

# Perwakilan di Bidang Kenegaraan\*

Padmo WAHJONO

Manusia adalah insan yang hidup berkelompok. Dalam berkelompok, manusia dapat meningkatkan dan melestarikan kehidupannya. Namun sekalipun manusia ditakdirkan sama, ternyata tidak semuanya memanfaatkan kesamaannya.

Perkembangan kemampuan manusia dan keterbatasannya, justru menimbulkan pengkhususan-pengkhususan pada manusia yang berkelompok tersebut. Pengkhususan atau spesialisasi mencerminkan pelaksanaan tugas yang diwakilkan pada orang lain berdasarkan suatu pembagian kerja atau pembagian peran. Muncul pandai emas, pandai besi, juru masak, tukang kayu, ahli pikir, ahli nجوم dan seterusnya. Dengan perkataan lain seseorang mewakilkan pembentukan perhiasan kepada pandai emas, pembuatan makanan kepada juru masak, penyelesaian masalah-masalah pada ahli pikir dan seterusnya, bahkan di dalam zaman modern ini berhias-diri dan mandi pun diwakilkan.

Demikian pula dalam hal berkelompok yang di Indonesia didalilkan dalam berbangsa, bermasyarakat dan bernegara, maka pengurusannya pun diwakilkan atau dipercayakan pada orang lain karena seseorang memiliki keterbatasan, sehingga tidak mampu melaksanakannya sendiri. Juga dalam hal spiritual untuk hal-hal tertentu. Muncul pemuka-pemuka dalam berbangsa, pemuka dalam bermasyarakat serta pemuka dalam bernegara, baik yang formal maupun yang informal apabila perwakilan ini kita serahkan kepada seseorang.

---

\*Tulisan ini pernah dimuat di harian *Suara Karya*, 6 dan 7 Januari 1987. Prof. Padmo Wahjono SH adalah Deputi Bidang Pengkajian dan Pengembangan BP-7 Pusat; Mahaguru Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

## RAGAM PERWAKILAN

Apabila kita percayakan kepada suatu kelompok (tertentu) maka muncullah lembaga-lembaga perwakilan.

Jelaslah bahwa mewakilkan kepada orang lain atau mempercayakan kepada orang lain landasan utamanya ialah kepercayaan akan kemampuan orang lain dalam hal tertentu berimbangan maupun tidak berimbangan, dan bukan semata-mata karena ketidakmampuan seseorang.

Sejarah manusia dalam bernegara menunjukkan beragamnya perwakilan di bidang kenegaraan. Contoh yang klasik dapat kita lihat misalnya adanya satu penalaran bahwa atas Rakhmat Tuhan Yang Mahaesa maka penyelenggaraan suatu negara dipercayakan kepada suatu dinasti, yang semula memang didasarkan pada suatu keluarga (biologis) dan yang pada perkembangan kemudian dapat berbentuk elite-politik.

Dengan adanya ekses daripada terpusatnya perwakilan pada suatu dinasti, maka berdasarkan cara pandang bahwa bernegara adalah untuk kepentingan rakyat tumbuhlah ide bahwa perwakilan di bidang kenegaraan dijalurkan sesuai bidang-bidang penyelenggaraan negara. Teori yang terkenal dalam hal ini ialah trias politika, di mana rakyat mewakilkan tiga kewenangan kenegaraan kepada tiga lembaga yang terpisah satu sama lainnya dan sederajat. Suatu ide yang tumbuh di Eropa Barat dan sampai sekarang masih "diagungkan" dalam kegiatan bernegara, dengan beberapa variasi. Pemikiran perwakilan di bidang kenegaraan yang terkotak ke dalam tiga bidang penyelenggaraan negara ini, masih dominan dalam beberapa negara, sekalipun negara yang bersangkutan mungkin sudah menganut sistem perwakilan di bidang kenegaraan yang berbeda.

Pada negara yang berdasarkan hukum dan bukan kekuasaan semata-mata (*rechtsstaat*) asumsinya kekuasaan tertinggi daripada rakyat (kedaulatan) diwakilkan kepada pembentuk hukum (tertinggi) atau pemegang kekuasaan legislatif. Muncullah dengan demikian gagasan bahwa perwakilan di bidang kenegaraan dikaitkan dengan kewenangan atau kekuasaan tertinggi di suatu negara (kedaulatan). Jadi kedaulatan diwakilkan oleh rakyat pada suatu lembaga, dalam pelaksanaannya.

Pada negara dengan sistem parlementer, mengingat pada umumnya kekuasaan legislatif (tertingginya) berada pada pemerintah dan parlemen maka kedaulatan dipegang atau diwakilkan kepada pemerintah dan parlemen. Sedangkan pemerintahnya "bersumber" pada sebagian besar suara yang ada di parlemen tersebut. Ini membentuk suatu ragam perwakilan di bidang kenegaraan tersendiri di samping pola trias politika yang di beberapa negara masih dapat kita anggap "murni."

Apabila lembaga-lembaga formal tersebut merupakan wadah daripada perwakilan di bidang kenegaraan, maka kelompok di masyarakat yang menggerakkan (mengisi) lembaga tersebut mewakili kelompok masyarakat lainnya. Dengan demikian "dikukuhkanlah" organisasi kekuatan sosial politik atau organisasi kemasyarakatan dalam arti luas sebagai (per) wakil (an) yang menyelenggarakan kegiatan kenegaraan bagi rakyat. Keadaan "perwakilan" ini kemudian dapat secara langsung diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri atau secara tidak langsung tertuang di dalam peraturan tentang pembentukan lembaga perwakilan tersebut.

Secara ringkas, sejarah bernegara membuktikan bahwa dalam era demokrasi modern ini maka rakyat mewakilkan kepada organisasi kekuatan sosial politik hal penyelenggaraan negara.

## SARANA DEMOKRASI

Pada zaman modern sekarang ini secara luas sudah diterima sebagai pendapat umum, bahwa perwakilan adalah suatu sarana demokrasi. Namun hal ini tidak sepenuhnya benar oleh karena itu seringkali disebut mitos abad ke-19. Hal ini akan semakin jelas apabila kita lihat sejarah tumbuhnya lembaga perwakilan di bidang kenegaraan.

Sebagai faham umum juga sudah diterima bahwa demokrasi purba (seperti di Yunani) adalah demokrasi langsung sehingga dapat kita katakan tidak ada lembaga perwakilan, sekalipun hal ini pun dapat kita katakan, tidak sepenuhnya benar. Karena dengan pangkal-tolak pemikiran seperti telah diuraikan maka pada hakikatnya para penyelenggara negara pada zaman Yunani tersebut pun sudah mencerminkan perwakilan. Yang benar ialah bahwa perwakilan rakyat dalam bentuk parlemen seperti sekarang tidaklah ada.

Di dalam sejarah bernegara justru ternyata bahwa parlemen tumbuh dalam sistem feodal, di mana "tuan-tanah" untuk dapat mengelola tanahnya dengan baik memanggil para penyewa tanahnya untuk memberikan sumbangan wajib (upeti) yang dapat kita anggap anggaran pendapatan pada waktu itu. Dengan demikian jelas bahwa lembaga perwakilan rakyat timbul pada zaman feodal dan tugas utamanya ialah masalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Di dalam zaman demokrasi lembaga perwakilan diadopsi sebagai lembaga demokrasi dengan akibat tumbuhnya beberapa permasalahan dasar.

Dua permasalahan utama ialah apa yang akan dijadikan dasar dalam pembentukannya dan bagaimana hubungan antara si wakil dan yang diwakili. Di dalam hal pembentukannya, permasalahannya ialah apakah wilayah (tanah) tetap menjadi penentu perwakilan seperti pada zaman feodal ataukah semata-

mata diserahkan kepada perwakilan golongan yang telah mengkhususkan diri dalam penyelenggaraan kenegaraan? Salah satu jalan keluar dari permasalahan ini ialah bahwa yang mewakili rakyat ialah orang yang "berada" (mungkin karena memiliki tanah) dan orang yang berilmu/berpikir, karena telah mengkhususkan diri dalam soal kenegaraan.

Konsepsi orang yang berada dan berilmu (*menschen von Besitz und Bildung* atau *man of property and principle*) pada permulaan Revolusi Perancis dikenal dengan nama golongan borjuis. Golongan agama tidak mewakili rakyat karena masalahnya dianggap sekuler dan golongan rakyat dianggap tidak pantas mewakili dirinya karena tidak memiliki cukup fasilitas dan terbatas kemampuannya. Pada zaman modern problematik ini menjelma dalam permasalahan pendapatan/imbalance wakil rakyat dan profesionalisme.

Di dalam hubungannya antara si wakil dan yang diwakili jelas pemilikan atau penguasaan atas tanah tidak dapat dijadikan dasar seperti yang kita kenal pada zaman feodal. Salah satu jalan keluarnya ialah pemberian mandat yang tegas atau mandat imperatif pada si wakil oleh yang diwakili, di mana si wakil "dikontrol/dibatasi" secara berkesinambungan oleh yang diwakili. Dalam konstruksi ini untuk hal-hal yang tidak dimandatkan, si wakil tidak berhak untuk membicarakannya di lembaga perwakilan. Pola yang tampaknya sangat demokratis ini di masa permulaan Revolusi Perancis lama-kelamaan dirasa mempersempit ruang gerak si wakil dan kadang-kadang "memandulkan" lembaga perwakilan. Muncul ide mandat bebas di mana sebagai putra terbaik bangsa, si wakil bebas menerjemahkan aspirasi yang diwakilinya.

Pada zaman sekarang mandat bebas tidak dapat kita artikan sebebaskan-bebasnya, namun menuntut suatu ketrampilan untuk menyadap dan mengkristalisasikan aspirasi rakyat, serta menjadikannya isi daripada kegiatan kenegaraan. Ketrampilan mana tidak saja dituntut pada si wakil namun juga pada golongan di mana si wakil tergolong di dalamnya yaitu organisasi kekuatan sosial politik.

## PERWAKILAN DI INDONESIA

Pola dasar perwakilan di bidang kenegaraan di Indonesia, dituangkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai langkah pertama bangsa Indonesia mewakilkan pelaksanaan kekuasaan tertinggi di dalam bernegara atau "kedaulatan" kepada suatu *lembaga permusyawaratan*, yang terjelma menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Di dalam perumusannya jelas bahwa kedaulatan (tetap) di tangan rakyat hanya dalam pelaksanaannya diwakilkan secara sepenuhnya dan tidak berbagi, kepada lembaga permusyawaratan. Berdasarkan pola demikian kita dapat beranggapan bahwa dalam hal tertentu maka kata akhir tetap pada

rakyat misalnya pada referendum (*ultra democratic device*). Sehingga tidak ada penyerahan kekuasaan tertinggi rakyat kepada lembaga perwakilan (*pactum subjectionis*) atau penyedotan/pengambilalihan (*usurpatio-absorptio*) kekuasaan tertinggi tersebut seperti pada sistem diktator.

Langkah selanjutnya ialah adanya *lembaga perwakilan rakyat*, yang merupakan bagian daripada lembaga permusyawaratan. Lembaga perwakilan ini terjelma dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan bersama-sama dengan wakil rakyat dalam penyelenggaraan negara di bidang pemerintahan yang disebut Mandataris, merupakan kekuasaan legislatif.

Pengisian lembaga perwakilan dilakukan oleh atau diwakilkan kepada organisasi kekuatan sosial politik berdasarkan undang-undang sedangkan pada tingkat lembaga permusyawaratan ditambah utusan daerah dan utusan golongan yang merupakan organisasi kemasyarakatan.

Dalam hal wakil rakyat untuk penyelenggaraan negara di bidang pemerintahan atau kekuasaan eksekutif, tampak kekhasan pola Indonesia. Wakil di bidang ini yang ditetapkan oleh lembaga permusyawaratan disebut Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sekaligus adalah Kepala Negara. Namun Kepala Negara tunduk pada wakil rakyat, pelaksana kekuasaan tertinggi di dalam negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah Kepala Negara. Secara ideal dapat kita katakan inilah sistem *check and balance* Indonesia dalam sistem bernegaranya, yang mencerminkan pola kekeluargaan atau integralistik Indonesia.

Setelah ditetapkan wakil rakyat untuk penyelenggaraan negara di bidang pemerintahan yang disebut Mandataris tersebut maka menyusul:

- wakil rakyat untuk penyelenggaraan kehidupan negara di bidang kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan merupakan suatu kekuasaan yang bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, dan juga bukan suatu kekuasaan kehakiman yang dipegang langsung oleh rakyat sendiri dalam pola peradilan dengan sistem juri;
- wakil rakyat untuk bidang kepenasihatian negara yang terjelma pada Dewan Pertimbangan Agung;
- wakil rakyat untuk penyelenggaraan negara di bidang pemeriksaan keuangan negara yang terjelma pada Badan Pemeriksa Keuangan dan seterusnya.

Dengan orientasi bahwa lembaga-lembaga tersebut adalah suatu perwakilan di bidang kenegaraan maka dapat ditanamkan suatu kesadaran bahwa pelaksanaan kegiatan lembaga-lembaga tersebut adalah atas nama dan untuk kepentingan rakyat. Secara sempit atau yang lazim dianggap lembaga perwakilan di bidang kenegaraan ialah lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan baik di pusat maupun di daerah, sekalipun yang di daerah pada saat sekarang masih dalam rumusan sebagai aparat pemerintah di daerah, yang

secara tepat seharusnya aparat penyelenggaraan negara di bidang perwakilan di daerah.

## LEMBAGA PENDUKUNG PERWAKILAN

Dari apa yang telah diuraikan jelas bahwa bangsa Indonesia tidak menginginkan wakil rakyat yang berpangkal pada dinasti atau elite, juga tidak berpangkal pada pemilikan atas tanah, atau wakil yang sekedar mencerminkan *man of principle and property*, juga bukan wakil yang semata-mata berdasarkan mandat imperatif sempit atau bebas tanpa tanggungjawab.

Rumusan langsung, umum, bebas dan rahasia dalam pembentukan lembaga perwakilan dan keharusan berasaskan Pancasila bagi organisasi kekuatan sosial politik dan organisasi kemasyarakatan lainnya, yang akan mewakili rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan negara mempersyaratkan wakil rakyat dan organisasinya untuk trampil dalam menyadap dan mengkristalisasi aspirasi rakyat dan menjelmakannya sebagai isi daripada kegiatan-kegiatan kenegaraan.

Konsepsi-konsepsi lama sebagai yang telah diuraikan jelas tidak memadai untuk menyukkseskan perwakilan di bidang kenegaraan di Indonesia. Untuk ini diperlukan suatu lembaga pendukung yang dapat membekali ketrampilan perwakilan tersebut. Dalam hal ini kita tidak dapat mengatakan harus ada suatu pendidikan formal (sekolah) khusus untuk membekali ketrampilan tersebut. Putra-putra bangsa yang terbaik dan terkemuka sebagaimana tercermin pada seseorang yang mengemban tugas perwakilan di bidang kenegaraan tidak perlu "digurui" lagi.

Pembekalan harus diberikan oleh suatu lembaga pemikir yang berada di lingkungan organisasi kekuatan sosial politik itu sendiri di samping bagian daripada organisasi yang mengusahakan kelestarian organisasi tersebut, yang pada umumnya telah ada pada saat sekarang.

Dengan demikian sudah waktunya dibudayakan dalam kehidupan bernegara adanya lembaga pemikir yang mendukung organisasi kekuatan sosial politik dan organisasi kemasyarakatan lainnya agar trampil melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat berdasarkan falsafah dasar negara sebagai tolok-ukur. Lembaga pemikir inilah pada hakikatnya yang akan mencerdaskan kehidupan bangsa khususnya dalam kehidupan penyelenggaraan negara. Dengan perkataan lain lembaga pemikir inilah yang mendorong realisasi hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan. Lembaga pemikir ini yang akan memberikan pendidikan tentang berbangsa, bermasyarakat dan bernegara di Indonesia atau pendidikan tentang demokrasi di Indonesia, kepada masyarakat.