



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1>

Received: 9 September 2024, Revised: 10 September 2024, Publish: 25 September 2024

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan Dalam Sistem Perwakilan Di Indonesia

Rizki Agus Saputra<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

Email: [rizkiagussaputra81@gmail.com](mailto:rizkiagussaputra81@gmail.com)

Corresponding Author: [rizkiagussaputra81@gmail.com](mailto:rizkiagussaputra81@gmail.com)

**Abstract:** *The aim of the research is to provide an understanding of the urgency of re-implementing the concept of functional representation in the Indonesian parliament. The emergence of the concept of functional representation or the principle of functional or occupation representation needs to be paid attention to and its importance recognized wherever possible, in addition to the political representation system, as a way to incorporate expertise or expertise into the decision-making process that concerns the public interest.. In Indonesia, the principle of functional representation has also been known, in addition to the principle of political representation. The Karya Group (Golkar), which was based on the principle of functional representation, then shifted to political representation, like other political parties. With the various descriptions of the representative system mentioned above, it can be seen that apart from political representation which is considered reasonable, functional representation also needs to be considered and recognized for its importance as a way to include economic elements and other group elements (group representatives) in the political process in the Indonesian parliament.*

**Keyword:** *: Functional Representative. Group Envoys, Indonesian Parliamentary System*

**Abstrak:** Tujuan penelitian yaitu memberikan pemahaman tentang urgensi penerapan kembali konsep perwakilan fungsional di parlemen Indonesia. Munculnya konsep perwakilan fungsional atau asas *Fungsional or occupation representation* perlu mendapat perhatian dan sedapat mungkin diakui kepentingannya, di samping sistem perwakilan politik, sebagai cara untuk memasukkan kepakaran atau keahlian ke dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan umum.. Di Indonesia asas perwakilan fungsional juga pernah dikenal, di samping asas perwakilan politik. Golongan Karya (Golkar) yang berlandaskan asas perwakilan fungsional kemudian bergeser menjadi perwakilan politik, seperti partai-partai politik lainnya. Dengan berbagai gambaran sistem perwakilan yang disebutkan di atas dapat dilihat bahwa selain perwakilan politik yang dianggap wajar, perwakilan fungsional juga perlu diperhatikan dan diakui kepentingannya sebagai cara untuk memasukkan unsur ekonomi serta unsur golongan (utusan golongan) lainnya dalam proses politik di parlemen Indonesia.

**Kata Kunci:** Perwakilan Fungsional. Utusan Golongan, Sistem Parlemen Indonesia**PENDAHULUAN**

Jika dilihat secara konseptual dan historis, parlemen memegang peranan penting dalam eksistensi suatu negara, kehadiran parlemen bukan hanya menjadi wadah representasi rakyat tetapi juga ditujukan untuk mengimbangi kekuasaan pemerintahan (eksekutif) melalui adanya pemisahan dan pembatasan kekuasaan. Dalam konteks Indonesia, hal ini salah satunya tercermin pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Sila ke-4 (empat) Pancasila yang menyatakan bahwa kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Hal itu menegaskan bahwa Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat.

Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) membahas kembali rencana penerapan konsep perwakilan fungsional<sup>1</sup> utusan golongan di parlemen,<sup>2</sup> yang diharapkan mampu mencerminkan keragaman sosial, budaya, dan politik yang ada di Indonesia, serta memastikan bahwa suara minoritas dan kelompok yang terpinggirkan juga didengar dan diwakili dengan baik dalam proses pengambilan keputusan.<sup>3</sup>

Sistem perwakilan berangkat dari pada teori kedaulatan rakyat, pertama kali diimplementasikan di Inggris sebagaimana dikemukakan oleh Rosseau — *Volonte Generale atau general Will* Awalnya, parlemen hanya bertugas mengumpulkan dan untuk membiayai Negara (Raja) yang digunakan untuk berperang. Namun demikian setiap pengumpulan dana yang diserahkan kepada Raja, parlemen mengikut sertakan beberapa tuntutan untuk diberikan hak –hak atau *privilege* sebagai imbalan atas jasa-jasa mereka. Secara terus menerus, akhirnya parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan Raja yang sebelumnya berkuasa penuh (*absolutism*)<sup>4</sup>

Istilah perwakilan baru muncul pada masa Romawi kuno, meskipun tidak secara langsung bermakna politik. Di dalam bahasa romawi “*representation*” berasal dari kata “*representare*”. Menurut Carl J. Friedrich mengemukakan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*Representative assemblies*), parlemen juga sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan (*deliberative assemblies*) merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktivitas masyarakat

Menurut Pitkin<sup>5</sup> dalam bahasa Latin klasik bahwa: “*Representare meant simply to make present or manifest or to present against, and it was applied almost exclusively to inanimate object*”. (Representasi tidak memiliki kaitan sama sekali, misalnya saja, adanya orang atau sekelompok orang yang mewakili orang lain).<sup>6</sup> Seiring berkembangnya lembaga–lembaga

<sup>1</sup> Perwakilan fungsional sering disebut perwakilan non-politik. Perwakilan fungsional dapat diwakili oleh perorangan yang dianggap mampu mewakili golongan atau profesinya, biasanya pemimpin *informal* atau tokoh masyarakat. Adanya golongan atau perwakilan fungsional karena tidak semua masyarakat diwakili oleh perwakilan politik atau partai politik. Seperti wartawan, seniman, perempuan, pemuda, tani, nelayan dan lain-lain. Wafa Lutfiah, “Apa Perbedaan Perwakilan Politik dan Perwakilan Fungsional,” Catatanfakta.com, 07 Maret 2024, tersedia pada <https://www.catatanfakta.com/informasi/8099819693/apa-perbedaan-perwakilan-politik-dan-perwakilan-fungsional>

<sup>2</sup> Bambang Soesatyo, “Pengkajian Masuknya Kembali Utusan Golongan Ke MPR,” Detik.com, 07 Maret 2024, tersedia pada <https://news.detik.com/berita/d-6607813/bamsuet-imbau-pengkajian-masuknya-kembali-utusan-golongan-ke-MPR/amp>

<sup>3</sup> Miriam Budiarjo. 2008. Dasar-dasar ilmu Politik. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta Hal : 176

<sup>4</sup> Kacung Marijan. 2011. Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru. cet ke-II. Kencana. Hal : 38

<sup>5</sup> Hanna Fenechil Pitkin adalah seorang [ahli teori politik](#) Amerika. Dia terkenal karena studi penting *The Concept of Representation*, tersedia pada Wikipedia.com. 07 Maret 2024.

<sup>6</sup> Friedrich, Carl J. 1949 *Constitutional Government and democracy Theory and partice in Europe and America*. Rev. ed. Boston Ginn and Company. hlm : 297

politik di Eropa, khusus setelah lahirnya lembaga parlemen, kata perwakilan dipakai sebagai orang atau kelompok orang yang mewakili orang lain. Pada abad ketujuh belas, kata perwakilan sudah dikaitkan dengan *agency and acting for other*.

Konsep perwakilan berkaitan dengan adanya orang atau banyak orang lain baik bertindak sebagai *delegates* yaitu para wakil semata-mata hanya mengikuti pilihan yang memandang pentingnya para wali sebagai *delegates*. Sedangkan, *trustees* berarti para wakil-wakil bertindak atas orang yang diwakilinya dengan memahami permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh konstituen. Sedangkan, *politico* artinya para wakil bergerak secara *continue* antara *delegates* atau *trustees*.

Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat, yang pada umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan, dan fungsi-fungsi lain yang berbeda-beda pada setiap negara. Oleh karena itu, keterwakilan politik dan tipe parlemen merupakan dua hal yang saling terkait.<sup>7</sup> Kata “Parlemen” berasal dari bahasa Latin “*parliamentum*” atau bahasa Perancis “*parler*”<sup>8</sup>, yang dapat diartikan sebagai suatu tempat atau badan di mana para wakil rakyat berbicara satu sama lain untuk membicarakan hal-hal yang penting bagi rakyat. Parlemen berkembang seiring dengan perkembangan negara-negara demokrasi modern yang bermunculan sebagai negara bangsa (*nation state*), terutama pada abad 19 setelah masa kolonialisme.<sup>9</sup>

Seiring perkembangannya, lahirlah istilah legislatif yang berasal dari kata “*legislate*” yaitu membuat undang-undang. Dalam negara modern sekarang ini, kekuasaan membuat undang-undang merupakan salah satu dari tugas lembaga perwakilan rakyat. Berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka dewan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan rakyat dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang, sedangkan badan eksekutif hanya merupakan penyelenggara dari kebijakan umum itu.

Besarnya dominasi kepentingan partai politik dalam lembaga perwakilan membuat beberapa negara mencoba untuk meretasnya, dengan mengikutsertakan kelompok-kelompok masyarakat yang harus diberikan perlindungan khusus hal ini didasari pada koreksi atas asas keterwakilan politik dengan pengangkatan berbagai golongan fungsional dan minoritas kedua berangkat dari pada asas *Fungsional or occupation representation*.<sup>10</sup> Oleh Miriam Budiarto<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> TA. Legowo, 2008, Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, hlm. 219

<sup>8</sup> Kata *parle* atau *to Parle* yang berarti berbicara, maka patutlah orang-orang yang duduk dalam parlemen yang bertugas untuk menyuarakan kehendak, keinginan, dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif untuk tujuan kepentingan rakyat dalam kehidupan bernegara. Pada mulanya parlemen terdiri dari para raja, bangsawan, tuan-tuan tanah serta petinggi agama. Pada abad ke empat belas, pertemuan dengan raja dikembangkan menjadi media penghubung yang diperlukan raja. Para petinggi kerajaan diharapkan kehadirannya dalam pertemuan ini untuk dimintai informasi atau nasehat oleh raja berkenaan dengan persoalan-persoalan politik dan administrasi kerajaan yang dirasa mempengaruhi masa depan kerajaan, sejak itu pertemuan konsultasi lambat laun berkembang menjadi yang kita kenal dengan parlemen di Inggris. Pada abad ke-17 hubungan antara raja dengan parlemen berubah. Pengaruh para bangsawaan, pengusaha dan gereja dalam kehidupan ekonomi tercermin pada keanggotaan parlemen. (Bambang Cipto. 1995. Dewan Perwakilan Rakyat. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal : 2)

<sup>9</sup> Muchammad Ali Syafa'at, Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia, Cetakan Pertama, Juni 2010, Malang, Universitas Brawijaya Press (UB Press), hlm.24

<sup>10</sup> Asas perwakilan politik tersebut oleh beberapa kalangan dianggap mengabaikan kepentingan dan kekuatan lain yang ada dalam masyarakat. Beberapa negara telah mencoba mengatasi persoalan tersebut dengan memasukkan golongan yang dianggap memerlukan perlindungan khusus ke dalam keanggotaan dewan perwakilan rakyat. Asas perwakilan tersebut dinamakan asas perwakilan fungsional. Misalnya, di India, golongan Anglo Indian dimasukkan sebagai anggota majelis rendah, sedangkan beberapa wakil dari kalangan kesusasteraan, kebudayaan dan pekerjaan sosial diangkat menjadi anggota majelis tinggi. Drs. H. A. Gau Kadir, MA, “*Transparansi Legislatif Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat*.” Government: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol. 1 No. 1, Juli 2008

mengutip dari *Encyclopedia of the social sciences*<sup>12</sup> bahwa dewasa ini perwakilan politik merupakan sistem perwakilan yang dianggap paling wajar. Pemikiran ini dilatar belakangi anggapan bahwa negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan ekonomi, yang dalam sistem perwakilan politik sama sekali tidak dihiraukan dan tidak dilibatkan dalam proses politik.

Beberapa Negara menganggap bahwa asas *Fungsional or occupation representation* perlu diperhatikan dan sedapat mungkin diakui kepentingannya di samping sistem perwakilan politik, sebagai cara untuk memasukkan kepakaran atau keahlian ke dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Saat ini belum terpecahkan bagaimana ukuran objektif sebagai sifat-sifat menentukan golongan fungsional yang diikutsertakan dan bagaimana menentukan kriteria untuk mengukur kekuatan golongan fungsional masing-masing.

Oleh karena itu, pemilih harus diberi kesempatan untuk memilih golongan ekonomi dan profesi,<sup>13</sup> di mana ia bekerja tidak semata-mata menurut golongan politiknya seperti yang terjadi dalam karakter perwakilan politik. Pada perkembangan politik selanjutnya terlihat bahwa suatu negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan ekonomi yang membuat lingkaran golongan semakin membesar. Oleh karena itu golongan yang menyuarakan kepentingan ekonomi kadang-kadang diikutsertakan dalam proses politik. Hal itu dapat misalnya dilihat di Perancis. Pada masa Republik Perancis IV (1946-1958) didirikan suatu Majelis Ekonomi sebagai penasihat pada Dewan Perwakilan Rakyat. Majelis itu berhak membicarakan rancangan Undang-undang yang menyangkut soal ekonomi. Pada masa Republik Perancis V, berdasarkan Konstitusi 1958, majelis ekonomi yang dinamakan Majelis Ekonomi dan Sosial, itu berubah peranannya menjadi penasihat pada pemerintah, dan tidak lagi pada dewan perwakilan rakyat.<sup>14</sup>

Di Indonesia asas perwakilan fungsional juga pernah dikenal, di samping asas perwakilan politik. Golongan Karya (Golkar) yang berlandaskan asas perwakilan fungsional kemudian bergeser menjadi perwakilan politik, seperti partai-partai politik lainnya. Dengan berbagai gambaran sistem perwakilan yang disebutkan di atas dapat dilihat bahwa selain perwakilan politik dianggap wajar, perwakilan fungsional juga perlu diperhatikan dan diakui kepentingannya sebagai cara untuk memasukkan unsur ekonomi serta unsur golongan lainnya dalam proses politik.

Dalam demokrasi dikenal adanya sistem dua kamar (bikameral) dan sistem satu kamar (unikameral) di legislatif. Di negara yang memakai sistem federal, lembaga legislatif biasanya memakai sistem dua kamar (*bikameral*), karena satu di antaranya mewakili kepentingan negara-bagian seperti di India, Amerika Serikat. Sistem dua kamar ini dimaksudkan untuk mengimbangi atau membatasi kekuasaan dari majelis yang satu terhadap majelis yang lain. Kedua majelis itu adalah majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house* atau senat).

Sedangkan badan legislatif yang hanya terdiri dari satu kamar disebut unikameral. Keanggotaan dari majelis tinggi dapat ditentukan atas dasar turun temurun, seperti majelis tinggi Inggris (*House of Lords*). Majelis tersebut adalah satu-satunya mejelis tinggi yang sebagian anggotanya berkedudukan turun temurun. Namun ada pula anggota majelis tinggi ini yang didasarkan pada penunjukan. Di Inggris, di samping turun-menurun, juga pada waktu tertentu anggota majelis tinggi ditunjuk berdasarkan jasanya dalam masyarakat. Demikian juga di Kanada anggota majelis tinggi, yaitu senat, ditunjuk berdasarkan jasanya terhadap masyarakat atau jasanya terhadap partai yang sedang berkuasa.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 176

<sup>12</sup> *Encyclopedia of the social sciences*. 1959. MacMillan co.. New York; Jilid V. Hal : . 522

<sup>13</sup> *Ibid*. hlm. 3

<sup>14</sup> *Ibid*. hlm. 4

<sup>15</sup> *Ibid*. hlm.24

Dalam sistem parlemen unikameral, rekrutmen untuk pengisian jabatan parlemen tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial sebagaimana umumnya dalam sistem parlemen dua kamar. Berikut ini beberapa keuntungan dalam sistem parlemen unikameral.

1. Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-Undang, sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda).
2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota parlemen tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu undang-undang tidak lolos, atau apabila kepentingan warga negara terabaikan).
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau mereka.
4. Biaya rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak

Pengertian majelis tinggi dan majelis rendah dalam sistem parlemen bikameral diidentifikasi kamar bukan merupakan identifikasi terhadap hubungan hierarkis, yang kamar satu lebih tinggi dari kamar yang lain. Masing-masing kamar dalam parlemen tersebut mewakili kepentingan kelompok tertentu. Majelis tinggi pada umumnya mewakili kepentingan kelompok-kelompok fungsional, sedangkan majelis rendah mewakili kepentingan rakyat melalui partai politik. Anggota majelis tinggi dipilih atau diangkat dengan dasar pertimbangan populasi penduduk.

Kriteria yang biasa digunakan untuk menentukan keanggotaan majelis tinggi adalah perwakilan atas kewilayahan atau teritorial, kelas atau kelompok sosial, kelompok fungsional, entitas etnis, dan lain-lain sebagaimana dikehendaki oleh rakyat yang dituangkan dalam konstitusi.. Biasanya keterwakilan ini dipilih melalui partai politik yang berkompetisi dalam sebuah pemilihan untuk menentukan formasi lembaga parlemen. Sistem parlemen dua kamar ini dimaksudkan untuk dapat saling mengawasi (*checks and balances*) tidak hanya antar cabang-cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), tetapi juga *checks and balances* ini juga saling mengawasi dalam kekuasaan legislatif itu sendiri.

Penerapan sistem parlemen bikameral di dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, sejarah dan perkembangan ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Negara federal dapat dikatakan semua memakai sistem bikameral oleh karena satu kamar di antaranya mewakili kepentingan negara bagian. Akan tetapi kemungkinan juga terjadi negara yang berbentuk kesatuan memakai sistem bikameral dengan pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain.<sup>16</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Struktur Parlemen Indonesia Dari Masa Ke Masa

Menurut Jimly Asshidiqqie, struktur parlemen yang diidealkan ketika pertama kali Indonesia dibentuk adalah parlemen berkamar tunggal (unikameral) dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang diorganisasikan secara total ke dalam organ yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>17</sup> Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga kedudukannya merupakan lembaga tertinggi dalam struktur organisasi negara. DPR merupakan parlemen yang anggotanya juga merupakan anggota MPR, sedangkan MPR merupakan pelaku kedaulatan rakyat, sehingga tidak dapat disebut sebagai parlemen bikameral. Majelis

<sup>16</sup> Negara kesatuan yang sistem parlemennya bikameral, misalnya Belanda (*Eerste Kamer dan Tweede Kamer*), Jepang (*House of Representatives/Shung-in dan House of Councilors/Sangi-in*), Perancis (National Assembly dan Senat), Kamboja (*national Assembly dan Senate*), Filipina (*Senate/Senado dan House of Representatives/Kapulungan Ng Mga Kinatawan*).

<sup>17</sup> Jimly Asshidiqqie, *Menuju Parlemen Dua Kamar*, sebagaimana dikutip oleh Ali Syafaat, *Parlemen Bikameral*, Op.Cit. hlm. 88

Permusyawaratan Rakyat dirancang oleh *the founder of constitution* (BPUPKI-PPKI) guna menggantikan kedudukan *het Koninkrijk der Nederlanden* selaku *oppergezag* bagi negeri jajahan Hindia Belanda.

Kekuasaan legislatif pada masa ini dilakukan oleh Komite Nasional Indonesia, sehingga Komite Nasional Indonesia berubah menjadi Badan Legislatif. Tugas sehari-hari Komite Nasional Indonesia dijalankan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) dan praktis bertindak sebagai parlemen yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia. Hasil karya pertama Komite Nasional Indonesia ialah usul inisiatif rancangan undang-undang tentang Badan Perwakilan Daerah, yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia sampai kembali lagi menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1950, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia telah menyetujui seratus tiga puluh tiga Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, di antaranya yang terpenting adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1949 tentang Pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>18</sup>

Periode 1949-1950 berlakunya (Konstitusi RIS 1949), bentuk negara Indonesia adalah federal.<sup>19</sup> Perubahan bentuk negara dari kesatuan menurut UUD 1945 ke bentuk federal menurut Konstitusi RIS 1949 merupakan hasil akhir dari perundingan-perundingan antara Pemerintah Indonesia dan Kerajaan Belanda yang ketika itu ingin menjajah kembali Indonesia dengan alasan Indonesia dulunya adalah bagian sah dari Kerajaan Belanda, namun diambil alih oleh Jepang karena Belanda yang bergabung dengan sekutu-sekutunya kalah perang terhadap Jepang pada tahun 1941. Dengan kalahnya Jepang dalam Perang Pasifik tahun 1945, Belanda mengklaim bahwa Indonesia secara hukum internasional kembali menjadi bagian dari Kerajaan Belanda.<sup>20</sup>

Tanggal 23 Agustus sampai dengan 2 November 1949 diselenggarakan Konferensi Meja Bundar di Den Haag yang berhasil memaksa Belanda untuk mengakui eksistensi Indonesia sebagai sebuah negara. Pengakuan Belanda terhadap kemerdekaan Indonesia tersebut mensyaratkan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diubah menjadi bentuk negara federal dengan nama Negara Republik Indonesia Serikat, sekaligus dengan memberlakukan Konstitusi RIS 1949 untuk menggantikan UUD 1945.<sup>21</sup>

Sistem parlemen menurut Konstitusi RIS adalah bikameral yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Senat mewakili daerah-daerah bagian, dan setiap daerah bagian diwakili oleh dua anggota dalam Senat. Setiap anggota Senat mempunyai satu suara dalam Senat. Anggota Senat tidak dipilih melalui pemilu, tetapi ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi. Bisa menjadi anggota Senat jika berumur minimal tiga puluh tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.<sup>22</sup> Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>18</sup> M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 21.

<sup>19</sup> Dalam Bab I, Bagian I, Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS dinyatakan bahwa Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi. Daerah-daerah bagian menurut ketentuan Bab I, Bagian I, Pasal 2 Konstitusi RIS terdiri dari: a. Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut *status quo* seperti tersebut dalam Persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948; Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan termasuk Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur dengan pengertian bahwa *status quo* Asahan Selatan dan Labuhan batu berhubungan dengan Negara Sumatera Timur tetap berlaku, Negara Sumatera Selatan. b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri: Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat (daerah istimewa), Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur

<sup>20</sup> Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 120

<sup>21</sup> Bab I, Bagian I, Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS: Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

<sup>22</sup> Bab III, Bagian II, Pasal 82

mewakili seluruh rakyat Indonesia, yang keanggotaannya dipilih melalui pemilu dan menurut Pasal 98 Konstitusi RIS, Dewan Perwakilan Rakyat berjumlah seratus lima puluh anggota. Bisa menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat jika telah berusia dua puluh lima tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.

Kekuasaan yang dimiliki oleh Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang berbeda. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, khusus mengenai hubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah bagian. Pengaturan selain itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Suatu rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah atau berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat atau berasal dari Senat untuk bidang tertentu.

Jika pemerintah mempunyai usul tentang undang-undang, akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden dan secara bersamaan dikirimkan juga kepada Senat untuk diketahui. Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai hak untuk mengajukan usul undang-undang kepada pemerintah. Demikian pula Senat berhak untuk mengajukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan hubungan antara Republik Indonesia Serikat dengan daerah bagian. Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul undang-undang yang diajukan oleh pemerintah atau Senat.

Pada periode 1950-1959 (berlakunya UUDS 1950), bentuk negara Indonesia menurut UUDS 1950 adalah kesatuan.<sup>23</sup> Perubahan bentuk negara dari federal menurut Konstitusi RIS 1949 ke bentuk kesatuan ini dikarenakan bentuk negara federal ketika itu dianggap sebagai kreasi Belanda yang diarsiteki oleh Van Mook<sup>24</sup> untuk memecah belah Indonesia yang sudah memproklamasikan kemerdekaannya, yang mana di Indonesia sendiri muncul penolakan-penolakan. Pada awal tahun 1950, Mohammad Natsir menyerukan Indonesia kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang kemudian dinyatakan dalam usul yang disebut "Mosi Integral Natsir". Seruan Muhammad Natsir ini terus menggema hingga akhirnya disepakati untuk mengubah kembali Indonesia dari bentuk negara federal menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Negara Republik Indonesia Serikat dibubarkan.

Sistem parlemen yang dianut adalah sistem parlemen satu kamar (unikameral). Pada masa UUDS 1950 tidak dikenal lembaga MPR, yang ada adalah lembaga DPR sebagaimana diatur di dalam Pasal 44 UUDS 1950. Menurut UUDS 1950, anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan empat tahun. Bisa menjadi anggota DPR jika telah berusia 25 tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.<sup>25</sup> Pada masa berlakunya UUDS 1950, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat belum terselenggara, sehingga DPR pun sifatnya masih sementara yang disebut dengan DPRS dengan jumlah anggota sekitar 235 orang, terdiri dari anggota mantan DPR dan mantan Senat Republik Indonesia Serikat, serta anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia dan anggota Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia yang terpusat di Yogyakarta.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Bab I Bagian I, Pasal 1 UUDS 1950 berbunyi: Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.

<sup>24</sup> Hubertus Johannes (Huib) van Mook (30 Mei 1894 – 10 Mei 1965) adalah [Gubernur Jenderal Hindia Belanda](#) secara *de facto* (pangkat sesungguhnya adalah Wakil Gubernur Jenderal) yang terakhir yang menjabat setelah [Jepang](#) menguasai [Hindia Belanda](#). Wikipedia.com, diakses pada 07 Maret 2023

<sup>25</sup> Bab II, Bagian II, Pasal 57 UUDS 1950 berbunyi: Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Sedangkan Pasal 59 berbunyi: Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih untuk masa empat tahun.

<sup>26</sup> Bab II, Bagian II, Pasal 77 UUDS 1950: Untuk pertama kali selama Dewan Perwakilan Rakyat belum tersusun dengan pemilihan menurut undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari ketua, wakil-wakil ketua dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat, ketua, wakil ketua dan anggota-anggota Senat, ketua, wakil ketua dan anggota-anggota Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dan ketua, wakil ketua, dan anggota-anggota Dewan Pertimbangan Agung.

Dewan Perwakilan Rakyat berwenang membentuk undang-undang yang dilakukan bersama-sama dengan pemerintah. DPRS pada masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berjalan selama lima setengah tahun, mulai tanggal 6 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 26 Maret 1956. Dalam kurun waktu tersebut, dari dua ratus tiga puluh tujuh Rancangan Undang-Undang yang dibicarakan, seratus enam puluh tujuh di antaranya disetujui menjadi Undang-Undang. Salah satu undang-undang yang penting yang dihasilkan di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota-anggota Konstituante dan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tersebut kemudian diselenggarakan pemilihan umum pertama kali untuk memilih wakil rakyat.

Periode 1959-1999 (berlakunya UUD 1945 Sebelum Amandemen) Dekrit Presiden 5 Juli 1959 telah memberlakukan kembali UUD 1945. Keluarnya Dekrit Presiden ini terjadi karena Pemerintah menganggap bahwa Konstituante telah gagal untuk menyusun Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap. Periode 1959-1999 terbagi dalam tiga kurun waktu pemerintahan, yaitu pemerintahan orde lama, Pemerintahan Orde Baru, dan Pemerintahan Era Reformasi sebelum amandemen UUD 1945. Dalam tiga kurun waktu tersebut, bentuk negara Indonesia ialah negara kesatuan. Pada masa awal berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, telah dibentuk MPRS melalui Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959.

Sistem perwakilan yang dianut adalah sistem MPR. Sistem ini tidak dapat digolongkan sebagai sistem satu kamar (unikameral), dan tidak dapat pula dikatakan sebagai sistem dua kamar (bikameral), karena dalam sistem bikameral dilakukan melalui dua kamar yang saling terpisah tetapi memiliki kedudukan yang sama. Menurut sistem MPR, keberadaan MPR dan DPR bersifat hierarkis (MPR sebagai lembaga negara yang Tertinggi dan DPR sebagai Lembaga Tinggi Negara), yang mempunyai tugas dan peranan yang berbeda.<sup>27</sup> Memasuki periode 2004 hingga sekarang (berlakunya UUD 1945 Setelah Amandemen), telah dilakukan perubahan substansi terhadap Konstitusi, bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. MPR telah bersepakat untuk tidak melakukan perubahan terhadap bentuk negara dan tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Konsep Perwakilan Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia**

Berkaitan dengan sistem parlemen terjadi perdebatan yang panjang, apakah Indonesia dapat dikatakan menganut sistem parlemen bikameral atau trikameral. Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, seolah-olah mengarah pada pembentukan sistem parlemen dua kamar (bikameral), tetapi dilihat dari susunan yang menyebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Bikameral tidak tercermin dalam MPR karena ketika anggota DPR dan anggota DPD melebur menjadi anggota MPR, hanya akan ada satu lembaga yaitu anggota MPR, tidak dibedakan lagi antara anggota DPR dan anggota DPD.

Dalam susunan parlemen bikameral, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Jika anggota yang menjadi unsur, MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. Masing-masing lembaga negara tersebut (MPR, DPR, dan DPD) mempunyai kewenangan yang berbeda satu sama lain.

Dengan kewenangan yang berbeda tersebut dapat dikatakan bahwa parlemen Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 memperkenalkan sistem parlemen trikameral<sup>28</sup> atau trikameralisme,<sup>29</sup> karena MPR merupakan lembaga negara yang berdiri

---

<sup>27</sup> Eddy Purnama, 2007, Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain, Bandung, Nusamedia, hlm. 195

<sup>28</sup> Sistem trikameral adalah sistem dimana parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yang masing-masing kamar memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan katagori tertentu, dan memiliki

sendiri dan bersifat permanen. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menentukan bahwa anggota MPR mengucapkan sumpah tersendiri yang terpisah dengan sumpah anggota DPR atau anggota DPD. Anggota MPR memiliki tata tertib dan memiliki hak-hak protokoler serta hak keuangan dan administratif. Sebagai lembaga yang berdiri sendiri, MPR mempunyai alat kelengkapan tersendiri yaitu Pimpinan MPR dan panitia *Ad Hoc* MPR. Berdasarkan UUD NRI 1945 yang dapat dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat republik Indonesia (MPR-RI)
- b. Dewan perwakilan Daerah (DPD)
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD-Provinsi)
- e. Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten).
- f. Badan Perwakilan Desa (BPD)

Di antara perubahan mendasar tersebut berkenaan dengan kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam konstitusi sebagaimana bunyi Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Hal ini berarti bahwa tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara mendapat atribusi langsung dari UUD 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat. Akibat perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara tersebut, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang sederajat.<sup>30</sup>

Berikut tabel perubahan yang terjadi sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI 1945:

PERUBAHAN	MPR SEBELUM AMANDEMEN	MPR SESUDAH AMANDEMEN
KEDUDUKAN	Lembaga Tertinggi Negara	Lembaga Tinggi Negara
UNSUR	DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan	DPR Dan DPD
FUNGSI DAN KEWENANGAN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945;</li> <li>2. Menetapkan Garis-Gari Besar Haluan Negara (GBHN)</li> <li>3. Memilih Dan Mengangkat Presiden Dan Wakil Presiden</li> <li>4. Mengubah Undang-Undang Dasar;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;</li> <li>2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;</li> <li>3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar</li> </ol>

Berdasarkan keterangan diatas, kedudukan, fungsi, dan kewenangan MPR telah mengalami perubahan signifikan, maka pengembalian utusan golongan tidak hanya dipusatkan ke MPR, bisa ditempatkan di DPR sebagai fraksi khusus utusan golongan.<sup>31</sup>

struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam kelembagaan tersebut (Fatmawati, 2009 : 37)

<sup>29</sup> Bagir Manan, 2003, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta, FH-UII Press, hlm. 55

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 58.

<sup>31</sup> Sebagaimana Negara Singapura dengan ketentuan adanya keterwakilan kelompok Melayu, India, dan masyarakat minoritas (minimal 3 (tiga) dan maksimal 6 (enam) orang keterwakilan di daerah pemilihan di parlemen. Sedangkan Negara Thailand dengan adanya kelompok pemerintahan, swasta, sosial dan akademik dan daerah. (Patawari: Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat). hlm. 71

Kewenangan besar yang dimiliki DPR dalam membentuk undang-undang, penentuan anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*) menjadi dasar utama penempatan utusan golongan dilembaga legislatif.

Dengan kewenangan besar DPR tersebut ternyata tidak diikuti kinerja legislasi, terutama mengenai penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang mengalami penurunan. Misalnya, sebanyak 50 RUU yang ditetapkan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Namun, hingga masa persidangan V dibuka sejak 16 Mei lalu hingga 26 Juli 2018 hanya mampu merampungkan 4 RUU Prolegnas dan 2 RUU kumulatif terbuka.<sup>32</sup> Tidak hanya turun dari sisi kuantitas, sisi kualitas kinerja legislasi ini juga dinilai lemah. Pada tahun 2021 Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja cacat formil (inkonstitusional bersyarat), karena dalam proses pembentukan UU tersebut tidak melibatkan partisipasi publik,<sup>33</sup> sehingga DPR dianggap gagal membuktikan kapasitasnya dalam menghasilkan produk hukum yang berkualitas.

### **Urgensi Penerapan Kembali Perwakilan Fungsional Di Parlemen Indonesia**

Ketiadaan perwakilan fungsional atau utusan golongan disinyalir membuat produk hukum (*legislasi*) selalu terkonfigurasi kepentingan partai politik, padahal fungsi undang-undang disuatu negara sangat penting dalam mengatur masyarakat, membatasi kekuasaan, sebagai "*a tool of social engineering*", serta sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Adanya interaksi dan kepentingan politik ke dalam legislasi ini telah diingatkan oleh gerakan *critical Legal Studies* (cLS) bahwa dalam proses legislasi nyaris terjadi tolak tarik, *negotiable, subjective and policy dependent as politics* antar subjek yang terlibat di dalamnya, sedangkan DPD hanya memiliki kewenangan legislasi terbatas, dalam praktiknya bergantung pada DPR.<sup>34</sup>

Oleh karena itu dibutuhkan keterwakilan fungsional yang mewakili aspirasi golongan untuk "memotong penyumbatan legislasi" di DPR, seperti RUU Masyarakat Adat yang lama tertunda, padahal RUU tersebut sangat penting untuk memberikan perlindungan hukum dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat yang sering kali menjadi korban perampasan wilayah dan kriminalisasi.<sup>35</sup> Untuk menentukan ukuran wakil dari golongan yang akan mengisi keanggotaan di parlemen, calon anggota parlemen dari utusan golongan ini ditentukan oleh internal golongan masyarakat itu sendiri. Penentuan keanggotaan parlemen dari berbagai elemen masyarakat ini bisa berkaca dari Parlemen Iran. Keanggotaan parlemen Iran mencakup berbagai aliran dan pandangan politik yang beragam. Bahkan, meskipun Iran merupakan negara Islam, tetapi kaum Yahudi Iran mempunyai wakil di Parlemen.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Rofiq Hidayat, "Ini Tiga Sebab Lemahnya Kinerja Legislasi DPR", Hukumonline.com, diakses pada 07 Maret 2024, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-tiga-sebab-lemahnya-kinerja-legislasi-dpr-lt5b740a80660bd/>

<sup>33</sup> Sania Mashabi, "Putusan MK: UU Cipta Kerja Harus Dinyatakan Cacat Formil", Kompas.com, 07 Maret 2024, tersedia pada <https://amp.kompas.com/nasional/read/2021/11/25/18241731/putusan-mk-uu-cipta-kerja-harus-dinyatakan-cacat-formil>

<sup>34</sup> Proses amandemen UUD 1945 telah melahirkan beberapa lembaga negara baru sebagai konsekuensi pelaksanaan demokrasi dalam kerangka penciptaan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk sebagai pemenuhan keterwakilan aspirasi daerah dalam tatanan pembentukan kebijakan ditingkat pusat. Pasal 22D UUD 1945 telah menyebutkan kewenangan DPD dibidang legislasi yakni pengajuan RUU tertentu, ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah terhadap penyusunan RUU tertentu, pemberian pandangan dan pendapat terhadap RUU tertentu, pemberian pertimbangan terhadap RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, serta pengawasan terhadap pelaksanaan UU tertentu. (dikutip dari laman DPD RI. 2024)

<sup>35</sup> Denny Susanto, "Aman Desak DPR Sahkan RUU Masyarakat Adat", MediaIndonesia.com, 06 Maret 2024, tersedia pada <https://mediaindonesia.com/nusantara/655931/aman-desak-pemerintah-sahkan-ruu-masyarakat-adat>

<sup>36</sup> Eddy Purnama, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, jogjakarta, Nusamedia, Imagine Press, hlm., 149.

Pada masa Orde Baru permasalahan yang timbul ialah proses penerjemahan utusan golongan kedalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal ini khususnya tampak pada periode 1966-1998. Utusan golongan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang kemudian dijelaskan dalam penjelasannya, diterjemahkan lain ke dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 yang menentukan bahwa yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Dalam praktik masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa.

Cara pengisian utusan golongan masa orde baru mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat. Bahkan regulasi yang ada memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, yang akibatnya membuka peluang penyalahgunaan wewenang.<sup>37</sup> Presiden hanya akan mengangkat golongan yang menyokong kepentingan politik Presiden. Maka diperlukan perbaikan terhadap mekanisme pengisian utusan golongan dalam konsep perwakilan fungsional di Indonesia, sehingga Presiden tidak lagi bertindak melampaui kewenangan (*abuse of power*) yang melibatkan angkatan bersenjata serta menutup segala kemungkinan terjadinya kolusi dan nepotisme dengan meniadakan mekanisme pengangkatan atau penunjukan oleh kepala negara.<sup>38</sup>

## KESIMPULAN

Berdasarkan tulisan dan telaah kepustakaan serta perbandingan beberapa negara maka, dengan besarnya dominasi kepentingan partai politik dalam lembaga perwakilan seringkali mengorbankan kepentingan umum yang seharusnya di akomodir dan di dahulukan, dengan mengikutsertakan kelompok-kelompok masyarakat yang harus diberikan “perlindungan khusus” menjadi landasan koreksi atas asas keterwakilan politik dengan pengangkatan berbagai golongan fungsional dan minoritas berdasarkan asas *Fungsional or occupation representation*. Oleh karena itu dibutuhkan keterwakilan fungsional yang mewakili aspirasi golongan untuk “memotong penyumbatan legislasi” di DPR.

## REFERENSI

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)  
Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (UUD RIS 1949)  
Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950)  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum  
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD  
Abdul Aziz Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Yogyakarta Pustaka Pelajar.  
Arief Budiman, Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi, PT Gramedia Pustaka Utama  
Artani Hasbi, Musyawarah & Demokrasi, Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam, Gaya Media Pratama.  
Bagir Manan, 2003, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta, FH-UII Press  
Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta.

---

<sup>37</sup> Fadlansyah Lubis, “Agenda Reformasi Regulasi: Menata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia” makalah disampaikan pada Seminar Nasional Agenda Reformasi Regulasi: Menata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundangan Indonesia, di Hotel Aryaduta-Jakarta, 2019, hlm. 7.

<sup>38</sup> Bambang Soesatyo, “Memperkuat Aspek Ketatanegaraan dan Urgensi Utusan Golongan di MPR” Baca artikel detiknews, selengkapnya <https://news.detik.com/kolom/d-6703778/memperkuat-aspek-ketatanegaraan-dan-urgensi-utusan-golongan-di-mpr>.

- Eddy Purnama, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, jogjakarta, Nusamedia, Imagine Press
- Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Bandung, Nusamedia
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusa Media, Malang
- Fadlansyah Lubis, “*Agenda Reformasi Regulasi: Menata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*” makalah disampaikan pada Seminar Nasional Agenda Reformasi Regulasi: Menata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundangan Indonesia, di Hotel Aryaduta-Jakarta
- Friedrich, Carl J. 1949 *Constitutional Government and democracy Theory and partice in Europe and America. Rev. ed. Boston Ginn and Company*
- Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar
- Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Parlemen Dua Kamar*, sebagaimana dikutip oleh Ali Syafaat, *Parlemen Bikameral*
- Kacung Marijan. 2011. *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru. cet ke-II. Kencana.*
- Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segarsy
- M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Miriam Budiarmo. 2008. *Dasar-dasar ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada
- Muchammad Ali Syafa'at, *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, Cetakan Pertama, Juni 2010, Malang, Universitas Brawijaya Press (UB Press)
- Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (grand theory) dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group
- Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia
- TA. Legowo, 2008, *Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI
- Fatmawati “*Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara).*” Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- Lubis, Fadlansyah. “*Agenda Reformasi Regulasi: Menata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*” makalah disampaikan pada Seminar Nasional Agenda Reformasi Regulasi: Menata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundangan Indonesia, di Hotel Aryaduta-Jakarta, 2019.
- Marzuki, HM. Laica. “*Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang.*” *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 3. No. 1 (2006). Hlm. 1-121.
- Michelman, Frank I. "The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification." *I.CON*
- Bambang Soesatyo, “*Pengkajian Masuknya Kembali Utusan Golongan Ke MPR,*” Detik.com, 07 Maret 2024, tersedia pada <https://news.detik.com/berita/d-6607813/bamsuet-imbau-pengkajian-masuknya-kembali-utusan-golongan-ke-MPR/amp>
- Denny Susanto, “*Aman Desak DPR Sahkan RUU Masyarakat Adat*”, MediaIndonesia.com, 06 Maret 2024, tersedia pada <https://mediaindonesia.com/nusantara/655931/aman-desak-pemerintah-sahkan-ruu-masyarakat-adat>

Hanna Fenechil Pitkin adalah seorang [ahli teori politik](#) Amerika. Dia terkenal karena studi penting *The Concept of Representation*, tersedia pada Wikipedia.com diakses pada 08 Maret 2024.