BAB III

HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM FUNGSI LEGISLASI PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

A. Sajian Bahan Hukum

1. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam fungsi legislasi berdasarkan UUD 1945

   Persoalan mengenai hubungan DPR dan DPD dalam fungsi legislasi merupakan suatu hubungan dalam bagian legislatif dimana hubungan ini yang seharusnya memberikan keseimbangan dalam menjalankan kewenangan. Namun dalam kenyataanya fungsi legislasi yang dimiliki oleh anggota DPD sangatlah terbatas dibandingkan dengan kewenangan legislasi DPR. Malah hampir dikatakan DPD tidak mempunyai fungsi legislasi. Hal ini dapat di lihat mengenai tugas wewenang antara anggota DPR dan DPD diantaranya sebagai berikut:

   a. Tugas dan wewenang DPR

      DPR memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam pasal 71 undang-undang nomor 17 tahun 2014 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai berikut:

1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaaan membentuk undang-undang
2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapatkan untuk mendapatkan persetujuan bersama.
3) Rancangan Undang-Undang dan APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama dengan memperhatikan pertimbangan DPRD
4) Dewan Perwakilan mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1) Menyusun prolegnas (program legislasi nasional)
2) Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang
3) Menerima Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)
1) Membahas Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh presiden maupun DPD
2) Menetapkan undang-undang bersama dengan presiden

3) Menetapkan undang-undang bersama presiden
4) Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah yang diajukan untuk ditetapkan menjadi undang-undang

Terkait dengan fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1) Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan presiden)
2) Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama
3) Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksan Keuangan (BPK)
4) Memberikan persetujuan tergadap pemindah tanganan asset Negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dann beban keuangan Negara.

Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-udang, APBN dan kebijakan pemeintah
2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi darah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Ekonomi (SDE) lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

Tugas dan wewenang DPR lainnya antara lain:

1) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat
2) Memberikan persetujuan kepada presiden untuk: Menyatakan perang, ataupun membuat perdamaian dengan Negara lain, dan mengangkat dan memberhetikan anggota Komisi Yudisial
3) Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal: Pemberian amnesti dan abolisi dan mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar lain
4) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD

5) Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditatapkan menjadi hakim agung oleh presiden
6) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke presiden.[1]

b. Tugas dan wewenang DPD

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD di Pasal 249trntang wewenang dan tugas DPD antara lain:

1) Mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam (SDA) dan sumberdaya ekonomi (SDE) lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2) Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Ekonomi (SDE) lainnya, serta perimbangan

[1] Sekretariat Jendral DPR RI, "Tugas dan Wewenang ", (online), (http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang, diakses, Rabu 29 Desember 2021, Pukul 07.05

keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun oleh pemerintah,

3) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas Rancanga Undang-Undang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
4) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota BPK
5) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Ekonomi (SDE) lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama
6) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bentuk pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
7) Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang RUU yang berkaitan dengan APBN.

8) Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Menurut UUD 1945 (yang telah diamandemen), hanya DPR yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, sedangkan DPD hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang ke DPR. Itupun hanya sebatas Rancangan Undang-Undang yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat daerah.[2] diluar itu DPD tidaklah mempunyai kekuasaan lainnya.

Deny Indrayana memberikan penjelasan mengenai DPD telah lahir akan tetapi belum dapat dikatakan sepenuhnya hadir. Maknanya ialah bahwa DPD dapat dianggap antara ada dan juga tiada. DPD dianggap ada sebab legitimasinya yang relatif kuat juga berbagai anggota DPD dipilih scara langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. DPD juga dianggap tiada sebab kuatnya legitimasi hasil pemilu yang mana tidak

[2] T.A. Legowo, M.Djadijono, Sebastian Salang, dkk. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia : Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945.* (Jakarta:FORMAPPI dan AusAID, 2005).hlm.159

berjalan seiring dengan kewenangan yang begitu cenderung minimal, apalagi jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR.[3]

Mengenai keterbatasannya kewenangan DPD mengenai fungsi legislasi dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 makin dibatasi atau hanya diberi ruang sedikit saja oleh UU No. 22/2003 dan Tatib DPR 2005/200. Tidak itu saja, mengenai praktiknya juga DPR dalam proses rancangan undang-undang tidak menindaklanjuti yang berasal dari DPD. Oleh sebab itu, DPD dalam menjalankan perannya semakin tidak terlihat dalam proses legislasi. Mengenai keadaan yang serupa, sekiranya Pasal 22D Ayat (2) tidak memberikan wewenang ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, DPD dalam hal ini, dapat dikatakan tidak jauh berbeda sebagai kelompok masyarakat seperti yang lainnya dalam menjalankan legislasi.

Sekilas, yang dimaknai dengan DPD ikut membahas RUU, frase ini secara legal mengamanahkan peran kepada DPD, akan tetapi tidaklah demikian. Ketentuan dalam hal ini menguatkan pendirian, DPD tidak memiliki hak inisiatif dan mandiri dalam melakukan pembentukkan UU

[3] Deny Indrayana. 2005. DPD antara (ti) Ada dan Tiada. Menapak Tahun Pertama. Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Siding Intsiawati Ayus. Anggota DPD Riau. *The prepheral Institute*

yang sekalipun berkaitan dengan daerah. Melemahkan DPD justru terlihat jelas dan nyata dalam frasa dapat memberikan pertimbangan.[4]

Kata dapat dalam Pasal 22D Ayat (1) menjadikan DPD tidak mempunyai kekuasaan legislastif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan sebuah rancangan undang-undang.[5] Hal itu terjadi karena Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR berhak mengajukan Rancangan undang-undang. Selain dibatasi dengan kata dapat mengajukan rancangan undang-undang, Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otononi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, DPD diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancanagan undang-undanag yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Frasa ikut membahas dan memberikan

[4] M. Yusuf. 2013. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran dan Fungsi DPD RI terhadap Daerah di Era Otonomi Daerah.* (Yogyakarta: Graha Ilmu).hlm.75-76

[5] Bivitri Susanti, 2007, "Penguatan Kewenangan DPD dan Pasal-pasal Lain yang Terkait di Bidang Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan", makalah disampaikan dalam pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, di selenggarakan oleh Univ. 45, Makasar, 30 Juni.

pertimbangan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 itu, memberikan bahwa dalam posisi DPD menjadi tidak sebanding dengan wewenang presiden dan DPR yang ikut pembahasan dan persetujuan bersama dalam fungsi legislasi.[6]

2. Perspektif maslahah musalah mengenai hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi

Hubungan DPR dan DPD dalam fungsi legislasi yang terjadi ketidakseimbangan antara kedua lembaga perwakilan rakyat tersebut. Tentunya memberikan dampak kepada DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang di maksudkan untuk sebagai penyalur aspirasi dari daerah. padahal DPR dan DPD adalah lembaga perwakilan yang seharusnya memiliki proposi yang sama karena dalam satu lembaga. Tapi pada kenyataanya justru DPD memiliki kelemahan dalam bidang legislasi hampir dikatakan tidak memiliki fungsi legislasi.

Dalam hal ini, hubungan dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan daerah dalam fungsi legislasi dengan terjadinya ketidakseimbangan antara lembaga tersebut, tentu saja ini tidak membawa adanya maslahat (kemanfaatan) untuk DPD itu sendiri, karena selain

[6] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm.257

sangat terbatas dalam fungsi legislasi DPD hampir dikatakan tidak sempurna dalam fungsi legislasi tersebut dan bahkan dapat dikatakan DPD tidak mempunyai fungsi legislasi. Kemaslahatan yang dimaksud disini ialah maslahah mursalah dimana kemaslahatan yang dengan tujuan memberikan kemanfaatan.

Syarat-syarat maslahah mursalah, ialah sebagai berikut:

a) Maslahah mursalah harusnya kemaslahatan atau kemanfaatan yang di tuju memang tidak adanya dalil untuk menolaknya. Menurut Abu Zahra, ialah maslahah yang sesuai dengan tujuan syara'.
b) Hendaknya maslahah mursalah ialah maslahat yang dapat dipastikan dan samar-samar atau perkiraan atau rekayasa saja.
c) Hendaknya maslahah mursalah itu ialah maslahat yang memiliki sifat umum yakni kemaslahatan yang dapat mendatangkan kemanfaatan bagi keseluruhan umat dan bukan untuk segolongan umat saja.[7]

B. Analisis Bahan Hukum

Fungsi legislasi yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat memiliki proporsi yang hampir dikatakan sempurna, Dewan Perwakilan

[7] Mardani, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Rajawali Pers:2013).hlm.231

Rakyat bersama dengan presiden sama-sama dapat melakukan persetujuan mengenai rancangan undang-undang menjadi sebuah undang-undang.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah juga ikut serta dalam pengajuan RUU yang berkaitan mengenai aspirasi daerah dan kepentingan dari daerah-daerah yang ada di Indonesia. Namun, dalam faktanya wewenang DPD tidak sebanding atau sekuat dengan berbagai lembaga negara lainnya, hal ini di sertai bahwa kedudukan DPD dalam struktur lembega negara dirasa sangat lemah. Salah satu contohnya yaitu pada periode tahun 2004-2009 DPD telah mengajukan RUU sebanyak 17 kali dan satupun tidak ada yang disahkan menjadi undang-undang.[8]

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang terkait mengenai fungsi legislasi, yaitu untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan, karena didalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang membahas mengenai kewenangan DPR terkait fungsi legislasi yang dimulai dari tahap perencanaan, pembahasan, persetujuan dan pengambilan keputusan, sedangkan kewenangan DPD hanya mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) kepada DPR, dan ikut membahas RUU hanya sampai pembahasan tingkat pertama dalam hal penyampaian pandangan umum atas RUU, serta tanggapan dari masing-masing lembaga, hal itu membuat DPD tidak dapat mengajukan RUU yang bila langsung dibahas, akan tetapi harus melalui DPR

[8] Saldi Isra, 2004, Lembaga Legislatif Pasca-Amandemen UUD 1945, Jakarta

terlebih dahulu sebagai pihak yang memegang kekuasaan pembentuk undang-undang, hal ini dikarenakan fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah RUU.[9]

Hasil perubahan UUD 1945 yang di dapatkan DPD tidak memberikan wewenang kepada DPD untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh presiden dan DPR. Tidak itu saja, DPD juga tidak mempunyai kewenangan agar menunda pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Harapan satunya atas kesempatan DPD agar terlibatkan lebih intensif mengenai pembahasan rancangan undang-undang, yaitu dengan adanya frasa ikut membahas yang terdapat dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Dibandingkan dengan wewenang DPR dan Presiden, frasa ikut membahas menunjukan bahwa DPD merupakan pelengkap dalam fungsi legislasi. Mengenai makna dalam frasa ikut membahas itu, kegunaan dan peran DPD dalam fungsi legislasi untuk rancangan undang-undang tertentu lebih tepat disebut ko-pembahas[10] karena pembahas untama tetap dilakukan oleh DPR dan Presiden.

---

[9] Lidya Christina Wardhani, "Fungsi Legislasi DPD dalam Perspektif Demokrasi Representatif". Fakultas Hukum Universitas Muria Kudus. *Jurnal Meta-Yuridis* Vol.2 No.2 Tahun 2019

[10] Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta.hlm.141

Pokok permasalahnnya adalah bagaimana memberikan pemaknaan kepada DPD yang kehadirannya itu dianggap ada dan juga tiada, karena dalam Pasal 22D UUD 1945, yang kewenangannya sangat terbatas dalam bidang legislasi. Desain legislasi yang diberikan kepada DPD harusnya dapat memberikan tafsir yang tepat, serta kewenangan DPD tidak hanya sebatas untuk dapat mengajukan dan ikut membahas sebagaimana kewenangan yang diberikan dan dilakukan oleh DPR dan Presiden.

DPR yang selama ini seakan-akan memimpin peranan fungsi legislasi dalam tatanan pemerintah pusat, serta juga dalam sebuah rangka program legislasi nasional. Semua ini dapat dibuktikannya dengan tidak adanya direspon secara mendalam maupun menanggapi beberapa usulan Rancangan Undang-Undang yang telah diajukan oleh DPD. Kemudian hal itu semakin diperparah dengan dengan tidak diikutsertakannya DPD dalam beberapa kesempatan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang itu seharusnya menjadikan wewenangan dari DPD itu sendiri. Meskipun DPD mempunyai tugas dan wewenang namun DPD hanya dapat sebatas memberikan masukan kepada DPR, serta sebagai bahan perimbangan.

Keberadaan DPD dalam hal legislasi dapat dikatakan tidak memberi kemanfaatan karena dalam proses legislasi itu sendiri yang dinamakan legislasi melalui proses dari awal hingga akhir, sedangkan DPD tidak dapat ikut dalam proses pemutusan UU yang itu sendiri merupakan bagian dari legislasi. Padahal DPD di bentuk denan tujuan untuk dapat menampung

aspirasi daerah agar dapat memiliki tempat atau wadah dalam menyarakan daerahnya sesuai kepentingan dalam sistem ketatanegaraan.

Kewenangan DPD sangat terbatas untuk terlibat dalam proses pembuatan sebuah undang-undang. DPD dalam mengajukan sebuah usulan hanya terbatas dalan ikut pembahasan serta memberikan pertimbangan tanpa adanya diiringi kewenangan untuk mengambil keputusan. Selain itu, kewenangan yang dimiliki DPD cukup terkait undang-undang tertentu yaitu undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta undang-undang yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 42 UU Susunan Kedudukan).

Proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk dapat memutus atau berperan dalam sebuah proses pengambilan keputusan sama sekali. Hal ini disebebkan karena DPD tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dan juga DPD hanya berwenang merancang undang-undang tertentung yang berkaitan dengan pemerintah daerah. DPD juga tidak dapat membuat undang-udang secara mandiri karena dengan adanya frasa ikut membahas rancangan undang-undang dalam fungsi legislasi dewan perwakilan daerah, yang menunjukan bahwasannya DPR lah yang memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang.

Jika DPD hanya diberikan kesempatan dapat mengusulkan atau membahas rancangan undang-undang dan tanpa adanya ikut dalam proses pengambilan keputusan, maka DPR yang mempunyai kewenangan atas legislasi undang-undang secara penuh. DPD menjadikan bukti bahwasannya keberadaanya hanya disamping DPR dan sifat tugasnya dalam bidang pembuatan undang-undang hanya menunjang tugas dari DPR. Kewenangan yang sangat terbatas yang dimiliki oleh DPD, tentu saja DPD dapat dikatakan tidak memiliki fungsi legislasi. DPD belum dapat memakili daerahnya dalam menyuarakan kepentingan dan juga belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga perwakilan ini.

Proses legislasi harusnya dapat dilihat secara utuh yakni di mulai dari proses pengajuan sampai dengan menyetujuai sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Ketidakseimbangan ini semakin menjadikannya kenyataan karena adanya penegasan dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 bahwasannya kekuasaan membentuk undang-undang berada ditangan DPR. Ditambah lagi dengan adanya Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 yang secara tegas hanya menyebutkan DPR sebagai pemilik atas kekuasaan legislasi.

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, salah satu kritik terbesar dalam fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah merupakan keterlibatan DPD dibatasi hanya sampai dengan pembahasan Tingkat I. Padahal, UUD 1945 memungkinkan untuk DPD ikut sampai pada proses yang

berlangsung di Tingkat II. Secara konstitusional, DPD tidak mungkin ikut memberikan persetujuan terhadap sebuah rancangan undang-undang karena UUD 1945 memberikan batasan yang tegas bahwasannya persetujuan hanya menjadi wewenang DPR dan Presiden. Untuk dapat menjawab sebagian kritik pelemahan DPD dalam proses legislasi, UU No. 22 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sedikit lebih maju dibandingkan UU No. 22 Tahun 2003. Dalam Pasal 146 Ayat (1) UU No. 27/2009 dinyatakan : Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.

Hal yang demikian tentunya membuat Dewan Perwakilan Daerah tidak maksimal dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dalam fungsi legislasi. Terlebih lagi Dewan Perwakilan Daerah adalah salah satu lembaga penyalur aspirasi masyarakat yang ada di daerahnya.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi hanya terjadi dalam proses awal. Dimana tahap itu ialah tahap fungsi legislasi berlangsung dalam proses yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun pada saat memasuki proses yang berlanjut dalam pengambilan persetujuan bersama, Dewan Perwakilan Daerah tidak dilibatkan karena proses legislasi hanya dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat bersamaan dengan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.

Jika dipandang dari aspek maslahah mursalah, hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang terjadi ketidakseimbangan tentu saja keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi tidak maksimal juga tidak memberikan manfaat untuk Dewan Perwakilan Daerah itu dan penyampaian aspirasi yang di sampaikan oleh masyarakat yang berada di daerahnya. Padahal masyarakat daerah menyampaikan aspirasi yang berkenaan dengan daerahnya yang itu dapat disampaikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, tapi dalam pembuatan undang-undang yang itu merupakan pemutusan undang-undang yang menyangkut daerahnya Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat diikut sertakan.

Tentu saja hal ini sangat ironis, seharusnya Dewan Perwakilan Daerah dapat ikut serta dalam pembuatan undang-undang bersamaan dengan Dewan Perwakilan Rakyat apalagi yang menyangkut daerahnya karena itu adalah untuk kesejahteraan daerahnya juga. Jika dilihat dari kemaslahatannya dimana keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tentunya harus disejajarkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, agar terjadi kesimbangan dan kemanfaatan adanya Dewan Perwakilan Daerah itu.

Maka dari itu, peneliti mencoba melihat dari sudut pandang maslahah mursalah, dimana maslahah mursalah ini sendiri ialah kemanfaatan yang tidak ada nash atau dalil khusus, atau suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai

dasar dalil, yakni dalam ketentuan berdasarkan pemeliharaan kemudhadaran ataupun bentuk untuk dapat menyatakan suatu kemanfaatan.

Maslahah untuk mendatangkan kemudahan dan menolak kesusahan. sebagaimana firman Allah Swt. yang terdapat dalam Surah Al-Anbiyya ayat 107 yang berbunyi :

وَمَآ اَرْسَلْنٰكَ اِلَّا رَحْمَةً لِّلْعٰلَمِيْنَ

> "Dan kami tidak mengutus engkau (Muhammad) melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi seluruh alam". (QS. Al-Anbiyyah Ayat {21} : 107)[11]

Dari Surah diatas menjelaskan bahwasannya Allah Swt. menjadikan kemudahan dalam segala hal, dan tidak menghendaki kesusahan.

Setiap hukum yang didirikan atas dasar maslahat dapat ditinju dari tiga segi yaitu:

1. Melihat maslahah yang terdapat pada kasus yang dipersoalkan.
2. Melihat sifat yang sesuai dengan tujuan syara' *(al-washf al-munasib)* yang mengharuskan adanya suatu ketentuan suatu hukum agar tercipta suatu kemaslahatan.
3. Melihat proses penetapan suatu hukum terhadap suatu maslahah yang ditunjukkan oleh dalil khusus.

[11] Kementrian Agama Republik Indonesia. *Op.cit.* hlm.331

Apabila hukum ditinju dari yang pertama maka dipakai maslahah mursalah. Para ulama memang berbeda-beda mengenai pemandangan yang berkaitan tentang maslahah mursalah, tapi dari perbedaan itu mengandung hakikat yang sama atau satu kesatuan, yaitu: berpandangan bahwa setiap kemanfaatan yang didalamnya mengandung tujuan syara secara umum, tetapi tidaklah terdapat suatu dalil yang khusus untuk dapat menerima atau menolaknya.

Didalam Al-Qur'an dan hadist, baik secara ekplisit maupun implisit, banyak sekali yang menjelaskan mengenai tujuan Allah SWT menurunkan hukum syara' kemuka bumi ialah untuk dapat mewujudkan kemanfaatan bagi kehidupan umat manusia juga menghindarkan mereka dari mafsadat atau kerusakan. Kemanfaatan didini dimaksudkan bukan saja kemanfaatan yang bersifat duniawi, akan tetapi juga menyangkut kemaslahatan yang bersifat ukhrawi. Al-Syatibi mengenai ini mengklarifikasikan maslahah mursalah menjadi tiga bagian yakni:[12]

1. *Daruriyyah* adalah tingakatan keperluan yang harus ada sehingga disebut dengan kebutuhan primer. Bila tingkata kebutuhan ini tidaklah terpenuhi, maka akan terancamnya keselamatan manusia baik di dunia maupun di akhirat.

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

2. *Hajiyyah* ialah kebutuhan-kebutuhan yang bersifat sekunder, dimana bila tidak diwujudkan tidak sampai mengancam keselamatan, namun manusia akan mengalami kesulitan.
3. *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, merupakan tingkat kebutuhan yang apabila tidak terpenuhi tidak mengancam eksistensi salah satu dari unsur pokok diatas dan tidak pula menimbulka kesulitan.

Dari paparan diatas terlihat bahwasannya unsur-unsur utama yang terkandung dalam maslahah mursalah yakni:

1. Adanya suatu kemaslahatan yang terkandung dalam sebuah peristiwa atau kasus yang akan ditentukan hukumnya melalui maslahah mursalah.
2. Maslahat yang terkandung dalam sebuah peristiwa atau kasus tersebut tidak bertentangan dengan *maqasid al-shari'ah (tujuan syariat).*
3. Tidak adanya nash secara tegas juga jelas untuk dapat mewujudkan kemaslahatan dan tidak ada pula nash memerintahkan untuk mengabaikannya.

Pokok permasalahan yang inti dari maslahah mursalah ini ialah ketiadaan nash mengenai suatu terjadinya peristiwa yang merupakan

didalamnya terdapat kemaslahatan atau kemanfaatan yang tidak bertentangan dengan tujuan syariat.

Begitu juga peneliti dimana memandang hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi yang tidakseimbang tentu juga tidak memberikan manfaat atau tidak maksimal Dewan Perwakilan Daerah dalam mewakili daerahnya. Adanya Dewan Perwakilan Daerah memang membuat mudah dalam penyaluran aspirasi yang ada di daerah, karena masyarakat daerah dapat menyampaikan saran, usulan dan berbagai aspirasi permasalahan yang terdapat dalam daerahnya. posisi Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi hanyalah sebagai sebatas partisipasi dalam tahapan pengajuan Rancangan Undang-Undang dan juga memberikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Jika di lihat dari kemaslahatan adanya Dewan Perwakilan Daerah tentunya sangat bermanfaat bagi daerah itu sendiri, yang jadi permasalahannya adalah dalam bidang legislasi dimana itu merupakan salah satunya tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah yang bisa dikatakan tidak memiliki fungsi legislasi karena keterbatasan kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah dibandingkan dengan Dewan Perwaklan Rakyat. Berdasarkan kenyataan yang ada Dewan Perwakilan Rakyat lebih cenderung memiliki kewenangan yang jauh lebih besar untuk bidang legislasi, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah lebih cenderung lemah dalam bidang legislasi.

Keterbatasan itulah yang menjadikan Dewan Perwakilan Daerah tidak maksimal dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, malah hampir dikatakan dewan perwakilan daerah tidak memiliki fungsi legislasi karena tidak dapat memutus bersama Dewan Perwakilan Daerah dalam pembuatan rancangan undang-undang. Berbeda halnya dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat yang sangat optimal dalam menjalankan fungsi legislasi, hal ini dapat dilihat karena dalam proses legislasi Dewan Perwakilan Rakyat sempurna dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat malah semakin diperbesar.

Paparan-paparan diatas dapat menunjukkan bahwasannya adanya Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi menurut perspektif maslahah mursalah ialah Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat membawa kemaslahatan atau kemanfaatan dalam sistem kenegaraan Indonesia, yang terkusus dalam fungsi legislasi dan menjadikannya tidak optimal dalam menjalankan funginya.

Mengenai uraian diatas, penulis mencoba membuatkan skema yang berhubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi yang berkenaan dengan kemanfaatn keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi, yaitu sebagai berikut:

DPR	DPD	Maslahah Mursalah
Dewan Perwakilan Rakyat dapat membuat undang-undang, mulai dari tinggaat I hingga pada penegesahan atau pemutus undang-undang.	Dewan Perwakilan Daerah dapat membuat undang-undang, ikut membahas Rancangan undang-undang, tetapi hanya sebatas itu dan juga Dewan Perwakila Daerah tidak dapat memutus rancangan undang-undang menjadi undang-undang.	Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak optimal dan juga tidak memberikan manfaat untuk keberadaan Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri karena tidak dapat ikut dalam proses pemutusan undang-undang.