusan disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru
2. Yth. Bapak Kepala Biro Keuangan Universitas Islam Riau di Pekanbaru
3. Pertinggal



UNIVERSITAS ISLAM RIAU FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl. Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27
Website : law.uir.ac.id - e-mail : law@uir.ac.id

BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO. 2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018

BERITA ACARA UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, **Nomor : 060/KPTS/FH-UIR/2022 Tanggal 14 Maret 2022**, pada hari ini **Kamis, 17 Maret 2022** telah dilaksanakan Ujian Skripsi Program Studi (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, atas nama :

Nama : Fais Ramadani
N P M : 151010014
Program Study : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
Tanggal Ujian : 17 Maret 2022
Waktu Ujian : 11.00-12.00 WIB
Tempat Ujian : Dilaksanakan Secara Daring
IPK : 3.02
Predikat Kelulusan : Sangat memuaskan

Dosen Penguji

Tanda Tangan

- | | |
|--|----------|
| 1. Wira Atma Hajri, S.H., M.H | 1. Hadir |
| 2. Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H | 2. Hadir |
| 3. Dr. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H | 3. Hadir |
| <u>Notulen</u> | |
| 4. Puti Mayang Seruni, S.H., M.H | 4. Hadir |



Pekanbaru, 17 Maret 2022
Dekan Fakultas Hukum UIR

Dr. Musa, S.H., M.H
NIK. 950202223

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Miik :

ABSTRAK

Partai politik memiliki hak dalam mengikuti proses pemilihan anggota legislatif di DPR. Dimana dari setiap anggota legislatif tersebut akan menjadi salah satu bagian dari anggota fraksi. Pada dasarnya fraksi menjalankan fungsinya didasarkan kepada anggota fraksi itu sendiri secara internal. Setiap prosedur yang dirancang dan disusun merupakan suatu arahan dalam pemberian keputusan yang bahwasanya pendapat dari seluruh anggota DPR yang dijadikan dasar untuk mengambil keputusan atas setiap kebijakan yang ada pada setiap fraksi. Namun pada dasarnya prosedur ini akan menimbulkan suatu akibat yaitu adanya perbedaan dalam setiap arahan dari pelaksanaan fraksi satu sama lainnya. Sehingga hal ini menjadi suatu hambatan dalam optimalnya dan efektifnya fungsi dari fraksi-fraksi yang ada di DPR terutama optimalisasi melaksanakan fungsi, wewenang dan tugas DPR.

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dijawab dalam penulisan skripsi ini diantaranya : Bagaimanakah kedudukan dan fungsi fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD? serta Bagaimanakah kedudukan ideal fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat dalam persepektif Hukum Lembaga Negara?

Penulisan Skripsi ini, adalah penelitian hukum normatif, yakni merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tertulis serta norma-norma hukum yang ada pada masyarakat mengenai Kedudukan dan fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Kedudukan dan fungsi fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa keberadaan 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. Kedudukan Ideal Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara bahwa Fraksi merupakan sebuah wadah berhimpunnya anggota dewan yang mempunyai tanggung jawab besar dalam menampung segala aspirasi rakyat atau konstitunnya.

Kata Kunci : Kedudukan, Fungsi dan Fraksi.

ABSTRAC

Political parties have the right to participate in the process of selecting members of the legislature in the DPR. Where from each member of the legislature will be one part of the faction members. Basically, the faction performs its functions based on the internal faction members themselves. Each procedure that is designed and compiled is a directive in giving decisions in which the opinions of all members of the DPR are used as the basis for making decisions on every policy that exists in each faction. However, basically this procedure will lead to a consequence, namely that there are differences in each direction from the implementation of the faction to each other. So that this becomes an obstacle in the optimal and effective function of the factions in the DPR, especially the optimization of carrying out the functions, powers and duties of the DPR.

Based on the above background, the formulation of the problems that will be answered in writing this thesis include: What is the position and function of the factions in the House of Representatives based on Law Number 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD, and DPRD? and what is the ideal position of the factions in the House of Representatives in the Legal Perspective of State Institutions?

The writing of this thesis is a normative legal research, which is a research conducted with reference to the legal norms contained in the written legislation as well as the legal norms that exist in society regarding the position and function of the factions in the House of Representatives based on the law. Law Number 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD, and DPRD.

The position and function of factions in the House of Representatives Based on Law Number 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD, and DPRD that the existence of factions in the People's Representative Council based on Law Number 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD, and DPRD is To optimize the implementation of the functions, powers and duties of the House of Representatives as well as the rights and obligations of members of the House of Representatives as a representative institution in the context of fighting for the interests of the people, the faction is also formed as a forum for members of political parties to gather and equalize differences of various aspirations so that in carrying out their duties , authorities, and functions in representative institutions can run effectively and efficiently. The Faction's Ideal Position in the House of Representatives in the Legal Perspective of State Institutions that the Faction is a forum for assembly of council members who have a big responsibility in accommodating all the aspirations of the people or their constituents.

Keywords : Position, Function and Fraction.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbillalamin, Segenap rasa syukur tak terhingga penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada seluruh umat manusia termasuk kepada penulis hingga mampu menyelesaikan Skripsi ini sesuai dengan waktu yang telah di rencanakan. Shalawat dan salam *Allahuma shalli ala sayyidina Muhammad wa ala alihi sayyidina Muhammad*, kepada Rasulullah SAW, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini dengan judul dengan judul **“Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD”**

Disamping itu juga penulisan skripsi ini bertujuan untuk mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H) yang merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

Dalam proses penulisan skripsi ini, penulis mendapat dukungan baik materi maupun moril dari berbagai pihak, oleh sebab itu penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Kepada kedua Orang tua penulis, beserta keluarga besar, terima kasih atas Doa dan dukungannya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini;
2. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi., S.H., MCL, selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;
3. Bapak Dr. M. Musa., S.H, M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau;

4. Bapak Dr. Rosyidi Hamzah., S.H, M.H, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, terima kasih atas waktu yang diberikan dalam menyusun administrasi dalam proses seminar dan pendaftaran komprehensif;
5. Ibu Dr. Desi Apriani., S.H, M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Riau terima kasih atas waktu yang diberikan dalam menyusun administrasi dalam proses seminar;
6. Bapak S. Parman., S.H., M.H, selaku Wakil Dekan III Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau;
7. Bapak Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A, selaku Kepala Departemen Hukum Perdata pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau;
8. Ibu Selvi Harvia Santri, S.H., M.H, selaku Kepala Prodi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau;
9. Ibu Moza Dela Fudika, S.H., M.H, selaku Sekretaris Prodi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau;
10. Bapak Wira Atma Hajri, S.H., M.H., selaku pembimbing penulis dalam penulisan Skripsi ini, terima kasih atas waktunya yang sangat berharga dalam membimbing penulis;
11. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga kepada penulis;
12. Pegawai Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, yang telah memberikan pelayanan dan kemudahan dalam urusan administrasi;

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini masih ada kekurangan baik dari segi bahasa maupun materi, penulis mengharapkan sekali kritikan dan saran yang berguna dalam perbaikan dan kesempurnaan penulisannya. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi kita semua. Amin

Pekanbaru, 12 Maret 2022

Fais Ramadani
NPM 15 1010 014



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN.....	ii
SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT.....	iii
BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI.....	iv
BERITA ACARA PERSETUJUAN SKRIPSI.....	vi
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKKAN PEMBIMBING	vii
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKKAN DOSEN PENGUJI.....	viii
BERITA ACARA MEJA HIJAU.....	ix
ABSTRAK.....	x
<i>ABSTRAC</i>	xi
KATA PENGANTAR.....	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
D. Tinjauan Pustaka.....	8
E. Konsep Operasional.....	12
F. Metode Penelitian.....	12
BAB II : TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Umum	15
1. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	15
2. Kedudukan, Fungsi, Wewenang, Tugas dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	27

B.	Tinjauan Tentang Partai Politik	34
1.	Pengertian Partai Politik	34
2.	Tujuan Partai Politik	35
3.	Fungsi Partai Politik	36
4.	Klasifikasi Partai Politik	41
5.	Ciri-Ciri Partai Politik	42
C.	Tinjauan Tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal	43
BAB III	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A.	Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD	47
B.	Kedudukan Ideal Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara.....	74
BAB IV	: PENUTUP	
A	Kesimpulan.....	88
B.	Saran.....	89
	DAFTAR KEPUSTAKAAN.....	90

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana yang terjadi dalam amandemen kedua pada tahun 2002, dimana Undang-Undang Dasar 1945 telah menegaskan pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) yaitu, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sehingga dengan adanya konsep tersebut maka Indonesia sudah mengidealkan dalam pelaksanaan pemerintahannya, dimana Negara menjadikan aturan hukum sebagai panglima utama. Pemerintahan yang dijalankan oleh Indonesia, meletakkan hukum sebagai bagian dari suatu sistem yang pada dasarnya tidak dilaksanakan oleh seseorang saja dalam pengaturannya melainkan membutuhkan suatu sekelompok masyarakat. Dikarenakan diantara peraturan yang ada dalam ketentuan hukum, ada masyarakat yang tidak dapat terpisahkan dengan aturannya. Masyarakat bisa digunakan sebagai sumber daya kehidupan dan penggerak dalam hukum. Dengan kata lain kehidupan hukum dilaksanakan berdasarkan kepada konsep, nilai, dan gagasan yang tidak bertentangan dengan konsep negara hukum itu sendiri. (Satjipto Rahardjo, 2000)

Berdasarkan penegasan terhadap konsep negara hukum tersebut, Indonesia telah menggariskan dalam pelaksanaan hukum dan kenegaraan (Pemerintahan) secara demokratis yang didasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu juga menghormati dan menjunjung setinggi-tingginya Hak Asasi Manusia serta memberikan jaminan terhadap persamaan kedudukan terhadap seluruh warga negara Indonesia. Dimana pelaksanaan penegasan tersebut

dituangkan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 27 ayat (1) dengan menyebutkan: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Berhubungan dengan konsep Negara hukum maka juga memiliki kaitan dengan Sistem ketatanegaraan Indonesia. Jika dilihat dari aspeknya maka system ketatanegaraan ini memiliki kandungan atau berkenaan dengan dua bagian yakni dalam hal kekuasaan lembaga negara yang memiliki hubungan diantara lembaga-lembaga negara dengan warga negaranya. Kemudian berkenaan dengan konstitusi negara. (Hoesein, 2009) Pada dasarnya konstitusi adalah suatu sistem-sistem hukum, adat-tradisi, serta konvensi-konvensi yang pada akhirnya menjadi pembentuk sistem ketatanegaraan dalam Negara yang memiliki cerminan terhadap fungsi yang ada pada hukum ketatanegaraan. Dimana fungsinya itu antara lain dalam membentuk fungsi-fungsi lembaga, pembagian kekuasaan, serta batasan dalam pengaturan diantara jabatan satu dengan lainnya, dan ikatan jabatan dengan warga negaranya. Sehingga jika dipahami dari fungsi tersebut maka bisa dikatakan sebagai fungsi yang menjalankan system ketatanegaraan yang didasarkan kepada aturan hukum, norma dan prinsip konstitusionalisme, yang juga berhubungan dengan antara partai politik dengan fraksi.

Jika melihat kembali sejarah perjalanan dari adanya suatu partai politik dan kehadiran fraksi dalam Parlemen maka pastinya mempunyai akibat hukum baik. Dimana dampak negatifnya berhubungan dengan terjadinya pergeseran fungsi legislasi pada tingkat parlemen baik pusat maupun di daerah, dan hal ini haruslah

diminimalisir sebaik mungkin. Apabila meninjau eksistensi dari Undang-Undang Dasar 1945 maka diketahui tidak ada pengaturan dalam hal pembentukan suatu fraksi di parlemen. Tetapi fraksi ini secara hukum memiliki legalitas yang ditegaskan pada susunan (MPR, DPR, DPD dan DPRD) yang pengaturannya ada pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Pasal 1 angka 10 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib menyatakan bahwa:

“Fraksi adalah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum”.

Kemudian Pasal 20 menyatakan bahwa:

1. “Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR, serta hak dan kewajiban Anggota
2. Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
3. Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan dari 2 (dua) atau lebih partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
4. Setiap Anggota harus menjadi anggota salah satu Fraksi.
5. Fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR serta meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.
6. Fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun sidang.
7. Pimpinan Fraksi ditetapkan oleh Fraksinya masing-masing.
8. Fraksi membentuk aturan tata kerja internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Kewenangan fraksi-fraksi sepenuhnya diberikan dari Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan peraturan tersebut pada intinya pembentukan dari fraksi memiliki tujuan yaitu demi optimalisasi dan efektifitas dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan hak serta kewajiban DPR. Sebagaimana faktanya memang fraksi dijadikan sebagai saluran utama pemaksaan

kepentingan Parpol terhadap anggota-anggota DPR. Meskipun fraksi bukanlah sebagai instrumen kelengkapan dari DPR yang memiliki ruang lingkup tertentu, namun nyatanya fraksi memiliki peranan yang strategis. Dikarenakan memang pada pelaksanaannya fraksi memiliki keterlibatan yang tidak bisa ditinggalkan dalam proses DPR terutama dalam rangka menyusun RUU (Rancangan Undang-Undang), melaksanakan hak interplasi dan angket DPR, mengutarakan suatu pendapat dan mengambil suatu keputusan.

Berkaitan dengan adanya ketentuan tata tertib DPR yang mengatur keberadaan dan pembentukan fraksi maka ditegaskan pula: “Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPR serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR”. Tetapi dalam pelaksanaannya masih memperlihatkan fraksi dijadikan sebagai alat untuk mengutamakan adanya kepentingan politik yang berkaitan dengan program di DPR. Dengan demikian jika keberadaan fraksi tersebut sebagaimana demikian maka akan menimbulkan suatu akibat langsung terhadap kedudukan DPR, yang mana DPR tidak menjalankan fungsi yang dimilikinya.

Perubahan ketiga dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), dirancang demi peningkatan peran, fungsi dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan yang diamantkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pengaturan Undang-Undang

Nomor 13 Tahun 2019 dilakukan secara menyeluruh yang mana tidak ada batasan suatu yang membatasi bagian dari susunan dan kedudukan kelembagaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 82 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), menyatakan:

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 didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli.
6. Sekretariat Jenderal 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) diatur dalam peraturan DPR”.

Berdasarkan ketentuan partai politik yaitu dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 terutama dalam Pasal 1 angka 1, telah menyebutkan: “partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan di bentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk membela dan memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Partai politik memiliki hak dalam mengikuti proses pemilihan anggota legislatif di DPR. Dimana dari setiap anggota legislatif tersebut akan menjadi salah satu bagian dari anggota fraksi. Pada dasarnya fraksi menjalankan fungsinya

didasarkan kepada anggota fraksi itu sendiri secara internal. Setiap prosedur yang dirancang dan disusun merupakan suatu arahan dalam pemberian keputusan yang bahwasanya pendapat dari seluruh anggota DPR yang dijadikan dasar untuk mengambil keputusan atas setiap kebijakan yang ada pada setiap fraksi. Namun pada dasarnya porsedur ini akan menimbulkan suatu akibat yaitu adanya perbedaan dalam setiap arahan dari pelaksanaan fraksi satu sama lainnya. Sehingga hal ini menjadi suatu hambatan dalam optimalnya dan efektifnya fungsi dari fraksi-fraksi yang ada di DPR terutama optimalisasi melaksanakan fungsi, wewenang dan tugas DPR. Atas kesenjangan yang ada tersebut, maka penulis memiliki ketertarikan untuk meneliti mengenai: **“Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD”**.

B. Masalah Pokok

Permasalahan yang telah dipaparkan tersebut, membentuk suatu rumusan, dimana penulis akan membahas mengenai:

1. Bagaimanakah Kedudukan dan fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD?
2. Bagaimanakah Kedudukan Ideal Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang sudah ditetapkan maka adapun yang hendak menjadi tujuan yaitu:

1. Untuk Mengetahui Kedudukan dan fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
2. Untuk Mengetahui Kedudukan Ideal Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara.

2. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya
2. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dibidang karya ilmiah serta bahan masukan bagi penelitian sejenis dimasa yang akan datang
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan Penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk masuk dalam instansi pemerintahan.

D. Tinjauan Kepustakaan

1. Demokrasi

Jika memperhatikan asal kata yang terdapat dalam makna kata demokrasi, maka terdiri dari: “demos (rakyat)” dan “kratos (pemerintahan)” atau “kratein”. Jadi bisa disimpulkan bahwasanya demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat. Makna yang terdapat dalam kata demokrasi tersirat adanya kekuasaan yang utuh dari rakyat. Namun apabila dihubungkan dengan pelaksanaannya demokrasi hanya menjadi symbol dalam pemahaman dikarenakan dalam menjalankannya sangatlah dipengaruhi oleh suatu perkembangan sehingga demokrasi berjalan dengan sangat sulit untuk dikontrol. Sehingga menyebabkan kekuasaan yang berasal dari rakyat tersebut cenderung melemah.

Demokrasi juga merupakan suatu konsep dari Negara Indonesia. Dimana Munir Fuadi memberikan pendapatnya yang menyatakan:

“Demokrasi merupakan sebagai sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan baik secara langsung misalnya melalui ruang ruang public (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people by the people to the people*). (Munir Fuady, 2010)

Pada dasarnya makna dari kata demokrasi memiliki sifat yang luas dan umum dikarenakan tidak semua negara menganut konsep demokrasi dalam pemerintahannya. Pada masa Yunani kuno, praktek demokrasi diawali dengan

adanya ikatan Negara dengan hukum yang dilaksanakan dalam kehidupan kenegaraan. Namun pada saat sekarang demokrasi dilaksanakan secara langsung. Dalam artian penentuan setiap keputusan disandarkan kepada rakyat terutama yang berkaitan dengan kepentingan publik yang tetap didasarkan kepada suatu mekanisme yang menyeluruh. (Sulardi, 2012)

2. Teori Perwakilan.

Teori Perwakilan sangat erat hubungannya dengan prinsip Demokrasi. Sistem demokrasi tidak langsung dimana kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung tetapi melalui perwakilan. Heinz Eulau dan John Whalke mengklasifikasi Teori Perwakilan sebagai berikut :

- a. *Political Representative* (Adanya Partai Politik);
- b. *Functional Representative* (Adanya Kelompok); dan
- c. *Regional Representative* (Adanya daerah yang diwakili).

Eksistensi dari adanya lembaga-lembaga perwakilan di masa perkembangan demokrasi ini sangatlah diperlukan dalam berjalannya sistem ketatanegaraan suatu Negara. Dikarenakan setiap permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam kehidupan masyarakat atau rakyat pada umumnya bisa diupayakan untuk terselesaikan dengan menggunakan lembaga-lembaga perwakilan. Sehingga jika melihat fungsinya maka lembaga perwakilan memiliki fungsi yaitu sebagai jembatan dan saluran pendapat atau keluhan rakyat dalam pelaksanaan pemerintahan. Dengan demikian jika ditelusuri kembali maka lembaga perwakilan memiliki fungsi dalam bentuk fungsi pengawasan, kemudian

fungsi perundang-undangan serta fungsi sebagai instrument pendidikan politik. Fungsi tersebut dilaksanakan untuk terwujudnya cita-cita demokrasi.

Pada dasarnya secara teori memang mudah untuk memahami jalannya fungsi lembaga perwakilan tersebut, namun dalam pelaksanaannya atau untuk mempraktekkannya tidak semudah dalam pemikiran saja. Dikarenakan hambatan dalam prakteknya tidak lain dimunculkan dari lembaga perwakilan itu sendiri yang memberikan tempatnya sebagai bagian dari wakil partai politik dibandingkan kepada wakil rakyat. sehingga jika melihat teorinya maka rakyat berpandangan bahwasanya prinsip perwakilan antara lain didasarkan pada partai politik, perwakilan daerah dan perwakilan fungsional atau utusan golongan. (J. Asshidiqie, 2012)

Perwakilan-perwakilan tersebut akan dihasilkan bagian dari adanya wakil politik, sebagaimana setiap wakil yang ada di DPR yang terpilih berdasarkan adanya pemilu secara langsung memiliki asal dari partai politik, kemudian anggota DPD yang terpilih dari adanya pemilu dan tidak berasal dari partai politik melainkan dari perwakilan daerah.

3. Lembaga Negara.

Menurut Dewi Oktaviani, lembaga negara adalah lembaga pemerintahan yang berkedudukan di pusat yang tugas, fungsi, dan kewenangannya secara tegas diatur dalam Undang-Undang. Sederhananya, lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan (*Civilized Organization*) yang dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara, demi mencapai tujuan negara itu.

Dalam lembaga negara, anggotanya juga turut menjaga kestabilan kinerjanya supaya dapat mencapai tujuan negara tersebut.

Menurut George Jellinek, lembaga negara dibagi menjadi dua bagian besar yakni 1) alat-alat perlengkapan negara yang langsung (*unmittebare organ*), dan (2) alat-alat perlengkapan negara yang tidak langsung (*mitterbare organ*).

Lembaga negara yang ada di Indonesia ada beberapa, yakni lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Namun, keberadaan lembaga negara dalam suatu negara tidak hanya dibatasi pada tiga lembaga tersebut. Keberadaan lembaga negara di Indonesia diatur sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan lainnya. Sehingga, kedudukan setiap lembaga negara di Indonesia bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia selaku negara demokrasi, menjalankan pemerintahan dengan penerapan teori *Trias Politica*. *Trias Politica* merupakan pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bidang dengan kedudukan yang sejajar. Tiga bidang tersebut adalah Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.

1. Eksekutif, bertugas menerapkan dan melaksanakan perundang-undangan, yakni Presiden dan Wakil presiden, beserta para Menteri.
2. Legislatif, bertugas membuat perundang-undangan, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Yudikatif, bertugas mempertahankan pelaksanaan perundang-undangan, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

E. Konsep Operasional

Berdasarkan konsep yang menjadi judul penelitian yang akan penulis lakukan, maka akan dijelaskan makna yang terkandung dalam setiap konsep atau bagiannya demi tidak menimbulkan suatu kesalahan dalam memahami yakni:

Kedudukan adalah merupakan posisi seseorang secara umum dalam masyarakat dalam hubungannya dengan dengan orang lain. Fungsi adalah kegunaan suatu hal bagi hidup suatu masyarakat Fraksi adalah kelompok dalam badan legislatif yang terdiri atas beberapa anggota yang sepaham dan sependirian. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jika dilihat dari jenisnya, penelitian ini tergolong ke dalam penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, yakni merupakan penelitian yang

dilakukan dengan mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tertulis serta norma-norma hukum yang ada pada masyarakat mengenai Kedudukan dan fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.(Soerjono Soekanto, 2014)

Kemudian penelitian ini memiliki sifat deskriptif. Dimana sifatnya bertujuan memberikan gambaran secara rinci dan terang mengenai Kedudukan dan fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

2. Data dan Sumber Data

Sebagaimana jenis penelitiannya adalah penelitian hukum normatif, maka data yang di pergunakan adalah data sekunder untuk membantu permasalahan yang diteliti. (Peter Mahmud Marzuki, 2008) Data sekunder itu merupakan data-data yang pada dasarnya sudah ada ataupun berbentuk data-data dan data baku. Berikut bisa penulis paparkan bagian-bagian dari data sekunder yakni:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
- b. Bahan hukum sekunder yaitu yang diperoleh dari buku-buku, pendapat para ahli di dalam berbagailiteratur yang berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti; dan

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari kamus-kamus hukum dan sebagainya

3. Analisis Data

Analisis data yang penulis gunakan adalah analisis secara kualitatif yaitu dengan cara penulis olah data tersebut dengan cara mendeskripsikan/menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum. (L. J. Moleong, 2002). Setelah dibandingkan, penulis menarik kesimpulan-kesimpulan dengan cara deduktif, yaitu menghubungkan hal-hal yang bersifat umum sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum, dengan hal-hal yang bersifat khusus mengenai kedudukan dan fungsi dari adanya suatu fraksi.



BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum

1. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dewan Perwakilan Rakyat dalam terbentuknya seperti saat ini memiliki sejarah yang panjang berikut sejarah perkembangan DPR RI semenjak penjajahan belanda hingga mulai terbentuknya lembaga legislatif DPR RI. Sejarah DPR RI sebelum orde baru dapat dibagi kedalam 7 (tujuh) Periode. Yaitu:

1. Periode *Volksraad* (Penjajahan Belanda) Tahun 1916

Pasal 53 bagian kedua *Indische Staatsregeling wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie (Indische Staatsregeling)* yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916, serta diumumkan dalam *Staatsbalat Hindia* No.114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif yaitu *Volksraad* (dewan rakyat), tetapi *Volksraad* tidak mempunyai hak yang sama dengan parlemen, karena *Volksraad* tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja Negara, bagi kaum nasionalis moderat seperti M.H.Tamrin menggunakan *Volksraad* untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka melalui jalan parlemen.(Gunawan, 2008)

2. Periode Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) Tahun 1945-1949

Pada periode ini semua lembaga negara yang diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 belum terbentuk sehingga posisi legislatif mengacu pada Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan

sebelum MPR, DPR, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dan dengan bantuan sebuah komite, dan terciptalah Komite Nasional Indonesia Pusat. Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia karena Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia maka dibentuk KNIP sebagai lembaga peralihan.

3. Periode DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949-1950

Dikarenakan diterimanya hasil KMB (konferensi Meja Bundar) maka dirubahlah bentuk susunan Negara dari Republik menjadi RIS, sebagaimana yang dituangkan dalam konstitusi RIS Pasal 1 yang menyatakan bahwa Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. DPR sendiri dalam periode ini merupakan lembaga perwakilan yang mewakili 7 (tujuh) negara bagian dan 9 (sembilan) daerah otonom. DPR dalam periode ini mempunyai wewenang mengontrol pemerintah, dengan catatan Presiden tidak dapat diganggu gugat sementara para Menteri bertanggungjawab kepada DPR atas seluruh kebijakan pemerintah.

4. Periode Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) Tahun 1950-1956.
Dalam DPR mempunyai sifat yang lebih luas dalam menjalankan tugasnya dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan

Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa:

“Ketua dan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat begitu pula Menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena yang dikatakannya dalam rapat atau yang dikemukakannya dengan surat kepada Majelis itu, kecuali jika mereka dengan itu mengumumkan apa yang dikatakan atau yang dikemukakan dalam rapat tertutup dengan syarat supaya dirahasiakan”.

Dengan ini mencerminkan bahwa DPR sudah memiliki hak imunitas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

5. Periode DPR Hasil Pemilu Pertama Tahun 1956-1959.

DPR periode ini adalah hasil pemilu 1955 dengan jumlah anggota yang dipilih sebanyak 272 orang. Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota konstituante. Hubungan antara DPR periode ini dengan DPRS adalah Tugas dan wewenang DPR hasil pemilu 1955 sama dengan DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar Sementara. (Merina Nurmiati, 2017)

6. Periode DPR Hasil Pemilu 1955 Berdasarkan Tahun 1945 pada Tahun 1959-1965.

Presiden Sukarno membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, maka keterwakilan yang dimiliki DPR menjadi terbatas. DPR bekerja dalam satu rangka yang lebih sempit, dalam arti hak-haknya kurang luas dalam Undang-Undang Dasar 1945 jika dibandingkan dengan

Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia Serikat 1945 dan Undang-Undang Dasar 1945. (Miriam Budiarjo, 1998)

7. Periode DPR masa orde baru Gotong Royong Tahun 1966-1971.

DPR masa orde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru. Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-Gotong Royong 1966-1971 yang bertanggung jawab dan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas utama sebagai berikut:

- a. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan Pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya.
- b. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan Pasal 5 ayat 1, Pasal 20, Pasal 21 Ayat 1 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya.
- c. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 atas penjelasannya, khususnya penjelasan Bab 7 mengenai Dewan Perwakilan Rakyat. (Merina Nurmia, 2017)

Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa transformasi memiliki banyak permasalahan sehingga dibutuhkan berkali-kali, dikarenakan pemilu, regenerasi, dan lainnya, inipun berpengaruh pada kinerja serta peraturan-peraturan yang dibuat. Berikut tabel singkat mengenai sejarah perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia:

Tabel 1
Sejarah Perkembangan DPR RI

NO.	TAHUN	PERIODE
1	1918	<i>Volksraad</i> (pada zaman Belanda)
2	29 Agustus 1945 – 15 Pebruari 1950	Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)
3	15 Feb 1950 – 16 Aug 1950	DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (RIS)
4	16 Aug 1950 – 26 Mar 1956	Dewan Perwakilan Rakyat Sementara
5	26 Mar 1956 – 22 Jul 1959	DPR hasil Pemilu Pertama
6	22 Jul 1959 – 26 Jun 1960	DPR setelah Dekrit Presiden
7	26 Jun 1960 – 15 Nov 1965	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR)
8	15 Nov 1965 – 19 Nov 1966	DPR GR minus Partai Komunis Indonesia (PKI)
9	19 Nov 1966 – 28 Okt 1971	DPR GR Orde Baru
10	28 Okt 1971 – 1 Okt 1977	DPR hasil Pemilu ke-2
11	1 Okt 1977 – 1 Okt 1982	DPR hasil Pemilu ke-3
12	1 Okt 1982 – 1 Okt 1987	DPR hasil Pemilu ke-4
13	1 Okt 1987 – 1 Okt 1992	DPR hasil Pemilu ke-5
14	1 Okt 1992 – 1 Okt 1997	DPR hasil Pemilu ke-6
15	1 Okt 1997 – 1 Okt 1999	DPR hasil Pemilu ke-7
16	1 Okt 1999 – 1 Okt 2004	DPR hasil Pemilu ke-8
17	1 Okt 2004 – 1 Okt 2009	DPR hasil Pemilu ke-9
18	1 Okt 2009 – 1 Okt 2014	DPR hasil Pemilu ke-10
19	1 Okt 2009 – 1 Okt 2019	DPR hasil Pemilu ke-11

Sumber: DPR RI

Sejak tahun 1918 pada periode *Volksraad* sejarah DPR RI mulai dibentuk walaupun dengan campur tangan bangsa penjajah yaitu Belanda, pada periode masa perjuangan kemerdekaan gejolak terjadi dan timbul momentum

kemerdekaan, hingga pada Periode Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) cikal bakal terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mulai terlihat, disini terlihat dari 19 (sembilan belas) periode dapat dikelompokkan 3 (tiga) periode garis besar yaitu: ([Http://Www.Dpr.Go.Id/Tentang/Sejarah-Dpr](http://www.Dpr.Go.Id/Tentang/Sejarah-Dpr) Diakses: 20 Desember 2021 Pukul: 09.40 WIB, n.d.)

- a. Periode *Volksraad*.
- b. Periode Masa Perjuangan Kemerdekaan.
- c. Periode Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

1. Periode *Volksraad*

Pada periode *Volksraad* dibentuk sebagai dampak dari gerakan nasional serta perubahan yang mendasar dari seluruh dunia. Pembentukan terlaksana pada tahun 1918 oleh Mr. Graaf van Limburg Stirum. Fungsi dan tugas dari *Volksraad* ialah mengutamakan memberikan nasihat kepada Gubernur Jendral, tentunya sangat bertolak belakang dengan fungsi seharusnya.

Kedudukan *Volksraad* tidak mempunyai hak yang sama dengan parlemen, karena *Volksraad* tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja Negara. Produk dari *Volksraad* salah satunya ialah Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 Bagian Kedua *Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie (Indische Staatsrgeling)* yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916 serta diumumkan dalam *Staatsblat Hindia* No. 114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif.(DPR RI, "Tentang

Sejarah DPR RI” Diakses Dari [Http://Www.Dpr.Go.Id/Tentang/Sejarah-Dpr](http://Www.Dpr.Go.Id/Tentang/Sejarah-Dpr), Diakses Pada Tanggal 22 Desember 2021 Pada Pukul 12.33 WIB., n.d.)

2. Periode Masa Perjuangan Kemerdekaan

Pada Periode Masa Perjuangan Kemerdekaan, organisasi maupun partai yang bersifat politik dibubarkan. Namun kaum pergerakan tetap berjuang melalui lembaga-lembaga bentukan Jepang, yakni Masyumi dan Putera. Melalui lembaga bentukan Jepang kaum pergerakan menuntut kemerdekaan. (Maftuhin, 2017) terjadi suatu keadaan dimana *Volksraad* secara otomatis tidak diakui kembali karena pada masa itu pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang, pada tahun 1943 dibentuknya *Tjuo Sangi-in*, sebuah badan perwakilan yang hanya bertugas menjawab pertanyaan *Saiko Sikikan*, penguasa militer tertinggi, mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Jelas bahwa *Tjuo Sangi-in* bukan Badan Perwakilan apalagi Parlemen yang mewakili bangsa Indonesia. (Maftuhin, 2017)

3. Periode Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)

Pada Periode Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk pada 29 Agustus 1945 sesuai dengan aturan peralihan Undang-Undang Dasar 1945, KNIP ini mempunyai kedudukan sebagai pembantu dari Presiden sementara tugas dan kewenangan belum ada, karena menurut Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa sebelum MPR, DPR, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dan dengan bantuan sebuah

komite. Produk dari KNIP ini adalah KNIP telah mengadakan sidang di Kota Solo pada tahun 1946, di Malang pada tahun 1947, dan Yogyakarta tahun 1949. Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda telah dua kali menandatangani perjanjian, yaitu Linggarjati dan *Renville*.(Maftuhin, 2017) Namun, periode KNIP inilah yang merupakan terciptanya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan salah satu lembaga tinggi Negara yang sangat penting di Indoneia, di samping perangkat kenegaraan lain yang melaksanakan publik demokrasi. (Ratnia Solihah dan Siti Witianti, n.d.) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang kemudian disingkat DPR RI dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwailan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa: “DPR RI terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum”, selanjutnya Pasal 68 menyatakan bahwa: “DPR RI merupakan Lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara”.

DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai salah satu lembaga negara yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum yang melaksanakan sistem demokrasi. DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kedudukan dan perannya sangat penting dalam negara demokrasi, DPR RI merupakan salah satu manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga ini

membuat hukum dan kebijaksanaan oleh pemerintah sebagai pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Melalui DPR RI juga wakil-wakil rakyat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum dan kebijakan tersebut.

DPR RI agar dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, harus memiliki tugas dan wewenang tertentu agar dapat menjalankan amanah sebagai wakil rakyat, serta menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, serta menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan lainnya berdasarkan *checks and balances*. Jika lembaga tersebut tidak memiliki tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan lain, akan cenderung terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena hukum dan kebijakan tidak dibuat demi kepentingan rakyat. (Soekarno, F.X, 2009)

Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa DPR RI merupakan lembaga negara, lembaga negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. (Muhtadi, 2013) Lembaga negara sendiri terdapat beberapa organ penyelenggara negara lainnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya dan ada pula yang disebut secara eksplisit hanya fungsinya. Ada pula organ baik nama maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Sebenarnya yang disebut-sebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdapat lebih dari 34 buah organ, jabatan, atau lembaga.

Lembaga yang diartikan ialah organisasi yang bertujuan melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur disuatu kerangka

nilai yang relevan. Perlengkapan Negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu Negara.(H.A.S. Natabaya, 2004)

Salah satu lembaga negara adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan Lembaga legislatif yang artinya lembaga yang memegang kekuasaan membuat undang-undang sebagai sistem lembaga perwakilan rakyat. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. (Jimly Asshiddiqie, 2013) Dewan ini harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintahan. Dewan punya hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.(Patrialis Akbar, 2013)

Setiap konstitusi atau Undang-Undang Dasar, dalam usaha membatasi kekuasaan dalam Negara, sekurang-kurangnya mengatur tiga kelompok materi muatan:

- a. Jaminan terhadap pelaksanaan hak asasi manusia;
- b. Susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar;
- c. Pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

Ketiga kelompok materi muatan diatas juga ditemukan didalam Undang-Undang Dasar 1945. Apabila kita pelajari Undang-Undang Dasar 1945, didalamnya ditemukan adanya 6 (enam) Lembaga Negara yang masing-masing mempunyai kedudukan dan juga peranannya sendiri-sendiri. Adapun keenam Lembaga Negara tersebut ialah:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

- b. Dewan Perwakilan Rakyat
- c. Presiden dan Wakil Presiden
- d. Badan Pemeriksaan Keuangan
- e. Mahkamah Agung
- f. Dewan Pertimbangan Agung.

Dewan Pertimbangan Agung dalam perjalannya sudah dihapus dari Undang-Undang Dasar 1945 melalui amandemen atau perubahan keempat konstitusi. Sri Soemantri, mengatakan bahwa terdapat pendapat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengenal adanya dua Lembaga legislatif tertinggi yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Lembaga legislatif sehari-hari, yakni DPR RI. Namun, Sri Soemantri, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan Lembaga legislatif ialah Dewan Perwakilan Rakyat. Dikarenakan DPR RI mempunyai kewenangan serta hak-hak, Tugas, wewenang dan hak-hak itu secara lengkap yang diatur didalam Peraturan Dewan Perwakilan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib menurut tata tertib DPR RI, tugas dan wewenang DPR RI adalah sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-Undang.
2. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan APBN.
3. Melakukan pengawasan atas:
 - a. Pelaksanaan Undang-Undang;
 - b. Pelaksanaan APBN serta pengelolaan keuangan negara; dan
 - c. Kebijakan pemerintah.

4. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang tentunya dilakukan oleh presiden.
5. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK.
6. Menampung serta menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan oleh masyarakat.
7. Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh ketetapan-ketetapan MPR-RI dan/atau Undang-Undang kepada DPR RI.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang diatas, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mempunyai:

1. Hak meminta keterangan kepada Presiden (Hak interpelasi);
2. Hak mengadakan penyelidikan (hak angket);
3. Hak mengadakan perubahan atas rancangan Undang-Undang (hak amandemen);
4. Hak mengajukan pertanyaan pendapat;
5. Hak imunitas;
6. Hak mengajukan rancangan undang-undang.
7. Hak mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan undang-undang.(Sri Soemantri, 2014)

2. Kedudukan, Fungsi, Wewenang, Tugas dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga negara. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atau yang lebih dikenal dengan DPR RI atau DPR merupakan salah satu lembaga Tinggi negara yang tergabung dalam lembaga legislatif di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat terbentuk dari anggota partai politik yang berperan sebagai peserta pemilihan umum yang telah dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Bahwa kekuasaan pemerintah harus berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasca Amandemen, terdapat suatu pergeseran kekuasaan antara presiden dan DPR. Hal tersebut berada pada fungsi legislasi yang sebelumnya menjadi kekuasaan seorang presiden, maka setelah terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 fungsi legislasi berpindah menjadi kekuasaan DPR sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 5 ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pasal tersebut menjelaskan bahwa, Presiden berwenang mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR. Pasal 20 bahwa, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Dalam hal ini perlu digaris bawahi bahwa titik berat kekuasaan legislasi nasional yang pada mulanya berada

pada seorang presiden beralih kepada DPR. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan pemegang kekuasaan legislatif. Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang pertama kali mencerminkan adanya kedaulatan rakyat. Hal tersebut termasuk Kegiatan bernegara, yaitu untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karenanya dalam hal menetapkan suatu peraturan harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen yang di Indonesia dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil dari rakyat haruslah membela kepentingan rakyat yang dapat memberikan atau membuka peluang kesejahteraan bagi rakyat bukan berjuang untuk diri sendiri atau keluarga, atau bahkan golongan tertentu saja karena anggota Dewan Perwakilan Rakyat berasal dari rakyat juga, ini selaras dengan pernyataan dari Jimly Asshiddiqie bahwa kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. (Jimly Asshiddiqie, 2013) dan persekutuan tertinggi Negara memiliki tujuan paling hidup paling tinggi, mulia, dan luhur, legislatif bentuk persekutuan hidup keluarga dan desa. (Rapar, 2001) Untuk menjadi acuan dan tujuan terealisasinya kedudukan, fungsi, tugas, wewenang dan tujuan dari penyelenggara Negara termasuk Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dalam setiap tugas dan wewenangnya Dewan Perwakilan Rakyat haruslah berjuang demi rakyat telah diartikan bahwa perlengkapan Negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu Negara. (H.A.S. Natabaya, 2004)

1. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Pasal 20A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang disebut secara eksplisit hanya fungsinya. Adapun fungsinya telah diatur dalam Pasal 69 (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa: DPR mempunyai fungsi: legislasi, anggaran, dan pengawasan.

- a. Legislasi, yaitu untuk membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan Bersama.(Jimly Asshiddiqie, 2013)
- b. Anggaran, merupakan bentuk perbuatan hukum yang dilakukan DPR RI bersama Presiden untuk menyusun dan menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD). (Arthika Hendro Nazthalico Jacobus, 2013)
- c. Pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya.(Jimly Asshiddiqie, 2013)

2. Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Kewenangan DPR RI telah diatur dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa DPR RI berwenang untuk:

- a) Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi Undang-Undang;
- c) Membahas rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan Undang-Undang tentang APBN dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, Pendidikan, dan agama;
- g) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan Negara lain;
- h) Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang;
- i) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar Negara lain;
- k) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;

- m) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- n) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden”.

3. Tugas Dewan Perwakilan Rakyat

Tugas DPR RI telah diatur dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa DPR RI mempunyai tugas:

antara lain:

- a) Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b) Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan Undang-Undang;
- c) Menerima rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- e) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang disampaikan oleh BPK;
- f) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset Negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara;
- g) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- h) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam Undang-Undang. Pasal 7”.

4. Hak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan segala fungsi, tugas dan wewenangnya mempunyai hak-hak, diantaranya hak yang dimiliki DPR RI dan hak sebagai anggota DPR yang telah diatur dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa: DPR RI mempunyai hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat:

- a) Interpelasi;
- b) Angket; dan
- c) Menyatakan pendapat.

Hak interpelasi telah dijelaskan dan diatur dalam Pasal 79 ayat (2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa:

“Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR RI untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

Hak interpelasi adalah hak untuk mengajukan keterangan atau pertanyaan secara resmi kepada Presiden. Hak ini biasanya dilakukan bila terjadi suatu peristiwa yang dianggap penting atau yang telah menjadi isu publik atau nasional oleh Dewan Perwakilan Rakyat setelah adanya jawaban presiden dan jawaban tersebut yang dianggap telah memenuhi keingintahuan DPR RI maka proses dinyatakan selesai dan tidak ada tindak lanjut lagi. (Patrialis Akbar, 2013)

Hak angket telah dijelaskan dan diatur dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”.

Hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kasus tertentu yang dianggap besar dalam menyangkut kepentingan rakyat atau nasional oleh Dewan Perwakilan Rakyat melanggar Undang-Undang dan dibandingkan dengan hak interpelasi, hak angket lebih kuat dan tinggi derajatnya karena mengingat dampak hak ini dapat berkembang ke arah proses pemakzulan Presiden atau Wakil Presiden.

Pengalaman ketatanegaraan DPR RI membuktikan hal itu ketika pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dalam masa jabatannya, oleh karena itu persyaratan dan mekanisme penggunaan hak angket jauh lebih berat dibanding persyaratan dan pelaksanaan hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat agar tidak mudah dan sering dilaksanakan. (Patrialis Akbar, 2013)

Hak menyatakan pendapat telah dijelaskan dan diatur dalam Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa:

“Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
- b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau
- c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Hak menyatakan pendapat adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk pendapat suatu peristiwa, kondisi, atau perkembangan keadaan, baik hal tersebut terkait dengan presiden atau pemerintahan maupun terkait Negara, masyarakat dan rakyat, hak menyatakan pendapat merupakan hak yang mendekati dengan pemakzulan presiden atau untuk memberhentikan presiden dari jabatannya. Sedangkan hak intrepelasi dan hak angket tidak berkaitan langsung kepada rencana atau pemberhentian langsung kepada presiden, akan tetapi dapat ditingkatkan kepada hak menyatakan pendapat, hak menyatakan pendapat juga dinyatakan secara tegas dalam Pasal 24C Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tentang kewajiban MK untuk pendapat DPR RI bahwa presiden telah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. (Patrialis Akbar, 2013)

B. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Menurut Mark N. Hogopain partai politik adalah organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijakan publik dalam kerangka

prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu, melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan.(Mufti, Muslim, 2013)

Dengan demikian, basis sosiologis setiap partai politik adalah adanya ideologi tertentu sebagai dasar perjuangannya dan diarahkan pada usaha untuk memperoleh kekuasaan, mempertahankan, dan memperluas kekuasaan. Dengan kata lain, partai politik merupakan organisasi politik yang berorientasi pada upaya untuk merebut dan mempertahankan serta menjalankan kekuasaan dalam bentuk kebijakan umum. Dalam menjalankan fungsi-fungsi politiknya, di negara yang menganut sistem demokrasi, partai politik berhadapan satu sama lain.

Dari pendapat ahli tersebut, tampak bahwa partai politik dapat menjadi alat dan sarana untuk mendapatkan kekuasaan di parlemen ataupun pemerintahan dengan cara menarik simpati rakyat untuk memilih partai tersebut agar memenangkan pemilu. Semakin banyak simpati dan dukungan rakyat, semakin besar pula kesempatan partai politik harus menjalankan fungsinya dengan baik dan benar sesuai dengan garis dan haluan partai. Jika tidak, partai tersebut akan di tinggalkan oleh pendukungnya.

Menurut Syafiie partai politik adalah dari aktivis politik yang berusaha untuk menguasai pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda.(Syafi'ie, 2013)

2. Tujuan Partai Politik

Menurut Setiadi dan Kolip tujuan partai politik di bagi menjadi tiga yaitu sebagai berikut :(Usman, 2013)

- a. Partai perwakilan kelompok, yaitu partai yang menerima sistem kepartaian kompetitif dan berusaha menenangkan sebanyak mungkin kursi dalam parlemen. Misalnya, partai UMNO di Malaysia serta PDIP dan Golkar di Indonesia.
- b. Partai bertujuan menciptakan kesatuan identitas nasional, dan biasanya menindas kepentingan sarana dalam upaya meraih dan mempertahankan kekuasaan politik.
- c. Untuk menjadi wadah berhimpun bagi masyarakat atau kelompok yang memiliki ideologi dan kepentingan yang sama.

Menurut Syafiie partai politik adalah dari aktivis politik yang berusaha untuk menguasai pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda.(Syafi'ie, 2013)

3. Fungsi Partai Politik

Menurut Setiadi dan kolip secara sekilas telah dikemukakan beberapa fungsi partai politik dalam suatu sistem politik. Di bawah ini akan diuraikan secara lebih terperinci fungsi partai politik, khususnya dalam sistem demokrasi.(Usman, 2013)

- a. Pelaksana pendidikan politik

Pendidikan politik merupakan proses dengan di mana para anggota masyarakat mengenal dan mempelajari nilai-nilai, norma-norma, dan simbol-simbol politik masyarakat dan negaranya. Atau dapat pula dirumuskan sebagai proses melalui para anggota masyarakat memperoleh

sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung dalam masyarakat.

b. Partisipasi politik

Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara biasa dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan umum, dan dalam memilih pemimpin-pemimpin pemerintahan. Kegiatan yang dimaksud adalah mengajukan tuntutan, membayar pajak, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik dan koreksi atas pelaksanaan suatu kebijaksanaan umum, dan memilih para wakil rakyat dalam pemilihan umum. Di sini partai politik mempunyai fungsi mengajak, mendorong, menunjukkan kesempatan, dan mengikutsertakan anggota masyarakat dalam proses politik.

c. Rekrutmen politik

Rekrutmen politik ialah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok aktor politik untuk menduduki dan menjalankan peranan politik tertentu baik dalam pemerintahan maupun di luar pemerintahan, seperti untuk menjadi anggota DPRD/DPR, menteri, direktur jenderal, gubernur, rektor, dekan, bupati, kepala desa, pimpinan partai, dan pimpinan kelompok-kelompok kepentingan. Partai politik mempunyai salah satu fungsi untuk menyeleksi dan memilih atau mengangkat seseorang atau beberapa orang anggotanya atau anggota masyarakat lainnya untuk menduduki dan melaksanakan peranan politik tertentu dalam pemerintahan atau di luar pemerintahan.

d. Pemaduan kepentingan

Pemaduan kepentingan ialah proses di mana berbagai aspirasi dan kepentingan dalam masyarakat ditampung, dianalisis, dan dipadukan ke dalam berbagai alternatif kebijaksanaan umum untuk kemudian di perjuangkan dalam proses pembuatan keputusan politik.

e. Mencari dan mempertahankan kekuasaan

Untuk memperjuangkan alternatif kebijaksanaan umum yang telah dipadukan oleh suatu partai politik, maka partai politik yang bersangkutan berusaha mendapatkan kekuasaan dalam pemerintahan baik dalam badan legislatif maupun dalam badan eksekutif baik lewat pemilihan umum maupun dengan cara lain yang sah. Tanpa adanya kekuasaan itu, partai politik yang bersangkutan tak akan dapat memperjuangkan alternatif kebijaksanaan umum tersebut. Kalau telah mendapatkan kekuasaan, maka partai politik yang bersangkutan biasanya berusaha mempertahankan kekuasaan itu, bahkan mungkin akan berusaha menambahnya. Dalam rangka fungsi ini partai politik melaksanakan tiga kegiatan yaitu seleksi calon-calon dalam pemilihan umum, melaksanakan kampanye dan atau usaha-usaha memengaruhi, dan mengontrol pemerintahan. Adakalanya fungsi inilah yang mengedepan dalam kehidupan politik dengan melalaikan fungsi-fungsi lainnya.

f. Komunikasi politik

Komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada

pemerintah. Partai politik dalam hal ini berfungsi sebagai komunikator politik untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingan anggota masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat kepada pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik. Sebaliknya, hal itu juga menyampaikan segala keputusan dan penjelasan dari pemerintah kepada anggota masyarakat. Dengan demikian, terjadilah proses komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat dan partai politik berperan sebagai perantara atau jembatan. Sehubungan dengan fungsi ini, partai politik tidak sekedar menyampaikan begitu saja segala informasi dari pemerintah atau dari masyarakat, akan tetapi merumuskannya sedemikian rupa sehingga pihak penerima informasi (pemerintah atau masyarakat) dapat dengan mudah memahami dan memanfaatkannya.

g. Pengendali konflik

Pengendali konflik adalah mulai dari perbedaan pendapat sampai pada pertikaian yang bersifat fisik. Dalam negara demokrasi, setiap anggota masyarakat atau kelompok masyarakat berhak menyampaikan aspirasi dan kepentingannya, serta berhak pula memperjuangkannya. Dengan demikian, dalam negara demokrasi, dimungkinkan adanya perbedaan pendapat dan perbedaan kepentingan antar-anggota atau kelompok masyarakat. Akan tetapi, sudah tentu suatu sistem politik hanya akan memperkenankan atau mentoleransi konflik yang tidak menghancurkan dirinya sendiri. Jadi, persoalan yang di hadapi negara demokrasi adalah bukannya menghilangkan konflik melainkan mengendalikan konflik itu

sehingga terciptalah keseimbangan konflik dengan konsensus. Partai politik dalam hal ini berfungsi untuk mengendalikan konflik yang terjadi dalam masyarakat, yaitu dengan menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik, dan mengadakan dialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, dan mengadakan dialog dengan pihak-pihak yang berkonflik untuk kemudian mencari penyelesaiannya lewat mekanisme politik itu (badan perwakilan rakyat dan pemerintah) merupakan konsensus yang harus dipatuhi oleh semua pihak.

h. Pembuatan keputusan politik

Partai politik dapat bertindak sebagai pembuat keputusan politik, apabila partai politik tersebut menang dan menduduki posisi mayoritas di DPR atau parlemen, sehingga dengan demikian mereka juga akan menduduki posisi kunci pada badan eksekutif. Hal ini dapat dilihat misalnya di negara-negara yang menganut sistem kabinet parlementer, seperti Inggris, Australia, Jepang, Jerman Barat, dan Negeri Belanda. Yang membuat keputusan politik di Jepang misalnya adalah partai liberal demokrat yang selama bertahun-tahun menguasai parlemen.

i. Kontrol politik

Kontrol politik adalah kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, kelemahan, dan penyimpangan dalam suatu kebijaksanaan atau dalam pelaksanaan suatu kebijaksanaan. Dalam melakukan suatu kontrol atau pengawasan haruslah berdasarkan kriteria atau norma, sehingga kegiatan itu objektif

sifatnya. Melakukan suatu kegiatan kontrol atau pengawasan tanpa suatu kriteria yang jelas, maka kontrol itu tidak akan mempunyai arah atau *ngawur*. Kriteria suatu kontrol politik adalah nilai-nilai politik yang dianggap ideal oleh masyarakat (ideologi) yang dijabarkan ke dalam berbagai kebijaksanaan umum atau peraturan perundang-undangan. Partai politik memiliki salah satu fungsi untuk melakukan kontrol politik tersebut. Tujuan suatu kontrol politik adalah meluruskan kebijaksanaan atau pelaksanaan kebijaksanaan yang menyimpang, dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijaksanaan dan pelaksanaan suatu kebijaksanaan sejalan dengan ideologi nasional.

4. Klasifikasi Partai Politik

Menurut Miriam Budiardjo Klasifikasi partai politik dapat dilakukan dengan berbagai cara bila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaanya secara umum dapat dibagi:(Kusliyaton, 2014)

a. Partai Massa

Partai ini mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; oleh karena itu biasanya terdiri dari pendukung-pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat yang memiliki ideologi dan tujuan yang sama. Kelemahan dari partai ini adalah bahwa masing-masing aliran atau kelompok yang menjadi anggotanya cenderung untuk memaksakan kepentingan masing-masing, sehingga persatuan partai menjadi lemah atau hilang sama sekali sehingga salah satu golongan memisahkan diri dan mendirikan partai baru.

b. Partai Kader

Kekuatan partai ini adalah terletak pada keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Pimpinan partai biasanya menjadi kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan seleksi terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

5. Ciri-ciri Partai Politik

Menurut Setiadi dan Kolip partai politik itu sekedar mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan dan melakukan kegiatan untuk menarik dukungan dari para pemilih dalam pemilihan umum atau cara lain untuk mendapatkan dukungan umum.(Usman, 2013) Maka yang terjadi ciri-ciri partai politik adalah :

- a. Berakar dalam masyarakat lokal.
- b. Melakukan kegiatan secara terus-menerus.
- c. Berusaha memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam mempertahankan dan.
- d. Ikut sebagai konstestan atau peserta dalam pemilihan umum.

Berdasarkan ciri-ciri ini, maka suatu organisasi yang tidak berakar di tengah-tengah masyarakat, tidak mempunyai cabang-cabang di daerah-daerah, tidak mempunyai kegiatan secara kontinu, tidak ikut dalam pemilihan umum, dan tidak mempunyai wakil parlemen, tidaklah dapat di sebut sebagai partai politik. Sebab dengan memenuhi persyaratan itu, organisasi politik yang bersangkutan tidak akan dapat menjalankan fungsinya untuk menampung dan memadukan berbagai kepentingan dalam masyarakat dan memperjuangkannya ke dalam proses pembuatan keputusan (lembaga legislatif dan eksekutif).

C. Tinjauan Umum Tentang Fraksi

Istilah Fraksi merupakan salah satu istilah yang digunakan untuk *political group/party group* yang ada diparlemen. Istilah lain selain fraksi, juga sering digunakan istilah *faction, club, group*, dan sebagainya. Dalam pengertian fraksi terkandung maksud adanya “elemen disiplin partai, partai harus dihormati. Anggota-anggota di dalam partai harus menyampaikan hal-hal yang menjadi kebijakan partai, mereka yang tidak mengindahkan kebijakan partai terancam posisinya. Kalau disiplin partai yang akan di pegang maka keberadaan fraksi itu penting.” Di dalam Kamus Politik yang di tulis oleh B.N Marbun bahwa kata *fraksi di terjemahkan sebagai kelompok orang yang mempunyai dan memperjuangkan suatu aliran politik dalam parlemen atau dewan-dewan perwakilan*. Juga di terjemahkan sebagai *bagian kecil; pecahan*. dikenal sejak periode DPR sementara tahun 1950.

Sekalipun istilah “aliran” juga dikenal pada masa itu, namun istilah fraksi sudah di muat pasal 28 ayat (3) dan ayat (5) peraturan tata tertib (tatib) DPR Sementara. Pelaksanaan representasi suara rakyat dalam prakteknya di Indonesia, dilaksanakan oleh fraksi-fraksi di DPR. Fraksi dipandang sebagai kepanjangan tangan partai politik di tubuh DPR, sementara anggota DPR dipilih melalui partai politik. Menurut Tata Tertib Pasal 1 Angka 7 fraksi adalah pengelompokkan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.(Iswanto, 2013)

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 di nilai sangat penting karena perpanjangan dari partai politik. Jika fraksi di hapus 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.

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.
3. Menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Menurut Warman 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. Sementara itu di parlemen, para anggota dewan dikelompokkan dalam fraksi setiap anggota harus menjadi anggota fraksi.(Warman, 2014) Fraksi merupakan pengelompokan anggota dewan berdasarkan konfigurasi partai. Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja

anggota legislatif selaku wakil rakyat. Fraksi berfungsi sebagai *think thank* kerja anggota dewan fraksi menjadi wadah konsolidasi, kordinasi dan evaluasi kinerja para anggotanya. Melalui fraksi inilah kepentingan partai politik dan aspirasi masyarakat umum dan konstituen partai politik disalurkan oleh para anggota dewan dalam lembaga legislatif. Oleh karena itu fraksi juga memiliki program kerja dan anggota dewan harus bekerja secara serius dalam mewakili fraksinya dan mewakili rakyatnya.

Fraksi mempunyai peran yang sangat startegis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi dewan di DPRD. Dukungan peran dan kinerja yang dilakukan secara efektif akan dapat membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan dalam bidang legislasi. Mulai dari tahap awal penyaringan aspirasi dan turun ke daerah-daerah pada masa resesnya menghasilkan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) hingga pembahasan sampai penentuan keputusan legislasi melibatkan peran fraksi.

Keberadaan fraksi selain sebagai perwakilan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat juga menjadi salah satu bagian kecil dari sebuah sistem organisasi pemerintah karena menjalankan fungsi pemerintah di antara legislatif untuk masyarakat. Fraksi harus memiliki kinerja yang baik sehingga pekerjaan yang di laksanakan harus dipastikan membawa manfaat dan sesuai dengan fungsinya. Oleh karenanya fraksi juga harus diukur sejauh mana kinerjanya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Pengaturan atau landasan hukum fraksi di DPR di atur di dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan juga di atur di

satu pasal di dalam UU partai politik. Peranan atau fungsi utama dari fraksi berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, 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 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun dalam prakteknya dapat kita simpulkan bahwa fraksi itu adalah penggelompokan anggota legislatif dengan latar belakang 1 (satu) partai atau di latarbelakangi dengan kesamaan ide (khusus fraksi gabungan). Sehingga fraksi di anggap sebagai etalase partai politik, dimana bisa dijadikan parameter evaluasi kinerja partai dengan pendapat dan sikap yang dikeluarkan oleh fraksinya yang berada di legislatif. (Anggraeny, 2016)



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Istilah *Parliamentary Party Group* *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 kaitanya dengan partai politik mereka bergantung kepada sejumlah faktor.(Chalid, 2014) 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. (Siahaan, 2013)

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.(*Pasal 14 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014*, n.d.) 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 kenyataannya 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 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. 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. 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. 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 pengrucutan dari masing-masing anggota legislatif yang memiliki latar belakang partai yang sama (terkecuali farksis 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 farksis 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 itu 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.(Chalid, 2014)

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.(Siahaan, 2013)

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.

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. 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 ketentuan fraksi. Batas toleransi yang ditetapkan menjadi wilayah yang tidak boleh dilanggar. Karena merupakan hal prinsipal dalam menjaga ruang kebebasan para anggotanya. (Siahaan, 2013)

Kedudukan fraksi yang strategis tidak saja terkait dengan proses pembahasan agenda anggota DPR 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 DPR baik secara kelembagaan maupun setiap individu anggotanya. Dalam setiap menghadapi persoalan atau isu publik lokal. Dengan sistem pembahasan agenda DPR yang bertumpu pada sikap fraksi, maka sukar diabaikan adanya pertimbangan atas desain komposisi dan kekuatan 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. (Siahaan, 2013)

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. (Widiarto Aan Eko, 2011)

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. (Siahaan, 2013)

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 Dewan Perwakilan Rakyat dengan rencana pergantian ketua fraksi.

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*). (Jimly Asshiddiqie, 2005)

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. (Jimly Asshiddiqie, 2005)

Bahkan Robert Micheles mengemukakan pendapatnya mengenai partai politik, yakni satu-satunya organisasi sarana ekonomi atau politik yang membentuk kemauan kolektif. (Robert Michels, 2005) 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 pelembagaan demokrasi tersebut pada pokoknya sangatlah ditentukan pada pelembagaan 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). Sistem politik yang hanya terdapat satu

partai politik sangat sulit mendapatkan aspirasi yang objektif dari masyarakat, sebab keadaan tersebut akan menjadi alat pemaksa bagi kekuasaan untuk melanggengkan jabatannya tanpa melalui sistem politik yang demokratis, apalagi tanpa partai politik sama sekali. Sehingga legitimasi kekuasaan bagi pejabat politik yang naik akan menjadi lemah, dikarenakan tidak terdapat lawan politik yang sifatnya heterogen dari partai politik lainnya. (Fathan Ali Mubima, 2020)

Pelebagaan partai politik menurut Yves Meny dan Andrew Knapp bahwa dalam tingkatan pelembagaan partai terdapat tiga parameter, yaitu:

- a. *Its age*
- b. *The depersonizational organization,*
- c. *Organizational differentiation.*

Organisasi yang normal akan berkembang secara alamiah tanpa direkayasa sesuai dengan tahapan waktunya sendiri dan berdasarkan 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*. 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 pelembagaan partai politik masih dikatakan bermasalah dan tidak dapat dikatakan kuat. Sebab seringkali terjadi kesulitan untuk melakukan penggantian yang derajatnya tergantung pada pelembagaan organisasi dan tergantung pada persoalan pergantian yang dapat dilakukan sebagai sebuah solusi dengan dilakukannya *impersonal* dan *depersonalized*.(Jimly Asshiddiqie, 2005)

Mengawali pembahasan hubungan fraksi dengan lembaga DPR RI tentulah melihat dahulu dari sisi historis mengenai demokrasi langsung. Demokrasi langsung sebagaimana pelaksanaannya di zaman Yunani Kuno sangatlah rumit dan sulit untuk dapat dipertahankan, hal ini sesuai dengan keinginan J.J. Rousseau dengan tetap melanjutkan demokrasi langsung (*direct democracy*) dalam sistem kenegaraan di seluruh dunia. Namun, sebagaimana yang terjadi di Indonesia dengan wilayah negara yang luas, kemudian total populasi masyarakat Indonesia 260 (dua ratus enam puluh) juta penduduk telah timbul kesulitan dan kerumitan dalam hal persoalan penanganan sengketa politik di tingkat nasional. Kemudian, dalam sistem politik pada negara seperti Indonesia saat ini sesungguhnya rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.(Miriam Budiarjo, 1998) Setelah itu, untuk menjawab tantangan zaman, maka timbullah perkembangan gagasan tentang demokrasi langsungnya J.J. Rousseau yang mengalami sedikit perubahan, yaitu lahirnya lembaga perwakilan atau terkenal dengan istilah parlemen sebagai bentuk pengejawantahan/perwujudan ide tentang demokrasi

perwakilan (*representative democracy*). Perwakilan atau *representation* yang dikenal sejak awal ialah perwakilan yang bersifat politik (*political representation*) yang mana perwakilan rakyat di parlemen melalui partai politik memiliki kemampuan untuk berbicara dan bertindak atas nama rakyat atau konsituen yang memilih partai tersebut.

Kemudian, bahwa terdapat pandangan yang sekiranya menjadi acuan keberlangsungan hubungan antara partai politik dengan DPR RI sebagaimana mengacu pada pandangan Padmo Wahjono yang mengungkapkan bahwa timbulnya konstruksi perwakilan disebabkan oleh tiga hal sesuai dengan ide Jellinek sebagai berikut:

- a. Pengaruh berkembangnya hukum perdata Romawi di abad pertengahan yang menyebabkan timbulnya sistem perwakilan.
- b. Adanya sifat dualistis pada abad menengah yaitu adanya hak raja dan hak rakyat. Hal ini mengakibatkan timbulnya perwakilan untuk mencerminkan hak rakyat.
- c. Pada abad menengah sekalipun tuan-tuan tanah merupakan pusat kekuasaan. Permasalahannya ialah kekuasaan pada masa Romawi tersebut diperebutkan antar tuan tanah, yang sesungguhnya rakyat tidak pernah mendapatkan andil dalam perebutan kekuasaan.(Padmo Wahjono, 1996)

Setelah itu, untuk mendukung pemahaman mengenai perwakilan, masih terdapat lagi teori mengenai hubungan antara si wakil rakyat dengan rakyat

sebagai pemberi mandat, teori ini disebut teori mandat. Teori mandat ini dalam ilmu pengetahuan tentang kenegaraan dikenal dengan beberapa istilah, yaitu:

- a. Teori Mandat Imperatif, si wakil sudah mendapat instruksi dari yang diwakili, kewenangan si wakil amat sangat terbatas, yaitu pada apa yang ditentukan atau diinstruksikan oleh yang diwakili.
- b. Teori Mandat Bebas, si wakil memiliki kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan (DPR RI). Sehingga, tidak tergantung pada instruksi yang diwakilkan.
- c. Teori Mandat Representatif, rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Selanjutnya rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Si wakil tidak memiliki hubungan langsung dan tidak bertanggung jawab pada yang diwakili. (Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, 2005)

Kemudian setelah itu, bahwa dalam penerapan teori mandat yang berhubungan dengan perkembangan sistem politik di Indonesia. Perkembangan sistem politik yang perlu disoroti ialah pada konstruksi sistem politik Orde Baru yang mana beralaskan pada upaya untuk melakukan pemulihan situasi keamanan dan penciptaan stabilitas politik di tahun 1965 hingga 1998. Presiden Soeharto pada saat itu menjaga stabilitas sistem politik dengan menekan perbedaan ideologi yang ada di masyarakat, sehingga partai-partai yang ada pada era Orde Lama dikelompokkan dalam kemiripan ideologi seperti ideologi Agamis dengan ideologi nasionalis. Sebelum dilaksanakannya pemilu tahun 1971, pemerintah

Orde Baru saat itu melakukan upaya untuk mengontrol lembaga DPR. Misalnya, dari 460 orang anggota DPR, 100 orang diantaranya ialah tidak dipilih dalam proses pemilu, melainkan diangkat dari unsur angkatan bersenjata atau ABRI. Kesepakatan politik saat itu melahirkan komposisi DPR seperti itu, kesepakatan politik dilakukan antara pemerintah dengan partai-partai politik, yaitu Partai PDI, Partai PPP, dan Golongan Karya. (T.A. Legowo, 2005)

Pada saat itu memang pemerintah mengajukan sistem yang digunakan dalam pemilu adalah sistem distrik, yang mana acuan menggunakan sistem distrik tersebut dimaksudkan untuk menyederhanakan partai secara alamiah dan hanya akan memunculkan dua partai besar. Namun, dari pihak partai politik lebih menghendaki untuk penggunaan sistem proporsional dalam sistem pemilihan. (Miriam Budiardjo, 2000)

Hal tersebut menjadikan rakyat tidak berdaulat disebabkan banyaknya anggota parlemen yang diangkat, kontrol rezim Orde Baru terhadap partai politik, dan kebijakan depolitisasi rakyat, yaitu menjauhkan mereka dengan partai politik dan wakil rakyat di parlemen. Pada era Orde Baru, Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Kepartaian melarang partai membentuk cabang-cabang di bawah tingkat provinsi. Hal ini tentu merugikan bagi partai politik dalam hal berhubungan dengan rakyat sebagai media aspirasi rakyat di parlemen. Keterwakilan rakyat dengan menggunakan sistem pemilu perwakilan berimbang dengan *stelsel* daftar telah memberikan kemungkinan bagi perwakilan organisasi dalam masyarakat untuk memiliki wakil dalam lembaga DPR RI.

Kemudian, dalam hal membicarakan hubungan partai politik dengan DPR RI, berarti membicarakan mengenai partisipasi rakyat di lembaga perwakilan rakyat. Sesungguhnya dalam negara demokrasi perwujudan partisipasi rakyat salah satunya ialah mengikuti pemilihan umum untuk memilih calon anggota DPR RI dari partai politik yang telah lolos verifikasi sebagai peserta pemilu. Setelah itu, hubungan rakyat dengan DPR RI dalam pola ketatanegaraannya ialah hubungan antara wakil rakyat dengan masyarakat yang diwakilinya. Maka, dari situlah peran partai politik sebagai penghubung antara aspirasi rakyat dengan lembaga DPR RI, yang mana di dalam lembaga DPR RI terdapat fraksi-fraksi partai politik yang berfungsi sebagai wadah aspirasi masyarakat yang nyata. (R. William Liddle, 2016) Oleh sebab perjalanan historis perkembangan hubungan tersebut cukup panjang, maka dalam hal pembahasan mengenai hubungan partai politik dengan DPR RI dibatasi hanya pada pembedahan hubungan partai politik dengan DPR pada masa pasca reformasi. Selanjutnya, berikut ini pembagian masa pasca reformasi berdasarkan Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang MD3, dan Undang-Undang Partai Politik.

1. DPR RI Periode 1999-2004

Pemilu 1999 ialah sebagai bagian yang penting dalam proses penyelesaian reformasi di tahun 1998, perubahan terhadap Undang-Undang Pemilu menjadi awal dari proses pembaharuan sistem politik di Indonesia. Pada saat itu harapan dari masyarakat yaitu menjadikan Pemilu 1999 lebih memiliki kualitas dalam menghasilkan wakil-wakil rakyat dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Jaminan tersebut terwujud

dalam hal perubahan mendasar pada pengaruh pengangkatan ABRI secara politis dibandingkan dengan masa sebelumnya. Beberapa perubahan yang terjadi relatif membuka kesempatan kepada anggota dewan untuk lebih terbuka dan transparan. Mekanisme pembuatan keputusan di DPR RI dengan mekanisme voting suara terbanyak telah menjadi solusi yang lazim untuk digunakan, sebab keputusan yang dibuat sudah semestinya memiliki legitimasi yang kuat pula. Kemudian, yang cukup menarik pada DPR RI masa 1999 hingga 2004 ini menghilangkan hak *recall* yang dilakukan oleh partai politik. (*Pasal 14. Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, Dan DPRD, n.d.*)

Hal tersebut bertujuan untuk menghindari oligarki-sentralistik pada elit partai. Adanya perubahan mendasar pada hubungan partai politik mengenai *recall* menjadikan kedudukan anggota DPR RI itu sendiri lebih dapat berdaulat dan bersifat independen, tanpa adanya intervensi yang dilakukan pemerintah maupun partai politiknya sendiri. (T.A. Legowo, 2005) Namun, sayangnya perubahan sistem politik pada tahun 1999 tidak membawa perubahan yang berarti terkait kualitas lembaga DPR RI. Kinerja anggota dewan yang mengecewakan membuktikan adanya kelemahan dalam sistem perwakilan politik di Indonesia. Pengalaman sejarah dalam hal memperlihatkan representasi politik rakyat amat ditentukan oleh struktur dan mekanisme pengaturannya. Kemudian, pengalaman Indonesia menerapkan lembaga parlemen dapat dideskripsikan secara sederhana bahwa model perwakilan Indonesia pada masa 1999 hingga 2004 tidak

terlampau jauh berbeda dengan periode sebelumnya. Masih terjadinya negosiasi antar kekuatan politik demi melanggengkan perjuangan agenda kepentingan masing-masing. Berikut ini tabel yang membuktikan kecilnya tanggung jawab terhadap rakyat pada masa 1999-2004.

Tabel 4.
Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 1999-2004

PERUNDANG-UNDANGAN	HUBUNGAN DPR RI DENGAN PARTAI POLITIK
UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD	<ul style="list-style-type: none"> a. Kuota DPR RI sebanyak 462 kursi untuk Partai Politik (Pemilihan Umum), sisanya sebanyak 38 ABRI yang diangkat b. Partai Politik tidak memiliki Hak <i>recall</i> c. Fraksi yang memiliki urutan besarnya anggota terbanyak di DPR RI memiliki kesempatan untuk dipilih menjadi pimpinan DPR, yang terdiri dari seorang ketua, dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) wakil pimpinan DPR RI
UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik	Partai Politik memiliki hak untuk mengikuti pemilihan umum calon anggota DPR RI

<p>UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut : <ol style="list-style-type: none"> a. Diakui keberadaannya sesuai dengan undang-undang tentang Partai Politik; b. Memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia; c. Memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah kabupaten kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b; d. Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik. 2. Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah propinsi dan di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.
---	--

Dalam perubahan sistem politik pada periode ini, hasilnya tidak memperbesar pertanggungjawaban anggota dewan dan lembaga perwakilan terhadap rakyat yang memberikan mandat kepadanya. Dalam DPR RI periode ini, sesungguhnya rakyat tidak memiliki instrumen yang efektif untuk mengevaluasi anggota dewan selain dari proses penyelenggaraan pemilu. Sehingga, ciri dan sifat utama sistem perwakilan politik di Indonesia pada periode ini tetap kurang menunjukkan kemajuan yang berarti dalam hal penguatan hubungan antara rakyat, partai politik, dan wakil-wakilnya di parlemen

2. DPR RI Periode 2004-2014

Pelaksanaan pemilu pada tahun 2004 di Indonesia berdasarkan pada Pasal 22 E ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen

Ketiga, yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. sistem pemilihan umum anggota parlemen menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yang pada intinya menjelaskan pemilu tersebut dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan calon daftar terbuka. Menurut Abdul Bari Azed, sistem daftar perwakilan proporsional merupakan jenis sistem yang paling lazim dalam sistem perwakilan proporsional. Justru sebagian besar bentuk sistem perwakilan proporsional dilaksanakan di distrik yang luas dengan perwakilan legislatif anggota dalam parlemen yang memaksimalkan proporsionalitas dalam sistem pemilihan umum. (Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, 2016)

Sedangkan yang cukup menarik sistem proporsional di Eropa Kontinental, Amerika Latin, dan Amerika Bagian Selatan menggunakan sistem daftar yang mensyaratkan setiap partai untuk menunjukkan daftar kandidatnya kepada para calon konstituen yang hendak memilih. Para pemilih tersebut memilih partainya, dan bukan memilih kandidatnya. Kemudian partai memperoleh suara secara nasional dalam proporsi andil. Kandidat yang menang diambil dari daftar secara berurutan. Sistem distrik berwakil ini adalah sistem yang memungkinkan para pemilih dapat mengetahui calon kandidat yang hendak dipilih berdasarkan urutan partai yang ikut serta dalam pemilihan umum. (Peter Harris dan Ben Reilly, 2000)

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, dengan demikian menghasilkan sistem proses rekurtmen yang sudah termuat dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu 2004, bahwa proses

demokrasi dilakukan secara demokratis sesuai dengan ketentuan internal partai politik. Sebab, partai politik memang sudah seharusnya sebagai salah satu organisasi demokrasi yang mengelola proses politik internalnya secara demokratis pula. Dalam periode ini terdapat pula beberapa undang-undang yang berlaku sebagai penunjang sistem politik yang telah diperbaharui berdasarkan Pasal 22 E ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sehingga, konstalasi perpolitikan dalam hubungannya antara partai politik dengan lembaga DPR RI semakin progresif. Hal demikian dibuktikan dengan diaktifkannya kembali hak *recall* bagi partai politik yang memiliki anggota dewan di DPR RI. Apabila terdapat hal-hal yang tidak sejalan dengan visi dan misi partai politik, maka tidak segan partai politik mengajukan penggantian antar waktu (*recall*) terhadap anggota DPR RI yang bersangkutan. Secara normatif, hal demikian dibentuk untuk menjaga hubungan rakyat dengan wakil rakyat melalui keberadaan fraksi-fraksi di DPR RI, sehingga bilamana anggota dewan keluar dari jalur aspirasi rakyat, maka fraksi dapat mengevaluasi. Namun di sisi lain, justru praktik yang ada ialah oligarki sentralistis terjadi lagi, yaitu partai politik terlalu mengintervensi kadernya yang berada di DPR RI. Sehingga kedaulatan dan sifat independensi anggota DPR RI ternodai oleh kepentingan fraksi-fraksi di DPR. Selain itu, penting sekali untuk menganggarkan keuangan untuk partai politik. (Teguh Imansyah, 2012)

Berkaitan dengan hubungan antara partai politik dengan lembaga DPR RI untuk lebih jelasnya digambarkan melalui tabel, guna membandingkan segala perkembangan perubahan undang-undang penunjang sistem politik pada periode

2004 hingga 2014 di Indonesia. Berikut ini tabel menyangkut hubungan antara partai politik dengan DPR RI pada periode 2004-2014 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai berikut:

Tabel 5.
Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2004-2009

PERUNDANG-UNDANGAN	HUBUNGAN DPR RI DENGAN PARTAI POLITIK
UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD	<ul style="list-style-type: none"> a. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Dengan kuota sebanyak 550 orang b. Partai Politik memiliki hak <i>recall</i> atas anggota DPR RI, dengan langsung mengusulkan kepada pimpinan DPR RI dengan diresmikan oleh Presiden. c. Anggota DPR RI terhimpun dalam fraksi-fraksi Partai Politik yang mendapatkan kursi di DPR RI.
UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	<ul style="list-style-type: none"> a. Partai Politik berhak mengikuti pemilihan umum untuk mengisi kekosongan anggota di lembaga perwakilan. b. Partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu (PAW) anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. c. Partai politik berhak mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<p>UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat: <ol style="list-style-type: none"> a. Diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. b. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi. c. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi. d. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik. e. Pengurus harus mempunyai kantor tetap. f. Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. 2. Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR.
---	--

Tabel 6.
Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2009-2014

<p>PERUNDANG-UNDANGAN</p>	<p>HUBUNGAN DPR RI DENGAN PARTAI POLITIK</p>
<p>UU No. 23 Tahun 2009 tentang MD3</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang. b. Partai politik memiliki hak <i>recall</i> terhadap anggotanya di parlemen. c. Setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi. d. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.

<p>UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Partai politik berhak mengikuti pemilihan umum untuk mengisi kekosongan anggota di lembaga perwakilan. b. Partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu (PAW) anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. c. Partai politik berhak membentuk fraksi di DPR yang lolos ambang batas.
<p>UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD UU No. 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2009 menjadi undang-undang.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1. Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: <ul style="list-style-type: none"> a. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik. b. Memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi. c. Memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. d. Menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. e. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota. f. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. 2. Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Oleh karena itu, pada DPR RI periode 2009-2014 terdapat Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian hal tersebut memperoleh tanggapan masyarakat melalui banyaknya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Salah satu materi yang mendapat

perhatian publik adalah *judicial review* terhadap Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008. Dalam permohonan uji materiil Perkara No. 22/PUU-VI/2008 dinyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 semangatnya telah keluar dari pemilihan umum yang jujur dan adil, karena apabila Pemohon dipilih oleh rakyat ternyata hak Pemohon dipasung oleh pasal tersebut, sehingga suara Pemohon apabila tidak mencapai 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) menjadi suara yang sia-sia. Selanjutnya pada perkara No. 24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa pada dasarnya setiap pemenang pemilu adalah berdasarkan suara terbanyak, demikian juga seseorang yang terpilih tentu dipilih dan mewakili daerah pemilihannya.(Fathan Ali Mubima, 2020) Apabila pemenang pemilu tidak didasarkan pada suara terbanyak serta yang terpilih tidak mewakili pemilih maupun daerah pemilihannya tentu hal ini akan merugikan hak konstitusional warga negara yang menjadi peserta pemilu maupun merugikan hak konstitusional para pemilih apabila orang yang dipilihnya tidak mewakili daerahnya.

3. DPR RI Periode 2014-2019

Pada demokrasi perwakilan yang terjadi pada proses penyelenggaraan sistem politik periode 2014-2019 terdapat pemahaman yang lebih matang mengenai konsep aspirasi rakyat melalui partai politik dalam lembaga DPR RI. Kemudian, demi menunjang representasi rakyat dan aspirasi rakyat yaitu disusunnya Pasal 69 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 210 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014

tentang Tata Tertib yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan fungsi-fungsi DPR dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Untuk mengimplementasikan tugas yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di atas, maka DPR membentuk Tim Mekanisme Penyampaian Hak Mengusulkan dan Memperjuangkan Program Pembangunan Daerah Pemilihan. DPR RI pada masa pasca reformasi di periode 2014-2019 tetap berkomitmen meningkatkan kecepatan dalam memberikan tanggapan atas surat pengaduan dan aspirasi masyarakat yang telah disampaikan melalui fraksi-fraksi yang ada di parlemen. Sesungguhnya aspirasi rakyat merupakan keinginan kuat dari masyarakat yang disampaikan kepada DPR dalam bentuk pernyataan sikap, pendapat, harapan, kritik, masukan dan saran terkait dengan tugas, fungsi, dan kewenangan DPR.

DPR RI berdasarkan Pasal 72 huruf g dan Pasal 81 huruf j Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 7 huruf g yang pada intinya menyatakan perlunya meningkatkan kinerja sesuai tugas dan wewenangnya agar dapat bersikap lebih proaktif dan sungguh-sungguh dalam menyerap dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat. Sehingga turunan dari perundang-undangan tersebut terdapat Pasal 12 huruf j Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015 di mana fungsi pengawasan DPR salah satunya

dilaksanakan dengan cara menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Selain itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadikan upaya mendekatkan DPR RI dengan rakyat merupakan suatu keharusan. Sehingga, hal demikian tidak lagi hanya mengandalkan keberadaan fraksi sebagai wadah aspirasi rakyat yang terlembaga di DPR RI, namun juga adanya keterbukaan informasi publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat atas informasi dari lembaga DPR RI. Maka dari itu, keberadaan partai politik sebagai penghubung langsung ke wakil rakyat perlu dioptimalkan dengan baik dan meminimalisir agregasi kepentingan dari oligarkis sentralis partai politik terhadap anggotanya.

Tabel 7.
Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2014-2019

PERUNDANG-UNDANGAN	HUBUNGAN DPR RI DENGAN PARTAI POLITIK
UU No. 17 Tahun 2014 jo. UU No. 42 Tahun 2014 tentang MD3	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang. 2. Keanggotaan Badan Musyawarah, Badan Anggaran, dan Badan Legislasi, serta komisi diusulkan dan dapat dilakukan penggantian oleh fraksi yang bersangkutan pada setiap masa sidang. 3. Bakal calon pimpinan DPR berasal dari fraksi atau kumpulan fraksi berupa paket dan disampaikan dalam rapat paripurna DPR. 4. Partai politik memiliki hak <i>recall</i> terhadap anggota legislatif di DPR RI.

UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Perubahan terjadi pada verifikasi partai politik, yang harus selesai 2,5 tahun sebelum pemilihan umum di tahun 2014
--	---

UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya. 2. Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: <ol style="list-style-type: none"> a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik. b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi. c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/ kota di provinsi yang bersangkutan. d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. 3. Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR .
--	---

Kemudian setelah DPR RI Periode 2014-2019, berikutnya masih ada lagi kategorisasi hubungan DPR dengan partai politik di periode 2019, yaitu berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa keterlibatan fraksi hampir sama dengan rezim undang-undang sebelumnya, namun yang menjadi menarik ialah adanya perubahan pengaturan mengenai susunan pimpinan DPR yang dari suara terbanyak ke satu, dua, tiga, empat, dan lima. Setelah itu menyangkut ambang batas diatur dalam Pasal 414 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyangkut ambang batas perolehan suara dalam pemilu serentak ialah 4% demi menyederhanakan partai politik yang hendak masuk di parlemen.

B. Kedudukan Ideal Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara

Kata legislasi berasal dari Bahasa Inggris "Legislation" yang berarti perundang-undangan. Sementara itu kata "Legislation" berasal dari kata kerja "to legislate" yang berarti mengatur dan membuat Undang-undang. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang. (Anton M. Moeliono, 2008) 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 penghambat kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat 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. (Efriza, 2014)

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.(BN Marbun, 2012)

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. (BN Marbun, 2012)

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 masyarakat datang ke ruang fraksi untuk mengadukan nasibnya, terutama menyangkut keadilan, pendidikan, pembangunan, pengurusan, perpasaran, dan membawa usur-usur 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 mengadakan halnya ke ruang fraksi, karena ruang fraksi sering kosong, penerimaan asal terima saja dengan janji kosong dan 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. (BN Marbun, 2012) 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 lainya, 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.” (Efriza, 2014)

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 atau fungsi utama dari fraksi berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, 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. (Yuswanto, 2016)

Padahal setiap partai politik memiliki kepentinganya masingmasing. 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:

1. Pada konsep keterwakilan. Ketika rakyat memilih, seolah-olah mereka yang memberikan kekuasaan kepada mereka yang menjadi wakil dan terpilih.
2. 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.
3. 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. 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 Perwakkilan Rakyat mensyaratkan jumlah minimum anggota untuk membentuk sebuah fraksi, sedangkan Tata Tertib lainnya memberikan persyaratan persentase minimum jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat secara keseluruhan.(Chalid, 2014)

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 lainnya. Salah satu tujuan yang lazim adalah membuat perbedaan yang jelas antara 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 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. (Widiarto Aan Eko, 2010)

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 berdasarkan partai politik tetapi pengelompokan fraksi berdasarkan konstituen, minat, dan fungsinya.

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

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

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. (Legislasi, 2010)

- 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.
- 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 pempdat fraksi-fraksi. Bahkan DIM yang dijadikan acuan pembahasan rancangan undang-undang itupun dihasilkan oleh fraksi setelah anggota fraksi dalam masa resesnya turrun 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. 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 jangka pendek tersebut lebih mudah dicermati dalam rangka pembahasan RUU paket undang-undang bidang politik.

1. Rekrutmen Anggota Legislatif Oleh Partai Politik

Sistem perekrutan akan sangat memengaruhi kinerja para anggota DPR, perekrutan yang baik tentu memeperhatikan 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:(Koirudin, n.d.)

- 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.
- 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 politik 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.

2. 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 ditiap fraksi.

3. 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. (Steven Tweedie, 2008) 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 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.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan dan fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa keberadaan 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.
2. Kedudukan Ideal Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Persepektif Hukum Lembaga Negara bahwa 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..

B. Saran

1. 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.
2. 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

A. Buku-buku

- Abdul Bari Azed dan Makmur Amir. (2016). *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*,. Jakarta.
- Anggraeny. (2016). *Kinerja Anggota DPRD Perempuan Periode 2014-2019 ditinjau dari aspek legislasi Fisip Universitas Lampung*,. Lampung.
- Anton M. Moeliono. (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia*,. Jakarta.
- Arthika Hendro Nazthalico Jacobus. (2013). *Fungsi DPR Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu Terhadap Bank Bank Indonesia*”,. *Lex Administratum, Vol.1, No.1*.
- BN Marbun. (2012). *DPR Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*,. Jakarta.
- Chalid, P. (2014). *Peran Perwakilan Parlemen, Proper UNDP Indonesia*,. Jakarta.
- Efriza. (2014). *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*,. Malang.
- Fathan Ali Mubima. (2020). *Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi*,. *Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020, Hal. 441*.
- Gunawan, M. (2008). *Buku Pintar Calon Anggota & Anggota Legislatif (DPR, DPRD, & DPD)*. Jakarta.
- H.A.S. Natabaya. (2004). *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*,. Jakarta.
- Hoesein, Z. A. (2009). *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*.
- Iswanto, A. (2013). *Peran Fraksi DPR RI, Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik*,. Depok.
- J. Asshidiqie. (2012). *Hukum Tata Negara*. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. (2005). *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai*

Politik dan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie. (2013). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta.

Koirudin. (n.d.). *Partai Politik Dan Agenda Transisi Demokrasi*, Yogyakarta.

Kusliyaton. (2014). Peran Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa di DPRD Kabupaten Sumenep periode 2009-2014. Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. *Jurnal Hukum Dan Perundangan, Surabaya*,.

L. J. Moleong. (2002). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung.

Legislasi, P. F. (2010). *Menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia*, Jakarta.

Maftuhin, S. dkk. (2017). The Movement Of Sarekat Islam's Politic's In Struggling National Independence In 1918-1945". *Jurnal Historica*, Vol. 1 No.2.

Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati. (2005). *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta.

Merina Nurmiati. (2017). Dewan Perwakilan Rakyat Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia", *JOM Fakultas Hukum, Vol.4 No.2*,.

Miriam Budiardjo. (2000). *Sistem Pemilu yang Bagaimana, Sistem-sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta.

Miriam Budiardjo. (1998). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta.

Mufti, Muslim. (2013). *Teori-Teori Politik*. Bandung.

Muhtadi. (2013). Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol.7 No. 3*.

Munir Fuady. (2010). *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung.

Padmo Wahjono. (1996). *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, Jakarta.

Patrialis Akbar. (2013). *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta.

Peter Harris dan Ben Reilly. (2000). *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta.

- Peter Mahmud Marzuki. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum* (p. 158). Kencana.
- R. William Liddle. (2016). *Pemilihan Umum : Pandangan dari Desa*,. Jakarta.
- Rapar. (2001). *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli*. Jakarta.
- Ratnia Solihah dan Siti Witianti. (n.d.). Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya”,. *COSMOGOV*, Vol.2 No.2,.
- Robert Michels. (2005). *Political Parties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy (Terjemahan)*,. Jakarta.
- Satjipto Rahardjo. (2000). *Ilmu Hukum*. Jakarta.
- Siahaan, P. (2013). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*,. Jakarta.
- Soekarno, F.X. (2009). *Badan Legilasi DPR RI*. Jakarta.
- Soerjono Soekanto. (2014). *Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, hal133*.
- Sri Soemantri. (2014). *Hukum Tata Negara Indoensia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung.
- Steven Tweedie, D. (2008). *Penguatan Manajemen Fraksi: Meningkatkan Kinerja Fraksi Dan Penyusunan Indikator Baseline Kinerja Fraksi Di DPR-RI*. Jakarta.
- Sulardi. (2012). *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*. Malang.
- Syafi’ie. (2013). *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*. Jakarta.
- T.A. Legowo. (2005). *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*,. Jakarta.
- Teguh Imansyah. (2012). Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik,. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 1, Nomor 3, Desember 2012*,.

- Usman, S. E. dan K. (2013). *Pengantar Sosiologi edisi pertama*. Jakarta.
- Warman. (2014). *Peran Fraksi Dalam pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Fisip*. Jawa Barat.
- Widiarto Aan Eko. (2010). Hubungan Rakyat (Pemilih) dengan Wakil Rakyat, dan Partai Politik, *Jurnal Konstitusi No. 3 Vol. 3*,.
- Widiarto Aan Eko. (2011). Hubungan Rakyat (Pemilih) dengan Wakil Rakyat, dan Partai Politik, *Jurnal Konstitusi No. 3 Vol. 3*,.
- Yuswanto. (2016). Kedudukan Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, *JOM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, Oktober 2016*,.

B. Artikel/Jurnal

- Arthika Hendro Nazthalico Jacobus, “*Fungsi DPR Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu Terhadap Bank Bank Indonesia*”, *Lex Administratum*, Vol.1, No.1.
- Kusliyaton, *Peran Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa di DPRD Kabupaten Sumenep periode 2009-2014*. Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Jurnal hukum dan perundangan, Surabaya, 2014
- Merina Nurmiati, “*Dewan Perwakilan Rakyat Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*”, *JOM Fakultas Hukum*, Vol.4 No.2, 2017
- Maftuhin, Sumarjono dkk, “*The Movement Of Sarekat Islam’s Politic’s In Struggling National Independence In 1918-1945*”, *Jurnal Historica*,. Vol. 1 No.2 2017
- Muhtadi, “*Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi*”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 2013. Vol.7 No. 3

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

D. Internet

<http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>, diakses pada tanggal 22 Desember 2021 pada pukul 12.33 WIB

