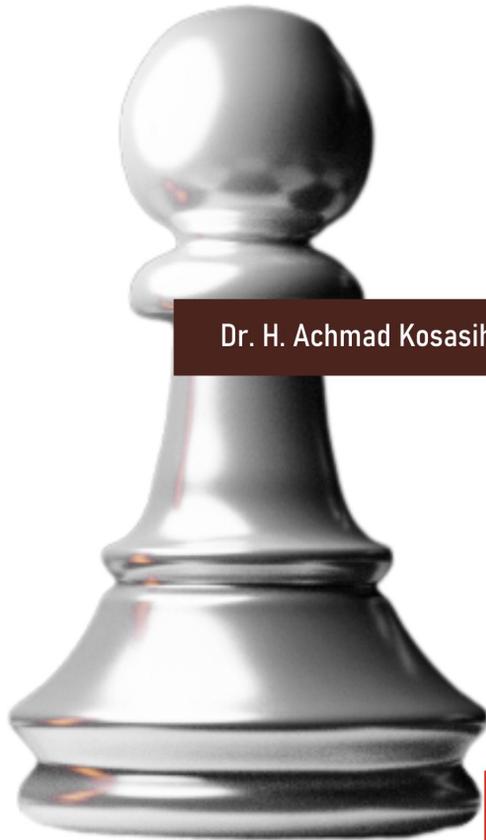


# LEGISLASI

*dan*  
*Perwakilan*  
*Politik*



Dr. H. Achmad Kosasih, M.M.



## **LEGISLASI DAN PERWAKILAN POLITIK**

© Dr. Achmad Kosasih, M.M., 2023

Penulis : Dr. Achmad Kosasih, M.M.

Editor : Asep Rachmatullah

Tata Letak : Indigo Media

Perancang Sampul : Indigo Media

Diterbitkan Oleh :

Indigo Media

Jl. Kalipasir No. 36 Sukasari

Sukasari, Tangerang 15118

Mobile : 0812.1000.7656

Website : [www.pustakaindigo.com](http://www.pustakaindigo.com)

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

x + 170 halaman; 15 x 23 cm

Cetakan I, Agustus 2023

ISBN 978-623-7709-48-0

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari penerbit.

# PRAKATA

Puji dan rasa syukur mendalam penulis panjatkan ke Hadirat Tuhan Yang Mahaesa, dan atas segala limpahan Rahmat dan Karunia-Nya buku ini dapat penulis selesaikan dan hadirkan di hadapan sidang pembaca yang budiman.

Penulisan buku ini khususnya didorong oleh kegelisahan penulis selama mengamati praktik politik yang berkembang dinamis di tanah air, khususnya yang berputar di lingkaran lembaga perwakilan (DPR). Di satu sisi, ada “kesan” bahwa perwakilan politik, yang diserahkan oleh rakyat kepada wakil-wakilnya, belum berjalan sebagaimana mestinya. Namun, pada sisi lain, memperjuangkan aspirasi rakyat juga bukan perkara mudah. Perkara ini semakin menjadi rumit manakala praktik *money politic* semakin bertambah subur, yang membuat praktik politik semakin jauh dari prinsip-prinsip perwakilan rakyat, namun lebih menjadi perwakilan yang bersifat transaksional.

Atas dasar kegelisahan itulah buku ini disusun, dan penulis berharap buku ini bisa “memantik” (atau memancing diskusi) lebih lanjut, baik yang dilakukan secara terbatas maupun secara luas yang melibatkan banyak elemen di dalam masyarakat (pemerintah, LSM, akademisi, mahasiswa, media, dan lain-lain)

sehingga prinsip-prinsip perwakilan yang sesungguhnya (bukan transaksional) dapat selalu hidup di tengah kehidupan berbangsa.

Materi yang diketengahkan dalam buku ini sengaja dirancang untuk dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya baik itu bagi mahasiswa, masyarakat, maupun praktisi. Sebagai buku referensi, buku ini dapat digunakan sebagai bahan perkuliahan (S1) dalam memahami prinsip-prinsip perwakilan rakyat secara teoretis dan praktis. Melalui buku ini, mahasiswa diharapkan dapat memahami prinsip-prinsip perwakilan secara lebih komprehensif, baik baik yang berkaitan dengan landasan filosofisnya maupun implementasinya pada tataran politik praktis. Bagi masyarakat umum dan praktisi, penerbitan buku ini harapannya bisa menambah wawasan dan pemahaman terkait seluk-beluk legislasi dan lembaga yang menaunginya, dinamika proses pembentukannya, penerapannya dalam lembaga perwakilan di Indonesia, dan apa saja kendala-kendala dan tantangan yang ada di dalam prosesnya.

Selama menyusun naskah buku ini, tentunya ada banyak hambatan dan ragam kendala, terutama hambatan-hambatan yang disebabkan ketersediaan waktu. Akan tetapi, kendala-kendala tersebut pada akhirnya bisa diatasi berkat bantuan dan dorongan motivasi dari berbagai pihak yang mendukung penulisan dan penerbitan buku ini. Karena itulah, dalam kesempatan yang berbahagia ini, penulis pertama-tama ingin menyampaikan ucapan terima kasih sedalam-dalamnya dan setulus hati kepada Prof. Dr. H.M. Sidik Priadana, M.S. yang selalu memotivasi penulis untuk berani terus berkarya sekecil apa pun, sambil berharap bahwa karya tersebut kelak akan melahirkan ragam manfaat untuk banyak orang.

Ucapan terima kasih juga ingin penulis sampaikan teruntuk istri dan anak-anak penulis, yang selalu hadir dan tidak kenal lelah memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan buku ini. Kemudian, tak lupa teruntuk rekan-rekan di FISIP yang juga tak pernah bosan memberi dukungan moril

baik di kala sibuk maupun luang. *Semoga segala kebaikan mereka mendapatkan balasan yang lebih baik dari Tuhan Yang Mahapemurah.*

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa buku ini masih teramat jauh dari sempurna, dan karenanya, perbaikan (atau revisi) sangat mungkin dilakukan oleh penulis di masa mendatang. Atas pertimbangan tersebut, penulis sangat menantikan datangnya saran-kritik konstruktif dari sidang pembaca yang budiman, tidak lain dan tidak bukan demi penyempurnaan buku ini di masa mendatang. Akhir kata, semoga kehadiran buku ini dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kita semua.

*Selamat membaca!*

**Kota Tangerang, Akhir Juli 2023**

**Penulis**

# DAFTAR ISI

PRAKATA .....	v
DAFTAR ISI .....	vii

## BAGIAN I MENINJAU LEGISLASI

BAB I	
LEGISLASI .....	2
A. Pengertian Legislasi .....	2
B. Fungsi Legislasi .....	6
C. Legislasi di Beberapa Negara .....	15

BAB II	
BADAN LEGISLASI .....	19
A. Pembentukan Badan Legislasi .....	19
B. Tugas Badan Legislasi .....	23
C. Struktur Pendukung Badan Legislasi .....	27

BAB III	
LEGISLASI DALAM PROSES .....	29
A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	29
B. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis .....	31
C. Asas Pembentukan Undang-Undang .....	38
D. Hierarki Peraturan Perundang-undangan (di Indonesia) .....	42
BAGIAN II	
POLITIK DAN PERWAKILAN .....	45
BAB IV	
PERWAKILAN POLITIK.....	46
A. Perwakilan Politik sebagai Kontrak Sosial .....	46
B. Badan Perwakilan Rakyat .....	56
C. Fungsi Badan Perwakilan Rakyat .....	59
BAB V	
PEMILIHAN UMUM .....	63
A. Pemilu sebagai Perwujudan Demokrasi .....	64
B. Pengertian Pemilu .....	69
D. Penyelenggara Pemilu .....	75
E. Sistem Pemilu di Indonesia .....	83
BAB VI	
PARTAI POLITIK .....	90
A. Pengertian dan Kedudukan Partai Politik .....	91
B. Fungsi Partai Politik .....	94
C. Perjalanan Partai Politik di Indonesia .....	97

BAGIAN III	
BADAN PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA .....	105
BAB VII	
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) .....	106
A. Kedudukan DPR .....	106
B. Sejarah Terbentuknya DPR .....	108
C. Fungsi, Wewenang, Tugas, dan Hak DPR .....	114
D. Alat Kelengkapan DPR .....	120
BAB VIII	
DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) .....	125
A. Pembentukan DPD .....	125
B. Fungsi, Tugas, Wewenang, dan Hak DPD .....	126
C. Alat Kelengkapan DPD .....	131
DAFTAR PUSTAKA .....	141
GLOSARIUM .....	149
INDEKS .....	158
TENTANG PENULIS .....	167

# BAB I

## LEGISLASI

### A. Pengertian Legislasi

Istilah **“legislasi”** berasal dari bahasa Inggris *“legislation”*. Apabila ditinjau secara kebahasaan, kata *“legislasi”* mengandung makna yang dikotomis, bisa berarti: (1) proses pembentukan hukum (perundang-undangan); (2) produk hukum (perundang-undangan). Pengertian yang pertama tersebut merujuk pada proses atau tahap-tahap yang berlangsung dalam hal pembentukan suatu undang-undang, sementara pengertian yang kedua merujuk pada produk hukum yang dihasilkan dari proses legislasi tersebut. Dalam *A Dictionary of Law*, kata *“legislation”* didefinisikan sebagai *the whole or any part of a country’s written law atau the process of making written law* (Martin, 2009). Apabila merujuk pada *Kamus Inggris Indonesia*, istilah atau kata *“legislation”* diartikan sebagai *perundang-undangan atau pembuatan undang-undang* (Echols & Shadily, 2000). Pengertian lainnya yang lebih beragam bisa ditemukan dalam *Black’s Law Dictionary* (Garner, 2014), di mana terdapat beberapa pengertian kata *legislation*, yaitu: (1) *the act of giving or enacting laws*; (2) *the power to make laws*; (3) *the act of legislating*; (4) *preparation and enactment of laws*;

- (5) *the making of laws via legislation, in contrast to court-made laws*; serta  
(6) *formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body.*

Jeremy Bentham, salah seorang tokoh positivisme hukum, mengaitkan istilah *legislation* sebagai *any form of law-making*. Pandangan Bentham ini menekankan pada ajaran bahwa tujuan pemerintah dan hukum adalah untuk mewujudkan kebahagiaan masyarakat (Bentham, 1996). Pengertian lainnya mengenai legislasi dikemukakan Lubis, yaitu sebagai pembuatan peraturan negara, yang tahap atau prosesnya dimulai dari dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan, yang pada akhirnya pengundangan peraturan yang dimaksud (Lubis, 1995). Pengertian tersebut senada dengan pengertian legislasi yang dikemukakan Anis Ibrahim, yaitu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam pengertian hukum perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan) yang tahapnya dimulai dari tahap perencanaan pembuat hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum (Ibrahim, 2008).

Magnis-Suseno (2004) menjelaskan bahwa legislasi adalah perwujudan dari kontrak sosial, di mana individu di dalam sebuah negara menyerahkan kedaulatannya kepada lembaga legislatif. Dua tradisi pemikiran, yaitu hukum alam dan positivisme menyatakan bahwa hukum haruslah dipatuhi; menurut teori hukum alam, hukum adalah pencerminan kehendak Tuhan. Sedangkan argumen positivisme hukum menyatakan bahwa hukum yang ditetapkan otoritas yang sah sudah pasti sah dan karenanya harus ditaati dengan penuh kesadaran. Pembahasan lebih lanjut mengenai kontrak sosial, terutama yang terkait dengan legislasi, akan diuraikan secara tersendiri dalam Bab 3 sehingga bisa didapat suatu pandangan yang lebih memadai.

# BAB IV

## PERWAKILAN POLITIK

### A. Perwakilan Politik sebagai Kontrak Sosial

Gagasan mengenai demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu sebuah sistem politik yang melibatkan warga negara ikut terlibat secara langsung dalam pembuatan keputusan, menghadapi banyak kendala dan tantangan mendasar untuk diimplementasikan dalam kehidupan politik modern belakangan ini. Wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang semakin bertambah banyak mau tak mau “memaksa” warga negara menyalurkan pendapat atau keinginannya melalui suatu lembaga yang anggota-anggotanya mereka “pilih” sendiri. Dalam konsepsi demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), warga negara dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang mewakili disebut wakil dan kelompok yang diwakili disebut sebagai terwakil. Para wakil adalah kelompok orang yang memiliki kemampuan/kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama terwakil yang jumlahnya lebih besar.

Dalam buku *Sistem Politik Indonesia*, Anggara (2013) menyebutkan bahwa Konsep Perwakilan (Representation) adalah konsep yang memberi kewenangan atau kemampuan pada seseorang atau kelompok guna berbicara dan bertindak

atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Saat ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat umumnya mewakili rakyat melalui partai politik, hal yang juga dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*). Kehadiran konsep ini dipelopori oleh negara-negara demokrasi penganut ideologi politik liberal yang mempunyai asumsi bahwa yang paling mengetahui mengenai keadaan rakyat adalah rakyat itu sendiri sehingga aspirasi dan kehendak rakyat haruslah diwakili oleh rakyat. Asumsi ini mendorong lahirnya sistem perwakilan dalam kehidupan rakyat yang perwujudannya dilakukan melalui partai politik dalam pemilihan umum.

Jika kita menengok jauh ke belakang, tepatnya pada Abad Pertengahan, setidaknya ada beberapa pemikir yang bisa dikatakan sebagai sosok peletak dasar sistem perwakilan (Samosir, 2021). Meskipun sebenarnya kita masih dapat melihat ke zaman Yunani Kuno, yang menjadi era awal dari perkembangan terbentuknya negara, tetapi pembahasan penulis batasi pada Abad Pertengahan. Di antara para pemikir tersebut, empat yang paling menonjol adalah Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, dan J. J. Rosseau, yang pemikirannya akan diuraikan secara singkat berikut ini.

### **1. Thomas Hobbes (1588–1679)**

Dalam pandangan Hobbes, kehidupan manusia dipisahkan menjadi dua zaman yang berbeda: zaman sebelum manusia mengenal negara dan zaman setelah manusia memasuki kehidupan bernegara. Zaman sebelum manusia mengenal negara disebut Hobbes sebagai keadaan alamiah (*state of nature*). Bagi Hobbes, keadaan alamiah ini sama sekali bukanlah keadaan aman, adil dan makmur. Sebaliknya, keadaan alamiah merupakan suatu keadaan sosial yang kacau, suatu *inferno* di dalam dunia tanpa hukum yang dibuat manusia dengan sukarela dan tanpa pemerintahan. Keadaan alamiah juga merupakan

# DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, S. (2013). *Sistem Politik Indonesia*. CV Pustaka Setia.
- Arinanto, S. (2001). *Politik Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Atmosudirdjo, S. P. (1986a). *Konstitusi Amerika Serikat (Seri Konstitusi Bahasa Indonesia)*. Ghalia Indonesia.
- Atmosudirdjo, S. P. (1986b). *Konstitusi Jepang (Seri Konstitusi Bahasa Indonesia)*. Ghalia Indonesia.
- Bentham, J. (1996). *The Collected Works of Jeremy Bentham: An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Clarendon Press.

- Schumpeter, J. A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.
- Seidman, A., Seidman, R. B., & Abeyeskere, N. (2002). *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*. ELIPS. Retrieved from <https://onesearch.id/Record/IOS3712.slims-5098>
- Shinta, M. S. S. (2012). *Presiden Tersandera: Melihat Dampak Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai terhadap Relasi Presiden-DPR di Masa Pemerintahan SBY-Boediono*. Jakarta: RMBooks.
- Siahaan, P. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress.
- Soedarsono. (2005). *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi: Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Soehino. (1993). *Hukum Tata Negara: Sistem Pemerintahan Negara*. Yogyakarta: Liberty. Retrieved from <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=477275>
- Soltau, R. H. (1960). *An Introduction to Politics*. Longmans.
- Syafie, I. K. (2002). *Sistem politik Indonesia*. Refika Aditama.
- Syakura, F. P. (2020). *Pengaturan Program Legislasi Nasional di Indonesia (Studi Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD)* (Disertasi). Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta.

- Tambunan. (1986). *Pemilihan umum di Indonesia dan susunan dan kedudukan MPR; DPR dan DPRD*. Bandung: Bina Cipta.
- Tanjung, A. (2007). *The Golkar Way, Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Tjahjadi, S. P. L. (2004). *Petualangan Intelektual*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tricahyo, I. (2009). *Reformasi pemilu: Menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal*. In-Trans Pub.
- Tutik, T. T. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam sistem Pemilu menurut UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka. Retrieved from <https://onsearch.id/Record/IOS1.INLIS000000000014125>
- Wirjosoegito, S. (2004). *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Ghalia Indonesia.
- Wolff, J. (2006). *An Introduction to Political Philosophy*. Oxford University Press.

# TENTANG PENULIS



Dr. H. Achmad Kosasih, M.M., Lahir tanggal 7 Juli 1957 di Cirebon. Pendidikan di tingkat dasar hingga menengah atas diselesaikan di Cirebon. Menyelesaikan Pendidikan S1 di Universitas Jakarta pada 1986 (Jurusan Administrasi Niaga), Pendidikan S2 di Universitas Muhammadiyah Jakarta pada 2003 (Manajemen SDM), dan Pendidikan S3 di Universitas Pasundan (Bandung) pada 2016 (Ilmu Manajemen).

Karier penulis diawali sebagai pegawai PDAM Tirta Kerta Raharja Kabupaten Tangerang (1987—2013), Anggota DPRD Kota Tangerang (1997–1999), kemudian Dosen Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik (FISIP) Universitas Muhammadiyah Tangerang (UMT) (2009-Sekarang), Wakil Dekan I FISIP UMT (2009-2014), Dekan FISIP UMT (2014-Sekarang), dan Ketua BPSPAM Kabupaten Tangerang (2014–2020).

Penulis juga aktif dalam berbagai organisasi, antara lain menjadi: Ketua DPD KNPI Kabupaten Tangerang (1991–1994), Ketua DPD KNPI Kota Tangerang (1994–1997), Sekretaris DPD Partai Golkar Kota Tangerang (1993–1998), Wakil Ketua DPD Partai Golkar Kota Tangerang (2009–2015), Sekretaris Majelis Ekonomi Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) Kota Tangerang (2010–2015), Pengurus Lembaga Hikmah dan Kebijakan Publik Pimpinan Wilayah Muhammadiyah (PWM) (2015–2020), Kepala Bappilu DPD Partai Golkar Kota Tangerang (2020–2025), Anggota Dewan Pengupahan Kota Tangerang (2023–2026), dan Anggota Lembaga Hikmah dan Kebijakan Publik Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kabupaten Tangerang (2022–2027)

Berbagai seminar dan pelatihan yang telah diikuti: Seminar Penguatan Tata Kelola Pemerintahan dalam Menghadapi Tantangan Global (AIPPTM, 2015); Workshop Nasional Penyusunan Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI) Perguruan Tinggi Muhammadiyah (Majelis Dikti Litbang PP Muhammadiyah, 2016); Seminar Nasional RUU Penyelenggaraan Pemilu dan Masa Depan Pemilu Serentak 2019 (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016); Seminar Sistem Pemerintahan Islam (Khilafah & Imamah) dalam Perspektif Kebangsaan (UMT, 2017); Workshop Penguatan Manajemen Perguruan Tinggi untuk Meningkatkan Akreditasi Institusi Perguruan Tinggi (AIPT) (UMT, 2018); Seminar Optimalisasi Penyelenggaraan Pemerintah Desa guna Mewujudkan Desa Sejahtera (Kementerian Dalam Negeri, 2018); 3<sup>rd</sup> Journal of Government and Politics International Conference (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2018); International Conference on Business, Education, Innovation and Social Sciences (ICBEISS 2019) Kuala Lumpur (29–30 Juni 2019); Pelatihan Asesor Kompetensi, (BNSPLSP UMT, 2020).

Penulis aktif menulis di berbagai jurnal skala nasional. Berbagai tulisan yang sudah dipublikasikan antara lain: *Pengaruh Kepemimpinan Transformasional, Budaya Organisasi dan Motivasi Kerja Pegawai terhadap Kepuasan Kerja*

*Pegawai serta Implikasinya pada Kinerja Pegawai PDAM di Propinsi Banten* (2018); *Optimalisasi Pelayanan Publik melalui Peningkatan Kinerja Pegawai pada PDAM Tirta Kerta Raharja* (2018); *Happiness at The Workplace: Job Satisfaction and Organizational Support* (2019); *The Effect of Social Media Destination Branding: The Use of Facebook and Instagram* (2020); dan *The Excellence Scholarships Program: Analysis of Implementation Aspects and Societal Impact* (2023).

Buku ini adalah buku ketiga yang menjadi buah karyanya. Buku pertamanya terbit tahun 2020 (*Kepemimpinan Transformasional: Membangun Kepuasan Kerja dan Kinerja Individu*) sementara buku kedua terbit pada 2022 (*Budaya Organisasi: Tantangan Meningkatkan Kinerja Individu di Era Kompetisi*).

Saat ini penulis adalah Dekan Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik (FISIP) Universitas Muhammadiyah Tangerang (UMT). Penulis bisa dihubungi melalui email: [kosasih1957@gmail.com](mailto:kosasih1957@gmail.com)