



**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2020**

KAJIAN AKADEMIK:  
**UTUSAN GOLONGAN**  
DALAM PENATAAN KELEMBAGAAN MPR



Bekerjasama dengan:  
KOLEGIUM JURIST INSTITUTE

ISBN 978-602-5676-64-2



2020

KAJIAN AKADEMIK : UTUSAN GOLONGAN DALAM PENATAAN KELEMBAGAAN MPR



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:  
**UTUSAN GOLONGAN**  
DALAM PENATAAN KELEMBAGAAN MPR



Bekerjasama dengan:  
Kolegium Jurist Institute

**KOLEGIUM JURIST  
INSTITUTE**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**UTUSAN GOLONGAN  
DALAM PENATAAN KELEMBAGAN MPR**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2020**



# **UTUSAN GOLONGAN DALAM PENATAAN KELEMBAGAAN MPR**

**ISBN: 978-602-5676-64-2**

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

## **PENASEHAT**

### **Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

## **PENGARAH**

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

## **PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

## **TIM PENULIS/PENELITI**

Dr. Ahmad Redi, SH, MH., Dr. Muhammad Ilham Hermawan, SH, MH., Lucky Raspati, SH, MH., Eko Ibnu Hayyan, SH, MH., Merdiansa, SH, MH., Icha Cahyaning, SH, MH., Ahmad, SH, MH.,

*(Kolegium Jurist Institute - KJI)*

## **EDITOR**

Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum.,

Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

## **PENERBIT**

Badan Pengkajian MPR RI

**REDAKSI**

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta

Pusat

Email: [biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id](mailto:biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id)

**Cetakan Pertama, 2020**

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit;



**SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----

**KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN**

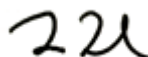
*Alhamdulillah*, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku **Kajian Akademik: Penataan Wewenang dan Tugas MPR**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan *Kolegium Jurist Institute* (KJI). Proses penyusunan Kajian Akademik telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, yang memuat rangkaian penelitian kuantitatif dan kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR, wawancara mendalam kepada narasumber pakar,

pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,



**Drs. Yana Indrawan, M.Si**



**SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----

**KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI**

*Alhamdulillah*, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai supporting system bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika Kolegium Juri Institute (KJI).

Penyebarluasan buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan



sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,



**Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.**



## **MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

-----

### **SAMBUTAN KETUA BADAN PENGAJIAN MPR RI**

***Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,***

Pada tahun 2014, Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014, salah satunya menyampaikan rekomendasi agar MPR Jabatan 2014-2019 melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum.

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi ke

dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali.

*Kedua*, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan kita pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi berada pada implementasi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

*Ketiga*, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian MPR masa jabatan 2009-2014, hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu dilakukan penataan kembali, antara lain yaitu mengenai Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya; serta penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD

MPR masa jabatan 2014-2019 menindaklanjuti rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, yaitu dengan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi serta evaluasi terhadap implementasi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan

bernegara serta sistem ketatanegaraan, khususnya mengenai penataan kewenangan lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diberikan langsung dalam Undang-Undang Dasar.

Hasil kajian secara mendalam telah dilakukan dan banyak pendapat beragam khususnya terhadap pendapat mengenai penataan sistem ketatanegaraan, baik ditinjau dari segi teoritis, praksis, yuridis, maupun secara politis. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR yang dituangkan ke dalam bentuk Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

Dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang penataan kewenangan MPR, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih

yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang penataan kewenangan MPR dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang Penataan Kewenangan MPR, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian tentang penataan kewenangan MPR yang memungkinkan khususnya dalam rangka penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Kegiatan Kajian Akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penataan kewenangan MPR.

Akhir kata, semoga Buku Kajian Akademik "**Penataan Wewenang dan Tugas MPR**", dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

**Ketua Badan Pengkajian MPR RI,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Djarot Saiful Hidayat', with a horizontal line underneath it.

**Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.**

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGAJIAN.....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI .....</b>	<b>iii</b>
<b>SAMBUTAN KETUA BADAN PENGAJIAN MPR RI.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. LATAR BELAKANG .....	1
B. PERMASALAHAN PENELITIAN.....	12
C. TUJUAN PENELITIAN .....	12
D. MANFAAT PENELITIAN.....	13
E. METODE PENELITIAN .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>21</b>
A. KEDAULATAN RAKYAT .....	21
B. TEORI SISTEM PEMERINTAHAN .....	27
C. KONSEP PERWAKILAN DALAM NEGARA DEMOKRASI.....	39
D. TEORI SISTEM KAMAR PARLEMEN DI INDONESIA.....	50
<b>BAB III SEJARAH UTUSAN GOLONGAN .....</b>	<b>59</b>
A. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA SEBELUM KEMERDEKAAN .....	59
B. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA PERSIAPAN KEMERDEKAAN INDONESIA .....	63



C. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA PEMERINTAH ORDE LAMA .....	65
D. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA PEMERINTAHAN ORDE BARU .....	67
E. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA REFORMASI..	70
<b>BAB IV HASIL KAJIAN .....</b>	<b>83</b>
A. HILANGNYA UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.....	83
B. UTUSAN GOLONGAN DAN RELASI SISTEM KAMAR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.....	89
C. UTUSAN GOLONGAN SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT KEDUDUKAN MPR.....	102
D. UTUSAN GOLONGAN DAN WACANA AMANDEMEN KONSTITUSI.....	114
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>127</b>
A. KESIMPULAN .....	127
B. REKOMENDASI.....	128
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>131</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Konstitusi merupakan hukum dasar yang menempati posisi penting dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis (sebuah dokumen hukum) dan dapat pula tidak tertulis. Dalam konteks tata hukum di Indonesia, bentuk konstitusi yang dianut adalah konstitusi tertulis, yang kita kenal sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dikatakan sebagai dokumen hukum yang penting, karena di dalamnya dimuat norma-norma dasar yang meliputi struktur ketatanegaraan serta hubungan antara negara dan warga negaranya. Sebagai dokumen yang sakral, didalamnya mengandung dasar pembentukan negara serta peletak nilai-nilai sosial suatu negara.

Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan norma ke dalam naskah sebuah Undang-Undang Dasar. Karena itu suasana kebatinan (*geistichenhentergrund*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan Undang-Undang Dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio

ekonomis yang mempengaruhi perumusannya.<sup>1</sup>

Pemahaman yang demikian mengisyaratkan bahwa sistem kelembagaan yang dibangun dalam UUD 1945 sebelum amandemen yang oleh Soekarno disebut sebagai 'Undang-Undang Dasar kilat',<sup>2</sup> merupakan hasil dari hasil buah pikir, bahkan hasil dari berbagai perdebatan oleh para Pediri Bangsa dalam rapat-rapat BPUPKI dan PPKI, dalam rangka membentuk sebuah negara yang mencerminkan konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio ekonomis segenap bangsa Indonesia. Dengan demikian dipahami juga bahwa dikenalnya Lembaga Tertinggi Negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sejatinya merupakan hasil dari refleksi filosofis dari berbagai konteks yang disebutkan sebelumnya.

Hal ini bukan tanpa alasan, mengingat susunan dan bentuk lembaga negara yang dikenal dalam UUD 1945 (sebelum amandemen), yakni Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, MA, BPK dan DPA, memiliki padanannya dengan lembaga pada masa Hindia Belanda. Jika dibandingkan dengan keadaan di masa Hindia Belanda, Presiden dapat

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 36.

<sup>2</sup> Hal ini disampaikan oleh Soekarno dalam pembukaan rapat tanggal 18 agustus 1945 pada sidang PPKI: "... Tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini, adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya mengatakan ini undang-undang dasar kilat. Nanti kalau kita sudah bernegara dalam keadaan tenteram, tentu kita akan mengumpulkan kembali anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lengkap dan sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar undang-undang dasar sementara, undang-undang dasar kilat, bahwa barang kali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegronwet*. Nanti kita membuat undang-undang dasar yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan, agar supaya kita ini hari bisa selesai dengan undang-undang dasar....". Sobiri Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm. 69-70.

dipadankan dengan Gubernur Jenderal, DPR dengan *Volksraad*, Pengadilan dan Mahkamah Agung dengan *Landraad*, *Priesterraad*, *Raad van Justice*, dan *Hooggerechtshof*, serta BPK dengan *Raad van Algemene Rekenkamer*, dan DPA dengan *Raad van Nederlandsche Indie*. Satu-satunya lembaga yang sama sekali baru, dalam arti tidak ada padanannya dengan lembaga-lembaga yang sudah ada Hindia Belanda adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Oleh karena itu tidak mengherankan jika kehadiran MPR sebagai lembaga Tertinggi Negara, oleh Prof. Padmo Wahyono dipandang sebagai ciri khas sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Itulah sebabnya, Padmo Wahyono cenderung menyebut sistem ketatanegaraan yang kita anut ketika itu sebagai Sistem MPR. Kedudukan MPR bersifat sangat sentral, dan berada di puncak piramida struktur kelembagaan negara, sehingga lazim disebut sebagai lembaga tertinggi negara (*the Supreme People's Assembly*).<sup>3</sup>

Apakah yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara? terhadap pertanyaan tersebut, Muhammad Ridwan Indra memberikan jawaban bahwa, yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara adalah suatu Lembaga yang merupakan penjelmaan (manifestasi) dari keleuruhan aspirasi rakyat. Dalam susunan ketatanegaraan republik Indonesia, Lembaga Tertinggi Negara itu disebut dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>4</sup> Pendapat tersebut merupakan hasil dari refleksi atas norma dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen): "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis*

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 72.

<sup>4</sup> Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara Dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 1987, hlm. 45.

*Permusyawaratan Rakyat*". Terhadap rumusan yang demikian, Padmo Wahjono mengemukakan bahwa di negara Republik Indonesia diambil pola dasar bahwa kedaulatan secara penuh diwakilkan/dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama MPR. Kepada lembaga inilah segala sesuatu kegiatan kenegaraan harus dipertanggungjawabkan, baik kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan teori Montesquieu maupun kewenangan-kewenangan lainnya di bidang kenegaraan yang tumbuh setelah zamannya Montesquieu.<sup>5</sup>

Hadirnya MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, memang telah nampak dalam berbagai argumen yang mengemuka pada saat penyusunan Undang-Undang Dasar. Adalah Muhammad Yamin yang mengemukakan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presiden-pun bertanggung jawab kepada Majelis ini.<sup>6</sup> Selanjutnya dalam rapat tanggal, 15 Juli 1945, Soepomo mengemukakan usulan rumusan: "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat,

---

<sup>5</sup> Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 1986, hlm. 112.

<sup>6</sup> *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, hlm. 201-202.

wakil daerah, dan wakil golongan, Majelis berwenang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden.<sup>7</sup>

Jika dilihat konteks perumusannya, maka Norma dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen), memang dimaksudkan untuk membentuk sebuah Lembaga Tertinggi Negara sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan sosio-ekonomis dari perumusan yang demikian, adalah untuk menjelmakan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) yang berada di tangan rakyat, kedalam sebuah lembaga yang diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini kemudian dikonfirmasi oleh Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menentukan: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*". Jika dibaca secara sistematis, maka norma dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) berada dalam satu tarikan nafas, yakni merumuskan tentang konstruksi yuridis kelembagaan MPR. Konstruksi yuridis ini dapat dipahami secara utuh bahwa, kedaulatan yang berada ditangan rakyat dijelmakan kedalam sebuah Lembaga Tertinggi Negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang di dalamnya mencerminkan seluruh unsur atau perwakilan dari rakyat Indonesia. Perwakilan tersebut terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Dalam kedudukan yang demikian, tidak mengherankan jika MPR sebelum amandemen diberikan kewenangan yang sangat besar, yakni menetapkan Undang-Undang Dasar dan GBHN,

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 293-294.

serta Memilih dan Mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Kedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara dengan berbagai kewenangan yang ada padanya, merupakan konsekuensi yuridis dari komposisi MPR pada masa itu, yang mencerminkan seluruh sistem perwakilan, atau dengan kata lain disebut sebagai *penjelmaan seluruh rakyat Indonesia*.

Dalam perkembangan kemudian, UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, yaitu Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua Tahun 2000, Perubahan Ketiga Tahun 2001, dan Perubahan Keempat Tahun 2002. Dalam empat kali perubahan itu, materi UUD 1945 yang asli telah mengalami perubahan besar-besaran dan dengan perubahan materi yang dapat dikatakan sangat mendasar. Secara substantif, perubahan yang telah terjadi atas UUD 1945 telah menjadikan konstitusi proklamasi itu menjadi konstitusi yang baru sama sekali, meskipun tetap dinamakan sebagai Undang-Undang Dasar 1945.<sup>8</sup>

Di antara perubahan mendasar tersebut, adalah berkenaan dengan kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti bahwa tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara mendapat atribusi langsung dari UUD 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat. Akibatnya terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, di mana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang sederajat.

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, *Op.Cit.*, hlm. 58.

Perubahan ini bermakna bahwa terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal menjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

Khusus untuk MPR sendiri, perubahan yang terjadi sebagai akibat dari amandemen UUD 1945 dapat dilihat dari table sebagai berikut:

Tabel Perbandingan Pengaturan MPR Dalam UUD 1945  
Sebelum dan Sesudah Mandemen

<b>PERUBAHAN</b>	<b>MPR SEBELUM AMANDEMEN</b>	<b>MPR SESUDAH AMANDEMEN</b>
<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>1. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945;</li> <li>2. Menetapkan Garis-Gari Besar Haluan Negara (GBHN)</li> <li>3. Memilih Dan Mengangkat Presiden Dan Wakil Presiden;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;</li> <li>2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;</li> <li>3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa</li> </ol>



	4. Merubah Undang-Undang Dasar;	jabatannya menurut Undang-Undang Dasar
--	---------------------------------	--

Perubahan yang sebagaimana tergambar dalam Tabel di atas, mencerminkan pergeseran kedudukan kelembagan MPR yang berimplikasi pada kewenangan MPR yang tidak lagi besar, seperti MPR sebelum amandemen. Perubahan tersebut setidaknya meliputi 4 (empat) hal: *Pertama*, MPR bukan lagi penjelmaan kedaulatan rakyat Indonesia; *Kedua*, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara; *Ketiga*, komposisi kelembagaan MPR juga berubah dan sekaligus berkurang; dan *Keempat*, Kewenangan MPR juga berkurang dari sebelumnya.

Beberapa kalangan berpandangan bahwa perubahan kedudukan dan peran MPR tidak terlepas dari pengalaman masa lalu, di mana sistem ketatanegaraan yang menempatkan MPR berada pada posisi puncak kekuasaan sehingga tidak bisa dikontrol oleh lembaga apapun. Bahkan MPR seringkali mengingkari UUD sehingga terkesan kekuasaan MPR berada di atas UUD 1945.<sup>9</sup> Argumentasi yang demikian memang masih menjadi perdebatan, terutama jika melihat pada hasil perubahan terhadap kelembagaan MPR, yang dapat dikatakan 'jauh panggang dari api'. Hal ini semakin jelas ketika kita melihat perubahan terhadap unsur keanggotaan MPR. Terjadi setidaknya 2 (dua) perubahan sekaligus berkenaan dengan keanggotaan MPR: *Pertama*, mengganti unsur Utusan Daerah dengan melembagakannya menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). *Kedua*, menghapus

---

<sup>9</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press, 2015, hlm. 101.

unsur Utusan Golongan. Dihapuskannya unsur Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR, tidak didasari oleh argumentasi yang jelas, sebaliknya justru cenderung kabur. Hal ini misalnya dapat dilihat dari argument dalam menjelaskan mengapa perlu mengubah MPR menjadi lembaga perwakilan dengan dua kamar, dalam Hasil Studi yang dipublikasikan pada tahun 2000 oleh Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan dengan judul "*Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*": (1) kebutuhan dalam membenahan sistem sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu Utusa Daerah dan Utusan Golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya; (2) kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat Daerah secara struktural. Dengan adanya DPD, maka diharapkan masyarakat di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional; (3) kebutuhan bagi Indonesia saat ini mulai menerapkan sistem Check and Balances dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi.<sup>10</sup>

Analisis di atas jelas tidak menjawab urgensi dan alasan dihapusnya unsur Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR. Sebaliknya, argumentasi yang dikemukakan justru kontradiktif dengan keadaan kekinian, setelah UUD 1945 hasil amandemen dilaksanakan hampir 17 (tujuh belas) tahun. Hal ini setidaknya terurai dalam hasil riset yang ditulis oleh Dwi Putri Cahyawati dalam disertasinya, yang mengemukakan bahwa relevansi keanggotaan partai politik di

---

<sup>10</sup> Tim PSHK, *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta, PSHK, 2000, hlm. ....

DPR terhadap eksistensi DPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat ternyata tidak menunjukkan adanya keterkaitan antara satu dengan yang lain. Hal ini disebabkan karena hubungan keterwakilan yang diterapkan adalah hubungan keterwakilan dengan tipe partisan, yakni wakil rakyat dipilih lebih menunjukkan sebagai wakil partai politik.<sup>11</sup> Kontradiksi yang sama juga terjadi pada pelebagaan aspirasi daerah di DPD, yang justru diisi oleh orang-orang yang bersal dari partai politik. Jika dikaitkan dengan teori sistem perwakilan, maka baik lembaga DPR maupun DPD hari ini sama-sama hanya mencerminkan sistem perwakilan politik. Sedangkan sistem perwakilan regional dan fungsional telah hilang sama sekali dalam lembaga perwakilan rakyat di Indonesia.

Ditengah persoalan ketatanegaraan seputar kelembagaan MPR di atas, isu untuk kembali melakukan amandemen 'terbatas' kembali bergulir. Wacana ini kembali disuarakan oleh berbagai kalangan, baik oleh politisi, akademisi, hingga Tokoh organisasi kemasyarakatan. Di antara isu yang mendasari wacana amandemen 'terbatas' tersebut adalah keinginan untuk menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara, sebagai pedoman penyelenggaraan pembangunan negara yang terukur dan mencerminkan kehendak dari rakyat. Hal ini berarti kewenangan MPR yang pernah 'dikubur' akan 'digali' kembali.

Perubahan yang demikian bermakna tidak hanya secara visioner dengan melihat jauh kedepan, melainkan juga

---

<sup>11</sup> Dwi Putri Cahyawati, *Rekonstruksi Yuridis Keanggotaan Partai Politik Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat Dalam Format Undang-Undang Mengenai Lembaga Perwakilan Rakyat (Studi Tentang Pengaruh Partai Politik dalam kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Yang Berdampak Terhadap Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat)*, Ringkasan Disertasi yang dipertahankan pada Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2019, hlm. 124.

perlu melakukan upaya kontempelatif historis terkait jati diri kebangsaan Indonesia. Salah satunya dengan melakukan kontempelasi terkait dengan penataan kelembagaan MPR sebagai representasi rakyat Indonesia. Di titik inilah wacana Utusan Golongan sebagai salah satu sistem perwakilan dari unsur keanggotaan MPR mendapatkan tempat untuk dipersoalkan. Mengingat demikian pentingnya kedudukan GBHN dan daya mengikatnya terhadap Lembaga Negara lainnya, maka secara legitimasi, lembaga yang menetapkan haruslah merupakan lembaga yang benar-benar mencerminkan perwakilan seluruh rakyat Indonesia, atau dalam istilah 'lama' disebut sebagai 'penjelmaan seluruh rakyat Indonesia'. Satu-satunya yang hilang dari sistem perwakilan yang ada di Indonesia hari ini adalah perwakilan fungsional dengan dihapuskannya unsur Utusan Golongan pada kelembagaan MPR. Oleh karenanya, wacana amandemen terbatas untuk menghidupkan kembali kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, sejatinya hanya bisa dilakukan jika kita mengembalikan komposisi MPR lembaga perwakilan seluruh rakyat Indonesia, dengan memasukkan kembali unsur Utusan Golongan.

Permasalahan yang kemudian timbul adalah wacana menghidupkan kembali unsur Utusan Golongan bukan tanpa masalah. Permasalahan tersebut setidaknya meliputi beberapa hal, yakni siapakah yang dimaksud dengan Utusan Golongan itu, bagaimana mekanisme pengisiannya, bagaimana kedudukannya dalam kelembagan MPR dan lain sebagainya. Penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab berbagai pertanyaan dimaksud, sebagai bentuk sumbangsi akademis dalam mendukung wacana amandemen terbatas UUD 1945.

## **B. PERMASALAHAN PENELITIAN**

Mengacu pada uraian dalam latar belakang di atas, maka setidaknya ditemukan beberapa permasalahan yang hendak dijawab dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Apakah terdapat urgensi untuk menghidupkan dan mereposisi kembali unsur Utusan Golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat?
2. Siapakah yang dimaksud sebagai Utusan Golongan itu?
3. Bagaimanakah mekanisme pengisian Utusan Golongan dan apakah syarat menjadi Utusan Golongan?
4. Dimanakah posisi unsur Utusan Golongan golongan dalam sistem kamar perwakilan Indonesia saat ini, yang menganut sistem bicameral?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini secara umum dimaksudkan sebagai sumbangsi akademik dalam merespon wacana amandemen terbatas yang hari ini kembali bergulir, khususnya berkenaan dengan wacana untuk menghidupkan kembali kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Adapun secara khusus, tujuan penelitian dimaksudkan untuk menjawab permasalahan berkenaan dengan unsur keanggotaan lembaga MPR, khususnya tentang urgensi untuk kembali menghadirkan Utusan Golongan, sebagai bagian yang tidak terpisahkan wacana menghidupkan kembali GBHN. Tujuan tersebut diantaranya:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis urgensi dalam wacana menghidupkan dan mereposisi kembali

unsur Utusan Golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

2. Untuk mengkaji dan menganalisis berkenaan tentang siapakah yang dimaksud sebagai Utusan Golongan itu sendiri;
3. Untuk mengkaji dan menganalisis mekanisme serta tata cara pengisian Utusan Golongan, termasuk persyaratan untuk menjadi Utusan Golongan, yang membedakannya dengan mekanisme serta tata cara pengisian anggota DPR dan anggota DPD;
4. Untuk mengkaji dan menganalisis Dimanakah posisi unsur Utusan Golongan golongan dalam sistem kamar perwakilan Indonesia saat ini, yang menganut sistem bicameral.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Dalam setiap penelitian, hal yang paling penting untuk dipenuhi adalah kebermanfaatannya dari hasil penelitian itu sendiri. Manfaat itu merupakan tujuan utama dari sebuah penelitian, agar tidak berakhir sia-sia dan tanpa makna, selain coret-coretan di atas kertas. Oleh karena itu, penelitian ini dimaksudkan untuk dapat dimanfaatkan sebagai sumbangsi akademik yang dapat dijadikan fondasi keilmuan, manakala wacana amandemen terbatas UUD 1945 benar-benar bergulir dan terealisasi. Disadari bahwa amandemen sebuah konstitusi adalah suatu pekerjaan yang besar, karena menyangkut hukum dasar dari sebuah negara, dan dampaknya akan dirasakan langsung oleh seluruh unsur dan komponen yang ada dalam negara, dalam hal ini terutama rakyatnya. Maka amandemen haruslah dilakukan dengan basis kajian akademik

yang memadai, sehingga diharapkan dapat menghasilkan sebuah konstitusi baru yang menjawab kebutuhan dan tantangan yang akan dihadapi oleh suatu negara dimasa yang akan datang.

Manfaat dimaksud terutama adalah manfaat berupa fondasi keilmuan terhadap wacana menghidupkan kembali unsur Utusan Golongan dalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan adanya kajian akademik dalam hasil penelitian ini, diharapkan dapat dipergunakan sebagai rujukan akademis dalam upaya melakukan amandemen terbatas terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **E. METODE PENELITIAN**

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi.<sup>12</sup> Dapat juga diartikan bahwa metode adalah jalan yang menyatukan secara logis segala upaya untuk sampai kepada penemuan, pengetahuan dan pemahamannya tentang sesuatu yang dituju atau diarah secara tepat. Dalam pengertian metode yang demikian setiap metode selalu mengandung didalamnya berbagai macam upaya, yang dalam istilah umum dikenal dengan sebutan cara atau teknik. Jadi di dalam metode tersimpan secara menyeluruh dalam suatu kesatuan logis segala macam cara yang dipergunakan. Cara ini merupakan langkah-langkah praktis untuk dilaksanakan di dalam

---

<sup>12</sup> Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Hukum*, Yogyakarta: Transito, 1982, hal. 131

kerangka metode yang bersangkutan, guna sampai kepada yang diinginkan untuk dicapai.<sup>13</sup>

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.<sup>14</sup> Penelitian dapat diartikan pula suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa, usaha mana dilakukan dengan metode ilmiah.<sup>15</sup> Oleh karena itu untuk memperoleh data-data tersebut maka peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

## 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah doktrinal. Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep dan/atau sang pengembangnya.<sup>16</sup> Dapat pula diartikan *doktrinal research: research which provides systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future development.*

Secara lebih tegas, Soetandyo Wignjosoebroto, mengartikan penelitian doktrinal terdiri dari:

---

<sup>13</sup> M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007, hal. 22

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Ui Press, 1986, hal. 42

<sup>15</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Penelitian Hukum*, Surakarta: Uns Press, 1989, hal. 4

<sup>16</sup> Soetandyo, Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma, 2002, hal. 148



- a. Penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif;
- b. Penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma/doktrin) hukum positif; dan
- c. Penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.<sup>17</sup>

## 2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum, pendekatan penelitian merupakan anak tangga untuk menentukan teori penelitian yang akan dipakai. Pendekatan penelitian berguna untuk membatasi peneliti mengeksplorasi landasan konseptual yang kelak bisa membedah objek penelitian. Pendekatan penelitian dipakai untuk menentukan dari sisi mana objek penelitian akan dikaji.<sup>18</sup> Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis normative,<sup>19</sup> yaitu penelitian hukum yang menekankan pada penelaahan dokumen hukum dan bahan bahan pustaka.

Maka, pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan Undang-Undang (Statute Approach), kemudian pendekatan konsep (Conceptual Approach), lalu pendekatan Historis. Dalam Pendekatan Undang-Undang

---

<sup>17</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010, hal. 42

<sup>18</sup> M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007, *Op.Cit.*, Hal. 56

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, Raja Grafindo, 2001), hal 13-14

peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut Comprehensive artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lainnya secara logis.

- a. *All-inclusive* bahwa kumpulan norma-norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak ada kekurangan hukum.
- b. *Systematic* bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

Sedangkan, pendekatan konsep salah satu fungsi logis dari konsep ialah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis dan dari sudut pandang ilmu pengetahuan dalam pikiran-pikiran dan atribut-atribut tertentu. Untuk pendekatan perbandingan dilakukan untuk melihat bagaimana penerapan prinsip-prinsip mengenai pelaksanaan penafsiran konstitusi di berbagai negara guna menambah khazanah keilmuan. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti ketika peneliti ingin mengungkap filosofi dan pola fikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Pendekatan historis ini diperlukan kalau peneliti menganggap memang pengungkapan filosofis dan pola fikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan memang mempunyai relevansi dengan masa kini.<sup>20</sup> Pendekatan yuridis normatif ini dilakukan dengan upaya menelaah buku-buku, jurnal,

---

<sup>20</sup> *Ibid.* Hal. 14

makalah-makalah yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

### **3. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi pada penelitian ini adalah deskriptif analitis. Deskriptif disini adalah menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan, yaitu mengenai "Terkait Utusan Golongan Dalam Penataan Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dari penggambaran tersebut diambil suatu analisa yang disesuaikan dengan teori-teori hukum yang ada, khususnya terhadap teori-teori yang terdapat di dalam hukum Ketatanegaraan dan juga terhadap pendapat para sarjana berupa kesimpulan yang bersifat analitis.

### **4. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data**

Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan, difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.

Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data data yang diperlukan bagi penulisan hukum ini akan didapatkan dengan melakukan *Library Research* (studi pustaka) yaitu data-data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan cara mempelajari peraturan perundangan yang berkaitan, buku buku, jurnal jurnal, koran dan majalah yang berkaitan. Studi kepustakaan ini dilakukan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat, ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Studi kepustakaan dilakukan dengan

cara meneliti data sekunder atau data tertulis, berupa bukti-bukti, majalah ilmiah, arsip, dokumen pribadi, dan dokumen resmi yang berkaitan dengan tema penelitian.<sup>21</sup>

## 5. Teknik Analisis Data

Mengingat pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian *yuridis normative*, maka data penelitian ini dianalisis dengan menggunakan dua metode yaitu dengan menggunakan teknik analisis data dan metode analisis deskriptif, data yang akan di analisis digambarkan sedemikian rupa sehingga diperoleh suatu kesimpulan, metode ini digunakan terhadap data primer dan penggunaan metode analisis isi (*content analysis*) untuk data sekunder. Data yang berupa ketentuan yang diambil dari beberapa Undang-Undang maupun peraturan perundangan lainnya akan dianalisis secara analisis isi (*content analysis*) dengan cara melakukan berbagai penafsiran hukum terhadap substansi atau isi dari Undang-Undang maupun peraturan perundangan lainnya tersebut. Data yang disajikan oleh penyusun ini di dasarkan pada metode berpikiran induktif. Metode berpikir induktif berarti pengambilan kesimpulan yang di mulai dari pernyataan atau fakta-fakta khusus menuju pada kesimpulan yang bersifat umum untuk memperoleh jawaban dari permasalahan yang di ketengahkan.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ronny Hanitijo, Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hal. 11.

<sup>22</sup> Adi Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial Dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2005, hal. 61-70



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. KEDAULATAN RAKYAT**

Istilah kedaulatan rakyat, merupakan istilah yang terdiri atas dua frasa dengan masing-masing makna yang berbeda. Perbedaan yang demikian perlu dikemukakan, karena secara teoritis frasa kedaulatan tidak hanya dikawinkan dengan frasa rakyat, melainkan juga dengan frasa lainnya, yakni: (1) Kedaulatan Negara; (2) Kedaulatan Tuhan; (3) Kedaulatan Raja; (4) Kedaulatan Hukum; dan yang terakhir Kedaulatan Rakyat.

Kedaulatan atau *souvereiniteit* (*souvereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata 'daulat' dan 'kedaulatan' berasal dari kata Arab *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Makna aslinya seperti yang dipakai dalam Al-Qur'an adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiluha baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi bahwa kekayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (*duulatan baina al-aghniya*). Artinya, akar kata daulat dalam Al-Qur'an terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi. Baru kemudian dalam praktik, dikenal istilah-istilah teknis seperti Dualat Bani Abbasiyah,

Daulat Bani Umayyah, dan sebagainya di mana kata dulat dikaitkan dengan pengertian rezim politik.<sup>23</sup>

Istilah daulat ini masuk ke dalam kosa kata bahasa Indonesi melalui akulturasinya dengan sistem politik di kerajaan-kerajaan nusantara, sehingga menjelang kemerdekaan Republik Indonesia, para pendiri negara kita biasa menggunakan istilah dulat rakyat dan daulat tuanku. Istilah ini mislanya, dipakai oleh Mohammad Hatta dalam berbagai tulisannya dan bahkan pada tahun 1931 ia dan kawannya menerbitkan tabloid dengan judul *Daolat Ra'jat*. Sebelum itu, di lingkungan kerajaan-kerajaan nusantara, istilah 'duli tuanku' juga sudah sejak lama dipakai. Kata 'duli' itu juga berasal dari kata daulat, sehingga 'duli tuanku' mempunyai arti yang sama dengan 'dualat tuaku'. Namun, untuk ringkasnya, dalam arti yang bersifat teknis ilmiah, kata kedaulatan itu biasa diidentikan dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara.<sup>24</sup>

Adapun yang dimaksud dengan rakyat yaitu sekumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama sehingga merupakan masyarakat, meskipun mereka mungkin berasal dari keturunan, kepercayaan, dan kulit yang berlainan. Beberapa istilah yang erat pengertiannya dengan raktar adalah: (i) rumpun; (2) Bangsa; (3) natie. Rumpun diartikan sebagai sekumpulan manusia yang merupakan suatu kesatuan karena mempunyai ciri-ciri jasmaniah yang sama. Misalnya, warna kulit, rambut, bentuk badan, bentuk muka, dan sebagainya. Bangsa diartikan sebagai sekumpulan manusia yang merupakan satu kesatuan karena mempunyai

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 143.

<sup>24</sup> *Ibid.*,

persamaan kebudayaan. Misalnya bahasa, adat kebiasaan, agama, dan sebagainya. *Natie*, diartikan sebagai sekumpulan manusia yang merupakan suatu kesatuan karena mempunyai satu kesatuan politik yang sama.<sup>25</sup>

Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbang terhadap kekuasaan penguasa tunggal atau yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai pemerintah pada pihak lain. Yang benar-benar berdaulat dalam hubungan ini ialah rakyat yang diperintah itu.<sup>26</sup> Sejalan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa kedaulatan rakyat lahir sebagai respon terhadap kekuasaan raja yang absolut. Karena kekuasaan raja yang mutlak, lama-kelamaan muncul perlawanan rakyat kemudian melahirkan teori kedaulatan rakyat. Seperti dalam istilah demokrasi yang berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratien* atau *kratos* (kekuasaan), maka kekuasaan negara itu bersumber dan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyatlah penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara. Namun, pandangan seperti ini di sepanjang sejarah selalu menghadapi natinominya sendiri, yaitu *demos* versus *nomos*. *Nomos* merupakan konsepsi tentang nilai atau norma yang selalu dihadapkan sebagai pilihan dengan *demos*, disebabkan oleh kenyataan bahwa konsep demokrasi memiliki keterbatasan atau kelemahan bawaannya sendiri. Bahkan, dalam sejarah Yunani Kuno,

---

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 18.

<sup>26</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Bina Cipta, Cetakan Kesembilan, 1992, hlm. 116.



demokrasi itu sendiri pernah dipahami sebagai bentuk pemerintahan yang buruk dan sangat tidak diidealkan.<sup>27</sup>

Ajaran kedaulatan rakyat lahir dari J.J. Rousseau sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan. Berbeda dengan ahli-ahli filsafat pada zamannya yang lebih mementingkan ilmu pengetahuan berdasarkan hyper-intelektualisme dengan penemuan-penemuan baru, maka Rousseau berpendapat bahwa kebudayaan itu dengan penemuan-penemuannya yang baru dan dengan usahanya untuk mencari penghalusan dalam kehidupan sehari-hari, pada hakekatnya akan membawa akibat bagi umat manusia ke arah kemerosotan dan keruntuhan dalam hidupnya. Kemajuan-kemajuan dalam teknik, berdirinya industri-industri hanya mempertajam adanya kemewahan di satu pihak dan kemiskinan di lain pihak. Hal ini disebabkan karena manusia telah hidup menyimpang dari naluri-naluri yang dibawa sejak lahirnya sebagai pemberian Tuhan. Jadi manusia menurut Rousseau itu dilahirkan sebagai makhluk yang baik. Kemudian orang hendak mencari apakah sebabnya maka dalam pergaulan hidup manusia itu senantiasa terdapat kekuasaan.<sup>28</sup>

Ajaran kedaulatan rakyat berpangkal tolak kepada hasil penemuannya bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tentram. Tanpa tata tertib manusia merupakan binatang buas "*homo homini lupus*", dan kehidupan itu berubah menjadi perang antar sesama manusia "*bellum omnium contra omnes*". Itulah sebabnya manusia-manusia itu bersepakat untuk mendirikan

---

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 145-146.

<sup>28</sup> Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1985, hlm. 124.

negara, dan untuk itu mereka mengadakan perjanjian masyarakat. Jalan yang ditempuh bermacam-macam. Menurut pendapat yang satu, maka kekuasaan dari rakyat karena perjanjian masyarakat itu habis, sebab kekuasaan itu berpindah kepada penguasa yang kini mempunyai kekuasaan mutlak, ialah yang berdaulat. Pendapat yang lain beranggapan bahwa manusia sejak dilahirkan telah membawa hak. Untuk menjamin hak-hak itu maka mereka mengadakan perjanjian masyarakat. Jadi tugas itu adalah untuk melindungi hak-hak rakyat. Jika penguasa tidak menjalankan tugasnya sebagaimana mestinya, maka ini berarti bahwa pihak penguasa telah melanggar perjanjian dan rakyat dapat mengambil tindakan seperlunya terhadap pelanggaran itu. Dalam pengertian pertama dan kedua tersebut di muka, penguasa adalah berdaulat dan kedaulatan itu adanya berdasarkan perjanjian masyarakat.<sup>29</sup>

Dalam tangan Rousseau, kedaulatan rakyat ini menjadi kedaulatan yang mutlak berdasarkan *generale* dari rakyat itu. Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau yang disebut juga pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Yang menarik perhatian dari ajaran Rousseau ialah adanya dua macam kehendak dari rakyat yang dinyatakan sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan *volonte de Tous*

Hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja yaitu waktu negara hendak dibentuk melalui perjanjian

---

<sup>29</sup> *Ibid.*,

<sup>30</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, Op.Cit., hlm. 189-

masyarakat. Maksud dari *volonte de Tous* ini untuk memberi sandaran agar supaya mereka dapat berdiri sendiri dengan abadi, karena seluruh rakyat telah menyetujuinya. Keputusan ini merupakan suatu kebulatan kehendak dan jila negara itu sudah berdiri, pernyataan setuju itu tidak bisa ditarik kembali lagi. Untuk selanjutnya *volonte de Tous* ini tidak dapat dipakai lagi karena jika setiap keputusan harus dilakukan dengan suara bulat, maka negara tidak dapat berjalan.

b. Kehendak sebagian dari rakyat yang dinamakan *volonte Generale*

Dinyatakan sesudah negara ada, sebab dengan keputusan suara terbanyak kini negara bisa berjalan sistem suara terbanyak ini dipakai oleh negara-negara demokrasi Barat. Dengan demikian, apa yang dimaksud Rousseau dengan kedaulatan rakyat itu sama dengan keputusan suara terbanyak. Oleh karena suara terbanyak itu harus ditaati, maka keputusan terbanyak itu sama halnya dengan dictator dari suara terbanyak. Apabila dalam suatu negara pemerintahan itu dipegang oleh beberapa atau segolongan orang yang sebetulnya ini merupakan kesatuan tersendiri di dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte de corps*, akibatnya *volonte generale* ini akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps* tadi. Dan apabila pemerintahan itu hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang orang ini mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte particulaire*, maka akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte particulaire* itu. Jadi kalau begitu pemerintahan itu harus dipegang oleh rakyat, setidaknya rakyat itu mempunyai perwakilan di dalam pemerintahan agar *volonte generale* tadi dapat terwujud.

## **B. TEORI SISTEM PEMERINTAHAN**

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, yakni 'sistem' dan 'pemerintahan'. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari bagian-bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya, termasuk tugas legislatif dan yudikatif. Karena itu, membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.<sup>31</sup>

Ismail Suni berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara tertinggi disuatu negara.<sup>32</sup> Adapun Mahfud MD berpendapat bahwa sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem

---

<sup>31</sup> Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1985, *Op.Cit.*, hlm. 171.

<sup>32</sup> Ismail Suni, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1977, hlm. 9-10.

hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.<sup>33</sup> sedangkang Harun Alrasyid memberikan berikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republic, yaitu mengenai hubungan antara pemerintah dan badan yang mewakili rakyat.<sup>34</sup> Secara lebih spesifik Jimly Assiddiqie memberikan pengertian bahwa sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislative. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:<sup>35</sup>

1. Sistem pemerintahan presidensil (*presidential system*);
2. Sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*);
3. Sistem campuran (*mixed system atau hybrid system*).

Sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang

Saldi Isra mengutip pendapat Douglas V. Verney mengemukakan bahwa dari seluruh varian sistem pemerintaha yang ada, sistem parlementer adalah yang paling banyak diterpkan didunia. Tercatat dalam sejarah, Inggris merupakan tempat kelahiran sistem pemerintahan parlementer, dan karenanya Sri Soemantri menyebut Inggris

---

<sup>33</sup> Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993, hlm. 83.

<sup>34</sup> Harun Alrasyid, *Kajian Sistem Pemerintajan dan Ruang Lingkupnya*, Bandung: Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan, Vol. 3, No. III, Juni, hlm. 1.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 311.

sebagai "*the Mother*" sistem pemerintahan parlementer.<sup>36</sup> Mengingat faktor sejarah tersebut, Douglas V. Verney mengingatkan bahwa bilamana hendak menganalisis sistem pemerintahan parlementer sebaiknya dimulai dengan mengacu kepada berbagai lembaga dalam sistem politik Inggris.<sup>37</sup>

Merujuk sejarah perkembangan sistem pemerintahan Inggris, sistem pemerintahan parlementer tumbuh melalui suatu perjalanan ketatanegaraan Inggris yang panjang, ratusan tahun. Muncul, tumbuh, dan berkembangnya kabinet modern Inggris umumnya dikaitkan dengan kekuasaan Partai Whigs era pemerintahan William Walpole, 1721-1742. Meskipun fakta demikian dianggap benar, C.F. Strong mengemukakan bahwa masih perlu mundur jauh ke belakang menelusuri asal-usul kabinet modern yang sebenarnya. Merujuk penelusuran Hendarmin Ranadireksa, *Magna Carta Liberatum* (1215) menjadi tonggak penting dalam perkembangan sistem pemerintahan parlementer Inggris. Kemudian diikuti *Habeas Corpus* (1679), *Bill of Rights* (1689), Act Settlement (1701), dan *Parliament Act* 1911 dan 1949. Di tengah itu semua, pemikiran filsuf John Locke (1632-1704) dan Thomas Hobbes (1588-1679), serta Revolusi Industri juga memberi kontribusi terhadap perkembangan sistem parlementer Inggris. Sebelum terbentuknya pemerintahan modern, raja menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara

---

<sup>36</sup> Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Bandung: Penerbit Tarsito, 1976, hm. 47.

<sup>37</sup> Douglas V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government*, dalam *Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, hlm. 39.

(*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam jabatannya.<sup>38</sup>

Douglas V. Verney menyatakan bahwa broses evolusi munuji sistem pemerintahan parlementer berlangsung melalui tiga tahapan, yaitu: *Pertama*, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab seluruh sistem politik dan sistem ketatanegaraan; *Kedua*, muncul sebuah majelis yang menentang hegemoni raja; *Ketiga*, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.<sup>39</sup> Dalam kaitannya dengan evolusi tersebut, Saldi Isra mengemukakan bahwa Inggris menempuh perjalanan panjang membangun sebuah model sistem pemerintahan yang kemudian dikenal dengan sistem pemerintahan parlementer.<sup>40</sup>

Lebih lanjut dikemukakan bahwa meski berasal dari Inggris, tidak semua negara yang menerapkan model sistem pemerintahan parlementer meniru sama dengan model sistem pemerintahan parlementer Inggris. Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan parlementer terbagi menjadi dua model, yaitu *Westminster System Model* dan *Western European Parliamentary Model*. Perbedaan keduanya, "*Westminster System Model*" cenderung memiliki model perdebatan atau pembahasan yang lebih berseberangan dan posisi sidang

---

<sup>38</sup> Saldi Isra, *SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm. 14.

<sup>39</sup> Douglas V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government*, dalam *Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992, *Op.Cit.*, hlm. 34.

<sup>40</sup> Saldi Isra, *SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers, 2019, *Op.Cit.*, hlm. 15

pleno parlemen relatif lebih penting dari pada sidang-sidang komiter (*tend to have a more adversarial than committees*). Sementara itu, *Western European Parliamentary Model* cenderung memiliki sistem perdebatan yang lebih konsensual dengan ruang debat yang lebih semi-siklikal. Dalam keseharian, sidang komite lebih penting apabila dibandingkan dengan sidang pleno (*tend to have a more consensual debating system and have semi-cyclical debating chambers. The committees tend to be more important than the plenary chamber*).<sup>41</sup>

Secara praktik ketatanegaraan, sistem pemerintahan ini dapat dikenali dari beberapa ciri dalam sistem pemerintahan tersebut. Secara umum, terdapat beberapa ciri dalam sistem pemerintahan parlementer:<sup>42</sup>

1. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat symbol nasional (pemersatu bangsa);
2. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri;
3. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
4. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen karena itu dia bergantung pada parlemen.

Saldi Isra memberikan kesimpulan bahwa sekalipun sejumlah ahli memiliki pendapat beragam, secara umum terdapat tiga karakteristik utama sistem pemerintahan parlementer. *Pertama*, pemisahan figure pemegang jabatan

---

<sup>41</sup> *Ibid.*,

<sup>42</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 71.



sebagai kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of government/chief executive*). Pemisahan kedua posisi penting ini merupakan kekuatan tersendiri sistem pemerintahan parlementer karena tidak akan terjadi penumpukan kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan dalam tangan satu figure dan posisi demikian dapat menjadi model bangunan keseimbangan antara keduanya. Sekalipun fungsi kepala negara seperti dikemukakan Alan R. Ball dan Guy Peters adalah *chiefly formal and ceremonial and whose political influence is limited*, namun bila sewaktu-waktu terjadi pergantian cabinet atau pemerintahan di luar jadwal regular sebagai pemilihan umum, misalnya cabinet jatuh karena mosi tidak percaya/*votes of no-confidence/motions of no confidence*, praktik dalam sistem pemerintahan parlementer masih menyisahkan figure lain di luar perdana menteri (*head of government/chief executive*) yaitu kepala negara (*head of state*) untuk menjaga perilahan atau transisi menuju pembentukan pemerintahan atau cabinet baru. bahkan, negara seperti Thailand, ketika Raja Bhumibol Adulyade berkuasa, figurnya mampu menjadi tempat dan sekaligus rujukan menyelesaikan ancaman krisis politik yang terjadi antara cabinet dan parlemen.

*Kedua*, parlemen merupakan episentrum kekuasaan politik. Argumentasi mendasar yang menyebabkan parlemen sebagai episentrum kekuasaan politik dalam sistem pemerintahan parlementer karena pemilihan umum hanya diselenggarakan untuk memilih atau mengisi anggota parlemen. Ketika mandat rakyat atau mandat pemilih hanya diberikan kepada parlemen, legitimasi membentuk pemerintahan atau cabinet ditentukan berdasarkan hasil pemilihan umum anggota parlemen. Dalam posisi sebagai episentrum kekuasaan politik, eksekutif atau anggota cabinet

sekaligus menjadi bagian dari anggota parlemen. Sebagaimana dinukilkan Alfred Stepan dan Cindy Skach, pemegang kekuasaan tertinggi di pemerintahan atau eksekutif harus mendapat dukungan mayoritas dari lembaga legislative (*the chief executive power must be supported by a majority in the legislature*). Artinya dalam perjalanan, karena tergantung dari dukungan legislative, pemerintah bisa jatuh melalui mosi tidak percaya (*can fall if it receives a vote of no confidence*) lembaga legislative. Dinamika politik di parlemen akan menjadi penentu perjalanan pemerintahan dan karenanya cabinet menjadi tergantung dan sekaligus menjadi (seperti) bertanggung jawab kepada parlemen. Oleh karena pembentukannya ditentukan oleh komposisi atau dukungan partai politik parlemen, pemerintah atau kabinet tidak bertanggung jawab langsung kepada pemilih. Dengan gambaran demikian, dalam sistem pemerintahan parlementer, keberlanjutan pemerintahan sangat tergantung dari dukungan mayoritas parlemen. Artinya, jikalau sebuah partai politik dan/atau gabungan partai politik menguasai kekuatan mayoritas di parlemen, maka parlemen akan berada dalam kendali kekuasaan karena posisi mayoritas (50% + 1) akan secara otomatis memegang eksekutif. Karena fakta tingkat ketergantungan eksekutif terhadap dukungan parlemen menjadi begitu dominan, dinamika politik selalu dipengaruhi dan ditentukan oleh dinamika yang terjadi di parlemen. Dalam posisi demikian, logika yang mengharuskan pembentukan cabinet mendapat dukungan minimal (50% + 1) dimaksudkan agar pemerintah (cabinet) tidak mudah dijatuhkan dengan mosi tidak percaya. Dukungan minimal menjadi syarat untuk membentuk cabinet.

*Ketiga*, tidak terdapat pemisahan tegas antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan

legislatif. Sebagai akibat dari pembentukan kabinet atau pemerintahan yang didasarkan komposisi partai politik di parlemen dan anggota cabinet (baik menteri atau wakil menteri) merupakan anggota parlemen. Tambah lagi, disebabkan tidak adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang eksekutif dan cabang legislatif sehingga semua anggota kabinet merupakan anggota parlemen. Akibat perhimpitan peran demikian pemisahan antar-cabang kekuasaan (terutama eksekutif dan legislatif) menjadi kabur atau tidak jelas (*no clear-cut separation of power*). Ketidakterpisahan itu pula yang menjadi salah satu pembeda antara sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan yang lain. Memakai pola hubungan antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif, Alfred Stepan dan Cindy Skach menyebut sebagai *a system of mutual dependence*. Desain dan praktik hubungan yang saling ketergantungan antara eksekutif dan legislative tersebut menunjukkan bahwa sistem pemerintahan parlementer lebih bekerja dalam konsep *distribution of power*, bukan *separation of power*.<sup>43</sup>

Adapun sistem pemerintahan presidensial, adalah sistem pemerintahan yang lahir dengan akar historisnya sendiri. Menurut Saldi Isra, jika sistem pemerintahan parlementer terkait dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Inggris, kehadiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari desain atau model ketatanegaraan Amerika Serikat. Dalam literature dinyatakan, Amerika Serikat tidak hanya merupakan tanah kelahirannya,

---

<sup>43</sup> Saldi Isra, *SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers, 2019, *Op.Cit.*, hlm. 22.

tetapi juga contoh utuh karena memenuhi hampir semua kriteria dalam sistem pemerintahan presidensial.<sup>44</sup>

Secara lebih luas Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam berbagai sistem pemerintahan parlementer yang diraktikan di dunia, selalu terdapat sejumlah prinsip pokok, yaitu:<sup>45</sup>

1. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
2. Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan oleh C.F. Strong, "*the real executive*" pada kepala pemerintahan dan "*the nominal executive*" pada kepala negara;
3. Kepala Pemerintahan diangkat oleh Kepala Negara;
4. Kepala Pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
5. Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
6. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
7. Kepala Pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada Kepala Negara untuk membubarkan Parlemen;

---

<sup>44</sup> *Ibid.*,

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 315-316

8. Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pada bagian-bagian dari pemerintahan;
9. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

Berbeda dengan sejarah sistem parlementer, sistem presidensial tidak dibangun melalui proses evolusi yang lambat dan panjang. Secara historis, lahirnya sistem pemerintahan presidensial tidak terlepas dari perjuangan Amerika Serikat dalam menentang dan melepaskan diri dari koloni Inggris, serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat.<sup>46</sup> Dalam konteks perjuangan Amerika Serikat dalam menentang dan melepaskan diri dari koloni Inggris, Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa, latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara *monarchie* dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam Trias Politica itu terdapat sistem *check and balance*.<sup>47</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, antara sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan presidensial dapat dibedakan atas dasar kriteria sebagai berikut.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.*,

<sup>47</sup> Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1985, *Op.Cit.*, hlm. 177.

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 312

1. Ada tidaknya pembedaan antara *real executive* dan *nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
2. Ada tidanya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif.

Apabila dalam suatu pemerintahan negara diadakan pembedaan yang tegas antara jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*), maka pemerintahan yang bersangkutan mengandung ciri parlementer (*parliamentary government*) atau bahkan merupakan negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam praktik, kedudukan kepala negara biasanya dipegang oleh raja, ratu, presiden, ataupun sebutan lain sesuai dengan bahasa resmi yang dipakai di negara yang bersangkutan. Sedangkan jabatan kepala pemerintahan biasanya disebut perdana menteri (*prime minister*) atau di Jerman disebut kanselir (*councillor*). Di negara-negara yang berbentuk kerajaan (monarki) dengan sistem parlementer, dianut dua asa, yaitu (i) raja tidak dapat diganggu-gugat (*the king can do no wrong*), dan (ii) apabila sebagian besar wakil rakyat di parlemen tidak menyetujui kebijakan pemerintah, secara sendiri-sendiri atau seluruhnya, menteri harus meletakkan jabatan. Asas inilah yang disebut sebagai sistem pemerintahan parlementer (*parlementaire regerensvorm*).<sup>49</sup>

Sebaliknya, jika kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan disatukan atau tidak dibedakan sama sekali, maka kedudukan sebagai kepala negara dalam kepala pemerintahan tersebut terintegrasi atau menyatu dalam jabatan yang biasanya disebut presiden. Presiden adalah

---

<sup>49</sup> *Ibid.*,

pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan bahkan tidak terbedakan satu sama lain. Presiden negara yang menganut sistem presidensial tidak mempunyai jabatan kepala eksekutif diluar presiden. Oleh sebab itu, ide untuk memfungsikan jabatan wakil presiden sebagai semacam perdana menteri secara prinsipil juga tidak mungkin diterima. Dengan tugas dan wewenangnya masing-masing, presiden adalah presiden dan wakil presiden adalah wakil presiden.<sup>50</sup>

Dalam keadaan yang demikian, dipahami bahwa keuntungan sistem pemerintahan presidensial adalah untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Namun, sistem ini juga mempunyai kelemahan, yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar. Untuk itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem sistem pemerintahan presidensial tersebut.<sup>51</sup>

Sebagaimana dalam sistem pemerintahan parlementer, dalam sistem pemerintahan presidensial juga terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:<sup>52</sup>

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;

---

<sup>50</sup> *Ibid.*,

<sup>51</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, *Op.Cit.*, hlm. 22

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 316.

3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

### **C. KONSEP PERWAKILAN DALAM NEGARA DEMOKRASI**

Perwakilan (*representation*) adalah konsep seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>53</sup> Istilah perwakilan baru muncul

---

<sup>53</sup> Yuriska, Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Hukum, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2010, Hlm. 51



pada masa Romawi kuno, meskipun tidak secara langsung bermakna politik. Di dalam bahasa romawi "*representation*" berasal dari kata "*representare*". Carl J. Friedrich mengemukakan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*Representative assemblies*), parlemen juga sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan (*deliberative Assemblies*) merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktivitas masyarakat. Seiring berkembangnya lembaga-lembaga politik di Eropa, khusus setelah lahirnya lembaga parlemen, kata perwakilan dipakai sebagai orang atau kelompok orang yang mewakili orang lain. Pada abad ketujuh belas, kata perwakilan sudah dikaitkan dengan *agency and acting for other*.

Konsep perwakilan sudah berkaitan dengan adanya orang atau banyak orang lain baik bertindak sebagai *delegates* yaitu para wakil semata-mata hanya mengikuti pilihan yang memandang pentingnya para wali sebagai *delegates*. Sedangkan, *trustees* berarti para wakil-wakil bertindak atas orang yang diwakilinya dengan memahami permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh konstituen. Sedangkan, *politico* artinya para wakil bergerak secara *continue* antara *delegates* atau *trustees*. Konsep perwakilan berasal dari teori kontrak sosial,<sup>54</sup> dimana teori kontrak sosial ini menggambarkan proses pencapaian kesepakatan masyarakat untuk memperoleh konsentrasi kekuasaan yang diperlukan guna menjamin keberadaan dan kemampuan negara mencapai tujuan Bersama. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Arbi Sanit bahwa:<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Arbi Sanit. 1985. Perwakilan Politik Indonesia. Rajawali. Jakarta. Hal :26

<sup>55</sup> Ibid.

“Di dalam kehidupan penyelenggaraan negara dewasa ini, keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat menunjuk wakil-wakilnya yang dipandang terpercaya

Keberadaan Lembaga perwakilan dalam sebuah negara demokrasi merupakan hal yang esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat yang lebih besar. Lewat Lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum/ peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Perwujudan sebagai negara berasaskan demokrasi juga memerlukan suatu pelembagaan, tetapi di pihak lain juga memerlukan tradisi bernegara yang sesuai untuk mendukungnya.

Masyarakat yang berusaha mengadopsi gagasan demokrasi secara mentah-mentah tanpa memiliki tradisi berdemokrasi sebelumnya sama sekali akan terlihat gamang dalam implementasinya. Pelembagaan demokrasi dalam kenyataannya tidak akan berhasil melahirkan perbaikan kehidupan bersama dalam masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, perwujudan gagasan demokrasi sangat memerlukan penataan-penataan pranata yang bersifat kelembagaan dan sekaligus revitalisasi, reorientasi, dan bahkan reformasi kebudayaan politik secara lebih substansif.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur demokrasi lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Esensi sistem demokrasi ialah bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan. Dalam kaitan ini perlu pula dikemukakan pendapat Henry B. Mayo yang disadur kembali oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud MD S.H.,S.U;

Sistem Politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan.<sup>56</sup> Dalam masyarakat yang masih sederhana, demokrasi diselenggarakan secara langsung seperti yang dipraktikkan dimasa yunani kuno dalam konsep "*city state*". Namun, dalam perkembangan masyarakat yang semakin kompleks dengan jumlah penduduk yang besar serta wilayahnya yang sangat

---

<sup>56</sup> Abdul Latif. Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi. Total Media, Jakarta. 2009. Hlm. 28

luas seperti Indonesia, demokrasi tidak mungkin diselenggarakan hanya dengan secara langsung. Untuk itulah perlunya menciptakan sebuah lembaga perwakilan (parlemen). Karena tugas utamanya ialah menjalankan fungsi legislasi maka definisi parlemen juga diidentikan dengan badan legislative. Istilah badan legislatif atau legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate atau membuat peraturan perundang-undangan atau undang-undang. Nama lain yang juga sering dipakai ialah *assembly* yang mengutamakan unsur "berkumpul" (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lainnya lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur "bicara" (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggotaanggotanya dan dinamakan *people's representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>57</sup>

Paul Cristopher Manuel dan Anne Maria Camissa menjelaskan definisi Lembaga perwakilan (*representation assembly*) sebagai berikut<sup>58</sup>:

*"It is primarily charged with a law-making function, which we may define as the process of preparing, debating, passing and implementing legislation. Its members consider and debate bills, which are proposals for legislative action. The discussion among legislators among bills are decide including during legislative debate, which takes place on the floor of the legislation. It is known by the a*

---

<sup>57</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, ... Op.Cit, hal. 315

<sup>58</sup> Fatmawati, 2014, Hukum Tata Negara, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, Hlm. 7.12

*host of different destinations, including Congress in the United States, The Parliament in the Great Britain, the Knesset in Israel, The Diet in Japan, The Dail in Ireland, The Vouli in Greece, the National Assembly in Portugal, and so on."*

Dari penjelasan diatas dapat kita simpulkan bahwa, fungsi utama dari sebuah Lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi untuk membuat undang-undang (legislasi). Dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut, anggota Lembaga perwakilan rakyat perlu melakukan serangkaian kegiatan hingga undang-undang tersebut disahkan.

Urgensi dari pada lembaga perwakilan rakyat dalam sebuah negara demokrasi memiliki dasar pemikiran yang kuat, sebagaimana pandangan Aidul Fitriciada Azhari bahwa:

"Tentang bagaimana fungsi parlemen dan peranan parlemen dari lembaga perwakilan rakyat, terdapat perbedaan pendekatan antara sistem Eropa continental, yang tercermin dari sistem yang dipraktikkan dari Prancis dengan sistem Anglo saxon sebagaimana di peraktekkan di Inggris dan Amerika Serikat, perbedaan kedua hal tersebut adalah Pertama, Kemampuan rakyat mengatur diri sendiri. Kedua, Antara keharusan adanya suatu pemerintahan yang kuat dengan kedaulatan parlemen."

Sistem Eropa Continental sebagaimana yang diperaktekkan di Prancis, terutama sistem yang dibangun setelah revolusi Prancis, justru memberikan kekuatan dan kewenangan yang besar kepada parlemen sebagai lembaga keterwakilan rakyat, dengan asumsi -asumsi sebagai berikut;

- a. Keputusan dari lembaga perwakilan rakyat benar-benar merepresentasikan kehendak dari rakyat.
- b. Terdapat suatu kehendak rakyat yang disebut sebagai kehendak bersama sebagaimana diajarkan oleh Rosseau dalam ajaran *La Volonte generale*
- c. Kehendak rakyat mengikat semua individu secara moral
- d. Demokrasi di Eropa continental, seperti di Perancis, lebih bersifat kolektif, meskipun ada konsep perlindungan hak-hak sipil rakyat, tetapi perlindungan tersebut dilihat sebagai bagian dari kehendak dari kolektivitas tersebut. Karena itu, eksistensi suatu Majelis Nasional di Perancis lebih dipandang sebagai Majelis yang mewakili seluruh komponen bangsa. Sementara itu, sistem demokrasi di Amerika Serikat dan di Inggris, lebih menekankan kepada aspek individual manusia, karena itu perlindungan hak-hak sipil rakyat lebih kuat

Dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, Menurut Miriam Budiharjo, parlemen/legislatif sebagai perwakilan rakyat, harus memiliki tiga fungsi penting yaitu<sup>59</sup>;

1. Menentukan policy (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan

---

<sup>59</sup> Ibid.hal. 182

kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu parlemen diberi hak control khusus.

3. Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (ratify), yaitu mensahkan perjanjian Internasional yang dibuat oleh eksekutif. Di Amerika, lembaga legislatif bahkan memiliki wewenang untuk meng-"impeach" dan menuntut pejabat tinggi termasuk Presiden.

Lembaga perwakilan atau parlemen inilah yang kemudian merepresentasikan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Secara umum, ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (Territorial Representation)
- c. Representasi Fungsional (Functional Representation)

Dari tiga prinsip keterwakilan tersebut kemudian membentuk struktur kamar dalam sistem perwakilan di masing-masing Negara. Pembentukan struktur kamar ini didasarkan dari pengalaman historis dan bentuk Negara yang dianut, oleh masing-masing Negara. Pada umumnya, negara-negara yang berbentuk federal lebih cenderung membentuk sturuktur parlemen bicameral atau dua kamar, sedangkan sebagian besar Negara-negara yang berbentuk kesatuancenderung memiliki parlemen satu kamar (unicameral). Disisi lain, Jimly Asshidiqie menambahkan bahwa adapula Negara kesatuan yang besar yang juga memiliki bentuk parlemen bicameral, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Oleh karena itu, sistem bicameral itu oleh para ahli dibedakan kedalam: a. bikameral yang kuat

(*strong bicameralism*) dan b. bicameral yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*)<sup>60</sup>.

Meskipun demikian, pada umumnya di dunia sekarang dikenal dua sistem perwakilan, yakni<sup>61</sup> :

- a. Parlemen unicameral (monocameral)
- b. Parlemen bicameral

Sistem unikameral dapat diartikan bahwa dalam suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif, dengan artian bahwa sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen unikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana hanya ada satu perwakilan dalam lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif.

Sistem parlemen unikameral adalah sistem parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar atau badan. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya majelis tinggi dan majelis rendah. Sistem parlemen unikameral biasanya dianut oleh negara yang sedikit penduduknya dan masyarakatnya homogen serta wilayah negaranya tidak terlalu luas. Dalam sistem parlemen unikameral, rekrutmen untuk pengisian jabatan parlemen tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial sebagaimana umumnya dalam sistem parlemen dua kamar.

Sistem unicameral juga banyak diterapkan di negara-negara kesatuan sosialis, karena sistem bicameral dipandang membawa komplikasi-komplikasi, penundaan dan biaya-biaya, dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan. Dalam

---

<sup>60</sup>Jimly Assihidiqie, Pokok-Pokok Huk...Op.cit, hal. 156

<sup>61</sup> Op.Cit. hal 155



argumentasi lain, negara-negara kesatuan dengan sistem sentralistik juga nampaknya cocok untuk menerapkan sistem satu kamar, oleh karena tidak ada perbedaan kepentingan yang mendominasi daerah-daerahnya. Daerah-daerah tersebut sudah dianggap telah menyerahkan kewenangannya kepada pusat, dan otomatis perwakilannya, tidak ada yang bersumber dari daerah.

Dalam pelaksanaan sistem unikameral dalam suatu negara baik dalam sistem pemerintahan yang berbentuk presidensial ataupun parlementer, pelaksanaan fungsifungsi parlemen dianggap sangat efisien. Namun hasil dari pelaksanaan fungsi parlemen tersebut secara kualitas kurang ideal karena tidak ada kontrol dari cabang kekuasaan lain dalam parlemen. Dalam rangka mewujudkan representasi baik secara politik, daerah maupun fungsional semuanya digabungkan dalam satu kamar parlemen.

Sedangkan Sistem bikameral adalah sistem dua kamar dalam parlemen suatu negara dimana terdapat dua lembaga dalam badan legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang, mengawasi pelaksanaan dari undang-undang yang dibentuk dan saling mempengaruhi dalam suatu 'kebijakan politik',<sup>62</sup> dalam rangka untuk

---

<sup>62</sup> Menurut Carl J. Fredrich, Kebijakan adalah konsep serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan (policy) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan. Politics, Polity, dan Policy adalah kehidupan politik "political life" yang menggambarkan kekuatan-kekuatan politik yang ada dan bagaimana perhubungannya serta bagaimana pengaruh mereka di dalam perumusan dokumen-dokumen kebijaksanaan politik. Dengan demikian, bahwa kebijakan politik adalah kebijakan negara, kebijakan pemerintah, atau kebijakan publik (public policy) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh

menciptakan *check and balances* dalam parlemen suatu negara. Sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen bikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana ada dua lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang memerlukan pembahasan dan persetujuan dua lembaga legislatif.

Bikameral diartikan sebagai sistem yang terdiri atas dua kamar yang berbeda dan biasanya dipergunakan istilah majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Masing-masing kamar mencerminkan keterwakilan dari kelompok kepentingan masyarakat yang baik secara politik, territorial ataupun fungsional. Pilihan terhadap konsep keterwakilan pada masing-masing kamar sangat dipengaruhi oleh aspek kesejarahan tiap-tiap negara.

Sebagai contoh, dalam sebuah Negara federal seperti Amerika Serikat, parlemen mereka disebut sebagai *The Congress of the United States of America* yang terdiri atas *The House of Representative* yang mencerminkan perwakilan partai politik, serta *The Senat* yang mencerminkan perwakilan territorial dari setiap Negara bagian. Selain dibedakan atas keterwakilan politik dan territorial, ada juga Negara yang struktur dua kamarnya didasarkan atas keterwakilan politik serta keterwakilan fungsional. Hal ini dapat kita lihat dalam struktur parlemen di Negara Inggris, dimana struktur parlemen dibedakan menjadi majelis tinggi (*House of Lord*) dan Majelis rendah (*House of Commons*). *House of Lord* merupakan keterwakilan fungsional dari dari kelompok-kelompok tuan tanah dan para bangsawan sedangkan *House*

---

pemerintahn dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Lihat dalam Solly Lubis, Kebijakan Publik, Bandung: Mandar Maju, 2007, h. 3, 5, 7, 9

*of Commons* merupakan keterwakilan rakyat secara politik melalui peranan partai politik sebagai pilar demokrasi.

Contoh negara yang menggunakan sistem dua kamar pada negara federal: Amerika Serikat : *Senate* dan *House of Representatives*, Malaysia: Dewan Negara dan Dewan Rakyat. Dan pada negara kesatuan: Inggris : *House of Lords* dan *House of Commons*, Belanda : *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*, Cile: *Senado* dan *Camera de Diputados*, Filipina: *Senado ng* dan *Kapulungan ng mga Kinatawan*. Adapun kelebihan dan keuntungan sistem parlemen/legiislatif bikameral, yaitu:

- a. Secara resmi mewakili beragam pemilihan (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan).
- b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan.
- c. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh.
- d. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

#### **D. TEORI SISTEM KAMAR PARLEMEN DI INDONESIA**

Konstitusi Republik Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 menganut prinsip semua harus terwakili. Tidak boleh ada satupun elemen bangsa Indonesia yang tidak terwakili dalam parlemen. Oleh karenanya para founding father kemudian melembagakan ketiga prinsip keterwakilan yakni,

*political representation, territorial representation, dan functional representation* sekaligus dalam keanggotaan lembaga permusyawaratan rakyat. Hal ini sesuai dengan konstruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan 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, yakni perwakilan politik, perwakilan territorial, serta perwakilan fungsional, sama-sama tercermin dalam struktur keanggotaan MPR RI. Dari penjabaran tersebut, struktur kamar parlemen Indonesia sebelum perubahan UUD Tahun 1945 menurut Jimly Asshidiqie disebut sebagai quasi monokameral atau semi monokameral. Keberadaan MPR sebagai sebuah Lembaga negara meskipun didalamnya terdapat anggota-anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah, namun tetap saja MPR merupakan Lembaga tersendiri dan kedudukannya bahkan berada di atas DPR. Disamping itu, meski keberadaan Lembaga MPR berada tersendiri disamping 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.

Pasca reformasi konstitusi Indonesia di amandemen sesuai dengan tuntutan reformasi. Dalam konteks inilah reformasi meniscayakan lahirnya paradigma kelembagaan negara yang bisa melakukan *cek and balances*, sehingga

konstitusi sebagai hukum dasar disusun untuk mengatur eksistensi semangat *check and balances* tersebut. Dengan demikian kekuasaan tidak berada pada satu tangan seperti dimasa lalu. Menurut para kaum reformis, *unicameralisme* yang berpusat pada Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap sebagai pangkal ketidakseimbangan kekuasaan di masa Ore Baru. Oleh karenanya amandemen konstitusi dilakukan dengan mendorong terbentuknya parlemen dua kamar.

Menurut Ramlan Surbakti<sup>63</sup>, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.

Sejalah dengan Ramlan Surbakti, Bagir Manan<sup>64</sup> memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar.

- a. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.

---

<sup>63</sup> Ramlan Surbakti, Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan, dalam Maruto MD dan Anwari WMK(edit.), Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi, LP3ES, Jakarta. 2002. Dikutip dari Saldi Isra, Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral Ditengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, hlm 116

<sup>64</sup> Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, 2003. Di kutip dari Saldi Isra, Ibid

- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
- c. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Pada akhirnya, Indonesia memiliki lembaga perwakilan yang terbagi atas dua representasi disamping tetap mempertahankan eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Itulah sebabnya terdapat dilema untuk meletakkan apakah Indonesia menganut sistem bicameral atau tricameral. Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam parlemen Indonesia ditanggapi beragam oleh berbagai kalangan. Diantaranya, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar masih memiliki kewenangan tersendiri.

Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan. Majelis Permusyawaratan rakyat juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Akhirnya meskipun secara seremonial, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu, dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD tahun 2003, Majelis permusyawaratan rakyat ditentukan tetap mempunyai pimpinan yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri, terlepas dari pimpinan dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.<sup>65</sup>

Keberadaan Majelis Perwakilan Rakyat yang menjadi forum antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan sebuah fenomena yang memperlihatkan bahwa parlemen kita sebenarnya memiliki tiga kamar. Dengan kewenangan sebagaimana yang disebutkan oleh Asshiddiqie di atas, praktis parlemen Indonesia memiliki perbedaan yang cukup signifikan di banding dengan parlemen di negara lain seperti misalnya Amerika Serikat yang hanya memiliki dua kamar yang diberi kewenangan yang sama-sama kuat.

Dewan Perwakilan Rakyat telah lama ada dalam konstitusi, meskipun pasca reformasi harus membagi kekuasaannya dengan lembaga baru yakni Dewan Perwakilan

---

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004, hlm. 13

Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil Pemilihan umum yang memiliki tiga pilar fungsi yaitu: "fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan". Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sudah merupakan resiko sejarah dan keharusan bagi sebuah negara demokrasi, karena proses pelebagaan demokrasi secara formal ada dalam lembaga ini. Tetapi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga baru yang menjadi bagian dari kamar dalam parlemen merupakan sebuah fenomena yang menarik. Karena ternyata lembaga yang diharapkan oleh sebagian besar pengamat hukum dan politik untuk menjadi penyeimbang keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat oleh Undang-Undang Dasar ini tidak diberi kewenangan yang begitu signifikan.

Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar (bicameral) dalam format baru perwakilan politik Indonesia. Jika DPR RI merupakan parlemen yang mewakili penduduk yang diusung oleh partai politik, sementara DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini propinsi tanpa mewakili dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah.

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tertuang dalam perubahan tahap ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yakni terdapat pada pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945. kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteknya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam pasal



2 ayat 1 UUD 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Selain itu keberadaan DPD dimaksudkan untuk<sup>66</sup>:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar parlemen yang menangani Otonomi Daerah adalah semata-mata sebagai respon terhadap arus sentralisasi kekuasaan selama orde baru. Karena keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang awalnya adalah merupakan representasi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan

---

<sup>66</sup> A.M. fatwa, Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945 (Jakarta: Kompas penerbit, september 2009 ), hal. 314

Daerah dan Utusan Golongan dianggap berpeluang melahirkan nepotisme. Maka munculnya amandemen untuk membentuk Dewan Perwakilan Daerah, dimana ekspektasinya adalah didorong oleh keinginan agar semua anggota lembaga perwakilan dipilih langsung oleh rakyat.

Oleh karenanya, dalam struktur parlemen Indonesia dewasa ini terdapat tiga forum parlemen yang sama-sama mempunyai fungsi legislasi dalam arti yang luas. Karena itu, struktur parlemen Indonesia dewasa ini ada pula yang menyebutnya sebagai *parlemen trikameral*. Kita tidak lagi menganut prinsip unikameralisme, bukan pula bikameralisme, melainkan trikameralisme. Dengan demikian, adanya MPR, DPR, dan DPD dalam sistem ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945 dewasa ini merupakan satu kesatuan kelembagaan parlemen Indonesia yang mempunyai tiga forum perwakilan dan permusyawaratan dalam rangka pengambilan keputusan mengenai kebijakan negara berdasarkan UUD 1945.



### **BAB III**

## **SEJARAH UTUSAN GOLONGAN**

### **A. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA SEBELUM KEMERDEKAAN**

Sebelum berdirinya BPUPK, perkembangan pergerakan untuk memperjuangkan kemerdekaan Indonesia sangat dinamis walaupun mendapatkan banyak halangan dari penguasa saat itu, baik dari pemerintahan Hindia Belanda maupun pemerintahan pendudukan Jepang. A.K Pringgodigdo menyatakan, pergerakan Indonesia meliputi semua macam aksi yang dilakukan organisasi secara modern kearah perbaikan hidup untuk bangsa Indonesia, karena ketidakpuasan masyarakat yang ada.<sup>67</sup> Pergerakan nasional di Indonesia dipelopori oleh golongan terpelajar yang di tandai dengan berdirinya organisasi Budi Utomo pada tanggal 20 Mei 1908. Lahirnya pergerakan nasional tidak dapat di pisahkan kebijakan politik etis dan pelaksanaan pendidikan kolonial Belanda di Indonesia. Sekolah-sekolah yang didirikan oleh pemerintah kolonial Belanda memberikan kontribusi terhadap pemenuhan pendidikan di Indonesia. Keterbukaan akses Pendidikan tersebut memberikan kekuatan baru bagi Indonesia merdeka.

Pada dasarnya sebelum kemerdekaan, tidak ada redaksional resmi yang mencantumkan adanya utusan golongan. Namun kita tidak boleh lupa jika pada awal masa pergerakan nasional ini banyak sekali golongan-golongan yang menjadi pelopor kemerdekaan Indonesia. Golongan-

---

<sup>67</sup> A.K Pringgodigdo, Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia, Dian Rakyat, Jakarta 1994, Hlm. vi

golongan Islam yang diwakili oleh Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah serta beberapa organisasi keagamaan lainnya ikut andil dalam pergerakan nasional menyongsong kemerdekaan. Disamping itu, organisasi kesukuan seperti *Jong Java*, *Jong Sumatranen Bond*, *Jong Celebes*, *Jong Ambon* dan beberapa unsur kesukuan lain mulai tersadarkan dalam hal menggalang persatuan demi Indonesia merdeka.

Peranan golongan-golongan yang ada pada masa itu sangat terasa dalam proses kemerdekaan bangsa Indonesia. Perjuangan dalam memperoleh kemerdekaan bangsa ini tidak dapat dilepaskan begitu saja dari peran unsur golongan. Patut disadari hal ini merupakan kenyataan antropologis, dimana masyarakat Indonesia merupakan masyarakat bangsa yang multi etnis, multi agama, multi golongan, disamping multi profesi dan multi *purpose (interest)*. Komunitas bangsa ini hidup dalam budaya plural yang begitu rupa. Meski begitu perlawanan-perlawanan terhadap imperialisme barat pada masa itu masih bersifat parsial sebatas perjuangan kedaerahan atau hanya dilakukan oleh segolongan masyarakat saja. Hingga pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 muncul benih-benih nasionalisme pada bangsa Indonesia.

Pada masa pergerakan nasional Indonesia ada dua hal yang patut dicatat sebagai momentum sejarah yang paling mendasar. Pertama, munculnya gerakan Perhimpunan Indonesia di negeri Belanda. Perhimpunan Indonesia merupakan organisasi yang paling vokal dalam menyuarakan kemerdekaan Indonesia dengan cara melaksanakan aksi nasional dan percaya pada kekuatan sendiri. Perhimpunan Indonesia merupakan suatu gerakan yang mampu

membangkitkan tujuan dan cita-cita untuk menentang imperialisme dan kolonialisme.

Dengan segala tindakan politis yang progresif maka gerakan Perhimpunan Indonesia boleh dikatakan sebagai "manifesto politik" yang pertama dari semua gerakan nasional yang pernah ada sejak tahun 1908 hingga tahun 1920-an. Manifesto politiknya adalah Indonesia Merdeka. Kedua, munculnya Sumpah Pemuda. Peristiwa itu merupakan kristalisasi dari seluruh aspirasi dan cita-cita masyarakat Indonesia waktu itu untuk bersatu memerdekakan diri dari penjajah. Landasan Sumpah Pemuda yaitu: satu tanah air Indonesia, satu bangsa Indonesia dan satu bahasa Indonesia. Dengan keadaan seperti itu, maka sejak tahun 1908 mulai berdiri dan berkembang organisasi-organisasi modern di Indonesia baik yang bersifat politik, ekonomi, maupun sosial dan budaya, organisasi-organisasi tersebut ada yang bercorak nasional dan islam.

Sejak tahun 1916 di Hindia Belanda dilakukan usaha yang cukup besar untuk merubah pandangan politik pemerintahan kolonial Hindia Belanda dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Usaha ini dilakukan oleh masyarakat pribumi dengan tujuan agar terjadi suatu perubahan dalam sistem pemerintahan yang dianggap kurang sesuai dengan keinginan rakyat. Pasca terjadinya politik etis di Hindia Belanda, suatu delegasi yang terdiri atas wakil-wakil Budi Oetomo, Sarekat Islam, *Regenten Bond* (perkumpulan Bupati), dan organisasi-organisasi serupa berkunjung ke negeri Belanda. Mereka mengajukan petisi kepada Ratu Wilhelmina dan parlemen belanda atas pembentukan "pertahanan Hindia" dan pembentukan *Volksraad*. Petisi tentang pertahanan hindia (*indie weerbar*) ditolak oleh

pemerintah Belanda sedangkan petisi tentang *Volksraad* disetujui oleh pemerintah Belanda berdasarkan situasi politik dan tekanan dari berbagai macam pihak.

Pada bulan Mei 1918 dibentuklah sebuah Lembaga perwakilan rakyat pertama di Indonesia yang dinamakan *Volksraad*. Anggota *Volksraad* terdiri dari orang-orang Eropa, pribumi dan timur asing. Sistem mekanisme pemilihannya ada yang dipilih dan ada yang diangkat oleh Gubernur Jenderal. Anggota yang diangkat dimaksudkan supaya golongan minoritas dapat terwakili dalam Lembaga tersebut karena pemilihan untuk wakil-wakil *Volksraad* melalui perantaraan dewan-dewan daerah dan hak memilih sangatlah terbatas. Beberapa organisasi pergerakan yang tidak mempunyai wakil di dewan daerah tentu tidak akan dapat menempatkan wakilnya di *Volksraad* sehingga mereka berupaya untuk memiliki wakil yang diangkat oleh Gubernur Jenderal.

Pada pelaksanaannya, pengangkatan anggota *Volksraad* lebih didasarkan pada kepentingan politik Kolonial pemerintahan Hindia Belanda. Hal itu nampak dari komposisi anggota yang diangkat pada masa awal berdirinya Lembaga tersebut, yaitu dari 19 anggota yang diangkat, hanya lima orang dari kalangan pribumi, sedangkan 14 orang sisanya terdiri dari orang Eropa dan timur asing. Secara keseluruhan anggota *Volksraad* pada masa awal pembentukan berjumlah 38 orang dengan rincian 19 orang diangkat dan 19 orang dipilih ditambah seorang ketua. Dari 19 orang itu, 10 orang diantaranya adalah pribumi dan sisanya orang Eropa.

Persentase golongan Indonesia dari seluruh jumlah anggota *Volksraad* mulai dari tahun 1918 hingga tahun 1943 terlihat naik turun tetapi dilihat dari periode secara keseluruhan meningkat dimulai dari 10,5% (1918), 10,4%

(1921), 6,3% (1924), 10% (1927), 36,7% (1931), 31,7% (1935) dan 31,7% (1939). Jumlah anggota Volksraad secara keseluruhan juga terus meningkat yakni 38 orang (1918), 48 orang (1921), 48 orang (1924), 60 orang (1927-1939). Persentase orang pribumi juga meningkat dari 15 orang (1918), 22 orang (1921), 21 orang (1924), 25 orang (1927), 30 orang (dari 1931-1939). Jumlah anggota Volksraad yang dipilih juga jauh lebih banyak daripada jumlah anggota yang diangkat, meskipun Lembaga yang memilih adalah dewan-dewan local. Pada tahun 1939 dari jumlah penduduk hindia belanda yang 70 juta jiwa, hanya 2228 jiwa yang berhak memilih anggota *Volksraad*.

## **B. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA PERSIAPAN KEMERDEKAAN INDONESIA**

Pada saat Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, belum ada lembaga-lembaga negara yang terbentuk. Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan bahwa PPKI mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia. Sedangkan Pasal III Aturan Peralihan menyatakan untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI. Berdasarkan ketentuan tersebut, setelah disahkannya UUD 1945 pada 18 Agustus 1945, PPKI memilih Soekarno sebagai Presiden dan Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden.

Sistem permusyawaratan dan perwakilan sebelum terbentuknya MPR dan DPR diatur dalam Pasal IV Aturan Peralihan. Sebelum terbentuknya MPR, DPR, dan DPA, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Bunyi Pasal IV Aturan Peralihan adalah sebagai berikut. Sebelum Majelis Permusyawaratan



Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Komite nasional yang dibentuk untuk membantu Presiden tersebut adalah Komite Nasional Pusat atau lebih sering disebut sebagai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

KNIP dibentuk oleh Presiden pada 29 Agustus 1945. Kelahiran KNIP dianggap sangat penting untuk membantu Presiden dalam mempertahankan kemerdekaan dan menjalankan pemerintahan negara. Anggota KNIP diangkat oleh Presiden, yang pada umumnya adalah mantan anggota PPKI. Keanggotaan KNIP beberapa kali mengalami pembaharuan. Pertama kali anggota KNIP terdiri atas 200 orang. Pada 18 April 1946, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1946 tentang Pembaharuan KNIP yang menentukan anggota KNIP terdiri dari 200 anggota dengan komposisi 100 wakil daerah, 60 wakil organisasi politik, dan 40 ditunjuk oleh Presiden. Namun PP tersebut belum sempat dilaksanakan dan telah dibatalkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan KNIP yang disetujui oleh BP KNIP pada 7 Juni 1946.

Selanjutnya, pemerintah juga mengeluarkan PP Nomor 6 Tahun 1946 tentang Penyempurnaan Susunan KNIP pada 30 Desember 1946 yang kemudian dikukuhkan menjadi Maklumat Presiden Nomor 2 Tahun 1947 bertanggal 21 Februari 1947. Pada 7 Oktober 1945, KNIP mendesak Presiden untuk segera membentuk MPR dengan anggota sementara dari anggota KNIP. Desakan tersebut diwujudkan dalam bentuk referendum yang ditandatangani oleh 50 orang anggota KNIP. Namun pembentukan MPR belum dapat

direalisasikan. Pada rapat KNIP tanggal 16 Oktober 1945 dibicarakan usul pembentukan Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional dengan alasan anggota KNIP yang 150 orang dibutuhkan oleh daerah-daerah, sehingga tidak memungkinkan menjalankan tugas KNIP dengan sempurna. Badan Pekerja itu nantinya akan bertugas menjalankan fungsi KNIP. Sidang tersebut dihadiri oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. Sidang itu melahirkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X 16 Oktober 1945

### **C. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA PEMERINTAH ORDE LAMA**

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Untuk melaksanakan pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden tersebut, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan MPRS. MPRS pada saat itu terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya).

Utusan-utusan daerah pada saat itu tidak dipilih melalui pemilihan umum, akan tetapi DPRD mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Bila belum ada DPRD, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil dan militer, organisasi-organisasi rakyat dan tokoh-tokoh di daerahnya.

Untuk wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan '45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.

Di dalam Konstituante, terjadi pembahasan yang tidak kunjung dapat diambil keputusan mengenai dasar negara. Terhadap kondisi tersebut, Presiden menyarankan untuk kembali kepada UUD 1945. Namun saran tersebut juga tidak dapat diputuskan karena dalam tiga kali pemungutan suara, tidak dicapai suara mayoritas yang dipersyaratkan, yaitu 2/3 dari anggota yang hadir. Akhirnya, Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante. Dengan adanya Dekrit tersebut, UUDS 1950 tidak berlaku, demikian pula dengan hasil-hasil sementara dari persidangan Konstituante.

Dalam rangka melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah membentuk MPRS, Presiden pada 22 Juli 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Pasal 1 Penpres tersebut menyatakan bahwa susunan MPRS terdiri atas anggota DPRGR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Untuk Utusan Daerah dan Utusan Golongan diatur dalam Peraturan Presiden No. 12/1959. Utusan Daerah berjumlah 94 orang, yang terdiri atas wakil 24 daerah propinsi yang jumlahnya berkisar antara tiga sampai lima orang.

Sedangkan yang dimaksud dengan Utusan Golongan terdiri atas 13 macam golongan-golongan Tani, Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Koperasi, Angkatan Bersenjata, Veteran, Alim Ulama –Islam, Katolik, Protestan, Hindu Bali– Pemuda, Wanita, Wartawan, dan Cendekiawan/Pendidikan. Jumlah keseluruhan Utusan Golongan tersebut adalah 200 orang.

#### **D. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA PEMERINTAHAN ORDE BARU**

Pada masa orde baru Permasalahan yang timbul dari Utusan Golongan yakni dalam hal menerjemahkannya menjadi undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal ini khususnya tampak pada periode 1966-1998. Utusan golongan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUD 1945 yang kemudian dijelaskan dalam penjelasannya, diterjemahkan lain ke dalam undang-undang dan peraturan pemerintah.

Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 yang menentukan bahwa yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lainlain badan kolektif. Dalam praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat. Bahkan regulasi yang ada memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, yang akibatnya membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan yang hanya menyokong Presiden atau politik Presiden.

Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969, MPR terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan *Utusan-utusan dari Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya*. (Pasal 1 ayat (1)). Komposisi keanggotaanya kemudian di jabarkan lebih luas:

- a. *Utusan Daerah* termasuk Gubernur/Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I.
- b. *Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya* ditetapkan berdasarkan imbangan hasil pemilihan umum; organisasi Golongan Politik/Karya yang ikut pemilihan umum, tetapi tidak mendapat wakil di D.P.R. dijamin satu utusan di M.P.R yang jumlah keseluruhannya tidak melebihi sepuluh orang utusan.
- c. *Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata* yang ditetapkan berdasarkan pengangkatan. (Pasal 1 ayat (3)).

Disini tampak terdapat yakni Anggota tambahan MPR dari Anggota tambahan MPR dari Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata. Uniknya Anggota tambahan MPR golongan Karya Angkatan Bersenjata pengangkatannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata. Untuk, anggota tambahan MPR dari Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh Presiden baik atas usul organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa Presiden. Hal ini tentunya menyimpang dari makna Pasal 2

## Penjelasan UUD 1945.

Begitu pula jika lihat Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Utusan Golongan lebih di perluas lagi, yang terdiri dari:

- a. Anggota DPR
- b. Anggota tambahan Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya
- c. Anggota tambahan Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata.
- d. Anggota tambahan Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya yang ikut Pemilihan Umum tetapi tidak mendapat wakil di DPR
- e. Anggota tambahan Utusan Daerah

Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata dimaksud pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini sebagian Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang tidak ikut Pemilihan Umum, tetapi merupakan kekuatan dalam bidang sosial, ekonomi, kebudayaan, keagamaan dan sebagai pionir.

Pada Pemerintahan Orde Baru cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu:

- a. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.
- b. Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR

yang berasal dari Utusan Daerah.<sup>12</sup> Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilu.

Cara pengisian melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan.

Praktek perwakilan politik Orde Baru tidak dapat dikatakan sebagai teori perwakilan yang memiliki klaim etis. Bahwa klaim mayoritas tokoh orde baru itu sendiri tidak mencukupi nilai legitimasi demokratis untuk sampai pada suatu derajat keterwakilan yang baik, benar dan adil. Karena kelemahan empiris tersebut, teori demokrasi perwakilan yang dipraktikkan di masa orde baru tidak memiliki legitimasi etis yang utuh, melainkan legitimasi politis saja yang utuh terpenuhi. Oleh sebab itu, perlu rekonstruksi terhadap konsep perwakilan politik melalui utusan golongan yang memadai secara teori dan filsafat demokrasi perwakilan.

## **E. UTUSAN GOLONGAN PADA MASA REFORMASI**

Pembahasan mengenai MPR dalam Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu proses pembahasan yang paling panjang, mulai dari masa perubahan pertama hingga diputuskan dalam perubahan keempat melalui voting. Pada 1999 dan 2000 (Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua), belum ada ketentuan MPR yang dapat diputuskan sebagai

Perubahan UUD 1945. Rumusan perubahan baru dapat dihasilkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu terkait dengan kedudukan MPR dan konsep kedaulatan rakyat (Pasal 1 Ayat (2)) serta sebagian wewenang MPR (Pasal 3 Ayat (1), Ayat (3), dan Ayat (4)). Perubahan mengenai wewenang MPR yang lain, yaitu terkait dengan GBHN dan peran MPR dalam proses pemilihan dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden baru dapat diputuskan pada Perubahan Keempat UUD 1945. Bahkan perubahan susunan MPR yang menghilangkan utusan golongan dilakukan melalui voting pada ST MPR 2002.

Proses pembahasan yang sangat Panjang dan alot ini dibuktikan, dari puluhan materi yang dibahas dan diputuskan dalam empat kali siding MPR, hanya satu materi saja yang diputuskan dengan cara pemungutan suara yakni terkait Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 mengenai susunan keanggotaan MPR yang terdiri atas 2 (dua) alternatif:

Alternatif 1; Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang selanjutnya diatur oleh undang-undang.

Alternatif 2: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pada pemungutan suara tersebut, mayoritas anggota MPR memilih alternative 2, yaitu sebanyak 475 anggota MPR, sedangkan alternatif 1 dipilih 122 anggota MPR dan 3 orang anggota MPR memilih abstain. Patut diketahui Bersama,



Pemilihan umum pada tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik. Terdapat 21 partai yang memperoleh kursi di DPR. Partai-partai yang mendapatkan kursi di atas 10 adalah PDIP (153), Golkar (120), PPP (58), PKB (51), PAN (34), dan PBB (13). MPR pertama di masa reformasi adalah MPR yang terbentuk sebagai hasil dari pemilihan umum 1999 ini dengan sistem multipartai. Selain itu, komposisi MPR juga mengalami perubahan. Anggota dari unsur TNI/Polri yang semula 75 orang berkurang menjadi menjadi 38 orang. Anggota dari Utusan Golongan yang ditetapkan oleh KPU, namun nama-namanya ditentukan oleh setiap organisasinya sendiri. Sedangkan Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Provinsi.

Terlihat terdapat dua arus kuat terkait sistem demokrasi perwakilan yang dikehendaki dalam sidang MPR tersebut, dimana disatu sisi terdapat kelompok yang menginginkan tetap mempertahankan adanya komposisi utusan golongan, namun disisi lain terdapat kelompok yang beranggapan untuk menghapuskan utusan golongan dan memunculkan gagasan sistem bikameral murni. Munculnya gagasan bikameral dalam perubahan konstitusi pasca reformasi 1998 bermula dari pernyataan resmi Fraksi Utusan Golongan (F-UG) dalam rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) yang ditugaskan mempersiapkan materi sidang MPR. Fraksi Utusan Golongan mengemukakan bahwa keberadaan unsur utusan golongan tidak diperlukan lagi di MPR karena merupakan hasil pengangkatan dan bukan hasil dari pemilihan. Hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi pada masa reformasi yang menghendaki bekerjanya prinsip perwakilan berdasarkan pemilihan. Anggota Utusan Golongan memaparkan dua pilihan yang tersedia.

Pertama, konsep awal UUD 1945 yaitu MPR yang mempersatukan kelompok yang ada dalam masyarakat. Kedua, menerapkan sistem perwakilan dua kamar dengan memperhatikan prinsip bahwa semua wakil rakyat harus dipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Disamping itu, muncul gagasan untuk lebih meningkatkan peran utusan daerah yang perannya terbatas pada penyusunan GBHN yang hanya dilakukan lima tahun sekali. Dalam suasana inilah, lahir gagasan untuk melembagakan utusan daerah yang lebih mencerminkan representasi wilayah dan bekerja secara efektif. Tidak hanya sekali dalam lima tahun. MPR lantas menugaskan Badan Pekerja (BP) MPR untuk melanjutkan proses perubahan tersebut melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000.

Persiapan rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan menggunakan materi-materi dalam lampiran ketetapan yang merupakan hasil BP MPR periode 1999-2000. Ketetapan itu juga memberikan batas waktu pembahasan dan pengesahan perubahan UUD 1945 oleh MPR selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Materi mengenai sendiri DPD kemudian tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tercantum pada Bab VII A Pasal 22D dan 22E.

Konsekuensi adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menyebabkan terjadinya beberapa perubahan dalam sistem ketatanegaraan. Beberapa perubahan tersebut tampak dalam mereposisi sistem perwakilan, mengintrodusir dan mengakomodasi institusi-institusi baru yang melaksanakan cabang-cabang kekuasaan Negara, proses penentuan jabatan presiden dengan pemilihan langsung oleh rakyat dan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah

pusat dan pemerintah daerah dengan pemberian Otonomi Daerah. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dimulai saat Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 meskipun penatan ulang komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat terutama yang berasal dari utusan Daerah dan Utusan golongan mulai dikemukakan sejak rapat pertemuan pertama panitia Ad Hoc Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat tanggal 7 Oktober 1999.

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

1. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya.
2. Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, perintis kemerdekaan, lembaga swadaya masyarakat dan mahasiswa, golongan perempuan, Pegawai Negeri Sipil, Etnis Minoritas, dan Penyandang Cacat.

Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari

utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan tertinggi negara kemudian dikonsepsikan sederajat dengan Lembaga-lembaga negara lainnya.

Periode 1999 – 2004 utusan golongan dirumuskan secara jelas yakni golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, perintis kemerdekaan, lembaga swadaya masyarakat dan mahasiswa, golongan perempuan, Pegawai Negeri Sipil, Etnis Minoritas, dan Penyandang Cacat. Utusan golongan tersebut berdasarkan usulan dari masing-masing golongan, dan pengangkatannya tidak ada keterlibatan Presiden. Utusan golongan di sini hanya menjadi salah satu unsur Anggota MPR bukan membangun kamar baru parlemen. Maka, tepat dalam arti siapa saja yang dimaksud dengan golongan tersebut dan bagaimana mekanisme pengangkatannya. Hal ini sebagaimana tampak pada periode 1999 – 2004.

Perdebatan terkait komposisi anggota MPR seperti yang dijelaskan diatas menjadi begitu alot yang berujung dengan didengarkannya suara mayoritas di MPR. Argumentasi alternatif pertama bahwa anggota MPR tetap terdiri atas unsur DPR dan DPD melalui sistem pemilihan dengan tetap memepertahankan utusan golongan yang dipilih oleh DPR memberikan kesan kolektif sebagai sebuah bangsa. Hal ini didasarkan keanggotaan MPR saat sekarang ini masih belum mewakili seluruh elemen masyarakat. Meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi

anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Artinya masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Sebagian anggota ada yang berpandangan jika MPR hanya terdiri atas DPR dan DPD, terdapat kekosongan perwakilan yang belum terepresentasi di MPR sebagai rumah besar bangsa Indonesia. Utusan golongan sebagai perwakilan dari representasi fungsional harus tetap ada dalam komposisi MPR.

Disisi lain, dalam perdebatan yang terjadi pada saat perubahan UUD 1945 dilakukan, Taufiequrachman Ruki dari F-TNI/Polri mengemukakan rumusan terkait usulan agar anggota MPR yang termasuk di dalamnya anggota DPD dipilih langsung melalui Pemilu. Meskipun begitu, beliau tetap mempertahankan adanya utusan golongan yang diangkat menurut syarat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku:<sup>68</sup>

..., dalam Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Pasal 2 Ayat (1) mengalami perubahan sedangkan Pasal 2 Ayat (2) dan (3) tetap. Perubahan rumusan tersebut guna mewadahi golongan di dalam masyarakat yang nyata-nyata berfungsi dan diperlukan keberadaannya namun belum dapat diwadahi dalam partai politik dan wakil daerah. Sehingga rumusan Pasal 2 Ayat (1) menjadi: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Wakil-wakil Daerah yang dipilih melalui pemilihan

---

<sup>68</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 1999, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 98

umum serta Utusan Golongan yang diangkat menurut aturan undang-undang. Fraksi TNI/Polri memahami keinginan dari beberapa fraksi untuk merumuskan secara tegas tentang keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri dari anggota dipilih langsung oleh rakyat. MPR sebagai lembaga tertinggi negara berdasarkan UUD 1945 memang disusun secara berbeda dengan lembaga tinggi negara di bawah Majelis, di mana MPR ditetapkan terdiri dari para anggota DPR, ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Sehingga bila seluruh anggota dipilih secara langsung oleh rakyat lalu apa bedanya dengan DPR.

Pendapat ini kemudian dikuatkan oleh F-PDU melalui juru bicaranya, Asnawi Latief, menyampaikan pandangan yang mendukung rancangan perubahan hasil BP MPR sebagai berikut.

atas dasar itu F-UG tetap bertahan pada Bab II Pasal 2 usul BP MPR dengan sedikit perubahan, ini karena fraksi ingin Utusan Golongan tetap dimasukkan disitu, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota DPR dan DPD yang anggotanya dipilih secara demokratis ditambah utusan golongan dalam masyarakat, terutama setelah mengikuti perkembangan bahwa ada asosiasi masyarakat sipil yang tidak pernah menganggap partai itu dapat mewakili mereka.

Dilain pihak, sebagian besar anggota MPR justru menginginkan pemurnian sistem demokrasi melalui pemilihan langsung dengan sistem parlemen dua kamar. Adanya pemilihan langsung diartikan bahwa proses kedaulatan rakyat telah dikembalikan keposisi semula dimana rakyat berhak untuk ikut serta menentukan kebijakan negara melalui pemilu.

Terkait hal ini, utusan daerah kemudian dilembagakan kedalam Dewan Perwakilan Daerah, sedangkan Utusan Golongan menjadi ditiadakan sebab menurut mereka, representasi fungsional yang melekat dalam utusan golongan telah dileburkan dalam DPR dan DPD, khususnya DPD. Adanya perubahan konstitusi ini menandai dimulainya rezim pemilihan langsung dalam sistem demokrasi Indonesia.

Zirlyrosa Jamil dari Fraksi Reformasi menyampaikan pandangan fraksinya mengenai pemilihan anggota lembaga perwakilan sebagai berikut;<sup>69</sup>

...Beberapa prinsip dasar yang merupakan bagian dari tuntutan rakyat adalah agar anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih seluruhnya melalui pemilihan umum sehingga tidak ada lagi wakil rakyat yang diangkat dan menghapuskan utusan golongan....<sup>70</sup>

Argumentasi tersebut juga kemudian dikuatkan melalui pandangan umum F-PDKB dengan juru bicara Gregorius Seto Harianto yang juga mengungkapkan perlunya pembentukan Dewan Utusan Daerah sebagai berikut:<sup>71</sup>

Di dalam kerangka penutup penataan sistem pemerintahan atau sistem MPR, MPR terdiri dari DPR dan ditambah Utusan Daerah. Utusan Golongan sekarang ini kami usulkan untuk terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Utusan Golongan kita hapuskan. Semua anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah dipilih langsung dalam pemilu. Amendemen UUD 1945 dilaksanakan dengan adendum-adendum.

---

<sup>69</sup> Ibid

<sup>70</sup> Ibid, Hlm. 122

<sup>71</sup> Op.Cit. Hlm 223

Valina Singka Subekti sebagai juru bicara F-UG sendiri justru malah mengamini kedua pemikiran diatas dan mengatakan jika sistem perwakilan di Indonesia akan lebih sehat jika menganut konsep bikameral sistem seperti yang dijelaskan berikut ini:<sup>72</sup>

Mungkin saya tidak tahu, kita tidak menganut bikameral. Tetapi mungkin akan lebih sehat nanti di dalam prakteknya. kalau kemudian nanti MPR itu ada dua, dua kamar MPR yang anggota DPR dan MPR anggota yang dari Utusan Daerah sehingga Utusan Daerah ini nanti betul-betul bisa mewakili aspirasi daerahnya. Sementara kita nanti kan mengantisipasi akan merubah sistem pemilu kita menjadi distrik sehingga memang dikaitkan dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya kemudian dikaitkan juga dengan tadi kita mengusulkan untuk menghapus Utusan Golongan oleh karena kami berfikir bahwa melalui representasi dari Utusan Daerah ini sebetulnya, kelompok-kelompok minoritas di daerah masing-masing itu bisa juga direpresentasikan lewat Utusan Daerah ini...

Pendapat-pendapat terkait peleburan utasan golongan dalam pelebagaan utusan Daerah melalui DPD diatas masih tetap bergulir dan semakin dikuatkan khususnya dalam Rapat PAH I BP MPR ke-6 yang dilaksanakan pada Jumat, 10 Desember 1999, dengan Ketua Rapat Jakob Tobing. Rapat itu mengagendakan penjelasan dan tanggapan fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945. Usulan, perdebatan, dan pembahasan secara lebih intensif mengenai DPD juga turut mengemuka. Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB, memberikan pandangan mengenai substansi pembahasan

---

<sup>72</sup> Ibid.



susunan dan kedudukan MPR terkait dengan Utusan Daerah sebagai berikut:

Dalam hal MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pada umumnya lebih kurang 80% sepakat untuk menghapuskan unsur Utusan Golongan, sehingga MPR terdiri hanya dari anggota DPR dan anggota Utusan Daerah atau menurut versi PDKB disebut sebagai Dewan Utusan Daerah. Keseluruhan anggota MPR, yaitu anggota DPR dan anggota Dewan Utusan Daerah harus dipilih melalui Pemilihan Umum. Dengan demikian pemilihan umum untuk calon anggota MPR akan meliputi pemilihan untuk anggota DPR/DPRD I/DPRD II dan pemilihan untuk anggota Dewan Utusan daerah. Satu daerah tingkat II memiliki satu wakil.

Abdul Khaliq Ahmad selaku juru bicara F-KB menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut:

F-KB dalam pembahasan tentang Dewan Perwakilan Daerah akan menyatakan sikap sebagai berikut: Pertama, bagaimana sikap kami terdahulu bahwa MPR Republik Indonesia itu terdiri atas DPR dan DPD. DPD ini merupakan bentuk reformasi dari dua elemen yang selama ini ada di dalam MPR, yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Peleburan dua komponen ini menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, kami menyebutnya bukan Dewan Utusan Daerah tapi Dewan Perwakilan Daerah, karena menjembatani dari dua komponen tersebut. Oleh karenanya, dalam penyebutan bab pun kami menyebutnya menjadi Dewan Perwakilan Daerah.

Pada akhirnya, susunan keanggotaan MPR pun berubah setelah amandemen UUD 1945, dimana komposisi MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Dengan perubahan ini, kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan-ketetapan MPR juga dihapuskan. Dalam komposisi keanggotaan MPR, tidak ada lagi unsur golongan fungsional, yang ada hanya keanggotaan yang mencerminkan perwakilan politik (political representation) dan perwakilan daerah (regional representation). Dengan demikian, sejak 2004 unsur utusan golongan dan unsur utusan daerah telah ditiadakan sama sekali, dan anggota MPR semuanya dipilih oleh rakyat dengan komposisi terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.



## **BAB IV**

### **HASIL KAJIAN**

#### **A. HILANGNYA UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Harus disadari bahwa reformasi telah membawa perubahan dalam paradigma politik Indonesia. Berubahnya paradigma politik demokrasi lama yang bercorak demokrasi integralistik kearah paradigma baru demokrasi pluralistik, sebagai upaya untuk menyisihkan elemen-elemen otoritarianisme dan menggantinya dengan elemen demokrasi etis. Disadari atau tidak UUD yang dikonstruksikan pada tahun 1945 pada dasarnya menyematkan potensi otoritarianisme didalam batang tubuhnya, terutama dengan kekuasaan presiden (eksekutif) yang sedemikian besar. Untuk itu perlu dikonstruksikan dimensi kekuasaan yang proporsional (*balances*), dan bisa di *checking*.

Setiap pasal perubahan UUD harus di *check* dan *recheck*, apakah sudah dapat menghilangkan potensi otoritarianisme didalamnya. Tidak hanya dilembaga kepresidenan, melainkan diseluruh Lembaga yang dikonstruksikan oleh konstitusi. Jangan sampai ada Lembaga yang otonom dan bergerak tanpa akuntabilitas pasti. Setiap gerak kelembagaan harus *balances* dan memiliki power stering yang handal dalam menjalankan fungsi utamanya masing-masing. Namun demikian, tetap dapat di *check* oleh Lembaga lainnya yang memiliki dasar kewenangan yang pasti dan kompeten dalam bidang tersebut. Sehingga terwujudlah apa yang disebut sebagai mekanisme *checks and balances system* dalam konstruksi konstitusi yang baru.

Perubahan terhadap Konstitusi hingga empat tahap yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1998-2002 telah melahirkan Hukum Tata Negara yang baru. Perubahan itu ditandai dengan munculnya berbagai lembaga negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Lahirnya Lembaga-Lembaga Negara baru diatas dimaksudkan untuk mempertegas sistem pemisahan kekuasaan yang mengandung prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sebagaimana dikatakan oleh Jaendjri Gaffar bahwa sistem *checks and balances* atau sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara ini bertujuan mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau "*abuse of power*" dan penyalahgunaan wewenang atau "*detournement de pouvoir*", Lord Acton mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.<sup>73</sup>

Seperti yang kita ketahui bersama, bahwa Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga dalam praktek penyelenggaraan negara, *sistem check and balances* ini digunakan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan pihak penguasa terhadap rakyatnya. Karena pada hakekatnya dalam praktek penyelenggaraannya, negara haruslah bersumber dari kehendak rakyat dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga kenegaraan.

---

<sup>73</sup> Janedjri M. Gaffar, "*Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*", Jakarta, Konstitusi Press, 2012, hlm.109.

Selain itu, amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga telah merubah pola supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi supremasi hukum (konstitusi).<sup>74</sup> MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, karena semua lembaga negara didudukan sederajat dalam mekanisme *checks and balances*. Setelah UUD 1945 diamandemen, terjadi perubahan mendasar bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dasar. Hal ini berarti bahwa tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara mendapat atribusi langsung dari UUD 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat. Akibatnya terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, dimana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga negara tinggi. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal menjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

Materi perubahan pada Perubahan Keempat UUD 1945 pun telah mereposisi kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara. Penguatan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan sistem pemerintahan presidensial telah menimbulkan pergeseran kekuasaan diantara eksekutif dan legislatif, serta menempatkan lembaga yudisial sebagai penegak supremasi hukum. Dilihat dari ketentuan UUD 1945 amandemen, terdapat berbagai perubahan ketentuan ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

---

<sup>74</sup> <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/08/30/11149/aktualisasi-ketetapan-mpr-no-impr2003-dalam-memperkokoh-persatuan-dan-kesatuan-nasional>. Diakses pada tanggal 16 Juli 2017

## **1. Tidak Dikenal Lagi Lembaga Negara Tertinggi**

Kedudukan diantara lembaga negara adalah sederajat, dan semuanya merupakan lembaga negara tinggi. Konsekuensinya adalah MPR tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, melainkan Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 3 dan Pasal 6A ayat 1). Demikian juga Presiden dan atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif (MPR/DPR) melalui suatu keputusan politik belaka, melainkan harus diputuskan terlebih dahulu secara hukum oleh lembaga penegak hukum konstitusi (MK) (Pasal 7B). Begitu pula DPR (yang seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat) tidak dapat dibubarkan/dibekukan oleh Presiden (Pasal 7C). Dan tidak kalah pentingnya penegasan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24).

## **2. Mempertegas Original Power Masing-Masing Lembaga Negara.**

DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat 1), kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 20A yang tidak hanya mempunyai fungsi legislasi, tetapi juga fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4) dan MA dan MK menjalankan kekuasaan kehakiman (Pasal 24). Sementara lembaga negara lainnya juga ditetapkan kewenangannya, baik kewenangannya berkaitan dengan eksekutif, legislatif

dan yudikatif (pengawasan penggunaan keuangan negara oleh BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 23E), maupun salah satu diantaranya (misalnya KY yang berhubungan dengan MA dalam pengisian hakim agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24B).

### **3. Diaturnya Hubungan Antara Lembaga-Lembaga Negara**

kerjasama antara lembaga negara dalam menjalankan amanat rakyat dapat dilakukan dengan baik dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang bersangkutan. Dalam UUD 1945 amandemen cukup banyak diatur hubungan ini, yaitu: (i) dalam bidang legislasi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2); (ii) hubungan DPR, MK dan MPR dalam proses pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan 7B); (iii) hubungan antara Presiden dan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional, menyatakan perang dan damai (Pasal 11), pengangkatan pejabat negara, seperti dalam pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain (Pasal 13), dan pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2); (iv) hubungan antara Presiden dan MA hanya sebatas memberikan pertimbangan dalam pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden (Pasal 14).

Dijelaskan lebih lanjut oleh **Jimly Asshiddiqie** bahwa teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan



tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.<sup>75</sup> Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*). Oleh karenanya, munculah berbagai macam bentuk komisi maupun badan-badan baru seperti, KPU, KPK, Komisi Kejaksaan, Komisi Yudisial dan masih banyak lagi.

Alasan utama dihilangkannya utusan golongan adalah adanya faktor dan keinginan untuk menggunakan proses demokrasi langsung dalam sistem demokrasi di Indonesia. Demokrasi langsung dirasa lebih bersifat demokratis dibandingkan dengan pemilihan secara tidak langsung. Hal ini seperti yang disampaikan Valina Singka Subekti sebagai juru bicara dari F-UG pada waktu sidang istimewa MPR yang menyampaikan pendapatnya bahwa:

Kemudian juga mengenai pemberdayaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Jadi kami juga mengusulkan bahwa semua anggota MPR itu pun juga dipilih lewat pemilihan umum. Tidak ada lagi yang diangkat terutama untuk, dari tadi dikatakan Fraksi Utusan Golongan itu tidak perlu

---

<sup>75</sup> Jimly Asshiddiqie *op.cit.*, hlm. 1

ada lagi di dalam MPR. Jadi, memang saya kesasar sebetulnya ada sini, tidak dengan sengaja ke sini. Jadi memang tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, semua dipilih lewat pemilu. Tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat lewat Utusan Golongan, tetapi mungkin ini bisa didiskusikan. Mungkin tidak ada lagi nanti Utusan Golongan yang diangkat. Mungkin kita bisa memikirkan cara lain. Misalnya, logikanya adalah kenapa tidak perlu ada lagi Utusan Golongan. Oleh karena itu, sudah cukup direpresentasikan lewat-lewat partai yang ada. Apalagi kita menganut multi partai sistem, tetapi apakah dimungkinkan misalnya secara perorangan itu bisa menjadi anggota DPR atau anggota MPR lewat pemilihan umum seperti yang terjadi pada tahun 1955. Mungkin itu nanti bisa kita pikirkan bersama-sama.

Pada akhirnya, tuntutan dan semangat reformasi untuk menghilangkan sifat-sifat otoritarianisme yang melekat pada orde baru yang menuntun adanya penghapusan dari Utusan golongan. MPR periode 1999-2002 beranggapan jika untuk membentuk sebuah parlemen yang sehat maka harus digunakan sistem parlemen dua kamar (*bicameral*) agar terdapat mekanisme *check and balances* didalamnya.

## **B. UTUSAN GOLONGAN DAN RELASI SISTEM KAMAR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Secara teori, lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan

(kontrol), dan fungsi perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu;

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Dari tiga prinsip keterwakilan tersebut kemudian membentuk struktur kamar dalam sistem perwakilan di masing-masing Negara. Pembentukan struktur kamar ini didasarkan dari pengalaman historis dan bentuk Negara yang dianut, oleh masing-masing Negara. Pada umumnya, negara-negara yang berbentuk federal lebih cenderung membentuk sturuktur parlemen bicameral atau dua kamar, sedangkan sebagian besar Negara-negara yang berbentuk kesatuancenderung memiliki parlemen satu kamar (unicameral). Disisi lain, Jimly Asshidiqie menambahkan bahwa adapula Negara kesatuan yang besar yang juga memiliki bentuk parlemen bicameral, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Oleh karena itu, sistem bicameral itu oleh para ahli dibedakan kedalam bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dan bicameral yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*)<sup>76</sup>. Meskipun demikian, pada umumnya di dunia sekarang dikenal dua sistem perwakilan, yakni<sup>77</sup> Parlemen *unicameral (monocameral)* dan Parlemen *bicameral*.

Sistem unikameral dapat diartikan bahwa dalam suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif, dengan

---

<sup>76</sup>Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Huk...Op.cit, hal. 156

<sup>77</sup> Op.Cit. hal 155

artian bahwa sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen unikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana hanya ada satu perwakilan dalam lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif.

Dalam pelaksanaan sistem unikameral dalam suatu negara baik dalam sistem pemerintahan yang berbentuk presidensial ataupun parlementer, pelaksanaan fungsifungsi parlemen dianggap sangat efisien. Namun hasil dari pelaksanaan fungsi parlemen tersebut secara kualitas kurang ideal karena tidak ada kontrol dari cabang kekuasaan lain dalam parlemen. Dalam rangka mewujudkan representasi baik secara politik, daerah maupun fungsional semuanya digabungkan dalam satu kamar parlemen.

Sedangkan Sistem bikameral adalah sistem dua kamar dalam parlemen suatu negara dimana terdapat dua lembaga dalam badan legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang, mengawasi pelaksanaan dari undang-undang yang dibentuk dan saling mempengaruhi dalam suatu 'kebijakan politik',<sup>78</sup> dalam rangka untuk menciptakan *check and balances* dalam parlemen suatu

---

<sup>78</sup> Menurut Carl J. Fredrich, Kebijakan adalah konsep serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan. Politics, Polity, dan Policy adalah kehidupan politik "*political life*" yang menggambarkan kekuatan-kekuatan politik yang ada dan bagaimana perhubungannya serta bagaimana pengaruh mereka di dalam perumusan dokumen-dokumen kebijaksanaan politik. Dengan demikian, bahwa kebijakan politik adalah kebijakan negara, kebijakan pemerintah, atau kebijakan publik (*public policy*) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Lihat dalam Solly Lubis, Kebijakan Publik, Bandung: Mandar Maju, 2007, h. 3, 5, 7, 9

negara. Sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen bikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana ada dua lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang memerlukan pembahasan dan persetujuan dua lembaga legislatif.

Bikameral diartikan sebagai sistem yang terdiri atas dua kamar yang berbeda dan biasanya dipergunakan istilah majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Masing-masing kamar mencerminkan keterwakilan dari kelompok kepentingan masyarakat yang baik secara politik, territorial ataupun fungsional. Pilihan terhadap konsep keterwakilan pada masing-masing kamar sangat dipengaruhi oleh aspek kesejarahan tiap-tiap negara. Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur pelembagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu Negara.

Ketika pertama kali didirikan pada tahun 1945, struktur kamar parlemen negara Indonesia diidealkan berkamar tunggal (*unicameral*). Meski begitu, variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total kedalam suatu organ bernama majelis permusyawaratan rakyat (MPR). Majelis inilah yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sehingga MPR diidealkan menjadi Lembaga tertinggi dalam bangunan organisasi negara. Pandangan demikian inilah yang kemudian tercermin dalam rumusan pasal 1 ayat 2 dan diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan UUD 1945.<sup>79</sup>

---

79

Pasca Perubahan UUD 1945, Di Indonesia, lembaga perwakilan terbagi atas dua, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Sidang Tahunan MPR 2001 berhasil mencapai kesepakatan mendasar untuk membentuk "kamar kedua" setelah DPR di lembaga perwakilan rakyat, dengan sebutan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Menurut Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar.<sup>80</sup>

- (1) Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- (2) Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
- (3) Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
- (4) Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur.

---

<sup>80</sup> Saldi Isra, *Loc. Cit.*

Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Namun jika di telisik lebih mendalam Indonesia sebenarnya memiliki tiga lembaga perwakilan, yakni ditambah satu yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat. Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam parlemen Indonesia ditanggap beragam oleh berbagai kalangan. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa:<sup>81</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar masih memiliki kewenangan tersendiri. Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan. Majelis Permusyawaratan rakyat juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Akhirnya meskipun secara seremonial, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu, dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD tahun 2003, Majelis permusyawaratan rakyat ditentukan tetap mempunyai pimpinan yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota Mjelis Permusyawaratan Rakyat sendiri, terlepas dari pimpinan dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

---

<sup>81</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Jakarta: UII Press, 2004), hlm. 13

Keberadaan Majelis Perwakilan Rakyat ini merupakan sebuah suatu sistim baru yang memperlihatkan bahwa parlemen kita sebenarnya memiliki tiga kamar. Dengan kewenangan sebagaimana yang disebutkan oleh Asshiddiqie di atas, praktis parlemen Indonesia memiliki perbedaan yang cukup signifikan di banding dengan parlemen di negara lain. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan gabungan antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut merupakan lembaga yang masih memiliki kewenangan yang kuat dan beberapa tugasnya masih dianggap sangat strategis. Konstitusi hasil amandemen ketiga dan ke-empat menegaskan seperti diatur dalam Pasal 3 UUD NRI 1945:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar

Kemudian di dalam pasal 7A di tegaskan, bahwa;

“Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden”.



Dari kedua rumusan tersebut tampak bahwa MPR masih memiliki kewenangan yakni masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan, mengubah dan menetapkan UUD, secara seremonial melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bahkan MPR mempunyai Pimpinannya yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Sedangkan, fungsi tambahan (*additional function*) terkait pengangkatan pejabat publik, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

MPR juga bukan hanya sekedar forum bertemunya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

MPR jika dikaji dari sudut kewenangan tersebut merupakan lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan yang setara dengan lembaga Negara lainnya, bahkan bisa dikatakan MPR memiliki posisi yang besar dalam menentukan posisi ketatanegaraan Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kewenangannya melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Atas dasar itu, struktur parlemen Indonesia tidak dapat dikatakan menggunakan sistem bikameral, akan tetapi terdapat 3 (tiga) kamar yang masing-masing kamar memiliki

kewenangan masing-masing. MPR bukan merupakan *join session* antara DPR dan DPD. Bahkan jika kita kaji Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, MPR bukan merupakan gabungan kelembagaan akan tetapi gabungan anggota. Oleh karena itu, sebagai lembaga yang memiliki kewenangannya sendiri dapat saja keanggotaannya di atur sesuai dengan kewenangannya tersebut. Maka, jika MPR kemudian menambahkan adanya Utusan Golongan dan Utusan Daerah sebagai bagian dari keanggotaan MPR selain sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, merupakan hal yang sah untuk dilakukan.

Secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut *'revising chamber'*. Oleh karena itu, apabila melihat konsep di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (DPR dan DPD) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.<sup>82</sup>

Pembentukan DPD sendiri tentu saja menghadirkan beberapa macam pandangan akan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendapat pertama menyatakan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah berubah dari sistem parlemen

---

<sup>82</sup> Asshiddiqie, Jimly, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, op.cit., hal. 164

tunggal (unikameral) menjadi sistem parlemen dua kamar (bikameral). Pendapat kedua berpendapat bahwa sebenarnya dengan kehadiran DPD sebagai kamar kedua di parlemen tetap tidak mengubah sistem parlemen Indonesia yang bersifat unikameral sebab pada dasarnya DPD bukan merupakan lembaga legislatif sepenuhnya dan menjadi satu dengan DPR dalam bingkai kelembagaan MPR. Sedangkan pendapat ketiga menyatakan bahwa, Indonesia malah telah menganut sistem parlemen tiga kamar (trikameral), karena kedudukan MPR yang tetap dipertahankan sebagai bagian dari sistem parlemen Indonesia dengan tetap mempunyai Sekretariat Jenderal sendiri.

Akan tetapi, melihat ketiga fungsi parlemen diatas, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan DPD bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab DPD belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD'45 sebelum amandemen.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa tugas dan fungsi DPD hanya berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah beserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Ruang lingkup tugas dan fungsi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Secara lebih rinci, UUD'45 mengatur kewenangan DPD sebagai berikut:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD): a. ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta b. memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, RUU yang berkaitan dengan pendidikan, dan RUU yang berkaitan dengan agama.
- (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas: a. pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama; serta b. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat utama

(*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanya menunjang tugas konstitusional DPR.<sup>83</sup> Walaupun DPD menjalankan fungsi legislasi, tetapi berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD tidak berkedudukan sebagai *medewetgever* atau *auxiliary state organ* apalagi *wetgever* atau *primary constitutional organ*, karena DPD hanya sebatas mengajukan usul rancangan undang-undang, dan tidak sampai pada wilayah pembentukan.

DPD bukanlah lembaga legislatif secara penuh sebab DPD tidak mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Kedudukan DPD hanya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi legislatif DPR atau disebut sebagai *co-legislator*. Dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut, keberadaan DPD tidak memberikan pengaruh yang besar dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia. Hal ini dikarenakan memang tidak ada yang bisa diperbuat banyak oleh DPD dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut. Sehingga untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat di Indonesia untuk saat ini adalah sesuatu yang mustahil.

Hal ini disebabkan oleh kuatnya kedudukan DPR, dan di satu sisi, DPD memiliki kedudukan yang sangat lemah. Oleh karena itu, Indonesia dikatakan pula menganut sistem bicameral yang lemah (*soft bicameral*). Untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan, salah satu cara adalah dengan memberdayakan DPD melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pemberdayaan tersebut setidaknya dengan menyetarakan kewenangan DPD

---

<sup>83</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op.cit., hal. 140, 141

dengan DPR, misalkan dalam pembentukan undang-undang tentang otonomi daerah, sumber daya alam, keuangan negara, dan undang-undang lainnya yang berkaitan langsung dengan tupoksi DPD itu sendiri yakni sebagai perwakilan daerah. DPD tidak hanya berhak untuk mengajukan RUU namun juga membahas sampai memberikan persetujuan terhadap suatu UU. Pemberdayaan DPD dengan memberikan kewenangan yang setara dengan DPR adalah upaya untuk mewujudkan checks and balances, sehingga kebijakan negara tidak hanya digodok di satu kamar parlemen, namun di dua kamar. Dengan sistem seperti itu, maka akan menyebabkan legitimasi kebijakan tersebut semakin kuat. Namun di sisi yang lain akan menyebabkan proses yang lama, karena harus persetujuan dua kamar.

Sistem bikameral di Indonesia menjadi "rancu" dikarenakan kewenangan DPD dalam proses legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas, dalam bidang pengawasan pun DPD hanya bisa mengawasi kemudian menyampaikan pendapatnya kepada DPR. Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa DPD tidak bisa disebut sebagai kamar ke 2 (dua) dalam sistem parlemen bicameral Indonesia, karena seharusnya kamar ke 2 (dua) memiliki wewenang untuk membentuk Undang-Undang bukan hanya mengusulkan. Oleh karena itu DPD tidak bisa dikatakan sebagai lembaga legislatif, DPD hanya sebagai lembaga penunjang atau *co-legislator*. Sehingga pada akhirnya DPD bukanlah lembaga legislatif akan tetapi kewenangannya lebih kepada lembaga penunjang dari DPR.

### **C. UTUSAN GOLONGAN SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT KEDUDUKAN MPR**

Dalam melakukan penguatan keterwakilan MPR sesuai dengan asas kedaulatan Rakyat yang termaktub dalam Sila ke 4 Pancasila dan agar keanggotaan MPR lebih representatif, maka anggota MPR selain dari anggota DPR dan anggota DPD perlu ditambahkan anggota MPR dari elemen masyarakat lain, misalnya unsur utusan golongan dihidupkan lagi, agar seluruh elemen masyarakat mempunyai wakil di parlemen. Penambahan unsur utusan golongan ini sesuai dengan semangat para pendiri bangsa ketika menyusun Undang-Undang Dasar. Hal ini merupakan inti dari pendapat Soepomo dalam sidang BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam sidang BPUPKI tersebut Soepomo menyatakan bahwa:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.”

Meski demikian, Keberadaan utusan golongan sering dipertentangkan dengan prinsip demokrasi, yakni adanya keterwakilan di MPR tidak melalui mekanisme Pemilihan Umum melainkan melalui penunjukan. Secara teori, menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu: representasi politik (*political representation*), representasi teritorial (*territorial representation*), dan

representasi fungsional (*fungsional representation*). Atas dasar teori tersebut, sebenarnya keberadaan Utusan Golongan merupakan *fungsional representation*. Hal ini merupakan hal yang diterima secara teori. Artinya bukan suatu hal yang tidak boleh dilakukan dalam sistim ketatanegaraan. Misalnya, *House of Chiefs* di Botswana terdiri dari anggota terpilih dan diangkat dari kelompok etnis tradisional. *The House of Chiefs* memainkan peran terbatas tetapi harus dikonsultasikan pada usulan perubahan konstitusi. Burkino Faso, majelis tinggi (*Chamber of Representasi*) adalah sebuah badan murni konsultasi yang dirancang untuk memberikan suara untuk pengelompokan regional dan sosial yang berbeda. Ini terdiri dari 178 ditunjuk dan langsung anggota terpilih, termasuk perwakilan dari dewan terpilih provinsi, asosiasi perempuan, tokoh adat dan organisasi masyarakat sipil lainnya.

Dalam praktek ketatanegaraan dan melihat kenyataan sejarah, Utusan Golongan yang di angkat oleh Presiden memiliki cela hukum untuk kepentingan rezim suatu pemerintah pada saat itu. Padahal keberadaan utusan golongan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan penjelasannya. Memiliki tujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat itu sendiri, yakni dengan adanya perwakilan badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif.

Permasalahan yang timbul dari Utusan Golongan yakni dalam hal menerjemahkannya menjadi undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal ini khususnya tampak pada periode 1966-1998 (orde baru). Utusan golongan sebagai mana diatur dalam Pasal 2 UUD 1945 yang kemudian dijelaskan dalam penjelasannya, diterjemahkan lain ke dalam undang-undang



dan peraturan pemerintah. Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 yang menentukan bahwa yang disebut "golongan-golongan" ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lainlain badan kolektif.

UUD 1945 setelah amandemen menyebabkan terjadinya pergeseran kelembagaan negara. Semua lembaga negara dalam UUD 1945 kedudukannya sejajar. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, tidak ada lagi utusan golongan. Padahal masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili di MPR. Kewenangan MPR terbatas, yaitu mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Pengambilan keputusan dalam sidang MPR saat ini sering dilakukan dengan cara voting, seharusnya sesuai dengan semangat para pendiri bangsa, MPR sebagai lembaga permusyawaratan pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah mufakat.<sup>84</sup>

Jika kita mengacu kepada apa yang menjadi rujukan *founding father* kita terkait demokrasi apa yang hendak diwujudkan dalam Indonesia merdeka kita dapat menyimak Ir. Soekarno Dalam sebuah pidatonya tentang Lahirnya Pancasila yang menjelaskan adanya perbedaan-perbedaan elemen dalam konsepsi demokrasi khas Indonesia dengan konsepsi demorkasi barat maupun komunis. Perbedaan itu beliau contohkan secara spesifik dengan demokrasi liberal ala amerika serikat, yakni<sup>85</sup>;

---

<sup>84</sup> Widayati, Rekonstruksi Kelembagaan MPR, Prosiding Seminar Nasional Universitas Muhammadiyah Surakarta

<sup>85</sup> Soekarno, Dibawah Bendera Revolusi Jilid II, (Jakart. Panitia Penerbit. H. Muallif Nasution1964) Hal. 183

Di Amerika Serikat ada suatu badan perwakilan rakyat dan tidakkah di Amerika kaum kapitalis merajalela? Tak lain dan tak bukan sebabnya ialah oleh karena badan-badan perwakilan rakyat yang diadakan disana itu, sekedar menurut resepnya *Franché Revolutie*, tak lain dan tak bukan yang dinamakan demokrasi disana ialah itu hanyalah *politike democratie* saja. Saudara-saudara saya ingatkan kalimat seorang pemimpin Prancis, Jean Jaures yang menggambarkan *politike democratie*. Didalam parlementaire Democratie, kata Jean Jaures, 'didalam parlementaire democratie, tiap-tiap orang mempunyai hak yang sama. Hak politik yang sama, tiap-tiap orang boleh memilih, tiap-tiap orang boleh masuk kedalam parlemen. Jean Jaures berkata lagi: Wakil kamu buruh yang memiliki hak politik itu, didalam parlemen dapat menjatuhkan minister. Ia seperti raja! Tetapi didalam dia punya tempat kerja, didalam pabrik, sekarang ia menjatuhkan minister, besok dia akan dilemparkan keluar jalan raya, dibikin werkloos, tidak dapat makan suatu apa'. Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik-ekonomische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan social.

Dengan demikian Elemen khusus yang ada dalam sistem demokrasi Indonesia terdiri atas tiga unsur utama, yakni;

1. Demokrasi yang mengandung unsur mufakat, kebulatan pendapat;
2. Demokrasi yang mengandung unsur perwakilan;
3. Demokrasi yang mengandung prinsip musyawarah.

Ketiga unsur ini yang menjadikan demokrasi di Indonesia menemukan kekhasannya dalam sebuah sistem ketatanegaraan disuatu Negara. Demokrasi Pancasila tidak meniru paham individualisme-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru, yakni paham yang berlandaskan Pancasila.

Sila Ke-empat merupakan konsep dalam merumuskan bagaimana tata cara berbangsa dan bernegara yang baik melalui prinsip musyawarah dan gotong royong. Prinsip ini kemudian mengoreksi demokrasi liberal ataupun konsep demokrasi parlementer, sebab Pancasila merupakan konsep yang bersifat prismatic.

Meminjam istilah yang dikemukakan oleh Fred W. Riggs, konsep Prismatic merupakan konsep yang mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga selalu

dapat diaktualisasikan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dalam setiap perkembangannya<sup>86</sup>.

Negara dengan konsep Pancasila mengakui manusia sebagai individu yang mempunyai kebebasan, tetapi sekaligus mengakui bahwa fitrah manusia itu juga sebagai makhluk sosial. Manusia merupakan *zoon politicon* yang membutuhkan komunitas dalam pergaulannya. Dalam konsep keseimbangan seperti ini, maka Pancasila bukanlah penganut konsep individualisme yang memutlakan hak dan kebebasan individu yang selalu digaungkan oleh pihak Barat, namun juga bukan penganut konsep kolektivisme yang mau menyamakan semua manusia begitu saja tanpa menghargai hak dan kebebasan individu.

Sistem hukum maupun sistem social dalam Negara Pancasila selalu mencerminkan kekhasan bangsa Indonesia yang penuh kekeluargaan dan gotong royong yang karenanya berbeda dengan berbagai sistem lain didunia. Demokrasi kerakyatan dengan konsep permusyawaratan atau yang oleh Bung Karno disebut sebagai sosio-demokrasi selain diartikan sebagai *politiek democratie* juga diartikan sebagai *economishe democratie*. Artinya sebuah konsep demokrasi yang bertujuan untuk menciptakan sebuah *social rechtvardeigheid* atau demokrasi kesejahteraan. Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan pada dasarnya dapat dijabarkan menjadi empat prinsip<sup>87</sup>;

1. Pada prinsipnya, syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia adalah permusyawaratan, perwakilan. Dalam perwakilan nanti ada perjuangan

---

<sup>86</sup> Mahfud. M.D. Perdebatan Hukum tata Negara... Op.Cit. Hal.6

<sup>87</sup> Ahmad Basarah, Bung Karno, Islam dan Pancasila, (Jakarta:konstitusi press,2017) hal.154

sehebat-hebatnya. Tidak ada satu *staat* yang hidup betul-betul hidup jikalau didalam badan perwakilannya tidak seakan-akan bergolak mendidih kawah chandradimuka, kalau tidak ada perjuangan faham didalamnya.;

2. Pada prinsipnya, dengan jalan mufakat kita memperbaiki segala hal, termasuk keselamatan bernegara, yaitu dengan jalan musyawarah dan mufakat di dalam Badan Perwakilan Rakyat;
3. Pada prinsipnya, menegaskan bahwa bangsa Indonesia tidak mengenal sistem dictator mayoritas maupun tirani minoritas; dan
4. Pada prinsipnya, bangsa Indonesia dalam mengambil keputusan senantiasa dipimpin oleh nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan keadilan dalam semangat hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mewujudkan keadilan social.

Jika kita mengacu pada penjabaran diatas, maka akan terlihat muara dari sistem demokrasi Pancasila yang kita anut, yakni keadilan social. Artinya penyelenggaraan demokrasi Pancasila haruslah bertanggung jawab kepada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara. Untuk itulah segenap elemen bangsa ini harus dapat tersalurkan aspirasinya dengan baik. Hal ini dimaksudkan agar kedaulatan rakyat yang menjadi kedaulatan tertinggi negara dapat terakomodir dengan baik.

Konsep permusyawaratan dan gotong royong, merupakan konsep yang menjiwai seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hal ini dikarenakan, musyawarah mufakat maupun gotong royong merupakan

antitesa dari demokrasi liberal yang selalu menguntungkan pihak kapitalis. Selain itu konsep ini bukan merupakan konsep sosialisme ala Negara manapun, tapi merupakan konsep sosialisme ala Indonesia dalam arti yang seluas-luasnya, yakni sosialisme dalam politik, keagamaan, kultural serta sosialisme yang membawa kebahagiaan. Menurut Bung Karno, konsep sosialisme dimaksudkan agar bangsa Indonesia terhindar dari *exploitation de l'homme par l'homme*.

Konsepsi berbangsa dan bernegara di Indonesia termasuk pelaksanaan prinsip *check and balance* haruslah dijiwai oleh kedua prinsip tersebut yakni musyawarah untuk mufakat dan gotong royong. Kedua prinsip yang menjadi roh serta ciri khas kultural sosial bangsa Indonesia jauh sejak sebelum Indonesia merdeka. Dianutnya konsep ini bermuara pada satu tujuan bersama yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yakni dalam rangka mewujudkan Negara Indonesia yang berkeadilan sosial. Dengan demikian, demokrasi Pancasila di Indonesia berbeda dengan konsepsi demokrasi liberal ala Barat maupun demokrasi parlementer lainnya, demokrasi Pancasila merupakan demokrasi permusyawaratan yang berkeadilan.

Jika dilihat dari komposisi keanggotaannya, MPR adalah lembaga yang paling representatif kehendak rakyat dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, karena keanggotaannya terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan perwakilan dari political representation dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan perwakilan dari Representasi Teritorial (*Territorial Representation*).

Perbedaan representasi dan kewenangan DPR dan DPD, menunjukkan dengan jelas bahwa MPR bukanlah

lembaga forum sidang bersama (*joint session*) sebagaimana Kongres Amerika Serikat yang berisikan lembaga *House of Representatives* dan lembaga *Senate*, dimana keduanya memiliki posisi yang seimbang. MPR adalah lembaga tersendiri yang beranggotakan para anggota DPR dan anggota DPD, yang merefleksikan delegasi mandat rakyat sesuai dengan kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat Pancasila yaitu "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Dengan demikian setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat berusaha untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pancasila tersebut. Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia harus selalu menjiwai dan mendasari segenap kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjadi Bintang Pemandu (*leitstar*) arah kebijakan nasional.

MPR merupakan lembaga negara yang berkontribusi dalam membentuk Undang-Undang Dasar atau disebut sebagai *The Making of the Constitution* sekaligus sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*). MPR disebut sebagai *The Making of the Constitution* merupakan penjelmaan tertinggi atas

keberadaan konstitusi dalam suatu negara demokrasi modern yang merupakan hukum tertinggi (*supremation of law*) yang mengatur tentang (a) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, (b) susunan (struktur) ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar, (c) pembagian dan pembatasan tugas dan wewenang alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara) yang juga bersifat mendasar serta (d) pandangan filosofis dan politis para pendiri bangsa.

Kewenangan MPR dalam Mengubah dan menetapkan UUD dipandang sebagai sebuah kewenangan yang paling tinggi. Sebagaimana kita ketahui bersama dalam pengelompokan sistem norma Hans Nawiasky, UUD NRI 1945 merupakan kelompok norma yang termasuk dalam kategori Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya di bawah Norma Fundamental Negara (*staatfundamentalnorm*). *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Dengan demikian Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan tertinggi yang diberikan oleh konstitusi kepada sebuah lembaga negara. Kewenangan ini mengandung arti bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan berhak untuk melakukan koreksi terhadap hukum/aturan dasar tertinggi negara (*staatgrundgesetz*). Maksud diberikannya kewenangan ini



kepada MPR ialah agar jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia dapat berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia.

Selain itu, secara konstitusional MPR juga memiliki peran yang strategis dengan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden.
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Selain memiliki kewenangan sebagaimana tersebut di atas, MPR juga memiliki peran strategis melalui penambahan tugas MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), yakni ;

1. Memasyarakatkan Ketetapan MPR;

2. Memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. Mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya; serta
4. Menyerap masyarakat, daerah, dan lembaga negara terkait dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh MPR mengharuskan adanya prinsip keterwakilan yang etis dan aspiratif didalamnya. Hadrnnya utusan golongan seolah melengkapi *puzzle* yang hilang dalam prinsip perwakilan yang selama ini dipraktekan. Ketiadaan keterwakilan fungsional dalam MPR menyebabkan tidak terakomodirnya aspirasi-aspirasi dari golongan yang ada di Indonesia. Meskipun dikatakan representasi fungsional telah melebur kedalam pelembagaan DPD, nyatanya kepentingan mereka belum terakomodir dengan baik di parlemen.

Dengan demikian, keberadaan utusan golongan adalah merupakan salah satu cara dalam melaksanakan upaya penguatan kelembagaan MPR. Utusan Golongan yang didalamnya merupakan unsur dari MPR akan menjadi salah satu penyeimbang kekuatan politik yang ada di DPR. Sehingga proses check and recheek yang selama ini menjadi ciri khas sistem demokrasi juga tidak akan hilang.

Disamping itu, keberadaan Utusan Golongan juga merupakan salah satu prasyarat dalam penuangan kebijakan nasional. Tidak boleh ada satu pun kepentingan rakyat yang tidak terakomodir didalamnya. Kebijakan dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR sedemikian rupa haruslah didasari oleh kepentingan dan aspirasi dari para perwakilan rakyat yang ada didalamnya. Perwakilan politik, daerah, dan fungsional

haruslah nyata-nyata tercermin demi tegaknya konstitusi dan kedaulatan rakyat di Indonesia.

#### **D. UTUSAN GOLONGAN DAN WACANA AMANDEMEN KONSTITUSI**

Bahwa para pendiri bangsa Indonesia telah merumuskan kedudukan utusan golongan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utusan Daerah dan utusan Golongan. Adapun maksud ketiga representatif tersebut dengan maksud yakni DPR yang mewakili rakyat akan membawa aspirasi rakyat sedangkan utusan daerah yang akan mewakili aspirasi daerah serta utusan golongan yang merupakan unsur yang mewakili golongan yang akan membawa aspirasi golongan sehingga seluruh aspirasi tersebut terhimpun dalam MPR sebagai penjelmaan rakyat. Lebih lanjut dijelaskan dalam bagian penjelasan Pasal 2 ayat (1) yang menjelaskan utusan golongan merupakan badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif.

Hal yang perlu diperhatikan dalam struktur perwakilan berupa keseimbangan jika terjadi ketidakseimbangan komposisi, minoritas signifikan, dan kelompok *underrepresented*, adalah masalah besar bila tidak terwakili secara significant dalam konstruksi institusionalisasi perwakilan hidup bersama seluruh warga bangsa. Demikian halnya terkait utusan golongan menjadi significant sebagai penanda dari *comprehensiveness* dari derajat keterwakilan yang sepenuhnya mewakili seluruh rakyat Indonesia.

Potret perwakilan pada jaman orde baru menunjukkan bahwa derajat keterwakilan yang rendah karena adanya manipulasi pengertian dan rekrutmen utusan golongan yang bersifat oligarkis. Padahal teori demokrasi perwakilan yang dipraktekkan orde baru tidak memiliki legitimasi etis, tidak mencerminkan demokrasi substansial, melainkan hanya pertunjukan demokrasi prosedural. Adanya penyimpangan pelaksanaan demokrasi perwakilan dengan melibatkan utusan golongan tidak dengan sendirinya menunjukkan kesalahan eksistensi Utusan Golongan dalam struktur lembaga perwakilan.

Apabila direfleksikan seperti apa perwakilan rakyat di era reformasi yakni jika demokrasi perwakilan hanya dipahami dengan menyatakan bahwa rakyat secara keseluruhan sudah cukup diwakili oleh parpol-parpol, maka hal ini sesungguhnya adalah simplifikasi perwakilan secara tidak memadai; dimana derajat *representativeness* dan *comprehensiveness* nya dalam perspektif filsafat demokrasi tidak memiliki legitimasi etis sehingga dalam suatu Negara Demokrasi yang substansial, semua elemen kepentingan warga bangsa harus secara cukup mendapatkan amplifikasi yang melembaga dalam institusi legislatif.

Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR 2009-2014 memberikan mandat dengan menegaskan bahwa dalam melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan

bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum.

Hal tersebut diatas sejalan dengan Keputusan Nomor 8/MPR/2018 Tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019 yang berkaitan dengan penataan Kewenangan MPR yang meliputi penambahan keanggotaan MPR dari unsur utusan golongan , penambahan kewenangan MPR untuk menetapkan ketetapan MPR tentang penafsiran pasal dan ayat Undang-Undang Dasar (UUD), menegaskan ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia dan tugas MPR dalam rangka penyelenggaraan sidang tahunan sebagai forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara kepada rakyat Indonesia

Penambahan unsur utusan golongan ini sesuai dengan semangat para pendiri bangsa ketika menyusun Undang-Undang Dasar. Hal ini merupakan inti dari pendapat Soepomo dalam sidang BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam sidang BPUPKI tersebut Soepomo menyatakan bahwa:

*"Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat."*

Sejalan dengan makna original intent dari dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin menyatakan bahwa:

*"Majelis Permusyawaratan diduduki oleh wakil-wakil daerah, dan wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Wakil-wakil daerah sangat perlu karena Indonesia yang terdiri atas beberapa daerah, wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan. Demikian pula dalam Majelis duduk wakil-wakil golongan rakyat."*

Kedaulatan rakyat hanya dapat terwujud ketika perwakilan untuk "menjelmakan rakyat" itu exist muncul secara memadai dalam lembaga perwakilan yang ada dalam bentuk keputusan dan tindakan politik menjadi absah karena berasal dari "rakyat" yang secara komprehensif di institusionalisasikan ke dalam lembaga negara untuk dapat "mengatasnamakan rakyat" secara etis. Sehingga menjadi penting menghadirkan kembali utusan golongan sebagai salah satu unsur perwakilan.

Ide menghidupkan kembali Utusan Golongan sebagai bagian anggota MPR menjadi hal yang perlu di pertimbangkan. Tentunya adanya Utusan Daerah bukan berarti sebagai kamar sendiri yang menghapus DPD, akan tetapi sebagai salah satu komponen keanggotaan MPR. Calon anggota MPR dari utusan golongan ditentukan oleh internal golongan masyarakat itu sendiri sedangkan dan utusan daerah ini berdasarkan keterwakilan daerah masing-masing.

Keanggotaannya diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945, sementara mekanisme dan syarat calon anggota MPR dari utusan golongan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR. Contoh: periode 1999 – 2004, dimana utusan golongan dirumuskan secara jelas yakni golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, perintis kemerdekaan, lembaga swadaya masyarakat dan mahasiswa, golongan perempuan, Pegawai Negeri Sipil, Etnis Minoritas, dan Penyandang Cacat. Utusan golongan tersebut berdasarkan usulan dari masing-masing golongan, dan pengangkatannya tidak ada keterlibatan Presiden.

Ada empat alternatif model yang kiranya dapat menjadi pertimbangan untuk menempatkan utusan keberadaan utusan golongan dalam susunan MPR. Dalam penyajian alternative ini, telah dibedakan posisi MPR sebagai Lembaga (institusi), dan sebagai suatu forum (*joint session*). Meski pada dasarnya dalam sebuah perspektif realis suatu forum (*session*) pada hakikatnya ialah merupakan institusi (Lembaga). Apalagi bila forum itu ditempatkan sebagai institusi pengambilan keputusan yang tertinggi. Dalam hal ini, dapat dipastikan jika forum tersebut merupakan suatu perangkat pranata kelembagaan dalam organisasi. Walaupun secara kasat mas dapat dipilah bahwa suatu Lembaga selalu memiliki sekretariat, sedangkan forum belum tentu memiliki sekretariat, melainkan hanya memerlukan tempat untuk bertemu.<sup>88</sup>

#### 1. Alternatif Pertama

Keberadaan utusan golongan dimasukkan kedalam kamar kedua di MPR yakni dalam kamar DPD.

---

<sup>88</sup> Hendra Nurtjahyo, 2002, Perwakilan Golongan di Indonesia, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Hlm. 96-104

Utusan Golongan menjadi bagian dari DPD (kamar kedua) melalui pemilihan oleh anggota DPR setelah melalui seleksi di oleh KPU.

Dalam alternative pertama ini, utusan golongan menjadi bagian dari keterwakilan daerah (regional representative) yang notabene adalah keterwakilan aspirasi daerah atau wilayah secara kongkret. Disini, kepentingan atau *concern professional* dari utusan golongan terkesan di kooptasi oleh dan atas nama kepentingan daerah, karena nama kamarnya adalah DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

## 2. Alternatif Kedua

Keberadaan utusan golongan dimasukan kedalam kamar pertama di MPR yakni dalam kamar DPR. Utusan Golongan menjadi bagian dari DPR (kamar Pertama) melalui pemilihan oleh anggota DPR setelah melalui seleksi oleh KPU. Secara otomatis, setelah anggota-anggota Utusan Golongan dipilih secara tidak langsung oleh DPR yang baru terbentuk, posisi utusan golongan menjadi bagian dari kamar pertama (DPR).

Utusan Golongan menjadi bagian dari keterwakilann partai-partai politik (*political representative*) yang notabene adalah para politisi yang memiliki kontur "ideologis" dan kepentingan kepartaian. Secara definitive, gerak partai adalah perjuangan kongkrit menuju kekuasaan, sedangkan utusan golongan lebih merupakan representasi kepentingan fungsional murni yang cenderung menafikan perjuangan kongkrit menuju kekuasaan pemerintahan negara. Anggota utusan golongan



tidak mewakili afiliasi partai politik tertentu, melainkan mewakili secara idea kepentingan professional atau fungsional tertentu. Posisinya dalam hal join session adalah ad hoc atau hanya sementara saja.

### 3. Alternatif Ketiga

Keberadaan utusan golongan dalam MPR tidak berada dalam salah satu kamar dari dua kamar yang ada, melainkan utusan golongan hanya existy atau muncul pada saat rapat paripurna MPR (joint session) yang merepresentasikan seluruh dan atas nama rakyat Indonesia.

Jadi disini dipisahkan antara MPR sebagai Lembaga yang tidak memasukan unsur Utusan Golongan sebagai unsur susunan kelembagaannya, dengan MPR sebagai forum tertinggi paripurna (Join session) yang melinatkan utusan golongan sebagai unsur susunan kesertaan dalam rapat paripurna (yang mengatasnamakan seluruh rakyat Indonesia. Utusan golongan ini di isi melalui pemilihan oleh anggota DPR melalui seleksi KPU.

Hanya saja persoalanya, utusan golongan tidak menjadi bagian dari keterwakilan institusional MPR. Utusan golongan hanya ada dan exist ketika ada rapat paripurna "penting" yang dilakukan dalam konstruksi forum perwakilan tertinggi (Joint Session). Dalam Kesehariannya, Utusan Golongan dianggap tidak ada dan tidak mewakili rakyat fungsional, dan ini melewati konstruksi keberadaanya sebagai perwakilan fungsional.

#### 4. Alternatif Ketiga

Pada dasarnya alternative ini adalah pengembangan dari alternative Ketiga dengan merubah istilah nama salah satu kamar yakni DPD (Dewan Perwakilan Daerah) menjadi SENAT (dengan tetap memakai sistem bikameralisme). Perubahan nama ini penting untuk meletakkan posisi Utusan Golongan secara pasti sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari DPD (Utusan Daerah). Sehingga, MPR tetap terdiri dari dua kamar, yakni DPR dan SENAT. Dipakainya istilah Senat disini adalah untuk memasukan unsur Utusan Golongan disamping DPD dalam kelembagaan MPR. Dalam hal ini, posisi UG tidak hanya sebagai bagian dalam Join Session tetapi tetap eksis sebagai bagian dari kelembagaan Senat yang hidup dalam satu masa pemerintahan.

Meski demikian, terdapat permasalahan dalam alternative ini dimana perubahan terhadap kesepakatan yang telah dibuat dalam Amandemen I, II, III Dan IV tidak menyebutkan istilah Senat untuk perwakilan diluar perwakilan politik parpol, melainkan memakai istilah DPD yang hanya merepresentasikan perwakilan daerah, bukan fungsional (professional). Utusan Golongan menjadi semacam sub chamber yang berkedudukan sama dengan DPD. Konstruksi ini justru dapat menimbulkan tensi politik yang tinggi dalam MPR karena friksi yang berhadapan adalah tiga kekuatan representasi, yaitu political representation, regional representation, dan functional representation, dengan kedudukan yang signifikan dalam senat.

Dalam memasukan elemen wakil Utusan Golongan kedalam struktur atau komposisi MPR, maka dapat pula difikirkan alternative hak yang akan dimiliki oleh Utusan Golongan itu. Pertama, utusan golongan tersebut hanya berhak mengajukan usulan, pendapat, saran, dan lobi untuk suatu kebijakan yang menyangkut golongannya. Sehingga tidak diharapkan bahwa Utusan Golongan dapat menjadi komoditas politik yang dapat dimanfaatkan. Kedua, Utusan Golongan tetap memiliki hak suara dalam segala hal yang berhubungan dengan pemilihan dan penentuan kebijakan legislative negara. Utusan Golongan dapat bermain konsesi dan bergerak aktif dalam pemilihan dan penentuan kebijakan. Ketiga, utusan golongan memiliki hak-hak terbatas dan ditentukan menurut undang-undang. Dalam hal-hal tertentu seperti pemilihan orang, maka utusan golongan tidak memiliki suara, namun dalam hal lainnya semisal penentuan kebijakan yang berorientasi pada penyelamatan golongannya, ia dapat memiliki hak suara. Pilihan ini bergantung pada konteks apa yang hendak dibicarakan.

Perwakilan golongan dalam MPR bisa terdiri dari utusan golongan-golongan marjinal terdiskriminasikan yang kepentingan golongannya tak otomatis terwakili dalam DPR, serta utusan golongan-golongan strategis dalam masyarakat--terutama golongan yang (karena undang-undang) hak pilih dan/atau hak dipilihnya ditiadakan.<sup>89</sup> Pemikiran kritis terkait hadirnya kembali Utusan Golongan sebagai bagian keanggotaan dari MPR memberikan suatu angin segar

---

<sup>89</sup> Tentang prosedur pembentukan utusan golongan, Soekiman dan Mohammad Yamin mengusulkan pemilihan secara langsung. Hatta berpandangan, kalau perwakilan organik tak bisa dipilih langsung. Soepomo mengusulkan lewat pemilihan secara tidak langsung, seperti lewat konvensi (permusyawaratan) golongan masing-masing. Tidak ada seorang pun yang menyerahkan soal pengangkatan utusan golongan itu kepada Presiden.

tersendiri dari sistem perwakilan yang hendak kita wujudkan. Sebagai seorang utusan, maka calon anggota MPR dari utusan golongan ditentukan oleh internal golongan masyarakat itu sendiri. Keanggotaannya diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945, sementara mekanisme dan syarat calon anggota MPR dari utusan golongan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR.

Dilain pihak, patut difikirkan pula bagaimana utusan golongan ini benar-benar dapat dijadikan sebagai penyeimbang dalam penentuan kebijakan pokok negara di MPR dengan sungguh-sungguhnya. Karena memang pada dasarnya terdapat kekhawatiran jika utusan golongan akan sama seperti dahulu kala yang justru akan sangat sulit untuk terbebas dari kungkungan sebagai komoditas politik tertentu. Oleh karenanya patut pula kita fikirkan bagaimana cara-cara atau mekanisme rekrutmen dan syarat-syarat calon anggota utusan golongan.

Untuk menghindari kungkungan sebagai komoditas politik tadi, semua tahapan atau proses rekrutmen harus melalui mekanisme pemilihan dan bukan mekanisme pengangkatan. Untuk jangka Panjang perlu difikirkan mekanisme pemilihan langsung bagi wakil golongan fungsional di MPR. Namun demikian, untuk saat ini rekrutmen keanggotaan Utusan Golongan dapat dilaksanakan dengan mekanisme pemilihan tidak langsung (bertingkat). Proses rekrutmen tersebut terdiri dari beberapa tahap yakni:<sup>90</sup>

1. KPU berdasarkan penetapan kualifikasi yang telah disusun secara objektif, rasional, dan ukuran-ukuran akademis mengenai keterwakilan golongan

---

<sup>90</sup> Ibid. hal. 107

non politik, kemudian menentukan wadah-wadah organisasi yang berhak untuk mewakili kepentingan golongan-golongan yang telah dikualifisir itu. Penentuan atau penetapan klasifikasi golongan ini dapat berubah-ubah berdasarkan permasalahan yang benar-benar belum terwakili secara memadai maupun untuk alasan menyeimbangkan komposisi yang seadil-adilnya

2. Pemilihan utusan atau wakil di dalam komunitas, kelompok, atau organisasi fungsional (professional) masing-masing calon anggota Utusan Golongan. Wakil komunitas, atau wakil organisasi LSM ini disodorkan pada lingkup komunitas atau organisasi sejenis. Setelah terpilih wakil dari komunitas, barulah kemudian diajukan kepada KPU untuk kemudian diverifikasi dan diseleksi, sebelum dieleksi (dipilih).
3. Setelah ada utusan dari organisasi atau kelompok yang telah dikualifikasi oleh KPU, maka kemudian diserahkan kepada DPR untuk dilakukan pengecekan ulang sekali lagi sebelum dipilih untuk mendapatkan posisi sebagai utusan golongan di dalam MPR.

Disamping itu, perlu juga untuk kita fikirkan Bersama bagaimana klasifikasi wakil atau patokan-patokan dalam menentukan organisasi, kelompok, atau komunitas mana yang berhak mewakilinya dan menjadi anggota utusan golongan dalam MPR<sup>91</sup>:

---

<sup>91</sup> Ibid.

1. Golongan baik itu organisasi, kelompok, atau komunitas yang dipilih adalah golongan yang tidak memiliki afiliasi politik dengan partai-partai politik tertentu yang duduk di DPR.
2. Golongan yang mewakili adanya permasalahan khusus yang membutuhkan perhatian atau concern khusus yang berada diluar mainframe partai politik secara umum. Misalnya golongan cacat, manula, anak-naka terlantar, masyarakat miskin perkotaan, suku terasing dll.
3. Golongan minoritas signifikan yang menjamin eksistensi kemanusiaan mereka sebagai warga negara. Apabila sistem distrik diterapkan eksistensi keterwakilan mereka akan lenyap sama sekali. Oleh sebab itu perlu perwakilan sebagai wujud pengakuan keberadaan kemanusiaan mereka sebagai warga negara. Misalnya Suku badui dalam, suku asmat, tionghoa, penganut agama budha Hindu dll. Keterwakilan ini tidak harus berwujud fisik yang terlibat langsung tetapi bisa juga orang yang dapat dipercaya untuk mewakili ide dan aspirasi dari golongan tersebut.
4. Golongan mayoritas signifikan yang tidak terartikulasi dengan baik aspirasi dan kepentingannya. Misalnya golongan petani dan nelayan, buruh pabrik, merupakan jumlah besar tetapi tidak terwakili dengan baik aspirasinya dalam kebijakan politik partai
5. Golongan professional yang berperan dalam lapangan ekonomi-bisnis dan industry, organisasi profesi, ikatan atau asosiasi yang sangat

dibutuhkan oleh masyarakat untuk bersuara atau mengusulkan perbaikan-perbaikan. Misalnya koperasi usaha kecil, ikatan ahli ekonomi, ikatan advokat, ikatan dokter dll.

6. Golongan orang-orang terhormat, intelektual yang dihargai oleh masyarakat sebagai asset bangsa untuk mengusung keadilan, kemanusiaan dan menjernihkan kehidupan politik. Misalnya para filosof/guru besar, ahli ketatanegaraan, mantan presiden dan/atau mantan Menteri yang memiliki track record yang dianggap baik oleh masyarakat, peraih nobel, kalpataru, ahli peneliti utama, akademisi teladan dll.

Karena komposisi rakyat Indonesia yang sangat kompleks, maka cerminan ini juga harus terrefleksikan dalam konstruksi parlemen yang mewakilinya. Kompleksitas komposisi rakyat Indonesia harus diakomodasikan dalam bentuk wajah perwakilan yang mencakup semua golongan yang ada di masyarakat sebagaimana dicitakan oleh demokrasi pluralis. Dalam sudut pandang etika demokrasi, maka kompleksitas komposisi yang ada di masyarakat itu harus dapat terwakili secara memadai untuk mewujudkan bangunan demokrasi yang sesungguhnya. Oleh karena, jika kelak wacana amendemen kelima ini nanti terlaksana, tidak ada salahnya memasukannya kedalam salah satu wacana penting dalam perubahan tersebut.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Dari hasil penelitian ini setidaknya ada beberapa hal yang dapat disimpulkan :

1. Secara konsep dan teori, demokrasi pada dasarnya mengakui adanya tiga teori perwakilan yang dapat mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Lembaga perwakilan, yakni: (1) Perwakilan Politik (*Political Representation*), (2) Perwakilan Daerah (*Regional Representation*), (3) Perwakilan Golongan (*functional Representation*). Ketiga perwakilan tersebut dapat merefleksikan kehendak demokrasi secara komprehensif, yakni demokrasi yang bersifat partisipatoris yang melibatkan seluruh elemen-elemen bangsa
2. Keberadaan utusan golongan merupakan hal yang sangat prinsipil, yaitu sebagai upaya pemenuhan keadilan peran politik yang pada saat ini di pegang para wakil parpol dan wakil daerah semata. Derajat keterwakilan yang etis dan komprehensif hanya dimungkinkan dengan cara melibatkan Utusan Golongan kedalam konstruksi kelembagaan. Utusan Golongan dapat menjadi penyeimbang peran dari political representation yang dipegang oleh DPR dan Regional Representation yang berada ditangan DPD. Dengan demikian, perlu kesadaran dari partai-partai politik untuk dapat menerima kehadiran wakil



golongan sebagai partner untuk mewujudkan aspirasi rakyat seutuhnya.

3. Menghapuskan Utusan Golongan berarti meninggalkan cita-cita awal kemerdekaan. Utusan Golongan secara prinsipil telah dikonsepsikan oleh *The Founding Father* kita sebagai bagian dari keterwakilan rakyat Indonesia yang plural. Tanpa adanya Utusan Golongan, tidak mungkin kita dapat mengatasnamakan rakyat secara seutuhnya. Rakyat tidak akan pernah sama dengan partai politik semata. Selain itu, rakyat tidak bisa hanya direpresentasikan oleh wakil dari penduduk daerah (DPD) semata. Menghilangkan eksistensi utusan golongan berarti pengingkaran terhadap semangat awal kemerdekaan. Spirit bernegara yang komprehensif, dan jiwa demokrasi Indonesia. Sistem Perwakilan yang sesuai dengan spirit bangsa Indonesia ialah sistem perwakilan yang didalamnya merepresentasikan seluruh elemen bangsa yang dibalut dengan prinsip permusyawaratan.

## **B. REKOMENDASI**

1. Mendorong Majelis permusyawaratan Rakyat untuk memperdalam konsep utusan golongan sebagai bahan masukan dalam penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. Peran dan Tugas MPR dalam mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana yang diamanatkan undang-undang merupakan suatu langkah awal dalam penataan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sesuai dengan jatidiri dan jiwa bangsa Indonesia. Utusan

golongan sebagaimana yang telah dijelaskan diatas merupakan konsep genuine *the founding father* dalam mengkonsepkan sistem perwakilan Indonesia merdeka.

2. Mendorong agar konsep Utusan Golongan dimasukkan kedalam bahan amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Sebab pada dasarnya konsep utusan golongan merupakan suatu bentuk penguatan sekaligus penyeimbang sistem demokrasi di Indonesai. Dengan adanya utusan golongan, sistem perwakilan di Indonesia serasa lebih utuh dalam menampung aspirasi masyarakat Indonesia yang sangat plural dan beragam.
3. Rekrutmen keanggotaan Utusan Golongan dapat dilaksanakan dengan mekanisme pemilihan tidak langsung (bertingkat). Proses rekrutmen tersebut terdiri dari beberapa tahap yakni:
  - a. KPU berdasarkan penetapan kualifikasi yang telah disusun secara objektif, rasional, dan ukuran-ukuran akademis mengenai keterwakilan golongan non politik, kemudian menentukan wadah-wadah organisasi yang berhak untuk mewakili kepentingan golongan-golongan yang telah dikualifisir itu. Penentuan atau penetapan klasifikasi golongan ini dapat berubah-ubah berdasarkan permasalahan yang benar-benar belum terwakili secara memadai maupun untuk alasan menyeimbangkan komposisi yang seadil-adilnya

- b. Pemilihan utusan atau wakil di dalam komunitas, kelompok, atau organisasi fungsional (professional) masing-masing calon anggota Utusan Golongan. Wakil komunitas, atau wakil organisasi LSM ini disodorkan pada lingkup komunitas atau organisasi sejenis. Setelah terpilih wakil dari komunitas, barulah kemudian diajukan kepada KPU untuk kemudian diverifikasi dan diseleksi, sebelum dieleksi (dipilih).
- c. Setelah ada utusan dari organisasi atau kelompok yang telah dikualifikasi oleh KPU, maka kemudian diserahkan kepada DPR untuk dilakukan pengecekan ulang sekali lagi sebelum dipilih untuk mendapatkan posisi sebagai utusan golongan di dalam MPR.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adi Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial Dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2005.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010.
- Dwi Putri Cahyawati, *Rekonstruksi Yuridis Keanggotaan Partai Politik Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat Dalam Format Undang-Undang Mengenai Lembaga Perwakilan Rakyat (Studi Tentang Pengaruh Partai Politik dalam kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Yang Berdampak Terhadap Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat)*, Ringkasan Disertasi yang dipertahankan pada Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2019.
- Douglas V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government*, dalam *Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992.
- F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Bina Cipta, Cetakan Kesembilan, 1992.
- Harun Alrasyid, *Kajian Sistem Pemerintajan dan Ruang Lingkupnya*, Bandung: Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan, Vol. 3, No. III, Juni.
- Hendra Nurtjahyo, *Perwakilan Golongan di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002

- Ismail Suni, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1977.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara Dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 1987.
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007.
- Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1985.
- Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 1986.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.
- Ronny Hanitijo, Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Sobiri Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2001.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press, 2015.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Ui Press, 1986.
- Sutrisno Hadi, *Metodologi Penelitian Hukum*, Surakarta: Uns Press, 1989.
- Soetandyo, Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma, 2002.
- Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Bandung: Penerbit Tarsito, 1976.
- Saldi Isra, *SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015.
- Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Hukum*, Yogyakarta: Transito, 1982.
- Dr. Hendra Nurtjahjo, SH. Mhum, *Makalah yang berjudul Signifikansi Utusan Golongan Dalam Penataan Kelembagaan MPR, disampaikan dalam Focus Group Discussion Utusan Golongan Dalam Penataan Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Tanggal 6 Desember 2019.*
- Dr. H. RASJI, S.H., M.H. *Makalah yang Berjudul Utusan Golongan Dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat,*

*disampaikan dalam Focus Group Discussion Utusan Golongan Dalam Penataan Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Tanggal 6 Desember 2019*

DR. Ahmad Redi, SH., MH. *Makalah yang Berjudul Utusan Golongan Dalam Penataan Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, disampaikan dalam Focus Group Discussion Utusan Golongan Dalam Penataan Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Tanggal 6 Desember 2019*