

**PERBANDINGAN KEWENANGAN LEMBAGA PEMBUAT
UNDANG-UNDANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI
INDONESIA DENGAN SISTEM SENAT DI FILIPINA**

Skripsi

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**Muhammad Fariz Anhar
1806200272**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2022**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 06 Oktober 2022

Jam 08,30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : M FARIZ ANHAR
NPM : 1806200272
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERBANDINGAN KEWENANGAN LEMBAGA PEMBUAT UNDANG – UNDANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM SENAT DI FILIPINA

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

PANITIA UJIAN

Ketua

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. M SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
2. MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H
3. BENITO ASDHIE KODIYAT MS, S.H., M.H

1.

2.

3.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tangganya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fakum.umsu.ac.id> E-mail : rektkr@umsu.ac.id, fhum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : M FARIZ ANHAR
NPM : 1806200272
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERBANDINGAN KEWENANGAN LEMBAGA PEMBUAT UNDANG – UNDANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM SENAT DI FILIPINA

PENDAFTARAN : Tanggal 22 SEPTEMBER 2022

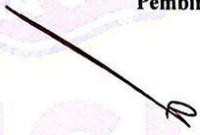
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
Dekan Fakultas Hukum

Pembimbing


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


BENITO ASDHIE KODIYAT MS, S.H., M.H.
NIDN: 0110128801

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggapinya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : M FARIZ ANHAR
NPM : 1806200272
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ TATA NEGARA
**JUDUL SKRIPSI : PERBANDINGAN KEWENANGAN LEMBAGA PEMBUAT
UNDANG – UNDANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI
INDONESIA DENGAN SISTEM SENAT DI FILIPINA**

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, September 2022

Pembimbing

BENITO ASDHIE KODIYAT MS, S.H., M.H.
NIDN: 0110128801

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Diakreditasi oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/11/2019

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/11/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : M Fariz Anhar
NPM : 180620027
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/ Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : PERBANDINGAN KEWENANGAN LEMBAGA PEMBUAT UNDANG -
UNDANG : DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM SEN-
DI FILIPINA
Pembimbing : Benito Asdhie Kodiyat, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
18/08/2022	Judul	
28/08/2022	Rumusan masalah	
30/08/2022	Hasil Penelitian	
01/09/2022	Daftar Isi	
12/09/2022	hasil penelitian	
14/09/2022	Judul baru Perbaikan	
15/09/2022	Berdah buku	
16/09/2022	Perbaikan	
17/09/2022	ACC	

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(Benito Asdhie Kodiyat, S.H., M.H)



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M Fariz Anhar
NPM : 1806200272
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul : **Perbandingan Kewenangan Lembaga Pembuat Undang –
Undang Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia Dengan Sistem
Senat di Filipina**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2022

Saya yang menyatakan



M FARIZ ANHAR

PERBANDINGAN KEWENANGAN LEMBAGA PEMBUAT UNDANG-UNDANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM SENAT DI FILIPINA

ABSTRAK

Muhammad Fariz Anhar

Indonesia memiliki dua lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat yang berperan dalam hal menyampaikan atau melakukan kehendak masyarakat dalam melakukan partisipasi politik. Kewenangan legislasi dalam pembuatan undang - undang Indonesia oleh Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan cermin dari keragaman suku, etnis, agama, dan budaya. Sistem yang dianut Indonesia sama halnya dengan kewenangan legislasi dalam pembuatan undang - undang oleh Senat di Filipina dalam penerapannya jauh lebih baik dari pada Indonesia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan lembaga legislatif di Indonesia dalam membuat undang-undang dan kewenangan lembaga legislatif Filipina dalam membuat undang-undang serta untuk mengetahui perbandingan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dengan sistem senat di Filipina.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif dan pendekatan perbandingan hukum, dan sifat penelitian deskriptif dengan sumber data sekunder yang diperoleh dengan alat pengumpul data studi dokumen secara *offline* atau *online* serta menggunakan teknik analisis kualitatif.

Hasil penelitian menyatakan bahwa kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang diatur di dalam Konstitusi pada Pasal 22 D Ayat 1 dan 2 dan Pasal 249 Undang-Undang MD3, dalam aturan tersebut menjadi dasar bagi Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan kekuasaannya di bidang legislasi, akan tetapi kekuasaan tersebut sangat terbatas karena hanya sebatas ikut mengajukan dan ikut membahas mengenai aturan yang berhubungan dengan kepentingan daerah. Kewenangan legislasi Senat Filipina diatur di dalam *Article VI* Konstitusi Filipina, Senat dan *House Of Representative* memiliki fungsi legislasi yang diatur dalam pasal tersebut dan kedua lembaga tersebut saling terlibat dalam pembentukan undang-undang, seperti mengajukan, membahas dan ikut memutuskan undang-undang yang diajukan. Perbedaan kewenangan lembaga legislatif oleh Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia tidak mampu mengimbangi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal legislasi, dalam hal ini terdapat keterbatasan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi sehingga dalam kekuasaannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat tertinggal jauh. Sedangkan Senat Filipina memiliki kewenangan yang sama dengan *House of Representatives* dalam hal legislasi, kedua lembaga tersebut dapat saling mengajukan dan ikut membahas dan juga dapat memutuskan undang-undang yang diajukan, apabila salah satu tidak setuju maka undang-undang yang diajukan tidak dapat diterima.

Kata Kunci : Legislatif, Undang-Undang, Perbandingan

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama tama saya ucapkan Puji dan Syukur kepada Allah SWT yang telah memberi Rahmat-Nya dan Rezeki-Nya agar saya dapat menyelesaikan skripsi ini, bahwa yang dapat diketahui Skripsi merupakan salah satu syarat bagi seorang Mahasiswa untuk menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, maka dari itu saya membuat skripsi dengan Judul: **“Perbandingan Kewenangan Lembaga Pembuat Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia Dengan Sistem Senat di Filipina”**.

Saya menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, maka dari itu saya meminta maaf jika ada kekurangan dan kesalahan kata dalam membuat skripsi ini, dan besar harapan saya agar skripsi ini berguna bagi pembaca sehingga dapat menambah wawasan dalam bidang Ilmu Hukum yaitu Hukum Tata Negara. Dengan selesainya skripsi ini tidak lupa saya ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada pihak pihak yang telah memberikan dukungan dan memotivasi saya dalam hal pembuatan skripsi ini antara lainnya:

1. Kepada Orangtua saya mama dan papa yang saya sayangi dan saya banggakan, saya mengucapkan ribuan terima kasih telah mendidik dan membimbing saya, serta memberikan doa dan dukungan berupa moril dan materil sehingga saya bisa menyelesaikan kuliah dengan menyandang gelar Sarjana Hukum. Saya tidak bisa membalas semua kebaikan kalian berdua dan jangan bosan-bosannya memberikan doa serta dukungan sehingga saya menjadi orang sukses untuk dikemudian hari.

2. Kepada Ayahanda Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan dan motivasi yang diberikan semasa saya berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dan juga kepada Wakil Dekan I Ayahanda Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Ibunda Wakil Dekan III Atika Rahmi S.H., M.H.
3. Kepada Ayahanda Benito Ashdhie Kodiyat, S.H., M.H, selaku dosen pembimbing dan Ayahanda M. Syukran Yamin Lubis, S.H., CN., M.Kn selaku dosen pembeding saya, yang telah memberikan waktu dan ilmunya, dan juga telah membimbing dan memotivasi saya dalam proses pembuatan skripsi ini hingga selesai.
4. Kepada seluruh Staff dan Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Kepada Vhidya Vardhana Daulay yang selalu memberikan doa dan dukungan kepada saya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi dengan semangat.
6. Kepada orang – orang yang meremehkan saya, terimakasih berkat kalian saya jadi seperti saat ini.
7. Kepada Public Enemy yang selalu support untuk bimbingan bersama untuk mendapatkan gelar bersama.

Akhir kata saya ucapkan permohonan maaf saya atas kelakuan dan perkataan yang tidak berkenaan dari saya selama berkuliah di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Semoga kelak ilmu yang kita dapat akan

bermanfaat untuk kedepannya untuk kita dan orang banyak. Sekali lagi saya ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya dan semoga kita dalam lindungan Allah SWT, Aamiin.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, September 2022
Hormat saya

M. Fariz Anhar
Npm: 1806200272

DAFTAR ISI

Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	8
C. Definisi Operasional.....	8
D. Keaslian Penelitian.....	10
E. Metode Penelitian.....	12
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	12
2. Sifat Penelitian	12
3. Sumber Data.....	12
4. Alat Pengumpul Data	13
5. Analisis Data	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Konsep Pembagian Kekuasaan	14
B. Lembaga Legislatif.....	19
C. Sistem Parlemen.....	26
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	31

A. Kewenangan legislasi dalam pembuatan undang - undang Indonesia oleh Dewan Perwakilan Daerah	31
B. Kewenangan legislasi dalam pembuatan undang - undang oleh Senat di Filipina	43
C. Perbandingan kewenangan lembaga legistalitif dalam pembuatan undang-undang antara Indonesia dan Filipina	53
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	69
A. Kesimpulan	68
B. Saran.....	69
Daftar Pustaka	72

DAFTAR TABEL

1.1 Perbedaan dan Persamaan Senat Filipina dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Fungsi Legislasi	67
--	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara tidak akan mungkin ada tanpa adanya pemerintah, yang merupakan organisasi yang memerintah di dalam suatu negara, Pemerintah adalah alat kelengkapan negara. Dalam artian sempit pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, biasa disebut juga lembaga eksekutif. Sedangkan dalam artian luas mencakup seluruh alat kelengkapan negara yang meliputi: cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹ Organ-organ tersebutlah yang menjalankan negara untuk mencapai tujuan dari sebuah negara.

Tujuan Negara Republik Indonesia dijelaskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke IV yaitu: Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebagaimana negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem Demokrasi, kedaulatan berada ditangan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.² Maka segala kehendak harus berdasarkan kebutuhan rakyat dan menyesuaikan dengan tujuan negara yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana diketahui Indonesia

¹ Tundjung Herning Sitabuana. 2020. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. halaman 129

² Sunarso. 2018. *Membedah Demokrasi*. Yogyakarta: UNY Press. halaman 54

merupakan negara yang memiliki wilayah daratan yang luas dan jumlah penduduk yang banyak, tidak memungkinkan melakukan demokrasi secara langsung.

Berbeda halnya dengan dengan zaman Yunani kuno yang bisa menerapkan sistem demokrasi langsung dalam pemerintahannya karena wilayah negara tidak begitu luas dan jumlah penduduk yang begitu banyak, pada zaman modern yang wilayah negara sangat luas, jumlah penduduk banyak dan permasalahan yang semakin kompleks sistem pemerintahan yang diterapkan oleh negara-negara di dunia adalah sistem demokrasi tidak langsung atau biasa disebut demokrasi perwakilan. Karena rakyat tidak bisa ikut serta dalam proses politik secara langsung, dengan adanya sistem demokrasi perwakilan dianggap sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan.³

Perkembangan munculnya lembaga perwakilan sebagai sebuah refleksi pelaksanaan demokrasi banyak terdapat di negara-negara Eropa Barat. Para ahli seperti Robert Dahl mengawali pembahasannya tentang lembaga perwakilan tersebut dengan menceritakan berbagai praktik di Eropa. Seperti pada bangsa Viking sekitar tahun 500 Masehi hingga 1000 Masehi, melakukan praktik demokrasi perwakilan dengan membentuk sebuah dewan setempat yang bersidang untuk membicarakan hukum yang disebut *Ting*.⁴

Indonesia sendiri sebagai negara menganut demokrasi perwakilan, pertama kali dicetuskan pada saat sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945. Moh Yamin menyampaikan rumusan-rumusan tentang lembaga perwakilan dalam rancangan

³ Tundjung Herning Sitabuana. *Op., Cit.* halaman 130-131

⁴ Fauzan Ali Rasyid. *Model Perwakilan Politik di Indonesia Study Perbandingan dengan Sistem Perwakilan Politik di Negara-Negara Lain.* halaman 14

Undang-Undang Dasar. Setelah dilakukan pembahasan oleh BPUKI akhirnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 disahkan oleh BPUPKI pada 18 Agustus 1945 pada Pasal 19, 20, 21 dan Pasal 22 (sebelum diamandemen).⁵

Melihat Perkembangan Demokrasi perwakilan di Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang ketiga tidak hanya diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi muncul lembaga negara lain yang lahir sebagai lembaga legislatif yang baru yakni Dewan Perwakilan Daerah, dengan adanya lembaga lembaga tersebut, maka lembaga perwakilan di Indonesia tidak lagi menganut sistem unikameral. Maka dengan perkembangan tersebut dapat dikatakan Indonesia menganut sistem parlemen dua kamar karena terdapat dua lembaga yang aktif, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang benar-benar aktif.⁶

Lembaga perwakilan di Indonesia sebagaimana dijelaskan oleh Jimly dalam buku Tundjung Hening Sitabuana memiliki 3 fungsi yaitu: fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan perwakilan. Lembaga Parlemen dikenal sebagai lembaga yang membuat undang-undang dengan yang berdasarkan kebutuhan rakyat, secara spesifik fungsi legislasi sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh Jimly, bahwa fungsi legislasi berkaitan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara berupa norma hukum yang mengikat dan membatasi. Kewenangan ini hanya dapat dilakukan apabila rakyat menyetujui untuk diikat

⁵ Tundjung Hening Sitabuana. *Op., Cit.* halaman 144

⁶ Eka Nam Sihombing dan Irwansyah. 2019. *Hukum Tata Negara*. Medan: Enam Media. halaman 46

dengan atau oleh norma hukum tersebut.⁷ Sebagaimana di Indonesia memiliki dua lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat yang berperan dalam hal menyampaikan atau melakukan kehendak masyarakat dalam melakukan partisipasi politik. Kemudian Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan cermin dari keragaman suku, etnis, agama, dan budaya.⁸ Atau secara sederhana Dewan Perwakilan Daerah Merupakan perwakilan daerah. Ketentuan sebagaimana yang telah dipaparkan tersebut juga dianut oleh negara Filipina yang dapat dilihat di dalam Konstitusinya 1987 pada Pasal 1 yang menyatakan bahwasannya Filipina adalah sebuah negara demokratis dan republik. Kedaulatan berada pada rakyat dan seluruh pemerintah berasal dari mereka.” Lebih lanjut Konstitusi Filipina 1987 juga menetapkan bahwa negara melaksanakan sistem *trias Politica* yaitu administrasi, legislasi, dan kehakiman.

Lembaga perwakilan yang ada di negara Filipina ini telah tepat dalam pembagian tugas, fungsi dan wewenang antar lembaganya. Tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan untuk Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat telah memiliki kesejajaran, walaupun tetap dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak eksklusifnya. Hal ini dapat dilihat wewenang dimiliki Senat yakni, berhak untuk menolak setiap rancangan yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Filipina dan mengajukan amandemen terhadap rancangan tersebut. Senat juga mempunyai wewenang khusus, yaitu wewenang untuk memastikan pengangkatan pejabat tinggi dan duta besar, serta wewenang untuk mengesahkan perjanjian dengan cara dua pertiga suara. Senat mempunyai hak untuk mengadili

⁷ Tundjung Herning Sitabuana. *Op., Cit.* halaman 142

⁸ Tamsil Limrung. 2019. *Pengutan DPD Wujudkan DPD Berdaya*. Jakarta Pusat: Bibliosmia Karya Indonesia. halaman 3

dan menentukan bersalah tidaknya pejabat yang bersangkutan. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Filipina memiliki kekuasaan eksklusif untuk mengusulkan undang-undang yang berkaitan dengan alokasi, penerimaan, tarif dan peningkatan hutang publik. Dewan Perwakilan Rakyat Filipina juga memiliki wewenang dalam meloloskan suatu Rancangan Undang-undang. Dewan memiliki hak tunggal untuk mengajukan tuduhan, yang dapat menyebabkan persidangan impeachment nantinya.

Maka dari itu Indonesia dan Filipina memiliki kesamaan menganut paham *trias politica* yang digagas oleh Montesquieu yang mana terdapat pembagian kekuasaan dalam sebuah negara yakni: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Akan tetapi dalam hal melaksanakan kewenangan yang dilakukan oleh dua parlemen di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Daerah Perwakilan Daerah terdapat ketimpang tindihan pembagian kekuasaan, Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki wewenang untuk ikut membahas rancangan undang-undangan diluar dari kepentingan daerah, dan dalam hal memutuskan Undang-Undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah juga Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kewenangan. Perihal memutuskan suatu undang-undang kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan menurut Jimly Dewan Perwakilan Daerah lebih tepat disebut sebagai *co-legislator* Dewan Perwakilan Rakyat.⁹

Sulit digolongkan Indonesia menganut sistem parlemen bikameral karena dalam menjalankan kewenangannya terjadi ketimpang tindihan antara dua

⁹ Eka N.A.M Sihombing, 2019, Menata Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengawasan Peraturan Daerah, Jurnal Reformasi Hukum, Vol.XXIII No. 2, Juli - Desember 2019. Halaman 173

lembaga legislatif tersebut.¹⁰ Sedangkan jika dilihat dari negara Filipina dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang sebagai lembaga perwakilan telah seimbang sesuai dengan apa yang menjadi syarat dari sistem bikameral yaitu adanya *check and balances*. Prinsip yang timbul dari konsep *check and balances* itu prinsip untuk saling mengawasi dan saling mengimbangi.

Maka dari itu berdasarkan pemaparan yang sudah dijelaskan tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian dengan membahas fungsi legislasi lembaga legislatif di Indonesia dan membandingkan dengan negara Filipina karena terdapat perbedaan pelaksanaan di Indonesia dan Filipina. Maka dari itu penelitian ini akan diberi judul ” **Perbandingan Kewenangan Lembaga Pembuat Undang-Undang Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia Dengan Sistem Senat di Filipina**”.

Berdasarkan pemaparan yang telah uraikan dalam latar belakang tersebut, maka untuk memecahkan permasalahan yang ada akan diuraikan rumusan masalah antara lain sebagai berikut:

1. Rumusan Masalah

- a) Bagaimana kewenangan legislasi dalam pembuatan undang - undang Indonesia oleh Dewan Perwakilan Daerah?
- b) Bagaimana kewenangan legislasi dalam pembuatan undang - undang oleh Senat di Filipina?
- c) Bagaimana perbedaan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dengan sistem senat di Filipina?

¹⁰ Eka Nam Sihombing dan Irwansyah. *Loc., Cit.* halaman 46

2. Faedah Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dan memiliki manfaat bagi para pembacanya, secara lebih lanjut akan dijelaskan manfaat penelitian ini yang terdiri dari:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini bidang hukum terkhusus bermanfaat bagi bidang hukum tata negara. Dalam penelitian ini, akan membahas bagaimana perbandingan sistem kewenangan lembaga legislatif dalam membuat undang-undang di Indonesia dengan sistem kewenangan Lembaga legislatif dalam membuat undang-undang di Filipina, sehingga menilai dari kedua lembaga legislatif dari kedua negara tersebut dalam membuat undang-undang yang mana paling efektif dalam menyelenggarakan tugas membuat undang-undang.

2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi lembaga legislatif di Indonesia. Karena hasil penelitian dengan melakukan perbandingan antara sistem kewenangan lembaga legislatif di Indonesia dengan kewenangan lembaga legislatif di Filipina dalam hal membuat undang-undang, sehingga hasil perbandingan tersebut menjadi evaluasi bagi lembaga Legislatif di Indonesia untuk melakukan penyelenggaraan negara secara optimal, apabila lembaga legislatif melakukan tugas dan fungsinya secara optimal dalam membentuk undang-undang, akan berdampak terhadap kesejahteraan rakyat dan negara, karena seluruh aspirasi tersampaikan dan

didengar lalu dilaksanakan dengan baik oleh lembaga legislatif. Dan tidak menyebabkan ketidakstabilan kekuasaan legislatif.

B. Tujuan Penelitian

Dilaksanakannya penelitian ini, tentunya memiliki suatu hal yang hendak dicapai. Lebih lanjut dijelaskan tujuan penelitian ini antara lain:

- 1) Untuk mengetahui kewenangan legislasi Indonesia oleh Dewan Perwakilan Daerah?
- 2) Untuk mengetahui kewenangan legislasi oleh Senat di Filipina?
- 3) Untuk mengetahui perbandingan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dengan sistem senat di Filipina?

C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep merupakan suatu kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi atau konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan definisi operasionalnya.¹¹ Berdasarkan dengan judul penelitian ini diajukan yaitu “**Perbandingan Kewenangan Lembaga Pembuat Undang-Undang Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia Dengan Sistem Senat Di Filipina**”, maka dari itu akan diterangkan definisi operasional pada penelitian sebagai berikut :

¹¹Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima. Halaman 17

1. **Perbandingan** : Perbandingan adalah penelitian pendidikan yang menggunakan teknik membandingkan suatu objek dengan objek lain.¹² Maka dari itu perbandingan yang dimaksud pada penelitian ini adalah perbandingan kewenangan lembaga pembuat undang-undang Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia dengan sistem Senat di Filipina
2. **Kewenangan** : Kewenangan menurut Mirriam Budiardjo ialah kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum, yang mana tindakan ini dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum, dan meliputi hal-hal yang lenyap dan timbulnya akibat hukum tertentu. Namun kewenangan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kewenangan lembaga pembuat undang-undang Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dengan Senat di Filipina
3. **Lembaga Pembuat Undang-Undang:** Lembaga menurut Kbbi merupakan badan atau organisasi yang melakukan suatu usaha.¹³ Sedangkan pembuat undang-undang sama maksudnya dengan lembaga legislatif. Lebih lanjut, Lembaga Legislatif menurut Kbbi adalah dewan yang berwenang membuat undang-undang Maka dari itu Lembaga Pembuat Undang-Undang yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dan Senat di Filipina.
4. **Dewan Perwakilan Daerah** selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹² Anonim. <https://sc.syekhnurjati.ac.id/> Diakses Pada Tanggal 1 Juni 2022

¹³ Kbbi Web id. <https://kbbi.web.id/lembaga> Diakses Pada Tanggal 25 Maret 2022 Pukul 14.00 Wib.

5. **Senat Filipina** adalah majelis tinggi dari Dewan Legislatif dua kamar Filipina yaitu Kongres Filipina.

D. Keaslian Penelitian

Penulis menyadari bahwasannya substansi pada penelitian ini bukanlah suatu hal yang baru, karena sebelumnya sudah pernah dikaji oleh para mahasiswa lain atau peneliti lain. Namun terdapat perbedaan mengenai substansi yang dikaji oleh penulis dengan penelitian sebelumnya. Setelah dilakukan penelusuran di interne terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang dilakukan hampir mendekati pembahasan pada penelitian ini yaitu:

1. Skripsi Ryan Kharisma Akbar, NPM: 14410576 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan judul “Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia dan Perancis. Pada penelitian tersebut membandingkan lembaga bikameral yang dianut oleh Indonesia dan melakukan perbandingan dengan negara Perancis dengan fokus kajian terkait tugas, fungsi dan wewenang. Sedangkan pada penelitian ini membahas kewenangan lembaga legislatif dalam membuat undang-undang di Indonesia dan membandingkannya dengan lembaga legislatif di Filipina, dan tidak berpatokan terhadap sistem parlemen bikameral, persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah pada sama-sama menggunakan metode penelitian normatif serta pendekatan studi perbandingan. Dan secara detail membahas lembaga legislatif Indonesia dan Filipina. Jadi letak perbedaannya adalah objek negara yang dibandingkan.

2. Skripsi, M. Dandy Sutansyah NPM: 1606200211 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan judul “Perbandingan Kekuasaan Legislasi Antara Negara Indonesia dan Amerika Serikat. Pada penelitian tersebut mengkaji perbandingan kekuasaan legislasi antara negara Indonesia dan Amerika Serikat, yang mana kekuasaan legislasi tersebut dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk undang-undang dan membandingkannya dengan kekuasaan legislasi di Amerika Serikat. Sedangkan pada penelitian ini mengkaji perbandingan kewenangan lembaga legislatif dalam membuat undang-undang antara negara Indonesia dengan Filipina, maka yang jadi pembeda adalah objek negara yang dibandingkan. Persamaannya dengan penelitian tersebut ialah sama-sama menggunakan metode penelitian normatif.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka kedua penelitian tersebut secara substansi tidak ada yang sama persis dengan penelitian yang akan dikaji pada penelitian ini. Sehingga penelitian ini layak dilakukan karena akan mengkaji mengenai permasalahan lembaga legislatif dalam kekuasaan membuat undang-undang di Indonesia

E. Metode Penelitian

Agar dapat memecahkan permasalahan di dalam penelitian ini dilakukan langkah-langkah penelitian atau metode penelitian yang akan digunakan pada penelitian ini, yang antara lain sebagai berikut:

a) Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang menggunakan data sekunder sebagai data utama, antara lain seperti dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian atau dapat disebut studi pustaka.¹⁴ Dan menggunakan pendekatan studi perbandingan untuk mencari jawaban dari permasalahan yang dikaji.

b) Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, hal ini dikarenakan menggambarkan perbandingan kewenangan pembuatan undang-undang oleh lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Daerah) di Indonesia dan Senat Filipina. Deskriptif merupakan sifat penelitian yang menggambarkan/melukiskan suatu kondisi permasalahan tertentu.¹⁵

c) Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini terdiri dari data sekunder dan data yang bersumber dari hukum islam. Sumber hukum islam berdasarkan Ayat suci Al-Quran yaitu An-nisa Ayat 83 yang memiliki relevan dengan penelitian ini. Sedangkan data sekunder terdiri dari 3 yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian.

¹⁴ Ediwarman. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing. halaman

¹⁵ Suratman dan H.Philips Dillah. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, CV. halaman 47

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan yang mendukung penelitian seperti: jurnal, skripsi, tesis, disertasi atau karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan non hukum yang relevan dan dapat digunakan untuk mendukung penelitian ini, seperti: kamus bahasa, ensiklopedia atau jurnal cabang ilmu lainnya.

d) Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data pada penelitian ini adalah Studi dokumen yang diperoleh secara *offline* dengan menelusuri buku-buku pada perpustakaan daerah Provinsi Sumatera Utara, perpustakaan Kota Medan serta buku pribadi milik penulis, dan secara *online* dengan melakukan pencaharian melalui internet untuk memperoleh *e-book*, jurnal atau penelitian yang relevan dengan pembahasan penelitian.

e) Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu data yang telah diperoleh dari studi kepustakaan baik secara *offline* atau *online* dan kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang dikaji di dalam penelitian ini, Jadi bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut dianalisis sehingga mendapatkan jawaban atas Kewenangan dalam membuat undang-undang oleh Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dan Senat di Filipina

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Pembagian Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahpisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Pembagian atau pemisahan suatu kekuasaan sangat penting agar tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari masing-masing pemerintahan atau lembaga-lembaga, dibentuk agar sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya *the rule of law*, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, serta *check and balance*.

Teori pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai pengertian dalam berbagai hukum konstitusi, misalnya pemahaman tentang sistem check and balance, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, delegasi kekuasaan legislatif, tanggung jawab eksekutif terhadap badan pembentuk undang-undang, hak uji materiil dan sebagainya.

Pada umumnya, setiap negara yang dijalankan oleh organ negara yang diatur di dalam Konstitusi, dengan tujuan pengaturan tersebut agar tercipta suatu keseimbangan antara organ yang satu dengan yang lain (*Check and balances*).

Konstitusi merupakan demokratis karena mengandung prinsip dalam kehidupan bernegara yaitu dengan adanya pembagian kekuasaan atau biasa dikenal dengan *Trias Politica*. Hal ini berarti kekuasaan negara dilaksanakan oleh tiga cabang kekuasaan yaitu: kekuasaan eksekutif, legislatif dan kekuasaan yudikatif.¹⁶

Tokoh utama yang pertama kali menggagas teori pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara adalah John Locke, yang memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif. John Locke dalam buku Isharyanto menjelaskan legislatif merupakan lembaga yang dipilih dan disetujui oleh warga negara dan berwenang membuat undang-undang dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara. Kemudian dilanjutkan oleh Montesquieu dalam buku Isharyanto yang memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, mengubah dan menghapus. Eksekutif memiliki kekuasaannya untuk menyatakan perang atau damai, sedangkan kekuasaan yudikatif memiliki kekuasaan menghukum penjahat atau memutus perselisihan.¹⁷

Persamaan dari kedua teori yang digagas dari kedua tokoh tersebut ialah, bahwa kekuasaan dalam suatu negara tidak boleh hanya dimiliki oleh satu orang atau satu lembaga. Selain itu kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam negara

¹⁶ Zaki ulya.2019. *Buku ajar Hukum Kelembagaan Negara (Kajian Teoritis Kedudukan Lembaga Negara Pasca Reformasi)*.Langsa. halaman 8

¹⁷ Isharyanto.2015.*Hukum Kelembagaan Negara(Studi Hukum Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*.Universitas Sebelas Maret Surakarta. halaman 16

masing-masing secara umum memiliki kekuasaan membuat undang-undang dan menjalankan undang-undang.¹⁸

Perbedaan dari pandangan dari tokoh tersebut adalah:

- 1) John Locke membagi kekuasaan dalam negara atas legislatif, eksekutif dan federatif. Legislatif adalah kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara, Sedangkan Montesquieu membagi legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudisial, kekuasaan federatif merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif.
- 2) Montesquieu memisahkan secara tegas masing-masing cabang kekuasaan, eksekutif hanya hanya berwenang menolak undang-undang, sedangkan menurut John Locke beranggapan kekuasaan eksekutif ikut membahas dan menyetujui undang-undang.

Montesquieu menjelaskan secara rinci tentang parlemen baik dari fungsi dan struktur organisasi, begitu juga dengan sistem pemilihannya.¹⁹ Sehingga dalam perkembangannya teori *trias politica* menurut Mahfud M.D dalam buku Isharyanto melahirkan sistem pemerintahan yang berbeda-beda, di Indonesia sendiri ajara Montesquieu banyak tertera dalam literatur hukum dan politik. Begitu juga di Amerika Serikat yang mengembangkan *trias politica* yang dianut di dalam Konstitusinya yang dikenal sebagai *cheks and balances*.²⁰

Perkembangan pada sistem *Trias Politica* dewasa ini mengalami perubahan. Tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif dijalankan oleh Presiden, legislatif dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan Yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung, pada saat ini tidak lagi dijalankan secara murni.

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ *Ibid.*, Halaman 17

²⁰ *Ibid.*,

Kenyataannya sekarang ini tugas legislatif dalam membuat undang-undang telah melibatkan eksekutif, namun untuk Yudikatif prinsip pembagian kekuasaan masih dianut karena untuk menjamin kebebasan dan memberikan keputusan yang berdasarkan prinsip negara hukum.²¹

Teori *trias politica* yang digagas oleh Montesquieu yang menjelaskan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara mencerminkan tugas jenis organ negara, sudah mulai tidak relevan lagi untuk dijadikan dasar²². Akan tetapi karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam benak berpikir para sarjana, menyebabkan sangat sulit melepaskan diri dari konsep dari *trias politica*.

Banyak sekali pro dan kontra yang timbul di kalangan para sarjana mengenai pandangan Montesquieu di lapangan ilmu politik dan hukum, oleh karena itu, dengan menyadari banyaknya kritik terhadap *trias politica*, para ahli hukum di Indonesia sering kali menarik kesimpulan seakan-akan istilah pemisahan kekuasaan yang dipakai Montesquieu itu sendiri tidak dapat dipergunakan. Kesimpulan demikian terjadi, karena penggunaan istilah pemisahan kekuasaan atau *separation of power* itu biasanya diidentikkan dengan *trias politica* Montesquieu, dan seolah-olah istilah tersebut hanya dikapai olehnya. Padahal istilah konsep pembagian kekuasaan itu sendiri konsep yang bersifat umum, seperti halnya konsep pembagian kekuasaan juga dipakai oleh sarjana dengan pengertian yang berbeda dengan satu sama lain.²³

²¹ Zaki Ulya. *Op., Cit.* halaman 8

²² Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. halaman 35`

²³ Jimly Asshiddiqie. 2015. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Depok: Raja Grafindo Persada. halaman 287

Seperti oleh Arthur Mass dala buku Jimly Ashiddiqie yang membedakan pembagian kekuasaan *atau division of power* tersebut ke dalam dua pengertian yakni: *capital division of power* dan *territorial division of power*. Pengertian pertama bersifat fungsional sedangkan pengertian kedua bersifat kewilayahan atau kedaerahan. Begitu juga oleh O.Hood Philips dan kawan-kawan dalam buku Jimly Ashiddiqie yang memberi arti *separation of power* sebagai *the distribution of the various powers of government among different organs*. Atau secara sederhana kata *separation of power* diidentikkan dengan *distribution of power*.²⁴ Oleh karena itu, istilah *separation of powers*, *division of powers*, *distribution of power*, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut. Sebagai contoh konstitusi Amerika istilah *division of power* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian, sedangkan istilah *separation of powers* dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat pemerintah federal, yakni antara *legislature*, *the executive* dan *judiciary*.

Melihat pengalaman ketatanegaraan Indonesia istilah *separations of power* itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara terpisah dari konsep *divison of power* yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan seperti *trias politica* Montesquieu, seperti oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI menegaskan bahwa Undang-Undang

²⁴ *Ibid.*, halaman 287-288

Dasar 1945 tidak menganut doktrin *trias politica* ala Montesquieu melainkan menganut pembagian kekuasaan.²⁵

B. Lembaga Legislatif

Sebuah negara tentunya memiliki pemerintah sebagai yang menjalankan roda suatu negara agar mencapai tujuannya ataupun melindungi segenap bangsanya, negara sebagai suatu organisasi yang besar tanpa dijalankan oleh suatu pemerintahan, akan menjadikan negara tersebut diam tanpa sebab, dan oleh sebab itu sebagaimana dijelaskan pada sub tinjauan sebelumnya bahwasannya negara diselenggarakan oleh 3 organ yakni: Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Dan ketiga organ tersebut memiliki tugas dan wewenangnya masing-masing dan tetap dapat saling bekerja sama dalam menyelenggarakan negara.

Lembaga Legislatif merupakan lembaga yang menjalankan tugas untuk membuat undang-undang atau sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat, dan dalam perkembangannya terdapat lembaga yang mewakili kepentingan daerah. melihat sejarahnya, hadirnya lembaga perwakilan tak lain dikarenakan alasan wilayah kedaulatan negara yang luas dan tidak memungkinkan adanya suatu demokrasi dilakukan secara langsung. Demokrasi pada dasarnya terbagi menjadi dua yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan, pada demokrasi langsung semua warga negara dapat langsung ikut membuat keputusan negara, tanpa harus diwakili oleh pejabat negara. Sedangkan demokrasi tidak langsung menggunakan sistem perwakilan melalui partai politik yang

²⁵ *Ibid.*, halaman 290-291

memenuhi syarat untuk mendapatkan kursi dan kemudian menempatkan wakilnya pada lembaga legislatif melalui hasil pemilihan umum.²⁶

Lembaga Perwakilan merupakan lembaga legislatif atau *legislative, legislature* yang memiliki wewenang untuk membuat undang-undang, atau biasa juga disebut dengan parlemen, sebutan untuk lembaga perwakilan rakyat di setiap negara berbeda-beda. Selain istilah legislatif terdapat negara yang menggunakan istilah *assembly* yang mengutamakan unsur berkumpul, *Parliament* yang mengutamakan unsur bicara dan merundingkan atau Dewan Perwakilan Rakyat yang mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya. Walaupun memiliki istilah yang berbeda-beda di setiap negara, akan tetapi pada intinya Lembaga Perwakilan Rakyat adalah representasi dari warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan.²⁷

Menurut Sri Soemantri dalam buku Sunarso berpendapat bahwasannya hakikat kekuasaan legislatif merupakan hal yang penting dalam pembahasan negara modern, lembaga legislatif merupakan satu mesin yang mempunyai arti apalagi bila dihubungkan dengan Demokrasi. Selain kedudukannya sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk membuat hukum tertulis (Undang-Undang), lembaga legislatif merupakan lembaga yang memberikan pedoman sebagai acuan bagi lembaga negara lainnya seperti: eksekutif, yudikatif dalam melaksanakan undang-undang.²⁸

Legislatif atau parlemen sebagai sistem perwakilan untuk menjalankan demokrasi representif sering dikaitkan dengan bagaimana cara agar struktur

²⁶ Sunarso. *Op., Cit.* halaman 12

²⁷ Tundjung Hening Sitabuana. *Loc., Cit.* halaman 131

²⁸ *Ibid.*, halaman 132

parlemen dijalankan dengan mencerminkan sifatnya sebagai lembaga perwakilan. Atau dengan kata lain berapa banyak kamar yang seharusnya ada dalam parlemen. Mengenai hal ini terdapat dua struktur parlemen yang biasanya dikenal yaitu: unikameral dan sistem bikameral.²⁹

Menurut Bintan R. Saragih dalam buku Tundjung Hening Sitabuana lembaga perwakilan rakyat mempunyai tiga fungsi yaitu: 1. Fungsi perundang-undangan. 2. Fungsi pengawasan. 3. Fungsi edukatif.³⁰ Sejalan dengan pendapat tersebut Miriam Budiardjo lembaga perwakilan rakyat memiliki beberapa fungsi yaitu:³¹

a) Fungsi legislasi

Lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, terutama dalam bidang anggaran. Akan tetapi, fungsi perundang-undangan tersebut saat ini telah bergeser ke badan eksekutif. Khusus di bidang keuangan, pengaruh badan legislatif lebih besar dari pada di bidang legislasi umum. Karena di bidang keuangan badan legislatif mempunyai hak untuk mengamandemen rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh badan eksekutif.

b) Fungsi Kontrol

Dengan adanya fungsi kontrol yang dimiliki oleh badan legislatif untuk mengontrol eksekutif agar seluruh tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Hal ini juga dikarenakan

²⁹ Isharyanto. *Op., Cit.* halaman 38

³⁰ Tundjung Hening Sitabuana. *Op., Cit.* halaman 140

³¹ *Ibid.*, halaman 141

berkurangnya peranan legislatif dalam pembentukan undang-undang, maka dari itu peranan dalam kontrol lebih menonjol. Yang dilakukan oleh panitia atas bentukan legislatif melalui hak yang dimiliki legislatif.

c) Fungsi Edukatif

Fungsi edukatif yakni memberikan pendidikan politik kepada rakyat melalui berita di media massa yang mengulas yang dilakukan lembaga legislatif dan demikian rakyat dididik menjadi warga negara yang kritis.

1. Lembaga Legislatif di Indonesia

Lembaga legislatif di Indonesia sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk membuat suatu undang-undang, dalam sejarahnya pembentukannya diawali pada saat sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, sebagaimana yang disampaikan oleh Mohammad Yamin tentang rumusan lembaga perwakilan dalam Rancangan Undang-Undang Dasar yang telah dihasilkan oleh Panitia perumus Undang-Undang Dasar. Setelah dilakukan pembahasan oleh BPUPKI akhirnya dalam UUD 1945 yang disahkan BPUPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 ketentuan Dewan Perwakilan Rakyat diatur pada Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22.³² Dan dalam perkembangannya mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³² *Ibid.*, halaman 144

Pasca reformasi tepatnya setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang ketiga, lahir suatu lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah. Rumusan Dewan Perwakilan Daerah disahkan sebagai bagian dari perubahan ketiga Undang-Undang Dasar pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan tahun 2001, rumusan tersebut terdapat pada Bab VII A yang terdiri dari Pasal 22c Ayat 1-4 dan Pasal 22D Ayat 1-4.³³

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah tersebut dipertegas dengan adanya Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 yang menyatakan: Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah yang dengan kehadirannya, sistem perwakilan di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat didukung dan diperkuat oleh Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah merupakan upaya menampung prinsip perwakilan/daerah.

Mengenai peraturan yang mengatur tentang DPD terdapat di beberapa peraturan yaitu pada UUD 1945 sebagai aturan dasar dan diperjelas pada Undang-Undang. Aturan-aturan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22C (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dan

³³ *Ibid.*, halaman 164

jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

- 2) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta, yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan 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 anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. (4)

Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Lembaga Legislatif sebagai lembaga yang membuat undang-undang tentunya harus menciptakan aturan yang mensejahterakan rakyat. Menurut pandangan Agama Islam sebagai agama yang paling sempurna yang diajarkan oleh Nabi Muhammad SAW telah menjelaskan terlebih dahulu mengenai pemerintahan sebagaimana disebutkan di dalam Surah An-Nisa Ayat 83 yang berbunyi:


وَلَا تَلْبِسُوا الْحَقَّ بِالْبَاطِلِ وَتَكْفُرُوا بِالْحَقِّ وَأَنْتُمْ تَعْمُونَ
وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَأَرْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ


Artinya: Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. Dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (Rasul dan Ulil Amri). Kalau tidaklah karena karunia dan rahmat Allah kepada kamu, tentulah kamu mengikut syaitan, kecuali sebahagian kecil saja (di antaramu).

2. Lembaga Legislatif di Filipina

Pemerintahan Filipina di bawah konstitusi 1987, presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang dipilih untuk jangka waktu 6 tahun. Presiden dibantu oleh kabinet menteri. Legislatif terdiri atas senat dan dewan perwakilan. Pengadilan tertinggi, yang terdiri atas Ketua Mahkamah Agung dan

14 hakim asosiasi, ditunjuk oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Dewan Yudisial. Pemerintah lokal 81 provinsi, 118 kota carter, dan lebih dari 1.500 kotamadya- memiliki pejabat lokal yang dipilih rakyat tetapi tunduk pada kontrol pemerintah pusat. Beberapa provinsi selatan dengan populasi Islam besar ditetapkan sebagai provinsi atau daerah otonom dan diberikan hak-hak istimewa.³⁴

Lembaga legislatif di Filipina yakni lembaga legislatif yang ada sejak tahun 1907 sampai dengan tahun 1935 selama periode kolonialisasi Amerika Serikat serta pendahulunya pada saat Kongres Filipina, yang merupakan bikameral dan cabang legislatif dari Pemerintahan insuler. Kemudian dari tahun 1907 sampai dengan 1916 di bawah Pakta Organik Filipina 1902 anggota Dewan Majelis Rendah merupakan Majelis Filipina terpilih dan Majelis Tinggi yang ditunjuk Komisi Filipina yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Amerika. Pada tahun 1916, Hukum Jones dihapus oleh Komisi Filipina kemudia diubah oleh legislatif Filipina terpilih, badan legislatif yang menganut sistem bikameral terdiri dari senat dan *House of Representatives*.³⁵

C. Sistem Parlemen

Sistem perwakilan pada setiap negara berbeda antara satu dengan lainnya, tergantung kepada sejarah, budaya dan hasil pemikiran. Begitu juga terhadap kebutuhan dan praktek ketatanegaraan negara tersebut. Akan tetapi sistem perwakilan lazim di dunia pada saat ini ada dua dua macam yaitu sistem

³⁴ Diah Senja. 2017. *Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Filipina*. Skripsi Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta. halaman 82

³⁵ Artsandculture. <https://artsandculture.google.com/> Diakses Pada Tanggal 14 Agustus 2022 Pukul 16.00 Wib

perwakilan satu kamar (unikameral) dan sistem perwakilan dua kamar (bikameral)³⁶

Sistem Unikameral atau satu kamar dikenal dengan tidak adanya dua badan yang terpisah seperti adanya Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, atau Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Namun sistem ini merupakan sistem yang populer di beberapa negara di Dunia. Terdapat beberapa alasan mengapa banyak negara yang mengadopsi sistem ini. Pertama, hal ini karena masalah keseimbangan kekuasaan politik lebih mudah diatasi dari pada di negara besar, kedua sistem bikameral dipandang sebagai suatu komplikasi, penundaan dan biaya dari pada keuntungannya.³⁷

Menurut Dahlah Thaib dalam buku Isharyanto sistem unikameral memiliki beberapa keuntungan antara lain: 1. Dapat cepat meloloskan undang-undang dikarenakan hanya ada satu lembaga yang berwenang. 2. Tanggung lebih besar, karena lembaga legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila undang-undang tidak lolos. 3. Anggota terpilih lebih sedikit sehingga memudahkan masyarakat memantau kepentingan mereka. 4. Hemat biaya bagi pemerintah.³⁸

b) Sistem Bikameral

Bagi para pendukung sistem dua kamar, sistem unikameral harus dibatasi karena terdapat hal-hal yang akan menjadi problem, yaitu: 1. Kemungkinan adanya penyalahgunaan wewenang. 2. Anggotanya mudah dipengaruhi situasi

³⁶ Mahmuzar.2019. *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan (Studi Konstitusional Kehadiran Dpd di NKRI)*. halaman 43-44

³⁷ Isharyanto. *Op., Cit.*.halaman 39

³⁸ *Ibid.*, halaman 40

politik. 3. sistem dua majelis (bikameral) memberi kesempatan kepada provinsi atau negara bagian untuk memajukan kepentingannya³⁹ Patterson dan Mughan menjelaskan terdapat sebuah tuntutan bagi keterwakilan. Kamar pertama disusun berdasarkan anggota yang dipilih secara populer yang mewakili warga negara secara langsung. Sedangkan kamar kedua mewakili hal yang berbeda, dapat memberikan suara pada kepentingan ekonomi atau perbedaan teritorial.⁴⁰

Menurut Miriam Budiarjo, negara kesatuan yang memakai sistem dua kamar, biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain, karena dikhawatirkan bahwa sistem kamar memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh karena mudah dipengaruhi situasi politik. Dan kamar kedua memiliki wewenang yang kurang dari pada kamar pertama.⁴¹

Menentukan sistem perwakilan yang digunakan oleh suatu negara adalah dilihat dari tiga sisi yaitu: fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan dan proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan. Pertama, dari segi fungsi, jika lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar dan masing-masing kamar mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran, maka lembaga perwakilan tersebut dikategorikan sebagai sistem perwakilan dua kamar. Sebaliknya, jika masing-masing kamar lembaga perwakilan tidak mempunyai fungsi yang sama baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar.

³⁹ Tundjung Hening Sitabuana. *Op., Cit.* halaman 136

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 26

⁴¹ Fauzan Ali rasyid. *Op., Cit.* halaman 27

Kedua, dilihat dari aspek keanggotaan, apabila struktur lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar, kemudian masing-masing kamar mempunyai anggota yang berbeda antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar atau bikemara. Sebaliknya, jika anggota kamar pertama merangkap menjadi anggota kamar kedua maka lembaga perwakilan tersebut termasuk dalam kategori sistem perwakilan satu kamar atau unikameral. Dan yang terakhir, ditinjau dari aspek proses pembentukan undang-undang, jika pembentukan undang-undang harus melewati dua kamar yang terpisah antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar atau bikameral. Sebaliknya, jika pembentukan undang-undang tidak melewati kamar yang lain atau dengan kata lain pembentukan undang-undang hanya dilakukan oleh satu kamar lembaga perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar atau unikameral.⁴²

⁴² Mahmuzar., *Op., Cit* halaman 44

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Legislasi dalam pembuatan undang – undang di Indonesia

Oleh Dewan Perwakilan Daerah

Secara umum, kekuasaan di sebuah negara terbagi menjadi tiga, yakni: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan tersebut dijalankan secara mandiri, kekuasaan legislatif dijalankan oleh parlemen, kekuasaan eksekutif dijalankan kepala negara atau kepala pemerintah dan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh lembaga peradilan.⁴³ Adanya pemisahan kekuasaan tersebut merupakan ciri dari negara yang menerapkan sistem pemerintahan Presidensial.

Bagir Manan dalam buku Eka Nam Sihombing menyampaikan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial antara lain sebagai berikut: ⁴⁴

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogative dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara
3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat, karena tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh badan perwakilan rakyat
4. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh badan perwakilan rakyat. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih

⁴³ Anak Agung Dian Onita. 2020. *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*. Depok: PT Raja Grafindo Persada. halaman 15

⁴⁴ Eka Nam Sihombing. *Op.,Cit.* halaman 30

5. Presiden memegang jabatan empat tahun dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut
6. Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa melalui *impeachment* karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.

Mahfud MD dalam buku Eka Nam Sihombing memberikan ciri atau prinsip yang terdapat dalam sistem presidensi sebagai berikut:⁴⁵

1. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan
2. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada parlemen
4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat

Sistem Pemerintahan presidensial merupakan sistem yang memisahkan antara pemegang kekuasaan legislatif dengan pemegang kekuasaan eksekutif.⁴⁶ Pemisahan yang tegas antara kedua cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi titik penting untuk menjelaskan bagaimana fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial.⁴⁷ Akan tetapi, meskipun kekuasaan untuk membuat undang-undang berada di lembaga legislatif, eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang. Biasanya, rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada anggota legislatif atau melalui partai politik untuk diajukan di lembaga legislatif.⁴⁸

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 31

⁴⁶ Saldi Isra. 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada. halaman 56

⁴⁷ *Ibid.*, halaman 57

⁴⁸ *Ibid.*,

Parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif merupakan suatu istilah untuk menggambarkan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang mewakili kepentingan rakyat. Bahkan kepentingan tersebut dapat dirumuskan dalam suatu aturan hukum untuk dijalankan oleh kekuasaan eksekutif. Aturan hukum tersebut merupakan di bawah UUD 1945.⁴⁹

Lembaga legislatif menggambarkan salah satu tugasnya sendiri yakni *legislate* atau membuat undang-undang, lembaga legislatif mempunyai beberapa fungsi seperti: menyerap dan melaksanakan kepentingan rakyat, mengagresikan kepentingan rakyat, melakukan rekrutmen politik dan melakukan kontrol dan pengawasan terhadap eksekutif,⁵⁰ menurut A.H Birch dalam buku Eka Nam Sihombing fungsi legislatif terbagi menjadi dua yakni fungsi umum dan fungsi khusus.

Fungsi umum dan khusus tersebut dijelaskan antara lain sebagai berikut:⁵¹

- a) Fungsi yang bersifat umum, yaitu: 1. *Popular control* (atas nama rakyat mengawasi tindakan dan kegiatan pemerintah; 2. *Leadership* (menumbuhkan kepemimpinan dan pertanggungjawaban dalam pengambilan keputusan; 3. *System maintenance* (ikut membina kesinambungan dan kelancaran sistem politik melalui penumbuhan dukungan masyarakat
- b) Fungsi bersifat khusus, yaitu: a. *Popular control*, terdiri dari 1. *Responsives* (tanggap), agar para pembuat keputusan mengindahkan kepentingan dan pendapat masyarakat 2. *Accountability*

⁴⁹ Anak Agung Dian Onita. *Op.,Cit.* halaman 15

⁵⁰ Eka Nam Sihombing. *Op.,Cit* halaman 42

⁵¹ *Ibid.*,halaman 43

(pertanggungjawaban), agar para pemimpin negara dapat memberikan pertanggungjawaban atas tindakan-tindakannya 3. *Peaceful change* (pergantian secara damai), menentukan mekanisme (penggantian secara damai), menentukan mekanisme penggantian para pemimpin negara tanpa penggunaan kekerasan. b. *fungsi leadership*, terdiri dari: 1. *Leadership*, ikut dalam penemuan dan pelatihan pemimpin atau calon pemimpin politik dan memobilisasi dukungan untuk mereka. 2. *Responsibility*, mendorong para pemimpin politik agar mengurus kepentingan nasional baik jangka panjang maupun jangka pendek, dan. c. *fungsi system maintenance*, terdiri dari 1. *legitimation*, memberikan legitimasi kepada sistem politik, pemerintah, dan aturan-aturan permainan 2. *Consent*, menyediakan garis-garis komunikasi dan meningkatkan serta memelihara agar pemerintah dapat memobilisasi dukungan bagi kebijaksanaan. 3. *Relief of pressure*, menyalurkan dan memberikan jalan keluar bagi aspirasi dan rasa dongkol para warga negara, dan mencegah tindakan-tindakan inkonstitusional dengan melibatkan mereka dalam roda kegiatan konstitusi.

Struktur dari lembaga legislatif menurut John A. Jacobson dalam buku Eka Nam Sihombing terdiri dari dua bentuk yakni: lembaga perwakilan satu kamar dan lembaga perwakilan dua kamar, lebih lanjut dijelaskan Bagir Manan bentuk perwakilan satu kamar dan dua kamar tidak tergantung atas landasan negara, bentuk pemerintah dan bentuk negara atau sistem pemerintah, akan tetapi

kedua bentuk tersebut berdasarkan proses praktik ketatanegaraan dari berbagai wilayah di dunia.⁵²

Bentuk lembaga legislatif yang dianut Indonesia menurut Jimmly Asshiddiqie dalam buku Eka Nam Sihombing adalah bentuk parlemen tiga kamar, hal ini berasal karena setiap lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permanen dan memiliki tugas tersendiri. Hal senada disampaikan oleh Bagir Manan yang menyatakan rumusan di dalam UUD 1945 sama sekali tidak mencerminkan sistem dua kamar, karena setiap lembaga memiliki tugas dan fungsinya sendiri.⁵³

Mengenai bentuk sistem lembaga legislatif yang digunakan di Indonesia menerapkan bikameral atau trikameral, dapat mengacu dalam dua alasan. Alasan pertama, Indonesia dapat dikatakan menganut trikameral karena setiap lembaga negara legislatif memiliki kedudukan dan fungsi tersendiri. Alasan kedua, Indonesia dapat dikatakan menganut bikameral karena hanya ada dua lembaga yang benar-benar aktif dalam menjalankan tugas penyusunan undang-undang yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun hal ini masih menjadi permasalahan karena sampai dengan saat ini masih terdapat ketumpang tindihan antara kedua lembaga tersebut dalam membuat peraturan perundang-undangan.⁵⁴

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan daerah merupakan lembaga legislatif yang paling aktif dalam menjalankan tugasnya. Sehingga dalam

⁵² *Ibid.*, halaman 44

⁵³ *Ibid.*, halaman 46

⁵⁴ *Ibid.*,

penelitian ini lebih condong ke pendapat bahwa Indonesia menganut sistem bikameral. Karena Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan dua lembaga yang memiliki peran aktif dalam pembentukan undang-undang. Akan tetapi dalam Penelitian ini hanya akan berfokus kepada kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Maka selanjutnya akan diulas lebih lanjut mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembuatan undang-undang.

1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang

Dewan Perwakilan Daerah dilihat dari sejarahnya adalah produk dari amandemen ketiga UUD 1945, yang mana pada saat itu masyarakat Indonesia menginginkan lembaga yang mewakili atau mempresentasikan kepentingan dari suatu daerah. dengan hadirnya Dewan Perwakilan Daerah membuat terjadinya perubahan sistem kamar parlemen yang dianut oleh Indonesia, yang awalnya unikameral menjadi bikameral. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwakilan partai politik sedangkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan daerah.⁵⁵

Ide mengenai kehadiran Dewan Perwakilan Daerah sebenarnya bukanlah suatu hal baru, karena jauh sebelumnya telah digagas oleh para pendiri bangsa pada awal-awal kemerdekaan. Seperti yang disampaikan oleh Moh. Yamin pada rapat BPUPKI mengenai perumusan UUD 1945: “Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat

⁵⁵ Tamsil Linrung. *Op., Cit* halaman 1

Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggungjawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung dari pada rakyat Indonesia.⁵⁶

Pernyataan Moh.Yamin tersebut menjelaskan bahwa ide mengenai perwakilan daerah di dalam parlemen telah dipikirkan pada saat pembentukan bangsa Indonesia. Hal ini kemudia di dalam UUD 1945 disebutkan nama utusan daerah. Pada saat itu utusan daerah sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat juga bersanding dengan Dewan Perwakilan Rakyat serta utusan golongan. Akan tetapi utusan daerah hanya bekerja dua kali dalam lima tahun yakni dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN. Peran dan fungsi utusan daerah pada saat itu dinilai tidak efektif dalam mempresentasikan kepentingan daerah.⁵⁷

Utusan daerah pada saat itu diduduki oleh para pejabat daerah dan pejabat pusat, bahkan menteri dan istri para menteri bahkan anak pejabat. Hanya sebagian kecil diduduki oleh masyarakat setempat. Maka hal ini tidak menjadi jembatan penyambung kepentingan daerah. Dan juga pada saat itu represifnya kekuasaan dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dikendalikan oleh penguasa.⁵⁸

Menurut Satya Arinanto, gagasan mengenai perlu atau tidaknya Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah berhembus

⁵⁶ *Ibid.*, halaman 2

⁵⁷ *Ibid.*,

⁵⁸ Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika. halaman 67-68

sebelum pemilu tahun 1999 dilaksanakan, sebagai bentuk penyempurnaan terhadap terhadap utusan daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selama ini tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Kemudian gagasan tersebut semakin lama semakin berkembang dan mencapai puncaknya pada saat proses perubahan UUD 1945 berlangsung pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002.⁵⁹

Menurut Mahfud MD dalam buku Mahmuzar konsep golongan selama ini sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi dan kericuhan politik, tidak sejalan dengan apa yang dimaksud oleh Penjelasan Pasal 2 Ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa yang dimaksud utusan golongan-golongan adalah utusan badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan badan kolektif lainnya.⁶⁰ Lebih lanjut dijelaskan oleh Slamet Effendy Yusuf dalam buku Mahmuzar, terdapat tiga asumsi dasar perlunya keterwakilan daerah dipertahankan di lembaga perwakilan Indonesia menuju lembaga perwakilan berstruktur bikameral, yaitu:⁶¹

1. Agar ada keterkaitan kultural, historis, ekonomis dan politis antara penduduk ruang atau wilayah
2. Untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* dan menghindarkan diri dari kesewenang-wenangan salah satu lembaga perwakilan
3. Untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sehingga undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif menjadi lebih baik dan sempurna

⁵⁹ Mahmuzar. *Op., Cit.* halaman 166

⁶⁰ *Ibid.*, halaman 167

⁶¹ *Ibid*

Bergulirnya reformasi menjadikan suatu momen untuk membuat utusan daerah menjadi lebih kuat dalam mempresentasikan kepentingan daerah. Melalui amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2002 lahirlah Dewan Perwakilan Daerah dengan pertimbangan teoritis untuk membangun sistem *checks and balances* di antara kekuasaan legislatif.⁶² Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah secara aktual pada tanggal 1 Oktober 2004 dengan dilakukannya pelantikan serta pengambilan sumpah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, hadirnya Dewan Perwakilan Daerah juga tidak terlepas dari adanya ketegangannya hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah setelah kemerdekaan Indonesia, dan terlihat dari terjadinya pemberontakan yang dilakukan oleh daerah karena merasa tidak puas atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan juga terjadinya ketimpangan hubungan pusat dan daerah.⁶³

Anggota Dewan Perwakilan Daerah periode 2004-2009 pada saat itu berjumlah 128 orang, yang berasal dari 32 Provinsi yang terdapat di Indonesia. Sedangkan Anggota Dewan Perwakilan Daerah pada periode 2009-2014 dilantik oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Oktober 2009 sebanyak 132 orang, berasal dari 33 Provinsi yang ada di Indonesia saat itu, masing-masing daerah Provinsi diwakili oleh 4 orang anggota Dewan Perwakilan Daerah tanpa melihat luas wilayah dan jumlah penduduk suatu provinsi.⁶⁴

Menurut Bagir Manan terdapat dua gagasan dari dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah. Pertama, mengubah sistem kamar parlemen menjadi dua

⁶² Tamsil Linrung. *Op., Cit* halaman 2

⁶³ Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti. 2007. *Untuk Apa Dpd Ri*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI. halaman 12

⁶⁴ Mahmuzar. *Op., Cit*. halaman 230

kamar. Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat mengikuti sistem perwakilan di Amerika Serikat yang memiliki Senat dan *House of Representatives*. Senat sama seperti Dewan Perwakilan Daerah dan *House of Representatives* sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Di Amerika Serikat kedua lembaga perwakilan tersebut bernama Kongres. Hal ini terlihat dalam Konstitusi Amerika Serikat pada Pasal 1 ayat 1 yang menyatakan: *All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*

Kedua, demi meningkatkan keikutsertaan daerah atas jalan politik dan pengelolaan negara. Dewan Perwakilan Daerah adalah badan yang ikut serta untuk menentukan dan mengawasi jalan politik dan pengelolaan negara. Maka dari itu Dewan Perwakilan Daerah merupakan sebagai badan yang mengoreksi atau menyempurnakan sistem utusan daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana menurut ketentuan Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan. Peran daerah dalam utusan daerah dalam utusan daerah di Majelis Permusyawaratan sangat terbatas.⁶⁵

Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Konstitusi yakni tertera dalam Pasal 22 C UUD 1945 yang menyatakan: 1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum. 2 Anggota Dewan Perwakilan dari setiap daerah Provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. 3. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya

⁶⁵ Bagir Manan.2005.*DPR,DPD,dan MPR dalam UUD 1945 BARU*.FH UII PREES halaman 60

sakali dalam setahun.⁴ Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam konstitusi yakni: Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D yang menyatakan:⁶⁶

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta, yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan 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 anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

⁶⁶ Pasal 22D Undang – Undang Dasar 1945

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam UUD 1945 pada Pasal 22 D Ayat 1 dan 22 D Ayat 2 sebagaimana telah disebutkan di atas. Terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang Dewan Perwakilan Daerah, pengaturan Dewan Perwakilan Daerah sangat sumir. Dewan Perwakilan Daerah sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun. Dewan Perwakilan Daerah hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Maka dari itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah di samping Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti lazim. Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat sehingga sifat bikameralismenya disebut *strong bicameralism*, akan tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut *soft bicameralism*. Berdasarkan pengaturan UUD 1945 pasca perubahan keempat, struktur yang dianut tersebut *strong bicameralism*, tetapi juga tidak dapat disebut *soft bicameralism*. Berdasarkan teori Lijphart Indonesia menganut sistem medium *bicameralism*. Sedangkan menurut teori Sartori bahwa Indonesia adalah *weak bicameralism*.⁶⁷

Wewenang Dewan Perwakilan Daerah apabila dilihat dari menurut Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Daerah berwenang:⁶⁸

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

⁶⁷ Anak Agung Dian Onita. *Op., Cit* halaman 105-106

⁶⁸ Pasal 249 Undang – Undang No 2 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah.

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;

- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan 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 APBN, pajak, pendidikan dan agama;
- f. 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 bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan
- j. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

B. Kewenangan Legislasi dalam pembuatan undang – undang oleh Senat Di Filipina

Filipina adalah negara republik Demokrasi dan berbentuk kesatuan serta terdiri dari 76 Provinsi dan 61 Kota. Sistem Pemerintahan yang dianut oleh Filipina adalah Presidensial. Sebagaimana diketahui Filipina merupakan negara koloni barat yang mendapatkan kemerdekaanya pada tanggal 4 Juli 1946 setelah dijajah Spanyol selama 3 abad dan dikuasai oleh Amerika Serikat selama 50 tahun, yang mana Filipina dilatih sistem pemerintahannya oleh Amerika Serikat. Dalam perkembangannya Demokrasi Filipina sempat tumbang pada tahun 1971, hal ini karena hukum darurat militer yang digagas oleh Presiden Ferdinand Marcos tidak mau menerima pembatasan kekuasaan hanya dua kali periode jabatan. Pada tahun 1986 setelah 15 tahun berlalu setelah pemberontakan damai

dan berhasil menggulingkan Presiden Marcos, Filipina memasuki masa demokrasi untuk yang kedua kalinya.⁶⁹

Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh pemerintah di bawah pimpinan Presiden, sedangkan kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh pemerintah dan *congress* yang terdiri dari dua kamar yakni: Senat dan *House of Representatives*. Terdapat 12 senator yang dipilih secara bebas secara rinci 12 senator dipilih setiap tiga tahun sekali dan 12 lainnya dipilih enam tahun sekali. Senators dipilih oleh seluruh elektorat dan tidak mewakili distrik geografis tertentu. Sedangkan *House of Representatives* terdiri dari dua jenis anggota yakni: perwakilan distrik dan sektoral. Anggota *House of Representatives* mewakili suatu distrik geografis tertentu.⁷⁰

Keberadaan Senat di Filipina tak bisa dilepaskan dari sejarah penjajahan Amerika Serikat di Filipina, yang sampai dengan saat ini masih menyebabkan pola pengaturan kekuasaan seperti Amerika Serikat sampai dengan saat ini, sama dengan yang diterapkan di Amerika Serikat, Filipina juga memiliki Senat yang disebut Senado. Senat memiliki kedudukan yang sama dengan *House of Representative*.⁷¹ Parlemen Filipina disebut sebagai *congress*, pertama kali dilakukannya *congress* Filipina pada tahun 1946 dengan berdasarkan Republic Act No. 6 sesudah inagurasi Republik pertama Filipina dan pada saat itu pertama kalinya Filipina menganut sistem bikameral kemudian berakhir pada tahun 1972, yang mana pada saat itu Konstitusi Filipina membuat sistem unikameral dengan

⁶⁹ Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. halaman 114

⁷⁰ Anak Agung Dian Onita. *Op., Cit.* halaman 88

⁷¹ Tamsil Linrung. *Op., Cit* halaman 53

sistem pemerintahan semi parlementer. Dan kembali lagi menjadi sistem bikameral dibawah Presiden Aquino.⁷²

Jabatan Senator, dimulai pada hari ke 30 bulan juni dengan mengikuti jadwal pemilihan umum sebelumnya. Masa jabatan Senator dibatasi oleh Konstitusi hanya selama dua kali masa jabatan secara berturut-turut. Seorang senator yang dipilih harus warga asli yang lahir di Filipina dan batasan usia pada saat pemilihan 35 tahun, serta dapat membaca dan menulis. Kemudian terdaftar sebagai pemilih dan sudah menjadi penduduk Filipina selama 20 tahun tidak kurang sebelum dilaksanakannya pemilihan.⁷³ Kemudian dipilih secara *popular vote*, begitu juga dengan *House of Representative* yang jumlahnya secara keseluruhan sebanyak 214 anggota untuk masa jabatan tiga tahun dan dipilih secara *populer vote*.⁷⁴

House of Representative memiliki tugas untuk mengusulkan undang-undang yang berkaitan dengan alokasi, penerimaan, tarif dan peningkatan hutang publik. Dan juga memiliki wewenang dalam meloloskan suatu rancangan undang-undang. *House of Representative* memiliki hak tunggal untuk mengajukan tuduhan, yang dapat menyebabkan persidangan *impeachment*.⁷⁵

Tugas dari senat ialah bertugas untuk mengangkat Presiden, dan mengajukan usulan atau amandemen, senat memiliki wewenang untuk menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh *House of Representative* atau mengajukan amandemen, selain dari pada itu senat juga memiliki wewenang

⁷² Reni Dwi Purnomowati. *Op.,Cit* halaman 114-115

⁷³ *Ibid.*,halaman 116

⁷⁴ *Ibid.*,halaman 117

⁷⁵ Diah Senja. *Op.,Cit* halaman 102

khusus yakni memastikan pengangkatan pejabat tinggi dan duta besar dan wewenang untuk mengesahkan perjanjian dengan cara 2/3 suara dan menentukan salah atau tidaknya pejabat yang bersangkutan.⁷⁶

Berkenaan mengenai fungsi legislasi diatur di dalam *Article 6 Section 26 Konstitusi Filipina tahun 1987* yang menyatakan:⁷⁷

1. *Every bill passed by the congress shall embrace only one subject which shall be expressed in the title thereof*
2. *No bill passed by either House shall become a law unless it has passed three readings on separate days, and printed copies thereof in its final form have been distributed to its members three days before its passage, except when the president certifies to the necessity of its immediate enactment to meet a public calamity or emergency. Upon the last reading of a bill, no amendment thereto shall be allowed, and the vote thereon shall be taken immediately thereafter, and the yeas and nays entered in the journal.*

Artinya: 1. Setiap RUU yang disahkan oleh kongres hanya mencakup satu pokok bahasan yang harus dinyatakan dalam judulnya 2. Tidak ada rancangan undang-undang yang disahkan oleh salah satu Dewan akan menjadi undang-undang kecuali jika telah melewati tiga pembacaan pada hari yang berbeda, dan salinan cetaknya dalam bentuk akhirnya telah dibagikan kepada para anggotanya tiga hari sebelum pengesahannya, diharapkan ketika presiden menyatakan

⁷⁶ *Ibid.*,

⁷⁷ Saldi Isra. *Op., Cit* halaman 71

perlunya berlakunya segera untuk menghadapi bencana atau keadaan darurat publik. Pada pembacaan terakhir dari sebuah tagihan, tidak ada perubahan yang diperbolehkan, dan pemungutan suara untuk itu harus segera diambil setelahnya, dan tahun-tahun dan penolakan dimasukkan dalam jurnal.

Berdasarkan bunyi ayat tersebut, secara umum mengatur bahwa setiap rancangan undang-undang mengatur satu permasalahan berdasarkan judul rancangan undang-undang dalam keadaan normal, setiap rancangan undang-undang melewati tiga pembahasan pada hari yang berbeda. Setelah dilakukan pembahasan rancangan undang-undang, tidak diperbolehkan adanya perubahan. Setelah itu pemungutan suara dilakukan untuk menentukan apakah sebuah rancangan undang-undang disetujui atau tidak oleh masing-masing kamar parlemen.⁷⁸

Apabila rancangan undang-undang setelah disetujui Kongres, dalam *article 6 section 27* menyatakan: *Every bill passed by the Congress shall, before it becomes a law, be presented to the President. If he approves the same, he shall sign it; otherwise, he shall veto it and return the same with his objections to the House where it originated, which shall enter the objections at large in its Journal and proceed to reconsider it. If, after such reconsideration, two-thirds of all the Members of such House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two-thirds of all the Members of that House, it shall become a law. In all such cases, the votes of each House shall be determined by yeas or nays,*

⁷⁸ *Ibid.*, halaman 73

and the names of the Members voting for or against shall be entered in its Journal. The President shall communicate his veto of any bill to the House where it originated within thirty days after the date of receipt thereof; otherwise, it shall become a law as if he had signed it.

Artinya: Setiap Rancangan undang-undang yang disahkan oleh Kongres, sebelum menjadi undang-undang, harus diajukan kepada Presiden. Jika dia menyetujuinya, dia harus menandatangani; jika tidak, ia akan memveto dan mengembalikan yang sama dengan keberatannya ke Dewan di mana asalnya, yang akan memasukkan keberatan secara luas dalam Jurnalnya dan melanjutkan untuk mempertimbangkannya kembali. Jika, setelah pertimbangan ulang tersebut, dua pertiga dari semua Anggota Dewan tersebut setuju untuk meloloskan RUU, itu akan dikirim, bersama dengan keberatan, ke Dewan lain yang juga akan dipertimbangkan kembali, dan jika disetujui oleh dua -pertiga dari semua Anggota Dewan itu, itu akan menjadi undang-undang. Dalam semua kasus tersebut, suara masing-masing Dewan akan ditentukan dengan ya atau tidak, dan nama-nama Anggota yang mendukung atau menentang akan dimasukkan dalam Jurnalnya. Presiden harus menyampaikan hak vetonya atas setiap tagihan kepada DPR dari mana asalnya dalam waktu tiga puluh hari setelah tanggal penerimaannya; jika tidak, itu akan menjadi hukum seolah-olah dia telah menandatangani.

Article 6 section 27 menjelaskan bahwa setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Kongres sebelum menjadi undang-undang diajukan dulu kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan. Apabila presiden menyetujui, maka Presiden akan menandatangani. Apabila menolak, maka Presiden akan

menggunakan hak veto dan menjelaskan alasan penolakan, kemudian mengembalikan kembali rancangan undang-undang kepada Majelis.⁷⁹

Setelah dilakukan pertimbangan, 2/3 orang anggota majelis yang bersangkutan menyetujui, maka rancangan undang-undang tersebut dikirim beserta keberatannya kepada majelis dan majelis akan mempertimbangkan kembali. Apabila 2/3 anggota majelis yang lain menyetujui maka rancangan undang-undang itu akan menjadi undang-undang. Mengenai hak veto, presiden harus menyampaikan keberatan kepada majelis yang mengajukan rancangan undang-undang dalam tempok waktu 30 hari sejak diterimanya rancangan undang-undang, apabila tidak menyampaikan keberatan maka akan menjadi undang-undang.⁸⁰

Tahapan untuk memperkenalkan undang-undang sampai dikaji oleh komite berlaku sama untuk senat atau *House of Representatives*, proposal undang-undang dapat dihasilkan melalui beberapa cara. Anggota senat mengembangkan ide dari undang-undang tersebut, senat dapat dibantu oleh *Senate Legislative Technical Bureau* dalam hal teknis perundang-undangan. Terdapat beberapa kelompok kepentingan seperti kelompok penguasa, buruh, petani, agama, pedagang dan lainnya sebagai sumber perundang-undangan. Konstituen sebagai individu atau kelompok juga dapat melakukan usul undang-undang, bahkan anggota senat akan membahas rancangan undang-undang berdasarkan permintaan baik senat itu sendiri mendukung atau tidak. Faktanya banyak undang-undang Filipina yang dipertimbangkan oleh *congress* berasal dari Eksekutif. Setelah

⁷⁹ *Ibid.*, halaman 72

⁸⁰ *Ibid.*, halaman 73

Presiden membacakan program legislatifnya tiap tahun, kemudian program ini dibawa ke senat dan *House of Representative* untuk diproses. Tak masalah dari mana rancangan tersebut berasal semuanya diperkenankan oleh *congress*, dan tidak ada batasan jumlah rancangan undang-undang yang diajukan, rancangan undang-undang dari senat dan *House of Representative* dapat dari hasil kerja sama dengan mencantumkan beberapa nama dari anggota senat dan *House of Representative* yang membuat draft rancangan undang-undang tersebut.⁸¹

Terdapat beberapa tipe perundang-undangan yang dapat diajukan, antara lain:⁸²

1. Rancangan undang-undang, apabila disetujui akan menjadi undang-undang. Suatu rancangan undang-undang diawali oleh huruf "S" kemudian diikuti beberapa angka sesuai dengan urutan perundang-undangan tersebut. Beberapa proposal perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan ekonomi, perdagangan dan lain sebagainya disertai dengan rancangan undang-undang. Apabila rancangan tersebut disetujui oleh kedua kamar parlemen dan ditandatangani oleh Presiden, maka akan menjadi undang-undang
2. *Joint Resolutions*, tidak ada perbedaan signifikan antara *Joint Resolutions* dan rancangan undang-undang, biasanya *Joint Resolutions* digunakan untuk menginisiasi amandemen kepada konstitusi. Namun tetap harus melalui persetujuan dari Senat atau *House of Representative* dan ditandatangani oleh Presiden.
3. *Concurrent Resolutions*, biasanya dirancang dan digunakan oleh senat untuk mengekspresikan *sense of congress* pada sebuah isu dan tidak perlu tanda tangan presiden dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti undang-undang.
4. *Simple Resolutions*, digunakan untuk mengekspresikan opini senat atau *House of Representative* dalam suatu isu dan tidak memiliki kekuatan hukum seperti undang-undang, namun *Simple Resolutions* jarang digunakan oleh Senat atau *House of Representative*.

Secara singkat, akan dijelaskan mengenai sebuah proses sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang di Filipina:⁸³

⁸¹ Anak Agung Dian Onita. *Op., Cit.* Halaman 89

⁸² *Ibid.*, Halaman 90

⁸³ *Ibid.*, Halaman 92

1. Diarsipkan/ menjadwalkan untuk pembacaan pertama (*filing/ calendaring for first reading*) Sebuah rancangan undang-undang diarsipkan di Kantor Sekretariat di mana rancangan undang-undang tersebut akan diberikan nomer dan diberi jadwal untuk pembahsan pertama.
2. Pembacaan Pertama (*first reading*) Judul, nomor rancangan undang-undang dan nama pengarang akan dibacakan di siding, setelah itu akan disampaikan ke komite yang relevan.
3. Dengar Pendapat (*Commitee Hearings/ Report*) Komite menyelenggarakan dengan pendapat dan rapat konsultasi. Komite tersebut akan menyetujui rancangan undang-undang tanpa amandemen, menyetujui dengan revisi atau merekomendasikan substitusi atau konsolidasi dengan rancangan undang-undang yang mirip yang telah diarsip.
4. Menjadwalkan untuk pembacaan kedua (*Calendaring for Second Reading*) Laporan komite dengan versi rancangan undang-undang yang telah disetujui dikumpulkan kembali ke Komite untuk dijadwalkan pembacaan kedua.
5. Pembacaan Kedua Pembuat rancangan undang-undang tersebut berpidato di siding. Para Senator terlibat dalam debat, interpelasi, dan turno en contra untuk menggarisbawahi pro dan kontra dari rancangan undang-undang tersebut. Sebuah periode amandements memberi kesempatan untuk merevisi rancangan undang-undang tersebut seperti yang telah diusulkan oleh Komite atau para Senator sendiri di siding tersebut.
6. Voting di pembacaan ketiga (*voting on third reading*) Versi final dari rancangan undang-undang telah dicetak dan dibagikan kepada para Senator. Kali ini, hanya judul dari rancangan undang-undang tersebut yang dibacakan di sidang. Voting lalu dilakukan. Jika lolos, rancangan undang-undang dari Senat yang telah disetujui akan diberikan ke *House of Representatives* untuk diminta persetujuan.
7. *House of Representatives Lower chamber* mengikuti prosedur yang sama (*first reading, second reading dan third reading*).
8. Kembali Ke Senat, apabila *House of Representatives* menyetujui versi rancangan undang-undang yang kompatibel dengan yang dimiliki Senat, versi final akan dicetak. Jika ada perbedaan, sebuah *Bikameral Conference Committee* dipanggil untuk menyelesaikan konflik terkait dengan perbedaan versi dari rancangan undang-undang dari Senat dan *House of Representatives, Conferencee Committee* akan mengumpulkan laporan dari versi *reconciled* rancangan undang-undang, bila disetujui oleh kedua kamar. Senat akan mencetak versi *reconciled* ini.
9. Dikumpulkan di Istana Malacanang, Versi final akan dikumpulkan ke Istana Malacanang, Presiden akan menandatangani menjadi sebuah undang-undang, atau melakukan veto dan mengembalikannya ke Senat dengan pesan di dalam vetonya.

C. Perbandingan Kewenangan Legislasi dalam pembuatan undang – undang oleh Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia Dengan Sistem Senat Di Filipina

1. Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia

Setelah dijelaskan mengenai kewenangan lembaga legislatif dalam membuat Undang-Undang di Indonesia dan Filipina, maka selanjutnya dalam pembahasan ini akan dibahas mengenai perbedaan kewenangan lembaga legislatif dalam membuat undang-undang di Indonesia dan Filipina, karena dilihat dari pemaparan sebelumnya terdapat hal yang berbeda dari lembaga legislatif dalam membuat undang-undang dari kedua negara tersebut.

Fokusnya dalam pembahasan perbedaan ini adalah pada Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia yang dalam hal keterlibatan membuat undang-undang memiliki keterbatasan dilihat dari pemaparan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah di dalam Konstitusi atau perundang-undangan.

Secara umum, Kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Indonesia antara lain:⁸⁴

- 1) Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi jelas sangat terbatas karena Dewan Perwakilan daerah dapat ikut mengusulkan dan membantu rancangan undang-undang di bidang tertentu tapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan

⁸⁴ Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti. *Op.,Cit.* halaman 44

- 2) Walaupun, memperoleh fungsi, tugas dan wewenang pengawasan, namun Dewan Perwakilan Daerah hanya sebatas memberikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan
- 3) Tidak ada ketentuan yang mengatur hak Dewan Perwakilan Daerah untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- 4) Tidak ada pengaturan mengenai hubungan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam kaitannya dengan pemerintah daerah. padahal anggota Dewan Perwakilan Daerah berkewajiban menyerap, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Berdasarkan kendala-kendala yang dialami oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut, maka dalam hal ini karena fokus pembahasan mengenai pembuatan undang-undang, jadi yang akan diulas adalah mengenai permasalahan dalam pembuatan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Daerah, dan melihat perbedaannya dengan Senat di Filipina.

Sebenarnya Dewan Perwakilan Daerah memiliki wewenang mengajukan rancangan undang-undang, akan tetapi hanya undang-undang tertentu saja dan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu.

Apabila melihat kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan UUD 1945, maka tidak terlihat adanya kewenangan tersendiri yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan

Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan kekuasaan pusat dan daerah. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 22 D ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan: Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan 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, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan undang-undang APBN dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Berdasarkan pasal-pasal tersebut dapat dilihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanya berhak mengajukan dan ikut serta membahas Rancangan undang-undang secara limitatif saja.⁸⁵

Mengenai kewenangan untuk melanjutkan atau tidak melanjutkan pembahasan Rancangan undang-undang tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat memiliki wewenang untuk menyetujui Rancangan undang-undang menjadi Undang-Undang, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya ikut serta dalam pembahasan Undang-Undang. Hal ini tidak terlepas dari ketentuan dalam Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat, serta pembahasan Rancangan undang-undang dilakukan oleh Dewan Perwakilan

⁸⁵ Tamsil Linrung. *Op., Cit.* halaman 29

Rakyat dan Presiden. Ketentuan Pasal 20 UUD 1945 tidak memberikan ruang kepada Dewan Perwakilan Daerah ikut memberikan persetujuan terhadap Rancangan undang-undang menjadi Undang-Undang.⁸⁶

Kewenangan yang begitu terbatas yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah, maka tidak dapat dikatakan memiliki fungsi legislasi, karena fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yakni dimulai dari proses rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya Pasal 20 A 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, bahkan Pasal 20 A UUD 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan berpikir secara *a contrario*, sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat hanya dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang bidang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 D, secara sederhananya Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki fungsi legislasi.⁸⁷

Melihat keterbatasan tersebut, Stephen Sherlock memberikan suatu ulasan menarik, menurut peneliti asal Australian National University tersebut Dewan Perwakilan Daerah adalah contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga negara dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi yang tinggi.⁸⁸

⁸⁶ *Ibid.*, halaman 29-30

⁸⁷ Saldi Isra. *Op., Cit.* halaman 299

⁸⁸ *Ibid.*,

Padahal Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi penyeimbang terhadap tugas yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat prinsip ini disebut *check and balance*, selain itu Dewan Perwakilan Rakyat dalam rekrutmennya mewakili kepentingan daerahnya, anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak seharusnya terjerat dengan kepentingan-kepentingan politik yang dapat dialami oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat, karena Dewan Perwakilan Daerah lebih fokus untuk mengagresikan dan mengartikulasikan kepentingan daerah yang diwakilinya. Dan anggota Dewan Perwakilan Daerah lebih kuat dari Dewan Perwakilan Rakyat karena dipilih dengan sistem distrik sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat dengan sistem Proporsional yang mengandalkan kemampuan individu.⁸⁹

Dewan Perwakilan Daerah Indonesia sebagai organisasi yang lahir dari amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan sebesar Senat di Filipina, karena aturan main perangkat hukum yang mengaturnya memang tidak memberi ruang bagi Dewan Perwakilan Daerah untuk berkembang dan berbuat lebih. Ini mengarahkan Dewan Perwakilan Daerah menjadi sebuah organisasi yang lebih bersifat konsultatif dibandingkan memberikan solusi yang konkret.

Sudah menjadi hal yang wajar jika mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balance*) tidak betul-betul dapat diterapkan dalam pola interaksi antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat . Di Filipina, Senado atau Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan berbagai manuver politik yang menciptakan perimbangan kekuasaan yang berujung pada

⁸⁹ Tamsil Linrung. *Op., Cit.* halaman 31

kedaulatan rakyat karena adanya representasi ruang dan representasi orang. Di Indonesia, ruang menjadi hal yang dapat dikatakan “dinomor duakan”. Justru, Dewan Perwakilan Daerah berkonflik di dalam internal tubuh Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri mencari kekuasaan untuk memperebutkan kursi Ketua Dewan Perwakilan Daerah dengan harapan agar Dewan Perwakilan Daerah di bawah kepemimpinan Ketua Dewan Perwakilan Daerah tersebut dapat menguasai dan mengontrol suara anggota Dewan Perwakilan Daerah, sehingga tidak perlu menguasai dan mengontrol suara anggota Dewan Perwakilan Daerah sehingga tidak perlu melakukan proses pengawasan dan keseimbangan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden selaku organisasi eksekutif.⁹⁰

Eksekutif terkesan berkepentingan untuk keperluan tersebut. Karena itu penguatan Dewan Perwakilan Daerah tidak bisa mengabaikan dorongan presiden sebagai wujud political will mereka. Tanpa kemauan politik presiden rasanya hal itu pula yang menjadi salah satu handicap sulitnya diwujudkan penguatan Dewan Perwakilan Daerah. Tampaknya Dewan Perwakilan Daerah sudah mulai harus memikirkan agar representasi mereka di pimpinan puncak eksekutif, minimal sebagai Wakil Presiden yang selanjutnya diamanahi mendorong penguatan Dewan Perwakilan Daerah dapat terwujud.⁹¹

Majalah Tempo mencatat, bahwa sejak pemilihan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah pada Oktober 2014, terbelah menjadi dua kubu. Di satu sisi, terdapat kubu Ketua Dewan Perwakilan Daerah yang belakangan terjerat kasus suap, sementara di sisi lain terdapat kubu lainnya menginginkan untuk merebut

⁹⁰ *Ibid.*, halaman 54

⁹¹ *Ibid.*,

kekuasaan dari *status quo*. Kompetisi yang diharapkan hadir di antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat, justru hadir di dalam tubuh Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri. Bukan sibuk berdebat untuk menghasilkan undang-undang yang bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat, justru di dalam internal organisasi Dewan Perwakilan Daerah sendiri mempertontonkan suasana rapat yang anarkis. Kericuhan terjadi saat Sidang. Paripurna anggota Dewan yang terhormat saat berlangsungnya pertemuan formal di Gedung Nusantara V, Kompleks Parlemen, Senayan, pada bulan April 2017.⁹²

Keterbatasan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem perwakilan Indonesia disebabkan berbagai macam faktor dan akan diulas sebagai berikut:⁹³

1. Menurut Subarjo keterbatasan Dewan Perwakilan Daerah disebabkan kekuatan politik yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak mau memberikan yang seimbang kepada Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem parlemen bikameral, baik kekuatan politik yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat pada saat itu dan saat ini.
2. Menurut Palguna terbatasnya fungsi yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Dewan Perwakilan Daerah saat ini sengaja diciptakan Majelis Permusyawaratan hasil pemilu 1999 karena pada saat itu terdapat kekhawatiran apabila Dewan Perwakilan Rakyat diberi fungsi yang seimbang atau sama kuat dengan Dewan Perwakilan Rakyat maka suatu saat akan tercipta otonomi kuat yang dimiliki daerah otonom

⁹² *Ibid.*,

⁹³ Mahmuzar. *Op., Cit.* halaman 186-188

yang ada di Indonesia. Otonomi kuat yang dimiliki daerah otonom dipandang Majelis Permusyawaratan Rakyat saat itu dapat mengancam atau membahayakan eksistensi NKRI karena anggota Dewan Perwakilan Daerah yang nota benanya merupakan wakil daerah-daerah provinsi di Indonesia, dipastikan akan selalu memperjuangkan kepentingan daerah masing-masing di atas kepentingan nasional.

3. Menurut Saldi Isra terbatasnya fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada Dewan Perwakilan Daerah juga tidak terlepas dari kekhawatiran yang berkembang ketika proses perubahan UUD 1945 berlangsung, yakni penguatan Dewan Perwakilan Daerah dipandang sebagian besar anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat akan mendekatkan Indonesia kepada model negara federal.
4. Menurut Risalah Rapat Ke 37 PAH III BP MPR terbatasnya fungsi yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi apabila dibandingkan dengan fungsi legislasi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat karena Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika melakukan perubahan UUD 1945 terlebih dahulu telah menetapkan kewenangan membentuk undang-undang berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 pada perubahan pertama tahun 1999, sedangkan eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dan fungsi yang dimilikinya baru disahkan Majelis Permusyawaratan Rakyat dua tahun kemudian pada saat perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001. Alasan pemberian fungsi

legislasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada perubahan pertama UUD 1945 barangkali terpengaruh atas pendapat dan usul F-PG yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan kamar lembaga perwakilan yang paling dekat dengan rakyat dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Daerah, maka dari itu bobot pembuatan undang-undang lebih berada di Dewan Perwakilan Rakyat dibanding di Dewan Perwakilan Daerah.

5. Menurut Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti terbatasnya fungsi yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah sengaja diciptakan oleh mayoritas anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat pada saat proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung karena secara politik waktu itu muncul ketakutan, Dewan Perwakilan Daerah akan lebih populis dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga untuk mencegahnya dilakukan proses pengekangan sejak ia dipikirkan untuk lahir.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi yang sangat sumir atau terbatas, tidak lazim seperti yang dimiliki lembaga perwakilan dalam negara demokrasi, baik di bidang legislasi, pengawasan, anggaran maupun dalam memiliki pejabat publik. Akibat fungsi Dewan Perwakilan Daerah yang sangat terbatas dan tak lazim tersebut menimbulkan implikasi negatif terhadap kepentingan daerah di Indonesia, yakni: aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI dapat diabaikan begitu saja oleh

pemerintah. Pengabaian terhadap aspirasi dan kepentingan daerah oleh pemerintah tersebut selain tergambar dari keputusan Dewan Perwakilan Daerah yang pada umumnya tidak ditindaklanjuti Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah sebagaimana disebutkan di atas.⁹⁴

Terlepas dari kuat atau lemahnya kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen di Indonesia, keberadaannya telah terbukti mampu memberikan stimulasi positif terhadap kemajuan demokrasi di Indonesia. Maka dari itu, prinsipnya bagaimanapun kondisinya, eksistensinya Dewan Perwakilan Daerah harus tetap dipertahankan. Upaya untuk mempertahankan Dewan Perwakilan Daerah ini antaranya adalah dengan mendorong penguatan kelembagaan baik itu secara internal oleh Dewan Perwakilan Daerah sendiri, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Organisasi Non Pemerintahan atau masyarakat.⁹⁵

Adanya wacana yang berkembang di masyarakat bahwa negara seperti Indonesia tidak cocok menganut sistem perwakilan bikameral tapi unikameral sesungguhnya tidak beralasan. Meski lazimnya sistem ini dipergunakan di negara federal, pada kenyataannya hal ini tak dipergunakan dengan bentuk negara. Akhirnya sistem perwakilan berhubungan dengan kebutuhan pragmatis sebuah negara dengan memperhitungkan berbagai aspek politik yang mendukung hal tersebut. Dalam konteks Indonesia yang memiliki komposisi heterogenitas penduduk begitu tinggi, belum lagi aspek wilayah yang luas, etnis, agama, budaya, serta aspek historis, maka dapat dipastikan kanal politik yang terbatas

⁹⁴ *Ibid.*,

⁹⁵ Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti. *Op., Cit* halaman 63

tidak akan mampu menampung itu semua. Belum lagi aspek karakteristik kelembagaan yang berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan kedudukannya cenderung superior pasca amandemen UUD 1945. Selain itu ada banyak keuntungan politik yang dapat dicapai masyarakat dan pemerintah daerah dengan keberadaan lembaga ini karena anggota Dewan Perwakilan Daerah berasal dari wakil daerah yang independen, tidak berafiliasi pada parpol dan memiliki legitimasi kuat dari rakyat sekaligus kepekaan aspirasi yang tinggi.⁹⁶

2. Senat di Filipina

Senat Filipina, jika penulisan dikategorikan menurut teori dari Arend Lijphart adalah *Medium-strength bismarckism* dengan bentuk *symmetrical* dan *congruent chamber*. *Symmetrical* karena konstitusinya memberikan kekuasaan yang sama atau secara moderat sama pada setiap kamarnya, dan *congruent* karena komposisi kamar pertama/ majelis rendah dan kamar kedua atau majelis tingginya adalah sama. Sementara itu, menurut teori Andrew S. Ellis dikategorikan sebagai bikameral kuat karena selain mempunyai hak usul terhadap Rancangan Undang-Undang, dan juga mempunyai hak veto terhadap Rancangan Undang-Undang.⁹⁷

Setiap Rancangan Undang-Undang dapat menjadi undang-undang jika telah disetujui dalam *three readings* (suatu proses legislasi pada *congress* dalam tiga tahapan). Bentuk akhirnya didistribusikan kepada anggotanya tiga hari sebelum penerimaan kecuali ketika presiden mengesahkan untuk kebutuhan pemberlakuan yang segera dalam menghadapi bencana (*public calamity*) atau keadaan darurat. Karena Senat Filipina, mempunyai kedudukan yang sama di

⁹⁶ *Ibid.*,

⁹⁷ Reni Dwi Purnomowati. *Op., Cit.* halaman 117

dalam Congress dengan *House of Representative* (seperti yang terdapat dalam Konstitusi Philipina *Article VI*), fungsi dan kekuasaannya sebagai kekuasaan legislatif dijalankan bersama-sama, Akan tetapi, setiap kamar mempunyai kekuasaan yang eksklusif dari kamar lainnya untuk sehat mempunyai kekuasaan yang eksklusif dalam meratifikasi *treaty*, sedangkan untuk *House of Representative* memulai dalam hal mengusulkan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan keuangan (*bills on appropriation, revenue or tariff bills, bills authorizing increase of public debt, bills of local application, and private bills*).⁹⁸

Hal tersebut diatur di dalam *Article 6 Section 26 Konstitusi Filipina* tahun 1987 yang menyatakan:⁹⁹

1. *Every bill passed by the congress shall embrace only one subject which shall be expressed in the title thereof*
2. *No bill passed by either House shall become a law unless it has passed three readings on separate days, and printed copies thereof in its final form have been distributed to its members three days before its passage, except when the president certifies to the necessity of its immediate enactment to meet a public calamity or emergency. Upon the last reading of a bill, no amendment thereto shall be allowed, and the vote thereon shall be taken immediately thereafter, and the yeas and nays entered in the journal.*

⁹⁸ *Ibid.*, halaman 118

⁹⁹ Saldi Isra. *Loc., Cit* halaman 72

Artinya: 1. Setiap Rancangan Undang-Undang yang disahkan oleh kongres hanya mencakup satu pokok bahasan yang harus dinyatakan dalam judulnya 2. Tidak ada rancangan undang-undang yang disahkan oleh salah satu Dewan akan menjadi undang-undang kecuali jika telah melewati tiga pembacaan pada hari yang berbeda, dan salinan cetaknya dalam bentuk akhirnya telah dibagikan kepada para anggotanya tiga hari sebelum pengesahannya, diharapkan ketika presiden menyatakan perlunya berlakunya segera untuk menghadapi bencana atau keadaan darurat publik. Pada pembacaan terakhir dari sebuah tagihan, tidak ada perubahan yang diperbolehkan, dan pemungutan suara untuk itu harus segera diambil setelahnya, dan tahun-tahun dan penolakan dimasukkan dalam jurnal.

Selain dari pada itu Senat dalam masa jabatannya diatur dalam *Article VI section 4* yang menyatakan:

Section 4 The term of office of the Senators shall be six years and shall commence, unless otherwise provided by law, at noon on the thirtieth day of June next following their election. No Senator shall serve for more than two consecutive terms. Voluntary renunciation of the office for any length of time shall not be considered as an interruption in the continuity of his service for the full term of which he was elected.

Artinya: Masa jabatan para Senator adalah enam tahun dan akan dimulai, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang, pada siang hari pada hari ketiga puluh Juni berikutnya setelah pemilihan mereka. Tidak ada Senator yang menjabat lebih dari dua periode berturut-turut. Pengunduran diri secara sukarela dari

jabatannya untuk jangka waktu tertentu tidak akan dianggap sebagai gangguan dalam kelangsungan pelayanannya selama masa jabatan penuh yang ia pilih.

Sedangkan masa jabatan *House of Representative* diatur dalam *Article VI Section 7* yang menyatakan:

Section 7. The Members of the House of Representatives shall be elected for a term of three years which shall begin, unless otherwise provided by law, at noon on the thirtieth day of June next following their election. No Member of the House of Representatives shall serve for more than three consecutive terms. Voluntary renunciation of the office for any length of time shall not be considered as an interruption in the continuity of his service for the full term for which he was elected.

Artinya: Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih untuk masa jabatan tiga tahun yang akan dimulai, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang, pada siang hari pada hari ketiga puluh Juni berikutnya setelah pemilihan mereka. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak boleh menjabat lebih dari tiga kali masa jabatan berturut-turut. Pemberhentian secara sukarela dari jabatannya untuk jangka waktu tertentu tidak akan dianggap sebagai gangguan dalam kelangsungan pelayanannya untuk masa jabatan penuh yang ia pilih.

Satu hal yang dapat dipelajari dari perbandingan antara Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dengan Senat di Filipina adalah bahwa kedua negara ini, ditemukan ancaman munculnya politik dinasti. Praktik tersebut seperti yang dilakukan oleh para elite dan pejabat di Banten, Sulawesi Selatan, dan Lampung. Pada saat itu orang tua para elite tersebut menjadi politisi berpengaruh pada rezim

Orde Baru, namun kebijakan sentralisasi Soeharto telah mencegah mereka untuk langsung mentransfer kekuasaan kepada anggota keluarga elite tersebut. Politik dinasti yang dimaksud, tidak lepas dari peran Senat atau Dewan Perwakilan Daerah dalam mengusulkan Undang-Undang anti politik dinasti. Namun menjadi suatu pertanyaan besar mengenai bagaimana bisa Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan sebuah undang-undang jika para anggota Dewan Perwakilan Daerah yang sekarang tengah menjabat di Senayan merupakan produk dari Politik Dinasti tersebut. Maka dari itu disinilah pentingnya penguatan kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat agar ke depan praktik tersebut dihapuskan sehingga Dewan Perwakilan Daerah diisi oleh orang yang memang berkompeten dan memiliki semangat untuk memperjuangkan daerahnya, sebagai wujud kedaulatan rakyat yang hakiki.¹⁰⁰

Perbedaan dan persamaan Senat Filipina dan Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi tertera dalam tabel berikut:

¹⁰⁰ Tamsil Linrung *Op., Cit* halaman 56-57

Tabel 1.1 Perbedaan dan Persamaan Senat Filipina dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Fungsi Legislasi

No	Senat Filipina	Dewan Perwakilan Daerah
Persamaan	Kedudukan Senat sama dengan <i>House Of Representative</i>	Kedudukan sama dengan Dewan Perwakilan Daerah
Perbedaan	Dapat mengajukan rancangan undang-undang	Hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang mengenai kepentingan daerah
	Dapat ikut membahas rancangan undang-undang	Hanya dapat ikut membahas rancangan undang-undangan mengenai kepentingan daerah
	Dapat memutuskan rancangan undang-undang	Tidak dapat memutuskan rancangan undang-undang

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Legislasi Indonesia Oleh Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22 D Ayat 1 dan 2 UUD 1945 dan selain dari pada itu juga diatur di dalam 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Aturan tersebut menjadi dasar Dewan Perwakilan Daerah untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undangan, akan tetapi tidak semua aturan perundang-undangan Dewan Perwakilan Daerah dapat terlibat dalam pembuatannya, hanya yang menyangkut dengan kepentingan daerah saja Dewan Perwakilan Daerah dapat terlibat, dan itu itu hanya sebatas mengajukan rancangan dan ikut membahas.
2. Kewenangan legislasi oleh senat di Filipina. Senat memiliki wewenang untuk menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh *House of Representative* atau mengajukan amandemen. Kewenangan dalam bidang legislasi secara tegas diatur di dalam *Article 6 Section 26 Konstitusi* Filipina tahun 1987. Senat di Filipina dapat ikut terlibat dalam proses pembuatan setiap undang-undang yang diajukan baik ikut membahas, mengajukan dan juga ikut memutuskan suatu rancangan undang-undang yang diajukan.

3. Perbedaan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dengan sistem senat di Filipina terletak pada kewenangan legislasinya. Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki fungsi legislasi yang jelas karena hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu yakni apabila menyangkut kepentingan suatu daerah dan kemudian rancangan tersebut diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah dan kemungkinan diterima atau ditolak, dan apabila diterimapun Dewan Perwakilan Daerah hanya bisa ikut membahas dan pengesahan hanya berada ditangan Dewan Perwakilan Daerah. Sedangkan Senat Filipina memiliki kewenangan untuk menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan oleh *House of Representatives* dan juga keterlibatan dalam pembuatannya. Maka dari itu Filipina berhasil menerapkan sistem *check and balance*.

B. Saran

1. Seharusnya kewenangan lembaga legislatif di Indonesia dalam membuat undang-undang di Indonesia harus memiliki keseimbangan, maka dari itu langkah awal yang dapat dilakukan adalah dengan merevisi UUD 1945 dengan membuat kewenangan Dewan Perwakilan Daerah menjadi seimbang dengan Dewan Perwakilan Daerah seperti: dapat ikut memutuskan suatu rancangan undang-undang. Agar tepat Indonesia dikatakan negara yang menganut sistem parlemen *bikameral*.

2. Seharusnya kewenangan lembaga legislatif di Filipina dapat menjadi rujukan bagi lembaga legislatif di Indonesia karena Filipina telah berhasil menerapkan sistem *check and balance*.
3. Seharusnya dengan terjadinya perbedaan signifikan dalam hal kewenangan membuat undang-undang oleh Indonesia dan Filipina dapat segera diatasi karena hal ini juga demi kepentingan bangsa dan negara, dan Dewan Perwakilan Daerah dapat menjadi lembaga negara yang berguna dan tidak hanya menjadi seperti figuran saja.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Anak Agung Dian Onita. 2020. *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.

Bagir Manan. 2005. *Dpr, Dpd, dan Mpr dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH-UUI Press.

Ediwarman. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Eka Nam Sihombing dan Irwansyah. 2019. *Hukum Tata Negara*. Medan: Enam Media.

Fauzan Ali rasyid. *Model Perwakilan Politik di Indonesia Study Perbandingan dengan Sistem Perwakilan Politik di Negara-Negara Lain*. Bandung: Sentra Publikasi Indonesia

Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima

Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti. 2007. *Untuk Apa Dpd Ri*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR Ri.

Isharyanto. 2015. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Universitas Sebelas Maret Surakarta. .

Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

-----, 2015. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Depok: Raja Grafindo Persada

Mahmuzar. 2019. *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)*. Bandung: Nusa Media.

Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika

Reni Dwi Purnomowati. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada

Saldi Isra. 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada.

Sunarso. 2018. *Membedah Demokrasi*. Yogyakarta: UNY Press.

Suratman dan H.Philips Dillah. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, CV.

Tamsil Limrung. 2019. *Pengutan DPD Wujudkan DPD Berdaya*. Jakarta Pusat: Bibliosmia Karya Indonesia.

Tundjung Herning Sitabuana. 2020. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.

Zaki ulya.2019. *Buku ajar Hukum Kelembagaan Negara (Kajian Teoritis Kedudukan Lembaga Negara Pasca Reformasi)*.Langsa.

B. Skripsi

Diah Senja. 2017. *Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Filipina*. Skripsi Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta.

C. Jurnal

Eka N.A.M Sihombing, 2019, *Menata Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengawasan Peraturan Daerah*, Jurnal Reformasi Hukum, Vol.XXIII No. 2, Juli - Desember 2019

D. Undang – undang

Pasal 22D Undang – Undang Dasar 1945

Pasal 249 Undang – Undang No 2 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,
Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah.

D. Undang – Undang

Anonim. <https://sc.syekhnurjati.ac.id/> Diakses Pada Tanggal 1 Juni 2022

Kbbi Web id. <https://kbbi.web.id/lembaga> Diakses Pada Tanggal 25 Maret 2022

Pukul 14.00 Wib.