

# PERAN FRAKSI DALAM PELAKSANAAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

ADITYAWARMAN

Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan  
FISIP Universitas Galuh Ciamis

## ABSTRAK

*Fraksi (Fraction) adalah perwakilan partai politik dalam majelis legislatif dan juga berlaku di Dewan Kota (City Council). Istilah Fraksi atau (Parliamentary Party) pada awalnya di gunakan di Jerman melalui terminologi Fraktion dan kemudian berkembang pula di Swiss, Austria (Club) Belanda (Fraktie) dimana negara-negara tersebut menggunakan sistem “Multi Partai” dan memiliki serta menggunakan disiplin partai yang sangat kuat. Untuk mengorganisir “Parliamentary Parties” digunakan “Fraksi” sebagai wadah untuk memperoleh dukungan dalam bidang keuangan dan individu personal bagi partai, anggota parlemen serta bergabung di komisi-komisi Dewan Perwakilan. Disiplin yang ditarapkan oleh Partai Politik dengan menggunakan wadah Fraksi sebagai alat kontrol dalam pengambilan keputusan di pemerintahan. Bagaimana dengan keberadaan Fraksi dalam Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah? Pertanyaan ini yang dibahas dalam tulisan singkat ini.*

**Kata Kunci :** *Peran Fraksi, Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

### A. PENDAHULUAN

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berstatus sebagai wakil rakyat dan diipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Melalui mekanisme pemilu secara langsung, hanya calon yang mendapatkan suara terbanyak yang berhak menduduki kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah untuk mewakili kepentingan rakyat di daerah dan berperan sebagai aktor politik

*intermediary* (penghubung antara kepentingan rakyat di daerah dengan pemerintah).

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhimpun dalam wadah “Fraksi”. Ada fenomena bahwa keberadaan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara perseorangan sebagai Wakil Rakyat tidak begitu jelas. Dalam setiap periode, proses pembentukan “Fraksi” merupakan pengelompokan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan

jumlah yang ditetapkan dalam Keputusan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 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; dan
3. Menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

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.

Adapun fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu:

1. Fungsi legislasi merupakan fungsi membuat peraturan daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan perundang-undangan yang lebih tinggi dan memiliki ciri khas daerah;
2. Fungsi pengawasan merupakan fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
3. Fungsi Anggaran merupakan fungsi menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang mencerminkan program tahunan pemerintah daerah.

**Tabel. 1 Perbedaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Peran Fraksi**

<b>Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah</b>	<b>Peran Fraksi</b>
1. Legislasi	1. Memberikan Usulan
2. Pengawasan	2. Menyampaikan Pandangan
3. Anggaran	3. Membentuk Tim Pengawasan

Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan

sebagai unsur pemerintah daerah dan partnership pemerintah daerah dalam mengelola dan mengurus daerah.

Posisi Fraksi sangat strategis bila dibandingkan dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

dalam hal proses pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Proses pembahasan agenda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bertumpu pada sikap Fraksi dan juga bertumpu pada kekuatan jumlah anggota masing-masing Fraksi.

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 yang dinilai sangat penting karena perpanjangan dari partai politik. Jika fraksi dihapus 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.

*Recall* sangat efektif dalam membatasi kebebasan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah apabila tidak sejalan dengan kepentingan Fraksi yang berakibat pada seleksi alamiah untuk membatasi kebebasan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Posisi *Recall* memperkuat posisi Partai Politik dalam

mengendalikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak disiplin dan dapat diawasi dan dikontrol oleh Partai Politik. Namun anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang vokal dalam menyampaikan aspirasi daerah pemilihannya dalam posisi tidak aman karena hadirnya lembaga *Recall* tersebut.

Demokrasi internal dalam Partai Politik yang besar belum mencerminkan kebebasan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugasnya. Partai Politik belum modern untuk menjadi institusi yang dapat dikontrol oleh anggotanya. Hak *Recall* memperkuat kekuasaan elite Partai Politik dalam mengatur anggotanya yang akan terlihat perbedaan kepentingan partai politik dan kepentingan daerah pemilihannya.

Hak *Recall* yang dimiliki oleh Partai Politik dapat mengontrol Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak menjalankan tugas Legislasi dengan baik, maka partai Politik dapat menggantinya dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang baru.

## **B. LANDASAN TEORITIS**

### **1. 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).

## 2. Teori Mandat

Pada dasarnya pemahaman tentang perwakilan menyangkut beberapa unsur yang terkandung, yaitu: pihak yang diwakili, pihak yang mewakili dan pihak yang terkait, yaitu hubungan dan kedudukan pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili. Ada beberapa variasi dalam teori mandat, yaitu:

- a. Mandat *Imperative*;
- b. Mandat Bebas; dan
- c. Mandat *Representative*.

## 3. Teori Kebebasan

Pada masa lampau kebebasan diartikan secara negatif, yaitu: tiada batasnya. Pada akhir abad ke-19 kebebasan telah diartikan secara positif dimana Karl W. Deutsch memberikan batasan yang positif, sebagai berikut :

- a. Adanya kesempatan, yaitu tidak dilarangnya melakukan kegiatan jika ingin mendapat dan mengambil manfaat dari kebebasan yang tersedia.
- b. Spontanitas atau adanya keterusterangan yaitu tiadanya kendala untuk menyatakan pendapat secara terus terang

tanpa melupakan aspek sopan santun.

Menurut Hegel kebebasan meliputi hal-hal, sebagai berikut :

1. Kapasitas atau kemampuan untuk bertindak, yaitu kemampuan yang memiliki prasyarat dan motivasi.
2. Tersedianya pilihan, yaitu : masyarakat boleh melakukan pilihan dan harus diberi alat agar mampu memilih dan dengan sendirinya kemakmuran serta kesempatan untuk memperoleh informasi dan pendidikan.

Ada banyak pengertian tentang pengertian “Kebebasan” yang paling sederhana dan klasik adalah, sebagai berikut :

- a. Tidak adanya intervensi, yaitu tidak adanya campur tangan dari suatu lembaga atau orang tertentu terhadap suatu permasalahan yang sedang dihadapi dan yang terjadi diantara dua pihak atau beberapa pihak sekaligus dimana tindakan yang dilakukan tersebut akan merugikan salah satu pihak yang sedang bermasalah.
- b. Adanya kemerdekaan, yaitu hak individu untuk mengendalikan dirinya sendiri tanpa campur tangan orang lain dan tidak bergantung pada orang lain.

Teori Perwakilan, Teori mandat dan Teori Kebebasan yang dikemukakan oleh Heinz Eulau, John Whalke, Karl W. Deutsch dan Hegel memiliki pandangan yang sama dengan Leon Duguit, bahwa suatu kompromi dan kesepakatan antara prinsip

demokrasi yang menuntut persamaan hak bagi setiap Warga Negara dengan prinsip kegunaan yang praktis untuk menyelenggarakan persamaan tersebut. Rakyat bersama-sama dalam posisi sebagai pihak yang tidak mampu melakukan sendiri tugasnya untuk mengambil suatu keputusan, dengan demikian perlunya dibentuk suatu institusi yang dapat mewakili untuk bertindak.

### C. PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

#### 1. Teori Perwakilan

Heinz Eulau dan John Whalke mengklasifikasi Teori Perwakilan, sebagai berikut :

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

Secara histori, Inggris dan Perancis merupakan dua negara yang menganut sistem kerajaan yang memunculkan perwakilan dalam pelaksanaan sistem feodalisme. Pada awalnya hanya dikenal *Functional Representative*, yaitu merekrut orang-orang yang memiliki kemampuan untuk menjadi wakil melalui sistem pengangkatan berdasarkan perbedaan-perbedaan kelas yang ada di masyarakat.

Dalam perkembangannya, Amerika Serikat menganut sistem persamaan dimana hanya ada 2 (dua)

perwakilan, yaitu: *Political Representative* (Adanya Partai Politik) dan *Regional Rpresentative* (Adanya daerah yang diwakili), sedangkan Inggris dan Perancis menganut sistem *Functional Representative* (Adanya Kelompok).

Munculnya pihak yang diwakili membawa konsekwensi terhadap keberadaan pihak yang mewakili, artinya kedudukan wakil di lembaga Perwakilan Rakyat berhubungan dengan pihak yang diwakilinya. Lembaga Perwakilan Rakyat dan para pemilihnya adalah jabatan.

Leon Duguit mengemukakan, bahwa hubungan antara pemilih dengan wakilnya adalah keinginan untuk berkelompok yang disebut dengan solidaritas sosial sebagai dasar lahirnya hukum obyektif untuk membentuk lembaga perwakilan :

- a. Kelompok solidaritas sosial sebagai yang diwakili harus ikut dalam pembentukan badan perwakilan dengan menggunakan cara yang terbaik, yaitu melalui pemilihan umum yang akan menjamin terlaksananya “Solidaritas Sosial” untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut untuk menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif, tidak ada persoalan-persoalan hak dari masing-masing kelompok tersebut, masing-masing kelompok harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan

keinginan mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar “Solidaritas Sosial”.

- c. Dalam melaksanakan tugasnya, wakil terpilih harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilih bukan didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikat. Walaupun tidak ada sanksi, tidak mungkin alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

## 2. Teori Mandat

Pada dasarnya pemahaman tentang Teori Perwakilan yang dimandatkan, menyangkut beberapa unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu: pihak yang diwakili dan Pihak yang mewakili serta Pihak yang terkait, hubungan dan kedudukan masing-masing pihak. Teori Mandat terbagi menjadi :

### a. Mandat *Imperative*

Mandat *imperative* adalah hubungan antara orang yang mewakili dan yang diwakili hanya terbatas pada intruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui batas yang telah diberikan oleh pihak yang memberi mandat dengan konsekwensi jika hal itu dilakukan oleh orang yang mewakilinya maka tidak berada pada hubungan yang baik antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.

### b. Mandat Bebas

Mandat bebas adalah semua tindakan yang dilakukan oleh wakil yang berada pada tingkat mandat yang telah diberikan. Seluruh aspek yang logis menjadi dasar dari mandat dari mandat yang diberikan kepada seorang wakil dan dianggap terakomodasi dalam mandat yang di wakikan. Dengan demikian wakil bebas bertindak sesuai dengan batasan umum yang diamanatkan kepada wakilnya.

### c. Mandat *Representative*

Mandat *representative* adalah perkembangan kualitas mandat yang bersifat umum, artinya bahwa duduknya seorang wakil dalam lembaga perwakilan dipandang mewakili keseluruhan kehendak dan aspirasi masyarakat yang memberikan mandat kepadanya. Mandat *representative* biasanya dilakukan dengan dan melalui mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu).

## 3. Teori Kebebasan

Dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat, kebebasan lebih menekankan pada tidak adanya intervensi atau larangan dari pemerintahan terhadap kebebasan masyarakatnya. Beberapa acuan tentang teori kebebasan, sebagai berikut :

### a. Tidak adanya intervensi

Kebebasan masyarakat tidak boleh diintervensi oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintah maupun produk undang-undang. Praktek yang

mengandung unsur “Intervensi” terhadap kebebasan individu harus memperhatikan asas proposionalisme untuk menghindari praktek yang diskriminatif.

Kebebasan untuk memiliki semua adalah hak yang telah diatur dalam hak asasi manusia dan harus diberikan oleh negara kepada semua masyarakat yang ada dalam wilayah kedaulatannya.

b. Adanya Kemerdekaan

Kemerdekaan meninggalkan atau bebas meninggalkannya maksudnya adalah semua orang bebas untuk tidak melakukan atau melakukan suatu hal. Kebebasan adalah kemerdekaan dari semua bentuk larangan kecuali larangan yang telah diatur dalam undang-undang. Manusia mempunyai hak untuk bebas selama hak tersebut tidak bertentangan dengan larangan yang ada dalam hukum.

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan oleh penulis maka terdapat beberapa kesimpulan yang dapat dikemukakan, sebagai berikut :

1. Jika melihat konteks Peran dan Fungsi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Perwakilan Rakyat Daerah dalam Teori Perwakilan maka sudah selayaknya Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat.

2. Konsep Teori Perwakilan tidak hanya ditulis dalam bentuk simbol-simbol disetiap kegiatan Pemilihan Umum (Pemilu) dan harus benar-benar dapat dilaksanakan dalam perjuangan politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus mampu menjadi penghubung antar kepentingan masyarakat yang diwakilinya.
3. Kecendrungan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih banyak dalam memperjuangkan kepentingan Partai Politik telah mengindikasikan, bahwa peran dalam Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum dilaksanakan sebagaimana semestinya. Kebijakan yang dihasilkan lebih banyak merupakan kompromi politik yang meninggalkan masyarakat pemilih yang memiliki kepentingan dari daerah pemilihannya.

#### E. DAFTAR PUSTAKA

Anshari, Tunggul. Dkk. 2009. *Kontruksi Perwakilan Dearah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang, Universitas Brawijaya.

Arbi, Sanit. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta.

- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Davis E.After. 1988. *Pengantar Analisa Politik*, LP3ES, P.T. Kincir Buana, Jakarta.
- David Mc. Kay, *American Politics and Society, 6th Edition*, (Malden: Blackwell Publishing, 2005).
- Isra, Saldi. 2013. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Klasul Amal. 1988. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Tiara Wacana Yogyakarta.
- Soefihara, Endin A.J. 2005. *Merebut Nurani Rakyat*, PT. Mizan Publika, Jakarta.
- Samsul, Wahidin. 2007. *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar.
- Saragih, R. Bintan. 1987. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media, Jakarta.
- Toni Andrianus dan Kamal Fasyah. 2016. *Mengenal Teori-Teori Politik dari Sisitem Politik sampai Korupsi*, P.T. Nuansa Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.