

HAPUSNYA UTUSAN GOLONGAN DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN DAMPAK HUKUMNYA TERHADAP REPRESENTASI KETERWAKILAN¹

Marsudi Dedi Putra², Regitha Putri Erlanha³

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Wisnuwardhana

Jl. Danau Sentani 99 Malang, Telepon: 0341-713604

² marsudiputra1976@gmail.com, ³ regitha01erlanha@gmail.com

Abstrak

Satu penciri unik representasi keterwakilan Indonesia ditandai dengan keberadaan Utusan Golongan. Namun, pasca perubahan UUD 1945 keberadaan Utusan Golongan dihapus sehingga mempengaruhi struktur lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat. Permasalahan dalam artikel ini (1) Apa basis argumentasi hukum dihapuskannya Utusan Golongan dari lembaga negara Majelis Permusyawaratan Rakyat?, (2) Apa dampak hukum dihapuskannya Utusan Golongan terhadap representasi keterwakilan di lembaga negara Majelis Permusyawaratan Rakyat? Penelitian hukum yang digunakan yuridis normatif. Hasil penelitian: (1) Argumentasi hapusnya Utusan Golongan disebabkan tidak sepenuhnya efektif dalam mencerminkan kepentingan masyarakat secara luas, ada kecenderungan bahwa Utusan Golongan dijadikan alat oleh pemerintah untuk memperkuat kekuasaan, bukan sebagai sarana murni representasi golongan, dan penyederhanaan struktur kelembagaan. (2) Dampak hukum dihapuskannya Utusan Golongan dari struktur MPR telah mengubah diri makna kedaulatan rakyat. Akibatnya eksistensi MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat menjadi lebih dekat dengan penjelmaan partai politik.

Kata kunci: utusan golongan, undang-undang dasar 1945, dampak hukum, representasi keterwakilan

Abstract

One unique characteristic of Indonesia's representation is marked by the existence of the Utusan Group. However, after the amendment to the 1945 Constitution, the existence of Group Representatives was removed, thus affecting the institutional structure of the People's Consultative Assembly. The problems in this article are (1) What is the legal basis for the abolition of Group Representatives from the state institution of the People's Consultative Assembly?, (2) What is the legal impact of the abolition of Group Representatives on the representation of representatives in the state institution of the People's Consultative Assembly? Legal research that uses normative juridical. Research results: (1) The argument for the abolition of Utusan Golongan is because it is not fully effective in reflecting the interests of society at large, there is a tendency for Utusan Golongan to be used as a tool by the government to strengthen power, not as a pure means of group representation, and

¹ Penelitian Mandiri 2025

² Alamat korespondensi: marsudiputra1976@gmail.com

³ Email: regitha01erlanha@gmail.com

simplifying institutional structures. (2) The legal impact of eliminating Group Envoys from the MPR structure has changed the meaning of popular sovereignty. As a result, the existence of the MPR as the incarnation of all the people becomes closer to the incarnation of a political party.

Key words: group delegates, 1945 constitution, legal impact, representative representation

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan Utusan Golongan dalam UUD 1945 merupakan salah satu ciri unik dari sistem politik Indonesia pada masa awal kemerdekaan. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, sistem perwakilan dalam lembaga legislatif tidak hanya terdiri dari perwakilan wilayah (daerah), tetapi juga mencakup perwakilan golongan. Basis argumentasinya didasarkan pada keberagaman struktur sosial dan ekonomi masyarakat Indonesia yang terdiri atas berbagai kelompok kepentingan, profesi, dan golongan yang dinilai perlu mendapatkan representasi dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional. Utusan Golongan dianggap dapat mewakili aspirasi kelompok non teritorial yang ada dalam masyarakat, seperti petani, buruh, ulama, cendekiawan, dan lainnya.

Kondisi objektif MPR saat ini menunjukkan adanya beberapa tantangan yang bertolak belakang dengan prinsip ideal yang diharapkan dalam lembaga representatif.⁴ Secara ideal, MPR diharapkan menjadi lembaga yang mencerminkan keberagaman aspirasi seluruh masyarakat Indonesia, bersifat inklusif, serta bertindak secara independen untuk menjaga konstitusi dan kedaulatan rakyat. Bahkan secara tegas pencantuman kalimat “Permusyawaratan” tertuang dalam Pembukaan alinea keempat UUD NRI Tahun 1945.⁵

Namun, kondisi yang ada menampilkan sejumlah masalah. Tidak kurang dari 4 (empat) permasalahan yang dihadapi tanpa adanya representasi dari Utusan Golongan,⁶ antara lain: *Pertama*, dominasi partai politik. MPR saat ini didominasi oleh wakil-wakil partai politik, yang sering kali lebih mengutamakan kepentingan partai daripada kepentingan rakyat secara luas. Dampaknya, dalam membuat keputusan-keputusan strategis di MPR cenderung dipengaruhi oleh kalkulasi politik, bukan aspirasi murni dari masyarakat. *Kedua*, kurangnya representasi golongan marginal. Tanpa kehadiran Utusan Golongan, kelompok marginal seperti petani, buruh, nelayan, dan penyandang disabilitas sering kali kurang terwakili. Suara golongan ini terabaikan dalam pengambilan keputusan penting, karena sistem perwakilan yang ada lebih menekankan pada wilayah dan partai politik daripada kepentingan sektoral. *Ketiga*, minimnya partisipasi rakyat secara langsung. Sistem demokrasi representatif yang berlaku di MPR cenderung tidak memberi ruang yang cukup untuk partisipasi langsung masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

⁴ Subanrio, “Penataan Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia”, *Supremasi Hukum :Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 30, No.1, 2021, hlm. 67.

⁵ Marsudi Dedi Putra, Tunggul Anshari Setia Negara, Aan Eko Widiarto, Indah Dwi Qurbani, “Democratic Omnibus Law in Indonesia”, *International Journal of Social Science Research and Review*, Vol. 6 Issue 6, 2023, hlm. 248.

⁶ Grasica Junear Putrie, Jamil, “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *Jurnal Judiciary* Vol. 11 No. 1, 2022, hlm. 66-67.

Mekanisme penyusunan dan pengesahan kebijakan di MPR sering kali tidak melibatkan konsultasi publik yang luas, membuat aspirasi rakyat tidak selalu tercermin. *Keempat*, pengaruh oligarki. Dalam kondisi yang jauh dari ideal, MPR kerap dituding berada di bawah pengaruh kekuatan oligarki ekonomi politik. Hal ini menciptakan ketimpangan kekuasaan yang tidak demokratis, di mana kepentingan segelintir elit lebih diutamakan dibandingkan kebutuhan masyarakat luas.

Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun secara formal MPR berfungsi sesuai dengan prinsip demokrasi, dalam praktiknya masih terdapat kesenjangan antara peran ideal MPR sebagai representasi rakyat dan kondisi objektif yang didominasi oleh politik kepentingan, dengan kurangnya suara kelompok masyarakat non politik. Secara hukum ketatanegaraan penghapusan utusan daerah telah merubah lembaga negara MPR hanya terdiri dari 2 yakni anggota DPR dan anggota DPD yang masing-masing dipilih melalui Pemilu.

Dihapuskannya Utusan Golongan dalam UUD 1945 berdampak terhadap representasi politik di MPR sangat penting untuk ditinjau kembali dalam konteks kelembagaan negara. Artinya penghapusan Utusan Golongan masih menimbulkan permasalahan terkait dengan representasi keterwakilan. Bagi yang pro atas penghapusan Utusan Golongan didasarkan pada rasionalitas bahwa: *Pertama*, pemahaman yang lebih mendalam tentang alasan historis dan politis di balik dihapuskannya Utusan Golongan, dapat dinilai perkembangan konstitusi dan bagaimana perubahan tersebut memengaruhi struktur pemerintahan Indonesia secara keseluruhan.⁷ *Kedua*, dengan dihapuskannya Utusan Golongan, beberapa kelompok masyarakat yang sebelumnya terwakili melalui mekanisme ini mungkin kehilangan akses politik langsung. Penghapusan tersebut justru mempersempit keterwakilan golongan marginal atau mampu digantikan dengan mekanisme demokrasi yang lebih inklusif. *Ketiga*, penting untuk menilai apakah sistem representasi politik saat ini di MPR mampu menjawab kebutuhan seluruh rakyat, termasuk kelompok sektoral seperti buruh, petani, dan minoritas lainnya. Hal ini menjadi dasar bagi evaluasi apakah model representasi yang ada sudah sesuai dengan prinsip demokrasi partisipatif yang lebih ideal.⁸ *Keempat*, dasar bagi reformasi lebih lanjut di MPR, agar lebih inklusif dan responsif terhadap kepentingan berbagai kelompok masyarakat.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya penting bagi pemahaman teoretis, tetapi juga relevan bagi kebijakan publik dan praktik politik di Indonesia yang lebih demokratis dan representatif. Berdasar uraian di atas, dapat dikelompokkan 2 (dua) permasalahan pokok yaitu: (1) Apa basis argumentasi hukum dihapuskannya Utusan Golongan dari lembaga negara Majelis Permusyawaratan Rakyat?, (2) Apa dampak hukum dihapuskannya Utusan Golongan terhadap representasi keterwakilan di lembaga negara Majelis

⁷ Rebiyyah Salasah, "Utusan Golongan dinilai Penting untuk Mengurangi Hegemoni Partai Politik", <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/11/16/utusan-golongan-dinilai-penting-untuk-mengurangi-hegemoni-partai-politik>, diakses pada tanggal 5 Maret 2025.

⁸ Alifa Ulfiyati, Ridho Muhamad, Mulki fathur barri, Ilham Sultan Akbari, "Demokrasi: Tinjauan Terhadap Konsep, Tantangan, dan Prospek Masa Depan", *Advances in social Humanities Research*, Volume 1, No. 4, 2023, hlm. 436-437.

Permusyawaratan Rakyat?. Penelitian ini membawa kontribusi kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mempertimbangkan kembali adanya perubahan kelima terhadap UUD 1945 dengan mengembalikan Utusan Golongan menjadi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang sering disebut juga sebagai penelitian doktrinal, berfokus pada studi literatur hukum, doktrin, serta peraturan perundang-undangan.⁹ Tujuannya adalah untuk menganalisis norma-norma hukum yang berlaku dan memberikan pemahaman atau solusi atas masalah hukum tertentu, dalam hal ini penghapusan Utusan Golongan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pendekatan yang digunakan untuk meneliti adalah pendekatan peraturan perundang-undangan,¹⁰ yakni aturan-aturan hukum tertulis, seperti Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti yang berkaitan dengan Utusan Golongan dalam struktur lembaga negara MPR. Selain itu dipergunakan pula pendekatan konsep, yang berfokus pada konsep-konsep hukum yang terkait dengan masalah dihapusnya Utusan Golongan. Pendekatan konsep akan menggali pengertian atau definisi hukum dari teori-teori hukum yang ada. Lebih dari itu, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sejarah yaitu sejarah perkembangan hukum atau peraturan terkait untuk memahami asal usulnya, perubahan, dan perkembangannya hingga saat ini.

Bahan hukum yang dianalisis dalam penelitian hukum normatif adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan pengumpulan bahan hukum menggunakan studi dokumen.¹¹ Analisis dilakukan dengan cara kualitatif deskriptif. Analisis bahan hukum secara kualitatif deskriptif merupakan metode yang digunakan untuk menggambarkan dan menguraikan norma-norma hukum dari bahan hukum primer dan sekunder. Dalam pendekatan ini, bahan hukum dianalisis secara sistematis untuk memahami penerapan dan implikasi hukumnya. Deskripsi bahan hukum dilakukan dengan menjelaskan maksud dan tujuan dari peraturan yang relevan dalam hal ini hapusnya Utusan Golongan, lalu mengaitkannya dengan situasi faktual atau permasalahan hukum yang sedang dibahas yakni dampak hukumnya terhadap representasi keterwakilan rakyat. Analisis ini bertujuan menghasilkan gambaran utuh tentang argumentasi dibalik hapusnya Utusan Golongan dari Undang-Undang Dasar 1945 dan dampak dari hapsunya Utusan Golongan dari model perwakilan di Indonesia.

⁹ Cornelius Benuf, Muhamad Azhar, Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 7 Edisi 1, 2020, hlm. 24-25.

¹⁰ Rangga Suganda, "Metode Pendekatan Yuridis Dalam Memahami Sistem Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*", Volume 8, No. 3, 2022, hlm. 2860, doi: <http://dx.doi.org/10.29040/jiei.v8i3.6485>.

¹¹ Natalina Nilamsari, "Memahami Studi Dokumen Dalam Penelitian Kualitatif", *Jurnal Wacana*, Volume XIII No. 2, 2014, hlm. 117.

B. Pembahasan

1. Pemegang Kedaulatan Rakyat dan Argumentasi Hukum Hapusnya Utusan Golongan dari Lembaga Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat

Kedaulatan rakyat adalah salah satu konsep fundamental dalam demokrasi modern yang mengacu pada kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Dalam konteks ini, rakyat dianggap sebagai sumber legitimasi kekuasaan, dan pemerintah hanyalah pelaksana dari kehendak rakyat. Namun, meskipun secara teori konsep ini tampak jelas, dalam praktiknya, makna kedaulatan rakyat bisa sangat kompleks dan sering kali diperdebatkan.

Dalam konteks teori kedaulatan rakyat berarti setiap individu dalam suatu negara memiliki hak dan kesempatan yang setara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi hidup masyarakat. Ini diwujudkan melalui berbagai mekanisme demokrasi, seperti pemilihan umum, referendum, serta keterlibatan aktif dalam proses legislasi dan pengambilan kebijakan. Pada tataran ideal, konsep ini bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang responsif dan akuntabel, di mana kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah selalu kembali pada kepentingan dan kehendak rakyat.¹² Namun, pertanyaan kritis yang muncul adalah: sejauh mana rakyat benar-benar memegang kedaulatan dalam sistem demokrasi modern? Meskipun pemilihan umum secara formal mencerminkan kedaulatan rakyat, mekanisme representasi politik yang ada sering kali lebih mencerminkan kedaulatan elite politik atau partai daripada aspirasi rakyat secara langsung.

Dalam banyak negara, termasuk Indonesia, kedaulatan rakyat sering kali dikritik karena pada kenyataannya kekuasaan cenderung berada di tangan elite politik dan ekonomi. Oligarki politik merupakan salah satu bentuk penyimpangan dari kedaulatan rakyat, di mana kekuasaan ekonomi dan politik terkonsentrasi di tangan sekelompok kecil orang atau partai. Meskipun rakyat berpartisipasi dalam pemilihan umum, sering kali pilihan yang tersedia hanya mencerminkan kepentingan elite tertentu. Dengan demikian, pemilu lebih menjadi formalitas demokratis daripada alat yang efektif untuk menyalurkan kehendak rakyat. Di Indonesia, misalnya, struktur partai politik yang kuat, terutama dalam sistem legislatif, sering kali mempersempit ruang partisipasi rakyat dalam pengambilan kebijakan. Elite politik yang mendominasi struktur partai sering kali lebih fokus pada mempertahankan kekuasaan dan kepentingan kelompok, daripada benar-benar memperjuangkan aspirasi rakyat yang mereka wakili. Akibatnya, kedaulatan rakyat dalam praktik seringkali dipertanyakan, karena keputusan politik tidak selalu mencerminkan kehendak rakyat secara nyata.¹³

Kritik utama terhadap makna kedaulatan rakyat adalah pergeserannya menjadi kedaulatan partai politik. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memilih

¹² Muhammad Fadli, Marsudi Dedi Putra, Miftahus Sholehuddin, “Fast Track Legislation Yang Benar dan Demokratis, *Arena Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 16, No. 3, 2023, hlm. 454, DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2023.01602.1>.

¹³ Kahirul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, 2020, hlm. 120.

wakil-wakilnya untuk membuat keputusan atas nama mereka.¹⁴ Namun, dalam banyak kasus, wakil-wakil ini lebih tunduk pada disiplin dan kepentingan partai politik daripada aspirasi rakyat. Hal ini terlihat dalam banyak parlemen di dunia, di mana partai politik memainkan peran dominan dalam menentukan kebijakan, mengatur kaderisasi, dan bahkan membentuk agenda legislatif. Di Indonesia, MPR dan DPR yang semula diharapkan menjadi perwujudan kedaulatan rakyat justru sering menjadi arena bagi negosiasi kepentingan partai politik. Dalam banyak kasus, suara dan kepentingan rakyat tereduksi menjadi kalkulasi politik di antara elit partai, terutama ketika kebijakan strategis dibuat berdasarkan kompromi antarpertai daripada merespons kebutuhan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa, meskipun secara formal rakyat memegang kedaulatan melalui pemilihan umum, pada kenyataannya keputusan-keputusan penting lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan partai politik yang menguasai parlemen.

Beberapa teori politik modern mengusulkan bahwa untuk mengatasi distorsi makna kedaulatan rakyat oleh partai politik, sistem demokrasi perlu lebih memperhatikan demokrasi langsung dan partisipatif. Demokrasi langsung memberi rakyat kekuasaan untuk secara langsung membuat keputusan politik melalui mekanisme seperti referendum atau inisiatif rakyat. Dalam demokrasi partisipatif, warga negara didorong untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik di tingkat lokal dan nasional melalui forum diskusi publik, konsultasi kebijakan, dan partisipasi dalam komite legislatif. Namun, demokrasi langsung dan partisipatif juga memiliki kelemahan. Proses pengambilan keputusan langsung sering kali memerlukan waktu dan sumber daya yang besar, serta berisiko menghasilkan keputusan yang tidak berdasarkan pada pemahaman mendalam tentang isu-isu kompleks. Selain itu, dalam masyarakat yang terpolarisasi atau dengan tingkat literasi politik yang rendah, keputusan yang diambil melalui mekanisme langsung dapat lebih mudah dipengaruhi oleh emosi, desinformasi, atau propaganda.

Dalam konsep negara hukum atau *rule of law*, kedaulatan rakyat harus diwujudkan melalui mekanisme hukum yang adil dan akuntabel.¹⁵ Pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang beroperasi di bawah hukum yang disusun melalui proses demokratis dan diterapkan secara adil. Ini berarti bahwa kehendak rakyat tidak hanya dilihat dari keterlibatan rakyat dalam pemilu, tetapi juga dari partisipasi mereka dalam proses pembentukan hukum, pengawasan terhadap pelaksanaan hukum, dan akses terhadap keadilan. Namun, dalam banyak kasus, penegakan hukum sering kali jauh dari aspirasi rakyat. Institusi-institusi hukum yang seharusnya menjaga kedaulatan rakyat dan melindungi hak-hak mereka justru menjadi alat bagi kekuatan politik atau ekonomi tertentu. Akibatnya, rakyat kehilangan kepercayaan terhadap institusi negara dan merasa tidak terwakili oleh sistem hukum yang ada.

Dalam konteks Indonesia, makna kedaulatan rakyat diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan

¹⁴ Sekar Ar-Ruum Samaragrahita, "Partisipasi Politik dalam Konsep Kedaulatan Rakyat", *Sovereignty : Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Volume 2, Nomor 3, 2023, hlm. 313.

¹⁵ Azmi, "Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Negara Hukum Yang Berketuhanan", *Al Qolam, Jurnal Kajian Keislaman*, Volume 34, No. 1, 2017, DOI: <https://doi.org/10.32678/alqalam.v34i1.1301>, hlm. 30.

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹⁶ Pada tataran formal, konstitusi ini menegaskan bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, yang dilaksanakan melalui mekanisme konstitusional seperti pemilu, pembentukan lembaga negara, dan proses legislasi. Namun, praktik politik di Indonesia masih menunjukkan kesenjangan antara konsep kedaulatan rakyat dan realitas politik. Politik uang, pengaruh oligarki, dan kurangnya partisipasi politik yang substansial dari rakyat biasa sering kali mengerdilkan makna kedaulatan rakyat. Sistem representasi politik yang didominasi oleh partai politik besar semakin menyulitkan golongan marginal, seperti petani, kaum disabilitas, dan minoritas, untuk menyuarakan berbagai agregasi kepentingan kelompok tertentu.

Penulis berpendapat secara teori, kedaulatan rakyat adalah prinsip dasar dalam demokrasi, di mana rakyat dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Namun, dalam praktik, realitas politik seringkali memperlihatkan distorsi terhadap makna kedaulatan rakyat, terutama oleh kekuatan partai politik dan elite. Demokrasi representatif yang idealnya bertujuan untuk menyalurkan kehendak rakyat sering kali diselewengkan oleh kepentingan politik elite. Untuk mengembalikan makna otentik kedaulatan rakyat, diperlukan reformasi dalam sistem politik, khususnya dalam memperkuat partisipasi publik, transparansi, dan akuntabilitas wakil rakyat. Demokrasi yang sehat tidak hanya memerlukan pemilu yang adil, tetapi juga keterlibatan aktif rakyat dalam semua tahap pengambilan keputusan politik, baik melalui mekanisme perwakilan maupun partisipasi langsung.

Terhapusnya Utusan Golongan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan salah satu perubahan besar dalam sistem politik Indonesia pasca perubahan UUD 1945. Untuk memahami peristiwa ini, penting melihatnya dalam konteks sejarah politik Indonesia yang melibatkan berbagai perubahan signifikan, mulai dari masa kemerdekaan hingga era Reformasi.

a. Masa Awal Kemerdekaan (1945-1959)

Pada awal kemerdekaan, UUD 1945 menetapkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan Utusan Golongan.¹⁷ Utusan Golongan pada saat itu dianggap penting karena merepresentasikan berbagai kelompok sosial dan profesi yang tidak secara langsung terwakili melalui pemilihan umum, seperti buruh, petani, ulama, dan kaum intelektual. Keberagaman masyarakat Indonesia yang kompleks, dengan berbagai golongan profesi dan kepentingan, menjadi dasar pemikiran untuk memberikan ruang bagi golongan dalam struktur perwakilan politik.

Keberadaan Utusan Golongan mencerminkan gagasan demokrasi Pancasila yang berupaya menyeimbangkan representasi kepentingan seluruh masyarakat. Namun, dalam praktiknya, penunjukan Utusan Golongan seringkali bersifat politis, tidak selalu mewakili kepentingan golongan secara otentik, dan cenderung disesuaikan dengan kepentingan pemerintah yang berkuasa.

¹⁶ Khairul Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 122.

¹⁷ Marudut Parulian Silitonga, Ani Wijayati Andree Washington H., "Kewenangan MPR Sebagai Lembaga Tinggi Negara", *honeste Vivere Journal*, Volume 34 Nomor 2, 2024, hlm. 93.

b. Masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru (1959-1998)

Di bawah Presiden Sukarno, Indonesia beralih ke sistem Demokrasi Terpimpin pada tahun 1959. Dalam konteks ini, peran Utusan Golongan diperkuat karena sesuai dengan semangat korporatism dan sentralisasi kekuasaan yang diusung oleh Sukarno. Utusan Golongan, selain anggota DPR dan utusan daerah, dianggap sebagai instrumen penting dalam merumuskan kebijakan negara yang mengakomodasi berbagai elemen masyarakat. Namun, penunjukan Utusan Golongan dalam era ini cenderung dipengaruhi oleh kehendak politik Sukarno.¹⁸

Pada masa Orde Baru, Presiden Soeharto melanjutkan penggunaan Utusan Golongan sebagai bagian dari struktur politik yang terpusat. Namun, sama seperti pada masa Demokrasi Terpimpin, peran Utusan Golongan sering kali dimanipulasi untuk memperkuat posisi pemerintah dan Golkar, partai politik yang dominan saat itu. Utusan Golongan dianggap sebagai alat kontrol politik, bukan sebagai representasi independen dari golongan-golongan masyarakat.¹⁹

c. Krisis Legitimasi dan Reformasi (1998)

Krisis ekonomi dan politik yang melanda Indonesia pada akhir 1990-an memicu runtuhnya Orde Baru dan memunculkan gerakan Reformasi yang menuntut perubahan besar-besaran dalam sistem politik. Salah satu tuntutan Reformasi adalah amandemen UUD 1945 untuk membatasi kekuasaan eksekutif dan memperbaiki sistem perwakilan rakyat.

Setelah jatuhnya Soeharto pada tahun 1998, MPR menjadi salah satu lembaga yang mengalami reformasi signifikan. Selama amandemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002, salah satu perubahan penting adalah penghapusan Utusan Golongan. Alasan utama penghapusan ini adalah adanya keinginan untuk membentuk sistem demokrasi yang lebih modern dan representatif, di mana perwakilan politik didasarkan pada pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, dan rahasia. Utusan Golongan dianggap tidak lagi relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi kontemporer yang mengutamakan keterwakilan rakyat secara langsung melalui pemilihan umum.

Ada beberapa faktor yang melatarbelakangi penghapusan Utusan Golongan dalam perubahan UUD 1945,²⁰ antara lain: *Pertama*, efektifitas perwakilan. Utusan Golongan dianggap tidak sepenuhnya efektif dalam mencerminkan kepentingan masyarakat secara luas. Golongan-golongan yang diwakili oleh utusan tersebut sering kali tidak terstruktur dengan jelas dan rentan terhadap kepentingan politik tertentu. Selain itu, mekanisme seleksi Utusan Golongan tidak selalu transparan, sehingga menimbulkan keraguan apakah mereka benar-benar mewakili kepentingan golongan yang diwakilinya.

Kedua, perubahan dalam sistem demokrasi. Indonesia mengalami transisi demokrasi yang lebih terbuka dan modern setelah era Reformasi. Amandemen

¹⁸ Budi Muliawan, "Majelis, Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi, Edisi No. 12/TH.XVI/Desember 2022, hlm. 4.

¹⁹ Rahmat Bijak Setiawan Sapii, Yoan Dwi Pratama, "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Menduduki Jabatan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat", *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, Volume 8 Nomor 1, 2022, hlm. 4.

²⁰ Budi Muliawan, Op. Cit., hlm. 7-8.

UUD 1945 dilakukan untuk menyesuaikan konstitusi dengan prinsip-prinsip demokrasi yang lebih representatif. Dalam sistem demokrasi yang baru, perwakilan wilayah melalui pemilihan umum langsung dianggap lebih mencerminkan aspirasi rakyat secara adil dan inklusif, sementara Utusan Golongan dianggap kurang relevan dengan semangat demokrasi modern.

Ketiga, potensi kecurangan dan kepentingan politik. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, ada kecenderungan bahwa Utusan Golongan dijadikan alat oleh pemerintah untuk memperkuat kekuasaan, bukan sebagai sarana murni representasi golongan. Keterlibatan Utusan Golongan dalam politik praktis dan sering kali sebagai bagian dari kooptasi pemerintah menimbulkan kritik bahwa keberadaannya lebih bersifat politis daripada fungsional.

Keempat, penyederhanaan struktur kelembagaan. Penghapusan Utusan Golongan juga merupakan bagian dari upaya untuk menyederhanakan struktur lembaga legislatif di Indonesia. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan setelah Reformasi bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih efisien dan efektif. Dalam konteks ini, keberadaan Utusan Golongan dipandang sebagai salah satu unsur yang tidak lagi diperlukan dalam era demokrasi modern, di mana perwakilan rakyat telah diakomodasi secara lebih langsung melalui pemilihan umum.

Penghapusan Utusan Golongan dalam UUD 1945 merupakan bagian dari amandemen konstitusi yang lebih luas pada era Reformasi. Perubahan ini mencerminkan pergeseran paradigma politik Indonesia dari sistem yang semi-otokratis dan berorientasi pada golongan tertentu menjadi sistem demokrasi representatif yang lebih berfokus pada partisipasi langsung rakyat dalam pemilihan umum. Namun, kondisi objektif MPR tanpa kehadiran Utusan Golongan menimbulkan beberapa isu kritis. Pertama, tidak semua kelompok masyarakat memiliki akses politik yang setara, terutama golongan minoritas dan kelompok marginal. Kedua, fokus perwakilan berbasis wilayah cenderung mengabaikan aspirasi sektoral, seperti pekerja, petani, dan profesi lainnya. Meskipun lebih demokratis secara formal, hilangnya perwakilan golongan berisiko mempersempit keragaman suara di MPR, yang berpotensi melemahkan representasi berbagai kepentingan yang tidak terwakili secara elektoral.

2. Dampak Hukum Dihapuskannya Utusan Golongan Terhadap Representasi Keterwakilan

Perubahan UUD 1945 pada periode 1999-2002 merupakan salah satu reformasi konstitusi terbesar dalam sejarah Indonesia. Salah satu perubahan signifikan adalah penghapusan Utusan Golongan dari struktur keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Keputusan ini telah menimbulkan perdebatan mengenai implikasinya terhadap representasi politik, mekanisme kedaulatan rakyat, serta peran partai politik.

Penghapusan utusan daerah dari struktur keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dapat dianalisis secara kritis baik dari aspek filosofis dan historis, sosiologis dan yuridis. *Pertama*, dalam perspektif filosofis dan historis, keberadaan Utusan Golongan dalam struktur MPR awalnya mencerminkan realitas pluralisme masyarakat Indonesia, yang terdiri dari berbagai kelompok profesi,

sosial, dan agama. Dalam UUD 1945 yang asli, MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Tujuannya adalah untuk memberikan representasi kepada kelompok-kelompok masyarakat yang tidak terwakili secara langsung melalui mekanisme pemilihan umum. Ini meliputi kelompok seperti buruh, petani, pengusaha, ulama, akademisi, dan profesional lainnya.

Secara filosofis, keberadaan Utusan Golongan dianggap sejalan dengan semangat demokrasi Pancasila, yang menekankan prinsip musyawarah dan keterwakilan yang lebih luas daripada sekadar keterwakilan politik formal.²¹ Namun, dalam praktiknya, pada masa Orde Lama dan Orde Baru, Utusan Golongan sering kali menjadi instrumen pemerintah untuk menjaga dominasi politik, dan penunjukan mereka tidak selalu mencerminkan kepentingan golongan yang sebenarnya.

Perspektif yuridis, perubahan UUD 1945 yang menghapus Utusan Golongan didasarkan pada upaya untuk menciptakan sistem politik yang lebih demokratis, dengan fokus pada keterwakilan melalui pemilihan umum langsung.²² Salah satu kritik utama terhadap Utusan Golongan adalah bahwa mekanisme penunjukannya tidak transparan dan lebih politis daripada representatif. Bahkan tidak jelas dasar yuridis, peraturan perundang-undangan mana yang dipergunakan. Penunjukan anggota Utusan Golongan cenderung dipengaruhi oleh kepentingan pemerintah atau elite politik, sehingga mengurangi otentisitas perannya sebagai perwakilan masyarakat sebagaimana tercermin pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Penghapusan Utusan Golongan dilihat sebagai langkah untuk menyederhanakan struktur perwakilan dan memastikan bahwa setiap anggota MPR dipilih langsung oleh rakyat, baik melalui pemilihan DPR (berbasis partai politik) atau DPD (berbasis perwakilan daerah). Hal ini dianggap lebih sesuai dengan prinsip demokrasi modern, di mana legitimasi politik berasal dari pemilihan langsung oleh rakyat.

Perspektif sosiologis, penghapusan Utusan Golongan menghilangkan representasi golongan sosial. Meskipun amandemen tersebut bertujuan untuk memperbaiki demokrasi, salah satu konsekuensi negatif dari penghapusan Utusan Golongan adalah hilangnya keterwakilan formal bagi kelompok-kelompok sosial yang tidak terorganisir secara politik melalui partai atau teritorial melalui daerah. Kelompok-kelompok seperti petani, buruh, ulama, profesional, dan akademisi, yang memiliki kepentingan sektoral yang spesifik, kehilangan wadah formal untuk menyuarakan kepentingan mereka di MPR.

Sebelum penghapusan, Utusan Golongan memiliki fungsi penting dalam menjaga keseimbangan representasi di MPR. Dengan penghapusan ini, ada kekhawatiran bahwa aspirasi sektor penting dalam masyarakat tidak lagi terakomodasi secara memadai dalam proses legislasi nasional. Kehilangan

²¹ Fikri Hadi, Farina Gandryani, "Penguatan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berbasis Demokrasi Pancasila Melalui Penghidupan Kembali Utusan Golongan", *Pancasila: Jurnal Keindonesian*, Volume 4 Issue 2, 2024, hlm. 196, DOI:10.52733/pjk.v4i2.171

²² Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 2, 2020. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1726>, hlm. 358.

representasi formal ini menciptakan kekosongan dalam struktur perwakilan yang semestinya mencerminkan kompleksitas dan keberagaman masyarakat Indonesia.

Dalam konteks ini, ada yang beranggapan bahwa MPR telah berubah dari "rumah kedaulatan rakyat" menjadi "rumah kedaulatan partai politik." Hal ini secara hukum berdampak pada eksistensi MPR tidak lagi sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Beberapa alasan yang mendukung pandangan ini antara lain: (a) Dominasi kepentingan partai. Anggota DPR, yang merupakan bagian terbesar dari MPR, dipilih melalui sistem politik yang sangat bergantung pada partai. Anggota legislatif, meskipun secara teoritis mewakili rakyat, dalam praktiknya seringkali lebih tunduk pada disiplin partai daripada kepentingan konstituen mereka. Hal ini menyebabkan keputusan di MPR cenderung lebih mencerminkan kepentingan politik partai dibandingkan dengan kepentingan rakyat secara luas. (b) Minimnya representasi non partai. Dengan hilangnya Utusan Golongan, kelompok-kelompok yang tidak terlibat dalam politik partai, seperti buruh, petani, profesi, dan kelompok-kelompok sosial lainnya, kehilangan jalur langsung untuk mempengaruhi kebijakan. Representasi politik kini sepenuhnya berada di tangan anggota yang berasal dari pemilihan partai, yang bisa jadi tidak sepenuhnya memahami atau mewakili kepentingan golongan-golongan sektoral tersebut. (c) Penguatan kekuatan oligarki partai. Dihapuskannya Utusan Golongan juga memberi ruang bagi oligarki partai untuk semakin menguat. Tanpa mekanisme representasi golongan yang lebih independen, kekuasaan di MPR cenderung terkonsentrasi pada partai-partai politik besar, yang seringkali dikendalikan oleh elite politik dan ekonomi. Hal ini berisiko mempersempit akses masyarakat umum terhadap pengambilan keputusan politik.

Meskipun ada kritik terhadap dominasi partai politik, di sisi lain, dihapuskannya Utusan Golongan dapat dilihat sebagai langkah menuju demokrasi yang lebih murni.²³ Sistem perwakilan yang berbasiskan pemilihan umum langsung memberikan rakyat kesempatan untuk memilih wakil-wakilnya secara demokratis, tanpa campur tangan penunjukan dari pemerintah. Dalam sistem ini, keterwakilan dianggap lebih adil karena pemilu memungkinkan rakyat untuk langsung menentukan siapa yang akan mewakili mereka di parlemen. Namun, sistem ini juga memiliki kelemahan, terutama dalam konteks representasi sektoral. Banyak kelompok sosial yang tidak memiliki akses langsung ke struktur politik melalui partai politik, sehingga aspirasi mereka seringkali terabaikan. Dalam sistem ini, MPR dapat terjebak dalam dinamika politik partai yang cenderung pragmatis dan elitis, daripada benar-benar mencerminkan kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Sebagai evaluasi kritis terhadap keberadaan lembaga negara MPR di era reformasi, tanpa Utusan Golongan, tetap memiliki potensi untuk menjadi rumah kedaulatan rakyat, tetapi dengan catatan bahwa peran partai politik dalam mengontrol representasi di MPR harus dievaluasi. Jika partai-partai politik lebih mengutamakan kepentingan elite mereka daripada rakyat, maka MPR akan semakin jauh dari cita-cita kedaulatan rakyat. Sebaliknya, jika reformasi partai politik dapat

²³ Cora Elly Noviati, "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, 2013, hlm. 345.

dilakukan sehingga lebih responsif terhadap aspirasi rakyat, MPR tetap bisa berfungsi sebagai lembaga yang menjaga kedaulatan rakyat. Di sisi lain, mekanisme baru yang lebih inklusif, seperti memperkuat peran masyarakat sipil atau mengembangkan jalur representasi non partai, misalnya melalui keterlibatan aktif DPD, mungkin diperlukan untuk memastikan bahwa MPR benar-benar mencerminkan keragaman masyarakat Indonesia.

C. Penutup

Penghapusan Utusan Golongan di MPR memang mengubah dinamika representasi politik di Indonesia. Meskipun di satu sisi mencerminkan upaya untuk memperkuat demokrasi representatif berbasis pemilihan umum, di sisi lain hal ini menciptakan kesenjangan dalam representasi golongan sektoral dan non-politik. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa MPR berpotensi bergeser dari rumah kedaulatan rakyat menjadi instrumen kedaulatan partai politik, terutama jika partai politik mendominasi tanpa memperhatikan aspirasi seluruh golongan masyarakat. Untuk menjaga MPR sebagai rumah kedaulatan rakyat, diperlukan reformasi partai politik yang lebih terbuka dan inklusif, serta penataan ulang mekanisme representasi agar kepentingan semua kelompok, baik politik maupun non politik, tetap terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alifa Ulfiyati, Ridho Muhamad, Mulki fathur barri, Ilham Sultan Akbari, “Demokrasi: Tinjauan Terhadap Konsep, Tantangan, dan Prospek Masa Depan”, *Advances in social Humanities Research*, Volume 1, No. 4, 2023, hlm. 436-437.
- Azmi, “Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Negara Hukum Yang Berketuhanan”, *Al Qolam, Jurnal Kajian Keislaman*, Volume 34, No. 1, 2017, hlm. 30, DOI: <https://doi.org/10.32678/alqalam.v34i1.1301>.
- Budi Muliawan, “Majelis, Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi, Edisi No. 12/TH.XVI/Desember 2022, hlm. 4.
- Grasica Junear Putrie, Jamil, “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *Jurnal Judiciary* Vol. 11 No. 1, 2022, hlm. 62-75.
- Kahirul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, 2020, hlm. 120-160
- Kornelius Benuf, Muhamad Azhar, Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 7 Edisi 1, 2020, hlm. 20-33.
- Marsudi Dedi Putra, Tunggul Anshari Setia Negara, Aan Eko Widiarto, Indah Dwi Qurbani, “Democratic Omnibus Law in Indonesia”, *International Journal of Social Science Research and Review*, Vol. 6 Issue 6, 2023, hlm. 244-257.

- Marudut Parulian Silitonga, Ani Wijayati Andree Washington H., “Kewenangan MPR Sebagai Lembaga Tinggi Negara”, *honeste Vivere Journal*, Volume 34 Nomor 2, 2024, hlm. 92-99.
- Muhammad Fadli, Marsudi Dedi Putra, Miftahus Sholehuddin, “ Fast Track Legislation Yang Benar dan Demokratis, *Arena Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 16, No. 3, 2023, hlm. 443-462 DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2023.01603.1>.
- Natalina Nilamsari, “Memahami Studi Dokumen Dalam Penelitian Kualitatif”, *Jurnal Wacana*, Volume XIII No. 2, 2014, hlm. 117-181.
- Rahmat Bijak Setiawan Sapii, Yoan Dwi Pratama, “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Menduduki Jabatan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat”, *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, Volume 8 Nomor 1, 2022, hlm. 1-17.
- Rangga Suganda, “Metode Pendekatan Yuridis Dalam Memahami Sistem Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*”, Volume 8, No. 3, 2022, hlm. 2860, doi: <http://dx.doi.org/10.29040/jiei.v8i3.6485>.
- Rebiyyah Salasah, “Utusan Golongan dinilai Penting untuk Mengurangi Hegemoni Partai Politik”, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/11/16/utusan-golongan-dinilai-penting-untuk-mengurangi-hegemoni-partai-politik>, diakses pada tanggal 5 Maret 2025.
- Sekar Ar-Ruum Samaragrahita, “Partisipasi Politik dalam Konsep Kedaulatan Rakyat”, *Sovereignty : Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Volume 2, Nomor 3, 2023, hlm. 312-317.
- Subanrio, “Penataan Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia”, *Supremasi Hukum :Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 30, No.1, 2021, hlm. 66-79.