BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 membawa implikasi yang cukup luas terhadap semua lembaga negara. Salah satu implikasi dari amandemen adalah adanya lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga yang mengalami pengurangan kewenangannya jika dibandingkan dengan sebelum adanya perubahan. Tidak hanya itu, ada pula lembaga yang dihilangkan karena dianggap tidak relevan lagi bagi penyelenggaraan negara ke depan. Lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini merupakan lembaga yang mengalami banyak perubahan dan penataan.[1]

Reformasi pada lembaga legislatif di antaranya adalah merubah sistem *unicameral* (menempatkan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR sebagai lembaga tertinggi) menuju sistem *bicameral* dengan mengadakan perubahan komposisi MPR. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mewakili aspirasi partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili kepentingan daerah, kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum.[2]

Dewan Perwakilan Daerah adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945 dan merupakan penyempurna dari Utusan

---

[1] Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 77-78.
[2] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 196.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Daerah yang (sebelum amandemen) dipilih dengan cara pengangkatan. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah. Saluran dan peran tersebut dilakukan dengan memberikan tempat bagi daerah-daerah untuk menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. Perwakilan daerah dalam DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional dari daerah, dalam hal ini adalah provinsi. Dengan demikian, keberadaan DPD tidak dapat dipisahkan dari adanya Utusan Daerah sebagai salah satu unsur MPR.[3]

Harapan agar aspirasi yang berkembang di daerah memiliki pintu penyaluran yang komprehensif di parlemen ternyata sulit disalurkan oleh DPD. Hal ini dikarenakan Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia 1945 terkait dengan kewenangan DPD dirumuskan tidak menggunakan diksi yang mengandung norma obligatori, sehingga oleh pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden), DPD ditafsirkan sebagai lembaga bantu, bukan organ utama negara (*main state organ*) dengan kejelasan fungsinya. Munculnya tafsir ini karena sejak awal revisi UUD ada ketidakjelasan sistem pemerintahan yang dianut, semangat pengubah UUD memegang teguh sistem presidensial, tapi muatan revisi mengarah pada unsur parlementer karena keterlibatan Presiden (eksekutif) dan DPR dalam pengambilan

[3] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 perkara pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 241-242.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keputusan untuk Undang-Undang, sedangkan DPD yang memiliki suara rakyat di daerah tidak memiliki hak untuk itu.[4]

Kehadiran DPD setelah amandemen UUD 1945 secara umum telah mewujudkan sistem perwakilan dua kamar (bikameral) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Terhadap hal tersebut, maka menimbulkan ketidakpastian secara yuridis berkaitan dengan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Padahal gagasan pembentukan DPD sebagai upaya restrukturisasi parlemen di Indonesia dengan sistem bikameral. Hal ini pula yang menimbulkan pertanyaan secara berkaitan dengan kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945.[5]

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, DPD memiliki kedudukan yang tidak jelas. Apalagi pengaturan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 22F ayat (2) ataupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apapun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan.[6]

Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbangan pun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga

---

[4] Enny Nurbaningsih, "Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentuk Undang-Undang", Mimbar Hukum, Vol. 27, No. 1 (Februari 2015), 2.
[5] Salmon E.M.N, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum, Vol. 18, No. 4 (Oktober, 2011), 588.
[6] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bargaining terhadap kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR. Apalagi rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan berimplikasi pada kedudukan DPD kurang kuat bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.[7]

Di dalam sistem bikameral murni atau *pure bicameralism* antara majelis tinggi dan majelis rendah memiliki tugas dan fungsi yang setara baik dalam bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan. Selain itu, majelis tinggi juga dapat memveto atau menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan majelis rendah. Dalam sistem bikameral, seluruh atau sebagian Rancangan Undang-Undang memerlukan pembahasan dan persetujuan kedua lembaga perwakilan.[8] Dari sinilah dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem bikameral di Indonesia menjadi "rancu" dikarenakan kewenangan DPD dalam proses legislasi hanya sebatas memberikan pendapat, mengusulkan dan membahas, dalam bidang pengawasan pun DPD hanya bisa mengawasi kemudian menyampaikan pendapatnya kepada DPR. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa DPD tidak bisa disebut sebagai kamar ke 2 (dua) dalam sistem parlemen bikameral Indonesia, karena seharusnya kamar ke 2 (dua) memiliki wewenang untuk membentuk Undang-Undang bukan hanya mengusulkan. Oleh karena itu DPD tidak bisa dikatakan sebagai lembaga legislatif, DPD hanya sebagai lembaga bantu.[9]

---

[7] Salmon E.M.N, "Kedudukan dan...", 588.
[8] Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral,* (Yogyakarta: UAD Press, 2006), 64.
[9] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), 138.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Persoalan ini bermuara pada rumusan UUD 1945 dengan frase "DPD dapat mengajukan" rancangan Undang-Undang (RUU) bidang tertentu kepada DPR dan dikaitkan frase "ikut membahas", yang menyebabkan DPD disfungsional. Kedua frase ini diinterpretasikan sebagai tugas lembaga bantu. Penjabaran ini diperkuat Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Akibat dari ketentuan ini DPD tidak mendapatkan kesempatan terlibat dalam proses penting yang menentukan hajat hidup orang banyak, khususnya hajat daerah dalam pembentukan UU. Selain UU MD3 yang menutup peluang DPD melakukan fungsi legislasi, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga ikut memposisikan DPD sebagai sub-ordinat DPR dengan kedudukan setara dengan alat-alat kelengkapan DPR.

Dalam kondisi seperti ini, DPD kemudian mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi mengenai UU Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPD serta UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD NRI 1945. Kemudian pada tanggal 27 Maret 2013, Mahkamah Konstitusi mengucapkan putusannya dengan Nomor 92/PUU-X/2012. Putusan Mahkamah Konstitusi ini jelas memiliki dampak bagi hubungan kelembagaan khususnya dalam bidang legislasi antara DPR dan DPD dalam parlemen.

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa pejabat pemerintah harus menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB),[10] di antaranya adalah asas kemanfaatan.[11] Dalam

[10] Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lihat Pasal 1 Ayat (17) UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

fikih siyasah juga terdapat asas-asas yang baik yang harus diwujudkan oleh pemerintah, di antaranya adalah asas maslahat (kemanfaatan).[12] Hal ini sejalan dengan pendapat Al-Ghazali, Ibnu Taimiyah, dan Al-Mawardi yang memaparkan bahwa salah satu tujuan terselenggaranya pemerintahan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan.[13] Berdasarkan hal tersebut, penulis mengangkat tema mengenai implikasi putusan tersebut terhadap fungsi legislasi DPR dan DPD jika dikaji dari salah satu kaidah ushul fikih yakni *maṣlaḥah mursalah*.

Pengertian *maṣlaḥah* menurut Al-Ghazali adalah sesuatu yang mendatangkan keuntungan atau manfaat, dan menjauhkan dari kerusakan (*maḍarat*). Namun secara hakekat, *maṣlaḥah* yaitu dalam menetapkan hukum harus memelihara tujuan *shara'*. Tujuan *shara'* tersebut yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.[14] Ahmad Al-Raysuni dan Muhammad Jamal Barut mengatakan, *maṣlaḥah* adalah segala sesuatu yang mengandung kebaikan serta manfaat bagi individu maupun sekelompok manusia, dengan menghindarkan dari segala *mafsadat*.[15] Dengan kata lain bentuk *maṣlaḥah* memiliki dua ciri khusus yaitu mewujudkan manfaat, kebaikan maupun kesenangan bagi manusia dan menolak kerusakan yaitu menghindarkan manusia dari keburukan dan kerusakan. Keburukan atau kerusakan dapat dirasakan secara langsung maupun dirasakan di kemudian hari.[16] Penelitian ini membahas implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terkait fungsi legislasi DPR dan DPD untuk kemaslahatan Indonesia.

---

[11] Pasal 10 Ayat (1) UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
[12] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 242.
[13] Imam al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam (Terjemah Bahasa Indonesia dari al-Ahkam al-Sulthaniyyah),* (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), 14.
[14] Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih,* jilid 2, (Jakarta: Kencana, 2009), 345-346.
[15] Ahmad Al-Raysuni dan Muhammad Jamal Barut, *Al-Ijtihād, Al-Nāṣ, Al-Waqi'i, Al-Maṣlaḥah*, Terj. Ibnu Rusydi dan Hayyin Muhdzar, "Ijtihad Antara Teks, Realitas dan Kemaslahatan Sosial", (Jakarta: Erlangga, 2000), 19.
[16] Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih,* 222.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Apakah putusan tersebut sudah mampu memenuhi tujuan *shara'* yakni mendatangkan manfaat (*maṣlaḥah*) bagi sistem ketatanegaraan Indonesia dan menjauhkannya dari kerusakan (*mafsadat*).

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang timbul di antaranya adalah adanya pembatasan oleh Undang-Undang terhadap ruang gerak DPD dalam bidang legislasi, karena DPD ditafsirkan sebagai lembaga bantu, bukan organ utama negara (*main state organ*).

Dalam sistem bikameral murni atau *pure bicameralism* antara majelis tinggi dan majelis rendah memiliki tugas dan fungsi yang setara baik dalam bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan. Selain itu, majelis tinggi juga dapat memveto atau menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan majelis rendah. Dalam sistem bikameral, seluruh atau sebagian Rancangan Undang-Undang memerlukan pembahasan dan persetujuan kedua lembaga perwakilan. Dalam kondisi seperti ini, DPD kemudian mengajukan uji materiil terhadap UU MD3 kepada Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuasaan lembaga yudikatif.

Penelitian ini dibatasi hanya pada Undang-Undang yang mengatur tentang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), kemudian implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 jika dilihat dari perspektif *maṣlaḥah mursalah.* Adapun hal lain yang berkenaan dengan DPR dan DPD di luar fungsi legislasi, maka hal tersebut tidak termasuk dalam fokus kajian penelitian ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, dirumuskan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap fungsi legislasi DPR dan DPD?
2. Bagaimana fungsi legislasi DPR dan DPD jika dilihat dari perspektif *maṣlaḥah mursalah*?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah dan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap fungsi legislasi DPR dan DPD
2. Untuk memahami fungsi legislasi DPR dan DPD jika dilihat dari perspektif *maṣlaḥah mursalah*

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

   Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, khususnya tentang;

   a. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap fungsi legislasi DPR dan DPD
   b. Fungsi legislasi DPR dan DPD jika dilihat dari perspektif *maṣlaḥah mursalah*

2. Kegunaan Praktis

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumbangan pemikiran terkait upaya optimalisasi fungsi legislasi kelembagaan DPR dan DPD, serta masukan kepada seluruh aparat pemerintah agar selalu memperhatikan aspek manfaat dan mafsadat dalam mengeluarkan setiap keputusan yang nantinya akan membawa dampak besar bagi negara dan bangsa Indonesia.

F. Kerangka Teoritik

1. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pemerintahan berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Secara garis besar sistem pemerintahan dibedakan menjadi dua macam, yaitu sistem pemerintahan presidensil dan sistem pemerintahan parlementer. Sementara itu ada pula sistem pemerintahan yang menggabungkan unsur-unsur baik dalam sistem presidensil dan sistem parlmenter. Sistem ini disebut sistem pemerintahan campuran.[17]

a. Sistem Presidensial

Sistem presidensial merupakan pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas. Pemisahan antara kekuasan eksekutif dengan legislatif diartikan bahwa kekuasaan kekuasaaan eksekutif ini dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas tersebut tidak bertanggung pada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat ini menurut Montesquieu memegang

[17] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 120.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekuasaan legislatif, sehingga bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Dengan demikian, pimpinan badan eksekutif ini diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal pertanggung jawabannya sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat, yaitu bertanggung jawab langsung kepada rakyat, jadi tidak perlu melalui badan perwakilan rakyat. Sehingga kedudukan badan eksekutif adalah bebas dari badan perwakilan rakyat. Presiden menyelenggarakan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya, dan di dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh menteri-menteri. Oleh karena itu, menteri harus bertanggung jawab kepada presiden, dan menteri tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan tidak bisa memberhentikan presiden atau menteri, meskipun badan perwakilan tidak menyetujui kebijakan-kebijakan para menteri tersebut. Jadi, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas yang diberikan presiden kepada menteri adalah presiden sendiri.[18]

Dalam sistem pemerintahan presidensial benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila ternyata di kemudian hari ada perselisihan antara badan eksekutif dan legislatif, maka badan yudikatif akan memutuskannya.[19]

Alan R. Ball menamakan sistem pemerintahan presidensial sebagai *the presidential type of goverment.* Sedangkan C.V Strong memberi nama

[18] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 253-254.
[19] Ibid., 254.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

the non parliamentary atau *fixed executive.*[20] Suatu sistem pemerintahan presidensial setidaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain :[21]

1) Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan;
2) Berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan (*separation power*);
3) Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen;
4) Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, kecuali melalui dakwaan yang jarang terjadi;
5) Presiden bukan merupakan bagian dari parlemen;
6) Tidak ada tanggung jawab yang timbal balik antara presiden dan kabinetnya, karena seluruh tanggung jawab tertuju pada presiden;
7) Presiden memiliki kekuasaan untuk membentuk kabinetnya sendiri;
8) Presiden langsung dipilih oleh para pemilih;
9) Presiden dan parlemen menjalankan jabatan untuk jangka waktu yang pasti.

Secara umum sistem pemerintahan presidensial memiliki tiga kelebihan, yakni :[22]

1) Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Ketergantungan

[20] Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean,* (Bandung: Tarsito, tt), 47.
[21] John T. Ishiyama dan Marijke Breuning, *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad ke-21,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 294-296.
[22] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* 255-256.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kabinet pada mosi legislatif menjadikan sabilitas kabinet sebagai ciri utama dari sistem parlementer. Sedangkan dalam sistem presidensial, kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dujatuhkan setiap saat.

2) Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pada pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat, tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih langsung oleh rakyat memiliki nilai validitas yang tinggi.
3) Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi (perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah).

Selain adanya beberapa kelebihan dari sistem presidensial, sistem ini juga mengandung tiga macam kekurangan, yakni :[23]

1) Konflik eksekutif-legislatif bisa berubah menjadi jalan buntu, adalah akibat dari koeksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial dan yang mungkin bertentangan. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer, yang mudah menemukan jalan keluar karena adanya mosi legislatif sehingga dapat menjaga legislatif dan eksekutif tetap sejalan dalam sistem parlementer.
2) Masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak

[23] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, 256-257.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan. Sistem ini dianggap tidak memiliki elastisitas, segala sesuatu ditetapkan secara kaku, dan sikap revolusioner yang dibutuhkan oleh pemerintah sama sekali tidak ada. Masalah ini diperburuk oleh ketentuan bagi wakil presiden yang menggantikan presiden secara otomatis jika presiden berhalangan tetap (meninggal) atau tidak mampu lagi menjalankan tugasnya. Pengganti otomatis ini dipilih sebelumnya sehingga buka merupakan orang yang paling tepat dalam keadaan baru di mana suksesi itu berlangsung.

3) Sistem ini berjalan atas dasar aturan "pemenang menguasai semua" yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. Dalam pemilihan presiden hanya seorang calon dan satu partai yang bakal menang, dan orang lain kalah. Selain itu konsentrasi kekuasaan di tangan presiden memberinya sangat sedikit intensif untuk membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil bagian dalam negosiasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi berbagai masalah yang dapat memecah belah.

Salah satu negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensil adalah Amerika serikat. Di Amerika, badan eksekutif terdiri dari presiden bersama menteri-menteri sebagai pembantu presiden. Presiden terpisah dari lembaga legislatif dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan penyelenggaraan pekerjaan di Kongres. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Kongres. Presiden bebas memilih menteri-menteri, hanya saja pemilihan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hakim agung dan duta besar harus mendapatkan persetujuan dari Kongres. Begitu pula setiap perjanjian internasional yang sudah ditandatangani presiden harus disetujui oleh Senat.[24]

b. Sistem Parlementer

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan di mana hubungan antara eksekutif dan legislatif sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen. Maka setiap kabinet dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.[25] Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer antara lain adalah Inggris dan India.[26]

Kriteria dari sistem parlementer adalah hubungan antara legislatif dan eksekutif dapat saling mempengaruhi. Pengertian mempengaruhi di sini adalah bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya. Alan R. Ball menyebut sistem pemerintahan parlementer dengan sebutan *the parleamentary types of government.* Beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer adalah :[27]

1) Berdasarkan prinsip pembagian kekuasaan.
2) Kepala negara hanya memiliki kekuasaan nominal. Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya merupakan lambang atau simbol yang hanya

[24] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara....,* 122.
[25] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum...,* 149.
[26] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara....,* 124.
[27] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* 259-260.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memiliki tugas-tugas yang bersifat formal, sehingga pengaruh politik terhadap kehidupan negara sangat kecil.

3) Pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya adalah perdana menteri bersama kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif, dengan demikian kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif harus bertanggung jawab kepada lembaga legislatif dan harus meletakkan jabatannya jika parlemen tidak mendukungnya.
4) Sebagai imbangan dapat dijatuhkannya kabinet, maka kepala negara (presiden, raja, atau ratu) dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen.
5) Badan legislatif dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri.
6) Anggota kabinet adalah anggota parlemen. Ciri ini berlaku antara lain di Inggris dan Malaysia, sedang di negara-negara lain ciri ini sudah mengalami modifikasi.
7) Anggota kabinet harus memiliki pandangan politik yang sama dengan parlemen. Ciri ini berlaku di Inggris, sedang di negara-negara yang tidak menganut sistem dua partai, hal itu sering dilakukan melalui kompromi di antara partai yang mendukung kabinet.
8) Adanya politik berencana untuk dapat mewujudkan programnya.
9) Kekuasaan kehakiman tidak digantungkan kepada lembaga eksekutif dan legislatif, hal ini untuk mencegah intervensi dan intimidasi dari lembaga lain.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sistem pemerintahan parlementer ini jika dilihat dari sejarah ketatanegaraan adalah merupakan kelanjutan dari bentuk negara monarki konstitusional (kekuasaan raja dibatasai oleh konstitusi). Karena dalam sistem pemerintahan parlementer, presiden, raja dan ratu berkedudukan sebagai kepala negara.[28]

Sistem pemerintahan parlementer memiliki beberapa kelemahan dan kelebihan. Secara umum dipahami bahwa kelebihan sistem presidensial merupakan kelemahan sistem pemerintahan parlementer, dan kelemahan sistem presidensial merupakan kelebihan sistem parlementer.[29]

Kelemahan sistem pemerintahan parlementer ada beberapa macam, yakni :[30]

1) Sistem pemerintahan presidensial dipandang dengan stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan yang pasti. Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer identik dengan instabilitas eksekutif.
2) Pemilihan kepala eksekutif tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, tetapi oleh partai politik.
3) Tidak adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara legislatif dan eksekutif.

Sistem pemerintahan parlementer juga memiliki kelebihan, antara lain:[31]

1) Dalam sistem presidensial selalu ada ancaman kemandegan hubungan antara eksekutif dan legislatif, maka dalam sistem parlementer ancaman

[28] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum...,* 149.
[29] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* 262.
[30] Ibid., 262-263.
[31] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* 264.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut selalu menemukan jalan keluar karena parlemen dapat membuat mosi terhadap eksekutif.

2) Sistem parlementer dipandang lebih fleksibel karena tidak ada pembatasan masa jabatan yang pasti. Sepanjang parlemen masih memberikan dukungan terhadap eksekutif, maka eksekutif dapat terus bekerja, namun sebaliknya apabila parlemen tidak memberikan dukungannya, maka kabinet akan jatuh. Sistem ini memberikan fleksibilitas untuk mengubah atau mengganti pemerintahan dengan cepat ketika keadaan atau kegagalan eksekutif yang menuntut kepemimpinan baru.

3) Sistem parlementer lebik demokratis karena kabinet yang dibentuk adalah koalisi dari berbagai partai yang ada di parlemen. Sementara dalam sistem presidensial dasar aturannya "pemenang menguasai semuanya" cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.

c. Sistem Campuran

Sistem pemerintahan campuran merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Hal tersebut disebabkan karena keadaan dan situasi yang berbeda dari masing-masing negara, sehingga melahirkan ciri-ciri yang terdapat dalam kedua sistem pemerintahan tersebut. Artinya sistem pemerintahan campuran ini bukanlah merupakan bentuk dari yang sebenarnya, ini merupakan modifikasi dari sistem parlementer atau pun sistem presidensial. Sistem pemerintahan campuran memiliki corak tersendiri yang juga dapat disebut

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sistem semi-presidensial. Sistem pemerintahan semi-presidensial dapat diartikan :

> Semi-Presidential government combines an elected Presiden performing political tasks with a prime minister who heads a cabinet accountable to parliament. The prime minister, usually appointed by the President, is responsible for day-to-day domestic government (including relations with the assembly) but the Presiden retains an oversight role, responsibility for foreign affairs, and can usually take emergency powers.[32]

Di dalamnya ditentukan bahwa Presiden mengangkat para menteri termasuk Perdana Menteri seperti sistem Presidensil, tetapi pada saat yang sama Perdana Menteri juga diharuskan mendapat kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem parlementer.[33] Perdana Menteri pada umumnya ditugaskan oleh Presiden, adalah bertanggung jawab untuk pemerintah domestik sehari-hari tetapi memiliki tanggung jawab untuk urusan luar negeri, dan dapat pada umumnya mengambil kuasa-kuasa keadaan darurat. Menurut Duverger sistem ini memiliki ciri, yakni:[34]

1) The Presiden of the republic is elected by universal suffrage.
2) He possesses quite considerable powers.
3) He has opposite him, however, a prime minister and minister who possess executive and governmental powers and can stay in officeonly if the parliament does not show its oppositions to them.

Jadi pada sistem campuran ini kedudukan Presiden tidak hanya sebagai seremonial saja, tetapi turut serta di dalam pengurusan pemerintahan, adanya pembagian otoritas di dalam eksekutif.

2. Sistem Parlemen

---

[32] Rod Hague dan Martin Harrop, *Comperative Government and Politics an introduction*, (New York: Palgrave, 2001), 245.

[33] Sistem campuran ini dapat pula disebut hybrid system. Jika dipandang dari segi Presidensil maka dikenal dengan kuasi Presidensil sedangkan jika dipandang dari sistem parlementer maka dikenal dengan kuasi parlementer. Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, (Jakarta: UI-PRESS, 1996), 89.

[34] Rod hague dan Martin Harrop, *Comperative Government...,* 245.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pertumbuhan wilayah yang semakin luas, pertambahan jumlah penduduk, dan perkembangan sosial ekonomi masyarakat dalam suatu negara modern telah melahirkan konsep perwakilan yang lebih dinamis.[35] Pada awalnya, konsepsi tentang perwakilan dipandang sebagai pantulan kehendak rakyat pemilih yang memilih wakil mereka di dalam lembaga perwakilan dan karenanya wakil-wakil itu bertanggung jawab kepada rakyat pemilih. Kajian hukum tata negara tidak berhenti kepada jenis perwakilan belaka, tetapi juga dititikberatkan berapa banyak tempat yang harus ada dalam parlemen. Dalam praktiknya, terbentuk 2 (dua) model watak parlemen, yaitu sistem unikameral atau sistem bikameral.[36] Praktik unikameral dan bikameral tidak terkait dengan landasan negara bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Tetapi, kedua bentuk ini merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.[37]

Sistem unikameral terdiri dari satu kamar, sedangkan bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Selama berabad-abad, kedua tipe watak parlemen itu yang biasa dikembangkan di mana-mana.[38] Parlemen yang berwatak unikameral tidak mengenal adanya 2 (dua) badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat atau Majelis Rendah dan Majelis Tinggi. Akan tetapi, justru sistem unikameral inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar Negara dunia sekarang menganut sistem ini. Di Asia misalnya, sistem ini dianut di Vietnam, Laos,

---

[35] Isharyanto, "Menengok Watak Parlemen Bikameral di Indonesia", Yustisia, Edisi No. 69 (Desember, 2006), 46.
[36] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russels and Russels, 1973), 289-290.
[37] Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara...,* 65.
[38] Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi di Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), 33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Lebanon, Syiria, Kuwait, dan sebagainya.[39] Fungsi Dewan atau Majelis Legislatif dalam sistem unikameral ini terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.[40]

Parlemen bikameral adalah parlemen yang mempunyai 2 (dua) kamar atau majelis yaitu kamar pertama atau majelis rendah dan kamar kedua atau majelis tinggi. Penamaan demikian tidak secara otomatis menunjukkan derajat posisi atau tingkat kewenangan. Kamar pertama merupakan kamar perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung dan diwakilkan melalui partai politik dalam parlemen, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan tertentu atau khusus, yang biasanya digunakan untuk perwakilan teritorial, fungsional, kelas sosial, etnis, dan sebagainya sesuai dengan kehendak konstitusi. Pada umumnya, berbagai konstitusi negara di dunia memfungsikan kamar kedua sebagai suatu kamar perwakilan wilayah dan banyak negara yang menamakannya sebagai *senat.*[41]

Pada beberapa negara yang menganut sistem parlemen bikameral, majelis tinggi dipilih dengan cara pengangkatan. Seperti contoh *Senate* di Australia, *Legislative Council* di New Zaeland, dan *Senate* di Kanada.[42] Namun ada pula beberapa negara yang menggunakan sistem pemilihan umum, seperti

[39] Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen...,* 46.
[40] Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah..,* 36.
[41] Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen...,* 47.
[42] Jordan M. Bastoni, "The Upper House Question : South Australian Bicameralism in Comparative Perspective", (Disertasi, University of Adelaide, Australia, 2009), 136.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Legislative Council di New South Wales dan Australia Selatan yang menggunakan cara pemilihan umum di negara bagian untuk mengisi lembaga Majelis Tinggi. *Senate* dan *Legislative Council* di Victoria dan Australia Barat juga dipilih dengan cara pemilihan umum sistem distrik.[43]

Terdapat beberapa sifat parlemen bikameral yang diungkapkan para ahli. Dikotomi yang paling sederhana adalah munculnya konsep bikameral kuat (*strong*) dan bikameral lemah/lunak (*weak/soft*). Untuk ini, hendak diungkap pendapat 2 (dua) orang sarjana, yaitu Arend Lijphart dan Andrew S. Ellis. Menurut Arend Lijphart, pembagian bikameral kuat dan bikameral lemah diurai dalam 3 (tiga) ciri:[44]

a. Kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut. Pola yang umum adalah kamar kedua cenderung subordinat terhadap kamar pertama.
b. Kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua tidak hanya tergantung dari kekuasaan formalnya, tetapi juga bagaimana metode seleksi mereka. Secara lumrah, kamar pertama dipilih lewat pemilu, tetapi anggota kamar kedua mayoritas dipilih secara tidak langsung (biasanya di bawah tingkatan dari pemerintah nasional). Kamar kedua yang tidak dipilih secara langsung kurang mempunyai legitimasi demokratis, sehingga pengaruh politik yang sebenarnya diberikan kepada yang memilihnya (*popular election*). Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua mungkin akan mengimbangi beberapa tingkat untuk kekuasaan yang dibatasi.

[43] Jordan M. Bastoni, "The Upper House....", 140.
[44] Ibid., 48.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Adanya perbedaan menyolok antara 2 (dua) kamar dalam legislatif bikameral di mana kamar kedua mungkin dipilih dengan corak yang berbeda atau sebagai perwakilan minoritas tertentu atau khusus.

Ciri yang *pertama* dan *kedua*, yaitu menyangkut kekuasaan formal dan legitimasi demokratis dari kamar kedua, dapat menghasilkan sifat bikameral yang simetris dan asimetris. Kamar yang simetris adalah jika kekuasaan yang diberikan konstitusi sama atau hanya secara moderat tidak sama. Kamar yang asimetris sangat tidak sama dalam hal ini. Sementara ciri yang *ketiga* memberikan pengaruh kepada komposisi parlemen bikameral, yaitu *congruent* dan *incongruent*. Komposisi *congruent* menunjukkan adanya keanggotaan yang sama dari parlemen, sementara yang lain menggambarkan susunan yang tidak sama, misalnya kamar pertama dipilih melalui pemilihan langsung dan yang kedua melalui pengangkatan, dan variasi perbedaan lain.[45]

Model teori lain dibeberkan oleh Andrew S. Ellis yang mengkualifikasi 2 (dua) bangun parlemen bikameral, yaitu bikameral kuat dan bikameral lemah. Suatu parlemen bikameral kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam sistem lunak, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau perubahan RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini jamak diatur melalui keputusan bersyarat, misalnya mayoritas absolut dari anggota-anggota (seperti di Polandia), dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan suara (seperti di

[45] Jordan M. Bastoni, "The Upper House...", 48-49.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jepang), atau larangan majelis kedua untuk mengubah RUU Keuangan (seperti di Inggris).[46]

Menurut Reni Dwi Purnomowati, teori Andrew S. Ellis di atas cukup mudah dipahami karena hanya ditinjau dari sisi legislasi belaka. Dari segi praktis akan timbul kesulitan untuk menilai, jika seandainya konstitusi memberikan hak eksklusif kepada kamar kedua dalam legislasi, misalnya RUU Keuangan dan budget, yang hak usul dan vetonya dimiliki oleh kamar pertama. Atau untuk undang-undang yang berkaitan dengan perjanjian internasional, yang biasanya merupakan hak eksklusif dari kamar kedua, terutama dalam mengusulkan dan memveto (seperti di Amerika Serikat).[47]

Giovanni Sartori juga mengemukakan pendapatnya mengenai pembagian sistem parlemen bikameral berdasarkan perbandingan kekuatan antara kedua kamarnya menjadi tiga jenis yaitu:[48]

a. Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya;
b. Sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan
c. *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan di antara kedua kamarnya betul-betul seimbang.

---

[46] Jordan M. Bastoni, "The Upper House...", 49.
[47] Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia,* (Jakarta: Rajawali, 2005), 134.
[48] Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Buku Kompas, 2008), 300.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Suatu premis umum perlu diajukan bahwa ketika suatu negara membentuk lembaga, hal itu merupakan keinginan masing-masing negara untuk membangun parlemen mereka. Selain kebutuhan, pemilihan model kamar kedua biasanya dikaitkan dengan lingkungan ekonomi, sosial, sejarah, dan politik masing-masing. Sebagai contoh diajukan kasus Venezuela, yang menurut konstitusi 1961 mempunyai parlemen bikameral karena secara akademik merupakan negara yang besar dan tingkat pluralitas penduduknya sangat tinggi. Pada dekade 1980-1990, dengan alasan krisis ekonomi, konstitusi diubah. Terakhir, dengan tujuan membabat praktik korupsi, pada 1999 parlemen diubah menjadi unikameral. Alasan demikian juga membawa pengaruh kepada bentuk parlemen bikameral, akankah mempunyai peran yang "kuat" atau peran yang "lemah." Takaran umum ini penting untuk menilai secara obyektif watak bikameral parlemen suatu negara dan hal itu juga berlaku untuk Indonesia.[49]

Beberapa negara yang menganut sistem bikameral adalah Prancis, Inggris, Jepang, dan Belanda. Prancis adalah negara kesatuan dengan sistem bikameral lunak. Kamar pertama disebut Majelis Nasional dan kamar kedua disebut Senat. Kekuasaan Senat di Prancis secara umum subordinat terhadap Majelis Nasional. Begitu pula dengan Inggris, negara kesatuan dengan watak bikameral lunak. Kamar kedua disebut *House of Lords* yang secara eksklusif berhak mengajukan RUU keuangan. Meskipun demikian para *Lords* tidak berhak mengubah dan sekali aturan itu memperoleh persetujuan dari *House of Commons* (DPR), maka *House of Lords* hanya boleh melawan dengan menunda persetujuan maksimal 1 tahun. Di Jepang juga menerapkan sistem bikameral dengan susunan lembaga

[49] Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen...,* 49.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

House of Representative atau *Sanguin* dan *House of Councillors* atau *Sangiin*[50]. Sedangkan di Belanda kapasitas kedua kamar relatif sebanding. Parlemen Belanda terdiri dari *Eerste Kamer* (kamar pertama) dan *Tweede Kamer* (kamar kedua).[51]

Dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lijpjart, sistem parlemen di Indonesia dapat digolongkan sebagai *medium-strength bicameralism* dengan bangunan *asimetris* dan *ingcongruent*. Bangun asimetris dalam hal ini nampak bahwa DPD mempunyai kekuasaan yang subordinat dari kamar pertama. Ada pula yang menyebut sistem parlemen Indonesia adalah trikameralis (tiga kamar). Hal ini dikarenakan lembaga MPR bersifat tersendiri, di samping lembaga DPR dan DPD. Bahkan Jimly Asshiddiqie sering menyebut sistem parlemen Indonesia bukanlah sistem dua kamar, tetapi sistem satu setengah kamar. Hal ini dikarenakan keanggotaan MPR *overlapping* dengan DPR, maka kedua lembaga ini tidak bisa disebut dua kamar seperti umumnya difahami dalam sistem parlemen dua kamar.[52]

3. Konsep *Maṣlaḥah Mursalah*

Salah satu masalah yang menjadi tema utama dalam kajian Ushul Fiqih adalah kemaslahatan umat manusia yang terkandung di dalam syariat yang diturunkan Allah Swt kepada mereka. Berangkat dari kajian tersebut, lahirlah teori *istinbath* hukum yang mengacu kepada konsep kemaslahatan, di antaranya ialah *maṣlaḥah mursalah*.

[50] Dipilih melalui pemilihan umum.
[51] Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen...,* 53.
[52] Desmond J. Mahesa, *DPR Offside (Otokritik Parlemen Indonesia),* (Jakarta: RMBOOKS, 2013), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kata *al-maṣlaḥah* secara bahasa berasal dari kata صلح yang berarti baik, bagus, atau menolak kerusakan. Sedangkan makna *al-maṣlaḥah* adalah kemanfaatan, kebaikan, kepentingan, atau kemaslahatan.[53] Para ulama telah memberikan banyak definisi tentang *al-maṣlaḥah,* sebagaimana Al-Ghazali mendefinisikan *al-maṣlaḥah* sebagai upaya mendatangkan kemaslahatan dan menolak kerusakan.[54] Kemudian dalam kitabnya *al-Mustaṣfā,* Al-Ghazali menjelaskan *al-maṣlaḥah* sebagai upaya menjaga maksud dan tujuan *shara'*, antara lain adalah menjaga agama (*hifḍ al-dīn*), jiwa (*hifḍ al-nafs*), akal (*hifḍ al-'aql*), keturunan (*hifḍ al-nasl*), dan harta (*hifḍ al-māl*).[55] Sedangkan kata *al-mursalah* adalah bentuk muannats dari lafadz مرسل yang artinya dijuntaikan.[56]

Dengan kalimat sederhana tetapi mudah difahami, Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman memberikan definisi *maṣlaḥah mursalah* sebagai suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh *shara'* suatu hukum untuk mewujudkannya dan tidak pula terdapat suatu dalil *shara'* yang memerintahkan untuk memperhatikannya atau mengabaikannya.[57] Di antara ulama besar Islam, Imam Malik adalah salah satu pendukung konsep *al-maṣlaḥah* ini sebagai salah satu metode istinbath hukum.[58]

Maṣlaḥah mursalah menurut Muhammad Abu Zahrah ialah:

---

[53] Taufiqul Hakim, *Kamus at-Taufiq,* (Jepara, 2004), 350.
[54] Muhammad Tahsin 'Atha Rajab, "Daur al-Maṣlaḥat al-Mursalah Fī Aḥkām al-Siyāsat al-Syar'iyyah", (Skripsi, The Islamic University, Gaza, 2009), 4.
[55] Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *al-Mustaṣfā,* tahqiq Muhammad Abdus Salam Abdus Syafi'i, Juz I, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 1993), 216-217.
[56] Taufiqul Hakim, *Kamus.....,* 226.
[57] Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami,* (Bandung: PT Al-Ma`rif, 1986), 105.
[58] Asyraf Wajdi Dusuki dan Nurdianawati Irwani Abdullah, "Maqasid al-Syariah, Mashlahah, and Corporate Social Responsibility", The American Journal of Islamic Social Sciences, Vol 24, 32.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

...المصالح الملائمة لمقاصد الشارع الإسلامي ولايشهد لها أصل خاص بالإعتبار أو الإلغاء[59]

Artinya : "…*maslahat-maslahat yang bersesuaian dengan tujuan-tujuan syariat Islam dan tidak ditopang oleh dalil yang khusus, baik yang bersifat melegitimasi atau yang membatalkan maslahat tersebut*."

Menurut para ahli Ushul Fiqih, *maṣlaḥah mursalah* ialah:

المصلحة التى لم يشرع الشارع حكما لتحقيقها ولم يدل دليل شرعي على اعتبارها أو الغائها[60]

Artinya : "*Suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh shāri' (pembuat syariat) hukum untuk melegitimasinya dan tidak ada pula dalil shara' yang memerintahkan untuk memperhatikan atau mengabaikannya."*

Di dalam Al-Quran dan hadis, baik secara eksplisit maupun implisit, banyak sekali postulat yang menjelaskan bahwa tujuan Allah Swt menurunkan hukum *shara'* ke muka bumi adalah untuk mewujudkan kemaslahatan hidup bagi umat manusia dan menghindarkan mereka dari *mafsadat* atau kerusakan. Kemaslahatan dimaksud bukan saja kemaslahatan duniawi, tetapi juga kemaslahatan ukhrawi. Dalam hal ini, Al-Syatibi mengklasifikasikan *al-maṣlaḥah* menjadi tiga, yakni:[61]

a. *Ḍarūriyyah* adalah tingkatan kebutuhan yang harus ada sehingga disebut kebutuhan primer. Bila tingkat kebutuhan ini tidak terpenuhi, akan terancam keselamatan umat manusia baik di dunia maupun di akhirat. Untuk memelihara kelima unsur pokok (memelihara agama, jiwa,

[59] Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqih*, (Kairo: Dar al-Fikr al-`Arabi, t.th), 249.
[60] 'Abd al-Wahhab Khallaf, *'Ilm Ushul al-Fiqh,* (Kuwait: Dar al-Qalam, 1978), Cet. ke-12, 84.
[61] 'Abd al-Wahhab Khallaf, *'Ilm Ushul*, 32-33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keturunan, harta dan akal) inilah syariat Islam diturunkan. Semua perintah dan larangan syariat bermuara kepada pemeliharaan lima unsur pokok ini.

b. *Ḥajiyyah* ialah kebutuhan-kebutuhan sekunder, dimana bila tidak diiwujudkan tidak sampai mengancam keselamatan, namun manusia akan mengalami kesulitan. Syariat Islam menghilangkan segala kesulitan ini. Adanya hukum *rukhsah* (keringanan) merupakan bukti kepedulian syariat Islam terhadap kebutuhan *ḥajiyyah.* Dalam lapangan ibadat, disyariatkan berbagai *rukhsah* (keringanan) jika muncul kesulitan dalam melaksanakan perintah-perintah taklif. Misalnya Islam membolehkan tidak berpuasa Ramadhan bagi yang bepergian (musafir) atau sakit namun harus diganti puasa di hari-hari lain di luar bulan Ramadan. Demikian juga dibolehkan menjamak dan mengqasar salat baginya. Jelasnya, jika *ḥajiyyah* tidak dipertimbangkan bersama dengan *ḍarūriyyah,* maka manusia secara keseluruhan akan mengalami kesulitan. Walaupun rusaknya *ḥajiyyah,* tidaklah merusak seluruh *maṣlaḥah* sebagaimana halnya *ḍarūriyyah.*

c. *Taḥsīniyyah* ialah mengambil apa yang sesuai dengan kebiasaan (adat) yang paling baik dan menghindari cara-cara yang tidak disukai oleh orang-orang yang bijaksana. Kebutuhan *taḥsīniyyah,* merupakan tingkat kebutuhan yang apabila tidak terpenuhi tidak mengancam eksistensi salah satu dari unsur pokok di atas dan tidak pula menimbulkan kesulitan. Tingkat kebutuhan ini sebagai kebutuhan pelengkap, seperti hal-hal yang merupakan kepatutan menurut adat istiadat, menghindarkan hal-hal yang tidak enak dipandang mata, dan berhias dengan keindahan yang sesuai dengan tuntunan norma dan akhlak. Dalam berbagai bidang kehidupan,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seperti ibadat, muamalah dan *'uqubat,* Allah telah mensyariatkan hal-hal yang berkaitan dengan kebutuhan *taḥsīniyyah*. Dalam lapangan ibadat, misalnya Islam mensyariatkan bersuci baik dari najis maupun hadas, baik pada badan maupun pada tempat dan lingkungan. Islam menganjurkan berhias ketika hendak ke masjid, dan menganjurkan banyak ibadah sunah.

Sebagian ulama juga membagi *maṣlaḥah* menjadi tiga macam, yakni:[62]

a. Maslahat yang ditetapkan oleh *Shari'* untuk diwujudkan. Maslahat ini disebut *al-maṣlaḥah al-mu`tabarah. Maṣlaḥah* pada tipe ini tidak dapat ditolak dan harus ditegakkan. Seperti contohnya, Islam telah memerintahkan kepada umatnya untuk menjaga akalnya, oleh karena itu Islam melarang menkonsumsi minuman keras karena dapat merusak akal.
b. Maslahat yang ditetapkan oleh *Shari'* untuk ditinggalkan atau diabaikan. Maslahat ini disebut *al-maṣlaḥah al-Mulghah.* Seperti contoh praktek riba yang dilarang oleh ajaran Islam.
c. Maslahat yang tidak ditetapkan oleh *Shari'* untuk mewujudkan atau mengabaikannya. Seperti contoh adanya peraturan lalu lintas, dalam Islam tidak ada nash yang memerintahkan atau melarang adanya peraturan lalu lintas, inilah yang dinamakan dengan *maṣlaḥah mursalah*.

Dari paparan di atas terlihat bahwa unsur-unsur utama di dalam *maṣlaḥah mursalah* adalah:

a. Adanya kemaslahatan yang terkandung di dalam suatu peristiwa atau kasus yang akan ditentukan hukumnya melalui *maṣlaḥah mursalah.*

[62] Elvan Syaputra dkk, "Maslahah an Islamic Source and its Application in Financial Transactions", Quest Journals (Journals of Research in Humanities and Social Science), Vol. 2, No. 5, (Mei, 2014), 67.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Maslahat yang terkandung di dalam peristiwa atau kasus tersebut tidak bertentangan dengan *maqāṣid al-sharī'ah* (tujuan syariat).

c. Tidak ada nas yang jelas dan tegas (konkret) yang memotivasi untuk mewujudkan kemaslahatan tersebut dan tidak ada pula nas memerintahkan mengabaikannya.

Dengan demikian, inti pokok dari *maṣlaḥah mursalah* adalah ketiadaan nash mengenai suatu peristiwa yang di dalamnya terdapat kemaslahatan yang tidak bertentangan dengan tujuan syariat. Dengan kata lain, nash tidak membicarakan kemaslahatan tersebut, baik dalam bentuk menetapkan hukumnya, memerintahkan mewujudkannya, maupun melarang memperhatikannya.

Beberapa contoh yang termasuk dalam kategori *maṣlaḥah mursalah* adalah mengadakan lembaga pemasyarakatan (penjara), mencetak mata uang sebagai alat pertukaran resmi dari suatu negara dan membiarkan tanah-tanah agraria yang terdapat di daerah-daerah yang telah dikuasai oleh kaum muslimin tetap berada di tangan pemiliknya semula dengan ketentuan mereka dikenakan kewajiban membayar pajak atau kewajiban-kewajiban lainnya.[63]

G. Telaah Pustaka

Model hubungan lembaga parlemen (DPR dan DPD) dalam bidang legislasi memang sangat menarik untuk didiskusikan di kalangan masyarakat khususnya bagi civitas akademika. Berdasarkan hal tersebut, sangatlah wajar jika banyak tulisan dalam bentuk ilmiah maupun non ilmiah yang membahas hal tersebut.

[63] Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman, *Dasar-Dasar Pembinaan.....,* 105-106.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan kekhawatiran penyusun sebagaimana yang disampaikan di atas, maka penyusun melakukan penelusuran terhadap tulisan atau penelitian sebelumnya yang memiliki objek kajian yang sama, untuk menghindari asumsi plagiasi serta untuk menekankan orisinalitas dari penelitian ini.

Berdasarkan penelusuran yang penyusun lakukan, terdapat beberapa penelitian yang mirip dengan tema penelitian yang diangkat oleh penyusun, antara lain:

No	Penulis	Jenis Penelitian	Judul	Fokus Kajian
1	Stevanus Evan Setio	Tesis magister strata dua dalam Ilmu Hukum di Universitas Udayana Denpasar	"Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"	Untuk mengetahui apakah DPD menempatkan parlemen Indonesia pada *strong bicameralism* atau *weak bicameralisme* dan untuk mengetahui bagaimana fungsi legislasi dari DPD. [64]
2	John Sinartha Wolo	Tesis magister strata dua dalam Ilmu Hukum di Universitas Atma Jaya Yogyakarta	"Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan Pengaruhnya	Mengkaji dan menganalisis peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *checks*

[64] Stevanus Evan Setio, "Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", (Tesis, Universitas Udayana, Bali, 2013).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

			Terhadap Upaya Memperkuat *Check and Balances* di Lembaga Legislatif"	*and balances* di lembaga legislatif. Analisis terhadap peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah juga bertujuan untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan peran legislasinya, dan mengupayakan solusi guna menyelesaikan kendala-kendala tersebut.[65]
3	Jaini Bidaya	Penelitian yang dimuat dalam jurnal Media Bina Ilmiah	"Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan RI Menurut UUD 1945"	Membahas mengenai kewenangan dan posisi DPD dalam struktur ketatanegaraan dan penguatan kedudukan serta kewenangan DPD RI.[66]
4	Andika Akbarrudin	Penelitian yang dimuat dalam	"Pelaksanaan Fungsi	Untuk mengetahui eksistensi Dewan

[65] John Sinartha Wolo, "Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Memperkuat *Check and Balances* di Lembaga Legislatif", (Tesis, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2014).
[66] Jaini Bidaya, "Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan RI Menurut UUD 1945", Media Bina Ilmiah, Vol. 6, No. 6, (Desember, 2012).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

		jurnal Pandecta	Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945"	Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terkait dengan fungsi legislasi pasca amandemen UUD 1945, pola hubungan kerja antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi, dan kendala Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan fungsi Legislasi.[67]

Adapun penelitian yang penulis lakukan ini mengangkat tema "Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Fungsi Legislasi DPR dan DPD Perspektif *Maṣlaḥah Mursalah*". Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang telah penulis sebutkan. Fokus pembahasan penelitian pertama mengenai implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap hubungan kelembagaan DPR dan DPD dan mengkaji putusan

[67] Andika Akbarrudin, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945", Pandecta, Vol. 8, No. 1, (Januari, 2013).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut dari perspektif ushul fikih dengan konsep *maṣlaḥah mursalah*. Sehingga menurut hemat penulis, penelitian ini mampu mengisi celah yang belum diisi dalam penelitian sebelumnya.

H. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mengunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian normatif menurut Peter mahmud Marzuki adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.[68]

Alasan penulis menggunakan penelitian hukum normatif karena untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskipsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dalam hal ini tentang implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terkait fungsi legislasi DPR dan DPD jika dilihat dari perspektif *maṣlaḥah mursalah.*

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, penulis menggunakan beberapa pendekatan untuk menjawab permasalahan yang diteliti, yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),[69] pendekatan konseptual (*conceptual approach*),[70] dan pendekatan historis (*historical approach*).[71]

Pendekatan perundang-undangan dilakukan terhadap berbagai peraturan mengenai fungsi legislasi lembaga DPR dan DPD, di antaranya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun

---

[68] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum,* (Jakarta: Kencana, 2006), 35.

[69] Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...*, 93.

[70] Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. Ibid, 95.

[71] Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Ibid, 94.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Pendekatan konseptual digunakan untuk dapat memahami pandangan para ahli hukum atau konsep mengenai sistem pemerintahan, sistem parlemen, dan juga untuk memahami konsep *maṣlaḥah mursalah* sebagai metode istinbath hukum yang menekankan pada aspek kemaslahatan umat manusia dan menjauhkannya dari *mafsadat* atau kerusakan.

Pendekatan historis digunakan dalam rangka memahami sejarah lahirnya DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif, khususnya sejak awal reformasi yang menempatkan DPD dengan fungsi legislasi terbatas. Dari ketiga pendekatan tersebut akan dapat dipahami beberapa hal yang melatarbelakangi perumusan kewenangan DPD yang disfungsional dan implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap fungsi legislasi DPR dan DPD dalam perspektif *maṣlaḥah mursalah*.

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat baik bagi setiap individu atau masyarakat, baik yang berupa perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.[72]

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan ini dipaparkan untuk mempermudah penulisan dan pemahaman. Oleh karena itu agar lebih sistematis maka tesis ini disusun dalam beberapa bab, pada tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub bab. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

Bab I, berisi pendahuluan yang akan mengantarkan pembaca pada latar belakang penelitian ini, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritik, telaah pustaka, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, dan sistematika pembahasan.

Bab II, berisi kajian teori yang membahas tinjauan umum tentang sistem ketatanegaraan Indonesia serta konsep *maṣlaḥah mursalah*. Bab ini menjelaskan tentang sistem ketatanegaraan Indonesia; lembaga perwakilan rakyat dan daerah; sistem kamar parlemen Indonesia; sistem ketatanegaraan Islam; serta *maṣlaḥah mursalah* sebagai metode istinbath hukum.

Bab III, berisi tentang kajian terhadap fungsi legislasi DPR, fungsi legislasi DPD, hubungan kelembagaan DPR dan DPD dan implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terkait fungsi legislasi DPR dan DPD.

[72] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian....*, 141.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab IV, berisi tentang fungsi legislasi DPR dalam perspektif *maṣlaḥah mursalah,* fungsi legislasi DPD dalam perspektif *maṣlaḥah mursalah* dan analisis fungsi legislasi DPR dan DPD dalam perspektif *maṣlaḥah mursalah*.

Bab V adalah penutup, berisi uraian singkat (kesimpulan) dari apa yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, serta saran dan rekomendasi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id