

FUNGSI LEGISLASI DPR DAN DPD PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH (IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 92/PUU-X/2012)

Oleh :

Elva Imeldatur Rohmah¹

*Prodi Hukum Tata Negara Islam (Fakultas Syariah)
Institut Pesantren Sunan Drajat
elva@insud.ac.id*

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Daerah adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah sekaligus memberikan peran kepada daerah. Namun kenyataannya undang-undang membuat kedudukan DPD subordinat terhadap DPR, sehingga DPD mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi mengenai UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan putusan dengan Nomor 92/PUU-X/2012. Dalam agama Islam, pembentukan hukum harus selalu memperhatikan aspek masalah, dalam fikih siyasah juga terdapat asas-asas yang harus diwujudkan oleh pemerintah di antaranya adalah asas masalah (kemanfaatan). Sejalan dengan hal tersebut, UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga mengharuskan pejabat pemerintah selalu memperhatikan asas kemanfaatan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 menjelaskan bahwa DPD harus terlibat dalam tiap tahapan penyusunan prolegnas, mulai dari pengajuan, pembahasan, dan penetapan prolegnas, namun DPD tidak bisa terlibat dalam pengambilan keputusan di sidang paripurna. Jika hal tersebut dilihat dari perspektif masalah mursalah, tampak bahwa DPD tidak mampu membawa kemaslahatan untuk sistem ketatanegaraan Indonesia karena fungsi legislasi yang dimilikinya tetap lemah yakni hanya ikut dalam tahap pengajuan RUU saja.

Kata Kunci : Legeslasi, DPR, DPD, Masalah Mursalah

A. Pendahuluan

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

¹ Penulis adalah lulusan Pasca Sarjana UIN Surabaya yang saat ini menjadi dosen tetap Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan pada Program Studi Hukum Tata Negara (HTN).

yang mengalami pengurangan kewenangannya jika dibandingkan dengan sebelum adanya perubahan. Lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini merupakan lembaga yang mengalami banyak perubahan dan penataan.²

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.³

Dewan Perwakilan Daerah adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945 dan merupakan penyempurna dari Utusan 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.⁴

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

² 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.

³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 196.

⁴ 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.

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

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.⁷ 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

⁵ 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.

⁶ *Ibid.*

⁷ Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral*, (Yogyakarta: UAD Press, 2006), 64.

dikatakan sebagai lembaga legislatif, DPD hanya sebagai lembaga bantu.⁸

B. Sistem Parlemen

Pertumbuhan wilayah yang semakin luas, penambahan jumlah penduduk, dan perkembangan sosial ekonomi masyarakat dalam suatu negara modern telah melahirkan konsep perwakilan yang lebih dinamis.⁹ Dalam praktiknya, terbentuk 2 (dua) model watak parlemen, yaitu sistem unikameral atau sistem bikameral.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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, Lebanon, Syria, Kuwait, dan sebagainya.¹³ Fungsi Dewan atau Majelis Legislatif dalam sistem unikameral ini terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.¹⁴

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

⁸ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), 138.

⁹ Isharyanto, "Menengok Watak Parlemen Bikameral di Indonesia", *Yustisia*, Edisi No. 69 (Desember, 2006), 46.

¹⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russels and Russels, 1973), 289-290.

¹¹ Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara...*, 65.

¹² Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi di Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), 33.

¹³ Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen...*, 46.

¹⁴ Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah...*, 36.

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.¹⁵

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 :

- 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.
- 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,

¹⁵ Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen...*, 47

misalnya kamar pertama dipilih melalui pemilihan langsung dan yang kedua melalui pengangkatan, dan variasi perbedaan lain.¹⁶

Model teori lain dibebankan 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 Jepang), atau larangan majelis kedua untuk mengubah RUU Keuangan (seperti di Inggris).¹⁷

Dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lijpjtart, 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.¹⁸

C. Konsep *Maṣlahah 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 *maṣlahah mursalah*.

Kata *al-maṣlahah* secara bahasa berasal dari kata *صَلَح* yang berarti baik, bagus, atau menolak kerusakan. Sedangkan makna *al-maṣlahah*

¹⁶ Jordan M. Bastoni, "The Upper House Question : South Australian Bicameralism in Comparative Perspective", (Disertasi, University of Adelaide, Australia, 2009), 48-49.

¹⁷ *Ibid.*, 49.

¹⁸ Desmond J. Mahesa, *DPR Offside (Otokritik Parlemen Indonesia)*, (Jakarta: RMBOOKS, 2013), 24.

adalah kemanfaatan, kebaikan, kepentingan, atau kemaslahatan.¹⁹ Para ulama telah memberikan banyak definisi tentang *al-maṣlahah*, sebagaimana Al-Ghazali mendefinisikan *al-maṣlahah* sebagai upaya mendatangkan kemaslahatan dan menolak kerusakan.²⁰ Kemudian dalam kitabnya *al-Mustasfā*, Al-Ghazali menjelaskan *al-maṣlahah* sebagai upaya menjaga maksud dan tujuan *shara'*, antara lain adalah menjaga agama (*hifd al-din*), jiwa (*hifd al-nafs*), akal (*hifd al'aql*), keturunan (*hifd al-nasl*), dan harta (*hifd al-mal*).²¹ Sedangkan kata *almursalah* adalah bentuk muannats dari lafadz *مرسل* yang artinya dijuntaikan.²²

Dengan kalimat sederhana tetapi mudah difahami, Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman memberikan definisi *maṣlahah 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.²³

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-maṣlahah* menjadi tiga, yakni:²⁴

- a. *Daruriyyah* 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.
- b. *Hajiyyah* ialah kebutuhan-kebutuhan sekunder, dimana bila tidak diwujudkan tidak sampai mengancam keselamatan, namun manusia akan mengalami kesulitan.
- c. *Tahsiniyyah* ialah mengambil apa yang sesuai dengan kebiasaan (adat) yang paling baik dan menghindari cara-cara yang tidak disukai oleh orang-orang yang bijaksana. Kebutuhan *tahsiniyyah*,

¹⁹ Taufiqul Hakim, *Kamus at-Taufiq*, (Jepara, 2004), 350.

²⁰ Muhammad Tahsin 'Atha Rajab, "Daur al-Maṣlahat al-Mursalah Fi Ahkam al-Siyasat alSyar'iyah", (Skripsi, The Islamic University, Gaza, 2009), 4.

²¹ Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *al-Mustasfā*, tahqiq Muhammad Abdus Salam Abdus Syafi'i, Juz I, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1993), 216-217.

²² Taufiqul Hakim, *Kamus.....*, 226.

²³ Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, (Bandung: PT Al-Ma'rif, 1986), 105.

²⁴ 'Abd al-Wahhab Khallaf, *'Ilm Ushul*, (Kuwait: Dar al-Qalam, 1978), Cet. ke-12, 32-33.

merupakan tingkat kebutuhan yang apabila tidak terpenuhi tidak mengancam eksistensi salah satu dari unsur pokok di atas dan tidak pula menimbulkan kesulitan.

Sebagian ulama juga membagi *maṣlaḥah* menjadi tiga macam, yakni:²⁵

- 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 ditegaskan.
- b. Maslahat yang ditetapkan oleh *Shari'* untuk ditinggalkan atau diabaikan. Maslahat ini disebut *al-maṣlaḥah al-Mulghah*.
- c. Maslahat yang tidak ditetapkan oleh *Shari'* untuk mewujudkan atau mengabaikannya. 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*.
- b. Maslahat yang terkandung di dalam peristiwa atau kasus tersebut tidak bertentangan dengan *maqasid al-shari'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.

Dalam fikih siyasah (sistem ketatanegaraan menurut Islam) juga terdapat asas-asas pemerintahan yang baik yang harus diwujudkan, asas-asas tersebut digali dari sumber utama fikih siyasah yakni al-Qur'an dan Hadis. Sebagai contohnya, asas-asas tersebut antara lain adalah asas amanah, asas tanggung jawab (*al-Mas'ūliyyah*), asas maslahat (*al-Maṣlaḥah*), dan asas pengawasan (*al-Muhāsabah*).²⁶

²⁵ 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.

²⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 242.

Al-Mawardi dalam teori negaranya tidak secara spesifik mengulas mengenai hak-hak yang dimiliki oleh rakyat dalam kehidupan bernegara. Namun al Mawardi memberikan paparan mengenai tujuan kepemimpinan atau pemerintahan dalam suatu negara sebagai berikut:²⁷

1. Terselenggaranya ajaran agama;
2. Terwujudnya kemaslahatan umat; dan
3. Agar kehidupan masyarakat menjadi aman sejahtera.

Al-Ghazali dan Ibnu Taimiyah juga memberikan makna mengenai tugas yang harus diemban oleh pemerintah dalam negara, di antaranya adalah:²⁸

1. Menciptakan kemaslahatan bersama;
2. Mewujudkan amanah sebaik-baiknya; dan
3. Menciptakan keadilan semaksimal mungkin.

Jika diamati mengenai tujuan adanya sebuah pemerintahan dalam suatu negara menurut ketiga pemikir di atas, dapat ditemukan satu persamaan yaitu kemaslahatan. Terjaminnya kemaslahatan rakyat merupakan konsesi yang diminta Mawardi dari penguasa atau pemerintah. Prinsip kemaslahatan berawal dari kaidah hukum Islam yang menginginkan pengambilan manfaat dan menghindari kerusakan.²⁹

D. Hubungan Kelembagaan DPR dan DPD

DPR adalah lembaga yang mewakili aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan DPD sebagai lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Namun pada kenyataannya fungsi legislasi DPD sangat lemah dibandingkan dengan DPR. DPD hanya diberikan kewenangan dalam bidang legislasi terkait dengan hal-hal tertentu (bersifat kedaerahan), itupun hanya sebatas bisa mengajukan dan ikut membahas namun tidak ikut pada saat pengambilan keputusan akhir dalam pembicaraan tingkat II. Penyusunan Program Legislasi Daerah³⁰ tanpa melibatkan DPD adalah suatu hal

²⁷ 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.

²⁸ Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan*, (Jakarta: Bina Ilmu, 1999), 164.

²⁹ Maskur Hidayat, *Konsep Negara Kemaslahatan*, (Surabaya: Laros, t.t), 154.

³⁰ Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Lihat Pasal 1 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

yang ironis, dimana kehadiran DPD tidak lain adalah untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah.³¹

Posisi DPD dalam proses legislasi RUU oleh DPR, hanyalah sebatas berpartisipasi dalam tahapan pengajuan RUU dan memberikan masukan kepada DPR, itupun jikalau diminta oleh DPR. Artinya, tidak ada unsur *imperatif* (keharusan) dalam partisipasi atau pemberian masukan dan pengajuan sebuah RUU oleh DPD kepada DPR. Lebih jauh, setiap rancangan yang diajukan oleh DPR, Presiden, dan DPD terlebih dahulu harus dimasukkan dalam program legislasi nasional.³² Sebab pembentukan program legislasi nasional merupakan perintah Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu program legislasi nasional.³³

Di Indonesia jika dilihat berdasarkan pengaturan dan fakta yang ada DPR lebih cenderung mempunyai kewenangan yang besar dalam bidang legislasi, pengawasan dan anggaran, sedangkan DPD lebih cenderung mempunyai kewenangan yang lemah dalam bidang legislasi, pengawasan dan anggaran. Sebagai bukti pengaturan Pasal 20 UUD 1945 menyebutkan bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan dalam membuat undang-undang, sedangkan DPD hanya diberikan hak untuk mengajukan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah sesuai dengan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945.³⁴ Jadi dapat disimpulkan kategori sistem perwakilan di Indonesia saat ini adalah sistem bikameral yang lemah. Hal ini dapat dilihat dari kuatnya DPR dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga perwakilan dan lemahnya DPD dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya sebagai lembaga perwakilan.

Pola hubungan kerja DPR dan DPD dalam bidang legislasi adalah pola hubungan yang bersifat fungsional. Dimana kedua lembaga tersebut memiliki tugas, fungsi dan kewenangan yang sama yaitu dalam bidang legislasi. Pola hubungan kerja dalam bidang legislasi tersebut terdapat pada tahap pengajuan rancangan undang-undang,

³¹ Adika Akbarudin, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen", Pandecta, Vol. 8, (Januari, 2013), 54.

³² Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Lihat Pasal 1 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, 58.

pembahasan sampai dengan pengundangan rancangan undang-undang sampai menjadi sebuah undang-undang. Pola hubungan kerja antara DPR dan DPD terkait dengan fungsi legislasi pada saat pembahasan rancangan undang-undang berasal dari DPR, DPD atau Presiden yang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan yaitu:³⁵

1. Pembicaraan Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus;
2. Pembicaraan Tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :³⁶

1. Pengantar musyawarah
2. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)
3. Penyampaian pendapat mini

Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan, dan/atau pendapat mini, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam Pembicaraan Tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.³⁷

Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan : (1) Penyampaian laporan yang berisi proses pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; (2) Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; (3) Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.³⁸

Dalam hal persetujuan tersebut tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak (*voting*). Apabila rancangan undang-undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.³⁹ Dalam hal pembahasan

³⁵ Febrian, *Buku Panduan Tentang Proses Legislasi (DPR)*, (Jakarta : Sekretariat Jendral DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP), 2009), 19-20.

³⁶ Pasal 68 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁷ Pasal 68 Ayat (5) dan (6)) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁸ Pasal 69 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁹ Pasal 69 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

rancangan undang-undang peran serta DPD sangat kurang karena DPD hanya dimintai pendapat saja lain halnya dengan DPR yang dominan dalam segala hal mulai dari pengajuan sampai dengan keputusan apakah undang-undang tersebut disetujui atau tidak. Jika rancangan undang-undang usul dari DPD ditolak oleh DPR, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi kandas. Dengan demikian, kepentingan dan aspirasi daerah yang diatur oleh rancangan undang-undang usul dari DPD tersebut menjadi diabaikan dalam legislasi, sehingga kepentingan daerah menjadi tersisihkan dalam proses politik.⁴⁰

E. Fungsi Legislasi DPR dan DPD Dalam Perspektif Masalah Mursalah

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998. Keberadaan DPD dimaksudkan untuk: 1). Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah. 2). Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah. 3). Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.⁴¹

Dengan lahirnya DPD pada tahun 2004, maka sistem parlemen di Indonesia yang awalnya unikameral berubah menjadi bikameral (yang terdiri dari DPR dan DPD). Jika dilihat menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lijpjtart, 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.⁴²

Terjadi ketimpangan antara hak, tugas dan wewenang pada kedua lembaga legislatif, dimana porsi kekuasaan yang dimiliki oleh DPR lebih besar dan kuat dibandingkan dengan DPD. Pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, penyusunan prolegnas mengharuskan keterlibatan DPD dalam setiap tahapan, mulai dari pengajuan, pembahasan, dan penetapan prolegnas. Dengan demikian ada 3

⁴⁰ Lihat Pasal 147 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴¹ A.M. fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas, 2009), 314.

⁴² Desmond J. Mahesa, *DPR Offside (Otokritik Parlemen Indonesia)*, 24.

lembaga (tripartit) yang membutuhkan desain atau konsep baru dalam penyusunan prolegnas. Ke depan jelas ada tiga usulan prolegnas, yaitu dari DPR, DPD, dan Pemerintah. Dengan terlibatnya 3 (tiga) lembaga tersebut maka proses pembahasan RUU dilakukan dalam forum *trilateral meeting*. Mekanismenya menjadi panjang karena DIM berasal dari 3 lembaga. Pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 ini, proses pembahasan RUU semakin rumit sehingga harapan daftar RUU dapat diselesaikan atau dibahas secara tuntas sangatlah minim.

Berdasarkan hal tersebut, timbul gagasan untuk menjadikan sistem parlemen di Indonesia menjadi unikameral dengan memaksimalkan fungsi DPR dan meniadakan DPD. Sistem unikameral adalah konsep yang paling banyak digunakan oleh negara berbentuk kesatuan. Konsep ini membawa keuntungan untuk sistem ketatanegaraan suatu negara, antara lain mengurangi anggaran; kemungkinan besar menjadikan proses legislasi lebih cepat; dan tanggung jawab lebih besar (karena legislator tidak dapat menyalahkan kamar lainnya jika pembuatan undang-undang gagal).⁴³

Beberapa argumen yang mendasari sistem unikameral lebih cocok diadopsi oleh sistem ketatanegaraan Indonesia dipaparkan di bawah ini:⁴⁴

1. Sistem dua kamar memiliki badan pembuat undang-undang yang tidak representatif, hal ini dikarenakan para anggota pejabat legislatif (DPR dan DPD) dipilih dan melayani konstituen yang sama. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, dan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah. Padahal pada kenyataannya rakyat pasti berada di daerah. Sehingga bisa dikatakan bahwa yang diwakili oleh DPR dan DPD adalah konstituen atau rakyat yang sama.
2. Akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan yang berkaitan dengan daerah dapat diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD dalam tiap provinsi berjumlah paling sedikit 35 orang dan paling banyak 100 orang.⁴⁵ Jumlah ini lebih banyak dibandingkan dengan

⁴³ Richard Verma dkk, "One Chamber or Two? (Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature)", National Democratic Institute: Legislative Research Series, 3.

⁴⁴ Tom Todd, "Unicameral or Bicameral Legislatures : The Policy Debates", Policy Brief Minnesota House of Representatives Research Department, (August, 1999), 3-11.

⁴⁵ Pasal 317 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

DPD yang hanya berjumlah 4 orang tiap provinsi.⁴⁶ Sehingga DPRD dengan anggotanya yang banyak di tiap provinsi dapat memaksimalkan tugasnya untuk mengelola daerah dan memperjuangkan kepentingan daerah konstituennya.

3. Sistem unikameral lebih disukai oleh sebagian besar negara karena struktur dan proses dalam sistem unikameral lebih simpel, langsung, dan terbuka. Hal ini dibuktikan dengan 54 negara kesatuan di dunia menggunakan sistem unikameral.
4. Pembuat undang-undang dalam sistem unikameral lebih dapat mempertanggungjawabkan tugasnya kepada rakyat, karena kesederhanaan dan kelangsungan proses dukungan rakyat dalam sistem ini.
5. Sistem unikameral dapat menghilangkan konflik, persaingan, dan perdebatan dengan kamar lainnya.
6. Lembaga legislatif dalam sistem unikameral dapat bertindak secara tegas dengan memberi pengaruh yang jelas, karena tugas dan wewenang mereka tidak dimiliki oleh lembaga atau kamar lain.
7. Sistem unikameral lebih efisien dalam pelaksanaannya dan dapat mengurangi anggaran dalam penyelenggaraannya.

Al-Ghazali dan Ibnu Taimiyah memberikan makna mengenai tugas yang harus diemban oleh pemerintah dalam negara, di antaranya adalah menciptakan kemaslahatan bersama; mewujudkan amanah sebaik-baiknya; dan menciptakan keadilan semaksimal mungkin.⁴⁷ 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. Sedangkan inti pokok dari *maṣlahah mursalah* adalah ketiadaan nash mengenai suatu peristiwa yang di dalamnya terdapat kemaslahatan yang tidak bertentangan dengan tujuan syariat.

Paparan-paparan di atas dapat menunjukkan bahwa dalam perspektif *maṣlahah mursalah*, adanya DPD tidak mampu membawa kemaslahatan atau kemanfaatan untuk sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam bidang legislasi. Meskipun DPD mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi, hasil putusan MK tetap tidak bisa membuat DPD setara dengan DPR. Hal ini malah

⁴⁶ Pasal 252 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

⁴⁷ Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan.....*, 164.

akan menimbulkan kerancuan sistem parlemen yang dianut oleh Indonesia, serta menjadikan proses pembahasan RUU semakin panjang dan rumit. Oleh karena itu, Indonesia lebih cocok menerapkan sistem unikameral dengan memaksimalkan fungsi DPR sebagai lembaga deliberatif dan representatif dari seluruh rakyat di Indonesia, dengan harapan proses pembahasan RUU dan pembuatan Undang-Undang dapat berlangsung dengan lebih maksimal, efektif, dan efisien. Penerapan sistem unikameral di Indonesia juga mampu memaksimalkan perwujudan asas-asas pemerintahan yang baik sesuai fikih siyasah, seperti asas amanah, asas tanggung jawab (*al-Mas'ūliyyah*), asas maslahat (*al-Maṣlahah*), dan asas pengawasan (*al-Muḥāsabah*).

F. Penutup

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah dilakukan pada beberapa bab terdahulu, maka untuk lebih jelasnya akan dipaparkan kesimpulan dari pembahasan dan analisis yang ada sebagai berikut :

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 menyebutkan bahwa DPD tetap tidak bisa ikut dalam pengambilan keputusan di sidang paripurna (tahap akhir). Hal ini menunjukkan bahwa DPD masih tidak bisa disetarakan kedudukannya dengan DPR, meskipun keduanya sama-sama lembaga legislatif. Sehingga bisa dikatakan bahwa kategori sistem perwakilan di Indonesia saat ini adalah sistem bikameral yang lemah. Hal ini dapat dilihat dari kuatnya DPR dan lemahnya DPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
2. Dalam perspektif *maṣlahah mursalah*, dapat dilihat bahwa adanya DPD tidak mampu membawa kemaslahatan atau kemanfaatan untuk sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam bidang legislasi. Meskipun DPD mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi, hasil putusan MK tetap tidak bisa membuat DPD setara dengan DPR. Hal ini malah akan menimbulkan kerancuan sistem parlemen yang dianut oleh Indonesia, serta menjadikan proses pembahasan RUU semakin panjang dan rumit. Oleh karena itu, Indonesia lebih cocok menerapkan sistem unikameral dengan alasan sebagai berikut:
 - a. Sistem dua kamar memiliki badan pembuat undang-undang yang tidak representatif, hal ini dikarenakan para anggota pejabat legislatif (DPR dan DPD) dipilih dan melayani konstituen yang sama. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, dan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah. Padahal pada kenyataannya rakyat pasti berada di daerah. Sehingga bisa

dikatakan bahwa yang diwakili oleh DPR dan DPD adalah konstituen atau rakyat yang sama.

- b. Akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan yang berkaitan dengan daerah dapat diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD dalam tiap provinsi berjumlah paling sedikit 35 orang dan paling banyak 100 orang. Jumlah ini lebih banyak dibandingkan dengan DPD yang hanya berjumlah 4 orang tiap provinsi. Sehingga DPRD dengan anggotanya yang banyak di tiap provinsi dapat memaksimalkan tugasnya untuk mengelola daerah dan memperjuangkan kepentingan daerah konstituennya.
- c. Sistem unikameral lebih disukai oleh sebagian besar negara karena struktur dan proses dalam sistem unikameral lebih simpel, langsung, dan terbuka.
- d. Pembuat undang-undang dalam sistem unikameral lebih dapat mempertanggungjawabkan tugasnya kepada rakyat, karena kesederhanaan dan kelangsungan proses dukungan rakyat dalam sistem ini.
- e. Lembaga legislatif dalam sistem unikameral dapat bertindak secara tegas dengan memberi pengaruh yang jelas, karena tugas dan wewenang mereka tidak dimiliki oleh lembaga atau kamar lain.
- f. Sistem unikameral lebih efisien dalam pelaksanaannya dan dapat mengurangi anggaran dalam penyelenggaraannya.

Daftar Pustaka

- Akbarudin, Adika. "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen", Pandecta, Vol. 8, Januari, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- _____. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi di Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 1996.

- Bastoni, Jordan M. "The Upper House Question : South Australian Bicameralism in Comparative Perspective", Disertasi, University of Adelaide, Australia, 2009.
- Fatwa, A.M. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, 2009.
- Febrian. *Buku Panduan Tentang Proses Legislasi (DPR)*, Jakarta : Sekretariat Jendral DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP), 2009.
- Ghazali, Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-. *al-Mustasfa*, tahqiq Muhammad Abdus Salam Abdus Syafi'i, Juz I, Beirut: Dar al-Kutub al'Ilmiyah, 1993.
- Hakim, Taufiqul. *Kamus at-Taufiq*, Jepara, 2004.
- Hidayat, Maskur. *Konsep Negara Kemaslahatan*, Surabaya: Laros, t.t.
- Isharyanto. "Menengok Watak Parlemen Bikameral di Indonesia", Yustisia, Edisi No. 69, Desember, 2006.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, New York: Russels and Russels, 1973.
- Khallaf, 'Abd al-Wahhab. *'Ilm Ushul*, Kuwait: Dar al-Qalam, 1978, Cet. ke-12.
- Mahesa, Desmond J. *DPR Offside (Otokritik Parlemen Indonesia)*, Jakarta: RMBOOKS, 2013.
- Mawardi, Imam al-. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam (Terjemah Bahasa Indonesia dari al-Ahkam al-Sulthaniyyah)*, Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Megawati dan Ali Murtopo. *Parlemen Bikameral*, Yogyakarta: UAD Press, 2006.
- Nurbaningsih, Enny. "Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentuk UndangUndang", *Mimbar Hukum*, Vol. 27, No. 1, Februari, 2015.
- 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.

Rajab, Muhammad Tahsin 'Atha. "Daur al-Maṣlaḥat al-Mursalah Fi Ahkam al-Siyasat al-Syar'iyah", Skripsi, The Islamic University, Gaza, 2009.

Rojak, Jeje Abdul. *Politik Kenegaraan*, Jakarta: Bina Ilmu, 1999.

Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Syaputra, Elvan 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.

Todd, Tom. "Unicameral or Bicameral Legislatures : The Policy Debates", *Policy Brief Minnesota House of Representatives Research Department*, August, 1999.

Tutik, Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

Verma, Richard dkk. "One Chamber or Two? (Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature)", *National Democratic Institute: Legislative Research Series*.

Yahya, Mukhtar dan Fatchurrahman. *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, Bandung: PT Al-Ma`rif, 1986.