

**KEDUDUKAN FRAKSI DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI
DPRD**

(Studi pada DPRD Provinsi Sumatera Barat)

Skripsi

Diajukan Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Andalas

Program Kekhususan

HUKUM TATA NEGARA



Oleh:

VICKY SEPTIA REZKI
BP. 07940089

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2012**

**KEDUDUKAN FRAKSI DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI
DPRD**

(Studi pada DPRD Provinsi Sumatera Barat)

Skripsi

Oleh:

VICKY SEPTIA REZKI
BP. 07940089

Program Kekhususan
HUKUM TATA NEGARA



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2012

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hadirnya Fraksi di dalam Parlemen tentunya memiliki dampak, baik positif maupun negatif. Namun tentunya dampak negatifnya harus diminimalisir agar tidak terjadi pergeseran fungsi legislasi di tingkat parlemen. Tidak hanya di parlemen pusat, badan legislatif disetiap daerahpun memiliki dampak negatif cukup tinggi yang harus diminimalisir. Dari beberapa DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) tingkat provinsi di Indonesia, DPRD Provinsi Sumatera Barat (Sumbar) termasuk badan legislatif yang memiliki kinerja sangat lamban dalam membantu pembangunan daerah. Buktinya Sepanjang tahun 2009-2010 DPRD Provinsi Sumatera barat tidak memiliki Prolegda (Program Legislatif Daerah).¹

Ternyata selama tahun 2010 atau satu tahun masa jabatan, DPRD Sumbar belum memiliki inisiatif. Setidaknya dari 15 Peraturan Daerah (Perda) yang ditetapkan bersama Pemerintah Provinsi sebagai fungsi legislasi, tidak satupun Perda inisiatif dari DPRD sendiri.² Padahal, jumlah fraksi yang ada pada DPRD Sumbar periode 2009-2014 berjumlah delapan buah fraksi, dengan jumlah keseluruhan anggota 55 orang.³ Hal ini jelas membuktikan bahwa fungsi legislasi yang ada pada badan legislatif daerah ini tidak berfungsi secara maksimal.

Jalan-jalan dengan nama reses atau kunjungan kerja masih menjadi tren bagi anggota dewan selama tahun 2010. Tercatat dalam masa 1 tahun atau 3 kali masa sidang itu, anggota

¹ <http://pondokbinjai.wordpress.com/>. 2010.2 November 2011, diakses 18.33 WIB.

² *Ibid.*

³ <http://dprd-sumbarprov.go.id>

dewan yang terhormat ini telah melakukan kunjungan kerja dalam daerah 52 kali, luar daerah 56 kali, plus 2 kali ke luar negeri.⁴

Ketika persoalan ini dihadapkan pada anggota dewan, mereka selalu berdalih bahwa reses atau kunjungan kerja adalah amanat undang-undang. Sementara, hasil dari kunjungan kerja tersebut jarang yang dipublikasikan ke publik. Bukankah undang-undang juga mewajibkan untuk memberitahukan ke rakyat.⁵

Dalam melaksanakan fungsi anggaran, dalam tahun 2010, anggota DPRD Sumbar telah merampungkan pembahasan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri terhadap Ranperda APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Sumbar 2010. Kemudian, membahas dan merampungkan KUA PPAS APBD Perubahan 2010 serta KUA dan PPAS APBD 2011. Membahas dan menyelesaikan Ranperda APBD Perubahan 2010 dan APBD 2011. Serta, melakukan pembahasan terhadap hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri terhadap kedua Ranperda tersebut.⁶

Belum maksimalnya kinerja anggota dewan ini, karena masih belum berfungsinya seluruh badan kelengkapan dewan yang telah dibentuk sejak pertengahan tahun 2010 lalu. Diantara badan yang dibentuk tersebut, Badan Legislasi (Baleg) dan Badan Kehormatan (BK). Baleg DPRD Sumbar dalam 6 bulan masa kerjanya hanya bisa menuntaskan pembahasan substansi dan legalitas formal 4 Ranperda (Rancangan peraturan Daerah) tentang Pajak Daerah dan Retribusi. Sementara untuk penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) belum bisa dilaksanakan dengan alasan masih memerlukan pendalaman terutama untuk menyusun Prolegda jangka panjang.⁷

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Meskipun DPRD Provinsi Sumbar tidak memiliki Prolegda di rentang tahun tersebut, tetapi peraturan daerah di provinsi ini tetap lahir melalui persetujuan Gubernur Provinsi Sumbar. Hal ini memicu pertanyaan, apa saja kinerja fraksi di DPRD selama ini. Dan tentu saja itu merupakan tanggung jawab dari masing-masing fraksi dalam menyusun dan mengkonsep semua program daerah.

Masalahnya adalah apakah gubernur dan DPRD provinsi itu secara sendiri-sendiri dapat kita sebut sebagai lembaga daerah menurut UUD 1945? Secara selintas, keduanya memang dapat di sebut sebagai dua lembaga konstitusional yang berbeda dan dapat dipisahkan. Gubernur adalah kepala pemerintah daerah provinsi, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi adalah lembaga pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang mempunyai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Baik jabatan gubernur maupun institusi DPRD provinsi disebut eksplisit dalam pasal 18 UUD 1945.⁸

Jika gubernur adalah kepala pemerintah daerah provinsi atau kepala pemerintah eksekutif, maka apakah status hukum DPRD provinsi? Dapatkah DPRD provinsi disebut sebagai lembaga legislatif atau lembaga pembentuk peraturan daerah provinsi? Soal ini penting karena sudah menjadi kebiasaan umum diantara teoritis dan praktisi bahwa fungsi-fungsi kekuasaan dibeda-bedakan menurut kategori kekuasaan ala Montesquieu ke dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, dan yudikatif (atau yudisial). Jika gubernur merupakan lembaga eksekutif di daerah, maka DPRD logisnya dapat pula disebut sebagai lembaga legislatif daerah.⁹

Seperti telah dikutip di atas, Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan, "*pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Dalam pasal ini (i) tidak ditentukan siapa diantara gubernur dan DPRD itu yang dinyatakan

⁸ Jimly Asshiddiqie, *perkembangan & konsolidasi lembaga Negara pasca reformasi*, Jakarta : sinar grafika, 2010, hal. 240

⁹ *Ibid.*, hal. 253.

berhak menetapkan peraturan-peraturan yang dimaksud. Disini hanya ditegaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan; (ii) bentuk peraturan yang dimaksud disini terdiri atas peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.¹⁰

Oleh karena itu, harus dilihat bagaimana hal ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-Undang ini ditentukan bahwa yang memegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah adalah DPRD. Ketentuan demikian ini mirip dengan ketentuan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana diubah pada tahun 1999 dengan perubahan pertama. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang asli itu berbunyi, “ *presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Sebagai imbangannya, dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan pertama tahun 1999 itu ditegaskan, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang*”.¹¹

Pada Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Mengenai tugas dan wewenangnya, ditentukan dalam Pasal 42 ayat (1), yaitu:

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk membahas persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal ini terjadi kekosongan Jabatan Wakil kepala daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
11. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggara pemilihan kepala daerah;
12. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Dengan demikian , dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah di atas jelas ditegaskan bahwa lembaga yang membentuk peraturan daerah itu bukanlah gubernur, melainkan DPRD. Hal itu dapat dibaca dalam rumusan pasal 42 ayat (1) a yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk *“membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama”*.

Namun, fungsi fraksi tidak bisa kita pisahkan dari DPRD, bahkan sangat berpengaruh dalam memastikan peran DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Akan tetapi, dalam kenyataan praktik di lapangan, fraksi

yang merupakan wadah bagi anggota DPRD dalam bersuara untuk kepentingan rakyat, justru menjadi wadah yang sangat sarat dengan kepentingan politik belakangan ini.

Jika ditinjau lebih jauh, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak mengatur mengenai pembentukan fraksi di lembaga parlemen baik secara implicit maupun eksplisit. Namun disebutkan mengenai susunannya (MPR, DPR, dan DPRD) diatur dengan Undang-undang. Setidaknya terdapat 2 (dua) Undang-undang yang menyebutkan dan mengatur secara implicit mengenai pembentukan fraksi pada lembaga legislatif, diantaranya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Mengenai Definisi dari fraksi tidak disebutkan dalam undang-undang tersebut diatas. Namun setidaknya fraksi dapat diartikan pengelompokan anggota legislatif (MPR, DPR, dan DPRD) yang mencerminkan konfigurasi Partai Politik.

Pengaturan mengenai fraksi MPR, DPR, DPD dan DPRD (Provinsi dan Kabupaten) diatur secara khusus dalam UU No. 27 Tahun 2009 diantaranya Pasal 11, Pasal 80, Pasal 301 dan Pasal 352. Dimana pada Pasal-pasal mengharuskan setiap anggota legislatif untuk berhimpun dalam fraksi. Sehingga dengan pembentukan fraksi tersebut, secara tidak langsung akan terbentuk pula kelompok-kelompok kecil yang membawa visi dan misi tersendiri di luar kepentingan rakyat. Padahal Jika ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. dimana Menurut teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan.

Selain itu pengaturan mengenai fraksi, diatur juga pada pasal 31-35 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.16 Tahun 2010. Pada Bab VI, pasal 31 disebutkan juga secara tegas “Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD”. Namun yang terjadi pada

kenyataannya, dengan adanya fraksi justru menjadi sarana yang hanya mengkedepankan kepentingan politik melalui program-programnya. Sehingga fungsi DPRD tidak berjalan dengan seharusnya, dan kedaulatan konstituen justru tidak dapat dipenuhi secara maksimal. Seharusnya, jika anggota fraksi lebih mempedomani ketentuan mengenai Kewajiban Anggota DPRD pada pasal 30 khususnya huruf (d) dan huruf (e) PP No. 16 Tahun 2010 yang menyebutkan “*mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan*” dan “*memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat*” tidak akan terjadi pengenyampingan hak konstituen selama ini.

Maka sejatinya setiap anggota legislatif membawa kedaulatan konstituennya dimana kedaulatan rakyat tersebut tidak bisa dikesampingkan oleh siapapun. Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat selama ini (pra amandemen) diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga lembaga tertinggi Negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas.¹²

Namun melalui fraksi yang merupakan pengkrucutan dari masing-masing anggota legislatif yang memiliki latar belakang partai yang sama (terkecuali fraksi gabungan) dapat saja melemahkan atau bahkan mengenyampingkan kedaulatan rakyat tersebut, jika hal tersebut tidak sejalan dengan keinginan partai karena tentunya setiap anggota partai politik sekalipun ketua fraksi harus tunduk kepada aturan main partai itu sendiri karena jika tidak, partai dapat mudah menarik atau memberhentikan anggota tersebut yang dengan sendirinya dapat menghilangkan jabatannya sebagai anggota legislatif. Hal tersebut sudah sering terjadi melalui mekanisme recall atau pemberhentian berdasarkan usul partai asalnya, melalui praktek-praktek semacam itulah yang mengakibatkan beralihkan kedaulatan rakyat kepada kedaulatan partai karena terhadap pelanggaran kedaulatan rakyat tidak ada mekanisme langsung

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Kontitusionalisme Indonesia (pemisahan kekuasaan dan prinsip check and balance*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal. 60.

untuk memberikan sanksi karena biasanya hanya bersifat sanksi moral dan politik atau hanya berdampak pada popularitas sedangkan bertentangan dengan kebijakan partai maka akan berakibat fatal.

Dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem kepartaian dalam sistem presidensial menjadi isu yang amat menarik karena anggota lembaga legislatif dan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). Bila mayoritas anggota legislatif menentukan pilihan politik yang berbeda dengan eksekutif, sering kali sistem presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah (*divided government*) antara pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif.¹³

Berkecenderungan dengan dukungan lembaga legislatif kepada gubernur (eksekutif), meski presiden maupun gubernur memenangkan pemilihan umum dan mendapat dukungan mayoritas dari pemilih, tidak jarang partai politik mereka menjadi kekuatan minoritas di lembaga legislatif. Karena presiden/gubernur dan lembaga legislatif sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat (pemilih), perbedaan partai mayoritas di lembaga legislatif dengan partai politik presiden maupun gubernur sering berdampak pada ketegangan pada keduanya.¹⁴

Hal ini menyebabkan konflik yang berkepanjangan yang dapat menimbulkan akibat buruk terhadap stabilitas demokrasi. Dalam situasi seperti itu, sebuah rancangan peraturan daerah yang telah disetujui DPRD besar kemungkinan akan ditolak oleh gubernur selaku kepala pemerintahan eksekutif.

Melihat fakta di lapangan, Peraturan daerah (perda) tentang tanah ulayat dan pemanfaatannya di Sumbar telah lama ditetapkan. Namun, belum ada peraturan gubernur yang akan mengatur bagaimana pelaksanaan perda nomor 16 tahun 2008 tersebut. Beberapa fraksi di DPRD Sumbar mendesak agar Gubernur Sumbar membuat pergub mengenai pelaksanaan perda tersebut sehingga konflik dan persoalan hukum terkait tanah ulayat bisa ditekan.

¹³ Saldi Isra, *pergeseran fungsi legislasi (menguatnya legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal. 269.

¹⁴ *Ibid.*, hal.271.

Anggota fraksi partai gerindra DPRD Sumbar, Zulkifli Jailani menjelaskan, DPRD telah menghabiskan anggaran cukup besar untuk membuat perda tersebut. Namun setelah bertahun-tahun belum juga pergub tersebut ditetapkan. Sehingga perda mengenai tanah ulayat itu belum bisa diterapkan.

Dengan tidak adanya Pergub sebagai peraturan lanjutan dari perda tanah ulayat ini, dikhawatirkan sengketa-sengketa tanah ulayat di Sumbar akan merugikan masyarakat atau pemilik ulayat. Sebab, tujuan pengaturan tanah ulayat dan pemanfaatannya, sebagaimana diatur dalam pasal 4, adalah untuk tetap melindungi keberadaan tanah ulayat menurut hukum adat Minangkabau serta mengambil manfaat dari tanah termasuk sumber daya alam, untuk kelangsungan hidup dan kehidupannya secara turun-menurun dan tidak terputus antar masyarakat hukum adat dengan wilayah yang bersangkutan.

Terlebih lagi dalam perpanjangan dan berakhirnya tanah ulayat sering menimbulkan perdebatan antara masyarakat dengan pengusaha dan pemerintah. Dalam perda tanah ulayat ini, pasal 14 ayat 1 diatur, terhadap tanah ulayat yang terdaftar dengan hak tertentu berakhir masa berlakunya dapat diperpanjang, berdasarkan persetujuan dari penguasa dan pemilik tanah ulayat semula. Dan pasal 2, terhadap tanah ulayat yang terdaftar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berakhir, maka pengaturan pemanfaatan tanah selanjutnya dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota untuk diserahkan kepada penguasa dan pemilik tanah ulayat semula.

Disamping itu, pemerintah kabupaten kota juga belum merespon perda tanah ulayat ini. Sementara, perda ini sangat penting untuk memperkuat undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang pengaturan dasar pokok-pokok agrarian. Artinya, perda provinsi, kabupaten dan kota itu memperkuat pengakuan atas hak ulayat. Apalagi, di beberapa kabupaten dan kota tanah ulayat yang dikuasai dan dimanfaatkan investor sudah banyak yang akan berakhir masa HGU (hak guna usaha)-nya.

Termasuk yang sangat penting menyangkut penyerahan hak penguasaan atau hak milik tanah ulayat yang dimanfaatkan investor. Sesuai Pasal 11 Perda tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya itu, apabila perjanjian penyerahan hak penguasaan dan atau hak milik untuk penguasaan dan pengelolaan tanah yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 berakhir, maka status penguasaan dan atau kepemilikan tanah kembali ke bentuk semula.¹⁵ Hal ini menegaskan, tidak adanya koordinasi yang baik antara badan eksekutif daerah dan badan legislatif daerah dalam membangun Provinsi Sumatera Barat.

Sebagai contoh lain, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) cabang Padang, menyatakan dana aspirasi di DPRD Sumatra Barat, untuk pembagunan rumah-rumah ibadah yang berbentuk dana bantuan gempa berpeluang dikorupsi secara berjamaah.

Divisi Pembaharuan Hukum dan Peradilan LBH Padang mengungkapkan, jika dilihat dari cara penyalurannya melalui anggota legislatif DPRD Sumbar dan tercatat sebagai dana aspirasi anggota dewan kepada daerah pemilihan, jelas bertentangan dengan fungsi dan kewenangan DPRD. Sangat disayangkan kebijakan penyaluran dana bantuan gempa bagi rumah-rumah ibadah pada 2011 dari APBD Sumbar yang disalurkan melalui anggota legislatif DPRD Sumbar dan tercatat sebagai dana aspirasi anggota DPRD Sumbar untuk daerah pemilihan masing-masing,

Hal itu jelas bertentangan dengan Pasal 292 ayat (1) Undang-undang (UU) Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta Pasal 41 UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah, dan DPRD dalam hal pengelolaan anggaran, dimana DPRD tak punya fungsi dan kewenangan melaksanakan APBD. DPRD cuma punya fungsi pengawasan dalam hal check and balances terhadap pelaksanaan APBD oleh pemerintah daerah.

¹⁵ www.padangekspres.com, *Perda tanah ulayat belum memiliki pergub*, di unduh pada pukul 14.20 WIB, tanggal 17 januari 2012.

Anggaran yang dicairkan untuk dana aspirasi anggota DPRD Sumbar untuk bantuan pembangunan rumah ibadah di daerah pemilihan anggota dewan tersebut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Provinsi Sumbar mencapai Rp2,750 miliar. Melihat sistem penyaluran bantuan gempa diterapkan seperti hal tersebut, dan dilegalkan pemerintah daerah setempat, selain bertentangan dengan fungsi dan kewenangan DPRD, tidak menutup kemungkinan anggaran itu berpeluang menciptakan korupsi berjamaah di lembaga legislatif itu Dan memperkaya fraksi masing-masing.

Hal tersebut berkaca pada dugaan korupsi 33 anggota DPRD Sumbar periode 2004 sampai 2009, terhadap APBD 2002 senilai Rp5,9 miliar, meski akhirnya Mahkamah Agung (MA) mengabulkan Peninjauan Kembali (PK) yang diajukan mantan Ketua DPRD Sumbar saat itu Arwan Kasri terhadap kasus tersebut. Berdasarkan hal itu LBH dan masyarakat meminta agar DPRD Sumbar transparan terhadap penyaluran dan penggunaan dana aspirasi tersebut, kemudian meminta kepada pihak Kejaksaan melakukan pengawasan terhadap penyaluran dan penggunaan dana Aspirasi itu.¹⁶

Sebenarnya, bila ada pemahaman komprehensif yang diiringi itikad baik, anggota DPRD yang tergolong dalam anggota fraksi partai politik tidak akan semena-mena menentukan anggarannya. Ini hanya mungkin timbul bila ada pemahaman bahwa sebagian besar APBD dan dana aspirasi rakyat Sumbar berasal dari dana pemerintah pusat (APBN). Karena itu, pemerintah pusat berwenang menentukan koridor penggunaan keuangan daerah. Bila tidak, otonomi akan dimaknai dengan kebebasan menggunakan keuangan daerah tanpa terikat ketentuan yang lebih tinggi.

Dengan begitu, Melihat besarnya peranan fraksi dalam pengkerucutan partai politik di parlemen, koalisi antarpolisi politik lebih dimaksudkan untuk memenuhi ketentuan bahwa

¹⁶ www.hariansinggalang.co.id, *Dana bantuan gempa disinyalir dikorupsi berjamaah*, di unduh pada pukul 14.20 WIB, tanggal 17 januari 2012

anggota DPRD harus bergabung kedalam sebuah fraksi ketimbang mengkedepankan transparansi dan menciptakan kordinasi kelembagaan yang baik. Dengan beragamnya kepentingan fraksi, sistem multipartai akan mempertajam perbedaan kepentingan di DPRD. Hal ini memungkinkan terjadinya konflik kepentingan, dan pergeseran nilai-nilai kedaulatan rakyat menjadi kepentingan partai maupun individu.

Ada fakta bahwa terlalu banyaknya pandangan umum anggota DPRD didalam fraksi yang perlu didengar, akhirnya kinerja Parlemen melemah. Anggotanya kehabisan energi karena rapat terlalu panjang mendengarkan fraksi-fraksi. Hasilnya, fungsi parlemen kurang memberi pengawalan dan pengawasan terhadap otoritas energi daerah, sejak formulasi Perda hingga implementasinya, ada begitu banyak fraksi yang perlu berbicara dan didengarkan dalam suatu pleno Perda, namun nyatanya belum mampu mensejahterakan rakyat setempat. Situasi itu bukan menjadi peluang baik bagi kesejahteraan rakyat. Fraksi yang begitu banyak, menjadi biang keladi. Sulitnya pembuatan kebijakan yang komprehensif dan sederhana, menuju akar pemecahan masalah yang menggunung.

Ada sejumlah paradigma berkaitan dengan keberadaan fraksi dalam tubuh parlemen kita, sekarang dan masa lalu. Keberadaan fraksi berdasarkan basis partai cenderung telah menghasilkan hukum besi oligarkhi yang mengkhianati keterwakilan politik pemilih. Contoh ada kecenderungan selama ini terlihat besarnya peran fraksi dalam menentukan keputusan-keputusan di DPR maupun DPRD dengan adanya mekanisme blocking vote ini. Akibatnya, fraksi seringkali menjadi penghambat inisiatif anggota dewan dalam membela konstituennya.

Dengan kondisi tersebut tidak dapat dihindari lagi, kompleksnya struktur fraksi bisa disalah gunakan menjadi kendaraan politik untuk mengusung kepentingan tersembunyi agenda politik kelompok sempit tertentu. Pengelompokan anggota parlemen berdasarkan minat dan aliran politiknya memang merupakan suatu hal yang jamak di parlemen manapun di dunia. Namun bagaimanapun,

parlemen adalah sebuah lembaga politik yang mewakili pemilih, bukan diri sendiri atau partainya yang oligarkhis. Namun demikian, ketika pengelompokan politik ini diformalkan dan diadopsi menjadi sebuah sistem yang menentukan keputusan di DPRD, keberadaannya kompleks, maka yang terjadi adalah peminggiran capaian demokrasi substansial oleh pelaku demokrasi prosedural.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dengan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan fraksi di DPRD menurut Undang-Undang yang berlaku?
2. Bagaimanakah mengoptimalkan kinerja fraksi dalam membentuk produk hukum di Provinsi Sumbar?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini diperoleh sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan fraksi di DPRD menurut Undang-Undang, jika dikaitkan dengan fraksi pada DPRD Provinsi Sumbar.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya pengoptimalan kinerja fraksi dalam perumusan produk hukum di wilayah Sumbar.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis yaitu memberikan sumbangan literatur bagi Hukum Tata Negara, khususnya dalam ruang lingkup studi konstitusi dan juga memberikan sumbangan pemikiran bagi kinerja anggota DPRD provinsi Sumbar.
2. Secara praktis yaitu dapat memberikan manfaat dan masukan bagi pihak-pihak yang memiliki kesamaan keinginan untuk melindungi hak-hak masyarakat.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang teratur dan terpikir secara runtut dan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan maupun guna menguji kebenaran maupun ketidak-benaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesis. Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.¹⁷

1. Sifat penelitian

Penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian yang bersifat *deskriptif* yaitu dalam penelitian ini, analisis data tidak keluar dari lingkup sampel, bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan seperangkat data, atau menunjukan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.¹⁸

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali pers, Jakarta, 2006, hlm.7

¹⁸ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 38-39

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat *yuridis normatif*, dalam arti penelitian yang mengkaji data yang didapat dari hasil studi kepustakaan.

3. Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data yang penulis dapatkan nantinya adalah dari hasil :

a) Studi Kepustakaan

Data yang didapat merupakan hasil penelitian yang bersumber dari kepustakaan meliputi data yang ada pada peraturan perundang-undangan yang terkait dan bahan buku-buku hukum.

b) Studi Lapangan

Data ini merupakan penunjang studi kepustakaan, yang didapat dari anggota DPRD Provinsi Sumbar maupun file laporan. Dimana data ini berkaitan langsung dengan kinerja fraksi di DPRD Provinsi Sumatra Barat.

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan jenis-jenis data yang terdiri dari :

a. Data Primer

Data yang diperoleh untuk menunjang data sekunder, seperti hasil wawancara dengan H. Suwirpen anggota fraksi Demokrat, dan hasil laporan fraksi.

b. Data Sekunder

Data yang bersumber melalui penelitian kepustakaan yang ada bahan hukum yang berkaitan, data tersebut antara lain :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang diteliti mengenai undang-undang yang berkaitan dengan judul penelitian yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang No.32 Tahun 2004. tentang Pemerintahan Daerah .
- c. Undang-Undang No.27 tahun 2009. Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- d. PP No.16 Tahun 2010. Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- e. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat No.1 tahun 2011.

2. Bahan Hukum Sekunder

yaitu bahan yang tertuang didalam buku-buku, penelitian-penelitian, teori-teori hukum dan pendapat ahli yang dapat dipertanggung jawabkan keilmiahannya.

3. Bahan Hukum Tersier

yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus-kamus hukum.¹⁹

3. Metode Pengumpulan Data

¹⁹ Ibid, hlm 116-117

Dalam pengumpulan data penulis dapat memanfaatkan data yang didapat dari sumber data, data tersebut kemudian dikumpulkan dengan metode sebagai berikut:

1. Studi Dokumen

Melakukan pendataan terhadap bahan-bahan hukum yang didapat pada berkas-berkas program legislatif daerah provinsi Sumbar, produk hukum seperti perda yang dikeluarkan di daerah Sumbar.

2. Wawancara (*interview*)

Wawancara dilakukan dengan beberapa pihak terkait dan atau pengamat politik di daerah Sumatra Barat. Untuk mendapatkan orang atau subjek yang akan diwawancarai dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu dengan menentukan sendiri responden yang bisa untuk diwawancarai. Wawancara ini dilakukan dengan pihak terkait hanya untuk menunjang studi dokumen.

4. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

- a) Pengolahan Data

Data yang diperoleh kemudian dilakukan pengolahan dengan proses *editing* yaitu memilih dan mengumpulkan data, baik dari hasil penelitian, maupun dari literatur yang berhubungan dengan judul penelitian.

- b) Analisis Data

Analisis dilakukan dengan analisis kualitatif yaitu analisis yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melihat peraturan perundang-undangan yang lain dan berbagai hal terkait dengan kinerja fraksi pada DPRD Provinsi Sumbar.

