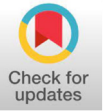




## *The Crisis of Constitutional Representation: The Urgency of Reviving and Repositioning Functional Group Delegates within the MPR*



### Krisis Representasi Konstitusional: Urgensi Menghidupkan Kembali dan Mereposisi Utusan Golongan dalam MPR

Abdy Yuhana

Fakultas Hukum, Universitas Pasundan, Bandung, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Abdy Yuhana

✉ [abdyyuhana@unpas.ac.id](mailto:abdyyuhana@unpas.ac.id)

##### History:

Submitted: 12-08-2025

Revised: 05-06-2026

Accepted: 08-06-2026

##### Keywords:

*Functional Group Delegates; People's Consultative Assembly; Constitutional Amendment.*

##### Kata Kunci:

*Utusan Golongan; Majelis Permusyawaratan Rakyat; Amendemen Konstitusi.*

#### Abstract

*The removal of the Functional Group Delegates (Utusan Golongan) from the institutional structure of the People's Consultative Assembly (Majelis Permusyawaratan Rakyat, hereinafter "MPR") following Indonesia's constitutional amendments of 1999–2002 warrants reconsideration regarding its consistency with the founding ideals of independence. While many studies have examined changes to the MPR's constitutional status and authority, limited attention has been given to the abolition of Utusan Golongan as a matter of constitutional and functional representation. This study aims to analyze the constitutional significance of UG and the urgency of reintroducing and repositioning it within the MPR. Using normative juridical research methods, the study concludes that Utusan Golongan in the original 1945 Constitution reflected the ideals of inclusivity, pluralism, and comprehensive representation of the Indonesian people, which were diminished after its removal. Therefore, reintroducing and repositioning Utusan Golongan are necessary to strengthen constitutional democracy and functional representation in the manifestation of popular sovereignty.*

#### Abstrak

Penghapusan unsur Utusan Golongan dalam kelembagaan MPR pascaamandemen konstitusi Indonesia tahun 1999–2002 patut ditelaah kembali apakah telah sejalan dengan cita-cita awal kemerdekaan. Meskipun berbagai kajian telah membahas perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pascaamandemen, kajian mengenai penghapusan Utusan Golongan sebagai problem representasi konstitusional dan hilangnya keterwakilan fungsional dalam sistem demokrasi Indonesia masih relatif terbatas. Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan makna keberadaan Utusan Golongan menurut cita-cita awal kemerdekaan dan urgensi untuk menghidupkan kembali serta mereposisi unsur Utusan Golongan dalam MPR. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian menyimpulkan bahwa keberadaan Utusan Golongan dalam MPR pada naskah awal UUD 1945 merefleksikan cita-cita kemerdekaan yang menjunjung inklusivitas, pluralisme, dan keterwakilan tuh rakyat Indonesia yang hilang setelah penghapusan unsur tersebut. Selain itu, menghidupkan kembali dan mereposisi Utusan Golongan dalam MPR diperlukan untuk memperkuat demokrasi konstitusional dan keterwakilan fungsional, sehingga seluruh kekuatan sosial bangsa terlibat secara substantif dalam penjelmaan kedaulatan rakyat.



Copyright © 2026 by  
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Constitutional Court.

<https://doi.org/10.31078/jk2327>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Konstitusi merupakan fondasi normatif tertinggi yang membentuk arsitektur ketatanegaraan melalui pengaturan struktur kekuasaan, distribusi kewenangan, serta hubungan antara negara dan warga negara. Dalam praktik negara modern, khususnya yang menganut tradisi *civil law*, konstitusi tertulis berfungsi sebagai sumber legitimasi utama bagi pembentukan institusi dan penyelenggaraan pemerintahan. Di Indonesia, fungsi tersebut diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang tidak hanya berperan sebagai hukum dasar tertulis, tetapi juga sebagai dokumen konstitutif yang merefleksikan nilai-nilai Pancasila dan prinsip-prinsip fundamental kehidupan bernegara.

Pemaknaan terhadap konstitusi pun tidak dapat berhenti pada bacaan literal terhadap klausul-klausulnya. Pemahaman naskah konstitusional menghendaki telaah dalam konteks filosofis, sosiologis, politis, dan historis yang melingkupi proses perumusan ketentuan. Sejumlah literatur hukum kenegaraan menyebutkan bahwa makna dan fungsi konstitusi dilahirkan dari persilangan norma tertulis dan praktik politik, sehingga interpretasi konstitusional seyogianya patut sensitif terhadap latar kebudayaan politik dan debat perumusannya. Pembacaan demikian penting ketika mencoba memahami pilihan desain kelembagaan yang tertuang dalam UUD 1945—bukan sebagai produk abstrak, melainkan sebagai hasil kompromi gagasan dan konfigurasi historis aktor-aktor pembentuk bangsa.<sup>1</sup>

Horizon sejarah pembentukan UUD 1945 menunjukkan bahwa perangkat kelembagaan yang diabadikan dalam naskah konstitusi merupakan jejak proses deliberatif di forum-forum persiapan kemerdekaan, baik BPUPK (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan) serta PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), yang merekam ragam gagasan para pendiri bangsa (*founding fathers*). BPUPK merupakan suatu panitia yang juga biasa disebut sebagai *Dokuritsu Zunbi Tjoosakai*: beranggotakan 60 orang, anggota tambahan 6 orang, dan anggota istimewa (*tokubetu lin*) berjumlah 7 orang, yang diketuai oleh Radjiman Wediodiningrat. Panitia ini didirikan pada 29 April 1945.<sup>2</sup> Adapun PPKI merupakan suatu panitia yang jumlahnya lebih kecil dibanding BPUPK yang juga biasa disebut *Dokuritsu Zunbi Linkai* yang beranggotakan 21 orang (termasuk Ketua dan Wakil Ketua). Namun, kemudian, atas inisiatif Soekarno, ditambah 6 orang anggota. Panitia ini dibentuk pada 7 Agustus 1945 dan diresmikan pada tanggal 12 Agustus 1945.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 36.

<sup>2</sup> A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: FH Universitas Indonesia, 2004), 10–85.

<sup>3</sup> Abdy Yuhana, *Rute Indonesia Raya* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2023), 39–40.

Risalah-risalah sidang tersebut mengilustrasikan bagaimana para perumus memperdebatkan dasar dan tujuan negara, bentuk pemerintahan, serta mekanisme perwakilan di dalam UUD 1945 pra-amandemen (selanjutnya disebut “naskah awal UUD 1945”) sehingga rumusan pasal-pasalanya bukan semata produk teknis, tetapi juga ekspresi pilihan nilai kolektif yang diperkirakan paling sesuai untuk konteks Indonesia pascakolonial. Untuk itu, kajian tekstual harus dikombinasikan dengan studi sumber asli perumusannya agar tafsir terhadap norma-norma pokok menjadi lebih akurat dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Dalam naskah awal UUD 1945 tampak konstruksi kelembagaan yang memosisikan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada puncak hierarki kenegaraan. MPR dikonstruksikan sebagai perwujudan daulat rakyat yang menjalankan fungsi-fungsi fundamental seperti menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN),<sup>4</sup> serta memilih dan mengangkat Presiden-Wakil Presiden. Susunan kelembagaan ini merefleksikan suatu pemahaman normatif ihwal representasi rakyat yang bersifat ‘supra-parlementer’ dan dibingkai oleh pengalaman sejarah serta model pembentukan negara yang diadopsi oleh perumus. Pernyataan normatif ini memiliki implikasi besar terhadap mekanisme akuntabilitas dan pembagian kekuasaan di era sebelum reformasi.

Debat awal perumusan ketentuan menunjukkan peran tokoh-tokoh seperti Soekarno, Muhammad Yamin, dan Soepomo, dalam merumuskan makna kedaulatan serta bentuk lembaga perwakilan yang dianggap paling cocok. Gagasan-gagasan mereka—yang kadang berbeda secara substantif—mengalir dalam risalah sidang dan pidato-pidato perumusan, sehingga pasal-pasal tentang MPR tidak muncul dalam kekosongan ideologis melainkan hasil sintesis aspirasi untuk menjadikan lembaga permusyawaratan sebagai penjelmaan kehendak kolektif rakyat. Sebab itu, teks naskah awal UUD 1945 hanya dapat dimengerti sepenuhnya jika dibaca bersama narasi pembentukannya.

Satu dimensi penting dari rekonstruksi historis ialah pengamatan bahwa banyak bentuk lembaga yang dicantumkan dalam naskah awal UUD 1945 memiliki padanan institusional pada masa Hindia Belanda. Misalnya, analogi antara Presiden dengan posisi Gubernur Jenderal, DPR dengan *Volksraad*, serta struktur peradilan kolonial (*Landraad*, *Raad van Justitie*, *Hooggerechtshof*) dengan struktur pengadilan modern. Sementara itu, lembaga MPR

---

<sup>4</sup> Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang telah dihapus di dalam UUD 1945 pascaperubahan merupakan semacam panduan (blueprint) bagi penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara yang eksistensinya lahir dalam sidang-sidang BPUPK dan PPKI, yang penetapannya dilakukan oleh MPR. Lebih jauh lihat Abdy Yuhana, “Peranan Haluan Negara dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia,” *Jurnal Litigasi* 25, no. 2 (Oktober 2024): 332–33, <https://doi.org/10.23969/litigasi.v25i2.12636>.

muncul sebagai institusi yang relatif baru dan khas.<sup>5</sup> Hubungan genealogis ini menegaskan bahwa desain kelembagaan Indonesia di samping lahir dari persimpangan pengaruh kolonial, juga lahir dari usaha nasional untuk membentuk wadah representasi yang autentik. Dari situ, memahami kesinambungan dan kesenjangan sebagaimana dimaksud menjadi penting bila hendak menilai tuntutan legitimasi lembaga negara di era kontemporer.

Dalam konteks tersebut, komposisi MPR pada naskah awal UUD 1945 yang mencakup anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan dirancang untuk mengekspresikan “penjelmaan seluruh rakyat”. Konstruksi yuridis ini menjelaskan mengapa MPR diberi kewenangan yang relatif luas. Komposisi representatifnya pun dimaknai sebagai legitimasi untuk mengatur hal-hal strategis negara seperti GBHN dan konstitusi tertulis itu sendiri. Namun, klaim bahwa MPR merupakan manifestasi langsung dari semua aspirasi rakyat bergantung pada asumsi bahwa unsur-unsur perwakilan yang dimasukkan benar-benar merepresentasikan pluralitas masyarakat. Tak ayal, klaim ini kemudian menjadi fokus kritik dan perdebatan di kemudian hari.

Transisi reformasi (selama tahun 1999–2002) menghasilkan empat kali amandemen UUD 1945 yang bersifat mendasar. Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut mencakup hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah awal UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir ketentuan. Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami amandemen.<sup>6</sup> Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang telah mengalami perubahan.

Amandemen yang dilaksanakan melalui empat tahap dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR pada periode 1999–2002 tersebut tidak hanya mengubah norma konstitusi, tetapi juga merombak desain kelembagaan negara, mekanisme pemilihan jabatan publik, serta relasi antarlembaga negara. Perubahan pertama (1999) diarahkan untuk membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan DPR, sedangkan perubahan kedua (2000) berfokus pada pengaturan wilayah negara, pemerintahan daerah, penguatan fungsi DPR, dan jaminan hak asasi manusia. Selanjutnya, perubahan ketiga (2001) menata kembali asas-asas penyelenggaraan negara, hubungan antarlembaga negara, serta sistem pemilihan umum, sementara perubahan keempat (2002) menyempurnakan restrukturisasi kelembagaan negara

---

<sup>5</sup> Padmo Wahyono menyebut sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia ketika itu sebagai “Sistem MPR.” Kedudukan MPR karenanya bersifat sangat sentral dan berada di puncak struktur kelembagaan negara sehingga berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (the Supreme People’s Assembly). Lebih jauh lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), 72.

<sup>6</sup> Herman Dirgantara, *Pembatasan Periodisasi Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2022), 13–14.

melalui pengaturan lebih lanjut mengenai hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), serta penguatan ketentuan di bidang pendidikan, kebudayaan, perekonomian, kesejahteraan sosial, dan aturan konstitusional transisional.<sup>7</sup>

Perubahan tersebut menggeser konfigurasi ketatanegaraan Indonesia dari pola hierarkis-vertikal menuju model hubungan antarlembaga negara yang lebih horizontal. Pergeseran ini tercermin dalam perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula menempatkan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Konsekuensinya, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dengan DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, serta Badan Pemeriksa Keuangan dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya masing-masing. Perubahan ini mengubah dasar atribusi kewenangan lembaga negara yang kini ditentukan langsung oleh UUD 1945, sehingga memperkuat prinsip *checks and balances* serta menciptakan pembagian kewenangan yang lebih jelas dan terdistribusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

**Tabel 1.**  
**Perbandingan Ketentuan MPR sebelum & pascaamandemen UUD 1945**

Perubahan	MPR Sebelum Amandemen	MPR Pascaamandemen
<b>Kedudukan</b>	Lembaga Tertinggi Negara	Lembaga Tinggi Negara
<b>Unsur</b>	DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan	DPR dan DPD
<b>Fungsi dan Kewenangan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945;</li> <li>Menetapkan GBHN;</li> <li>Memilih serta Mengangkat Presiden dan Wakil Presiden; dan</li> <li>Mengubah Undang-Undang Dasar 1945.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar;</li> <li>Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;</li> <li>Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.</li> </ol>

**Sumber:** Ahmad Redi et al., *Utusan Golongan dalam Penataan Kelembagaan MPR* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), 7–8.

Perubahan dalam tabel tersebut menunjukkan adanya transformasi mendasar terhadap posisi kelembagaan MPR yang berdampak langsung pada penyempitan kewenangan dibandingkan sebelum perubahan konstitusi dilakukan. Transformasi itu setidaknya dapat

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, "Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi untuk Mewujudkan Negara Hukum Demokratis," bahan orasi ilmiah pada Peringatan Dies Natalis ke-XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007, 2.

dilihat dari beberapa aspek, yakni: pertama, MPR tidak lagi diposisikan sebagai penjelmaan penuh kedaulatan rakyat Indonesia. Kedua, status MPR tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara dalam struktur ketatanegaraan. Ketiga, susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan sekaligus pengurangan unsur kelembagaan. Keempat, kewenangan konstitusional MPR menjadi lebih terbatas.<sup>8</sup>

Perubahan tersebut pun memunculkan problematika baru terkait representasi dan legitimasi institusional yang bersifat substantif. Dalam dimensi itu, unsur Utusan Daerah dilembagakan menjadi DPD, sedangkan unsur Utusan Golongan dihapus. Keputusan menghapus unsur representasi fungsional (Utusan Golongan) tidak disertai argumentasi yuridis yang tuntas dalam wacana publik. Banyak kajian menunjukkan bahwa rasionalitas perubahan ini dipertanggungjawabkan dengan alasan-alasan pragmatis seperti kebutuhan untuk memperkuat keterwakilan daerah secara struktural dan mengurangi ambiguitas fungsi MPR. Namun, muncul kemudian kritik akademik yang mempertanyakan apakah alasan ini memadai untuk mengorbankan dimensi representasi fungsional yang sebelumnya ada.<sup>9</sup>

Tinjauan empiris pascaamandemen memperlihatkan kontradiksi operasional, yakni ketika DPD sebagai wadah representasi daerah acap kali diisi oleh aktor-aktor yang berlatar partai politik sehingga aspirasi daerah formal tidak selalu terealisasi secara independen. Hal ini misalnya, turut mengemuka dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018. Dengan mengutip data dari Indonesian Parliamentary Center (2017), Pemohon menguraikan hingga akhir 2017, sedikitnya terdapat 78 dari 132 anggota DPD yang tidak hanya masuk menjadi anggota tetapi juga menjadi pengurus partai politik. Pemohon diketahui mempersoalkan frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dinilai membuka celah bagi anggota-pengurus partai politik mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Dalam putusan tersebut, MK mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya yang secara ringkas melarang pengurus partai politik untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD dengan menyatakan, “frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik.”<sup>10</sup> Seturut itu, DPR yang berbasis fraksi partai memperlihatkan kecenderungan perwakilan partisan sehingga fungsi wakil rakyat sebagai representasi individu konstituen mengalami transformasi menuju representasi partai.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Ahmad Redi et al., *Utusan Golongan dalam Penataan Kelembagaan MPR* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), 8.

<sup>9</sup> Redi et al., *Utusan Golongan*, 9.

<sup>10</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018, 11–15.

<sup>11</sup> Fathan Ali Mubiina, “Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (Juni 2020): 445–46, <https://doi.org/10.31078/jk17210>.

Temuan-temuan riset kontemporer mengindikasikan bahwa sistem perwakilan fungsional atau regional yang idealnya berbeda dari logika partai politik nyaris menghilang dalam praktik.

Gagasan untuk menghadirkan kembali unsur Utusan Golongan dalam struktur MPR tentunya juga tidak dapat dilepaskan dari potensi problem representasi politik di dalamnya. Secara teoretis, keberadaan Utusan Golongan memang dimaksudkan untuk menghadirkan representasi fungsional di luar jalur kepartaian, sehingga kelompok-kelompok profesi, adat, keagamaan, akademik, buruh, petani, nelayan, dan elemen strategis masyarakat lainnya memperoleh ruang konstitusional dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Akan tetapi, tanpa desain konstitusional dan mekanisme rekrutmen yang ketat, independen, dan transparan, Utusan Golongan justru berpotensi menjadi instrumen kooptasi kekuasaan ataupun perpanjangan tangan kepentingan politik tertentu.

Pengalaman ketatanegaraan masa lalu menunjukkan bahwa representasi golongan kerap tidak sepenuhnya lahir dari proses representasi sosial yang otonom, melainkan dipengaruhi konfigurasi politik rezim yang sedang berkuasa.<sup>12</sup> Sebab itu, pilihan untuk menghidupkan kembali dan mereposisi Utusan Golongan di masa mendatang harus diletakkan dalam kerangka demokrasi konstitusional modern yang menuntut adanya mekanisme seleksi berbasis merit, pembatasan afiliasi partisan, serta jaminan independensi kelembagaan agar fungsi representasi yang dijalankan benar-benar mencerminkan kepentingan sosial masyarakat, bukan sekadar reproduksi kepentingan elite politik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “reposisi” salah satunya dapat dimaknai sebagai penempatan ke posisi yang berbeda atau baru. Selaras dengan itu, pada literatur lain, reposisi juga dimaknai sebagai “mengatur ulang”. Sebab itu, frasa “mereposisi unsur Utusan Golongan” pada penelitian ini bermakna mengatur ulang Utusan Golongan atau memposisikan ulang Utusan Golongan dengan pengaturan yang berbeda dari sebelumnya. Posisinya tetap di dalam struktur kelembagaan MPR, namun dengan pengaturan yang tidak sama seperti yang terjadi saat sebelum amandemen konstitusi.<sup>13</sup>

Lebih lanjut, absennya Utusan Golongan pascaamandemen pada kenyataannya turut melahirkan kekosongan representasi fungsional dalam struktur MPR, sehingga aspirasi kelompok-kelompok sosial non-partisan menjadi semakin sulit memperoleh saluran

<sup>12</sup> Rahmat Bijak Setiawan Sapii et al., “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Mendudukkan Jabatan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat,” *Jurnal Cendekia Hukum* 8, no. 1 (September 2022): 4–5, <http://doi.org/10.33760/jch.v8i1.535>; lihat juga Marsudi Dedi Putra dan Regitha Putri Erlanha, “Hapusnya Utusan Golongan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Dampak Hukumnya terhadap Representasi Perwakilan,” *Jurnal Magister Hukum Perspektif* 16, no. 2 (2025): 194, <https://doi.org/10.37303/magister.v16i2.130>.

<sup>13</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Reposisi,” diakses 6 Mei 2026, <https://kbbi.web.id/reposisi>; Bayu Indra Permana et al., “Reposisi Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pilkada,” *Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 228, <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4800>.

konstitusional yang memadai di tingkat perumusan arah kebijakan kenegaraan. Kondisi demikian pada akhirnya memperlihatkan dominasi model representasi elektoral-partisan yang cenderung mengedepankan logika kompetisi politik, alih-alih integrasi kepentingan sosial secara substantif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>14</sup>

Di tengah problematika yang telah dikemukakan, wacana amandemen terbatas kembali muncul—khususnya untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman strategis pembangunan nasional dan memperluas kewenangan MPR. Namun, legitimasi restoratif semacam ini mensyaratkan kajian kritis: jika tujuan mengembalikan GBHN adalah untuk memulihkan orientasi visi pembangunan, maka prasyarat konstitusionalnya adalah memastikan bahwa MPR benar-benar merupakan representasi seluruh rakyat, termasuk perwakilan fungsional yang telah dihapus. Tanpa pemulihan komposisi representatif yang meyakinkan, pengembalian kewenangan akan menimbulkan risiko rekonstruksi sentralisasi yang inkonsisten dengan semangat demokrasi deliberatif pascareformasi. Agenda reformasi konstitusional yang berpandangan rekonstruktif pun karenanya harus menimbang dua prinsip sekaligus: pertama, legitimasi prosedural, yakni bagaimana representasi dibangun dan dijamin agar mencerminkan pluralitas masyarakat. Dan kedua, akuntabilitas kelembagaan—mekanisme kontrol dan *checks and balances* yang mencegah dominasi berlebih oleh satu lembaga. Artinya, reformasi parsial tanpa diiringi kepastian atas representasi substantif berisiko menghadirkan kembali masalah tata kekuasaan yang pernah dikritik pada masa lampau. Sebaliknya, perubahan yang dirancang secara reflektif dapat memperkuat konsolidasi demokrasi konstitusional.

Perdebatan tentang kedudukan MPR, kembalinya GBHN, dan relevansi unsur perwakilan fungsional (Utusan Golongan) pada gilirannya bukan semata soal tekstual-konstitusional. Melebihi itu, menyentuh problematika legitimasi historis, desain institusional, dan praktik representasi politik. Setiap rencana perubahan tentu perlu dilengkapi dengan landasan empiris dan filosofis yang jelas, agar tujuan normatif yakni mewujudkan lembaga yang benar-benar merepresentasikan kehendak dan kepentingan kolektif bangsa tidak tergantikan oleh retorika politik semata. Hanya dengan demikian, amandemen yang jika memang akan dilakukan dan itu memang suatu keniscayaan, dapat menjadi instrumen penguatan demokrasi konstitusional alih-alih jalan kembali ke pola otoritarianisme kelembagaan. Terkait itu, Farah Peterson menyatakan, *If the Founders intended that the Constitution would be interpreted according to the rules of public legislation, then the "original" Constitution is a flexible and pragmatic charter, not a fixed and immutable artifact.* Ungkapan yang demikian

<sup>14</sup> Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy* 15, no. 2 (2004): 99–109, <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2004.0029>.

menunjukkan bahwa konstitusi pada dasarnya dinamis (bukan ‘artefak’) sehingga niscaya untuk diamandemen.<sup>15</sup>

## **2. Perumusan Masalah**

Penelitian ini menganalisis 2 (dua) rumusan masalah, yaitu: (1) Apa makna keberadaan Utusan Golongan dalam MPR menurut cita-cita awal kemerdekaan Indonesia? (2) Bagaimana urgensi untuk menghidupkan kembali dan mereposisi unsur Utusan Golongan pada MPR guna memperkuat desain kelembagaan dalam sistem demokrasi konstitusional Indonesia?

## **3. Metode Penelitian**

Artikel ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yang menurut E. Saefullah Wiradipradja merupakan “penelitian hukum yang mengkaji norma hukum positif sebagai obyek kajiannya.”<sup>16</sup> Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui penelaahan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sedangkan pendekatan historis digunakan untuk menelaah latar belakang serta perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dikaji.<sup>17</sup> Sumber data yang digunakan berupa bahan hukum sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Adapun pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis data menggunakan metode deskriptif-kualitatif dengan mengutamakan uraian dan interpretasi atas temuan-temuan hukum secara sistematis tanpa menggunakan pendekatan kuantitatif.<sup>18</sup>

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Makna Keberadaan Unsur Utusan Golongan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Cita-Cita Awal Kemerdekaan Indonesia**

Dalam perkembangan kehidupan negara-negara modern yang menerapkan sistem politik demokrasi, tumbuh suatu keyakinan bahwa demokrasi yang dipilih sebagai institusi politik kenegaraan bukan tanpa kelemahan, seperti yang acap dikatakan: demokrasi merupakan sistem ‘terbaik’ dari yang terburuk. Terkait hal ini I. D. G. Palguna misalnya, menyatakan

<sup>15</sup> Farah Peterson, “Expounding the Constitution,” *Yale Law Journal* 130, no. 1 (Oktober 2020): 3, <https://www.yalelawjournal.org/article/expounding-the-constitution>.

<sup>16</sup> E. Saefullah Wiradipradja, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum* (Bandung: Keni Media, 2015), 5.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005), 93–95.

<sup>18</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, ed. 1, cet. 3 (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 19.

bahwa demokrasi memang memiliki “cacat bawaan” karena bersandar pada postulat *Vox Populi, Vox Dei, the voice of the people is the voice of God* (suara rakyat adalah suara Tuhan). Ia lalu menyatakan: “Cacat bawaan tersebut bukanlah terletak pada postulat itu melainkan pada jawaban atas pertanyaan yang muncul karena postulat itu: dalam keadaan bagaimana suara rakyat itu tepat diperlakukan sebagai suara Tuhan? Demokrasi acap kali menjawab pertanyaan ini dengan jawaban matematis dan “berbau” utilitarian: suara rakyat adalah suara terbanyak rakyat.” Ini menjelaskan mengapa demokrasi acap kali tidak sepi dari kritik yang disebabkan bukan hanya praktiknya tetapi juga gagasannya.<sup>19</sup> Demokrasi merupakan wujud paham kedaulatan rakyat sekaligus antitesis paham oligarki yang diyakini memiliki tingkat keburukan relatif lebih kecil daripada sistem lainnya. Melalui demokrasi diharapkan dapat terjamin hak-hak politik rakyat, terselenggaranya mekanisme keseimbangan (*checks and balances*), partisipasi rakyat dan akuntabilitas publik secara rasional dan tersistem dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hans Kelsen sendiri misalnya, menafsirkan demokrasi sebagai suatu konstruksi hukum negara yang mengekspresikan kehendak rakyat, sehingga antara norma hukum dan aspirasi warga negara tercipta keselarasan yang inheren. Dalam pandangan teoretisnya ini, antitesis dari demokrasi adalah otokrasi, yaitu sistem ketika rakyat sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pembentukan hukum dan hanya menjadi penerima pasif produk hukum yang ada. Kondisi ini membuat tidak ada jaminan bahwa hukum tersebut akan sejalan dengan kepentingan masyarakat. Sebab itu, demokrasi bukan sekadar mekanisme teknis, melainkan tatanan yang menempatkan rakyat sebagai sumber legitimasi tertinggi dalam pembentukan hukum dan kebijakan negara.<sup>20</sup>

Secara teoretis pula, demokrasi dapat dipahami sebagai suatu sistem pemerintahan yang berlandaskan prinsip “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.”<sup>21</sup> Pemikiran Jimly Asshiddiqie mempertegas pandangan ini dengan mengidentifikasi empat karakter utama demokrasi atau kedaulatan rakyat: pertama, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kedua, pemerintahan dijalankan untuk kepentingan rakyat. Ketiga, penyelenggaraan negara dilakukan oleh rakyat sendiri. Keempat, negara secara terbuka memberi ruang seluas mungkin bagi partisipasi publik.<sup>22</sup> Keempat ciri ini menunjukkan bahwa demokrasi tidak

<sup>19</sup> I. D. G. Palguna, “Demokrasi, Pemilu, dan Mahkamah Konstitusi,” makalah keynote speech pada seminar nasional “Membangun Demokrasi Melalui Pemilu Berkualitas,” Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha, Singaraja, 5 Oktober 2019, 2–3.

<sup>20</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*, ed. 1, cet. 1 (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 173–74.

<sup>21</sup> Salim HS dan Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*, 175; lihat juga Rizki Amalia Putri, “Demokrasi dalam Krisis Partisipasi: Perlukah Membangun Pendidikan Kebijakan Publik dan Hukum untuk Generasi Muda?,” *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 13, no. 1 (Maret 2025): 2, <https://doi.org/10.47828/jianaasian.v12i2.292>.

<sup>22</sup> Salim HS dan Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*, 175.

hanya menuntut legitimasi formal, tetapi juga menghendaki keterlibatan substantif rakyat dalam setiap proses kenegaraan.<sup>23</sup>

Tipologi demokrasi dapat dikaji dari berbagai dimensi. Hans Kelsen membedakan demokrasi berdasarkan idealitasnya menjadi dua bentuk: demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Adapun Abdul Mukti Fadjar mengklasifikasikan demokrasi menurut tingkatannya menjadi empat kategori, yaitu demokrasi prosedural, agregatif, deliberatif, dan partisipatoris. Sementara itu, F. Iswara mengelompokkan demokrasi berdasarkan orientasi kehendaknya ke dalam demokrasi murni dan demokrasi perwakilan.<sup>24</sup> Pembagian ini mengindikasikan bahwa demokrasi merupakan konsep multidimensi yang dapat dianalisis baik dari perspektif normatif maupun dari aspek implementatifnya dalam praktik ketatanegaraan.

Keragaman model demokrasi menunjukkan bahwa perkembangan kontemporer memang tidak semata mengarah pada keharusan mempraktikkan demokrasi murni sebagaimana yang terjadi pada era Yunani Kuno, tetapi juga dapat dilakukan melalui mekanisme perwakilan atau representasi. Karena itu, terdapat 3 (tiga) sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu: (1) sistem perwakilan politik (*political representation*); (2) sistem perwakilan teritorial (*territorial representation*); dan (3) sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).<sup>25</sup> Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik yaitu DPR. Sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah yakni Utusan Daerah (sebelum amandemen UUD 1945) atau DPD (sesudah amandemen UUD 1945). Kemudian, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional yakni unsur Utusan Golongan (sebelum amandemen UUD 1945) dan sesudah amandemen UUD 1945 dihapus dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Suatu sistem demokrasi baru dapat dianggap kokoh apabila ia mampu mewujudkan nilai-nilai fundamental seperti kesejahteraan, keadilan, kesetaraan, partisipasi, dan sifat universal yang inklusif. Nilai-nilai tersebut memerlukan mekanisme prosedural yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga bertanggung jawab secara moral.<sup>26</sup> Transformasi politik yang terjadi pada reformasi politik berujung reformasi hukum pada 1997–1998 telah mendorong transformasi rezim otoritarian menuju tatanan demokratis, serta dari

<sup>23</sup> Lebih jauh lihat Elva Imeldatur Rohmah, "Legitimitasi Konstitusional dan Perilaku Kelembagaan Parpol dalam Calon Tunggal Pilkada 2024," *Jurnal Konstitusi* 22, no. 3 (September 2025): 467–69, <https://doi.org/10.31078/jk2233>.

<sup>24</sup> Salim HS dan Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*, 176.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. ke-7 (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 305; lihat juga Adventus Toding, "DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (Juni 2017): 305, <https://doi.org/10.31078/jk1423>.

<sup>26</sup> Syakrani dan Syahriani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, cet. ke-1 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 62–63.

sentralisasi menuju desentralisasi, yang membawa implikasi mendalam terhadap sistem hukum nasional. Harapannya, perubahan ini akan menghasilkan produk hukum yang berpihak kepada kepentingan publik secara luas, bukan semata-mata melayani kepentingan kekuasaan.

Sampai di titik inilah perubahan struktur kelembagaan MPR yang telah menghapus Utusan Golongan patut ditelaah kembali. Bukan semata karena Orde Baru telah menjadi masa lalu, melainkan karena perubahan konstitusi tertulis pada 1999–2002 yang melahirkan “UUD NRI 1945” masih mungkin menyisakan problematika yuridis. Tidak heran bila Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dalam proses pembahasan amandemen konstitusi tersebut, harus diakui disusun dan dirumuskan melalui perdebatan konseptual yang belum optimal. Para anggota MPR dinilai tidak memiliki kesempatan waktu yang cukup memadai guna memperdebatkannya secara mendalam. Selain itu, suasana dan dinamika politik yang memengaruhi proses pembahasannya juga terlalu dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat di dalamnya. Akibatnya, pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis acap kali terpaksa dikorbankan demi pilihan-pilihan yang bertumpu pada kalkulasi politik.<sup>27</sup>

Padahal sebagaimana dikemukakan oleh Sri Soemantri Martosuwignjo yang mengutip Struyken, konstitusi dalam pengertiannya sebagai dokumen tertulis juga mengandung muatan tentang hasil perjuangan politik bangsa di masa yang lampau.<sup>28</sup> Dengan pemahaman demikian, keberadaan Utusan Golongan yang kini tak lagi menopang struktur kelembagaan MPR pascaamandemen konstitusi sepatutnya ditelaah apakah telah sejalan dengan cita-cita perjuangan politik bangsa. Dalam proses perumusan awal Undang-Undang Dasar, Muhammad Yamin menyampaikan gagasan bahwa konstitusi Indonesia nantinya perlu membentuk sebuah Majelis Permusyawaratan yang mewakili seluruh rakyat Indonesia dan ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia yang merdeka. Menurut pandangannya, keanggotaan MPR harus mencerminkan keterwakilan seluruh unsur rakyat, yang terdiri atas wakil daerah, wakil golongan, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>29</sup> Di samping itu, dalam rapat PPKI tertanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menekankan pentingnya kedudukan MPR karena lembaga tersebut menjadi ciri bahwa kedaulatan ada

<sup>27</sup> Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (Januari 2020): 787, <https://doi.org/10.31078/jk1646>.

<sup>28</sup> Sri Soemantri Martosuwignjo, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2016), 2–3.

<sup>29</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945–22 Agustus 1945*, ed. Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), 201–2.

di tangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat. Secara ringkas menurutnya, MPR merupakan suatu badan negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat itu sendiri.<sup>30</sup>

Dalam pendekatan historis pada masa perumusan UUD 1945, tonggak-tonggak perjuangan kemerdekaan seperti BPUPK dan PPKI mendalami prinsip-prinsip dasar negara berdasarkan nilai-nilai historis, filosofis, sosial, dan politik.<sup>31</sup> Di antara berbagai pertimbangan desain kelembagaan ketatanegaraan, gagasan untuk memasukkan unsur perwakilan fungsional—dikenal kemudian sebagai Utusan Golongan—ke dalam struktur MPR pra-amandemen bukanlah tanpa alasan.<sup>32</sup> Tidak semata dipandang dari aspek teknis, masuknya unsur Utusan Golongan dalam struktur MPR sebetulnya merefleksikan cita-cita inklusivitas dan pluralisme yang terkandung dalam semangat kemerdekaan.

Analisis sumber risalah BPUPK dan pidato tokoh pendiri menunjukkan bahwa gagasan Utusan Golongan timbul dari kesadaran akan keanekaragaman sosial dan kebutuhan untuk menjaga kesatuan. Yudi Latif mencatat bahwa keberadaan unsur golongan, selain politik dan daerah, sengaja dirumuskan untuk menafsirkan keadilan multikulturalisme dalam kerangka modernitas Indonesia.<sup>33</sup> Bahkan jauh sebelum itu, Soekarno dan Muhammad Yamin pun telah melihat MPR sebagai wadah legitimatif yang memerlukan keberadaan Utusan Golongan demi mewakili kelompok-kelompok masyarakat yang tidak dijangkau oleh mekanisme partai politik atau perwakilan daerah.<sup>34</sup>

Dalam konteks geopolitik, pandangan mengenai pentingnya faktor geografis dalam kehidupan bernegara telah lama dikemukakan oleh Soekarno. Pada peresmian Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) tanggal 20 Mei 1965, geopolitik dipahami sebagai pengetahuan mengenai keadaan dan seluruh aspek yang berkaitan dengan *geografische constellatie* atau konfigurasi geografis suatu negara. Sebagai negara kepulauan yang berada di antara dua benua dan dua samudera, terdapat sejumlah kondisi objektif yang menjadi karakter khas bangsa Indonesia, yaitu: pertama, bentuk negara kepulauan. Kedua, posisi geografis yang strategis di antara dua benua dan dua samudera. Ketiga, kekayaan sumber daya alam yang melimpah. Keempat, keberagaman suku bangsa. Dan kelima, keragaman budaya yang berakar pada unsur-unsur asli Indonesia.

Berdasarkan kondisi geopolitik tersebut, Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara lain sehingga sistem ketatanegaraannya tidak dapat disamakan begitu

<sup>30</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2025), 103.

<sup>31</sup> Redi et al., *Utusan Golongan*, 5.

<sup>32</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 307–8.

<sup>33</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Gramedia, 2024), 200–10.

<sup>34</sup> M. Dawam Rahardjo, *Sejarah Pemikiran Politik Indonesia* (Yogyakarta: LP3ES, 2010), 134.

saja dengan model yang diterapkan di negara lain. Adanya keragaman sosial dan potensi kebangsaan yang demikian besar, gagasan para pendiri bangsa mengenai konsep negara memperlihatkan pandangan yang visioner melalui pembentukan MPR sebagai wadah yang merepresentasikan keberagaman Indonesia agar unsur keterwakilannya dapat diakomodasi dalam MPR. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan urusan negara tidak seharusnya hanya bertumpu pada satu cabang kekuasaan tertentu, sebagaimana kecenderungan praktik ketatanegaraan dewasa ini yang sering kali memusatkan arah kebijakan negara pada Presiden atas dasar realisasi janji politik elektoral. Padahal, kompleksitas persoalan kebangsaan tidak cukup dibahas hanya melalui representasi politik dan representasi daerah semata, melainkan juga memerlukan keterlibatan unsur representasi golongan yang hidup dan berkembang di seluruh wilayah Indonesia.

Pada gilirannya, konsep demokrasi yang mewujud dalam struktur ketatanegaraan, dalam hal ini MPR, seharusnya mencerminkan semangat cita-cita kemerdekaan yakni semangat untuk memberi corak nasional sebagai jati diri. Hal ini sejalan dengan uraian Soekarno, bahwa:

*“... sehingga bagi kita, di dalam alam pikiran kita, di dalam perasaan kita, di dalam alam kejiwaan kita, demokrasi bukan sekedar satu alat teknis, tetapi adalah pula suatu kepercayaan, satu geloof.”*

*“Maka oleh karena itulah bagi kita bangsa Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, satu corak yang dus tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai sila ke-4 itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Tidak perlu identik, artinya sama dengan demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain.”<sup>35</sup>*

Lebih lanjut, unsur representasi fungsional merefleksikan keinginan untuk memberikan ruang bagi berbagai unsur masyarakat—golongan profesi, agama, sosial—agar suara mereka terdengar dalam proses negara. Prinsip ini berangkat dari pemikiran bahwa masyarakat Indonesia bukan hanya agregasi individu-individu abstrak, melainkan juga terdiri dari kelompok-kelompok yang memiliki akar sosial, historis, dan kultural. Hal ini menjelaskan keinginan pendiri bangsa yang menghendaki perwakilan yang lebih inklusif, mencakup unsur daerah, politik, dan golongan, agar MPR benar-benar menjadi penjelmaan kedaulatan rakyat secara total.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Susanto Polamolo, ed., *Pancasila Dasar Negara: Kursus-Kursus Presiden Soekarno tentang Pancasila, 1958–1959* (Banyumas: Sabua Buku, 2020), 142.

<sup>36</sup> Redi et al., *Utusan Golongan*, 4–6.

Dalam naskah awal UUD 1945 yang memuat struktur kelembagaan MPR terdiri dari tiga unsur tersebut jelas mengakomodasi tiga dimensi representasi: politik (DPR), regional (Utusan Daerah), dan fungsional/golongan (Utusan Golongan). Komposisi ini bertujuan menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi yang mencerminkan seluruh aspirasi bangsa, baik secara universal maupun partikular, sesuai cita-cita kemerdekaan. Hal ini sesuai dengan konstruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi: "MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."

Dengan kata lain, ketiga prinsip keterwakilan tersebut sama-sama tercermin dalam struktur keanggotaan MPR. Dari penjabaran itu, struktur kamar parlemen Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 menurut Jimly Asshiddiqie disebut sebagai "quasi monokameral" atau "semi monokameral." Namun demikian, keberadaan lembaga yang di dalamnya terdapat anggota-anggota DPR, Utusan Golongan dan utusan daerah yang demikian tidak mengesampingkan kedudukan MPR sebagai lembaga tersendiri dan kedudukannya bahkan berada di atas DPR. Di samping itu, meski keberadaan MPR berada tersendiri di samping DPR, juga tidak menyebabkan struktur parlemen di Indonesia disebut sebagai parlemen dua kamar (*bicameral*), karena MPR sendiri tidak terlibat dalam menjalankan fungsi legislasi dalam arti terlibat dalam proses pembentukan undang-undang sesuai dengan fungsi utama parlemen.

Pascaperubahan UUD 1945, Indonesia hanya memiliki lembaga perwakilan yang terbagi atas dua representasi yakni DPR dan DPD, di samping tetap mempertahankan eksistensi MPR. Itulah sebabnya banyak kalangan menilai terdapat dilema untuk meletakkan apakah Indonesia menganut sistem *bicameral* atau *tricameral*. Eksistensi MPR sebagai kamar tersendiri dalam parlemen Indonesia ditanggapi beragam oleh berbagai kalangan. Di antaranya Jimly Asshiddiqie, yang mengatakan bahwa MPR dalam konstitusi pascaperubahan masih memiliki kewenangan tersendiri. MPR diketahui memang berwenang untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan. Ia juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Selain itu, MPR juga berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Selanjutnya, meskipun secara seremonial, MPR juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu, dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka MPR ditentukan tetap mempunyai pimpinan yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota MPR sendiri, terlepas dari pimpinan DPR dan DPD.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (Jakarta: UII Press, 2004), 13.

Setelah proklamasi hingga dekade awal pembentukan negara serta berlanjut ke masa Orde Baru, sistem keanggotaan MPR tetap mempertahankan unsur golongan. Namun, seiring perkembangan politik dan stabilisasi NKRI, gagasan kelembagaan menjadi terpusat dan partai politik semakin dominan. Pada era Orde Baru, meskipun struktur MPR tetap mencakup golongan (fraksi Utusan Golongan), fungsi representatifnya semakin terasimilasi ke dalam kekuatan politik tunggal. Dengan adanya amandemen UUD 1945, terjadi transformasi yakni kelembagaan MPR terdiri dari DPR dan DPD. DPR tetap merepresentasikan perwakilan politik dan DPD melembagakan utusan daerah sebagai representasi regional. Akibatnya, representasi fungsional tidak lagi menjadi bagian dalam struktur ketatanegaraan formal.

Dengan dihilangkannya Utusan Golongan, MPR pun kehilangan satu dimensi representasi yang mendukung nilai inklusivitas dan pluralisme. Reformasi memang telah memperkuat demokrasi dan pemisahan kekuasaan, namun dengan dampak dihilangkannya representasi fungsional. Terlebih, Bagir Manan berpandangan bahwa penghilangan unsur Utusan Golongan dalam proses amandemen UUD 1945 lebih banyak dipengaruhi pertimbangan pragmatis dibandingkan landasan konseptual yang matang. Pertimbangan tersebut antara lain berkaitan dengan kesulitan menentukan kategori golongan yang layak diwakili, serta potensi munculnya relasi kolusif dalam proses pengisian keanggotaan antara pihak yang menunjuk dan pihak yang ditunjuk sebagai wakil golongan.<sup>38</sup> Dari pendekatan historis, hal ini berlawanan dengan cita-cita kemerdekaan yang menghendaki lembaga negara mencerminkan keseluruhan unsur masyarakat, bukan hanya individu atau wilayah. Pada masyarakat plural seperti Indonesia, legitimasi demokrasi tidak hanya ditentukan oleh keterpilihan melalui pemilu, melainkan pula oleh kemampuan sistem ketatanegaraan menghadirkan keterwakilan substantif dari beragam unsur sosial masyarakat dalam proses pengambilan keputusan konstitusional.

## **2. Urgensi untuk Menghidupkan Kembali dan Mereposisi Unsur Utusan Golongan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat guna Memperkuat Desain Kelembagaan dalam Sistem Demokrasi Konstitusional Indonesia**

Pembahasan urgensi menghidupkan kembali dan mereposisi Utusan Golongan dalam MPR tidak dapat dilepaskan dari kerangka teoretis demokrasi konstitusional yang memuat hubungan antara konstitusi dengan pembatasan kekuasaan yang menjadi ciri pelebagaan konstitusionalisme. William G. Andrews dalam karyanya *Constitutions and Constitutionalism* menyatakan bahwa salah satu fungsi utama konstitusi dalam negara hukum ialah, "*The constitution imposes restraints on government as a function of constitutionalism ...*".<sup>39</sup> Bila

<sup>38</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, cet. ke-3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), 81.

<sup>39</sup> William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism* (New Jersey: D. Van Nostrand Company, Ltd., 1968), 24.

diterjemahkan secara bebas maksud dari Andrews itu ialah salah satu fungsi utama konstitusi dalam negara hukum ialah membatasi kekuasaan pemerintahan sebagai bagian dari prinsip konstitusionalisme. Artinya, konstitusi tidak hanya berfungsi sebagai dasar penyelenggaraan negara, tetapi juga sebagai instrumen pengendali agar kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.

Hal tersebut sejalan dengan uraian King Faisal Sulaiman bahwa fungsi limitatif konstitusi dimaksudkan untuk memberikan batas terhadap penggunaan kekuasaan negara guna mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.<sup>40</sup> Kekuasaan yang terbatas merupakan keniscayaan dalam suatu negara hukum yang karenanya suatu negara dapat disebut menganut paham konstitusionalisme dalam rangka mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Sebab itu, pembatasan kekuasaan merupakan elemen fundamental dalam negara hukum sekaligus menjadi ciri utama negara yang menganut konstitusionalisme. Dalam konteks Indonesia, prinsip tersebut tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pascaamandemen yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya harus tunduk pada Undang-Undang Dasar.

Prinsip pembatasan kekuasaan oleh konstitusi pada dasarnya merupakan fondasi utama dari gagasan konstitusionalisme. Melalui prinsip tersebut, suatu negara dapat dikategorikan sebagai *constitutional state* atau negara konstitusional. Selanjutnya, ketika konsep tersebut dikaitkan dengan prinsip kedaulatan rakyat, berkembanglah konsep demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Gagasan ini menempatkan konstitusi sebagai manifestasi kehendak rakyat sekaligus menegaskan supremasi konstitusi di atas supremasi lembaga negara. Dalam kerangka demikian, demokrasi tidak semata dipahami sebagai kekuasaan mayoritas, tetapi juga harus dijalankan berdasarkan hukum dan konstitusi. Dari sinilah berkembang pemahaman mengenai keterkaitan antara prinsip demokrasi sebagai perwujudan daulat rakyat dan prinsip nomokrasi sebagai pengejawantahan daulat hukum.

Ide pembatasan kekuasaan kemudian berkembang dengan memisahkan atau membagi kekuasaan dengan fungsi yang berbeda melalui ide pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang terinspirasi dari karya *L'Esprit des lois* milik Baron de Montesquieu.<sup>41</sup> Baik pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan berkaitan erat dengan pembatasan kekuasaan yang merupakan salah satu fungsi konstitusi. Baik dalam pengertian konstitusi tidak tertulis maupun tertulis, upaya untuk mewujudkan pembatasan kekuasaan itu menyoal bagaimana pengaturan organ-organ atau

<sup>40</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Bandung: Nusamedia, 2019), 27–28.

<sup>41</sup> Montesquieu membagi kekuasaan dalam tiga cabang, yaitu: (1) kekuasaan pembuat undang-undang atau kekuasaan legislatif; (2) kekuasaan eksekutif selaku pelaksana undang-undang; dan (3) kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif. Pemikiran Montesquieu ini dikenal juga dengan konsep trias politica, yang merupakan hasil inspirasinya terhadap pemikiran John Locke.

lembaga-lembaga negara serta relasinya dalam pola kerja pengelolaan pemerintahan dan prinsip-prinsip pokok strukturalnya. Pada titik inilah secara sederhana terdapat relasi yang menghubungkan antara konstitusi dengan organ-organ negara.

Pembatasan sekaligus penjelasan makna *separation of powers* itu, dijelaskan oleh G. Marshall dalam bukunya *Constitutional Theory*, dengan membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu ke dalam 5 (lima) aspek, yaitu:<sup>42</sup> (1) *differentiation*; (2) *legal incompatibility of office holding*; (3) *isolation, immunity, independence*; (4) *checks and balances*; dan (5) *coordinate status and lack of accountability*. Pada aspek keempat, “checks and balances,” mengarah pada bagaimana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan begitu, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan pada masing-masing organ yang bersifat independen itu. Adapun pada aspek “*coordinate status and lack of accountability*” mengarah pada prinsip bahwa semua organ atau lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif, tidak bersifat subordinatif satu sama lain. Dua aspek tersebut menjadi ciri penting yang hendak dihadirkan di dalam Undang-Undang Dasar pascaamandemen yang menempatkan MPR tak lagi sebagai lembaga tertinggi tetapi sederajat bersama Presiden-Wakil Presiden, DPR dan DPD misalnya, sebagai lembaga tinggi negara.

Hanya saja, transformasi MPR sebagaimana dimaksud juga turut menyasar pada penghapusan unsur Utusan Golongan di kelembagaan MPR. Perubahan tersebut memang merupakan konsekuensi dari pergeseran paradigma ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945, yakni dari supremasi MPR menuju supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*), yang menempatkan MPR sederajat dengan lembaga negara lainnya dalam sistem *checks and balances*. Namun demikian, perubahan kedudukan tersebut sepatutnya tidak serta-merta menghilangkan arti penting kualitas representasi dalam struktur kelembagaan MPR,<sup>43</sup> terutama karena MPR tetap memegang kewenangan konstitusional yang bersifat fundamental dan tidak dimiliki lembaga negara lain. Pasal 3 Undang-Undang Dasar pascaamandemen menyatakan bahwa MPR masih memiliki kewenangan sangat penting yaitu: (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan (3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Kewenangan

<sup>42</sup> G. Marshall, *Constitutional Theory* (Oxford: Clarendon Press, 1971), chap. 5.

<sup>43</sup> Menurut Sally Friedman dalam karyanya “The Local-National Connection and the Representation of Minorities,” secara konseptual terdapat empat wujud representasi, yaitu: (1) hubungan dengan konstituen; (2) pengelolaan partisipasi masyarakat; (3) pengelolaan dan implementasi mandat dalam pelaksanaan tugas; serta (4) pertanggungjawaban pelaksanaan tugas. Lebih jauh lihat Ryan Muthiara Wasti, “Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47, no. 4 (2017): 450, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no4.1587>.

tersebut menunjukkan bahwa meskipun MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, MPR tetap merupakan lembaga konstitusional yang menentukan arah dasar kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Karena MPR memiliki kewenangan penting yang tidak dimiliki lembaga tinggi negara lain, keberadaan unsur Utusan Golongan menjadi relevan, terlepas dari pertanyaan apakah Indonesia menganut sistem bikameral atau trikameral yang hingga kini masih menjadi perdebatan,<sup>44</sup> karena akan memperkuat prinsip representasi yang selama ini lemah karena ketiadaan perwakilan fungsional di tubuh MPR.

Dalam konteks itu, urgensi menghidupkan kembali unsur Utusan Golongan tidak lagi dapat dipahami dalam kerangka supremasi kelembagaan sebagaimana sebelum amandemen, melainkan dalam perspektif penguatan representasi konstitusional dan demokrasi deliberatif. Kehadiran Utusan Golongan relevan untuk memperluas basis keterwakilan sosial dalam pengambilan keputusan-keputusan konstitusional yang berdampak luas terhadap kehidupan bernegara. Sebab, struktur MPR pascaamandemen yang hanya bertumpu pada representasi politik-partisan melalui DPR dan representasi teritorial melalui DPD belum sepenuhnya mampu menghadirkan representasi fungsional dari kelompok-kelompok sosial strategis di masyarakat. Dalam teori demokrasi deliberatif, legitimasi keputusan konstitusional tidak hanya ditentukan oleh prosedur elektoral, melainkan juga oleh keterlibatan beragam unsur sosial dalam proses permusyawaratan publik.<sup>45</sup> Dengan perkataan lain, reposisi Utusan Golongan justru harus ditempatkan sebagai instrumen untuk memperkaya kualitas deliberasi konstitusional dalam MPR, alih-alih untuk menghidupkan kembali model supremasi kelembagaan pra-amandemen.

Di samping itu, penghapusan unsur Utusan Golongan pascaamandemen turut mengubah karakter kelembagaan MPR dari forum permusyawaratan yang semula dirancang merepresentasikan keseluruhan unsur sosial bangsa menjadi lembaga yang lebih bertumpu pada representasi elektoral dan teritorial semata. Perubahan tersebut memperkuat aspek demokrasi prosedural melalui mekanisme pemilihan umum, namun juga menyempitkan ruang representasi fungsional yang sebelumnya dimaksudkan untuk menghadirkan kelompok-kelompok sosial strategis di luar struktur kepartaian. Akibatnya, desain kelembagaan MPR pascaamandemen cenderung mengalami reduksi dimensi keterwakilan substantif karena orientasi representasi lebih banyak ditentukan oleh konfigurasi politik elektoral dibandingkan mekanisme permusyawaratan yang mencerminkan pluralitas fungsi sosial masyarakat

<sup>44</sup> Lebih jauh lihat Jamaludin Ghafur, "Penguatan Lembaga DPD melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 14, no. 3 (2009): 398, <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/1079>; lihat juga Rizki Agus Saputra, "Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan dalam Sistem Perwakilan di Indonesia," *UNES Law Review* 7, no. 1 (2024): 501, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2332>.

<sup>45</sup> Jane Mansbridge et al., "A Systemic Approach to Deliberative Democracy," dalam *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, ed. John Parkinson dan Jane Mansbridge (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 10–12.

Indonesia. Dalam konteks ini, absennya Utusan Golongan tidak hanya menimbulkan persoalan historis ketatanegaraan, tetapi juga memunculkan problem kelembagaan berupa terbatasnya saluran representasi konstitusional bagi kelompok-kelompok non-partisan dalam proses pembentukan arah kebijakan kenegaraan.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem perwakilan memang tidak selalu identik dengan perwakilan politik semata (melalui DPR). Kecenderungan dominasi kepentingan partai politik dalam lembaga perwakilan telah disikapi sejumlah negara dengan mengikutsertakan kelompok-kelompok masyarakat yang harus diberikan perlindungan khusus dengan mengangkat berbagai golongan fungsional, termasuk kalangan minoritas, berdasarkan asas *occupational representation*.<sup>46</sup> Misalnya di India, golongan Anglo Indian dimasukkan sebagai anggota majelis rendah, sementara beberapa wakil dari komunitas kesusastaan, budaya dan pekerjaan sosial diangkat menjadi anggota majelis tinggi.<sup>47</sup> Lalu di Iran, keanggotaan parlemen di sana mencakup berbagai aliran dan pandangan politik yang beragam. Kendati Iran merupakan negara Islam, namun kelompok Yahudi Iran senyatanya memiliki wakil di lembaga perwakilan.<sup>48</sup> Analisis komparatif demikian melengkapi argumentasi tentang spirit para perumus UUD 1945 dalam mengadopsi gagasan perwakilan fungsional guna menjamin inklusivitas kedaulatan rakyat. Gagasan ini tak pelak didasari kesadaran bahwa representasi politik berbasis partai saja berpotensi mengabaikan kepentingan masyarakat yang tidak memiliki basis elektoral kuat, namun memiliki kontribusi vital dalam pembangunan bangsa.

Pascaamandemen UUD 1945, MPR tidak lagi menempatkan Utusan Golongan sebagai unsur keanggotaan. Keanggotaan MPR kini terdiri dari anggota DPR dan DPD, yang mewakili partai politik serta daerah. Hal ini sebagaimana tercantum di dalam Pasal 2 Undang-Undang Dasar pascaamandemen, yaitu: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Landasan konstitusional itu lalu melahirkan bentuk derivasi aturan yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.<sup>49</sup> Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang tersebut menyatakan, "Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Ketentuan itu selanjutnya diikuti Pasal

<sup>46</sup> Saputra, "Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan," 496.

<sup>47</sup> Saputra, "Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan," 496.

<sup>48</sup> Saputra, "Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan," 503; lihat juga Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain* (Bandung: Nusamedia, 2019), 149.

<sup>49</sup> Undang-Undang ini seperti diketahui telah mengalami perubahan sebanyak tiga kali, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019.

2 Undang-Undang *a quo* yang menyebutkan bahwa, “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.” Tak ayal, pascareformasi, unsur Utusan Golongan tak lagi eksis secara hukum positif dalam struktur kelembagaan MPR.

Perubahan ini diyakini bermaksud untuk menyederhanakan struktur lembaga perwakilan dan menghilangkan praktik kooptasi politik Orde Baru, ketika Utusan Golongan kerap menjadi instrumen legitimasi kekuasaan.<sup>50</sup> Kendati alasan tersebut relevan dalam konteks transisi demokrasi awal Reformasi, dalam praktiknya, absennya unsur Utusan Golongan justru menimbulkan kekosongan representasi substantif. Perwakilan politik melalui DPR tidak jarang terjebak pada kepentingan partai, sementara perwakilan daerah melalui DPD terkendala kewenangan yang terbatas. Kelompok-kelompok strategis non-partisan seperti akademisi, tokoh adat, pelaku seni, dan organisasi profesi sering kali tidak memiliki saluran representasi formal dalam pengambilan keputusan politik tingkat nasional. Secara komparatif, kondisi demikian sepadan dengan apa yang disebut oleh Juan Pablo Luna sebagai krisis representasi. Dengan mengontekstualisasikannya dengan kondisi di Chili, Luna menguraikan bahwa krisis representasi itu terjadi manakala terdapat keterputusan (*disconnect*) yang berkepanjangan antara elit politik dan masyarakat.<sup>51</sup>

Dominasi model representasi elektoral dalam struktur MPR pascaamandemen pada akhirnya juga melahirkan kecenderungan bahwa kedaulatan rakyat direduksi terutama ke dalam mekanisme kompetisi politik elektoral. Padahal, dalam negara demokrasi konstitusional modern, representasi tidak semata dipahami sebagai keterpilihan melalui pemilu, melainkan juga mencakup keterwakilan kepentingan sosial, profesi, adat, budaya, dan kelompok-kelompok strategis masyarakat yang tidak selalu memiliki basis elektoral kuat. Ketika keseluruhan komposisi MPR hanya bertumpu pada representasi partai politik dan representasi daerah yang dalam praktiknya tetap dipengaruhi afiliasi kepartaian, maka ruang deliberasi kenegaraan berpotensi kehilangan perspektif sosial non-partisan yang justru penting dalam menjaga orientasi kebangsaan dan kepentingan publik jangka panjang. Kondisi ini bertalian erat dengan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap partai-partai politik. Secara komparatif, di Yunani misalnya, Halikiopoulou menjelaskan bahwa menurunnya kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi, termasuk partai politik, yang tidak ditanggulangi akan berujung pada *crisis of democratic representation*.<sup>52</sup> Kondisi demikian memperlihatkan bahwa demokrasi prosedural tidak selalu identik dengan

<sup>50</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2017), 254.

<sup>51</sup> Juan Pablo Luna, “Disjointed Polarization in Chile’s Enduring Crisis of Representation,” *Latin American Politics and Society* 66, no. 2 (2024): 72–101, <https://doi.org/10.1017/lap.2024.19>.

<sup>52</sup> Daphne Halikiopoulou dan Sofia Vasilopoulou, “Breaching the Social Contract: Crises of Democratic Representation and Patterns of Extreme Right Party Support,” *Government and Opposition* 53, no. 1 (2018): 26–50, <https://doi.org/10.1017/gov.2015.43>.

keterwakilan substantif, terutama dalam masyarakat plural seperti Indonesia yang memiliki keragaman sosial sangat kompleks.

Secara normatif, hal ini selaras dengan prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat inklusif. Demokrasi yang sehat tidak hanya memberi ruang bagi mayoritas, tetapi juga menjamin partisipasi kelompok minoritas atau non-elektoral yang memiliki kontribusi signifikan dalam kehidupan berbangsa.<sup>53</sup> Utusan Golongan berfungsi sebagai instrumen *checks and balances internal* MPR terhadap dominasi kepentingan politik elektoral. Artinya, menghidupkan kembali unsur Utusan Golongan sesungguhnya sejalan dengan arah sistem ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen konstitusi yang menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan berdasarkan *checks and balances*.<sup>54</sup>

Adapun secara sosiologis, Indonesia adalah negara dengan keragaman sosial, ekonomi, dan budaya yang tinggi. Mengutip pandangan Arend Lijphart, stabilitas politik di masyarakat pluralis hanya dapat dicapai jika seluruh segmen sosial mendapat representasi yang memadai dalam lembaga politik.<sup>55</sup> Tanpa itu, kebijakan publik berpotensi bias terhadap kelompok yang secara elektoral dominan, mengabaikan kepentingan sektor lain seperti petani kecil, buruh informal, komunitas adat, bahkan kalangan profesional terdidik seperti para ahli.

Upaya menghidupkan kembali dan mereposisi Utusan Golongan dalam MPR tentu tidak harus mengulang model Orde Baru yang rawan kooptasi. Model perwakilan fungsional yang diusulkan dapat didesain dengan mekanisme seleksi terbuka, transparan, dan berbasis meritokrasi. Golongan yang diwakili dapat mencakup organisasi profesi, serikat pekerja, asosiasi pengusaha, lembaga adat, komunitas keagamaan, sektor kreatif, dan golongan-golongan penting lainnya. Pemilihan wakil dilakukan melalui musyawarah internal organisasi atau asosiasi terkait, dengan supervisi lembaga independen seperti KPU atau lembaga *ad hoc* yang dibentuk untuk keperluan ini. Masa jabatan dapat disinkronkan dengan periode MPR/DPR, sehingga memudahkan koordinasi antarunsur perwakilan. Untuk mencegah terjadinya kooptasi kekuasaan, mekanisme pengisian Utusan Golongan perlu disertai pengaturan yang membatasi sangat ketat keterlibatan pengurus aktif partai politik maupun pejabat negara tertentu dalam proses pencalonan dan pemilihan. Selain itu, proses musyawarah internal organisasi harus dilaksanakan secara akuntabel dan terbuka melalui standar prosedur yang memungkinkan adanya pengawasan publik, termasuk publikasi rekam jejak,

<sup>53</sup> Abdy Yuhana, "Urgensi Utusan Golongan bagi Indonesia," *Pikiran Rakyat*, 29 September 2022, 11.

<sup>54</sup> Lebih jauh terkait penerapan prinsip pemisahan kekuasaan berdasarkan *checks and balances*, lihat Rizky A. R. Pulungan dan Lita T. A. L. W., "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip Checks and Balances antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2022): 281–83, <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.280-293>.

<sup>55</sup> Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977), 25–28.

integritas, dan afiliasi calon wakil golongan. Pengawasan oleh lembaga independen juga menjadi penting agar proses representasi fungsional tersebut tidak berubah menjadi arena distribusi kepentingan politik kekuasaan, melainkan benar-benar mencerminkan aspirasi dan kepentingan sosial dari masing-masing golongan yang diwakili. Dengan demikian, reposisi Utusan Golongan bukanlah langkah mundur demokrasi, tetapi justru penguatan demokrasi deliberatif dan partisipatif.

Penghidupan kembali Utusan Golongan dalam MPR sesungguhnya berarti menghidupkan kembali cita-cita kemerdekaan sebagaimana dirumuskan para pendiri bangsa. Dalam perspektif desain kelembagaan negara, hal ini tidak dapat dipahami sekadar penambahan unsur keanggotaan, melainkan harus ditempatkan sebagai bagian dari rekonstruksi sistem representasi konstitusional Indonesia. Sebab itu, desain kelembagaannya perlu dirumuskan secara limitatif, transparan, dan berbasis prinsip demokrasi konstitusional agar tidak membuka kembali ruang kooptasi politik sebagaimana kritik yang berkembang pada masa lalu. Model representasi fungsional yang dapat dikembangkan misalnya dilakukan melalui mekanisme seleksi berbasis organisasi sosial-profesional yang memiliki legitimasi publik, pembatasan afiliasi partai politik aktif, masa jabatan tertentu, serta pengawasan etik oleh lembaga independen. Dengan desain demikian, keberadaan Utusan Golongan tidak hanya bersifat simbolik sebagai pelengkap struktur MPR, tetapi benar-benar berfungsi sebagai instrumen *constitutional balancing* terhadap dominasi representasi elektoral-partisan dalam proses permusyawaratan kenegaraan. Dalam kerangka ini, mereposisi Utusan Golongan justru dapat memperkuat karakter MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang tidak semata-mata berorientasi pada agregasi kepentingan politik elektoral, tetapi juga pada integrasi kepentingan sosial bangsa secara lebih inklusif dan deliberatif.<sup>56</sup>

Dalam pandangan historis, keberadaan mereka adalah perwujudan kedaulatan rakyat yang tidak eksklusif pada mekanisme pemilu, tetapi juga melibatkan seluruh kekuatan sosial bangsa. Dalam pandangan teoretis, reposisi ini sejalan dengan prinsip inklusivitas demokrasi, perwakilan fungsional, dan perlindungan terhadap kepentingan publik yang lebih luas. Tantangan ke depan adalah memastikan desain kelembagaan yang menjamin integritas, independensi, dan efektivitas Utusan Golongan sebagai bagian dari MPR. Jika dirancang dengan tepat, reposisi ini dapat menjadi salah satu terobosan penting dalam memperkuat sistem presidensial Indonesia yang stabil, representatif, dan berkeadilan. Dengan begitu, menghidupkan kembali dan mereposisi Utusan Golongan bukan sekadar upaya menghidupkan kembali konstruksi kelembagaan sebelum amandemen UUD 1945, melainkan merupakan bagian dari rekonstruksi desain kelembagaan MPR agar lebih inklusif,

<sup>56</sup> Terkait hal ini, lihat Nadia Urbinati dan Mark E. Warren, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory," *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 393–98, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>.

representatif, dan mampu mencerminkan prinsip demokrasi konstitusional Indonesia yang tidak hanya bertumpu pada representasi elektoral, tetapi juga pada keterwakilan sosial-fungsional secara substantif.

### **C. KESIMPULAN**

Keberadaan Utusan Golongan dalam struktur MPR berdasarkan UUD 1945 naskah asli merupakan manifestasi cita-cita kemerdekaan yang menempatkan keterwakilan politik, teritorial, dan sosial-fungsional sebagai satu kesatuan dalam penjelmaan kedaulatan rakyat. Penghapusannya pascaamandemen UUD 1945 telah mengubah paradigma representasi konstitusional Indonesia dari model yang integral dan plural menuju dominasi representasi elektoral-partisan, sehingga mempersempit ruang keterwakilan substantif kelompok-kelompok masyarakat di luar jalur politik dan kewilayahan. Dalam konteks tersebut, penghidupan kembali dan reposisi Utusan Golongan memiliki urgensi konstitusional, historis, dan sosiologis untuk memperkuat demokrasi konstitusional yang lebih inklusif melalui mekanisme representasi fungsional yang melengkapi fungsi DPR dan DPD. Reposisi tersebut tidak dimaksudkan sebagai restorasi kelembagaan pra-amandemen, melainkan sebagai rekonstruksi sistem representasi konstitusional agar lebih deliberatif, partisipatif, dan mampu menghadirkan keseimbangan terhadap dominasi representasi politik-partisan. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa demokrasi konstitusional dalam masyarakat plural tidak cukup bertumpu pada legitimasi elektoral, tetapi juga memerlukan representasi substantif yang menghadirkan berbagai unsur sosial dalam proses pembentukan kehendak negara. Karena itu, Utusan Golongan dapat diposisikan sebagai instrumen constitutional balancing untuk memperluas basis legitimasi konstitusional dan memperkuat kualitas permusyawaratan, dengan syarat pengaturannya dilakukan melalui perubahan konstitusi secara terbatas yang menjamin prinsip demokrasi, meritokrasi, akuntabilitas, transparansi, serta bebas dari kooptasi kepentingan politik dan oligarkis.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ahmad dan Novendri M. Nggilu. "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2020): 785–808. <https://doi.org/10.31078/jk1646>.
- Andrews, William G. *Constitutions and Constitutionalism*. New Jersey: D. Van Nostrand Company, Ltd., 1968.

- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Jakarta: UII Press, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. "Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi untuk Mewujudkan Negara Hukum Demokratis." Bahan orasi ilmiah pada Peringatan Dies Natalis ke-XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cet. ke-7. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2017.
- Dirgantara, Herman. *Pembatasan Periodisasi Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2022.
- Ghafur, Jamaludin. "Penguatan Lembaga DPD melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 14, no. 3 (2009): 396–412. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/1079>.
- Halikiopoulou, Daphne, dan Sofia Vasilopoulou. "Breaching the Social Contract: Crises of Democratic Representation and Patterns of Extreme Right Party Support." *Government and Opposition* 53, no. 1 (2018): 26–50. <https://doi.org/10.1017/gov.2015.43>.
- HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Ed. 1, cet. ke-3. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*. Ed. 1, cet. ke-1. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. "Reposisi." Diakses 6 Mei 2026. <https://kbbi.web.id/reposisi>.
- Kusuma, A. B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Jakarta: FH Universitas Indonesia, 2004.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia, 2024.
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arend. "Constitutional Design for Divided Societies." *Journal of Democracy* 15, no. 2 (2004): 99–109. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2004.0029>.

- Luna, Juan Pablo. "Disjointed Polarization in Chile's Enduring Crisis of Representation." *Latin American Politics and Society* 66, no. 2 (2024): 72–101. <https://doi.org/10.1017/lap.2024.19>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Cet. ke-3. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- Mansbridge, Jane, et al. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." Dalam *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, diedit oleh John Parkinson dan Jane Mansbridge, 1–26. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Marshall, G. *Constitutional Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1971.
- Martosuwignjo, Sri Soemantri. *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Mubiina, Fathan Ali. "Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (Juni 2020): 437–60. <https://doi.org/10.31078/jk17210>.
- Palguna, I. D. G. "Demokrasi, Pemilu, dan Mahkamah Konstitusi." Makalah keynote speech pada seminar nasional "Membangun Demokrasi Melalui Pemilu Berkualitas," Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha (Undiksha), Singaraja, 5 Oktober 2019.
- Permana, Bayu Indra, Dian Septiandani, Kadi Sukarna, dan Sukimin Sukimin. "Reposisi Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pilkada." *Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 224–38. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4800>.
- Peterson, Farah. "Expounding the Constitution." *Yale Law Journal* 130, no. 1 (2020): 1–84. <https://www.yalelawjournal.org/article/expounding-the-constitution>.
- Polamolo, Susanto, ed. *Pancasila Dasar Negara: Kursus-Kursus Presiden Soekarno tentang Pancasila, 1958–1959*. Banyumas: Sabua Buku, 2020.
- Pulungan, Rizky A. R., dan Lita T. A. L. W. "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip Checks and Balances antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2022): 280–93. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.280-293>.
- Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*. Bandung: Nusamedia, 2019.

- Putra, Marsudi Dedi, dan Regitha Putri Erlanha. "Hapusnya Utusan Golongan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Dampak Hukumnya terhadap Representasi Perwakilan." *Jurnal Magister Hukum Perspektif* 16, no. 2 (2025): 187–99. <https://doi.org/10.37303/magister.v16i2.130>.
- Putri, Rizki Amalia. "Demokrasi dalam Krisis Partisipasi: Perlukah Membangun Pendidikan Kebijakan Publik dan Hukum untuk Generasi Muda?" *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 13, no. 1 (Maret 2025): 1–15. <https://doi.org/10.47828/jianaasian.v12i2.292>.
- Rahardjo, M. Dawam. *Sejarah Pemikiran Politik Indonesia*. Yogyakarta: LP3ES, 2010.
- Redi, Ahmad, et al. *Utusan Golongan dalam Penataan Kelembagaan MPR*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Rohmah, Elva Imeldatur. "Legitimitasi Konstitusional dan Perilaku Kelembagaan Parpol dalam Calon Tunggal Pilkada 2024." *Jurnal Konstitusi* 22, no. 3 (September 2025): 459–82. <https://doi.org/10.31078/jk2233>.
- Saprii, Rahmat Bijak Setiawan, Yoan Dwi Pratama, Tasya Darosyifa, dan Ali Imran Nasution. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Mendudukkan Jabatan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat." *Jurnal Cendekia Hukum* 8, no. 1 (September 2022): 1–17. <http://doi.org/10.33760/jch.v8i1.535>.
- Saputra, Rizki Agus. "Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan dalam Sistem Perwakilan di Indonesia." *UNES Law Review* 7, no. 1 (2024): 494–506. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2332>.

- Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945–22 Agustus 1945*. Diedit oleh Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.
- Sulaiman, King Faisal. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusamedia, 2019.
- Syakrani dan Syahriani. *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*. Cet. ke-1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Toding, Adventus. "DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (Juni 2017): 295–314. <https://doi.org/10.31078/jk1423>.
- Urbinati, Nadia, dan Mark E. Warren. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory." *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 387–412. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>.
- Wasti, Ryan Muthiara. "Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47, no. 4 (2017): 438–58. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no4.1587>.
- Wiradipradja, E. Saefullah. *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*. Bandung: Keni Media, 2015.
- Yuhana, Abdy. "Urgensi Utusan Golongan bagi Indonesia." *Pikiran Rakyat*, 29 September 2022.
- Yuhana, Abdy. *Rute Indonesia Raya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2023.
- Yuhana, Abdy. "Peranan Haluan Negara dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia." *Jurnal Litigasi* 25, no. 2 (2024): 331–58. <https://doi.org/10.23969/litigasi.v25i2.12636>.
- Yuhana, Abdy. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2025.