

SENTRALISASI KEKUASAAN DI PARLEMEN: IMPLIKASI DOMINASI SUARA FRAKSI TERHADAP DEMOKRASI PERWAKILAN DI INDONESIA

Zico Leonard Djagardo Simanjuntak¹, Josua Satria Collins²

¹Partner di Kantor Hukum Leo & Partners

²Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi

✉ 2160lds@gmail.com

Keyword:

DPR; Faction; Parliament;
Political Parties;
Representative Democracy

Kata Kunci:

Demokrasi Perwakilan;
DPR; Fraksi; Parlemen,
Partai Politik

Abstract

This study examines the dominance of factional voting in the decision-making process of the Indonesian House of Representatives (DPR RI) and its implications for representative democracy. The centralization of power within the parliament through political factions has diminished the role of individual legislators as representatives of the people, as their political voices are often dictated by party policies. Employing a normative juridical approach and descriptive qualitative method, this research analyzes procedural guidelines of the DPR RI, statutory laws, and comparative practices in legislative systems of the United States, United Kingdom, Germany, and Australia. The findings reveal that Indonesia's faction-based voting mechanism weakens the function of representation and the accountability of individual members of parliament. This study recommends a reformulation of the role of factions, the implementation of conscience voting mechanisms, and increased transparency in voting procedures as measures to strengthen representative democracy in Indonesia.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji dominasi suara fraksi dalam pengambilan keputusan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan implikasinya terhadap kualitas demokrasi perwakilan. Praktik sentralisasi kekuasaan di tubuh parlemen melalui fraksi telah mereduksi peran individu anggota DPR RI sebagai wakil rakyat, karena suara politik mereka kerap ditentukan oleh kebijakan partai. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dan metode kualitatif deskriptif, penelitian ini menganalisis berbagai peraturan internal DPR RI, peraturan perundang-undangan, serta praktik perbandingan dengan sistem legislatif di Amerika Serikat, Inggris, Jerman, dan Australia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme voting berbasis fraksi di Indonesia memperlemah fungsi representasi dan akuntabilitas individu anggota parlemen. Penelitian ini merekomendasikan reformulasi peran fraksi, penerapan mekanisme *conscience vote*, dan peningkatan transparansi pemungutan suara sebagai langkah untuk memperkuat demokrasi representatif di Indonesia.

1. PENDAHULUAN

Fraksi merupakan entitas yang mewarnai jalannya parlemen. Melalui fraksi, aspirasi konstituen dari Daerah Pemilihan (Dapil) yang disampaikan kepada anggota dewan diolah. Melalui fraksi pula, kebijakan-kebijakan penting yang berpengaruh terhadap kehidupan rakyat banyak diputuskan. Dalam rapat-rapat, baik legislasi, pengawasan dan penganggaran, maka pertama kali dan terakhir kali yang bersikap adalah fraksi. Sikap fraksi tersebut dituangkan dalam pandangan fraksi terhadap subjek kebijakan tertentu.¹

Dalam rapat-rapat Badan Musyawarah (Bamus), apabila fraksi-fraksi telah mencapai kesepakatan terkait suatu kebijakan, proses penjadwalan oleh anggota Bamus menjadi lebih mudah dan efisien. Namun, jika belum ada kesepakatan antarfraksi mengenai suatu isu kebijakan, maka penjadwalan agenda oleh Bamus pun menjadi terhambat. Mengingat pentingnya peran fraksi dalam proses ini, dalam situasi mendesak, konsultasi antara pimpinan Bamus dan pimpinan fraksi dapat dijadikan alternatif untuk menetapkan jadwal tanpa melalui rapat Bamus secara formal. Sementara itu, pergantian antar waktu (PAW) anggota legislatif, baik karena wafat, pelanggaran kode etik berdasarkan keputusan Badan Kehormatan, maupun karena keputusan partai, dilaksanakan langsung oleh fraksi yang bersangkutan. Fraksi juga memiliki tanggung jawab dalam mendistribusikan tugas serta memastikan kedisiplinan anggotanya dalam mengikuti rapat-rapat penting. Kegiatan tersebut antara lain pembahasan rancangan undang-undang, pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, dan penyusunan anggaran negara.

Dalam praktiknya, fraksi dalam parlemen membentuk kelompok-kelompok yang mengendalikan jalannya pemerintahan dari balik layar. Akibatnya, hubungan antara legislatif dan eksekutif menjadi tidak seimbang, sehingga fungsi pengawasan DPR RI terhadap pemerintah tidak berjalan optimal. Ketidakseimbangan ini bahkan dapat berdampak pada independensi lembaga yudikatif.

Idealnya, setiap anggota DPR RI memiliki kewenangan penuh untuk menyuarakan aspirasi rakyat yang mereka wakili. Namun, dalam pelaksanaannya, peran fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik justru lebih dominan. Dominasi ini sering kali membatasi ruang gerak anggota dalam menentukan arah kebijakan secara independen. Pakar hukum tata negara dari Sekolah Tinggi Hukum (STH) Jentera Indonesia, Bivitri Susanti, berpandangan bahwa keberadaan fraksi dalam parlemen menimbulkan kekhawatiran di berbagai kalangan. Berdasarkan hasil riset yang dilakukannya, ditemukan bahwa ketua fraksi atau ketua kelompok fraksi di komisi-komisi memiliki pengaruh yang sangat besar dalam menentukan arah keputusan politik. Mereka bahkan memiliki kekuatan untuk meyakinkan anggota parlemen lain agar memenangkan

¹ "Pendidikan Parlemen," Indonesian Parliamentary Center, diakses pada 5 April 2025, <https://ipc.or.id/pendidikan-parlemen/>.

berbagai 'pertarungan' politik di dalam lembaga legislatif.² Menurut Direktur Eksekutif Voxpol Center Research, Pangi Syarwi Chaniago, dominasi fraksi di parlemen secara tidak langsung mempermudah oligarki dalam memengaruhi proses legislasi.³ Hal ini membuat pengambilan keputusan, seperti dalam proses persetujuan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja yang kini menjadi UU No. 11 Tahun 2020, berjalan tanpa perdebatan panjang atau dinamika politik yang berarti. Kondisi ini menunjukkan bahwa DPR RI hanya berperan sebagai lembaga yang mengesahkan keputusan pemerintah tanpa perlawanan berarti.⁴

Dalam sistem demokrasi, anggota DPR RI seharusnya berfungsi sebagai wakil rakyat, bukan sekadar representasi partai politik. Jika paradigma ini terus berlanjut, maka peran partai dalam fraksi parlemen dapat mengancam prinsip demokrasi yang sehat. Oleh karena itu, perlu adanya upaya untuk memurnikan kembali demokrasi, termasuk melalui reformasi sistem pemilu dan mekanisme representasi di parlemen. Permasalahan utama yang dikaji dalam penelitian ini berpusat pada bagaimana praktik dominasi suara fraksi dalam pengambilan keputusan di DPR RI memengaruhi fungsi representasi anggota parlemen sebagai wakil rakyat. Penelitian ini juga mempertanyakan sejauh mana sentralisasi kekuasaan melalui fraksi dapat menggeser prinsip demokrasi perwakilan yang seharusnya menjamin kebebasan anggota legislatif dalam menyuarakan aspirasi konstituennya. Di samping itu, penelitian ini mengeksplorasi bagaimana sistem pengambilan keputusan legislatif di Indonesia dibandingkan dengan praktik parlemen di negara-negara lain, seperti Amerika Serikat, Inggris, Jerman, dan Australia, yang memberikan ruang lebih besar bagi independensi anggota legislatif.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode kualitatif deskriptif. Pendekatan yuridis normatif bertujuan untuk mengkaji norma-norma hukum yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Fokus kajian diarahkan pada fungsi dan mekanisme pengambilan keputusan di DPR RI, termasuk peran fraksi dalam proses tersebut.

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka yang mencakup analisis terhadap peraturan perundang-undangan, peraturan DPR RI, putusan Mahkamah Konstitusi, serta literatur akademik dan hasil kajian ilmiah yang relevan. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan studi perbandingan (*comparative study*) terhadap sistem parlemen di beberapa negara. Negara-negara yang dijadikan perbandingan antara lain Amerika Serikat, Inggris, Jerman, dan Australia, untuk memberikan perspektif komparatif mengenai independensi anggota legislatif dalam sistem demokrasi.

² “Mendorong Penghapusan Fraksi di DPR Akibat Ketidakmaksimalan Fungsi Legislatif,” Rofiq Hidayat, diakses pada 5 April 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mendorong-penghapusan-fraksi-di-dpr-akibat-ketidakmaksimalan-fungsi-legislatif-lt61e25e0d56ec1/?page=all>.

³ “Penguasaan Fraksi di Parlemen, Tak Terlalu Menimbulkan Kegaduhan Politik,” Admin, diakses pada 30 Mei 2025, <https://beritabuana.co/2022/01/13/penguasaan-fraksi-di-parlemen-tak-terlalu-menimbulkan-kegaduhan-politik/>.

⁴ *Ibid.*

Analisis dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif melalui beberapa tahapan yang sistematis. Tahapan pertama adalah menelaah hubungan antara kekuasaan fraksi, fungsi representasi anggota DPR RI, dan prinsip-prinsip demokrasi perwakilan. Selanjutnya, hasil telaah tersebut digunakan untuk merumuskan rekomendasi normatif dan kebijakan yang bertujuan memperkuat peran individual anggota legislatif dalam sistem parlemen Indonesia.

3. PEMBAHASAN

3.1 Konsep Demokrasi Perwakilan

Pembahasan mengenai relasi antara fraksi dan lembaga DPR RI perlu diawali dengan menelusuri latar belakang historis dari konsep demokrasi langsung. Model demokrasi langsung yang pernah diterapkan di masa Yunani Kuno memiliki kompleksitas tinggi dan sulit untuk dipertahankan dalam praktik ketatanegaraan modern. Pemikiran J.J. Rousseau yang mengidealkan penerapan demokrasi langsung dalam sistem pemerintahan global pun menghadapi tantangan serius, terutama dalam konteks negara-negara dengan wilayah geografis yang luas dan populasi besar, seperti Indonesia.⁵ Dengan jumlah penduduk yang mencapai 270 juta jiwa, pelaksanaan demokrasi langsung menjadi tidak efisien, terutama dalam menyelesaikan konflik politik di tingkat nasional. Oleh karena itu, sistem politik Indonesia saat ini memberikan ruang bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya melalui wakil-wakil yang mereka pilih secara periodik dalam pemilu.⁶

Seiring berjalannya waktu dan perkembangan dinamika politik, muncul gagasan baru sebagai adaptasi dari konsep demokrasi langsung Rousseau, yaitu demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yang mewujud dalam bentuk pembentukan lembaga perwakilan rakyat, atau yang dikenal sebagai parlemen. Dalam konsep ini, representasi politik menempati posisi sentral, di mana partai politik sebagai entitas yang mengusung calon legislatif memiliki legitimasi untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan konstituen di forum parlemen.⁷

Demokrasi perwakilan adalah sistem pemerintahan di mana rakyat sebagai pemegang kedaulatan memberikan mandat kepada wakil-wakilnya untuk mengambil keputusan politik melalui pemilihan umum. Dalam konteks ini, parlemen merupakan lembaga utama yang menjadi perwujudan kedaulatan rakyat. Menurut Joseph Schumpeter, demokrasi adalah metode institusional untuk mencapai keputusan politik, di mana individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan melalui perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁸

⁵ Sri Mulyani dan Dhurrotun Nafisyah, "Penerapan Pendidikan Demokrasi Sebagai Wujud Implementasi Nilai-Nilai Pancasila", *Journal of Social Knowledge Education* 2, no. 1 (2021): 6, <https://doi.org/10.37251/jske.v2i1.371>.

⁶ Fathan Ali Mubiina, "Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi", *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 443, <https://doi.org/10.31078/jk17210>.

⁷ *Ibid.*

⁸ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, (London: Routledge, 2003), 269.

Dalam sistem demokrasi perwakilan, wakil rakyat memiliki tanggung jawab moral dan politik kepada konstituennya. Wakil rakyat dipilih secara langsung oleh pemilih dalam suatu Dapil, dan secara teoritis, mereka bertindak atas dasar aspirasi rakyat, bukan kepentingan partai atau kelompok tertentu.⁹ Di sinilah muncul perdebatan terkait sistem pengambilan keputusan di DPR RI, di mana voting dalam rapat-rapat legislatif lebih banyak didasarkan pada keputusan fraksi, bukan suara individual dari masing-masing anggota dewan.

3.2 Fraksionalisasi dalam Sistem Legislatif Indonesia

Fraksi di DPR RI bukan hanya kelompok informal, melainkan struktur resmi yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI. Setiap partai politik yang memiliki kursi di DPR RI wajib membentuk fraksi atau bergabung dalam fraksi gabungan. Dalam praktiknya, keputusan dalam sidang paripurna atau rapat komisi DPR RI sering kali dilakukan melalui mekanisme musyawarah mufakat, dan jika tidak tercapai, dilanjutkan dengan voting berdasarkan pandangan akhir fraksi.

Pasal 281 Ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib menyebutkan bahwa dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan memperhatikan pendapat fraksi. Dalam praktik, hal ini mengarah pada sistem di mana suara fraksi menentukan hasil akhir voting, bukan jumlah suara individual anggota dewan yang hadir. Dengan demikian, kekuasaan substantif berpindah dari individu anggota dewan ke struktur kolektif fraksi.

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, sistem pemilu Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka. Artinya, yang terpilih sebagai Anggota DPR RI adalah individu dengan suara terbanyak, bukan urutan dalam daftar partai. Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa suara rakyat adalah suara bagi calon, bukan bagi partai secara kolektif. Oleh karena itu, secara konstitusional, Anggota DPR RI memiliki legitimasi personal dan independen.¹⁰ Namun dalam praktik, Peraturan Tata Tertib DPR dan UU MD3 justru mengukuhkan dominasi fraksi dalam pengambilan keputusan. Ini menciptakan ketegangan antara legitimasi konstitusional berdasarkan suara individu dengan praktik kelembagaan yang berbasis pada suara kolektif fraksi. Bahkan dalam beberapa kasus, suara minoritas individu Anggota DPR RI tidak terdengar karena ditutupi oleh keputusan fraksi, meskipun anggota tersebut memiliki basis dukungan publik yang kuat.

3.3 Studi Komparasi

Jika dibandingkan dengan sistem parlemen di negara lain, fraksi di Indonesia terlalu berkuasa karena bukan hanya mengatur agenda dan sikap politik, tetapi juga menentukan suara akhir dalam setiap pengambilan keputusan. Ketidadaan ruang bagi *dissenting opinion* dari anggota dewan menyebabkan homogenisasi sikap politik dan

⁹ Budiono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum yang Sesuai dengan Sistem Demokrasi Indonesia," Jurnal Ilmiah Dunia Hukum 1, no. 1 (2016): 36, <http://dx.doi.org/10.56444/jidh.v1i1.605>

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008

mengurangi kualitas deliberasi dalam proses legislasi. Hal ini sangat berbeda dengan negara lain, seperti:

3.3.1 Amerika Serikat

Parlemen Amerika Serikat (Kongres) dikenal sebagai salah satu contoh legislatif yang independen, di mana setiap anggota memiliki kebebasan dalam memberikan suara sesuai dengan keyakinan pribadi atau aspirasi konstituen mereka. Dalam sistem ini, keputusan tidak diambil berdasarkan kesepakatan partai, meskipun terdapat dua partai utama, yakni Partai Demokrat dan Partai Republik. Proses pemungutan suara dilakukan secara individu melalui mekanisme *roll call*, yang mencatat dan mempublikasikan setiap suara anggota secara terbuka.¹¹ Selain itu, praktik *cross voting* atau pemungutan suara yang berbeda dari garis kebijakan partai sering terjadi. Anggota partai mayoritas tidak selalu mendukung kebijakan yang diajukan oleh partainya, sementara anggota partai oposisi dapat memilih mendukung kebijakan pemerintah jika dianggap sesuai dengan keyakinan mereka. Transparansi dalam sistem ini juga meningkatkan akuntabilitas, karena setiap keputusan anggota Kongres terdokumentasi secara terbuka, memungkinkan masyarakat untuk mengevaluasi dan menilai kinerja wakil mereka secara langsung.¹²

3.3.2 Inggris

Sistem parlementer Inggris yang beroperasi di bawah Westminster Model dikenal dengan dominasi partai politik yang kuat, namun tetap memberikan ruang bagi kebebasan anggota parlemen (*Member of Parliament*) dalam isu-isu tertentu. Salah satu ciri khas sistem ini adalah keberadaan *Whip System*, di mana partai politik menunjuk *whip* atau petugas disiplin yang bertugas memastikan bahwa anggota partai mengikuti garis kebijakan yang telah ditetapkan.¹³ Meskipun demikian, terdapat mekanisme *free vote*, yaitu kebebasan penuh bagi anggota parlemen dalam memberikan suara pada isu-isu moral yang sensitif, seperti aborsi, euthanasia, atau pernikahan sesama jenis. Dalam kasus seperti ini, keputusan diserahkan kepada hati nurani masing-masing anggota tanpa tekanan dari partai. Selain itu, sistem di Inggris menerapkan prinsip parlemen terbuka, yang mana pemungutan suara dilakukan secara transparan, memungkinkan publik untuk mengetahui posisi setiap anggota parlemen dalam mendukung atau menolak suatu kebijakan.¹⁴

3.3.3 Jerman

¹¹ Caitlin Ainsley, dkk., "Roll-Call Vote Selection: Implications for the Study of Legislative Politics", *American Political Science Review* 114, no. 3 (2020): 691, <https://doi.org/10.1017/S0003055420000192>.

¹² "Factors affecting voting in Congress," *The Politics Shed*, diakses pada 5 April 2025, <https://sites.google.com/site/thepoliticsteacherorg/factors-affecting-voting-in-congress>.

¹³ "Whips," UK Parliament, diakses pada 5 April 2025, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>

¹⁴ "Free Votes," UK Parliament, diakses pada 5 April 2025, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/free-vote/>

Parlemen Jerman (*Bundestag*) menerapkan sistem yang berbasis fraksi, tetapi tetap memberikan perlindungan kuat terhadap kebebasan individu setiap anggota parlemen. Dalam proses legislasi dan pemungutan suara, fraksi memiliki peran penting sebagai wadah koordinasi utama dalam menyusun kebijakan. Meskipun demikian, tidak semua keputusan yang diambil oleh fraksi bersifat mengikat bagi anggotanya.

Kebebasan individu dalam parlemen Jerman juga dijamin oleh konstitusi. Pasal 38 Grundgesetz (Undang-Undang Dasar Jerman) menegaskan bahwa anggota *Bundestag* adalah perwakilan seluruh rakyat dan tidak boleh terikat pada instruksi atau perintah, termasuk dari partai politik mereka sendiri. Selain itu, dalam praktiknya, meskipun fraksi tetap memiliki pengaruh, budaya politik di Jerman sangat menghargai moralitas dan profesionalisme. Tekanan dari fraksi tetap ada, tetapi suara individu tetap dihormati, terutama dalam pengambilan keputusan terkait isu-isu dengan dampak luas bagi masyarakat.¹⁵

3.3.4 Australia

Australia menganut sistem *Westminster* yang telah dimodifikasi, dengan ciri khas berupa penerapan *conscience vote* atau *free vote* yang dilakukan secara lebih terstruktur dan resmi. Dalam isu-isu penting, terutama yang menyangkut nilai moral atau sosial, partai politik di Australia secara terbuka mengumumkan bahwa anggotanya diperbolehkan untuk memberikan suara sesuai dengan hati nurani pribadi, tanpa risiko terkena sanksi dari partai.¹⁶

Transparansi juga menjadi bagian penting dari sistem ini. Data mengenai bagaimana anggota parlemen memberikan suara tersedia secara publik, dan media secara aktif memantau serta mengevaluasi apakah keputusan yang diambil oleh seorang anggota parlemen mencerminkan kehendak dan aspirasi konstituen mereka. Selain itu, kehadiran anggota *crossbench* dan anggota independen yakni mereka yang tidak tergabung dalam fraksi partai mana pun mempengaruhi secara signifikan dinamika pengambilan keputusan di parlemen. Mereka sering memegang posisi strategis dalam situasi di mana suara mayoritas partai tidak cukup untuk meloloskan kebijakan, sehingga menambah dimensi deliberatif dalam proses legislasi di Australia.¹⁷

3.4 Dampak Dominasi Suara Fraksi dalam Pengambilan Keputusan di DPR RI

3.4.1 Melemahnya Akuntabilitas Politik

Dalam sistem demokrasi, akuntabilitas merupakan prinsip utama yang menuntut agar setiap wakil rakyat dapat mempertanggungjawabkan keputusan

¹⁵ "The vote of confidence – what is it?", [deutschland.de](https://www.deutschland.de/en/topic/politics/vote-of-confidence-handling-federal-chancellor-parliament), diakses pada 5 April 2025, <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/vote-of-confidence-handling-federal-chancellor-parliament>.

¹⁶ "Free votes: a quick explainer," Museum of Australian Democracy at Old Parliament House, diakses pada 5 April 2025, <https://www.moadoph.gov.au/explore/stories/democracy/free-votes-a-quick-explainer?>

¹⁷ "The independents in the 2025 election, their electorate, and what they stand for," Claudia Long, diakses pada 5 April 2025, <https://www.abc.net.au/news/2025-04-04/independent-mp-parliament-politics-teal-federal-election-2025/104990946>

dan kebijakan yang diambil kepada masyarakat. Namun, dominasi suara fraksi dalam pengambilan keputusan di parlemen telah menyebabkan kaburnya tanggung jawab politik. Ketika keputusan ditentukan secara kolektif oleh fraksi, publik kesulitan menelusuri siapa yang secara langsung bertanggung jawab, apakah individu Anggota DPR RI, pimpinan fraksi, atau bahkan pengurus partai di tingkat Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Situasi ini melemahkan fungsi representasi dan memperburuk kualitas demokrasi perwakilan.

Dalam sistem ini, pemilih tidak bisa mengevaluasi kinerja wakilnya secara spesifik karena keputusan tidak dibuat secara individu. Ini mengurangi efektivitas kontrol rakyat terhadap wakil-wakil yang telah mereka pilih. Dalam jangka panjang, praktik ini dapat memicu menurunnya kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif, karena rakyat merasa aspirasinya tidak lagi diperjuangkan secara nyata, dimana hal ini sudah terjadi dalam pembahasan pasal-pasal pada Undang-Undang kontroversial.¹⁸

3.4.2 Penguatan Oligarki Partai Politik

Dominasi suara fraksi memperkuat kecenderungan oligarki dalam partai politik. Keputusan fraksi sering kali tidak lahir dari musyawarah anggota, melainkan dari instruksi elit partai. Pimpinan fraksi atau partai memiliki pengaruh besar dalam menentukan sikap politik, yang kemudian dipaksakan ke seluruh anggota fraksi. Dalam konteks ini, Anggota DPR RI menjadi sekadar pelaksana perintah partai, bukan legislator independen.

Dengan struktur pengambilan keputusan yang sangat terpusat, partai menjadi sangat kuat sementara anggota dewan menjadi lemah. Hal ini memperbesar jurang antara elit partai dengan rakyat, karena keputusan partai tidak selalu mencerminkan suara konstituen. Bahkan, Anggota DPR RI yang mengetahui aspirasi masyarakat justru tidak bisa menyuarakannya karena terhalang oleh garis kebijakan fraksi.

3.4.3 Penurunan Kualitas Legislasi

Dominasi suara fraksi juga berdampak pada penurunan kualitas undang-undang yang dihasilkan DPR RI. Dalam kondisi ideal, proses legislasi harus melibatkan diskusi, debat, dan pertukaran argumen di antara anggota dewan. Namun, ketika semua keputusan sudah ditentukan oleh fraksi, ruang debat menjadi formalitas belaka. Anggota dewan yang tidak sejalan dengan keputusan fraksi tidak akan punya kekuatan politik untuk mengubah atau menolak kebijakan.

Akibatnya, proses legislasi sering berjalan secara elitis dan tertutup, tanpa partisipasi substansial dari anggota dewan maupun masyarakat. Produk

¹⁸ CNN Indonesia, "Daftar Pasal-pasal Kontroversi RUU TNI yang Dibahas DPR di Hotel Mewah," 17 Maret 2025, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250314131830-12-1208863/daftar-pasal-pasal-kontroversi-ruu-tni-yang-dibahas-dpr-di-hotel-mewah>.

hukum yang dihasilkan pun kerap mencerminkan kepentingan partai atau elit tertentu, bukan kepentingan publik secara luas .

Contoh konkret dapat dilihat dalam pengesahan beberapa undang-undang kontroversial, seperti UU Cipta Kerja dan KUHP baru, yang tetap disahkan meskipun mendapatkan penolakan besar dari masyarakat. Dalam proses tersebut, mayoritas fraksi kompak mendukung pengesahan, dan suara individu yang berbeda tidak berdampak karena “dikunci” oleh keputusan fraksi.

3.4.4 Lemahnya Fungsi Pengawasan

DPR RI memiliki fungsi penting dalam mengawasi jalannya pemerintahan sebagai bagian dari sistem *checks and balances*. Namun, dominasi fraksi yang cenderung mengikuti garis koalisi partai pendukung pemerintah berpotensi melemahkan fungsi pengawasan tersebut. Ketika loyalitas anggota dewan lebih besar kepada partai daripada kepada rakyat, independensi legislatif dalam mengkritisi kebijakan eksekutif menjadi terganggu.¹⁹

Fraksi-fraksi pendukung pemerintah akan cenderung menyamakan sikap politik mereka dengan agenda pemerintah, dan anggota dewan tidak punya ruang untuk menyampaikan kritik secara independen. Fungsi pengawasan yang lemah akan berdampak pada berkurangnya kontrol terhadap kebijakan publik, anggaran, dan pelaksanaan undang-undang. Dalam kondisi ini, rakyat sebagai pemegang kedaulatan justru tidak memiliki pelindung institusional yang efektif di parlemen.

3.4.5 Pengabaian terhadap Aspirasi Publik

Pengambilan keputusan berdasarkan fraksi mengurangi ruang artikulasi aspirasi rakyat yang sebenarnya sangat beragam. Indonesia adalah negara multikultural dengan keragaman sosial, ekonomi, dan budaya. Idealnya, keberagaman ini tercermin dalam pandangan para Anggota DPR RI dari berbagai daerah pemilihan. Namun, dominasi fraksi menyebabkan homogenisasi suara yang justru mengabaikan realitas sosial masyarakat. Keputusan politik tidak lagi berdasarkan analisis kebutuhan lokal, melainkan pada strategi nasional partai. Hal ini berisiko melanggengkan kebijakan nasional yang *top-down*, yang tidak sensitif terhadap konteks lokal²⁰.

3.4.6 Meningkatkan Polarisasi Politik

Ketika keputusan politik sepenuhnya didasarkan pada garis fraksi, maka konfigurasi kekuatan di parlemen akan terbagi secara tegas antara fraksi yang mendukung dan fraksi yang menolak. Kondisi ini memicu polarisasi tajam dalam tubuh lembaga legislatif, yang pada akhirnya dapat menghambat

¹⁹ Mochammad Fajar Nur, “Mampukah DPR Periode Baru Menjauh dari Julukan Tukang Stempel?,” 1 Oktober 2024, <https://tirto.id/mampukah-dpr-periode-baru-menjauh-dari-julukan-tukang-stempel-g4hD>

²⁰ Verda Nano Setiawan, “Kontroversi di Balik Mendadaknya Usulan Revisi UU Minerba,” 22 Januari 2025, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250122085947-4-605029/kontroversi-di-balik-mendadaknya-usulan-revisi-uu-minerba/2>

kolaborasi lintas partai. Akibatnya, semangat deliberatif yang seharusnya menjadi ciri utama proses legislasi dalam sistem demokrasi menjadi tereduksi.

Dalam sistem ini, loyalitas partai lebih dikedepankan dibandingkan pertimbangan rasional atau kepentingan publik. Anggota DPR RI enggan menyeberang garis fraksi karena takut mendapatkan sanksi. Akibatnya, kompromi dan kerja sama antarfraksi menjadi semakin langka, padahal hal tersebut sangat penting dalam merumuskan kebijakan yang inklusif.

3.5 Alternatif Solusi dan Reformulasi Sistem Pengambilan Keputusan di DPR RI

Sistem pengambilan keputusan di DPR RI yang mengutamakan suara fraksi daripada suara individu anggota dewan telah menimbulkan berbagai persoalan demokratis. Sebagaimana dijabarkan sebelumnya, dominasi suara fraksi menyebabkan erosi representasi individu, pelemahan akuntabilitas, dan penurunan kualitas legislasi. Oleh karena itu, diperlukan upaya reformasi sistem yang dapat mengembalikan kedaulatan rakyat ke jalurnya melalui penguatan peran anggota dewan sebagai individu yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat.

3.5.1 Perubahan Undang-Undang MD3 (UU No. 17 Tahun 2014)

Untuk reformasi jangka panjang, perlu dilakukan amandemen terhadap UU MD3 (Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD). UU ini masih memberi ruang luas bagi fraksi untuk mengambil keputusan politik mewakili seluruh anggota fraksi, tanpa mempertimbangkan suara individu. Hal ini menciptakan legitimasi hukum atas dominasi fraksi dalam sistem voting. Revisi UU MD3 dapat dilakukan dengan memperkuat hak suara individu, memperjelas batasan kekuasaan fraksi, dan menegaskan bahwa tanggung jawab Anggota DPR RI adalah kepada rakyat pemilihnya, bukan semata kepada partai. Amandemen ini penting untuk menyelaraskan sistem perwakilan politik Indonesia dengan semangat demokrasi konstitusional dan pengambilan keputusan dilaksanakan menjadi *one person one vote*.

Ketidakmampuan dalam menjalankan fungsi legislatif di parlemen telah memunculkan ide untuk menghapus fraksi di DPR RI. Fraksi dianggap membuat parlemen tidak efektif dan hanya menjadi alat kepentingan politik bagi ketua umum partai dan elit politik lainnya. Mantan Wakil Ketua DPR RI periode 2014-2019, Fahri Hamzah, menyampaikan fraksi di DPR RI tidak berfungsi untuk kepentingan rakyat atau konstituen. Oleh karena itu, menghapus fraksi adalah langkah penting dalam reformasi politik.²¹

Fahri Hamzah mengusulkan penghapusan fraksi di DPR karena dianggap merusak prinsip dasar demokrasi. Menurutnya, fraksi telah menjelma menjadi alat elit partai untuk mengontrol parlemen, sehingga anggota dewan lebih mewakili kepentingan partai daripada aspirasi rakyat. Ia menilai pandangan

²¹ “Mendorong Penghapusan Fraksi di DPR Akibat Ketidakmaksimalan Fungsi Legislatif,” Rofiq Hidayat, diakses pada 5 April 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mendorong-penghapusan-fraksi-di-dpr-akibat-ketidakmaksimalan-fungsi-legislatif-lt61e25e0d56ec1/?page=all>.

ini sebagai kesalahan paradigmatik yang berbahaya, karena melemahkan fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif dan berpotensi mengganggu keseimbangan antar lembaga negara, termasuk independensi yudikatif.²²

Menurut peneliti senior Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia Bivitri Susanti, dalam perubahan keempat UU MD3 perlu menghapus fraksi dari praktik di parlemen. Pasalnya, dalam konstitusi tidak mengatur keberadaan fraksi. Dengan demikian, menjadi relevan praktik keberadaan fraksi dihapus.²³ Langkah yang dapat dilakukan adalah membongkar kerangka hukum yang mengatur mekanisme pengambilan keputusan di DPR RI. Langkah ini tidak akan melanggar konstitusi, karena tidak ada ketentuan konstitusional yang secara eksplisit melarang perubahan tersebut. Reformasi ini justru dapat membuka ruang bagi sistem yang lebih demokratis dan representatif, di mana keputusan politik tidak lagi didominasi oleh kepentingan fraksi atau partai.

3.5.2 Revisi Peraturan Tata Tertib DPR RI

Perlu dilakukan revisi terhadap Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR, khususnya pasal-pasal yang secara eksplisit memberikan wewenang kepada fraksi untuk mengambil keputusan akhir dalam proses voting. Saat ini, keputusan dalam rapat komisi maupun paripurna sering kali diambil berdasarkan sikap fraksi, bukan agregasi suara individu. Hal ini menyebabkan suara personal anggota dewan tidak terlihat, padahal mereka dipilih secara langsung oleh rakyat.

Revisi ini perlu mengedepankan prinsip bahwa setiap Anggota DPR RI memiliki hak suara yang setara dan mandiri, terlepas dari afiliasi fraksinya. Peraturan tata tertib seharusnya mewajibkan pencatatan dan publikasi suara individu dalam setiap voting penting, sehingga publik dapat mengetahui posisi politik wakil-wakil mereka secara transparan. Transparansi ini akan memperkuat akuntabilitas politik dan mendorong anggota dewan untuk lebih bertanggung jawab kepada konstituen. Selain itu, sistem ini dapat mengurangi dominasi partai dalam proses legislasi dan memperkuat demokrasi deliberatif.

Reformasi regulasi internal ini bersifat strategis karena mengatur langsung mekanisme kerja DPR RI dan tidak memerlukan perubahan undang-undang, sehingga lebih mudah dilakukan dibandingkan reformasi konstitusional. Proses revisi tata tertib dapat dilakukan melalui keputusan internal DPR, yang relatif lebih fleksibel dan cepat dibandingkan proses legislasi formal. Dengan demikian, perubahan ini dapat segera diimplementasikan untuk memperbaiki kualitas pengambilan keputusan di parlemen.

3.5.3 Penerapan Prinsip *Free Vote* dalam Isu Strategis

²² “Fahri Hamzah Usul Fraksi di DPR Dihapus,” Admin, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220114194206-32-746901/fahri-hamzah-usul-fraksi-di-dpr-dihapus>.

²³ *Ibid.*

Alternatif solusi lain yang dapat diterapkan adalah pemberlakuan mekanisme *free vote* dalam isu-isu strategis, terutama yang menyangkut kepentingan nasional, moralitas publik, hak asasi manusia, dan kebijakan berdampak besar terhadap kehidupan masyarakat. Mekanisme ini memungkinkan anggota dewan untuk mengambil keputusan berdasarkan suara hati nurani dan pertimbangan pribadi, bukan semata-mata mengikuti garis partai. Hal ini penting untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil benar-benar mencerminkan kepentingan rakyat dan nilai-nilai demokrasi substantif.

Konsep *free vote* atau *conscience vote* telah lama dikenal dalam sistem parlementer negara-negara demokratis, di mana anggota parlemen dibebaskan dari garis partai dalam pengambilan keputusan tertentu. Dalam konteks Indonesia, mekanisme ini dapat diatur dalam tata tertib DPR RI atau dalam peraturan fraksi internal yang memberikan ruang bagi anggota untuk menyatakan sikap pribadi tanpa sanksi politik. Penerapan mekanisme ini juga dapat menjadi indikator kedewasaan politik dan penghormatan terhadap kebebasan berpendapat di lingkungan legislatif.

Penerapan *free vote* akan meningkatkan kualitas deliberasi, memperkuat integritas anggota dewan, dan menciptakan suasana demokratis yang sehat di parlemen. Selain itu, hal ini dapat memperkuat hubungan antara anggota dewan dan konstituennya, karena keputusan yang diambil lebih mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam jangka panjang, mekanisme ini dapat memperkuat kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif.

3.5.4 Peningkatan Transparansi Voting Individu

Dalam era digital dan keterbukaan informasi, transparansi adalah kunci untuk membangun kepercayaan publik terhadap parlemen. DPR RI harus mewajibkan publikasi suara individu dalam setiap pengambilan keputusan, terutama dalam pengesahan undang-undang, anggaran, dan kebijakan strategis lainnya. Keterbukaan ini memungkinkan masyarakat untuk menilai secara langsung konsistensi dan integritas wakil-wakil mereka di parlemen. Selain itu, publikasi suara individu dapat menjadi alat kontrol sosial yang efektif, karena masyarakat dapat memberikan respons terhadap sikap politik anggota dewan.

Saat ini, banyak keputusan penting yang tidak memuat daftar nama Anggota DPR RI beserta sikapnya dalam voting. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak bisa menilai secara objektif kinerja wakilnya. Oleh karena itu, sistem digital voting dapat diintegrasikan ke dalam proses voting DPR RI agar setiap suara individu terdokumentasi dan dapat diakses publik secara *real-time*. Langkah ini tidak hanya mendorong akuntabilitas, tetapi juga akan memberikan tekanan positif bagi Anggota DPR RI untuk berpikir dua kali sebelum menyetujui kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat. Ketika suara individu dicatat dan dipublikasikan, setiap anggota dewan akan lebih

berhati-hati dalam mengambil keputusan karena sikap politik mereka dapat langsung dinilai oleh publik.

3.5.5 Penguatan Peran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD)

MKD sebagai lembaga penegak etika Anggota DPR RI memiliki peran penting dalam menegakkan prinsip independensi. MKD perlu memperluas kewenangannya agar dapat melindungi Anggota DPR RI yang mendapat tekanan dari partai atau fraksi karena menyuarakan kehendak konstituen. Perlindungan ini penting untuk menjaga kebebasan berpendapat dan integritas anggota dewan dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, MKD harus mampu bertindak proaktif dalam menanggapi laporan atau indikasi intimidasi politik yang mengancam kebebasan legislator.

MKD juga bisa menjadi tempat perlindungan bagi anggota yang menggunakan hak konstitusionalnya untuk voting secara independen dalam isu strategis. Dengan demikian, tidak terjadi kriminalisasi politik atau pembungkaman suara alternatif dalam tubuh parlemen. Lembaga ini harus menjamin bahwa setiap anggota memiliki ruang aman untuk menyampaikan pendapat tanpa takut akan sanksi politik. Peran MKD sebagai penjaga etika dan kebebasan politik di parlemen akan semakin relevan dalam mendorong demokrasi yang sehat dan inklusif.

3.5.6 Mendorong Gerakan Masyarakat Sipil untuk Reformasi Parlemen

Selain reformasi dari dalam, perubahan juga harus didorong dari luar melalui tekanan masyarakat sipil dan media massa. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), aktivis demokrasi, akademisi, dan jurnalis harus aktif mengawasi proses voting di DPR RI, serta memberikan edukasi kepada masyarakat tentang pentingnya mengetahui bagaimana wakil mereka bersikap dalam proses legislasi. Kampanye advokasi seperti “Pantau Voting DPR” atau “Transparansi Parlemen” dapat menjadi gerakan kolektif untuk mendesak reformasi sistem voting dan mengembalikan peran DPR RI sebagai lembaga representatif rakyat. Semakin kuat tekanan publik, semakin besar peluang terjadinya perubahan struktural dalam sistem pengambilan keputusan di DPR RI.

4. PENUTUP

Dominasi suara fraksi dalam proses pengambilan keputusan di DPR RI telah menciptakan sentralisasi kekuasaan yang signifikan dalam tubuh parlemen. Mekanisme pengambilan keputusan berbasis suara fraksi tidak hanya mengabaikan peran representatif individual anggota legislatif, tetapi juga mereduksi prinsip demokrasi perwakilan yang seharusnya menempatkan Anggota DPR RI sebagai wakil rakyat, bukan sekadar perpanjangan tangan partai politik.

Kondisi ini berdampak pada melemahnya fungsi *check and balance* antar cabang kekuasaan, khususnya terhadap eksekutif, serta membuka ruang bagi praktik oligarkis melalui kanal politik formal. Dalam konteks perbandingan dengan sistem parlemen

negara lain seperti Amerika Serikat, Inggris, Jerman, dan Australia, Indonesia belum memberikan ruang keleluasaan yang memadai bagi anggota parlemen untuk bertindak secara independen dalam pengambilan keputusan, terutama dalam isu-isu strategis yang menyangkut kepentingan publik. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kelembagaan yang dapat mendorong keseimbangan antara kepentingan partai dan aspirasi publik. Misalnya dengan memperkuat mekanisme *checks and balances* internal di DPR RI serta mendorong akuntabilitas fraksi terhadap publik. Dengan demikian, parlemen dapat lebih berfungsi sebagai lembaga representatif yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal:

- Ainsley, Caitlin, Clifford J. Carrubba, Brian F. Crisp, Betül Demirkaya, Matthew J. Gabel, dan Dino Hadzic. “*Roll-Call Vote Selection: Implications for the Study of Legislative Politics*.” *American Political Science Review* 114, no. 3 (2020): 691–706. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000192>.
- Budiono. “Menggagas Sistem Pemilihan Umum yang Sesuai dengan Sistem Demokrasi Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum* 1, no. 1 (2016): 33–44. <http://dx.doi.org/10.56444/jidh.v1i1.605>.
- Mubiina, Fathan Ali. “Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 437–460, <https://doi.org/10.31078/jk17210>.
- Mulyani, Sri dan Dhurrotun Nafisyah. “Penerapan Pendidikan Demokrasi Sebagai Wujud Implementasi Nilai-Nilai Pancasila.” *Journal of Social Knowledge Education* 2, no. 1 (2021): 5–9. <https://doi.org/10.37251/jske.v2i1.371>.

Buku:

- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 2003.

Putusan Pengadilan:

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008

Berita:

- CNN Indonesia, “Daftar Pasal-pasal Kontroversi RUU TNI yang Dibahas DPR di Hotel Mewah.” CNN Indonesia, 17 Maret 2025. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250314131830-12-1208863/daftar-pasal-pasal-kontroversi-ruu-tni-yang-dibahas-dpr-di-hotel-mewah>.
- Fajar Nur, Mochammad. “Mampukah DPR Periode Baru Menjauh dari Julukan Tukang Stempel?” *Tirto*, 1 Oktober 2024. <https://tirto.id/mampukah-dpr-periode-baru-menjauh-dari-julukan-tukang-stempel-g4hD>

Long, Claudia. "The independents in the 2025 election, their electorate, and what they stand for." Australian Broadcasting Corporation, 4 April 2025.
<https://www.abc.net.au/news/2025-04-04/independent-mp-parliament-politics-teal-federal-election-2025/104990946>

Setiawan, Verda Nano. "Kontroversi di Balik Mendadaknya Usulan Revisi UU Minerba." CNBC Indonesia, 22 Januari 2025.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20250122085947-4-605029/kontroversi-di-balik-mendadaknya-usulan-revisi-uu-minerba/2>

Media Online:

Deutschland.de. "The vote of confidence – what is it?." Diakses pada 5 April 2025.
<https://www.deutschland.de/en/topic/politics/vote-of-confidence-handling-federal-chancellor-parliament>.

Hukumonline. "Mendorong Penghapusan Fraksi di DPR Akibat Ketidakmaksimalan Fungsi Legislatif." Diakses pada 5 April 2025.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/mendorong-penghapusan-fraksi-di-dpr-akibat-ketidakmaksimalan-fungsi-legislatif-lt61e25e0d56ec1/?page=all>.

Indonesian Parliamentary Center. "Pendidikan Parlemen." Diakses pada 5 April 2025.
<https://ipc.or.id/pendidikan-parlemen/>.

Museum of Australian Democracy at Old Parliament House. "Free votes: a quick explainer." Diakses pada 5 April 2025.
<https://www.moadoph.gov.au/explore/stories/democracy/free-votes-a-quick-explainer>.

The Politics Shed. "Factors affecting voting in Congress." Diakses pada 5 April 2025.
<https://sites.google.com/site/thepoliticsteacherorg/factors-affecting-voting-in-congress>.

UK Parliament. "Free Votes." Diakses pada 5 April 2025.
<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/free-vote/>.

UK Parliament. "Whips." Diakses pada 5 April 2025.
<https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>.