

BAB III

DESAIN ULANG KELEMBAGAAN FRAKSI UNTUK MENUNJANG FUNGSI REPRESENTASI ANGGOTA DPR

3.1 Kerangka Regulasi mengenai Fraksi

Pengaturan mengenai fraksi terdapat dalam UU MD3 dan diatur lebih lanjut dalam Tata Tertib DPR. Di dalamnya dinyatakan bahwa fraksi merupakan pengelompokan anggota yang didasarkan atas konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilu.¹³³ Pembentukan fraksi hanya dapat dilakukan oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR,¹³⁴ Selain itu, fraksi juga dapat dibentuk oleh gabungan dari dua atau lebih partai politik selama partai politik tersebut memenuhi ambang batas perolehan suara.¹³⁵ Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR.¹³⁶ Oleh karenanya, setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.¹³⁷ Fraksi juga didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli.¹³⁸

Di parlemen, fraksi bertugas mengkoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR serta meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya.¹³⁹ Fraksi juga melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit satu kali dalam satu tahun sidang.¹⁴⁰

¹³³ Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan, Ps. 82 ayat (1) dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 1 angka 9.

¹³⁴ Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan, Ps. 82 ayat (3) dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 21 ayat (1).

¹³⁵ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 21 ayat (3).

¹³⁶ Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan, Ps. 82 ayat (4) dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Ps. 20 ayat (4) dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 21 ayat (2).

¹³⁷ Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Ps. 82 ayat (2) dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 21 ayat (4).

¹³⁸ Berdasarkan Pasal 22 Tata Tertib DPR, fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli. Sekretariat fraksi ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal DPR dengan persetujuan pimpinan fraksi, sementara tenaga ahli pada setiap fraksi paling sedikit sejumlah alat kelengkapan DPR dan mendapat tambahan secara proporsional berdasarkan jumlah anggota setiap fraksi. Rekrutmen tenaga ahli fraksi dilakukan oleh pimpinan fraksi dan didasarkan pada kompetensi keahlian yang ditentukan oleh pimpinan fraksi. Hasil rekrutmen itu kemudian disampaikan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal DPR. Berkaitan dengan hal tersebut, fraksi mengajukan anggaran serta kebutuhan sekretariat dan tenaga ahli fraksi kepada Badan Urusan Rumah Tangga yang selanjutnya akan diteruskan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk ditindaklanjuti.

¹³⁹ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 21 ayat (5).

¹⁴⁰ Id., Ps. 21 ayat (6).

Berkaitan dengan hal itu, fraksi memiliki peranan penting untuk mengingatkan para anggotanya agar senantiasa menjalankan fungsi representasinya dengan melaporkan kinerja dan pertanggungjawabannya selama ber-DPR kepada masyarakat. Namun nyatanya, masih banyak anggota DPR yang tidak menjalankan fungsi representasinya dengan baik, tidak memberikan laporan kerjanya, bahkan terdapat juga fraksi yang secara lembaga belum membuat laporan kinerja selama periode-periode tertentu.¹⁴¹ Selain itu, banyak anggota DPR yang selalu mangkir sidang tanpa alasan yang jelas.¹⁴² Di sinilah peran fraksi seharusnya bekerja demi membangun citra dan kepercayaan publik kepada fraksi dan partai politik.

Dalam hal legislasi, fraksi juga memiliki kekuasaan untuk menyampaikan pendapat mini dalam pembicaraan tingkat satu apabila terdapat rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD.¹⁴³ Fraksi juga berperan untuk menyampaikan pendapat mini sebagai sikap akhir fraksi dalam pembahasan rancangan undang-undang dan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR pada pembicaraan tingkat dua.¹⁴⁴ Selain itu, fraksi berperan untuk memberikan pendapat terhadap suatu rancangan undang-undang terlebih dahulu sebelum kemudian diputuskan dalam rapat paripurna DPR menjadi rancangan undang-undang dari DPR berupa persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan yang dinyatakan secara tegas.¹⁴⁵

3.2 Sejarah dan Perkembangan Kelembagaan Fraksi di Indonesia

Sejarah mencatat bahwa istilah fraksi di Indonesia dikenal sejak periode DPR Sementara Tahun 1950 meski saat itu tidak dijelaskan apa definisinya. Definisi fraksi secara resmi terdapat pada periode DPR 1959 yang menjelaskan bahwa fraksi adalah gabungan anggota DPR yang separtai/segolongan atau bersamaan asas tujuan politiknya.¹⁴⁶ Lalu, pada periode DPR 1967 fraksi didefinisikan sebagai pengelompokan anggota DPR yang merupakan

¹⁴¹ Wawancara dengan Lena Maryana Mukti, Anggota DPR F-PPP periode 2004-2009, melalui telepon Whatsapp pada 24 Juli 2020.

¹⁴² JPNN, "Ratusan Anggota DPR Mangkir Rapat Paripurna", Jpnn.com, 24 Mei 2018, diakses pada 18 Agustus 2020, <https://www.jpnn.com/news/ratusan-anggota-dpr-mangkir-rapat-paripurna>

¹⁴³ Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan, Ps. 170 ayat (4).

¹⁴⁴ Id., Ps. 171 ayat (1).

¹⁴⁵ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 135 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4).

¹⁴⁶ Selain fraksi, istilah aliran juga dikenal pada periode DPR 1950. Istilah fraksi dimuat dalam Pasal 28 ayat (3) dan ayat (5) Tatib DPR Sementara, meski tidak dijelaskan definisinya Pasal ini hanya mengatur bahwa tiap-tiap anggota seksi atas usul ketua DPR ditunjuk oleh DPR dengan memperhatikan keinginan fraksi-fraksi, serta fraksi-fraksi yang bersangkutan boleh mengusulkan pemindahan atau penukaran anggota-anggota yang duduk dalam seksi. Istilah fraksi kemudian muncul kembali pada Tatib DPR 1959. Di dalamnya, bahkan terdapat bab khusus mengenai fraksi yang tidak dijelaskan dalam Tatib DPR periode sebelumnya.

pencerminan konstelasi pengelompokan politik dalam masyarakat yang terdiri dari unsur-unsur golongan politik dan unsur-unsur golongan karya. Akan tetapi, istilah fraksi kemudian menghilang pada periode DPR Gotong Royong 1960, 1964, dan 1966. Saat itu, hanya dikenal istilah golongan dan kelompok. Istilah fraksi kemudian muncul kembali pada 1967 hingga saat ini.¹⁴⁷

Pengertian fraksi pada periode DPR 1977-1997 berubah menjadi pengelompokan anggota DPR yang terdiri atas kekuatan-kekuatan sosial dan politik, dan mencerminkan susunan golongan dalam masyarakat. Pada masa ini terdapat empat fraksi di parlemen, yakni Fraksi ABRI, Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia, dan Fraksi Persatuan Pembangunan. Kemudian, pada 1999 pascareformasi, fraksi didefinisikan sebagai pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilu dan ABRI yang diangkat. Pada masa ini, Fraksi ABRI masih dimunculkan. Namun perkembangan lainnya, jumlah fraksi menjadi semakin banyak, yakni terdapat 10 fraksi dalam parlemen.

Setelah amandemen UUD 1945, pengertian fraksi juga berubah seiring dengan jalannya semangat reformasi. Pada periode DPR 2004, Fraksi ABRI ditiadakan dan pengertian fraksi di parlemen menjadi pengelompokan anggota DPR berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilu.¹⁴⁸ Definisi itulah yang terus bertahan hingga saat ini di parlemen walaupun dengan sedikit perubahan frasa. Dari periode DPR 2004-2009, 2009-2014, 2014-2019, sampai 2019-2024, masing-masing periode secara berurutan terdapat jumlah fraksi sebanyak 10, 9, 10, dan 9 fraksi.

Indonesia pernah juga melakukan praktik penggabungan partai politik menjadi satu fraksi karena partai tersebut dianggap memiliki kepentingan yang sama dan juga dianggap mengakomodasi suara rakyat. Pada 1971, terdapat Fraksi Demokrasi Pembangunan yang merupakan pengelompokan anggota-anggota dari Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai

¹⁴⁷ Riris Katrina, Partogi Nainggolan, dan Steven Tweedie, *Manajemen Penguatan Fraksi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR dan PROPER, 2008), hlm. 66.

¹⁴⁸ Sejak reformasi, Fraksi TNI-Polri dihilangkan dari parlemen. Militer tidak lagi aktif terlibat dalam politik partisan untuk mendukung Golongan Karya. Doktrin kekaryaan yang selama itu melekat juga tidak lagi digunakan. Militer pun tidak lagi aktif menempati jabatan sipil. Hal itu menjadi bagian dari salah satu tuntutan reformasi saat itu, yakni pencabutan Dwifungsi ABRI. Implementasinya yaitu melepaskan peran sosial-politik TNI serta reformasi TNI dengan memisahkan Polri dari TNI. Tuntutan itu kemudian dikabulkan saat Gusdur menjabat sebagai Presiden pada 1999-2001. Hal itu dilakukan oleh Presiden Gusdur untuk mendorong supremasi sipil dengan cara memutus perlahan keterlibatan militer dalam kehidupan sipil. Selain itu, pelaksanaan Dwifungsi ABRI menimbulkan perasaan superior di kalangan militer yang melihat bahwa dwifungsi merupakan alat untuk mencampuri urusan segala pihak dan seolah sipil tidak mempunyai hak untuk menentukan segala sesuatu tanpa seizin militer. Informasi ini bisa diakses di Irfan Teguh dan Ivan Aulia Ahsan (Ed), "Dwifungsi ABRI Telah Dihapus dan Tak Boleh Kembali Lagi," *Tirto.id*, 14 Maret 2018, diakses pada 28 Agustus 2020, <https://tirto.id/dwifungsi-abri-telah-dihapus-dan-tak-boleh-kembali-lagi-dji6>

Kristen Indonesia, dan Partai Katholik. Lalu pada 1999-2004, terdapat Fraksi Reformasi yang terdiri atas gabungan Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (PDU) yang merupakan gabungan Persatuan Nadhlatul Ummah, Partai Kebangkitan Ummat (PKU), PDR, Masyumi, dan Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), serta Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia yang terdiri atas gabungan Partai Keadilan dan Persatuan (PKP), PNI Massa Marhaenis, Partai Demokrasi Indonesia (PDI), Partai Bhinneka Indonesia (PBI), PKD, PNI Front Marhaenis. Pada 2004 terdapat Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi yang terdiri atas gabungan dari Partai Bulan Bintang, Partai Pelopor, Partai Demokrasi Kebangsaan, PDI, dan PNI Marhaenis.¹⁴⁹ Penggabungan partai politik menjadi fraksi ini terakhir dilakukan pada periode DPR 2004-2009. Setelahnya, belum ada lagi fraksi yang melakukan praktik penggabungan partai politik hingga kini.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Riris Katrina dan Partogi Nainggolan dalam “Penguatan Manajemen Fraksi”, penggabungan partai politik merupakan fenomena yang menarik dari keberadaan fraksi. Meskipun penggabungan ini sudah ada sejak 1971, tetapi tidak berpengaruh karena peran fraksi saat itu juga minim. Sejak periode DPR 1999 dengan fungsi dan tugas fraksi yang cukup berperan, penggabungan partai politik menjadi bermasalah. Hal itu dapat dilihat dalam kasus Partai Pelopor yang pada 2004 memutuskan bergabung dalam Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi, kemudian pada 2007 berpindah haluan menjadi bergabung dengan Fraksi Partai Politik. Kasus semacam ini diperkirakan dapat terus terjadi di masa mendatang, sehingga dimuat ketentuan dalam Tatib DPR 2004 mengenai jumlah minimal anggota dalam fraksi, yakni 13 orang. Hal itu karena ditakutkan bahwa nantinya fraksi hanya tinggal nama tanpa ada anggota di dalamnya. Dengan ketentuan ini, fraksi dengan jumlah anggota tidak memenuhi syarat harus melebur ke fraksi yang lain. Meski begitu, hal tersebut tetap menjadi pertanyaan karena terdapat kemungkinan bahwa partai tidak mau menggabungkan diri.¹⁵⁰

Di bawah ini terdapat tabel perkembangan definisi, fungsi dan peran fraksi, serta jumlah dan daftar fraksi selama periode DPR 1950 sampai 2019-2024.¹⁵¹

¹⁴⁹ Hukumonline.com, “Paripurna DPR tetapkan 10 Fraksi,” *Hukumonline.com*, 1 Oktober 2004, diakses pada 31 Januari 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11278/paripurna-dpr-tetapkan-10-fraksi/>

¹⁵⁰ Katrina, *supranote 167*, hlm. 72.

¹⁵¹ Katrina, *supranote 167*, hlm. 73-76.

No	Periode	Definisi Fraksi	Fungsi Fraksi	Jumlah Fraksi
1	1950	Tidak ada	Menentukan anggota Seksi serta mengusulkan pemindahan atau penukaran anggota Seksi. ¹⁵²	Tidak diketahui
2	1959	Gabungan anggota DPR yang separtai/segolongan atau bersamaan asas tujuan politiknya.	Menyampaikan pertimbangan-pertimbangan kepada Ketua DPR mengenai semua hal yang dianggap perlu atau yang dianggap perlu oleh Ketua DPR. ¹⁵³ Pembentukan panitia anggaran dan Pansus. ¹⁵⁴ Menggantikan anggota yang diberikan kesempatan berbicara namun berhalangan. ¹⁵⁵	Tidak diketahui
3	1967	Gabungan anggota-anggota DPR Gotong Royong yang separtai/segolongan atau bersamaan asas tujuan program politiknya.	Melakukan pembahasan atas RUU, usul inisiatif RUU, Nota Keuangan, APBN dan lain-lain pokok pembicaraan, serta memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPR Gotong Royong mengenai semua hal yang dianggapnya perlu. ¹⁵⁶	Tidak diketahui

¹⁵² Peraturan DPR Tahun 1950 tentang Tata Tertib, Ps. 28 ayat (3) dan ayat (5).

¹⁵³ Peraturan DPR Tahun 1959 tentang Tata Tertib, Ps. 26.

¹⁵⁴ Id., Ps. 28.

¹⁵⁵ Id., Ps. 108 ayat (3).

¹⁵⁶ Peraturan DPR Tahun 1967 tentang Tata Tertib, Ps. 12.

No	Periode	Definisi Fraksi	Fungsi Fraksi	Jumlah Fraksi
			Pembentukan badan-badan kelengkapan (panitia musyawarah, panitia anggaran, bagian, komisi, Pansus, dan panitia rumah tangga).	
4	1971	Pengelompokan anggota DPR yang merupakan pencerminan konstelasi pengelompokan politik dalam masyarakat yang terdiri dari unsur-unsur golongan politik dan unsur-unsur golongan karya.	Terdapat tiga kegiatan DPR yang membutuhkan persyaratan fraksi agar dapat terlaksana, yaitu interpelasi, angket, dan amandemen. ¹⁵⁷	2 fraksi: Fraksi ABRI dan Fraksi Demokrasi Pembangunan (pengelompokan anggota-anggota dari PNI, Partai Kristen Indonesia, dan Partai Katholik)
5	1977-1997	Pengelompokan anggota DPR yang terdiri atas kekuatan-kekuatan sosial dan politik, dan mencerminkan susunan golongan dalam masyarakat.	Meningkatkan kemampuan, efektivitas, dan efisiensi kerja para anggota dalam melaksanakan tugasnya, tercermin dalam setiap kegiatan DPR. ¹⁵⁸ Pada masa ini, peran fraksi tidak hanya dalam pembentukan alat kelengkapan, tetapi juga dalam pelaksanaan hak DPR seperti	4 fraksi: Fraksi ABRI, Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi PDI dan Fraksi Persatuan Pembangunan

¹⁵⁷ Peraturan DPR Tahun 1971 tentang Tata Tertib, Ps. 33 ayat (2).

¹⁵⁸ Peraturan DPR Tahun 1977 tentang Tata Tertib, Ps. 39.

No	Periode	Definisi Fraksi	Fungsi Fraksi	Jumlah Fraksi
			interpelasi, angket, mengajukan pernyataan pendapat, dan pembahasan dalam undang-undang, serta kuorum fraksi dalam pengambilan keputusan.	
6	1999-2004	Pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilu dan ABRI yang diangkat.	Mengoordinasikan kegiatan-kegiatan anggota fraksi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, serta meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggota dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.	10 fraksi: Fraksi Golkar, F-PDIP, F-PPP, Fraksi Reformasi (gabungan Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan), F-PKB, Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (gabungan PNU, PKU, PDR, Masyumi, dan PSII), Fraksi TNI/POLRI, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (gabungan PKP, PNI Massa Marhaenis, PDI, PBI, PKD, PNI Front Marhaenis), dan Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PKDB).

No	Periode	Definisi Fraksi	Fungsi Fraksi	Jumlah Fraksi
7	2004-2009	Pengelompokan anggota DPR berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilu.	Sama dengan periode 1999-2004	10 fraksi: Fraksi Golkar (gabungan PKPB), F-PDIP, F-PPP, Fraksi Partai Demokrat (gabungan Partai PKPI), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), F-PKB, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), Fraksi Bintang Reformasi, Fraksi Partai Damai Sejahtera, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (gabungan Partai Bulan Bintang, PDK, Pelopor, PPDI, PNI).
8	2009-2014	Pengelompokan anggota yang didasarkan atas konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilu.	Di parlemen, 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. Fraksi juga	9 fraksi: Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Golkar, F-PDIP, F-PKS, F-PAN, F-PPP, F-PKB, F-Gerindra, dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (F-Hanura).

No	Periode	Definisi Fraksi	Fungsi Fraksi	Jumlah Fraksi
			melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit satu kali dalam satu tahun sidang.	
9	2014-2019	Pengelompokan anggota yang didasarkan atas konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilu.	<p>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.¹⁵⁹</p> <p>Melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik.</p> <p>Fraksi juga memiliki kekuasaan untuk menyampaikan pendapat mini dalam pembicaraan tingkat satu dan pembicaraan tingkat dua dengan agenda pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah</p>	10 fraksi: F-PDIP, Fraksi Golkar, F-Gerindra, F-PPP, Fraksi Partai Demokrat, F-PAN, F-PKB, F-PKS, Fraksi Partai Nasional Demokrat, (F-Nasdem) dan F-Hanura.

¹⁵⁹ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Ps. 20 ayat (5).

No	Periode	Definisi Fraksi	Fungsi Fraksi	Jumlah Fraksi
			dalam rapat paripurna DPR.	
10	2019-2024	Pengelompokan anggota yang didasarkan atas konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilu.	Sama dengan 2014-2019	9 fraksi: F-PDIP, Fraksi Golkar, F-Gerindra, Fraksi Partai Demokrat, F-PKS, F-Nasdem, F-PAN, F-PKB, dan F-Hanura.

Tabel 2. Perkembangan Definisi Fraksi, Fungsi Fraksi, serta Jumlah dan Daftar Fraksi Periode DPR 1950-2019

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa peran dan fungsi fraksi di parlemen mengalami perkembangan yang signifikan.¹⁶⁰ Fraksi mempunyai tugas koordinasi dan mendisiplinkan anggotanya.¹⁶¹ Selain itu, partai politik juga mempunyai peran untuk memberikan hukuman *recalling* melalui mekanisme pergantian antarwaktu bagi anggotanya yang berbicara atau bersikap di luar kebijakan partai politik.¹⁶² Pentingnya peran fraksi juga

¹⁶⁰ Dalam perjalanannya, pengaturan fraksi pascareformasi juga diatur dalam undang-undang. Pertama, Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam undang-undang ini, pengaturan fraksi tidak terlalu banyak disinggung. Hanya satu pasal yang membahas mengenai fraksi, yakni Pasal 98 ayat (5) yang menyebutkan bahwa anggota-anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota wajib berhimpun dalam fraksi. Kedua, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Di dalamnya terdapat bagian khusus soal fraksi, yang mana menurut Pasal 80, fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR; melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Fraksi juga mempunyai sekretariat, dan setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi. Ketiga, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MD3. Secara fungsi dan pembentukan masih sama dengan pengaturan di undang-undang sebelumnya. Namun, di dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli. Dari Undang-Undang tentang MD3 di atas, fraksi memiliki peran dalam pengambilan keputusan, kuorum rapat maupun hak angket dan interpelasi, serta usulan terhadap pimpinan dan alat kelengkapan lainnya.

¹⁶¹ Tugas koordinasi untuk meyakinkan partai politik bahwa anggotanya sesuai dengan garis partai politik dan dilakukan melalui rapat-rapat di lingkungan fraksi maupun partai politik. Sementara tugas mendisiplinkan anggota dilakukan untuk memastikan kehadiran anggotanya, karena ketidakhadiran anggota dalam rapat DPR sebanyak tiga kali berturut-turut tanpa izin pimpinan fraksi dinilai sebagai pelanggaran kode etik.

¹⁶² Hal ini pernah diajukan *judicial review* oleh Anggota DPR F-PAN Djoko Edhi Soetjipto yang diberhentikan antarwaktu oleh partai politiknya. Dalam permohonannya, ia menerangkan bahwa *recall* merupakan kriteria yang tidak terukur, karena bersifat subjektif dan berpotensi terjadinya kesewenangan oleh oligarki partai politik, sehingga hal demikian secara substantif bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi, keadilan, *fairness*, dan akuntabilitas. Adapun Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan bahwa anggota DPR berhenti antarwaktu karena diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Pengaturan tersebut menurutnya juga dapat membatasi hak-hak anggota DPR dalam memberikan pertanggungjawaban moral dan politik kepada konstituen. Mengenai hal ini, pemerintah

dapat dilihat melalui kegiatan-kegiatan DPR yang membutuhkan kuorum fraksi, ditambah fraksi memiliki kekuasaan pula dalam agenda pengambilan keputusan oleh dalam rapat paripurna DPR. Hal-hal itulah yang membuat fraksi semakin besar wibawanya dalam parlemen.

Di Indonesia sendiri, terdapat pengelompokan lain selain fraksi yang pernah dilakukan berupa kegiatan pengawasan para anggota DPR yang dikenal dengan sebutan kaukus. Kaukus merupakan pertemuan para pendukung, partai politik, atau fraksi untuk mengoordinasikan kegiatan para anggota DPR dalam hal mencermati suatu isu dan menentukan kebijakan kelompok. Misalnya adalah Kaukus Parlemen Pancasila yang dilatarbelakangi adanya kasus penyerangan kepada para aktivis bhinneka tunggal ika oleh aktivis-aktivis Front Pembela Islam saat memperingati hari kelahiran Pancasila pada 1 Juni 2007.¹⁶³

Pengelompokan kaukus ini bersifat informal dan cenderung tidak didukung secara kelembagaan. Pada dasarnya, pembentukan kaukus ini dimaksudkan untuk meningkatkan pelaksanaan fungsi DPR. Namun, pengelompokan kaukus ini masih dianggap belum efektif karena belum tergambar secara jelas mengenai cara kerjanya. Selain itu, fungsi pembentukannya sudah ada pada fraksi dan kewenangan pengambilan keputusan pun tetap ada di tangan fraksi. Bahkan, anggota kaukus tersebut juga banyaknya merupakan anggota fraksi.¹⁶⁴

Istilah fraksi merupakan salah satu istilah yang digunakan untuk menyebut *political group/party group* yang ada di parlemen. Selain fraksi, istilah lain yang sering digunakan adalah *faction, club, group*, dan sebagainya. Dalam pengertian fraksi, terkandung maksud adanya elemen disiplin partai bahwa partai harus dihormati. Anggota-anggota di dalam partai harus menyampaikan hal-hal yang menjadi kebijakan partai dan mereka yang tidak mengindahkan kebijakan partai terancam posisinya. Keberadaan fraksi ini dianggap penting

berpendangan bahwa mekanisme *recall* dilakukan dalam rangka menegakkan otoritas partai politik. Lembaga *recall* tidak dimaksudkan untuk dominasi partai politik tanpa batas, tetapi bertujuan untuk melakukan pengawasan terhadap anggota partai politik yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja, akuntabilitas, dan integritas anggota DPR. Menanggapi hal tersebut, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006 berpendapat bahwa hak *recall* pada hakikatnya tidaklah bertentangan dengan demokrasi, tetapi justru dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili dan konsekuensi dari pengakuan akan hak partai. Perlu diketahui, dalam putusan ini juga terdapat empat *dissenting opinion* dari sembilan hakim Mahkamah Konstitusi.

¹⁶³ Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*, (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 95-99.

¹⁶⁴ Id.

apabila memang kedisiplinan partai yang menjadi tujuannya.¹⁶⁵ Namun, kemandirian seorang anggota DPR juga menjadi suatu hal yang amat penting.

Kemandirian anggota dalam *The Encyclopedia of Democracy*, diartikan sebagai orang yang mandiri atau otonom adalah *a person who makes, and acts upon, his or her own decisions*. Derajat kemandirian anggota dalam menyampaikan pendapat atau bersikap berdasarkan keputusannya sendiri tanpa ada kekuatan luar yang memaksa. Seorang anggota DPR dikatakan mandiri apabila anggota tersebut bisa mengambil keputusan sendiri dalam menyampaikan pendapat atau menentukan sikap. Sebagai anggota DPR dari suatu fraksi, maka seorang anggota dituntut untuk mengindahkan *guidance fraksi*. Akan tetapi, sebagai anggota yang mandiri, maka kata putus tetap berada pada diri anggota itu sendiri apakah pendapat dan sikap yang dibela paralel atau tidak dengan *guidance* fraksi.¹⁶⁶

3.3 Praktik Kelembagaan Fraksi di Negara Lain

Dalam *discussion paper on "Parliamentary Group Model"*, pengelompokan parlemen didefinisikan:

*"A parliamentary group, parliamentary party, or parliamentary caucus is a group consisting of members of the same political party or electoral fusion of parties in a legislative assembly such as a parliament or a city council. Parliamentary groups may elect a parliamentary leader; such leaders are often important political players. Parliamentary groups often use party discipline to control the votes of their members."*¹⁶⁷

Seperti yang telah dijelaskan, fraksi adalah pengelompokan anggota DPR berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilu. Dalam banyak hal, fraksi adalah nama lain untuk partai dalam parlemen, hampir sama dengan parlemen *Westminster*. Dalam parlemen Australia, misalnya, partai-partai dengan jumlah anggota parlemen di atas anggota tertentu mendapat status resmi sebagai "partai" yang berarti bahwa mereka menerima dana dan fasilitas dari anggaran nasional. Di Kanada, setiap partai di parlemen yang anggotanya di atas ambang batas

¹⁶⁵ Ichlasul Amal, Makalah Seminar Tata Tertib DPR-RI yang diadakan di DPR RI, Jakarta pada 22 Juni 1999 dalam Siti Nur Solechah, *Peran Politik DPR-RI pada Era Reformasi: Transformasi Peran Fraksi dan Pengaruhnya terhadap Tingkat Kemandirian Anggota dalam Menjalankan Tugas Kedewanan (Tinjauan pada Era Orde Baru dan Era Reformasi)*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI, 2001), hlm. 104

¹⁶⁶ Id., hlm. 108.

¹⁶⁷ Kieron Testart, *Discussion paper on "Parliamentary Group Model"*, Legislative Assembly of The Northwest Territories, 30 May 2019.

tertentu diakui sebagai sebuah “*caucus*”.¹⁶⁸ Di bawah ini, akan dijelaskan mengenai praktik kelembagaan *political group* di Inggris dan Jerman.

3.3.1 Inggris

Inggris menganut sistem dwipartai. Setelah perang dunia kedua, pemerintahan Inggris dipimpin oleh Partai Buruh atau Partai Konservatif. Hampir semua anggota parlemen Inggris mewakili partai politik. Setelah pemilu, partai dengan anggota terbanyak biasanya membentuk pemerintahan. Sementara partai terbesar berikutnya menjadi oposisi resmi yang berperan untuk menantang pemerintah, memberikan alternatif kebijakan, dan bertindak sebagai *government in waiting* yang siap untuk mengambil alih apabila pemerintah kehilangan kepercayaan DPR. Partai non-pemerintah lainnya juga disebut partai oposisi. Jika seorang anggota parlemen tidak memiliki partai politik, mereka disebut sebagai independen.¹⁶⁹

Adapun partai politik yang berhasil terpilih dalam pemilu House of Commons 2019, yakni: Alliance Party, Conservative Party, Co-operative Party, Democratic Unionist Party, Green Party, Labour Party, Liberal Democrats, Plaid Cymru, Scottish National Party, Sinn Féin, Social Democratic and Labour Party.¹⁷⁰ Anggota parlemen dari partai yang sama cenderung duduk bersama di House of Commons Chamber. Chamber berbentuk persegi panjang sehingga pemerintah dan oposisi dapat saling berhadapan. Pemerintah duduk di bangku sebelah kanan *the Speaker*, sementara oposisi resmi dan anggota parlemen dari partai lain duduk di bangku sebelah kiri Ketua.¹⁷¹

Di Inggris, keterlibatan partai politik hanya pada proses pemilu saja. Setelah masuk parlemen, partai politik tidak memiliki hak untuk melakukan intervensi lagi, kecuali ada *whips*. *Whips*, sejenis fraksi di parlemen Inggris, merupakan anggota parlemen yang ditunjuk oleh masing-masing partai di parlemen untuk membantu partai dalam mengkoordinasi anggota-anggotanya di parlemen. Beberapa tanggung jawab *whips* di antaranya adalah memastikan jumlah maksimum anggota partainya memilih dalam pengambilan keputusan (*vote*), *vote* sesuai garis kebijakan partai, dan mengingatkan kesetiaan anggota-anggota terhadap ideologi

¹⁶⁸ Efriza, *supranote 13*, hlm. 110.

¹⁶⁹ Parlemen UK, “Party System”, *Parliament.uk*, diakses 10 Agustus 2020, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/>

¹⁷⁰ Parlemen UK, “Parties”, *Parliament.uk*, diakses 7 Agustus 2020, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/parties/>

¹⁷¹ Id.

partainya. *Whips* juga berperan sebagai *tellers* untuk menghitung jumlah suara dalam *divisions* dan mengumumkan hasilnya. Selain itu, tugas *whips* lainnya yakni:

*“They also manage the pairing system whereby Members of opposing parties both agree not to vote when other business (such as a select committee visit) prevents them from being present at Westminster. Whips are also largely responsible (together with the Leader of the House in the Commons) for arranging the business of Parliament. In this role they are frequently referred to as ‘the usual channels’.”*¹⁷²

Setiap minggu, *whips* mengirimkan surat edaran yang disebut dengan *the whip* kepada anggota parlemen atau the Lordsnya dengan memberikan rincian urusan parlemen yang akan datang. Pekerjaan *whips* menjadi lebih penting jika partai mayoritas dalam pemerintahan kecil. Ini memudahkan pemerintah untuk kehilangan suara besar. Oleh karena itu, sangat penting bahwa *whips* di kedua belah pihak (pemerintah dan oposisi) mencoba untuk mendapatkan anggota sebanyak mungkin untuk memilih.¹⁷³

3.3.2 Jerman

Dalam membentuk *parliamentary group*, terdapat ketentuan minimal 5% dari anggota Bundestag yang umumnya merupakan anggota partai politik yang sama. Hal itu memungkinkan anggota kelompok untuk bekerja sama dalam mencapai tujuan mereka.¹⁷⁴ Saat ini, terdapat enam kelompok parlemen di Bundestag Jerman, yakni:

1. Christian Democratic Union/Christian Social Union (CDU/CSU) parliamentary group.
2. Social Democratic Party of Germany (SPD) parliamentary group.
3. Alternative for Germany (AfD) parliamentary group.
4. Free Democratic Party (FDP) parliamentary group.
5. The Left Party parliamentary group.
6. Alliance 90/The Greens parliamentary group.¹⁷⁵

CDU/CSU merupakan grup terbesar dengan 246 kursi, diikuti oleh SPD dengan 152 kursi. Berikutnya adalah AfD dengan 91 kursi, kemudian FDP dengan 80 kursi. Selanjutnya, The Left Party dengan 69 kursi dan Alliance 90/The Greens dengan 67 kursi. Jumlah kursi

¹⁷² Parlemen UK, “Whips”, *Parliament.uk*, diakses 31 Juli 2020, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>

¹⁷³ Id.

¹⁷⁴ Deutscher Bundestag, “Parliamentary Groups”, *Bundestag.de*, diakses pada 7 Agustus 2020, <https://www.bundestag.de/en/parliament/groups?url=L2VuL3BhcmxpYW1lbnQvZ3JvdXBzL2dyb3Vwey1kaXN0cmliidXRpb24tMTk3NjQ0&mod=mod487054>

¹⁷⁵ Id.

yang dimenangkan partai menentukan kekuatan kelompok parlementernya, komposisi Council of Elders, dan Komite. Saat ini, Bundestag Jerman memiliki total 709 anggota, empat di antaranya bukan anggota kelompok parlementer atau independen.¹⁷⁶

Di Bundestag, terdapat ketentuan bahwa anggota dapat berpindah fraksi apabila sudah tidak sependapat dengan fraksi asalnya atau karena alasan lainnya, meski kejadian ini jarang sekali terjadi. Di pemilu berikutnya, ia bisa menentukan sikap untuk bergabung lagi dengan partainya atau memilih independen.¹⁷⁷ Namun, di 2017 lalu, terdapat kasus yang mengejutkan banyak pihak dengan keluarnya Anggota Parlemen Frauke Petry dari AfD dan memilih menjadi anggota independen. Anggota Bundestag yang bukan bagian dari grup tersebut dianggap independen atau *fractionslose (partyless)* dan memiliki lebih sedikit hak istimewa di Bundestag dibanding anggota yang masuk dengan dukungan partai besar seperti CDU, SPD, FDP, The Greens Party, AfD, atau The Left Party, seperti diberikan waktu yang sangat sedikit dalam berdebat dengan rata-rata sekitar tiga sampai lima menit dan biasanya berbicara paling akhir.¹⁷⁸ Adapun alasan keluarnya Petry karena sudah tidak sejalan mengenai arah dan tujuan terkait posisi AfD di parlemen.¹⁷⁹

3.4 Analisis Desain Ulang Kelembagaan Fraksi

Berdasarkan Tatib DPR, fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR serta meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya. Fraksi juga melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit satu kali dalam satu tahun sidang.¹⁸⁰ Fungsi disiplin ini dijalankan dengan baik oleh F-PDIP terhadap Anggota DPR Rieke Diah Pitaloka dalam menanggapi kasus Rancangan Undang-Undang tentang Haluan Ideologi Pancasila (RUU HIP) yang menuai protes besar di masyarakat. Untuk mencegah kerusuhan nasional, F-PDIP memanggil dan mencopot Anggota DPR Rieke dari jabatan Wakil Ketua Badan

¹⁷⁶ Id.

¹⁷⁷ Wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

¹⁷⁸ Carla Bleiker, "Party of one: Petry abandons AfD to enter Bundestag alone", Dw.com, 29 September 2017", diakses pada 25 Agustus 2020, <https://www.dw.com/en/party-of-one-petry-abandons-afd-to-enter-bundestag-alone/a-40749619>

¹⁷⁹ Michelle Martin, "Co-leader of Germany's far-right AfD to quit in major blow", Reuters.com, 26 September 2017, diakses pada 25 Agustus 2020, <https://www.reuters.com/article/us-germany-politics-afd-petry/co-leader-of-germanys-far-right-afd-to-quit-in-major-blow-idUSKCN1C122A>

¹⁸⁰ Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 21 ayat (5) dan ayat (6).

Legislasi. Pencopotan ini dilakukan di tengah polemik RUU HIP dan RUU Omnibus Law Cipta Kerja.¹⁸¹

Namun, peran fraksi untuk mendisiplinkan dan mengevaluasi kegiatan anggotanya dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR tidak berjalan dengan baik. Fraksi tidak mengambil tindakan tegas terhadap anggota yang tidak menunjukkan prestasi kinerja, terutama mengenai ketidakhadiran anggotanya dalam rapat-rapat dan terjadi secara berulang-ulang.¹⁸² Salah satu di antaranya terjadi pada saat rapat paripurna dengan agenda pandangan fraksi-fraksi DPR mengenai Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal RAPBN Tahun Anggaran 2019. Menurut daftar hadir, hanya 256 dari 560 anggota DPR yang menghadiri paripurna tersebut dan 60 anggota izin.¹⁸³ Namun, tidak ada tindakan tegas yang diberikan. Padahal, peran fraksi di sini dibutuhkan sebagai pertanggungjawaban partai politik terhadap konstituen. Fraksi perlu memahami bahwa anggota DPR tidak hanya bertanggung jawab terhadap fraksi dan partai politik, tetapi juga terhadap masyarakat yang memilihnya.

Sejak reformasi, sistem kepartaian dan kultur politik di Indonesia belum berubah. Keduanya masih elitis. Sistem partai dan kultur politik yang masih elitis itulah menurun pada desain fraksi yang dapat dikendalikan penuh oleh elite partai politik. Oleh karena itu, anggota DPR tidak diberi keleluasaan untuk menyampaikan aspirasi berdasarkan konstituennya atau bersuara terlalu kencang yang dapat membawa kerugian bagi elite partai politik. Hal itu bisa dilihat dari kasus mantan Anggota DPR Sri Bintang Pamungkas yang mendapatkan ‘hukuman’ *recall* oleh F-PAN karena selalu menyampaikan kritik kepada pemerintah. Ia bahkan mengetahui ia di-*recall* dari koran, tanpa dipanggil dan diberi hak untuk berbicara atau untuk membela diri sebelumnya.¹⁸⁴ Lalu, hal itu juga bisa dilihat dari sikap DPR periode 2019-2024 yang terkesan ‘diam’ terhadap permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat.

¹⁸¹ CNN Indonesia, “RUU HIP Berpolemik, PDIP Copot Rieke dari Pimpinan Baleg”, *Cnnindonesia.com*, 8 Juli 2020, diakses pada 15 Agustus 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200708134328-32-522271/ruu-hip-berpolemik-pdip-copot-rieko-dari-pimpinan-baleg>

¹⁸² Efriza, *supranote 13*, hlm. 111.

¹⁸³ F-PDIP hadir 60 dari 109 anggota, Fraksi Golkar hadir 40 dari 91 anggota, F-Gerindra hadir 35 dari 73 anggota, Fraksi Partai Demokrat hadir 20 dari 30 anggota, F- PAN hadir 20 dari 48 anggota, F-PKB hadir 25 dari 47 anggota. F-PKS hadir 16 dari 40 anggota, F-PPP hadir 12 dari 39 anggota, F-Nasdem hadir 11 dari 36 anggota, dan F-Hanura hanya hadir 7 dari 16 anggota. Informasi ini dapat diakses di JPNN, "Ratusan Anggota DPR Mangkir Rapat Paripurna", *Jpnn.com*, 24 Mei 2018, diakses pada 18 Agustus 2020, <https://www.jpnn.com/news/ratusan-anggota-dpr-mangkir-rapat-paripurna>

¹⁸⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-IV/2006, *Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Ps.85 ayat (1) huruf c dan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Ps. 12 huruf b*, pemohon: Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman, 21 September 2006, hlm. 37-38.

Padahal semestinya, DPR ialah tempat bagi masyarakat untuk mengadu dan menampung segala keresahan agar ditindaklanjuti.¹⁸⁵

Desain fraksi yang selama ini masih elitis juga dapat disalahgunakan untuk melindungi kepentingan elite partai, bukan melindungi rakyat. Hal itu bisa dilihat dari kasus korupsi pengadaan KTP elektronik (e-KTP) yang melibatkan Mantan Ketua DPR sekaligus Ketua Umum Partai Golkar Setya Novanto yang merugikan negara senilai Rp 2,3 triliun dari nilai paket pengadaan senilai Rp 5,9 triliun. Namun, Golkar saling melindungi untuk menutupi, seolah-olah ketua partai harus dilindungi.¹⁸⁶ Padahal, di sini fraksi seharusnya berperan untuk mengevaluasi dan mengoreksi kinerja anggotanya, dan tetap menjaga kepercayaan publik kepada Golkar. Ketua Generasi Muda Partai Golkar Ahmad Doli Kurnia bahkan meminta keluarga besar Partai Golkar untuk mengedepankan kepentingan partai, dibanding kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.¹⁸⁷

Kasus korupsi e-KTP ini tidak hanya menjerat Setya Novanto sebagai Ketua DPR, tetapi juga melibatkan banyak anggota DPR dan fraksi. Dalam dakwaan disebutkan bahwa Setya Novanto memiliki peranan untuk mengatur besaran anggaran e-KTP. Dalam pertemuan dengan pejabat Kemendagri dan pengusaha proyek, ia menyatakan dukungan terhadap proyek e-KTP dan akan mengoordinasikannya dengan pimpinan fraksi yang lain. Setelah itu, proyek e-KTP dibahas pada Juli-Agustus 2010 dalam pembahasan RAPBN tahun anggaran 2011.¹⁸⁸ Menurut hakim, Setya Novanto selaku ketua Fraksi Golkar memiliki pengaruh lebih dibanding anggota DPR lainnya. Ia berwenang untuk mengoordinasikan anggota Fraksi Golkar di setiap komisi dan alat kelengkapan dewan. Hal itu terbukti bahwa Setya Novanto berhasil meloloskan

¹⁸⁵ Wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

¹⁸⁶ Joko Panji Sasongko, "Yorrys: Golkar Jangan Membentengi Setya Novanto", *Cnnindonesia.com*, 30 November 2017, diakses pada 15 Agustus 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171130175858-32-259300/yorrys-golkar-jangan-membentengi-setya-novanto>

¹⁸⁷ Umar Mukhtar dan Joko Sadewo, "Keluarga Golkar Diminta tak Melindungi Novanto", *Nasional.republika.co.id*, 10 Nov 2017, diakses pada 15 Agustus 2020, <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/11/10/oz7aal318-keluarga-golkar-diminta-tak-melindungi-novanto>

¹⁸⁸ Rakhmat Nur Hakim, "Melihat Perjalanan Setya Novanto dalam Kasus E-KTP pada 2017", *Nasional.kompas.com*, 28 Desember 2017, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/28/09531001/melihat-perjalanan-setya-novanto-dalam-kasus-e-ktp-pada-2017?page=all>.

anggaran e-KTP sebesar Rp 2 triliun pada 2011. Padahal, permintaan anggaran tidak disetujui DPR pada tahun sebelumnya.¹⁸⁹

Selain Setya Novanto, Ketua Umum Partai Demokrat Anas Urbaningrum dan Bendahara Umum Partai Demokrat Muhammad Nazaruddin juga terlibat dalam pertemuan dengan pengusaha proyek Andi Narogong, karena ketiganya dianggap sebagai representasi Partai Demokrat dan Partai Golkar yang dapat mendorong Komisi II DPR RI menyetujui anggaran proyek.¹⁹⁰ Mantan Bendahara Umum Partai Demokrat Muhammad Nazaruddin bahkan menyebut bahwa semua ketua fraksi di DPR menerima uang dari proyek pengadaan e-KTP.¹⁹¹

Kasus di atas adalah contoh bahwa fraksi yang semulanya bagus untuk merapikan kerja partai di parlemen supaya terkoordinasi dan terorganisasi dengan baik, bisa menjadi alat kepentingan kelompok elite partai yang bertentangan dengan kehendak rakyat. Reformasi 1998 membawa perubahan baik di berbagai bidang, terkecuali kultur politik dan sistem kepartaian yang masih elitis. Faktor itulah yang juga mempengaruhi tatanan fraksi yang penuh dalam kendali elite partai politik. Meskipun secara peraturan sudah semakin baik, tetapi dalam penerapannya apakah sudah benar-benar egaliter atau tidak, ataupun kesepakatan tertinggi terletak di musyawarah partai atau masih dipegang oleh kelompok elite, bergantung pada kultur politik yang dibangun. Selama kultur partai masih elitis dan oligarki, terdapat kemungkinan bagi fraksi untuk melakukan intervensi. Partai politik melalui fraksi memungkinkan untuk mengintervensi anggotanya agar mendukung hal-hal dalam pembahasan rancangan undang-undang yang dapat menguntungkannya.¹⁹²

Pada hakikatnya, fraksi berfungsi untuk mengoreksi tindakan anggotanya yang melenceng dari garis partai dan kepercayaan publik, seperti yang terjadi dalam kasus RUU HIP. Itu adalah sisi positif dari adanya fraksi, yakni untuk mengoreksi anggotanya supaya garis

¹⁸⁹ Abba Gabrillin dan Sandro Gatra (ed), "Hakim: Setya Novanto Terbukti Menyalahgunakan Kewenangan", *Nasional.kompas.com*, 24 April 2018, diakses pada 17 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/24/13321571/hakim-setya-novanto-terbukti-menyalahgunakan-kewenangan?page=all>.

¹⁹⁰ Rakhmat Nur Hakim, "Melihat Perjalanan Setya Novanto dalam Kasus E-KTP pada 2017", *Nasional.kompas.com*, 28 Desember 2017, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/28/09531001/melihat-perjalanan-setya-novanto-dalam-kasus-e-ktp-pada-2017?page=all>.

¹⁹¹ Abba Gabrillin dan Inggried Dwi Wedhaswary (ed), "Menurut Nazaruddin, Semua Ketua Fraksi Terima Uang E-KTP", *Nasional.kompas.com*, 19 Februari 2018, diakses pada 18 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/19/14395761/menurut-nazaruddin-semua-ketua-fraksi-terima-uang-e-ktp?page=all>.

¹⁹² Wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

partai tetap terlindungi. Namun yang harus dicatat, betapapun fraksi pada hakikatnya sesuatu yang baik, bisa juga digunakan sebagai alat pelindung kepentingan pragmatis kelompok apabila partainya elitis – bukan partai yang berafiliasi pada kepentingan rakyat. Berbeda apabila kultur politiknya baik seperti di Jerman yang memiliki pondasi kepartaian yang kuat, maka fraksi yang akan dibangun juga baik dan fraksi akan menaruh kepercayaan pada suara perorangan anggota DPR yang ada di bawahnya.¹⁹³

Permasalahan-permasalahan yang terjadi di fraksi menimbulkan banyak gagasan mengenai desain ulang fraksi hingga yang paling ekstrem pembubaran fraksi.¹⁹⁴ Hal itu secara yuridis didukung oleh tidak diaturnya fraksi dalam konstitusi dan diatur secara tidak jelas dalam UU MD3. Fraksi diketahui bukan merupakan alat kelengkapan dewan, tetapi dinyatakan sebagai pengelompokan yang wajib dalam parlemen. Selain itu, fraksi juga didukung oleh anggaran, sekretariat, dan tenaga ahli layaknya alat kelengkapan dewan. Namun, mengingat hakikat pembentukan fraksi yang baik, yakni untuk mengkoordinasi anggota partainya serta mengawasi kinerja anggota dalam menjalankan fungsinya, fraksi tetap diperlukan dengan beberapa pembaharuan atau desain ulang.

Pertama, melihat praktik di negara lain, *whips* di Inggris hanya bertugas untuk mengkoordinasi anggotanya di parlemen, tanpa terlibat dalam pengambilan keputusan karena sistem yang dijalankan di Inggris menggunakan mekanisme *voting*, bukan berdasar pada pandangan mini fraksi seperti di Indonesia. Namun, *whips* memiliki peran untuk memastikan kehadiran para anggotanya dalam *division* dan mengingatkan kesetiaan anggota untuk memilih berdasarkan garis partai yang telah ditetapkan.

Kedua, Irman Putra Sidin mengusulkan bahwa fraksi bukanlah sesuatu yang kaku, melainkan hanya merupakan kamar-kamar politik yang lunak, yang setiap saat dapat dibuka oleh individu-individu wakil rakyat. Di dalamnya hanya sebuah koalisi politik, sehingga individu wakil rakyat dapat keluar masuk secara leluasa dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya sebagai wakil rakyat.¹⁹⁵ Seorang anggota DPR bisa saja diberhentikan sebagai anggota partai politik, tetapi ia tetap dapat masuk ke kamar politik lainnya, misalnya kamar politik yang isinya anggota DPR yang tidak sejalan dengan partai politik. Akan tetapi, di kemudian hari ia dapat kembali ke kamar politik tersebut bergantung pada isu politik yang

¹⁹³ Id.

¹⁹⁴ Hukumonline.com, “Fraksi di Legislatif Seharusnya Dibubarkan”, *Hukumonline.com*, 18 Juli 2012, diakses pada 18 Agustus 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5006c9a992802/fraksi-di-legislatif-seharusnya-dibubarkan/>

¹⁹⁵ Efriza, *supranote 13*, hlm. 118.

ada. Namun, apabila kamar politik tersebut dikunci rapat oleh oligarki, aristokrasi, atau oritarianisme partai politik, maka ia dapat berpindah ke dalam fraksi ‘independen’ atau fraksi ‘non fraksi’.¹⁹⁶

Ketiga, Ronald Rofiandri bersama PSHK mengusulkan reposisi fraksi. Reposisi fraksi ini meliputi: Pertama, fraksi diperlukan hanya untuk berkoordinasi, sementara proses pengambilan keputusan tetap diserahkan kepada kedaulatan anggota DPR. Atau dengan pola sejenis, fraksi tetap ada tetapi pengambilan keputusan tidak berdasarkan pandangan umum fraksi melainkan pemungutan suara. Suara anggota fraksi merujuk pada kebijakan fraksi yang dalam hal ini diformulasikan dalam bentuk *smart card*, yakni sejenis panduan rinci mengenai poin-poin kebijakan partai politik yang harus dijadikan pijakan dalam memutuskan atau mengeluarkan suara.¹⁹⁷ Kedua, fraksi tidak dilihat secara fisik keanggotaan, tetapi lebih kepada ide atau gagasan. Ketiga, syarat pembentukan fraksi diperbesar atau diperketat yang mengacu kepada jumlah alat kelengkapan di DPR (bisa 2–3 kali jumlah alat kelengkapan DPR). Ini mempertimbangkan agar ada perwakilan fraksi di setiap alat kelengkapan DPR, kecuali fraksi memilih untuk menempatkan wakilnya (pada alat kelengkapan DPR). Keempat, fraksi tidak dilembagakan secara internal dalam parlemen tetapi berdiri sendiri di luar DPR sehingga pendanaan fraksi seharusnya bersumber dari masing-masing anggota yang terhimpun di dalam fraksi dan subsidi partai politik.¹⁹⁸

Keempat, Efriza dalam bukunya *Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia* menuliskan tentang pengerucutan jumlah fraksi dengan beberapa skenario.

1. Syarat pembentukan fraksi diperbesar untuk mendorong adanya koalisi, sehingga jumlah fraksi lebih sedikit dari jumlah yang ada saat ini (<9 fraksi). Syarat minimum pembentukan fraksi adalah 2-3 kali jumlah alat kelengkapan.
2. Skenario lima fraksi yang didasarkan atas domain masalah publik. Fraksi ini diberi identitas misalnya: 1) Fraksi Pendidikan dan IPTEK (Ilmu Pengetahuan dan Teknologi); 2) Fraksi Pangan, Perumahan, dan Energi Rakyat; 3) Fraksi Anti

¹⁹⁶ Id.

¹⁹⁷ *Smart card* memuat seluruh definisi dan instrumen operasional yang diterjemahkan dari ideologi, visi misi hingga program partai politik. Sebagai contoh, DPR sedang menyusun dan membahas suatu RUU di bidang kesehatan. Anggota fraksi A dapat mengambil keputusan berdasarkan smart card sektor kesehatan yang telah digariskan partai politik. Dengan demikian, dapat dipastikan suara anggota fraksi tidak berjarak dengan kebijakan partai politik atau dengan kata lain ideologi partai secara umum. Apabila ada suatu isu atau rancangan kebijakan yang belum dijangkau atau terkait langsung dengan garis kebijakan partai politik, maka dapat dilihat sebagai suatu kesempatan untuk memperbaiki program maupun garis kebijakan partai politik itu sendiri.

¹⁹⁸ Wawancara dengan Ronald Rofiandri, Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, melalui aplikasi daring Skype pada 22 Juli 2020.

Kemiskinan dan Kemandirian Bangsa; 4) Fraksi Interdependensi Sebumi; 5) Fraksi Jiwa Perilaku Bangsa

3. Skenario empat fraksi yang dikelompokkan berdasarkan aliran politiknya. Misalnya, Fraksi Nasionalis, Fraksi Tradisionalis, Fraksi Religius-Spiritual, dan Fraksi Demokrat.
4. Skenario tiga fraksi yang didasarkan atas pembedangan persoalan. Keberadaan fraksi ini semacam kaukus koalisi antar partai dengan fokus pengelompokan dimensi pada bidang permasalahannya. Misalnya, 1) Fraksi Internasional; 2) Fraksi Nasional; 3) Fraksi Lokal. Atau seperti yang diusulkan oleh Djadjiono, yakni 1) Fraksi Partai Pemerintah; 2) Fraksi Partai Oposisi; 3) Fraksi Independen sebagai pengimbang.

Berkaitan dengan hal itu, sebenarnya penyebutan fraksi pemerintah atau oposisi memang sudah otomatis demikian. Partai pemenang pemilu akan membentuk pemerintahan, maka ia disebut fraksi pemerintah, fraksi mayoritas atau *the rulling party/faction*. Sementara partai yang kalah dalam pemilu menjadi oposisi. Hanya saja di Indonesia tidak jelas. Partai yang kalah tidak serta merta lagi disebut sebagai oposisi. Dalam pemilu 2019-2024 kemarin, Gerindra sebagai partai yang kalah justru masuk dalam pemerintahan, yang mana seharusnya mendirikan koalisi fraksi oposisi. Namun, praktik yang terjadi saat ini justru berantakan.¹⁹⁹

5. Skenario pengelompokan fraksi yang didasarkan atas pola hubungan kekuasaan dengan pemerintah. Skenario ini diharapkan dapat memperjelas posisi koalisi dan mempercepat proses pengambilan keputusan. Misalnya, 1) Fraksi Amanah Eksekutif bagi koalisi pendukung pemerintah, dan 2) Fraksi Pengimbang Konstruktif bagi koalisi partai yang kalah dalam pemilu tetapi memperoleh kursi di parlemen.²⁰⁰
6. Skenario pengelompokan fraksi berdasarkan koalisi partai politik pendukung pasangan calon presiden-wakil presiden pada pemilu presiden. Misalnya pada 2009, 1) Mega-Pro, 2) SBY-Boediono, 3) JK-Win.²⁰¹

Secara peraturan, pengaturan mengenai fraksi sudah semakin maju. Dengan adanya *threshold*, syarat pembentukan fraksi di parlemen lebih terseleksi dan anggaran negara

¹⁹⁹ Wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

²⁰⁰ Efriza, *supranote 13*, hlm. 116-117.

²⁰¹ Efriza, *supranote 163*, hlm, 74-95.

terkendali karena pembentukan fraksi tidak dipersyaratkan dengan mudah. Namun pertanyaannya, apakah desain yang ada saat ini sudah mampu merepresentasikan kepentingan rakyat? Selama sistem kepartaian tidak direformasi secara total, kultur politik masih elitis, dan partai masih milik oligarki, maka jawabannya adalah belum tentu. Oleh sebab itu, perlu ada dobrakan untuk mengubah sistem dan kultur partai politik, di samping adanya perubahan desain fraksi. Partai politik sejatinya harus merupakan milik seluruh anggota, dan semua anggota berkontribusi secara penuh dan setara kepada partai. Selain itu, peraturan juga masih perlu untuk terus diperbaiki dengan memperketat syarat pembentukan fraksi, memperjelas pelaksanaan fungsi representasi, mengevaluasi kembali peran, tugas, dan fungsi di parlemen, serta menambahkan ketentuan mengenai desain fraksi, dan mekanisme kerjanya.