

**MENINGKATKAN KAPASITAS  
PERAN PERWAKILAN RAKYAT  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

Makalah pendamping dari makalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)  
dengan judul tersebut dalam Workshop Meningkatkan Kapasitas Peran dan Fungsi  
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat di Bandung  
5 – 6 September 2006

Oleh

DR. DRS. ASTIM RIYANTO, SH, MH.

Dosen Teori dan Hukum Konstitusi UPI

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI JAWA BARAT  
BANDUNG  
2006

# MENINGKATKAN KAPASITAS PERAN PERWAKILAN RAKYAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH <sup>\*)</sup>

Oleh Dr. Drs. Astim Riyanto, SH, MH. <sup>\*\*)</sup>

## Pendahuluan

Konsep demokrasi dirintis dan dipraktikkan di negara kota Athena dalam bentuk langsung, kemudian berkembang menjadi demokrasi modern (demokrasi negara bangsa yang kemunculannya berkaitan dengan perkembangan negara bangsa) dengan sistem perwakilan yang dimulai dengan Revolusi Perancis pada akhir abad ke-18 dan selanjutnya menyebar ke berbagai Negara sampai saat ini dengan komonalitas dan keunikan praksis demokrasi masing-masing. Komonalitas praksis demokrasi yang menonjol upaya untuk memberikan jaminan pelaksanaan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang pokok yaitu *life, liberty, and property*. Keunikan praksis demokrasi yang menonjol dari sekian banyak negara yang menerapkan konsep demokrasi, yang secara global dapat ditempatkan dalam satu kontinum yang merentang antara titik demokrasi liberal ala Amerika Serikat yang sangat mementingkan individu dengan demokrasi fasistis ala komunis yang dipimpin oleh Uni Soviet yang menempatkan kepentingan negara yang paling utama. Negara-negara yang lainnya termasuk Indonesia tersebar dalam titik-titik pada kontinum itu.<sup>1</sup>

Kata "*democracy*" dalam bahasa Inggris yang dalam bahasa Indonesia lazim disebut demokrasi atau kerakyatan berasal dari kata "*demos*" yang berarti rakyat dan "*cratein*" atau "*cratos*" yang berarti pemerintahan dalam bahasa Latin, yang secara kesatuan berarti pemerintahan rakyat. Atas dasar dari demokrasi ini, Abraham Lincoln dalam kapasitas sebagai Presiden Amerika Serikat merumuskan menjadi "Demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat" (*Democracy is government from the people, by the people, and for the people*).

The Advanced Learner's Dictionary of Current English mengemukakan negeri

---

<sup>\*)</sup> Judul diambil dari makalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tanggal 11 Agustus 2006 disampaikan dalam Workshop Meningkatkan Kapasitas Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat di Bandung tanggal 5 – 6 September 2006.

<sup>\*\*)</sup> Dosen (Lektor Kepala/Golongan IV/c) Teori dan Hukum Konstitusi Universitas Pendidikan Indonesia (UPI).

<sup>1</sup> Lihat dan bandingkan Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., Guru Besar dan Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka (UT) Jakarta, *Demokrasi dan Pendidikan Demokrasi*, Makalah, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas, Jakarta, 2006, hlm. 12.

dengan prinsip-prinsip pemerintahan di mana semua warga negara dewasa turut berpartisipasi dalam pemerintahan melalui wakilnya yang dipilih untuk mengisi lembaga perwakilan (*contry with principles of government in which all adult citizens share through their elected representatitves*).<sup>2</sup> Konsep demokrasi bersifat multidimensional, yakni "secara filosofis demokrasi sebagai idea, norma, dan prinsip; secara sosiologis sebagai sistem sosial; dan secara psikologis sebagai wawasan, sikap, dan perilaku individu dalam hidup bermasyarakat".<sup>3</sup> Demokrasi sebagai suatu sistem sosial kenegaraan, United States Information Service (USIS) mengintisarikan :

... demokrasi sebagai sistem yang memiliki 11 (sebelas) pilar atau soko guru, yakni "Kedaulatan Rakyat; Pemerintahan Berdasarkan Persetujuan dari Yang Diperintah; Kekuasaan Mayoritas; Hak-hak Minoritas; Jaminan Hak-hak Asasi Manusia; Pemilihan yang Bebas dan Jujur; Persamaan Di Depan Hukum; Proses Hukum yang Wajar; Pembatasan Pemerintahan secara Konstitusional; Pluralisme Sosial, Ekonomi, dan Politik; dan Nilai-nilai Toleransi, Pragmatisme, Kerja Sama, dan Mufakat".<sup>4</sup>

Sementara itu, Prof.Dr.H.Achmad Sanusi,SH,MPA. mengidentifikasi adanya 10 (sepuluh) pilar demokrasi konstitusional menurut UUD 1945, yakni :

Demokrasi yang Berketuhanan Yang Maha Esa, Demokrasi dengan Kecerdasan, Demokrasi yang Berkedaulatan Rakyat, Demokrasi dengan *Rule of Law*, Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan Negara, Demokrasi dengan Hak Asasi Manusia, Demokrasi Dengan Pengadilan yang Merdeka, Demokrasi Dengan Otonomi Daerah, Demokrasi dengan Kemakmuran, dan Demokrasi dengan Berkeadilan Sosial.<sup>5</sup>

Jika dibandingkan, sesungguhnya secara esensial terdapat kesesuaian antara 11 pilar demokrasi universal ala *USIS* (1991) dengan 9 dari 10 pilar demokrasi Indonesia ala Prof.Dr.H.Achmad Sanusi,SH,MPA. (1998). Yang tidak terdapat dalam pilar demokrasi universal adalah salah satu pilar demokrasi Indonesia, yaitu Demokrasi Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", dan inilah yang merupakan khasnya demokrasi Indonesia, yang dalam pandangan Maududi dan kaum muslim disebut "teodemokrasi"<sup>6</sup>, yakni demokrasi dalam konteks kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Dengan perkataan lain,

---

<sup>2</sup> Hornby, A.S., E.V.Gatenby, and H.Wakefield, *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, London, 1962, hlm. 261, dalam Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *ibid.*, hlm. 3.

<sup>3</sup> Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *ibid.*, hlm. 4.

<sup>4</sup> Lihat United States Information Service (USIS), *What is Democracy*, Washington, 1991, hlm. 6, dalam Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *idem*.

<sup>5</sup> Lihat Prof.Dr.H.Achmad Sanusi,SH,MPA., *Memberdayakan Masyarakat Dalam Pelaksanaan 10 Pilar Demokrasi*, Makalah, Panitia Semlok PPKn IKIP Bandung, Bandung, 1998, hlm. 4 – 12, dalam Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *idem*.

<sup>6</sup> Lihat John L.Elposito and John O.Voll, *Demokrasi Di Negara-negara Islam : Problem dan Prospek*, Mizan, Bandung, 1999, hlm. 28, dalam Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *loc. cit.*

demokrasi universal bernuansa sekuler, sedangkan demokrasi Indonesia bernuansa Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>7</sup>

Dilihat dari segi tradisi pemikiran politik, Torres (1998) mengelompokkan demokrasi ke dalam tiga tradisi pemikiran politik, yaitu *classical Aristotelian theory*, *medieval theory*, and *contemporary doctrine*. Dalam *classical Aristotelian theory of democracy* terkandung tradisi pemikiran politik Aristoteles mengenai demokrasi yang merupakan salah satu bentuk pemerintahan, yakni pemerintahan oleh seluruh warga negara yang memenuhi syarat kewarganegaraan (*the government of all citizens who enjoy the benefits of citizenship*). Dalam *medieval theory of democracy* terkandung tradisi pemikiran politik yang menerapkan *Roman Law* dan konsep *popular sovereignty* menempatkan suatu landasan pelaksanaan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat (*a foundation for the exercise of power, leaving the supreme power in the hands of the people*). Dalam *contemporary doctrine of democracy* terkandung tradisi pemikiran politik mengenai konsep republik sebagai bentuk pemerintahan rakyat yang murni (*the most genuinely popular form of government*).<sup>8</sup>

Pada bagian lain, Torres (1998) melihat demokrasi dalam dua aspek, yaitu *formal democracy* dan *substantive democracy*. *Formal democracy* menunjuk pada demokrasi dalam arti sistem pemerintahan, sedangkan *substantive democracy* menunjuk pada proses demokrasi. *Substantive democracy* diidentifikasi ke dalam empat bentuk demokrasi, yaitu : (1) *protective democracy*, (2) *developmental democracy*, (3) *equilibrium democracy*, dan (4) *participatory democracy*.

#### 1. *Protective democracy*.

Konsep *protective democracy* merujuk pada perumusan Jeremy Bentham dan James Mill ditandai oleh kekuasaan ekonomi pasar (*the hegemony of market economy*), di mana proses pemilihan umum (pemilu) dilakukan secara reguler sebagai upaya untuk memajukan kepentingan pasar dan melindunginya dari tirani negara (*to advance market interests and to protect against the tyranny of the state within this setting*”).

#### 2. *Developmental democracy*.

Konsep *developmental democracy* ditandai oleh model manusia sebagai individu yang posesif (*the model of man as a possessive individualist*), yakni manusia sebagai

---

<sup>7</sup> Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *idem*.

<sup>8</sup> Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *idem*.

*conflicting, self-interested consumers and appropriators*, yang dikompromikan dengan konsepsi manusia sebagai makhluk yang mampu mengembangkan kekuasaan atau kemampuannya (*a being capable of developing his power or capacity*). Juga menempatkan *democratic participation* sebagai *central route to self development*.

### 3. *Equilibrium democracy*.

Konsep *equilibrium democracy* atau *pluralist democracy* yang dikembangkan oleh Joseph Schumpeter yang berpandangan perlunya penyeimbangan nilai partisipasi dan pentingnya apatisme (*depreciates the value of participation and appreciates the functional importance of apathy*), dengan alasan Apatisme di kalangan mayoritas warga negara menjadi fungsional bagi demokrasi karena partisipasi yang intensif sesungguhnya dipandang tidak efisien bagi individu yang rasional (*Apathy among a majority of citizens now becomes functional to democracy, because intensive participation is inefficient to rational individuals*). Selain itu, Partisipasi membangkitkan otoritarianisme yang laten dalam massa dan memberikan beban yang berat dengan tuntutan yang tidak bisa dipenuhi (*Participation activates the authoritarianism already latent in the masses, and overloads the system with demands which it cannot meet*).

### 4. *Participatory democracy*.

Konsep *participatory democracy* yang diteorikan oleh C.B. Machperson yang dibangun dari pemikiran paradoks dari Jean Jacques Rousseau yang menyatakan : Kita tidak dapat mencapai partisipasi yang demokratis tanpa perubahan lebih dulu dalam ketakseimbangan sosial dan kesadaran sosial tetapi juga kita tidak dapat mencapai perubahan dalam ketakseimbangan sosial dan kesadaran sosial tanpa peningkatan partisipasi lebih dulu (*We cannot achieve more democratic participation without a prior change in social inequality and in consciousness but we cannot achieve the changes in social inequality and consciousness without a prior increase in democratic participatio*). Dengan perkataan lain, perubahan sosial dan partisipasi demokratis perlu dikembangkan secara bersamaan karena satu sama lain saling memiliki ketergantungan.<sup>9</sup>

Mensitir pendapat Mansbridge mengenai Participation and Democratic Theory, Torres (1998) mengatakan fungsi utama partisipasi dalam teori demokrasi partisipatif adalah bersifat edukatif dalam arti yang sangat luas (*the major function of participation in the theory of participatory democracy is ... an educative one, educative in a very widest*

---

<sup>9</sup> Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *ibid.*, hlm. 4 – 5.

sense). Peranan negara demokratis dalam dua sisi, yaitu demokrasi sebagai *method* dan demokrasi sebagai *content*. Demokrasi sebagai *method* berkenaan dengan *political representation* yang mencakup *regular voting procedures, free elections, parliamentary and judicial system free from executive control, nations of checks and balances in the system, predominance of individual rights over collective rights, and freedom of rights*. Demokrasi sebagai *content* berkenaan dengan *political participation by the people in public affairs*.<sup>10</sup>

### **Demokrasi Perwakilan**

Ditinjau dari sistem pelaksanaannya, demokrasi dibedakan menjadi demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Mengenai demokrasi langsung, S.Toto Pandojo,SH. mengatakan :

Demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu sistem politik yang memberikan kepada rakyatnya, secara langsung (tanpa melalui wakil-wakilnya) hak untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik.<sup>11</sup>

Demokrasi langsung (*direct democracy*) menurut sejarahnya, secara murni (relatif) dapat dilaksanakan pada abad ke-6 hingga ke-3 sM pada zaman Yunani kuno. Sistem demokrasi langsung dapat dilaksanakan di negara-negara kota (*city state*) yang dinamakan *polis*, karena wilayah negara-negara kota tersebut tidak luas (terbatas) dan jumlah penduduknya sangat sedikit (kurang lebih 300.000 jiwa dalam satu wilayah). Rakyat suatu negara kota dapat diperintahkan berkumpul di tempat-tempat tertentu, pada waktu yang bersamaan untuk diminta pendapatnya (setuju atau menolak) mengenai sesuatu hal dalam bidang kenegaraan yang penting, misalnya melakukan perang dengan negara kota yang lain. Sisa-sisa sistem demokrasi langsung yang sekarang masih berlangsung adalah lembaga referendum di Swiss (Switzerland).

Sistem demokrasi langsung, kiranya pada waktu sekarang kecil sekali ada negara yang masih menjalankannya dalam arti terhadap keseluruhan masalah kenegaraan, atau boleh dikatakan tidak ada, karena : (1) pada umumnya wilayah sesuatu negara luas, (2) pada umumnya rakyat sesuatu negara sudah berjumlah besar, dan (3) masalah kenegaraan yang bersifat politis jumlahnya semakin meningkat, kompleks, dan rumit.

Perihal demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan

---

<sup>10</sup> Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *ibid.*, hlm. 6.

<sup>11</sup> S.Toto Pandojo,SH., *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi, dan Kekuasaan MPR*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 63.

(*representative democracy*). S. Toto Pandojo,SH. mengemukakan :

Demokrasi perwakilan juga disebut demokrasi tidak langsung (*indirect democracy* atau *representative democracy*), adalah suatu sistem politik dengan memberikan hak kepada rakyatnya secara tidak langsung atau dengan melalui para wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Dalam hal ini lazimnya masih terdapat kegiatan kenegaraan tertentu saja yang masih dilakukan secara langsung, misalnya Pemilihan Umum, yang dilakukan oleh rakyat (pemilih) untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat, baik untuk tingkat pusat maupun tingkat daerah.<sup>12</sup>

Pada waktu sekarang sebagian besar negara-negara demokrasi (yang menamakan dirinya negara demokrasi) menganut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Hal ini dapat dimengerti karena kondisi negara pada umumnya pada waktu sekarang hanya memungkinkan untuk melaksanakan demokrasi dengan sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.<sup>13</sup>

S. Toto Pandojo, SH. menyatakan suatu Negara demokrasi atau yang menamakan negara demokrasi yang menganut sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, maka di negara tersebut harus terdapat lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab lembaga perwakilan dalam hal ini berfungsi sebagai wadah wakil-wakil rakyat menyalurkan pendapat, aspirasi, atau saran, dan melakukan pengamatan serta pengawasan rakyat kepada pemerintah dan atau lembaga-lembaga negara yang lain, dan untuk menentukan keputusan politik atau kebijakan lainnya. Jadi, dalam suatu sistem politik masyarakat berfungsi sebagai *input*, yaitu berwujud pernyataan keinginan dan tuntutan masyarakat (*social demand*), sedangkan pemerintah berfungsi sebagai *out put*, yaitu menentukan kebijakan umum yang bersifat keputusan politik (*political decision*).<sup>14</sup>

Apabila di suatu Negara tidak terdapat lembaga perwakilan rakyatnya, berarti negara itu sekali-kali bukan merupakan Negara demokrasi (dengan sistem demokrasi perwakilan). Jika dalam sistem politik suatu Negara, sudah terdapat lembaga perwakilan rakyat, meskipun bentuk dan pengisian keanggotannya belum seperti sebagaimana lazimnya, tetapi terhadap sistem politik Negara tersebut sudah menunjukkan adanya demokratisasi di dalam masyarakat Negara yang bersangkutan. Oleh karena sedikit banyak kekuasaan yang ada di tangan penguasa (lebih-lebih kalau dipegang oleh seorang tiran) sudah berkurang, meskipun hanya di bidang pembuatan peraturan hukum dan atau di bidang

---

<sup>12</sup> S.Toto Pandojo,SH., *ibid.*, hlm. 66.

<sup>13</sup> Lihat S.Toto Pandojo,SH., *idem*.

<sup>14</sup> Lihat S.Toto Pandojo,SH., *ibid.*, hlm. 57.

pembuatan peraturan hukum dan atau di bidang pertanggungjawaban kebijakan. Dengan demikian, berarti kemauan penguasa (mungkin seorang) tidak dapat dengan begitu saja dipaksakan pelaksanaannya, sebab lembaga perwakilan rakyat tersebut tentu akan memberikan suara negatif sebagai reaksi terhadap tindakan penguasa tersebut apabila berakibat memberatkan beban kepada rakyat, kecuali kalau lembaga perwakilan rakyat tadi karena sesuatu hal sudah kehilangan fungsinya sebagai wakil rakyat.<sup>15</sup>

### **Bangunan Negara**

Dengan mengacu kepada pendapat C.F. Strong, OBE, MA, Ph.D. mengenai adanya dua jenis bentuk negara, yaitu negara kesatuan (*unitary state*) dan negara serikat (*federal state*), Prof. Padmo Wahjono, SH. mengemukakan bangunan negara tergantung dari dua jenis bentuk negara tadi. Perbedaannya, pada negara kesatuan tidak terdiri atas negara-negara bagian, sedangkan negara serikat terdiri atas negara-negara bagian. Kedua jenis bentuk negara ini menentukan organisasi negara. Berbicara mengenai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi atau otonomi, maka terasa kebutuhan untuk membedakannya dengan negara serikat. Perbedaan kedua jenis bentuk negara ini mempengaruhi organisasi negara. Dalam negara serikat masih dijumpai perbedaan dalam menentukan pembagian kekuasaan antara Pemerintah Federal dan Pemerintah Negara Bagian. Ada dua cara dalam menentukan pembagian kekuasaan di negara serikat, yaitu menyebutkan/merumuskan dengan tegas wewenang negara bagian dan selebihnya menjadi wewenang Pemerintah Federal serta sebaliknya menyebutkan/merumuskan dengan tegas wewenang Pemerintah Federal dan selebihnya termasuk wewenang Pemerintah Negara Bagian. Wewenang yang tidak dirumuskan dengan tegas itu disebut dengan istilah *reserve of powers*, *residuary powers*, atau *residual powers*, yaitu wewenang yang tidak dirumuskan dengan tegas atau dianggap tidak penting atau yang belum bisa dirumuskan. Di dalam memakai cara yang pertama di mana wewenang selebihnya diberikan kepada Pemerintah Federal, maka negara serikat mendekati negara kesatuan. Jadi, negara bagian sudah ada wewenang yang tertentu atau disebutkan sebagai negara serikat yang kurang murni atau dengan istilah yang lain "pseudo federal". Negara serikat yang mendekati negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana wewenang daerah otonom (daerah swatantra) sudah dirumuskan dengan tegas dan selebihnya termasuk wewenang Pemerintah Pusat.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Lihat S. Toto Pandojo, SH., *ibid.*, hlm. 67.

<sup>16</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono, SH., *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1961), Ind-Hill-Co., Jakarta, 1999, hlm. 138-139.

Ditilik dari segi jenisnya, negara kesatuan sebagai negara satu negara (negara tunggal) dengan kedaulatan tidak terbagi dapat digolongkan ke dalam dua jenis negara kesatuan, yaitu negara kesatuan dengan sentralisasi dan negara kesatuan dengan desentralisasi. Negara kesatuan dengan sentralisasi dianut oleh negara-negara kesatuan yang tergolong kecil atau relatif kecil, sedangkan negara kesatuan dengan desentralisasi dianut oleh negara-negara kesatuan yang tergolong besar atau relatif besar. Mengenai negara kesatuan dengan desentralisasi, C.F.Strong,OBE,MA,Ph.D. mendefinisikan :

A unitary state is one organised under a single central government; that is to say, whatever powers are possessed by the various districts within the area administered as a whole by the central government, are held at the discretion of that government, and the central power is supreme over the whole without any restrictions imposed by any law granting special powers to its parts.<sup>17</sup>

Pada bagian lain C.F.Strong,OBE,MA,Ph.D. mengatakan : "... a unitary state is one in which we find "the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power", ...".<sup>18</sup> Selanjutnya, C.F.Strong,OBE,MA,Ph.D. mengemukakan : "The two essential qualities of a unitary state may therefore be said to be (1) the supremacy of the central parliament and (2) the absence of subsidiary sovereign bodies."<sup>19</sup>

Mengacu kepada pendapat C.F.Strong,OBE,MA,Ph.D. tersebut dapat diajukan ciri-ciri negara kesatuan dengan desentralisasi, yaitu : (1) suatu negara yang daerahnya diorganisasikan di bawah pemerintah pusat, (2) kekuasaan-kekuasaan dalam wilayah diadministrasikan sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat, (3) kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki oleh daerah-daerah sebagai suatu keseluruhan dikendalikan oleh kebijakan pemerintah pusat, (4) pemerintah pusat adalah tertinggi di atas keseluruhan tanpa suatu pembatasan-pembatasan yang ditimbulkan oleh suatu perizinan hukum terhadap kekuasaan-kekuasaan khusus kepada daerah-daerah bagiannya, serta (5) kekuasaan legislatif tertinggi dipegang dan dijalankan oleh kekuasaan pusat.

Berdasarkan adanya dua jenis negara kesatuan (negara kesatuan dengan sentralisasi dan negara kesatuan dengan desentralisasi) tadi, maka secara komprehensif dan integral negara kesatuan dapat dirumuskan :

Negara kesatuan ialah negara satu negara atau negara tunggal dengan kedaulatan tidak

---

<sup>17</sup> C.F.Strong,OBE,MA,Ph.D., *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Fifth Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960, hlm. 61.

<sup>18</sup> C.F.Strong,OBE,MA,Ph.D., *ibid.*, hlm. 76.

<sup>19</sup> C.F.Strong,OBE,MA,Ph.D., *ibid.*, hlm. 80.

terbagi, namun karena kebutuhan untuk negara kesatuan dengan desentralisasi, bukan negara kesatuan dengan sentralisasi, daerah-daerah diorganisasikan dan wilayah-wilayah diadministrasikan oleh pemerintah pusat ke dalam daerah-daerah dan/atau wilayah-wilayah yang lebih kecil agar penyelenggaraan pemerintahan beserta pemerintahan daerahnya berjalan efektif.

Secara teoretis dan empiris, jenis negara kesatuan dengan desentralisasi dapat dikelompokkan ke dalam lima macam negara kesatuan dengan desentralisasi, yaitu : (1) negara kesatuan dengan desentralisasi yang sentralistik, (2) negara kesatuan dengan desentralisasi yang desentralistik, (3) negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional, (4) negara kesatuan dengan desentralisasi yang federalistik, dan (5) negara kesatuan dengan desentralisasi yang konfederalistik. Berdasarkan Pasal 1 (1) UUD 1945 mengenai bentuk negara *jo* Pasal 18 UUD 1945 (2000) mengenai Pemerintahan Daerah *jo* UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, negara Indonesia termasuk ke dalam negara kesatuan dengan desentralisasi yang federalistik mengandung kadar desentralistik dan konfederalistik. Sementara itu, negara serikat sebagai negara gabungan/persatuan dengan kedaulatan ke dalam terbagi, dapat digolongkan ke dalam tiga jenis negara serikat, yaitu : (1) negara serikat yang unitaristik, (2) negara serikat yang murni, dan (3) negara serikat yang konfederalistik.

Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa bangunan negara suatu negara tergantung pada bentuk negara yang dianut, apakah bentuk negara kesatuan ataukah bentuk negara serikat. Untuk negara yang menganut bentuk negara kesatuan, apakah jenis negara kesatuan dengan sentralisasi ataukah bentuk negara kesatuan dengan desentralisasi. Untuk negara kesatuan dengan desentralisasi, menunjukkan bangunan negara *c.q.* susunan pemerintahan negara kesatuan atau Shepherd L. Witman dan John J. Wuest<sup>20</sup> menyebutnya dengan *unitary systems of government* : (1) konstitusi dapat tertulis atau tidak tertulis; (2) pemerintah pusat yang di dalamnya terdapat lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif bersifat otonom; (3) di bawah pemerintah pusat terdapat pemerintahan regional dan lokal; serta (4) pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintahan regional dan lokal yang bertanggungjawab kepada pemerintah pusat.

Dalam pada itu, untuk negara serikat, menunjukkan bangunan negara *c.q.* susunan pemerintahan negara serikat atau Shepherd L. Witman dan John J. Wuest<sup>21</sup> menyebutnya

---

<sup>20</sup> Lihat Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *Visual Outline of Comparative Government*, Littlefield, Adams & Co., Paterson, New York, 1963, hlm. 13.

<sup>21</sup> Lihat Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *idem*.

dengan *federal systems of government* : (1) Konstitusi tertulis kecuali di negara serikat yang unitaristik berupa UU bermuatan konstitusi berfungsi sebagai traktat; (2) kedudukan pemerintahan federal dan pemerintah negara bagian setaraf; (3) negara bagian memiliki konstitusi; (4) di negara bagian terdapat pemerintah pusat negara bagian yang disebut pemerintahan regional atau negara; (5) di bawah pemerintah pusat negara bagian terdapat pemerintahan distrik dan atau lokal; serta (6) pemerintah pusat di negara bagian memberikan kewenangan kepada pemerintahan distrik dan atau lokal yang bertanggungjawab kepada pemerintah pusat negara bagian.

Membandingkan bangunan negara *c.q.* susunan pemerintahan negara kesatuan dengan desentralisasi dan negara serikat ternyata bangunan negara *c.q.* susunan pemerintahan negara serikat jauh lebih kompleks. Lagi pula karena "negara serikat" atau dengan nama lain "negara persatuan" sebagai negara gabungan negara-negara dengan kedaulatan ke dalam terbagi yang terdiri atas negara-negara yang berdaulat ke dalam yang hanya diikat oleh Konstitusi Federal atau UU bermuatan konstitusi dengan sendirinya bentuk negara ini rentan akan perpecahan atau negara-negara bagiannya untuk menyatakan merdeka, berdiri sendiri, dan berdaulat penuh. Hal seperti itu tidak dialami/dihadapi oleh bentuk negara kesatuan sebagai bentuk negara yang kokoh dibandingkan dengan bentuk negara serikat.

### **Badan Perwakilan**

Di negara yang menganut demokrasi dengan perwakilan dijumpai badan perwakilan. Prof.Mr.Dr.J.H.A. Logemann mengemukakan *mythe* abad ke-19 adalah demokrasi dengan perwakilan. Dalam demokrasi langsung pada zaman Yunani kuno tidak terdapat perwakilan atau sistem perwakilan, karena rakyat secara langsung menjalankan sendiri segala hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam bidang kenegaraan. Dalam zaman Romawi mengenai perwakilan tidak pula dijumpai. Dalam praktik pelaksanaan kenegaraan di Romawi timbul suatu konstruksi yang memberi bentuk yang lain pada teori kenegaraan Yunani kuno, yaitu *Lex Regia* dari Ulpianus, suatu penyerahan kekuasaan rakyat kepada Caesar. Ini oleh para sarjana dianggap sebagai suatu perwakilan, yaitu rakyat mewakilkan hak-hak kenegaraannya kepada suatu badan tertentu, tetapi perwakilan semacam ini tidak merupakan perwakilan yang sebenarnya yang sesuai dengan yang terdapat dalam praktik kenegaraan sekarang. Hal ini hanyalah merupakan perwakilan yang teoretis yang oleh Dr.Georg Jellinek disebut "suatu perwakilan yang bukan sebenarnya" atau "suatu perwakilan yang mengabsorbsi segala hak-hak kenegaraan dari yang diwakili" (*absorbiven*

*representatie*).<sup>22</sup>

Badan perwakilan seperti yang kita kenal sekarang timbul dalam sistem feodal, yaitu pada abad penengahan. A.F.Pollard dalam bukunya *The Evolution of Parliament* mengatakan : "Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feodal system". Dalam sistem feodal dijumpai tuan-tuan tanah meminjamkan tanahnya kepada bangsawan-bangsawan dan kemudian mereka menjadi tuan tanah di daerahnya sendiri dengan mempunyai rakyat. Orang-orang yang meminjam tanah itu kadang-kadang dipanggil oleh tuan-tuan tanah dalam soal-soal yang perlu. Dengan demikian, orang-orang yang meminjam tanah itu berkumpul dan mewakili orang-orang yang tinggal di wilayah-wilayah yang didudukinya itu. Di abad pertengahan itu dijumpai suatu badan yang kemudian berkembang menjadi badan perwakilan. Dr. Georg Jellinek mengemukakan tiga sebab timbulnya konstruksi perwakilan : (1) sifat hukum perdata, pengaruh hukum perdata Romawi di abad pertengahan yang menyebabkan timbulnya sistem perwakilan; (2) adanya sistem dualis (*rex* dan *regnum*) di abad pertengahan, yaitu adanya hak raja dan hak rakyat yang mengakibatkan timbulkannya perwakilan itu untuk mencerminkan hak rakyat; serta (3) di abad pertengahan walaupun tuan-tuan tanah itu merupakan pusat kekuasaan, tetapi pusat kekuasaan itu sebenarnya tidak ada.<sup>23</sup>

Di zaman modern konstruksi perwakilan mengalami perkembangan di mana Inggris dan Perancis mempengaruhi perkembangan itu. Konstruksi perwakilan muncul karena rakyat perlu diwakili hak-haknya dalam bidang kenegaraan. Dilihat dari segi yang lain adanya perwakilan itu berdasarkan kebutuhan yang efisien untuk mewakilkan wilayah itu kepada satu orang untuk dapat menaati negara. Dilihat dari segi pelaksanaan kedaulatan, John W. Burgers dalam *Political Science and Constitutional Law* mengatakan pelaksanaan kedaulatan dapat dijalankan dengan dua cara, yaitu :

1. *Immediate government* (langsung) di sini negara langsung melaksanakan kedaulatan; jadi, tidak melalui alat-alat perlengkapan negara yang lain. Di sini timbul sifat absolut dan *State* dinamakan dengan *Government*.
2. *Representative government* (perwakilan) di sini negara tidak langsung melaksanakan kedaulatan; jadi, melalui alat-alat perlengkapan negara yang lain. Di sini timbul sifat demokratis dan *State* dijemakan dengan *Government*.

---

<sup>22</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono,SH., *ibid.*, hlm. 185-186.

<sup>23</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono,SH., *ibid.*, hlm. 186.

Dengan demikian, sebenarnya perwakilan ini timbulnya bukan dalam zaman Yunani kuno, melainkan sebagai suatu bangunan hukum yang timbul dari sistem feodal dalam abad pertengahan.<sup>24</sup>

Dalam hal perwakilan, Inggris dianggap yang pertama kali mengembangkan sistem perwakilan di bidang ketatanegaraan. Di sini timbulnya tidak berbeda dengan seperti pada abad pertengahan, hanya seginya berbeda sedikit. Mula-mula diadakan wakil-wakil dari wilayah-wilayah, yaitu orang-orang yang akan mendampingi raja dalam menjalankan tindakannya orang ini biasanya yang mewakili tanah (peminjam), menjadi pembesar suatu wilayah (*mayores terrae*) yang kemudian bergelar Lord. Di sini dijumpai perwakilan dari suatu wilayah seperti pada abad pertengahan. Tugas dari wakil-wakil itu memberi petunjuk-petunjuk atau pertimbangan kepada raja apabila dia mengadakan suatu soal misalnya mengenai persoalan-persoalan baru dalam bidang hukum. Majelis ini dinamakan *Curia Regis*. Kemudian, muncul tugas mereka untuk membuat peraturan. Jadi, merupakan suatu dewan yang memutuskan atau mengambil suatu keputusan. Di sini dijumpai segi yuridis atau timbulnya tugas perundang-undangan dari Parlemen. Untuk keperluan-keperluan kenegaraan, raja menarik uang dari bangsawan-bangsawan di daerah-daerah untuk anggaran belanja negara. Ini tidak cukup kalau hanya dari Lord-Lord saja, tetapi juga dari orang-orang kaya, pembesar-pembesar dari lapisan masyarakat yang masing-masing harus diwakili agar dapat memberi uang untuk Negara. Dilihat dari segi ini perwakilan tidak untuk membuat hukum atau Undang-undang, tetapi untuk membuat lapisan-lapisan masyarakat guna menuntukan anggaran belanja yang kemudian berkembang menjadi kebijakan negara. Jadi, yang mulanya dari segi kebutuhan uang untuk menjalankan pemerintahan negara kemudian menjelma melaksanakan tugas-tugas politis, maka di sini dijumpai badan yang disebut *Magnum Consilium* atau *Parlementum*, yang kemudian dianggap asal mula dari perwakilan dalam pengertian modern.<sup>25</sup>

Di Inggris karena sifat adanya bangsawan tadi, maka bentuk perwakilan berkembang menjadi dua majelis. Yang pertama badan yang bersifat sebagai penasihat yuridis yang kemudian menjadi *House of Lords* dan di samping itu suatu majelis tersendiri dari lapisan-lapisan masyarakat yang kemudian menjadi *House of Commons*. Setelah kekuasaan absolut dari raja dihapuskan, maka kekuasaan tersebut berpindah pada Parlemen

---

<sup>24</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono,SH., *ibid.*, hlm. 186-187.

<sup>25</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono,SH., *ibid.*, hlm. 187-188.

yang disebut *Omnipotence*. Di Perancis tidak banyak berbeda perkembangannya, meskipun ada persoalan lain. Kebiasaan rakyat *Galia* (Perancis pada zaman Romawi) untuk berkumpul dalam menentukan soal-soal bersama dilanjutkan oleh penguasa-penguasa Romawi sebagai suatu badan penasihat di bidang administratif. Oleh karena itu, di Perancis *État Generaux* (Parlemen) mula-mula berfungsi sebagai penasihat raja. Di Perancis, *État Generaux* di samping sebagai penasihat raja kemudian seperti di Inggris menjadi dewan perwakilan lapisan-lapisan masyarakat untuk menentukan pembiayaan-pembiayaan Negara. Di samping wilayah-wilayah, kota-kota timbul pada abad pertengahan yang mendapat hak untuk diwakili.<sup>26</sup>

Timbul persoalan tentang hubungan antara wakil dan yang diwakili. Dalam kaitan dengan hal ini dijumpai teori-teori perwakilan yang membenarkan tindakan orang yang duduk dalam perwakilan, yaitu : (1) teori mandat, (2) teori organ, (3) teori sosiologis, dan (4) teori hukum objektif.

#### 1. Teori mandat.

Di sini wakil-wakil itu duduk dalam perwakilan, karena (dianggap) memperoleh mandat dari yang diwakili. Timbulnya teori ini karena sifat hakikat masa yang lampau yang terdiri atas lapisan-lapisan masyarakat yang masing-masing diwakili dalam perwakilan, sehingga tidak mungkin bagi wakil untuk bertindak semau-maunya atau menyimpang dari kehendak lapisannya.

##### a. Teori mandat imperatif.

Yang menganggap wakil itu mendapat instruksi-instruksi yang tegas yang telah ditentukan oleh yang diwakili, disebut "teori mandat imperatif" (*imperatief mandaat theorie*) terutama pada masa perwakilan itu hanya untuk menentukan anggaran belanja. Ada suatu perintah, mana yang harus dan mana yang tidak boleh dijalankan. Sesudah teori kedaulatan rakyat dari Jean Jacques Rousseau (1712-1778), teori ini mempunyai pengaruh yang besar karena teori ini sesuai dengan teori kedaulatan rakyat, bahwa pemegang kedaulatan tertinggi adalah rakyat. Namun, kewenangannya masih sangat terbatas pada hal yang telah ditentukan oleh yang diwakili. Dalam perkembangannya, sifat teori ini menghambat kebebasan wakil-wakil dalam melaksanakan tugasnya dalam setiap waktu. Oleh karena setiap memutuskan bidang yang belum diinstruksikan tidak boleh. Jadi, harus ada instruksi lebih dahulu, dan instruksi inilah yang merupakan penghambat. Pada masa

---

<sup>26</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono, SH., *ibid.*, hlm. 188.

revolusi Perancis hal ini telah terasa. Ajaran mandat imperatif dipertahankan dalam satu rapat *Assemblée Nationale* Pecancis pada 1789, di mana wakil rakyat hanya dianggap mandataris yang selalu harus mendengar petunjuk-petunjuk dari yang diwakilinya. Oleh karena itu, teori ini sulit untuk dipertahankan. Dalam Negara modern terdapat perkembangan yang lain. Sifat tergantung pada instruksi yang diwakilinya mengekang wakil dan menghambat kelancaran pekerjaan perwakilan itu.<sup>27</sup>

b. Teori mandat bebas.

Menurut "teori mandat bebas", wakil tidak dianggap mewakili lapisannya atau golongannya saja, tetapi juga dianggap mewakili rakyat seluruhnya. Wakil dianggap mengetahui kebutuhan yang diwakilinya tanpa menunggu instruksi. Setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung pada instruksi. Ada kebebasan wakil untuk menentukan hal-hal yang akan diputuskan dalam perwakilan. Black Stone dari Inggris mengajurkan teori mandat bebas, yang sesuai dengan tujuan yang diwakilinya. Dari segi yuridis antara lain Prof. Mr. Hugo Krabbe memberikan pembenaran yang lain, yaitu yang penting tugas wakil-wakil rakyat untuk menentukan norma-norma hukum dan yang menjadi pegangannya bukanlah instruksi, tetapi kesadaran hukum wakil. Mr. Thorbecke menganggap wakil adalah orang-orang yang dipercayai, yang dapat bebas bertindak dalam mewakili rakyat (*zesstandige vertrouwensmannen*). Mereka inilah orang-orang terpilih dan yang mewakili kesadaran hukum. Kadang-kadang timbul kemungkinan untuk menyalahgunakan perwakilan dengan tidak adanya mandat imperatif wakil akan bertindak menurut kemauan sendiri. Oleh karena itu, di Eropa dan di Amerika Serikat diperlengkapi dengan referendum, di mana secara langsung rakyat dapat mengontrol jalannya badan-badan perwakilan dalam menjalankan kepentingan rakyat. Dalam pembentukan, rakyat menentukan wakilnya tetapi setelah terpilih, wakil mendapat kebebasan. Di samping dengan referendum, kelemahan dari mandat bebas dilengkapi dengan bangunan hukum yang disebut "inisiatif rakyat". Ini suatu cara mengontrol wakil-wakil rakyat dalam menjalankan tugasnya.<sup>28</sup>

c. Teori mandat representatif.

"Teori mandate representative" (*representatief mandaat theorie*) merupakan penghalusan dari teori mandat bebas. Teori dari Abbe Sieyès itu memberi dasar lain untuk menghindari kesulitan hubungan-hubungan hukum antara yang mewakili dan yang

---

<sup>27</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono, SH., *ibid.*, hlm. 188, 196.

<sup>28</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono, SH., *ibid.*, hlm. 188-189, 197.

diwakili. Olehnya dibedakan antara rakyat yang memilih dan hasil pilihannya dalam Parlemen. Rakyat yang merupakan *natie* berfungsi memilih dan hasil pilihannya, rakyat bukanlah satu orang, tetapi merupakan golongan dari orang-orang itu dalam Parlemen. *Natie* memberikan mandat (*mandans*) dan Parlemen mandatarisnya. Di sini yang dilihat bukan orang seorang wakil, tetapi badan perwakilan secara keseluruhan. Setelah rakyat mempunyai kesadaran bernegara (*natie*), maka mereka sebagai pemegang kedaulatan memberi mandat kepada Parlemen untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Cara menyusun mandataris atau perwakilan, Abbe Sieyès mendasarkan pada orang-orang yang dipilih secara keseluruhan adalah orang-orang yang bertanggungjawab kepada yang diwakili. Jadi, bukan orang perseorangan yang mendapat mandat. Secara yuridis, orang perseorangan anggota-anggota Parlemen tidak ada hubungannya dengan yang memilih, dan Parlemen secara keseluruhan anggota-anggota Parlemen yang bertanggungjawab kepada rakyat. Orang perseorangan anggota Parlemen masih mempunyai kebebasan dalam memutuskan, tetapi secara yuridis tidak mempunyai arti apa-apa walaupun dalam kenyataan yang mengerjakan segala-galanya. Apabila ada penyelewengan, badan perwakilan itu secara keseluruhan harus dibubarkan. Teori ini membantu memecahkan persoalan hubungan antara yang memilih dan yang mewakili.<sup>29</sup>

## 2. Teori organ.

Mengatasi kesulitan yang dihadapi ajaran-ajaran delegasi wewenang yang menimbulkan teori mandat dalam soal perwakilan, Otto von Gierke mencari teori lain, yaitu penggunaan "teori organ" (*orgaan theorie*) pada bidang ketatanegaraan, yang menganggap negara itu tidak berbeda dengan organisme lain yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai hubungan satu sama lain dan mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan masing-masing saling bergantung satu sama lain. Dalam soal perwakilan, teori ini ada pengaruhnya dari Paul Laband (1838-1918) yang meneliti negara dari sudut hukum dan Dr. Georg Jellinek (1851-1911) keduanya sarjana dari Jerman yang menganut teori kedaulatan negara yang mengutamakan negara daripada hukum. Mereka mengusahakan jangan sampai terlampaui mempersoalkan hubungan antara yang mewakili dan yang diwakili dari segi hukum. Jadi, *natie*, pemerintah, dan parlemen semuanya merupakan organ dari negara yang bersumber pada konstitusi. Menurut Paul Laband, rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan Parlemen dan setelah terbentuknya organ perwakilan itu rakyat tidak ikut campur

---

<sup>29</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono, SH., *ibid.*, hlm. 189, 197.

lagi, sehingga organ itu bebas dalam tindakannya. Dr.Georg Jellinek juga menganut ajaran ini dengan memberikan dasar yang lain, dengan membuat suatu konstruksi yang memisahkan organ yang primer dan organ yang sekunder. Organ yang primer, yaitu kesatuan yuridis dari seluruh rakyat, tetapi organ primer itu tidak bisa menyatakan kehendaknya (*staatswill*) dan harus melalui organ lain, yaitu organ sekunder yakni Parlemen. Jadi, konstruksi Dr.Georg Jellinek hampir sama dengan konstruksi Paul Laband, dan di sini yang penting jangan sampai dipersoalkan lagi rakyat dan wakil dalam perwakilannya dari segi hukum. Menurut teori organ ini, masing-masing organ mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan bersumber pada konstitusi. Di antara organ-organ itu satu sama lain tidak ada hubungan/ikatan yuridis. Rakyat mempunyai fungsi memilih wakilnya di Parlemen dan Parlemen mempunyai fungsi memutuskan yang perlu dijalankan bagi Negara. Teori organ (organis) ini mencerminkan ajaran kedaulatan negara di mana yang memegang kedaulatan bukan rakyat tetapi Negara yang berdaulat.<sup>30</sup>

### 3. Teori sosiologis.

”Teori sosiologis” diajarkan oleh Rieker menganggap perwakilan bukan merupakan bangunan politis, tetapi suatu bangunan masyarakat atau bangunan sosial. Pangkal haluan teori ini pemilih akan memilih orang-orang yang paling baik dalam bidang kenegaraan. Pemilih akan memilih orang-orang yang benar-benar terbaik dalam membela kepentingan-kepentingan pemilih, sehingga terbentuk wakil dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat yang tidak terikat pada ketentuan-ketentuan konstitusi dalam tindakan-tindakannya. Menurut Rieker kepentingan-kepentingan dalam masyarakat lebih penting daripada ”secarik kertas” (konstitusi). Oleh karena itu, perwakilan dalam pandangan Rieker, perwakilan merupakan suatu perwakilan dari kepentingan masyarakat dan dalam badan perwakilan tercermin lapisan-lapisan masyarakat.<sup>31</sup>

### 4. Teori hukum objektif.

Menurut ”teori hukum objektif” dengan pendukungnya Prof.Leon Ouguit, mengatakan dasar dari hubungan hukum antara rakyat dan Parlemen adalah *solidarite* (*solidariteit*), suatu interdependensi antara wakil dan pemilih (rakyat). Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat, sedang rakyat tidak akan dapat melaksanakan/dipenuhi tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam membentuk wewenang pemerintah. Jadi, ada pembagian kerja/fungsi, rakyat tidak akan

---

<sup>30</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono,SH., *ibid.*, hlm. 190, 197-198.

<sup>31</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono,SH., *ibid.*, hlm. 198-199.

tidak memilih wakilnya dan Parlemen tidak akan menjalankan tugasnya. Di mana pun juga dijumpai suatu perkelompokan, maka akan dijumpai hasrat untuk berkelompok yang disebut *solidarite (état d'association)* yang akan menjadi dasar dari hukum objektif (lawan hukum subjektif) yang timbul. Hukum objektif inilah yang membentuk perwakilan itu menjadi suatu bangunan/lembaga hukum, dan bukan hak-hak (hukum subjektif) yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan. Akibat dari ajaran ini :

- a. Rakyat (kelompok) yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang sebaiknya dengan cara pemilihan yang menjamin terlaksana *social solidarite* atau memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut ikut menentukan.
- b. Kedudukan hukum dari pemilih dan yang dipilih semata-mata berdasarkan hukum objektif; jadi, tidak ada persoalan hak-hak (hukum subjektif) dari masing-masing kelompok tersebut. Masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok (dalam negara) *social solidarite*.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya, wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak yang memilih bukan karena ada hubungan mandat, tetapi karena ada hukum objektif yang didasarkan pada *social solidarite* yang mengikatnya. Dalam hubungan ini dikenal slogan *publiekrechts is publiekrecht*. Jadi, walaupun tidak ada sanksinya, maka tidak mungkin alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi tidak akan menjalankan tugasnya. Hukum mengenai alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi tidak ada sanksinya, karena supaya tidak mengurangi *gezag-nya* disebut *leges imperfectae*.

Segala teori perwakilan yang telah dibicarakan di atas sebagian besar adalah teori-teori perwakilan politik yang dianggap oleh beberapa sarjana sebagai suatu perwakilan yang bersifat otomatis, yang umumnya menimbulkan "government by amateurs". Sarjana-sarjana ini menghendaki perwakilan yang bersifat otomatis dan kemudian menjelma dalam dua aliran : (a) aliran-aliran yang menghendaki agar *corporatie* diikutsertakan dalam perwakilan (*corporatieve gedachte*) dan (b) aliran-aliran yang menghendaki agar badan-badan *corporatief* yang menentukan kebijakan negara (*corporatieve staatsgedachte*).<sup>32</sup>

## Penutup

Dalam upaya membangun badan perwakilan negara kesatuan dengan desentralisasi

---

<sup>32</sup> Lihat dan bandingkan Padmo Wahjono, SH., *ibid.*, hlm. 199-200.

Indonesia yang memiliki kredibilitas dan efektivitas dipandang perlu ditemukan pola hubungan yang harmonis antara masyarakat pemilih dalam pemilihan umum (pemilu) dengan orang-orang yang terpilih menjadi wakil-wakil masyarakat pemilih. Dengan ditemukan pola hubungan masyarakat pemilih dan yang terpilih, maka kinerja badan perwakilan akan menunjukkan sosok yang solid dan akan mempunyai daya dukung yang signifikan kepada kinerja eksekutif dan yudikatif dalam percepatan pembangunan nasional. Untuk menemukan pola hubungan yang efektif antara masyarakat pemilih dan yang terpilih serta pola pelaksanaan fungsi-fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan badan perwakilan yang efektif di antaranya dapat dilakukan melalui penelitian-penelitian, seminar-seminar, diskusi-diskusi panel, dan penyusunan buku kerja pola hubungan dan kinerja badan perwakilan agar segala sesuatunya berjalan lancar dan berdasarkan hukum yang berlaku (hukum positif).

### **Daftar Pustaka**

- Achmad Sanusi, H., Prof.Dr., SH,MPA., *Memberdayakan Masyarakat Dalam Pelaksanaan 10 Pilar Demokrasi*, Makalah, Panitia Semlok PPKn IKIP Bandung, 1998.
- Astim Riyanto, Drs., SH,MH., *Teori Konstitusi*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1993), Yapemdo, Bandung, 2000.
- ....., *Kapita Selekta Hukum Dalam Dinamika*, Cetakan Pertama, Yapemdo, Bandung, 2000.
- ....., *Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, Yapemdo, Bandung, 2003.
- Elposito, John L. and John O. Voll, *Demokrasi Di Negara-negara Islam : Problem dan Prospek*, Mizan, Bandung, 1999.
- Hornby, A.S., E.V. Gatenby, and H. Wakefield, *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, London, 1962.
- Padmo Wahjono,SH., *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1961), Ind-Hill-co., Jakarta, 1999.
- Strong, C.F., OBE,MA,Ph.D., *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Fifth Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960.
- Toto Pandojo, S., SH., *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi, dan Kekuasaan MPR*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Udin S.Winatapura, H., Prof.Dr., MA., *Demokrasi dan Pendidikan Demokrasi*, Makalah, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas, Jakarta, 2006.
- United States Information Service (USIS), *What is Democracy*, Washington, 1991.
- Witman, Shepherd L. and John J.Wuest, *Visual Outline of Comparative Government*, Littlefield, Adams & Co., Paterson, New York, 1963.

## **Kata Pengantar**

Membaca dengan cermat makalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang berjudul "Meningkatkan Kapasitas Peran Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah" sudah memadai sesuai dengan keperluannya. Namun, dalam rangka pengembangan wawasan yang lebih luas para peserta Workshop Meningkatkan Kapasitas Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat, saya memandang perlu substansi makalah tadi didukung oleh teori-teori atau konsep-konsep demokrasi perwakilan, bangunan negara, dan badan perwakilan. Dalam hubungan dengan hal itulah saya menyusun makalah pendamping ini guna memperkaya bahan yang terdiri dalam makalah KPK tersebut berupa makalah ini dengan judul yang sama dengan makalah dari KPK tadi.

Bandung, 1 September 2006

Penyusun

## Daftar Isi

|                           | Halaman |
|---------------------------|---------|
| Kata Pengantar .....      | i       |
| Daftar Isi .....          | ii      |
| Pendahuluan .....         | 1       |
| Demokrasi Perwakilan..... | 5       |
| Bangunan Negara .....     | 7       |
| Badan Perwakilan .....    | 10      |
| Penutup .....             | 17      |
| Daftar Pustaka .....      | 18      |