

## RESTRUKTURISASI SISTEM FRAKSI DI DPR RI GUNA MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN DEMOKRASI

Chyntia Gunawan<sup>1</sup>, Dhiwatsani Yudhistira<sup>2</sup>, Tiara Patricia<sup>3</sup>

<sup>123</sup>Universitas Tarumanagara,

email: chyntia.205200106@stu.untar.ac.id, dhiwatsani.205200119@stu.untar.ac.id,

tiara.205200176@stu.untar.ac.id

### Abstrak

Telah dijelaskan bahwa kedaulatan negara Indonesia berada di tangan rakyat yang tertuang di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar RI tahun 1945 sehingga segala tindakan yang dilakukan oleh negara harus memihak kepentingan rakyat. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi, yang mana artinya adalah dari rakyat untuk rakyat. Indonesia adalah negara hukum sehingga memiliki konsekuensi logis bahwa setiap tindakan negara harus memiliki dasar hukum yang jelas. DPR sebagai lembaga legislatif yang mewakili kepentingan rakyat yang dijelaskan pada Pasal 20 ayat (1) UUD RI tahun 1945 menyatakan bahwa: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Sehingga DPR memiliki kewenangan yang sangat mempengaruhi terhadap pembangunan demokrasi dan hukum di Indonesia. Akan tetapi, dalam Pasal 82 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa: "Fraksi merupakan pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum". Sehingga dengan adanya fraksi dalam struktur organisasi DPR dapat mengakibatkan penyimpangan terhadap konstitusi Indonesia karena pada praktiknya fraksi di DPR hanya mementingkan eksistensinya di parlemen dan berusaha mempertahankan kekuasaannya dan mempertahankan kepentingan partainya sendiri sehingga perlu diadakan restrukturisasi sistem fraksi di DPR yang menghapuskan fraksi dalam struktur organisasi DPR dan mengembalikan ke fungsi awalnya untuk mewujudkan pembangunan demokrasi.

**Kata Kunci: Restrukturisasi, Pembangunan, Demokrasi, Fraksi DPR RI.**

### Abstract

*It has been explained that the sovereignty of the Indonesian state is in the hands of the people as stated in Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia so that all actions taken by the state must side with the interests of the people. Indonesia is a country that adheres to a democratic system, which means from the people for the people. Indonesia is a country of law so it has a logical consequence that every state action must have a clear legal basis. The DPR as a legislative institution that represents the interests of the people as explained in Article 20 paragraph (1) of the 1945 Republic of Indonesia Constitution states that: "The DPR holds the power to form laws." So the DPR has the authority to greatly influence the development of democracy and law in Indonesia. However, Article 82 paragraph (1) of Law Number 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD and DPRD states that: "Factions are groupings of members based on the configuration of political parties based on the results of general elections." So that the existence of factions in the DPR's organizational structure can result in deviations from the Indonesian constitution because in practice the factions in the DPR only care about their existence in parliament and try to maintain their power and defend the interests*



*of their own party, so it is necessary to restructure the faction system in the DPR which eliminates factions in the DPR's organizational structure and restores them. to its initial function of realizing democratic development.*

**Keywords: Restructuring, Development, Democracy, DPR RI Faction.**

## **PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan suatu negara yang termasuk mengikuti sistem demokrasi, yang mana artinya dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Untuk negara-negara modern, demokrasi merupakan nilai utama yang penting bagi masyarakat.<sup>1</sup> Banyaknya kejadian diskursus demokrasi, serta kuatnya tuntutan yang ada dalam masa transisi suatu negara menuju rezim politik yang lebih demokratis karena adanya anggapan bahwa demokrasi ialah sistem yang menjaga ketertiban publik serta mendukung perubahan masyarakat menuju struktur politik, sosial, kebudayaan, dan ekonomi yang lebih baik.<sup>2</sup> Berdasarkan pernyataan di atas tersebut, maka dalam sistem penyelenggaraannya, Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi. Di masa demokrasi kontemporer ini, partai politik dianggap sebagai salah satu tonggak dalam melahirkan suatu sistem kehidupan yang adil dan makmur bagi masyarakat. Dalam menjalankan pemerintahannya, Indonesia merupakan suatu negara yang menerapkan sistem politik demokrasi. Pada sistem ini, partai politik ialah suatu lembaga yang penting dan *sine qua non* melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat. Mahfud MD mengatakan bahwasanya negara demokrasi merupakan negara yang dibentuk atas kehendak dan kemauan rakyat. Berdasarkan sudut pandang organisasi, maka partai politik artinya ialah suatu organisasi yang pelaksanaannya dilakukan oleh rakyat dalam sebuah negara guna menjalankan kehendak bersama.

Oleh karena itu, dalam menjalankan prinsip demokrasi yang ada di kehidupan berbangsa dan bernegara, partai politik dapat dikatakan sebagai elemen penting. Dinamika kehidupan partai politik merupakan alasan penentu dari perjalanan demokrasi suatu negara. Sebagai suatu tonggak dari negara demokrasi, partai politik dianggap “roh” dalam mencapai citra kedaulatan rakyat. Partai politik dianggap sebagai jembatan penghubung antara kehendak dari pihak rakyat terhadap negara atau pemerintahan. Bagi para anggota masyarakat, kepentingan untuk menjaga dinamika kehidupan suatu partai politik merupakan tantangan berat tersendiri. Apabila kurang sinkronisasi dalam kehidupan partai politiknya, maka konsekuensinya dapat berpengaruh pada keseimbangan politiknya. Konsekuensi lain dari ketidaksinkronannya kehidupan partai politik, yaitu dapat mengancam mekanisme kelembagaan sistem pemerintahan.<sup>3</sup> Maka, agar partai politik tetap menjadi tonggak dalam sebuah negara demokrasi, pembenahan terhadap mekanisme penataan partai politik perlu dilakukan. Partai politik merupakan sekumpulan anggota masyarakat yang terhimpun dalam suatu organisasi sebagai wadah untuk memadukan visi

---

<sup>1</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2013, hlm 13

<sup>2</sup> Suko Wiyono, *Pemilu Multi Partai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia dalam buku Konstitusionalisme Demokrasi*, In-TRANS Publishing, Malang, 2010, hlm 68

<sup>3</sup> Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, hlm 44

dan misi dengan maksud dan tujuan menciptakan susunan kehidupan yang baik.<sup>4</sup>

Masyarakat adil dan makmur, meningkatkan kehidupan demokrasi kontemporer sebagai bukti nyata kedaulatan rakyat, serta mewujudkan keinginan bangsa dan negara yang lebih bermartabat. Partai politik lahir di awal abad ke-19. Pada masa itu, partai politik sangat jauh berbeda dengan partai politik pada masa demokrasi kontemporer abad ini. Karena itu, penting untuk memahami pengertian dari partai politik di zaman modern ini. Dengan adanya demokrasi di negara Indonesia, maka sesuai yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah kedaulatan negara Indonesia berada di tangan rakyat, kedaulatan itu diamanahkan kepada lembaga legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemangku kepentingan rakyat seperti yang tertulis dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki wewenang untuk membentuk Undang-Undang.” Setelah melalui proses pemilihan umum, kedaulatan yang pada awalnya berada di tangan rakyat kini beralih kepada DPR RI yang berasal dari partai politik. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sedangkan pada Undang-Undang yang sama pada Pasal 16 sampai dengan Pasal 23, Pasal 43 sampai dengan Pasal 51, dan Pasal 65 sampai dengan Pasal 74 menjelaskan mengenai proses pembuatan undang-undang yang mana dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tidak disebutkan adanya peran fraksi dalam DPR.

Akan tetapi, dalam Pasal 82 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjelaskan bahwa: “Fraksi ialah proses pengelompokan anggota berdasarkan bentuk partai politik yang bersumber dari hasil pemilihan umum”, hal tersebut ditekankan lagi pada Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengenai keharusan adanya fraksi dalam susunan DPR.<sup>5</sup> Pada mulanya, tujuan pembentukan fraksi di DPR adalah untuk menyelaraskan aktivitas anggotanya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja dari Anggota Dewan. Fraksi juga bertanggung jawab untuk mengawasi kinerja anggotanya dan melaporkan hasil pengawasan tersebut kepada masyarakat luas.<sup>6</sup> Berikut adalah 10 (sepuluh) fraksi yang terdapat dalam struktur DPR RI periode 2014-2019:

---

<sup>4</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 19

<sup>5</sup> *Ibid.*,

<sup>6</sup> DPR RI, *Artikel Tentang Fraksi*, diakses dari [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), diakses pada 2021.

No. Nama Fraksi	Singkatan	Jumlah Anggota	Persentase
1 Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	FPDIP	109	19,46
2 Fraksi Partai Golongan Karya	FPG	91	16,25
3 Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya	FGERINDRA	73	13,04
4 Fraksi Partai Demokrat	FPD	61	10,89
5 Fraksi Partai Amanat Nasional	FPAN	48	8,57
6 Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa	FPKB	47	8,39
7 Fraksi Partai Keadilan Sejahtera	FPKS	40	7,14
8 Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	FPPP	39	6,96
9 Fraksi Partai Nasdem	FNASDEM	36	6,43
10 Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat	FHANURA	16	2,86
TOTAL:		560	100,0

Sumber: <http://www.dpr.go.id/tentang/fraksi>

Berdasarkan tabel di atas, maka kesimpulan yang dapat diambil ialah mengenai kepentingan suatu partai politik masih ada saat calon anggota DPR telah terpilih dan anggota DPR diwajibkan untuk bergabung di dalam fraksi yang ada sehingga salah satu fraksi yang memiliki kursi paling banyak di lembaga legislatif dapat memiliki kekuatan atau kekuasaan dalam menentukan arah kebijakan yang lebih besar dibandingkan anggota DPR yang kursi fraksinya lebih sedikit. Sekarang ini, tujuan pembentukan fraksi di DPR telah melenceng jauh dari tujuan awalnya. Pada masa ini, manfaat dan keadilan bagi anggota masyarakat sudah tidak diperhitungkan dan dipentingkan lagi oleh anggota DPR dalam proses pembuatan produk hukum berupa undang-undang. Anggota DPR hanya mengikuti perintah dari partai politik yang mengusungnya (fraksi) sehingga yang diwakili oleh anggota DPR RI bukan lagi suara rakyat, tetapi hanya mendengarkan suara fraksi (partai politik).<sup>7</sup> Hal tersebut tentunya sangat melenceng dari apa yang telah diamanatkan konstitusi negara Indonesia sehingga dapat menciderai demokrasi yang ada. Maka pada saat ini, produk hukum yang telah disahkan tidak memenuhi rasa keadilan bagi anggota masyarakat, hal tersebut ditinjau dari banyaknya undang-undang yang telah di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap anggota DPR tidak dapat dimintai pertanggungjawaban mengenai gugatan *judicial review* yang diajukan dan telah dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, seperti yang diketahui bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang hampir segala penyelenggaraannya harus memiliki dasar hukum yang jelas.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian yang akan digunakan dalam pembuatan artikel ini adalah metode Yuridis Normatif. Metode Yuridis Normatif ini merupakan metode penelitian yang didapatkan berdasarkan dari sumber kepustakaan guna mendapatkan hasil dari meneliti dari bahan pustaka ataupun hanya bahan sekunder. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dapat mempermudah untuk mendapatkan bahan-bahan yang diperlukan dalam pembuatan artikel yang berhubungan dengan inti pembahasan. Dengan demikian, artikel ini bersifat kumulatif karena berpacu pada norma yang tertulis dalam peraturan undang-undang yang ada.

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Dinamika Partai Politik dan Demokrasi*, diakses dari jimly.com, pada Oktober 2021.

## PEMBAHASAN

Di zaman Reformasi ini, Indonesia menganut sistem kepartaian yang sangat beragam, yaitu dimana Indonesia memiliki banyak partai dan memiliki jangkauan ideologi formal yang condong bergerak secara sentrifugal, yaitu bergerak menjauhi pusat sehingga memiliki potensi untuk membuat perpecahan membentuk partai-partai baru. Dengan partai-partai baru yang terbentuk melalui perpecahan tersebut dalam sistem pemerintahan Presidensial, Indonesia menjadi negara dengan sistem partai politik Multipartai. Untuk sistem multipartai sendiri, aliansi politik ialah suatu kewajiban bagi partai politik manapun karena: 1) Jika dibandingkan dengan himpunan partai-partai lain, maka tidak ada kekuatan politik yang mencapai suara mutlak; 2) Aliansi politik menekan adanya satu tujuan atau persepsi yang sama, serta kedekatan ideologis; 3) Pemilihan Umum multipartai ini menunjukkan bahwa dengan adanya pola politik posisi kontra oposisi membuat aliansi partai politik tidak mungkin dihindari. Dilihat dari kewajiban yang muncul pada sistem multipartai di dalam negara yang memiliki yang memiliki sistem pemerintahan Presidensial, kemungkinan juga dapat mengakibatkan “*breakdown of democratic regime*” atau juga dapat melahirkan pemerintahan yang tidak efektif dan juga stabil. Hal ini menandakan bahwa sebenarnya negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial itu tidak memiliki kesesuaian dengan sistem multipartai.

Ketidak sesuaian tersebut diperkuat dengan beberapa alasan seperti:

- (1) Diselenggarakannya pemilihan presiden dan parlemen secara terpisah, yang memiliki kemungkinan untuk terpilihnya presiden yang ternyata tidak mendapatkan banyak dukungan di parlemen;
- (2) Suatu aliansi yang terbentuk pada negara yang memiliki sistem pemerintahan presidensial, biasanya lebih mengarah pada sifat yang rapuh dan mudah sekali rusak dikarenakan adanya ketidak disiplin suatu aliansi partai politik. Pada satu bagian yang lain menyatakan bahwa partai politik harus memiliki loyalitas yang tinggi terhadap presiden, tetapi pada bagian lainnya seringkali menyatakan bahwa partai itu merupakan anggota aliansi yang bergerak pada parlemen karena anggota partai politik tersebut dihadapkan dengan kepentingan untuk membangun popularitas guna meraih kemenangan suatu kompetisi berikutnya (*elektoralis*) maupun juga terikat dengan kewajiban untuk mengutarakan suatu aspirasi dari anggota pendukungnya. Ketidaksiplinan para partai politik yang berada di dalam aliansi inilah yang membuat dukungan pada suatu partai melemah dan untuk selanjutnya dapat melahirkan “*minority government*”. Dengan adanya *minority government*, presiden selaku *single chief of executive* di dalam sistem pemerintahan presidensial tidak dapat bekerja dengan baik yang disebabkan karena adanya gangguan dari wujud politik parlemen yang sangat fluktuatif. Seringkali ketidakstabilan pemerintahan yang bisa mengakibatkan kejatuhan seorang presiden merupakan dampak dari gerakan yang dilakukan partai-partai politik di parlemen.
- (3) Untuk membangun ketaatan aliansi pendukungnya, Presiden kerap kali bersikap lunak akomodatif dengan memberikan motivasi kepada partai-partai aliansi pendukungnya. Konsekuensi yang ditimbulkan dari hal tersebut mengakibatkan

Presiden tidak bebas dalam mengambil keputusan sendiri karena terikat dengan kepentingan aliansi partai pendukungnya. Partai-partai yang merupakan rekan dari aliansi partai pendukung presiden, juga dapat menggunakan wewenang mereka di parlemen untuk melakukan negosiasi dengan Presiden. Hak angket, hak interpelasi, dan suatu pernyataan pendapat bisa saja digunakan sebagai sarana untuk bernegosiasi dengan Presiden terlebih ketika adanya suatu kesempatan yang baik dalam dunia politik seperti pembentukan kabinet, perombakan kabinet ataupun pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah.

Adapun penyebab dari kerapuhan demokrasi di Negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dikarenakan oleh beberapa konteks seperti perkembangan ekonomi, ukuran suatu negara, lokasi geografis suatu negara, dan sebagainya. Selain dari beberapa konteks yang telah disebutkan sebelumnya, perilaku partai politik yang ada di Indonesia juga dapat mengakibatkan kerapuhan demokrasi. Hal tersebut dilihat dari watak partai politik dengan menggunakan tiga dimensi yang telah disampaikan oleh Steven B. Wolinetz, yaitu pencari suara (*vote seeking*), pencari jabatan (*office seeking*), dan pencari kebijakan (*policy seeking*). Dari ketiga dimensi yang telah disampaikan oleh Steven B. Wolinetz tersebut dapat diketahui bahwa dalam beberapa tahun terakhir, terlihat perkembangan perilaku dari partai politik pasca Orde Baru masih bersifat hampir sama, seperti lebih didorong oleh *vote seeking* dan *office seeking*, daripada *policy seeking*. Dalam hal ini, kehadiran partai politik hanya diperlukan pada masa penting yang terjadi selama pemilihan, baik dalam pemilihan umum lokal maupun pemilihan umum nasional. Perilaku partai dalam banyak hal dipengaruhi oleh jangkauan berfikir dalam pemilihan umum (elektoralis) yang lebih terfokus pada *catch all party* dibandingkan pada ideologis kebijakan. Sedangkan, *officeseeking* lebih banyak memberikan kewenangan bagi perilaku partai untuk mendapatkan posisi yang strategis dalam suatu pemerintahan. Dilihat dari sisi orientasi kebijakan, hal ini mengakibatkan tidak adanya perbedaan antara satu partai dengan partai lainnya. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, efektif dan stabil perlu dilakukan suatu upaya untuk memperbaiki sistem pemerintahan Presidensial Multipartai.

Negara Indonesia merupakan suatu negara demokrasi, yang dalam proses pembangunan negaranya, rakyat juga menjadi pihak yang terlibat di dalamnya. Salah satu keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan negara salah satunya dengan melalui proses pemilihan umum yang telah tertuang ke dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisi: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum." Maksud dari isi Pasal tersebut ialah untuk mencapai salah satu asas yaitu asas kedaulatan rakyat, hal tersebut sesuai dengan paham yang menjadi pokok munculnya prinsip perwakilan atas dasar pemilihan.<sup>8</sup> Agar terwujudnya suatu negara dengan sistem pemerintahan demokrasi dan mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat, maka dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif yang bertujuan untuk menampung kepentingan masyarakat, yang kemudian tertuang dalam berbagai kebijakan umum sesuai dengan

---

<sup>8</sup> Anonim, *Hukum Tata Negara*, diakses dari [www.pustaka.unpad.ac.id](http://www.pustaka.unpad.ac.id)

aspirasi masyarakat. Karena fraksi DPR RI hanya mementingkan keberadaannya dalam parlemen dan hanya berusaha untuk mempertahankan kekuasaannya dan kepentingan fraksi partainya sendiri, maka dalam praktiknya suatu sistem kepartaian dalam DPR RI tidak sepenuhnya mendukung sistem demokrasi. Fraksi partai di DPR RI memiliki kepentingannya masing-masing, hal ini dapat dilihat dengan jelas dalam penentuan persentase angka yang telah berada pada ambang batas dan penerapan ambang batas sebagai berikut:

Perolehan Suara Partai dan Usulan Ambang Batas Parlemen

NO.	Nama Partai	Perolehan Suara	Persentase	Usulan PI
1.	HANURA	3.922.870	3,7	2,5%
2.	GERINDRA	4.646.406	4,4	2,5%-3,5%
3.	PKS	8.206.955	7,8	4%
4.	PAN	6.254.580	6,0	3%-3,5%
5.	PKB	5.146.122	4,9	2,5%-3,5%
6.	GOLKAR	15.037.757	14,4	5%
7.	PPP	5.533.214	5,3	3%-3,5%
8.	PDIP	14.600.091	14,0	5%
9.	Demokrat	21.703.137	20,8	4%-4,5%

Sumber: tempo.com

Dari tabel tersebut, jika dipahami lebih dalam maka dapat terlihat dengan jelas bahwa setiap fraksi memiliki kepentingan mereka masing-masing, dan kepentingan tersebut dangat melenceng jauh dari kepentingan masyarakat yang sebelumnya memilih mereka secara khusus dalam Pemilihan Umum. Seperti yang telah di sebutkan masing-masing fraksi hanya mementingkan keberadaan mereka dalam parlemen, sedangkan partai kecil dan menengah lebih terfokus mengusulkan angka ambang batas parlemen hanya sebanyak 2,5% -3,5%. Hal tersebut bermaksud untuk mempertahankan keberadaan mereka dalam suatu parlemen. Sedangkan, fraksi besar mengusulkan angka ambang batas lebih dari 4%-5% dengan maksud untuk menghalau fraksi yang lebih kecil agar tidak masuk ke dalam parlemen.

Permasalahan yang umum terjadi di dalam fraksi adalah rekomendasi berupa aspirasi masyarakat belum juga dapat diakomodasi dengan baik dalam setiap ketetapan dan kebijakan yang diambil, padahal seperti yang tertulis dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi, “Masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan, baik secara lisan maupun tulisan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan”. Sehingga dengan adanya ketetapan ini, masyarakat dapat ikut terlibat secara langsung maupun tidak kedalam tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan dapat memberikan harapan kepada masyarakat luas mengenai tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat sangat terbuka. Salah satu tonggak dari demokrasi adalah prinsip *trias politica*, yakni kekuasaan politik negara terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Kesejajaran bagi ketiga jenis lembaga tersebut sangat diperlukan, agar dapat melakukan tugasnya dengan saling mengawasi dan saling mengontrol sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>9</sup> Kebebasan atau kemerdekaan yang dimaksud oleh demokrasi ini, tetap berjalan di bawah kekuasaan hukum yang telah dibuat oleh para dewan pembuat undang-undang. kebebasan

<sup>9</sup> Jailani, *Pilar-Pilar Demokrasi*, diakses dari [www.online-journal.unja.ac.id](http://www.online-journal.unja.ac.id)

yang dimaksudkan dalam demokrasi bukanlah kebebasan untuk dapat melakukan segala hal seluas-luasnya, tetapi tetap dengan memiliki batasan tertentu yang tercantum dalam peraturan tertentu yang telah ada. Pihak yang membuat undang-undang ini merupakan pihak yang juga menjadi wakil rakyat yang secara khusus dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilihan Umum, sehingga sebagai wakil rakyat, mereka harus mampu memperjuangkan kepentingan bagi seluruh rakyat dalam suatu negara demokrasi, dan bukan mementingkan kepentingan partai atau suatu golongan tertentu saja.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), partai politik merupakan himpunan warga masyarakat yang terorganisasi untuk mewujudkan ideologi politik tertentu. Keberadaan partai politik ini mempunyai tujuan untuk menguasai dan menentukan arah jalannya suatu pemerintahan. Dari pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa partai politik merupakan suatu wadah organisasi yang bertujuan untuk memangku berbagai macam gagasan, ide, kepentingan, tujuan politik, serta merebut atau menjaga kekuasaan dengan cara ikut serta dalam pemilihan umum, dan menjadi sistem pendukung dalam mewujudkan cita-cita suatu bangsa dan negara.<sup>10</sup> Dilihat dalam isi dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengenai partai politik di Indonesia pada masa ini dapat dikatakan sebagai suatu organisasi yang sifatnya nasional serta pembentukannya dapat dilakukan oleh sekelompok warga negara Indonesia dengan sukarela atas dasar keinginan yang sama untuk memperjuangkan dan membela kepentingan dari pihak politik anggota, masyarakat umum, bangsa dan negara, serta untuk menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasari dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dapat ditemukan suatu kesimpulan dari pengertian partai politik yang dijelaskan dalam undang-undang tersebut, yaitu mengenai tujuan awal dibentuknya suatu partai politik ialah agar dapat memperjuangkan dan membela kepentingan anggota, barulah disusul untuk kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.<sup>11</sup> Pengaruh dari perkembangan dinamika suatu partai politik dapat dilihat dari seperti apa perkembangan ketatanegaraan yang terjadi pada negara Indonesia sendiri. Pada awal kemerdekaan Indonesia, tepatnya pada masa demokrasi parlementer (17 Agustus 1945-14 November 1945), di mana sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Seperti yang diutarakan oleh Soekarno pada tahun 1933 dalam tulisannya yang berjudul "Mentjapai Indonesia Merdeka" juga pidatonya pada 23 Agustus 1945 yang menyampaikan keputusan PPKI, maka muncullah gagasan partai tunggal, sehingga pada masa itu, sistem pemerintahan yang digunakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial dengan satu partai.

Sistem partai tunggal yang ada saat itu memiliki tujuan sebagai partai negara dan partai perintis dalam hal menjalankan suatu pemerintahan di awal kemerdekaan. Namun, karena adanya perbedaan pendapat yang terjadi di antara Soekarno dengan Sjahrir, sistem partai tunggal pun mengalami kegagalan. Penolakan atas konsep partai monolitik ini berkembang dalam Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) yang pada

---

<sup>10</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm 40

<sup>11</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm 68



masa itu diketuai oleh Sjahrir. Maka, atas tuntutan dari Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) yang diketuai oleh Sjahrir, dikeluarkanlah Maklumat Pemerintah pada 3 November 1945 sehingga 13 pengesahan terhadap kehadiran partai politik dengan sistem multi partai pun dimulai. Maklumat Pemerintah yang dikeluarkan pada 3 November 1945 tersebut berisi mengenai untuk membentuk partai politik sebanyak-banyaknya.<sup>12</sup> Maklumat Pemerintah tersebut pada intinya menyatakan bahwa dengan adanya partai politik sepatutnya dapat memperkokoh perjuangan dan mempertahankan kemerdekaan negara, serta menjamin keamanan dan ketentraman masyarakat. Hal itulah yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk membentuk sistem multi partai, dan oleh Muhammad Hatta ditandatangani Maklumat Pemerintah tersebut.<sup>13</sup> Meskipun begitu, Soekarno tidak menyukai konsep dari sistem pemerintahan multi partai.

Berdasarkan dengan apa yang tertulis pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai kedaulatan berada di tangan rakyat dan kedaulatan tersebut telah diamanahkan kepada DPR RI yang oleh konstitusi telah diberikan kewenangan kepada DPR RI untuk membuat undang-undang seperti yang telah tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang." sehingga dapat diketahui bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan yang besar dan penting. Untuk menentukan arah pembentukan hukum nasional pada saat ini terdapat kehadiran atau peran fraksi DPR RI di dalamnya. Maka, untuk mempermudah koordinasi dalam parlemen, setiap orang yang tergabung dalam DPR RI wajib tergabung dalam suatu fraksi yang ada.

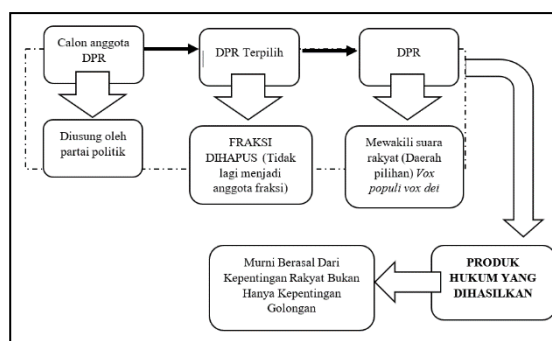
Namun, melihat pada 40 Rancangan Undang-Undang yang masuk ke dalam Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016, tetapi belum juga digarap secara keseluruhan, maka dapat diketahui bahwa kehadiran fraksi justru menimbulkan suatu akibat, yaitu tidak dapat terselesaikannya pembahasan rancangan undang-undang dalam prolegnas dengan baik dikarenakan kesepakatan yang tak kunjung ditemukan antar fraksi. Selain itu, dewasa ini juga kepentingan rakyat tidak lagi menjadi hal yang diutamakan oleh DPR RI yang memegang kewenangan legislasi, tetapi justru DPR RI saling mengutamakan kepentingan fraksi golongannya. Menurut Lord Acton menyatakan, "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*" yang berarti setiap kekuasaan memiliki kecenderungan untuk menyimpang dan menindas, kekuasaan yang mutlak atau tak terbatas dapat menimbulkan penyimpangan yang hebat.

Sehingga, atas segala hal yang telah disampaikan di atas sebelumnya, maka restrukturisasi terhadap struktur dari organisasi DPR RI perlu dilakukan secara menyeluruh agar dapat mewujudkan suatu pembangunan demokrasi negara Indonesia, yaitu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sehingga dapat memenuhi rasa keadilan, kebermanfaatannya, dan kepastian hukum yang baik bagi seluruh warga negara Indonesia. Dalam tabel di bawah ini, digambarkan suatu alur konsep restrukturisasi fraksi di DPR RI:

---

<sup>12</sup> Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 125

<sup>13</sup> Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Potret Pasang-surut Jakarta*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm 133



Keterangan:

1. Calon Anggota DPR RI

Calon anggota DPR RI yang diajukan oleh partai politik sehingga partai politik dapat menjadi media bagi masyarakat untuk berdemokrasi.

2. Restrukturisasi Fraksi DPR RI

Dalam hal ini, dilakukan penghapusan atau peniadaan sistem fraksi yang terdapat di dalam struktur organisasi oleh anggota DPR RI yang telah dipilih oleh rakyat berdasarkan suara terbanyak dari hasil pemilihan umum. Untuk menghindari RUU yang berasal dari titipan pihak lain serta lebih mengutamakan keinginan, kepentingan, dan kebermanfaatan rakyat, maka sistem fraksi yang berkaitan erat dengan kepentingan partai politik dalam DPR RI dapat dikembalikan lagi kepada sistem anggota dewan yang mewakili daerah pilihan (DAPIL)nya masing-masing.

3. DPR RI Mewakili Suara Rakyat

Sebagaimana yang termaksud dalam ungkapan berbahasa Latin, yaitu “*Vox populi vox dei*”, yang memiliki arti bahwa suara rakyat adalah suara Tuhan. Sehingga, suara rakyat harus dihargai dan dihormati sebagai penyampai cita-cita dari Ilahi. Maka, sudah seharusnya anggota DPR mendengarkan suara rakyat. DPR sebagai lembaga legislatif tidak mempunyai keharusan untuk mengikuti atau menuruti perintah dari partai yang mana hanya memikirkan kepentingannya dalam tahapan pembuatan Rancangan Undang-Undang.

4. Pembangunan Demokrasi

Pembangunan demokrasi dapat dilakukan dengan dihasilkannya produk hukum yang bersifat komprehensif oleh DPR RI dengan memperhatikan serta memenuhi prinsip keadilan, kebermanfaatan, dan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia. Dengan begitu, apabila DPR benar-benar menjadi wadah aspirasi bagi rakyat dan bukan sebagai aspirasi dari fraksi golongan tertentu sehingga korupsi legislasi yang kerap kali terjadi dalam organisasi DPR RI akan semakin berkurang.

**KESIMPULAN**

Sebagaimana yang tercantum dalam konstitusi negara Indonesia, maka dapat diketahui bahwa menurut prinsipnya, Indonesia merupakan negara yang pemerintahannya berbentuk demokrasi. Dalam menjalankan pemerintahannya, Indonesia memiliki Dewan Perwakilan Rakyat sebagai salah satu lembaga legislatif yang memiliki kewajiban untuk mewakili suara rakyat dengan membentuk produk hukum yang komprehensif dan ideal, tetapi pada praktiknya DPR RI masih belum cakap dalam membentuk produk hukum yang

komprehensif dan ideal dengan memperhatikan rasa keadilan, kebermanfaatan, dan kepastian hukum bagi masyarakat. Masih banyak gugatan *judicial review* yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi atas produk hukum, yaitu Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR RI. Mengenai hal tersebut diakibatkan oleh kewajiban bagi anggota DPR untuk bergabung ke dalam fraksi yang memiliki kepentingan golongan. Gagasan mengenai restrukturisasi fraksi di DPR RI dengan cara menghapus sistem fraksi dalam struktur organisasi DPR RI ialah gagasan pilihan yang dapat dipertimbangkan untuk digunakan sehingga dapat terwujudnya pembangunan demokrasi di Indonesia dengan harapan DPR RI dapat menjadi wadah yang dapat menampung aspirasi dari masyarakat Indonesia sehingga dapat terciptanya produk-produk hukum yang melindungi serta memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dengan memenuhi rasa keadilan dan kebermanfaatan, serta tanpa dipengaruhi oleh kepentingan golongan tertentu saja.

### DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Firmanzah. 2011. *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Jakarta. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Gaffar, Janedjri. 2013. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Pers.
- Handoyo, Hestu Cipto. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta. Universitas Atma Jaya.
- Karim, Rusli. 1983. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Potret Pasang-surut*. Jakarta. Rajawali Press.
- Muh, Mahfud MD. 1993. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Yogyakarta. Liberty.
- Safa'at, Muchamad Ali. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta. Rajawali Press.
- Wiyono, Suko. 2010. *Pemilu Multi Partai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia dalam buku Konstitusionalisme Demokrasi*. Malang. In-TRANS Publishing.

Undang-Undang :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 62. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568.

Internet :

- Anonim. *Hukum Tata Negara*. [www.pustaka.unpad.ac.id](http://www.pustaka.unpad.ac.id).
- Asshiddiqie, Jimly. *Dinamika Partai Politik dan Demokrasi*. [jimly.com](http://jimly.com).
- Asshiddiqie, Jimly. *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial*. [jimly.com](http://jimly.com)
- DPR RI. *Artikel Tentang Fraksi*. [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id).
- Jailani. *Pilar-Pilar Demokrasi*. [www.online-jurnal.unja.ac.id](http://www.online-jurnal.unja.ac.id).

