

## Penguatan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berbasis Demokrasi Pancasila Melalui Penghidupan Kembali Utusan Golongan

Fikri Hadi<sup>1</sup>, Farina Gandryani<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra, Indonesia. E-mail: [fikrihadi@uwp.ac.id](mailto:fikrihadi@uwp.ac.id)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra, Indonesia. E-mail: [farinavani@uwp.ac.id](mailto:farinavani@uwp.ac.id)

---

**Abstract:** *The fifth amendment to the 1945 Constitution is currently the subject of debate, 22 years after the last amendment was made. One of the proposed amendments concerns the revival of the Representative Group, given that the DPD is deemed unable to fulfil the role of the Representative Group. The dominance of politicians and businessmen in parliament has resulted in group representation becoming invisible in the current Indonesian parliamentary structure, which was originally envisaged by the country's founding fathers. This article will discuss the necessity of reviving the Representative Group in Indonesia's parliamentary structure and the concept of the Representative Group in the future. This research is a socio legal research with conceptual, statute and historical approach related to the Group Representatives. The results show that there has been a shift in the concept of representation designed by the founding fathers from being rooted in representativeness to electability through elections that solely rely on electability. As a result, membership in the DPD and DPR does not necessarily represent the representation of elements in society, for example elements of the profession. Therefore, in order to restore the concept of representation that ensures the representation of the pluralistic elements of Indonesian society, the idea of reviving the Group Representatives needs to be examined. The option that can be used is that the Representatives of the Groups can be part of the DPD or DPR institutions in order to strengthen DPD in order to fulfill the principle of meaningful participation in the establishment of future laws. Another option is to include the Representatives of the Groups into the MPR outside the DPD and DPR. In reviving the group representatives, it is necessary to pay attention the current Indonesian constitutional system as it is in line with the presidential system.*

**Keywords:** *Group Representatives; Parliament; Representativeness; Electability.*

**Abstrak:** Dewasa ini, muncul wacana perubahan kelima UUD 1945 pasca perubahan terakhir pada 22 tahun yang lalu. Salah satunya ialah perubahan terkait penghidupan kembali utusan golongan dengan landasan bahwa DPD dinilai tidak mampu menggantikan peran Utusan Golongan. Dominasi unsur politisi dan pengusaha di parlemen membuat keterwakilan golongan tidak tampak pada struktur keparlemenan Indonesia saat ini sebagaimana yang pernah dicita-citakan oleh pendiri bangsa. Artikel ini akan membahas terkait urgensi dihidupkannya kembali Utusan Golongan dalam struktur parlemen di Indonesia dan konsep Utusan Golongan di masa mendatang. Penelitian ini merupakan *socio legal research* dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan dan historis terkait Utusan Golongan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi pergeseran konsep keterwakilan yang didesain oleh pendiri Negara dari yang berakar pada keterwakilan menjadi keterpilihan melalui pemilu yang semata-mata mengandalkan elektabilitas. Akibatnya, keanggotaan di DPD maupun DPR belum tentu merepresentasikan keterwakilan unsur-unsur di masyarakat, semisal unsur profesi. Maka, dalam rangka mengembalikan konsep keterwakilan yang memastikan keterwakilan unsur-unsur masyarakat Indonesia yang bersifat majemuk, pemikiran untuk menghidupkan Utusan Golongan perlu dikaji. Opsi yang dapat digunakan ialah Utusan Golongan dapat menjadi bagian dari lembaga DPD atau DPR yang secara spesifik dalam rangka penguatan DPD dalam rangka memenuhi prinsip partisipasi bermakna dalam pembentukan undang-undang ke depan. Opsi lainnya ialah dengan memasukkan Utusan Golongan kedalam MPR di luar DPD dan DPR. Namun, dalam menghidupkan utusan golongan, perlu memperhatikan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini seperti sejalan dengan sistem presidensial.

**Kata Kunci:** Utusan Golongan; Parlemen; Keterwakilan; Keterpilihan.

---

## 1. Pendahuluan

Reformasi 1998 telah membawa perubahan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada awal masa reformasi, salah satu tuntutan dari masyarakat ialah agar dilakukannya perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945, di mana ketika masa Orde Baru, UUD 1945 sangat disakralkan sehingga tidak boleh diubah. (Tamrin, 2015). Pada akhirnya, perubahan UUD 1945 berhasil dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali, sejak perubahan pertama tahun 1999 hingga perubahan keempat tahun 2002.

Perubahan UUD 1945 tersebut mengakibatkan perubahan terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Salah satunya ialah terkait perubahan kedudukan lembaga negara. Salah satu lembaga negara yang paling terdampak secara fundamental akibat perubahan ketatanegaraan tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di antara perubahannya tercermin dalam Pasal 2 ayat (1), yakni dari sudut pandang keanggotaan. Konsep utusan golongan dan utusan daerah sebagai unsur dari MPR sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 pra perubahan dalam sudah tidak dikenal lagi pasca perubahan UUD 1945. Melalui perubahan Pasal 2 ayat (1), keanggotaan tersebut digantikan oleh lembaga yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum (Setiyaningsih, 2017).

Refleksi atas hasil Reformasi tersebut telah dilakukan. Salah satu yang menjadi sorotan ialah aspek keterwakilan yang merefleksikan kebhinekaan inilah yang dinilai belum tercermin dari hasil pemilihan umum ataupun dalam kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maupun kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berdasarkan sejumlah kajian, tampak bahwa struktur keanggotaan DPR di Indonesia belum ideal dan belum mencerminkan aspek kebhinekaan. Sebagai contoh terkait latar belakang profesi. Survei menunjukkan bahwa mayoritas anggota DPR periode 2019 – 2024 berprofesi sebagai pebisnis dengan total 318 anggota atau 55% dari keseluruhan anggota DPR (Aidulsyah et al., 2020).

Dari problem tersebut, muncul wacana untuk melakukan perubahan kelima UUD 1945 yang salah satu usulannya ialah mengembalikan konsep utusan golongan ke dalam keanggotaan MPR dalam rangka penguatan kelembagaan MPR sekaligus merefleksikan kebhinekaan yang menjadi pilar dalam bernegara Indonesia. (Tempo, 2023)

Reformasi yang diharapkan dapat memperkuat keterwakilan belum sepenuhnya mencerminkan keberagaman golongan di Indonesia, sehingga pengkajian ulang mengenai Utusan Golongan menjadi relevan sebagaimana konsep ketatanegaraan Indonesia sebelum perubahan UUD 1945.

Sejumlah kajian telah dilakukan, termasuk oleh Badan Pengkajian MPR terkait utusan golongan. Sebagai contoh Kajian Akademik Utusan Golongan dalam Penataan Kelembagaan MPR yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR RI bekerja sama dengan Kolegium Jurist Institute pada tahun 2020. (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2020)

Objek kajian dari Badan Pengkajian MPR tersebut sama dengan objek kajian pada artikel ini, yakni terkait utusan golongan. Hanya saja yang membedakan ialah, pada Kajian Akademik yang dilakukan oleh MPR tersebut lebih menekankan dari sudut pandang penguatan kelembagaan MPR dalam rangka penataan kelembagaan MPR itu sendiri. Sedangkan pada artikel ini menekankan urgensi dari adanya utusan golongan ditinjau dari sudut pandang *socio-legal*.

Pembahasan terkait menghidupkan kembali utusan golongan tidak terlalu banyak di Indonesia. Namun terdapat sejumlah artikel yang mendukung perlunya menghidupkan

kembali utusan golongan di Indonesia namun dengan desain yang berbeda dibandingkan utusan golongan terdahulu.

Salah satu penelitian yang mendukung kajian dalam penelitian ini ialah penelitian dari Irwan Tongari, dkk., yang berjudul *Malpraktik Calon Legislatif Pengusaha Dalam Pemilihan Legislatif DPR-RI Tahun 2019* di *Jurnal Al-Qisthi : Jurnal Sosial dan Politik* (Tongari, Subono, & Supit, 2021). Kajian ini menunjukkan adanya korelasi yang kuat antara kekuatan logistik calon legislatif berlatar belakang pengusaha dengan tingkat kemenangan. Hal ini sejalan dengan yang telah dipaparkan pada pendahuluan dan menjadi alasan kuat perlunya utusan golongan di Indonesia sebagaimana yang dituangkan dalam artikel ini.

Terdapat salah satu kajian internasional dari Vedi R. Hadiz dan Richard Robison dengan judul *"The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia"* yang menganalisis dinamika politik di Indonesia yang didominasi oleh kekuatan oligarki dan berasal dari nama-nama lama yang sejatinya sudah eksis sejak masa Orde Baru (Hadiz & Robison, 2013). Penelitian tersebut juga memperkuat urgensi utusan golongan untuk mengimbangi peta politik di Indonesia.

Salah satu kajian menarik dari luar negeri lainnya yang mendukung penelitian ini ialah terkait kebangkitan politik korporasi di Amerika Serikat yang akhirnya menjadi dominasi di US. Akibatnya demokrasi tercederai karena politik tersebut merusak korupsi di negara-negara Barat. Penelitian tersebut dipaparkan oleh Daniel Nyberg dengan judul *"Corporations, Politics, and Democracy: Corporate political activities as political corruption"* (Nyberg, 2021). Berangkat dari hal tersebut maka dominasi korporasi di politik agar tak terjadi di Indonesia harus dicegah, dengan salah satunya melalui pengisian keanggotaan parlemen melalui skema Utusan Golongan.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi rumusan masalah pada artikel ini yakni: 1.) apakah urgensi dihidupkannya kembali utusan golongan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini?; dan 2.) bagaimana konsep utusan golongan pada sistem ketatanegaraan pada masa mendatang?

Tujuan penelitian ini ialah untuk mengkaji urgensi dihidupkannya kembali utusan golongan di Indonesia yang berangkat dari realita parlemen di Indonesia dewasa ini. Selanjutnya, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji konsep utusan golongan pada sistem ketatanegaraan Indonesia di masa depan agar tidak terulang kembali penyalahgunaan Utusan Golongan sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru.

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis ialah diharapkan penelitian ini menjadi rujukan akademis bagi pengembangan studi Hukum Tata Negara Indonesia di kalangan akademisi. Adapun manfaat praktisnya ialah diharapkan penelitian ini menjadi salah satu rujukan bagi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat beserta tim ahli apabila hendak melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya terkait wacana menghidupkan kembali Utusan Golongan.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian *socio-legal research*. Kajian *socio legal* berfungsi sebagai payung terhadap berbagai kajian dalam ilmu sosial terhadap fenomena hukum di masyarakat sebagai objek penelitian (Irwansyah & Yunus, 2021). Mengingat penelitian ini adalah *socio-legal research*, maka penelitian ini juga dilengkapi dengan data empiris berupa data keanggotaan parlemen di Indonesia untuk dapat memudahkan pembaca memahami permasalahan dan realita yang dikaji dalam penelitian ini. Hal ini

mengingat pula bahwa fungsi utama ilmu sosial pada konteks *socio legal research* ini semata untuk menjelaskan fakta hukum secara mendasar. (Paksi & Perdana, 2016)

Pendekatan pada penelitian ini ialah pendekatan konseptual, perundang-undangan dan historis serta juga menggunakan pendekatan penelitian empiris berupa pendekatan struktural.

Pendekatan konseptual di sini ialah terkait dengan teori dan doktrin kaitannya dengan lembaga parlemen maupun konsep keterwakilan pada sistem demokrasi Pancasila. Pendekatan peraturan perundang-undangan membahas terkait landasan yuridis lembaga parlemen di Indonesia. Pendekatan historis ialah terkait dengan sejarah perkembangan kelembagaan parlemen di Indonesia termasuk kaitannya dengan eksistensi Utusan Golongan. Sedangkan pendekatan struktural ialah melihat bekerjanya hukum di masyarakat berdasarkan struktur di masyarakat, khususnya dampak dihapusnya Utusan Golongan terhadap keanggotaan parlemen di Indonesia.

### 3. Pembahasan

#### 3.1. Sejarah Penghapusan Utusan Golongan

Perubahan UUD 1945 tersebut mengakibatkan perubahan terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Salah satunya ialah terkait perubahan kedudukan lembaga negara. Salah satu lembaga negara yang paling terdampak secara fundamental akibat perubahan ketatanegaraan tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, terdapat perubahan di mana kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan semata-mata oleh MPR, melainkan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Oleh karenanya, MPR tidak lagi dianggap sebagai lembaga tertinggi negara. Pasca perubahan tersebut, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya (Rohmat, 2016).

Perubahan lainnya ialah terkait dengan keanggotaan MPR, yakni terkait penghapusan Utusan Golongan. Pada sistem ketatanegaraan Indonesia masa lampau, utusan golongan pernah menjadi bagian dari keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang kala itu menjadi Lembaga Tertinggi Negara. Kala itu, hal tersebut dinyatakan pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, yang berbunyi “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.”

Keberadaan Utusan Golongan tersebut tidak lepas dari konsep yang dipilih oleh *founding fathers* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Oleh karena kedaulatan tersebut dilakukan oleh MPR, maka unsur-unsur di dalam MPR juga terkandung Utusan Golongan. Tujuannya ialah agar seluruh rakyat, seluruh Golongan serta seluruh daerah mempunyai wakil dalam Majelis sehingga MPR akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 terkait penjelasan Pasal 2. (Atmadja, 2010)

Pada sejarahnya, anggota utusan golongan ditambah utusan daerah selalu berjumlah lebih banyak dari anggota DPR. Sebagai contoh ketika pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960, MPRS kala itu beranggotakan 616 orang yang terdiri dari jumlah utusan daerah adalah 118 orang, utusan golongan 241 dan DPR G adalah 257 orang.

Selanjutnya, bila ditinjau dari sejarah perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 merupakan UU pertama yang mengatur tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dalam satu undang-undang di Indonesia. UU tersebut menyebutkan konsep utusan golongan dalam keanggotaan MPR. Pada Peraturan Pemerintah RI Nomor 2 Tahun 1970 Tentang Pelaksanaan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR Dan DPRD terdapat perubahan struktur keanggotaan, yakni anggota MPR berjumlah 920 orang yang terdiri dari DPR 420 orang, Utusan daerah 131 dan utusan golongan 329.

Penyimpangan yang terjadi pada masa Orde Baru, di mana penguasa menjadikan DPR dan MPR sebagai alat dalam rangka melanggengkan kekuasaan otoriterianisme yang dimilikinya. Salah satu cara yang digunakan oleh penguasa kala itu yakni melalui pengisian kedua lembaga tersebut dengan jalan penunjukan oleh presiden. Sebagai contoh MPR yang diisi oleh TNI/ABRI, Utusan Daerah dan Utusan Golongan-Golongan serta Golongan Karya yang menjadi alat politik penguasa sehingga rekrutmennya melalui jalur penunjukan oleh presiden. Pada akhirnya, terjadilah Reformasi pada tahun 1998 dan salah satu tuntutannya ialah reformasi di bidang hukum, di antaranya melakukan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 melahirkan sejumlah lembaga negara baru. Di antaranya dengan munculnya Bab VIIA, Pasal 22C dan Pasal 22D yang terkait dengan lahirnya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Di samping itu, keberadaan utusan golongan dan daerah dihapuskan dan digantikan oleh lembaga DPD tersebut.

Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan menyebutkan bahwa salah satu alasan mendasar pembentukan DPD ialah adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih (Safa'at, 2010).

Munculnya gagasan perubahan konsep utusan golongan bermula dari pernyataan resmi Fraksi Utusan Golongan (F-UG) pada rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP-MPR) yang ditugaskan mempersiapkan materi sidang MPR. F-UG kala itu mengemukakan bahwa keberadaan F-UG tidak diperlukan lagi di MPR dikarenakan Utusan Golongan selama ini merupakan hasil pengangkatan dan bukan pemilihan. Padahal hal tersebut bertentangan dengan semangat demokrasi serta semangat reformasi yang menghendaki bekerjanya prinsip perwakilan berdasarkan pemilihan. Oleh sebab itu, pada tahun 2000, MPR menugaskan BP-MPR untuk melanjutkan proses perubahan tersebut melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 (Mastur, 2016). Hasilnya, lembaga DPD lahir melalui perubahan ketiga UUD 1945.

Perdebatan tidak hanya berhenti sampai kelembagaan DPD saja. Muncul pula perdebatan apakah utusan golongan dipertahankan atau tidak. Hal ini mengingat DPD sejatinya ialah representasi daerah. Pada akhirnya, Utusan golongan dihapus karena penentuan utusan golongan dinilai menyulitkan demokrasi (mengingat semangat reformasi kala itu yang menghendaki sistem dipilih secara langsung oleh rakyat dan bukan melalui penunjukan) serta utusan golongan dinilai telah tersalurkan dan terwadahi melalui eksistensi lembaga Dewan Perwakilan Daerah (Rotua Tinambunan & Oktafian Abrianto, 2021). Pada akhirnya, baik keberadaan utusan daerah maupun utusan golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD.

### 3.2. Konsep Parlemen di Indonesia: Keterwakilan atau Keterpilihan?

Pada perkembangan isu ketatanegaraan Indonesia, muncul pertanyaan terkait konsep keanggotaan lembaga permusyawaratan dan perwakilan atau lembaga parlemen di Indonesia saat ini.

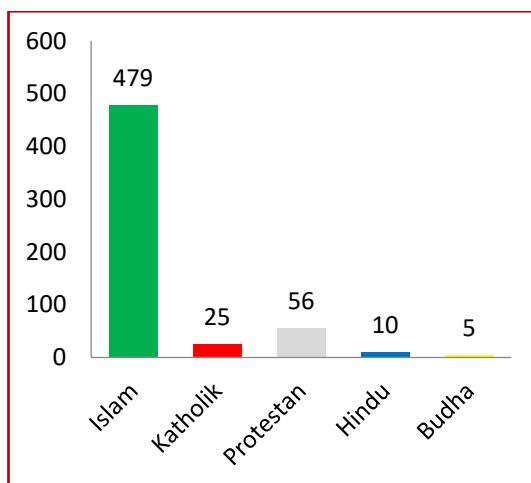
Saat ini, lembaga permusyawaratan dan perwakilan di Indonesia terdiri dari MPR, DPR dan DPD. Keanggotaan DPR dan DPD berasal dari hasil Pemilihan Umum yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sedangkan keanggotaan MPR terdiri dari gabungan anggota DPR dan DPD.

Hal yang menjadi perhatian, salah satunya ialah terkait apakah keanggotaan di lembaga-lembaga tersebut telah memenuhi unsur keterwakilan?. Pertanyaan tersebut muncul, sebab sejumlah kelompok masyarakat belum merasakan adanya keterwakilan di lembaga tersebut.

Sebagai informasi bahwa Anggota DPR terpilih berdasarkan Pemilihan Umum 2019 lalu sebanyak 575 anggota. Sedangkan jumlah anggota DPD ialah sebanyak 134 anggota.

Persepsi sejumlah kelompok yang menyebutkan bahwa jumlah anggota tersebut belum mencerminkan keterwakilan dapat dipahami bila merujuk pada sejumlah data. Sebagai contoh bila berbicara keterwakilan berdasarkan agama. Merujuk pada data dari Indonesian Parliamentary Center (IPC), suatu organisasi masyarakat sipil yang fokus pada reformasi parlemen dan representasi parlemen dalam situs Open Parliament, menyebutkan bahwa komposisi anggota DPR berdasarkan agama di Indonesia adalah sebagai berikut (Open Parliament, n.d.) :

**Table 1.** Komposisi Anggota DPR Periode 2019 - 2024 berdasarkan agama



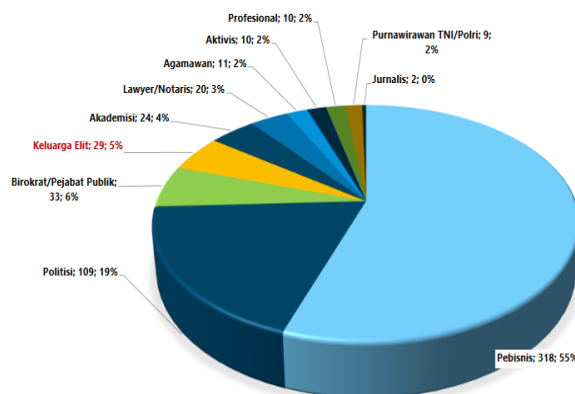
Bila melihat komposisi anggota DPR berdasarkan agama, maka tampak bahwa tidak semua agama resmi di Indonesia mendapatkan keterwakilan di DPR, dalam hal ini ialah agama Konghucu. Belum lagi bila berbicara terkait aliran kepercayaan di Indonesia yang sama sekali tidak mempunyai keterwakilan di Indonesia.

Akibatnya terdapat sejumlah isu terkait keagamaan di Indonesia yang masih belum terselesaikan. Salah satunya ialah terkait kebijakan pembangunan rumah ibadah di Indonesia ataupun penggunaan pengeras suara pada rumah ibadah bahkan kedudukan penganut kepercayaan di Indonesia. Legislatif yang seharusnya menjadi pengawas kekuasaan eksekutif seolah tidak bersuara atas permasalahan tersebut, yang salah satunya disebabkan tidak tercerminnya keterwakilan dari unsur agama dan kepercayaan dalam struktur keanggotaan parlemen di Indonesia.

Data lain juga ditampilkan oleh sejumlah peneliti dari Marepus Corner yang menampilkan peta profesi anggota DPR masa jabatan 2019 - 2024. Pada penelitian yang dipresentasikan pada 9 Oktober 2020, menunjukkan bahwa mayoritas anggota DPR periode 2019 - 2024 berprofesi sebagai pebisnis dengan total 318 anggota atau 55% dari keseluruhan anggota DPR (Aidulsyah et al., 2020). Lebih lanjut dapat dilihat pada gambar berikut :

**Gambar 1** : Proporsi Pebisnis dan Non-Pebisnis Di DPR (Aidulsyah et al., 2020)

Pada presentasi data tersebut disebutkan dalam definisi operasional bahwa yang



dimaksud bisnis pada data tersebut ialah “Kegiatan usaha berorientasi profit yang berbentuk badan usaha yang terdaftar, seperti PT (Perseroan Terbatas), CV (Perseroan Komanditer), dan Yayasan (yang berorientasi profit)”. Adapun pebisnis yang dimaksud dalam data tersebut ialah Anggota DPR RI yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan bisnis. Dari definisi pebisnis tersebut, maka terbagi menjadi 2 (dua) yakni : a.) Pebisnis langsung merupakan aktor utama yang mengisi jabatan dan posisi strategis pada suatu perusahaan atau korporasi, dan; b.) Pebisnis tidak langsung merupakan anggota DPR yang keluarga intinya memiliki perusahaan atau korporasi.

Dari hal tersebut tampak pebisnis menjadi profesi yang paling dominan dibandingkan dengan non-pebisnis. Dominasi Pebisnis di DPR tersebut akan mengganggu proses pembuatan kebijakan, dimana produk kebijakannya pun menitikberatkan pada kepentingan ekonomi bisnis, sebagai contoh lahirnya UU Omnibus Law Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja maupun UU nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Sedangkan aspek lain seperti keadilan sosial, lingkungan, serta partisipasi publik yang inklusif terancam terabaikan akibat minimnya suara aktivis pada bidang tersebut yang menduduki jabatan di parlemen.

Hal tersebut kian diperburuk dengan fenomena bahwa anggota-anggota di lembaga DPD yang diharapkan sebagai pengganti dari utusan daerah dan utusan golongan, ternyata banyak yang terafiliasi partai politik. Bahkan pada periode 2014 - 2019 terdapat 78 anggota DPD yang terafiliasi partai politik dan 8 di antaranya menjadi pengurus inti pada partai politik. (Manan, Perwira, & Susanto, 2021). Hal tersebut semakin menjauhkan harapan DPD yang diharapkan menjadi pengganti utusan daerah dan utusan golongan sekaligus penyeimbang atas unsur partai politik yang menjadi anggota DPR. DPD yang seharusnya independen justru berafiliasi dengan partai politik. Hal ini membuat DPD menjadi lemah dan dominasi partai politik melalui lembaga DPR kian kuat.

Terlebih lagi bila dilihat dari sejumlah RUU yang diusulkan oleh DPD seperti RUU tentang Daerah Kepulauan, RUU tentang Bahasa Daerah, RUU tentang Badan

Usaha Milik Desa, RUU tentang Ekonomi Kreatif, dan RUU tentang Wawasan Nusantara. Dari kelima RUU tersebut, baru RUU Ekonomi Kreatif yang disahkan menjadi UU melalui UU Nomor 24 Tahun 2019. Padahal banyak isu-isu terkait kedaerahan yang seyogyanya perlu dibahas seperti diantaranya isu terkait pengetahuan tradisional yang membutuhkan perlindungan dari negara melalui perlindungan hukum dengan pengaturan pada tataran undang-undang (Wijaya, Wibowo, & Hadi, 2023), namun belum tercapai karena kelembagaan DPD sebagai representasi daerah masih sangat lemah.

Dari pemaparan sejumlah data tersebut, maka benar pertanyaan di awal sub-bab ini, yakni “apakah keanggotaan di lembaga-lembaga tersebut telah memenuhi unsur keterwakilan?”. Bahkan dari pertanyaan tersebut juga dapat berkembang menjadi, “apakah struktur keanggotaan merupakan cerminan keterwakilan atau keterpilihan?”

Pun sebagaimana yang sering diungkapkan pada sejumlah kajian bahwa biaya politik di Indonesia tergolong mahal (Muhtadi, 2013). Hal tersebut akhirnya melahirkan relasi antara pebisnis dan politik, di mana dengan politik maka dapat memegang kekuasaan dalam membuat arah kebijakan dan pebisnis sebagai pemangku modal dalam rangka menduduki jabatan politik yang berbiaya mahal tersebut.

Permasalahan lainnya ialah bahwa partai politik di Indonesia mayoritas gagal dalam menjalankan fungsinya. Prof. Ramlan Surbakti dalam diskusi Aliansi Kebangsaan menyebutkan bahwa di antara fungsi-fungsi partai politik yang gagal dilaksanakan oleh partai politik di Indonesia salah satunya ialah gagalnya partai politik menyiapkan calon pemimpin melalui kaderisasi sistematis tentang ideologi dan kebijakan partai terkait sejumlah kompetensi politik serta menawarkan calon pemimpin dari hasil kaderisasi tersebut kepada rakyat (Aliansi Kebangsaan, 2022).

Bahkan dewasa ini, terdapat suatu partai yang memberikan jabatan ketua umum kepada seseorang yang baru 2 (dua) hari menjadi anggota partai politik tersebut. Tokoh tersebut selain mempunyai massa yang berbasis generasi muda, tokoh tersebut juga merupakan putra dari pemimpin di Indonesia.

Hal ini dapat dipahami bila melihat fenomena bahwa dalam rangka mencapai keterpilihan serta mensiasati biaya politik yang mahal, maka partai politik merekrut sejumlah tokoh yang sudah terkenal atau mempunyai basis massa dalam menghadapi pemilu. Contohnya ialah fenomena masuknya sejumlah artis, penyanyi, *influencer*, dan sebagainya ke dalam partai politik menjelang pemilihan umum (Nabilah, Izomiddin, & Harahap, 2022).

Padahal Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah menyebutkan bahwa salah satu fungsi partai politik ialah sebagai pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas serta sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Maksud dari pasal tersebut ialah melaksanakan kaderisasi.

Dari pasal tersebut, seyogyanya para tokoh yang mempunyai basis massa tidak langsung dicalonkan untuk menduduki jabatan politik sebelum melalui kaderisasi yang dilakukan oleh internal partai politik seperti melalui pendidikan politik. Kader partai politik yang telah melalui proses kaderisasi internal seyogyanya harus didahulukan untuk diajukan sebagai calon pada jabatan politik daripada kader yang belum menjalani kaderisasi sekalipun memiliki basis massa yang besar.

Hal serupa juga terjadi pada pemilihan DPD. Mengingat calon DPD bukan berasal dari partai politik, maka akan lebih mudah bila calon tersebut memiliki basis massa sebelum mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Inilah yang menyebabkan sejumlah calon anggota DPD merupakan eks tokoh partai politik maupun dari kalangan seniman



yang boleh jadi belum mengetahui secara mendalam terkait politik dan ketatanegaraan Indonesia namun memiliki basis massa yang besar. Akibatnya, wajah DPD kian jauh dari harapan pembentukannya di awal yakni sebagai pengganti utusan daerah dan utusan golongan.

Namun realita itu lah yang terjadi pada partai politik dewasa ini. Inilah yang dimaksud pada pertanyaan apakah parlemen Indonesia saat ini merupakan cerminan keterwakilan atau keterpilihan yang semata-mata hanya mengandalkan dan mengedepankan elektabilitas.

Dengan dihapusnya Utusan Golongan pasca perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, meninggalkan pertanyaan lembaga perwakilan manakah yang akan berfungsi menyalurkan aspirasi dan kepentingan dari berbagai kelompok dalam masyarakat Indonesia yang heterogen dan multikultural yang sebelumnya diwakili oleh Utusan Golongan? Bila melihat realita pasca perubahan UUD 1945, dalam kedudukannya saat ini, MPR tidak lagi dalam kedudukan sebagaimana dimaksudkan oleh para perancang UUD 1945, yaitu mewakili seluruh golongan dan seluruh daerah. Sebaliknya, dalam praktik pemilihan umum, untuk memilih anggota DPR dan DPD, faktor keterpilihan, dalam hal ini ialah elektabilitas ternyata lebih dominan dibandingkan dengan faktor keterwakilan. Faktor keterpilihan atau elektabilitas mendasarkan kekuatannya pada mayoritas suara, namun belum tentu dengan sendirinya mencerminkan keterwakilan yang nyata dalam masyarakat.

### 3.3. Urgensitas Utusan Golongan dalam Perspektif Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila dapat dimaknai sebagai demokrasi yang dianut oleh bangsa dan Negara Indonesia yang dijiwai serta diintegrasikan melalui 5 sila pada Pancasila maupun nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila. Secara luas demokrasi Pancasila berarti kedaulatan rakyat yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila baik pada aspek sosial, politik serta ekonomi, dan sosial. Sedangkan secara sempit, demokrasi Pancasila dapat dimaknai sebagai kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berlandaskan pada sila ke-4 Pancasila yakni menurut hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.(Gandamana, 2017).

Pancasila menghendaki agar seluruh elemen bangsa Indonesia bersatu dalam satu kesatuan Indonesia sebagaimana sila ke-3, yakni Persatuan Indonesia. Untuk itulah, dalam rumusan pendirian negara Indonesia, seluruh elemen bangsa Indonesia harus tercermin dalam lembaga permusyawaratan perwakilan sebagai cerminan dari sila ke-4. Salah satunya lahirlah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pada rumusan awal kelembagaan MPR, keanggotaannya terdiri dari anggota DPR ditambah utusan golongan dan utusan daerah. Hal ini termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen. Bila melihat penjelasan dari Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, dibentuknya struktur keanggotaan MPR sebagaimana yang termaktub pada Pasal tersebut bertujuan agar seluruh rakyat, golongan, daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Namun konsep ini berubah setelah adanya perubahan Pasal 2 ayat (1) pada proses amandemen UUD 1945.

Bila kita melihat pada data pada sub-bagian 3.2, tampak jelas bahwa tidak semua golongan terakomodir di lembaga perwakilan di Indonesia. Padahal hal itu juga dapat merugikan dalam proses bernegara di Indonesia. Sebagai contoh, secara teori Indonesia merupakan negara yang rawan mengalami bencana alam sebab secara geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan yang terletak pada pertemuan empat lempeng tektonik yaitu lempeng Benua Asia, Benua Australia, lempeng Samudera Hindia dan

Samudera Pasifik serta berada di jalur cincin api (*ring of fire*) yang membuat Indonesia merupakan negara dengan jumlah gunung api aktif terbesar di dunia (Nugroho, 2018).

Pertanyaannya, berapa banyak ahli kebencanaan yang menduduki jabatan di lembaga perwakilan? Bahkan bila berkaca pada pandemi COVID-19 yang dialami Indonesia pada 2020 lalu, Indonesia sempat kebingungan dalam membentuk dan menerapkan dasar hukum terkait penanganan pandemi tersebut. Langkah-langkah yang diambil justru menimbulkan kegagalan peraturan (Hadi & Gandryani, 2022).

Belum lagi berbicara terkait keterwakilan masyarakat adat, yang bahkan sampai saat ini Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat tidak kunjung disahkan. Hal ini dapat dipahami bila melihat realita bahwa berapa banyak (bahkan juga bisa menjadi apakah ada) perwakilan masyarakat adat di lembaga perwakilan di Indonesia.

Ketiadaannya perwakilan-perwakilan tersebut dikarenakan lembaga perwakilan Indonesia yang anggota dipilih berdasarkan pemilihan umum secara langsung, yang lebih mengedepankan faktor keterpilihan atau elektabilitas daripada aspek keterwakilan. Siapa yang populer dan dipilih oleh banyak masyarakat karena kepopulerannya tersebut, maka itulah yang terpilih.

Sayang sekali bahwa era reformasi yang awalnya bermaksud mengoreksi semua penyimpangan politik dan praktik ketatanegaraan pada masa Orde Baru, ternyata justru membuat desain baru sistem perwakilan yang justru meniadakan keberadaan Utusan Golongan tersebut melalui perubahan UUD 1945. Di sini terlihat bahwa sistem perwakilan yang mencerminkan perwakilan inklusif sebagaimana yang dipikirkan oleh perancang UUD 1945 malah tidak dipahami secara benar dan utuh (Aliansi Kebangsaan, 2022).

Oleh karena itu, setelah melihat realita yang tercermin pada sub bagian 3.2., maka sejumlah pemikiran muncul dalam rangka refleksi sistem ketatanegaraan Indonesia yang pada tahun 2023 ini memasuki 25 tahun atau  $\frac{1}{4}$  abad era reformasi. Salah satu pemikiran yang muncul ialah dengan menghidupkan kembali konsep utusan golongan pada parlemen di Indonesia.

Bila melihat sejarahnya, keberadaan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR memang mempunyai akar sejarah yang sangat kuat. Konsep Utusan Golongan mencerminkan diadopsinya sistem perwakilan fungsional dalam konstitusi di negara kita. Pada mulanya, konsep Utusan Golongan dikaitkan oleh para perancang UUD dengan pengertian golongan-golongan ekonomi seperti gerakan koperasi, yang dianggap sebagai cerminan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi atau demokrasi ekonomi. Asumsinya kala itu ialah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik. Selain partai politik, dalam masyarakat juga ada kelompok, perkumpulan, dan gerakan ekonomi yang lebih mencerminkan berdaulat-tidaknya rakyat di bidang ekonomi. (Asshiddiqie, 2012).

Pada perkembangannya, Utusan Golongan dikaitkan juga dengan kelompok fungsional lainnya yang sulit terwakili bila semata-mata hanya mengandalkan perwakilan melalui partai politik. Misal kelompok suku adat, kaum perempuan yang sering termarginalkan karena tradisi patrilineal di mayoritas masyarakat.

Bahkan pada masa Orde Baru, konsep ini kemudian berkembang dengan mencakup kelompok masyarakat seperti golongan agama, pendidik, petani, nelayan dan sebagainya. Hanya saja, pada masa Orde Baru terjadi penyelewengan, dimana adanya Utusan Golongan ialah dalam rangka melanggengkan kekuasaan Orde Baru. Dwight Y. King mengemukakan bahwa dalam politik Orde Baru, pluralism terbatas tetap dijaga melalui pembentukan jaringan organisasi-organisasi korporatis sekaligus untuk

mengontrol dan mengkonter muncunya kelompok-kelompok oposisi terhadap rezim yang berkuasa.(Ed : Nasir Tamara, 2021).

Namun penyelewengan pada masa Orde Baru tersebut bukan berarti kita harus menafikan apa yang menjadi kerangka berpikir oleh para perancang UUD 1945 terkait konsep perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia asli. Para perancang UUD 1945 berpikir bahwa penerapan demokrasi di Indonesia bukanlah semata demokrasi liberal ala Barat yang bertumpu pada suara mayoritas, melainkan demokrasi yang juga berlandaskan prinsip musyawarah dan mufakat, yang mampu menampung aspirasi dan kepentingan semua kelompok atau golongan.

Terkait dengan demokrasi, Bung Karno pernah mengemukakan konsep demokrasi di Indonesia yakni sebagai berikut (Indra, 2014) :

“...Demokrasi atau kedaulatan rakyat yang mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, satu corak yang tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai sila keempat itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Tidak perlu “identik” artinya sama demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain”

Bahkan, Bung Karno dengan tegas menyatakan, “...janganlah demokrasi kita itu demokrasi jiplakan. Janganlah demokrasi yang kita jalankan itu demokrasi jiplakan dari, entah Eropa Barat, Amerika, entah negara lain.”

Bung Hatta juga menyampaikan bahwa idealnya, demokrasi Indonesia harus pula perkembangan dari konsep demokrasi Indonesia yang asli. Kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup Indonesia itu sendiri yang bercorak kolektivisme, bukan individualisme (Latif, 2011).

Pemikiran dari Bung Karno dan Bung Hatta tersebut kembali mengemuka di permukaan pasca dibacaknya putusan Mahkamah Konstitusi pada bagian *dissenting opinion* oleh Hakim Mahkamah Konstitusi, Arief Hidayat terkait uji materi sistem proporsional terbuka pada Pemilu 2024, Kamis, 15 Juni 2023.

K.C. Wheare berpendapat bahwa isi konstitusi adalah *resultante* atau kesepakatan politik lembaga yang berhak menetapkan konstitusi itu sesuai dengan situasi politik ekonomi sosial budaya ketika konstitusi itu dibuat. Dari doktrin tersebut, Mahfud MD berpendapat bahwa dalam membuat konstitusi, tidak ada keharusan mengikuti atau tidak mengikuti teori tertentu atau sistem yang berlaku di negara lain. Sehingga ketika Indonesia dalam merancang konstitusinya tidak harus terikat dengan teori tertentu. Baik mengikuti atau tidak mengikuti teori tertentu, yang harus ditekankan adalah bahwa konstitusi tersebut harus sesuai dengan kebutuhan negara yang membuat konstitusi tersebut (Mahfud MD, 2010).

Hal tersebut menunjukkan bahwa bila Indonesia membuat konstitusi, maka substansinya harus sesuai dengan kebutuhan Indonesia itu sendiri dan tidak harus terikat dengan model atau konsep maupun teori di negara lain. Inilah yang dimaksud daripada para *founding fathers* kita bahwa Indonesia mempunyai ciri khas asli dan tidak mengacu pada paham-paham di negara Barat. Oleh karena itu, sudah tepat para *founding fathers* kita merancang konsep utusan golongan di Indonesia dengan melihat fakta bahwa Indonesia merupakan negara majemuk dengan segala keberagaman.

### **3.4. Utusan Golongan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Masa Mendatang**

Setelah menganalisis urgensi dihidupkannya kembali utusan golongan sebagaimana pada sub bagian 3.2 dan 3.3, maka yang perlu dikaji ialah bagaimana bentuk utusan golongan di masa yang akan datang?

Sebelum membahas hal tersebut, kita harus menganalisis membandingkan antara sistem ketatanegaraan di Indonesia pada masa lampau dan sekarang. Sebelum adanya perubahan UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran, di mana walaupun Indonesia sudah mendesain bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial, namun terdapat pula karakter sistem parlementer. Ciri parlementer yang dimaksudkan adalah presiden bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat yang dalam hal ini MPR (Manan, 1995). Utusan Golongan merupakan bagian dari lembaga MPR tersebut.

Setelah perubahan UUD 1945, barulah ada penegasan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial (pemurnian sistem presidensial) dengan menjadikan Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR dan tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih melalui skema pemilihan umum yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang telah dipilih sebagai sistem pemerintahan di Indonesia. Ini artinya bahwa bila Utusan Golongan tersebut dihidupkan, maka diharapkan tidak mengubah sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia. Artinya, keberadaan utusan golongan di MPR bukan berarti mengembalikan konsep sistem pemerintahan campuran sebagaimana di masa lampau.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) opsi terkait dengan kedudukan Utusan Golongan kedepan yang dapat dipilih oleh para perumus perubahan UUD di Indonesia. **Opsi pertama** yakni hal yang paling memungkinkan terkait dengan wacana menghidupkan kembali Utusan Golongan ialah bahwa wacana tersebut sejalan pula dengan wacana penguatan kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Maksudnya ialah bahwa Utusan Golongan dapat menjadi unsur dari lembaga DPD. Utusan Golongan seperti perwakilan dari suku adat tertentu dapat menjadi bagian dari DPD. Dengan dimasukkannya Utusan Golongan ke dalam DPD, maka diharapkan DPD yang anggotanya diisi dari perwakilan 4 orang per provinsi di Indonesia dari hasil Pemilu akan semakin kuat bila ditambah utusan golongan.

Namun usulan tersebut terganjal pada klausula pada Pasal 22C ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari 1/3 (sepertiga) jumlah anggota DPR. Inilah yang harus dipertimbangkan bila ingin mengubah struktur kelembagaan DPD.

**Opsi kedua** ialah bahwa Utusan Golongan dapat menjadi bagian dari DPR. Terlebih lagi, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 yang memperkenalkan istilah *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. MK menetapkan makna Meaningful Participation setidaknya harus memenuhi tiga syarat yakni: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Hal inilah yang selanjutnya melatarbelakangi perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Fiqih Rizki Artioko, 2022).

DPR secara konstitusional merupakan pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Diharapkan, dengan dimasukkannya unsur Utusan Golongan ke dalam DPR, maka pembentukan undang-undang kedepan diharapkan dapat memenuhi unsur *meaningful participation*.

Sebagai contoh, ketika membahas undang-undang yang menyangkut ketenagakerjaan, maka unsur Utusan Golongan berupa serikat buruh dapat turut secara langsung membahas undang-undang tersebut. Sehingga dalam hal ini, keterwakilan buruh

dalam pembentukan undang-undang ketenagakerjaan ke depan dapat terpenuhi. Hal ini berkaca dari proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Omnibus Law Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinilai merugikan kalangan buruh, terlebih di masa sulit akibat pandemi COVID-19 (Mahy, 2021). Bahkan, Omnibus Law yang diharapkan meringkas aturan ketenagakerjaan justru membuatnya lebih rumit. UU Cipta Kerja sekarang menempatkan banyak peraturan yang terperinci dalam domain pemerintah eksekutif dan karenanya lebih rentan terhadap perubahan di masa depan (Mahy, 2022). Terlebih UU ini dinilai lebih menguntungkan pengusaha. Hingga akhirnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Omnibus Law tersebut inkonstitusional bersyarat (walaupun akhirnya Presiden mengeluarkan Perppu untuk mengganti UU Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat tersebut).

Contoh lainnya ketika membahas undang-undang terkait guru dan dosen. Seyogyanya, unsur Utusan Golongan berupa serikat guru ataupun serikat dosen maupun Serikat Pekerja Kampus dilibatkan dalam pembahasan tersebut, sehingga substansi dari UU Guru ataupun UU Dosen benar-benar memberikan perlindungan hukum maupun menjamin kesejahteraan bagi profesi guru maupun dosen di Indonesia, sebab perumus/perancang undang-undang tersebut kesehariannya berkecimpung di dunia guru ataupun dosen sehingga benar-benar paham apa yang menjadi permasalahan / hal-hal yang bersifat urgen untuk diatur dalam rumusan pasal dalam UU Guru maupun UU Dosen kedepannya.

Namun, baik wacana Utusan Golongan dimasukkan ke dalam unsur DPD maupun DPR memiliki konsekuensi yang sama, yakni mengubah konsep keterpilihan anggota yang duduk pada kedua lembaga tersebut. Sebab pada Pasal 19 maupun Pasal 22C ayat (1) menegaskan bahwa anggota DPR maupun DPD dipilih melalui Pemilihan Umum, bukan melalui penunjukkan sebagaimana konsep pada Utusan Golongan.

Maka, **opsi ketiga** yang muncul agar kelembagaan DPR dan DPD dalam Konstitusi tidak terlalu berubah banyak ialah dengan memasukkan unsur Utusan Golongan sebagai salah satu bagian dari keanggotaan MPR dan bukan menjadi bagian dari DPR maupun DPD. Sehingga dalam perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 kedepan dapat berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan-utusan dari golongan-golongan yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dengan demikian, golongan-golongan yang dimaksud akan diatur lebih lanjut melalui undang-undang termasuk dapat melalui UU tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau UU MD3 di masa yang akan datang.

Terlebih lagi dengan menimbang wacana yang tengah mengemuka akhir-akhir ini, yakni dengan menghidupkan kembali haluan negara (MPR RI, 2023), maka tepat pula bila Utusan Golongan ditempatkan pada lembaga MPR, di mana apabila Haluan Negara tersebut kembali dihidupkan, maka Utusan Golongan dapat turut serta membahas Haluan Negara kedepannya sehingga dapat mencerminkan arah pembangunan Negara Indonesia kedepannya yang mengakomodir kepentingan seluruh masyarakat Indonesia.

Pada konteks sistem Presidensial seperti saat ini, kedudukan Utusan Golongan dalam keanggotaan parlemen di Indonesia bukan seperti sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa lampau yang justru melanggengkan kekuasaan eksekutif. Terlebih lagi saat ini sistem pemilihan presiden saat ini dilaksanakan secara langsung, sehingga situasi ketatanegaraan juga sudah berubah. Utusan Golongan pada konteks sistem presidensial saat ini diharapkan memperkuat *meaningful participation* dalam pembentukan suatu undang-undang. Di samping itu, keberadaan Utusan Golongan juga diharapkan

memperkuat *check and balances*, yang dalam hal ini ialah pengawasan terhadap eksekutif atas kebijakan maupun regulasi yang dibuat sehingga kebijakan tersebut diharapkan tidak dibuat secara sewenang-wenang karena adanya pengawasan yang kuat serta kebijakan tersebut benar-benar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

#### 4. Simpulan

Keanggotaan lembaga parlemen di Indonesia mengalami pergeseran pasca dihapuskannya Utusan Golongan dari yang semula merepresentasikan keterwakilan bergeser menjadi berdasarkan keterpilihan yang mengedepankan faktor elektabilitas yang mendasarkan kekuatannya pada mayoritas suara, namun belum tentu dengan sendirinya mencerminkan keterwakilan yang nyata dalam masyarakat. Oleh sebab itu, dalam rangka mengembalikan konsep keterwakilan sebagaimana yang dirancang oleh para *founding fathers* Negara Indonesia, diwacanakan untuk menghidupkan kembali konsep Utusan Golongan pada parlemen di Indonesia.

Maka dalam rangka menghidupkan Utusan Golongan seyogyanya juga harus memperhatikan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Setidaknya terdapat 3 (tiga) opsi dalam kedudukan Utusan Golongan kedepan. Utusan Golongan dapat dimasukkan ke dalam lembaga DPD sekaligus menjadi bagian dari penguatan DPD secara konstitusional ke depan. Utusan Golongan juga dapat menjadi bagian dari DPR untuk memperkuat prinsip *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. Utusan Golongan juga dapat dikembalikan sebagai unsur keanggotaan MPR di luar DPD dan DPR dengan memperhatikan sistem pemerintahan Presidensiil saat ini, sehingga Utusan Golongan tidak diselewengkan sebagai pendukung langgengnya kekuasaan pemerintahan sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru.

Peneliti menyadari bahwa hasil penelitian ini masih bersifat kajian awal dan jauh dari kata sempurna. Penelitian ini juga masih terbatas pada kajian hukum secara dasar, belum komprehensif pada aspek sosial dan politik termasuk terkait kajian perhitungan politik bilamana Utusan Golongan dihidupkan kembali serta dampak sosial politiknya. Hal tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh peneliti lain yang ahli di bidang sosial ataupun politik dengan didukung pemahaman data statistik / data empiris untuk mengkaji Utusan Golongan dari sudut pandang keilmuan peneliti dari bidang tersebut. Oleh karena itu, segala kritik dan saran kami harapkan dari akademisi lainnya yang diharapkan dapat menjadi perbaikan dan pengembangan bagi kajian terkait wacana perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya terkait dengan isu menghidupkan kembali Utusan Golongan di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA :

- Aidulsyah, F., Margiansyah, D., Kurniawan, F. E., Kusumaningrum, D., Sabilla, K., & Aini, Y. N. (2020). Peta Pebisnis di Parlemen: Potret Oligarki di Indonesia. *Marepus Corner*, (01).
- Aliansi Kebangsaan. (2022). *Memperadabkan Bangsa: Paradigma Pancasila untuk Membangun Indonesia*. Jakarta: Kompas. <https://doi.org/978-623-346-498-7>
- Asshiddiqie, J. (2012). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Atmadja, I. D. G. (2010). *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press.
- Ed : Nasir Tamara. (2021). *Demokrasi Di Era Digital* (Y. P. O. Indonesia, Ed.). Jakarta. <https://doi.org/978-623-321-091-1>

- Fiqih Rizki Artioko. (2022). Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang bermakna (Meaningful Participation) Dalam undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan. *AL-QISTH LAW REVIEW*, 6(1).
- Gandamana, A. (2017). Memaknai Demokrasi Pancasila. *Jurnal UNIMED*.
- Hadi, F., & Gandryani, F. (2022). Kegagalan Peraturan Penanganan Covid-19 di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 19(1). <https://doi.org/10.31078/jk1912>
- Hadiz, V. R., & Robison, R. (2013). The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia. *Indonesia*, 96(1). <https://doi.org/10.1353/ind.2013.0023>
- Indra, M. (2014). Konsepsi Kedaulatan Rakyat dalam Cita Hukum Pancasila. *Jurnal Selat*, 1(2).
- Irwansyah, & Yunus, A. (2021). *Penelitian Hukum : Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Sleman: Mirra Buana Media.
- Latif, Y. (2011). *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mahfud MD, M. (2010). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Perkasa.
- Mahy, P. (2021). Indonesia's Omnibus Law on Job Creation: Reducing Labour Protections in a Time of COVID-19. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3772526>
- Mahy, P. (2022). Indonesia's Omnibus Law on Job Creation: Legal Hierarchy and Responses to Judicial Review in the Labour Cluster of Amendments. *Asian Journal of Comparative Law*, 17(1). <https://doi.org/10.1017/asjcl.2022.7>
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (2020). *Utusan Golongan dalam Penataan Kelembagaan MPR*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI.
- Manan, B. (1995). *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Manan, B., Perwira, I., & Susanto, M. (2021). Prospek Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dengan Partai Politik. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(2). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss2.art1>
- Mastur. (2016). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Qistie : Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31942/jqi.v9i1.1747>
- MPR RI. (2023). Ahmad Basarah : MPR Sedang Upayakan Realisasikan Haluan Negara Tahun 2023. Retrieved from <https://www.mpr.go.id/berita/Ahmad-Basarah--MPR-Sedang-Upayakan-Realisasikan-Haluan-Negara-Tahun-2023>
- Muhtadi, B. (2013). Politik Uang Dan Dinamika Elektoral Di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara " Party-Id" Dan Patron-Klien. *Jurnal Penelitian Politik*, 10(1).
- Nabilah, R., Izomiddin, I., & Harahap, R. (2022). Fenomena Rekrutmen Artis Anggota Legislatif Ditinjau dari Perspektif Teori Partai Politik. *Jurnal Prodi Ilmu Politik*, 1(2). <https://doi.org/10.19109/jsipol.v1i2.13710>
- Nugroho, A. (2018). Pengembangan Model Pembelajaran Mitigasi Bencana Gunung Meletus Di Sekolah Dasar Lereng Gunung Slamet. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Multidisiplin*, 1(2). <https://doi.org/10.36341/jpm.v1i2.413>
- Nyberg, D. (2021). Corporations, Politics, and Democracy: Corporate political activities as political corruption. *Organization Theory*, 2(1). <https://doi.org/10.1177/2631787720982618>

- Open Parliament. (n.d.). Ragam Kategorisasi. Retrieved from <https://openparliament.id/anggotadpr/kategori-lain/>
- Paksi, T. F. M., & Perdana, R. A. (2016). *Penelitian Hukum Interdisipliner: Sebuah Pengantar Menuju Sosio-Legal*. Yogyakarta: Thafamedia.
- Rohmat, A. M. (2016). Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 3(2). <https://doi.org/10.26532/jph.v3i2.1408>
- Rotua Tinambunan, H. S., & Oktafian Abrianto, B. (2021). DPD Persoalan Dilematis Lembaga Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 10(1). <https://doi.org/10.24843/jmhu.2021.v10.i01.p06>
- Safa'at, M. A. (2010). *Parlemen Bikameral*. Malang: UB Press.
- Setiyaningsih, Y. (2017). Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Journal of Politic and Government Studies*, 6(2).
- Tamrin, A. (2015). Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia [Changes to the Indonesian Constitution and Constitutional Reform]. *Jurnal Cita Hukum*, 3(1).
- Tempo. (2023). Memperkuat Aspek Ketatanegaraan dan Urgensi Utusan Golongan di MPR. Retrieved from <https://nasional.tempo.co/read/1721738/memperkuat-aspek-ketatanegaraan-dan-urgensi-utusan-golongan-di-mpr>
- Tongari, I., Subono, N. I., & Supit, A. H. (2021). Malpraktik Calon Legislatif Pengusaha Dalam Pemilihan Legislatif DPR-RI Tahun 2019. *Al Qisthi Jurnal Sosial Dan Politik*. <https://doi.org/10.47030/aq.v11i1.89>
- Wijaya, A. U., Wibowo, D. T., & Hadi, F. (2023). Kepemilikan Common Property Pada Pengetahuan Tradisional. *Mimbar Keadilan*, 16(2). <https://doi.org/10.30996/mk.v16i2.8519>