

**UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN  
INDONESIA**  
**(Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan  
Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**

***GROUP MESSENGER IN THE INDONESIAN  
REPRESENTATIVE SYSTEM***  
***(Study of the Composition of the Membership of the People's  
Consultative Assembly After the Fourth Amendment to  
the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia)***



Oleh:

**SITI AMINAH**

**NIM. 2210622073**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA  
JAKARTA  
2024**

**UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN  
INDONESIA**  
**(Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan  
Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**

***GROUP MESSENGER IN THE INDONESIAN  
REPRESENTATIVE SYSTEM***  
***(Study of the Composition of the Membership of the People's  
Consultative Assembly After the Fourth Amendment to  
the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia)***



**Oleh:**

**SITI AMINAH**

**NIM. 2210622073**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA  
JAKARTA  
2024**

**HALAMAN JUDUL**

**UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN  
INDONESIA  
(Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan  
Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Hukum Program Magister

Disusun dan diajukan oleh:

**SITI AMINAH**

**NIM. 2210622073**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAKARTA  
JAKARTA  
2024**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

### UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN INDONESIA (Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Disusun dan diajukan oleh:

**SITI AMINAH**

**NIM. 2210622073**

Disetujui untuk Tahap UJIAN TESIS

Pada Tanggal 21 Juni 2024

Menyetujui

**Pembimbing 1**

**Pembimbing II**



Dr. Ahmad Ahsin Thohari, S.H.,M.H.  
NIDN. 0004087308



Dr. Kaharuddin, S.Ag., M.Hum.  
NIDN. 8918370023

## TESIS

# UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN INDONESIA (Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Disusun dan diajukan oleh  
**SITI AMINAH**  
NIM. 2210622073

Telah diujikan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta  
Pada Tanggal 5 Juli 2024  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat Kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing 1



Dr. Ahmad Ahsin Thohari, S.H., M.H.  
NIDN. 0004087308

Pembimbing II



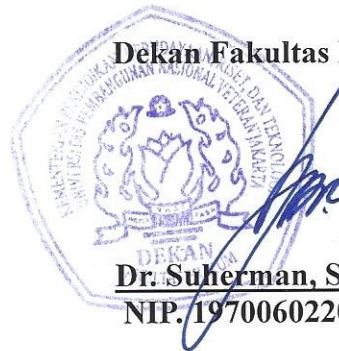
Dr. Kaharuddin, S.Ag., M.Hum.  
NIDN. 8918370023

Koordinator Program Studi  
Magister Hukum



Dr. Handar Subhandi Bakhtiar, S.H.,  
M.H., M.Tr.Adm.Kes.  
NIP. 199304282022031009

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Suherman, S.H., LL.M.  
NIP. 197006022021211004

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Siti Aminah  
NIM : 2210622073  
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang Berjudul “Utusan Golongan Dalam Sistem Perwakilan Indonesia (Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)” adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2021 tentang Integritas Akademik dalam Menghasilkan Karya Ilmiah dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Jakarta, 22 Juni 2024

Yang Membuat Pernyataan,



*Siti Aminah*

Siti Aminah  
NIM. .2210622073

## PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Siti Aminah

NIM : 2210622073

Program Studi : Magister Hukum Fakultas Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN INDONESIA (Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti ini Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan Tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 23 Juli 2024

Yang Menyatakan,



*Siti Aminah*

SITI AMINAH

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil‘aalamiin, puji dan Syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas segala berkat dan rahmat-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN INDONESIA (Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)”**.

Penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit untuk dapat menyelesaikan Tesis ini. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Dr. Anter Venus, MA. Comm selaku Rektor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta;
2. Dr. Suherman S.H., LL.M selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta;
3. Dr. Handar Subhandi Bakhtiar, S.H.,M.H., M.Tr.Adm.Kes. selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta;
4. Kedua orang tua saya, Alm. Bapak Masroechin dan Almh. Ibu Darminah yang telah mendidik dan mengasuh saya, Rachmad Yulianto suami tercinta dan anak-anakku tersayang Satrio Azzam dan Manggala Ahsan, kakak Ali, Ifah,



Yahyu, Syarif, Jum, dan adik Dul, serta Dewi yang telah memberi semangat, motivasi, dorongan dalam penulisan Tesis ini;

5. Dr. Ahmad Ahsin Thohari, S.H, M.H. selaku Pembimbing I, Dr. Kaharuddin, S.Ag.,M.Hum. selaku Pembimbing II yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan, berdiskusi, dan memberikan masukan dalam penyusunan Tesis ini:
6. Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H. selaku Penguji I, Dr. Irwan Triadi, S.H., M.H. selaku Penguji II yang telah memberikan masukan, arahan, kritik yang membangun sehingga penulis dapat memaksimalkan dalam penyelesaian Tesis ini.
7. Bapak dan Ibu Dosen, civitas, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta atas segala ilmu dan pengetahuan yang diberikan;
8. Ibu Siti Fauziah, S.E.,M.M. selaku Plt. Sekretaris Jenderal MPR RI, Para Sekretaris Pimpinan MPR RI dan Fraksi MPR RI, serta rekan-rekan pegawai Sekretariat Jenderal MPR RI yang telah memberikan dukungan dalam penyusunan penelitian Tesis ini;
9. Para kerabat Magister Hukum, Siswatiningsih, Dien Hanifa, Raisha Cantika Annisa Lestari, Lega Rahayu, Yogi Prabowo, Erikatama dan teman-teman Magister Hukum 2022 lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan serta menjadi sahabat dan keluarga selama menjalani perkuliahan di Magister Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta;

Penulis mendoakan semoga segala kebaikan dan keikhlasan hatinya diberikan imbalan yang lebih baik oleh Allah SWT.

Dalam penyelesaian Tesis ini, penulis menyadari masih banyak kekurangan. Untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran guna perbaikan dan penyempurnaan Tesis.

Semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat serta segala jerih payah yang telah kita lakukan mendapat Ridho dari Allah SWT.

Jakarta, 22 Juni 2024

Penulis



SITI AMINAH

## ABSTRAK

**SITI AMINAH (NIM. 2210622073), *UTUSAN GOLONGAN DALAM SISTEM PERWAKILAN INDONESIA (Studi Atas Komposisi Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)***. Dibimbing oleh Ahmad Ahsin Thohari sebagai Pembimbing Utama dan Kaharuddin sebagai Pembimbing Pendamping.

Reformasi tahun 1998 berhasil mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, salah satunya yaitu mengubah komposisi keanggotaan MPR yang semula terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan utusan-utusan dari golongan-golongan dan daerah-daerah berubah menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yaitu penelitian yang mendasarkan penelitiannya kepada norma-norma hukum positif, peraturan perundangan yang didukung dengan studi kepustakaan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.

Hasil dari penelitian ini adalah keberadaan utusan golongan dalam sistem perwakilan Indonesia masih sangat urgen, namun dalam sistem perwakilan Indonesia saat ini belum bisa mengakomodirnya. Untuk itu dalam penelitian ini merekomendasikan agar utusan golongan dapat kembali hadir dalam sistem perwakilan Indonesia tentunya melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun selama belum terlaksana amandemen maka dapat di bentuk Komisi Kajian Bhinneka Tunggal Ika sebagai wadah sementara bagi utusan golongan.

**Kata Kunci:** Urgen, Utusan Golongan, Komisi Kajian Bhinneka Tunggal Ika

## ABSTRACT

**SITI AMINAH (NIM. 2210622073), GROUP MESSENGER IN THE INDONESIAN REPRESENTATIVE SYSTEM** (*Study of the Composition of the Membership of the People's Consultative Assembly After the Fourth Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia*). Supervised by Ahmad Ahsin Thohari as Main Supervisor and Kaharuddin as Assistant Supervisor.

*The 1998 reforms succeeded in amending the Constitution of the Republic of Indonesia, one of which was changing the composition of the MPR membership which originally consisted of members of the People's Representative Council and delegates from groups and regions to become the People's Consultative Assembly consisting of members of the Representative Council. The people and the Regional Representative Council are elected through general elections.*

*This research uses normative juridical methods, namely research that bases its research on positive legal norms, statutory regulations which are supported by literature studies that are relevant to the problems discussed.*

*The results of this research are that the existence of group delegates in the Indonesian representative system is still very urgent, but the current Indonesian representative system cannot accommodate them. For this reason, this research recommends that group delegates can return to the Indonesian representative system through amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, but as long as the amendments have not been implemented, a Bhinneka Tunggal Ika Study Commission can be formed as a temporary forum for group delegates.*

**Keywords:** *Urgent, Group Representatives, Bhinneka Tunggal Ika Study Commission*

## DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN SAMBUNG .....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
TESIS .....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN .....	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
ABSTRAK .....	x
ABSTRACT .....	xi
DAFTAR ISI .....	xii
BAB I PENDAHULUAN .....	i
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Originalitas Penelitian .....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	36
A. Kajian Teoritis .....	36
1. Teori Kedaulatan Rakyat .....	36
2. Teori Perwakilan .....	40
3. Teori Perubahan Konstitusi .....	43
B. Kerangka Pikir atau Bagan Kerangka Pikir .....	46
C. Definisi Operasional .....	47
BAB III METODE PENELITIAN .....	51
A. Penelitian dan Penelitian Hukum .....	51
1. Jenis Penelitian .....	51

2. Pendekatan Penelitian .....	52
3. Sifat Penelitian .....	52
4. Analisis Penelitian.....	52
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	53
1. Bahan Hukum Primer.....	53
2. Bahan Hukum Sekunder .....	54
3. Bahan Hukum Tertier.....	54
C. Teknik Pengupulan Bahan Hukum.....	54
D. Analisis Bahan Hukum.....	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	56
A. Urgensi Utusan Golongan dalam Sistem Perwakilan Indonesia .....	56
1. Utusan Golongan Sebagai Karakter Bangsa Indonesia Manifestasi <i>Founding Fathers</i> .....	56
2. Aspirasi Masyarakat Terkait Utusan Golongan .....	62
3. Keanggotaan Lembaga Perwakilan di Negara Lain.....	68
4. Amademen Utusan Golongan Melalui Mekanisme Voting.....	76
B. Aspirasi Golongan Dapat Tersalurkan dalam Sistem Perwakilan Indonesia .....	85
1. Sistem Perwakilan Indonesia .....	85
2. Mekanisme Perubahan Konstitusi di Indonesia.....	91
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	99
BAB V PENUTUP .....	107
A. Kesimpulan .....	107
B. Saran .....	109
DAFTAR PUSTAKA .....	111