

## BAB IV

### PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

#### A. Deskripsi Data Filipina dan Indonesia

##### 1. Data Filipina

Filipina merupakan negara republik demokrasi yang berbentuk kesatuan, yang terdiri dari 76 provinsi. Sistem pemerintahan Filipina adalah presidensiil. Filipina merupakan negara colonial barat yang mendapat kebebasannya kembali pada tanggal 4 Juli 1946, setelah dijajah Spanyol selama 3 abad dan dimiliki oleh Amerika Serikat selama 50 tahun, dan negara ini dilatih dalam pemerintahan sendiri oleh Amerika Serikat.<sup>91</sup>

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.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 76.

<sup>92</sup> <http://www.kembangpete.com/2014/10/14/profil-lengkap-negara-filipina/> diakses pada tanggal 14 Januari 2017

Demokrasi di Filipina tumbang pada tahun 1971, ketika hukum darurat militer dicanangkan oleh Presiden Ferdinand Marcos, yang tidak mau menerima perbatasan kekuasaan selama dua kali masa jabatan. Lima belas tahun setelah pemberontakan damai pada tahun 1986 menggulingkan Presiden Ferdinand Marcos, kembali Filipina memasuki masa demokrasi yang kedua kalinya.<sup>93</sup>

Negara Filipina memiliki legislatif bikameral yang disebut dengan Kongres Filipina. Majelis tinggi atau senat memiliki 24 anggota yang secara langsung dipilih untuk mengabdikan dengan masa waktu untuk dua masa berturut-turut. Majelis rendah atau dewan perwakilan (DPR) memiliki maksimal 260 anggota dengan masa jabatan selama tiga tahun. 208 wakil dipilih langsung dan 52 orang dipilih tidak langsung dari daftar nominasi kelompok minoritas masyarakat adat. Anggota DPR dibatasi masa baktinya untuk tiga kali berturut-turut. Dua pertiga suara kongres diperlukan untuk menolak hak veto undang-undang yang diusulkan Presiden.

Dari 1907-1916, Komisi Filipina yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal AS menjabat sebagai majelis tinggi dari parlemen kolonial dan pada saat yang sama juga menjalankan kekuasaan eksekutif. Pada 29 Agustus 1916 Kongres Amerika Serikat memberlakukan "Akta Otonomi Filipina" atau yang umum dikenal sebagai "Undang-undang Jones" yang merintis jalan untuk pembentukan Kongres Filipina yang terdiri dari dua kamar.

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, hlm. 77.

Senat berfungsi sebagai majelis tinggi, sementara Dewan Perwakilan sebagai majelis rendahnya.

Komisioner Presiden Filipina Manuel L. Quezon mendorong Ketuaanya, Sergio Osmeña untuk mencalonkan diri sebagai pemimpin Senat, tetapi Osmeña lebih suka memimpin majelis rendah. Quezon kemudian mencalonkan diri untuk Senat dan menjadi Presiden Senat selama 19 tahun berikutnya (1916-1935). Untuk Ketua Senat yang menjabat hingga tahun 2017 sekarang ini ialah Juan Ponce Enrile.<sup>94</sup>

## 2. Data Indonesia

Negara Indonesia memiliki pulau-pulau yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, walaupun terbagi atas pulau-pulau tetap negara Indonesia sebagai negara kesatuan, sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara Indonesia juga merupakan negara hukum, hukum yang mengatur rakyat maupun negaranya. Negara ini menganut sistem presidensial. Kepala negara Indonesia dipegang oleh seorang Presiden.

Indonesia bersistemkan demokratis, kekuasaannya berdasarkan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sistem demokrasi ini melahirkan sebuah lembaga perwakilan, lembaga perwakilan diisi oleh wakil dari rakyat-rakyatnya. Lembaga perwakilan terbentuk juga untuk membatasi kekuasaan yang dilakukan oleh penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang.

---

<sup>94</sup> <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/280430-senat-filipina-adili-ketua-mahkamah-agung> diakses tanggal 1 Februari 2017.

Sistem lembaga perwakilan ini juga dipilih oleh rakyat langsung melalui pemilu. Pemilunya dilaksanakan dalam sistem kepartaian yang multipartai. Lembaga perwakilan di Indonesia ingin mewujudkan sistem lembaga perwakilan yang bikameral, tapi nyatanya dewasa ini lembaga perwakilan di Indonesia bukanlah bikameral tetapi trikameral.

Hal ini dilihat dari beberapa kali adanya perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945 yang mengatur tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan. Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum adanya perubahan UUD 1945 MPR sebagai lembaga tertinggi negara, perlahan-lahan tugasnya dipersempit melihat adanya perubahan yang terjadi dalam UUD 1945. Dengan diadakan sistem pemilihan Presiden secara langsung, tugas lembaga ini untuk memilih Presiden menjadi hilang. Sebelum adanya perubahan UUD 1945 juga MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan Daerah dan Utusan Golongan, sedangkan setelah adanya perubahan UUD 1945 yang terjadi anggota MPR terdiri dari DPR dan DPD.<sup>95</sup>

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem parlemen yang berlaku di berbagai negara yang menganut sistem bikameral, DPR atau sering disebut *House of Representative*, atau disebut pula manjelis rendah atau kamar pertama, biasanya semua anggota dipilih dalam pemilihan umum. Biasanya masa jabatannya sudah ditentukan, tetapi sewaktu-waktu dapat dibubarkan atas anjuran perdana menteri. Setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 DPR dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden melalui Mahkamah Konstitusi dengan melihat

---

<sup>95</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.*, hlm. 162-163.

apakah seorang Presiden atau Wakil Presiden tersebut telah melakukan pelanggaran hukum.<sup>96</sup>

Ketiga, Dewan Perwakilan Daerah sebelumnya di dalam UUD 1945 belum ada mengatur tentang DPD termasuk apa yang menjadi tugas, fungsi, dan wewenangnya. Setelah adanya amandemen dalam UUD 1945 DPD telah dibentuk dan diatur di dalamnya baik mengenai tugas, fungsi maupun wewenangnya. Keberadaan DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan yang baru ini sebagai wujud dari keinginan negara Indonesia dalam membentuk sistem lembaga perwakilan yang bikameral.

## **B. Kedudukan Lembaga Perwakilan Dalam Sistem Ketatanegaraan**

Sebuah negara demokrasi yang memiliki sistem pemerintahan berasal dari rakyat untuk rakyat dan oleh rakyat serta selalu mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan negara. Oleh karena itu maka rakyat yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.<sup>97</sup>

Kedudukan lembaga perwakilan dimulai dari perkembangan masyarakat yang semakin maju. Pengelompokan masyarakat makin besar, dengan demikian diperlukan sebuah organisasi masyarakat untuk melindungi dan mengatur. Pada saat ini tidak mungkin semua rakyat berkumpul untuk menentukan keinginannya setiap saat. *Direct democracy* yang digunakan sebagai bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara

---

<sup>96</sup> *Ibid*, hlm.201.

<sup>97</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Sepihan Pikiran Hukum*, dalam kutipan Rizal Umami dkk., *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 77.

langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur-prosedur mayoritas, karena faktor populasi yang tidak memungkinkan dilakukan pada satu tempat dan pada suatu saat, sehingga harus dicari pemecahan masalahannya maka muncullah sebagai demokrasi perwakilan rakyat atau yang sering lebih disebut sebagai demokrasi representatif yang hampir dilakukan disetiap negara modern pada saat ini.<sup>98</sup>

Demokrasi langsung menurut Franz Magnis Suseno, tidak hanya tidak dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu, yang harus dituntut adalah bahwa pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara.<sup>99</sup>

Rakyat membuat undang-undang melalui para wakil yang mereka pilih, sedangkan dalam demokrasi perwakilan memang ada unsur elitarisme. Kontrol warga negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan.

Klarifikasi yang kedua tersebut menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan, atau yang sering disebut dengan demokrasi tidak langsung. Wakil-wakil rakyat bertindak atas nama rakyat, baik itu dalam menetapkan tujuan negara (baik jangka panjang maupun jangka pendek), corak maupun sistem pemerintah dan ketatanegaraannya.

Rakyat sebagai perwakilan yang duduk dalam lembaga perwakilan merupakan sebuah kewujudan terhadap kedaulatan rakyat. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan maka kedudukan lembaga

---

<sup>98</sup> Ibnu Khaidun, *Mukaddimah*, dalam kutipan King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 16.

<sup>99</sup> Rizal Umami, *Op. Cit.*, hlm. 79.

perwakilan sangat penting. Kedaulatan yang berdasarkan pada rakyat serta lembaga perwakilan yang diisi oleh rakyat pula, maka sistem ketatanegaraan demokratis akan terlaksana dengan baik.

Kedaulatan merupakan suatu keharusan yang dimiliki oleh negara yang ingin independen atau merdeka dalam menjalankan kehendak rakyat yang dipimpinnya. Rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat itu memiliki suatu kehendak. Kehendak-kehendak rakyat tersebut ditampung oleh wakil-wakilnya yang berada dalam lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan memiliki fungsi salah satunya sebagai fungsi perwakilan, sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:<sup>100</sup>

- 1) Sistem perwakilan politik  
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil politik, misalnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik
- 2) Sistem perwakilan territorial  
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil daerah, misalnya seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau Senat yang merupakan wakil-wakil berasal dari tiap-tiap daerah provinsi.
- 3) Sistem perwakilan fungsional  
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

---

<sup>100</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu ... Jilid II, Op. Cit.*, hlm. 40.

Dianutnya ketiga sistem tersebut, menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap negara menjadi eksistensi dalam sistem ketatanegaraan karena lembaga perwakilan sebuah upaya dalam mewujudkan negara hukum demokratis. Selain fungsi perwakilan ada juga fungsi anggaran, legislasi, maupun pengawasan, maka memang benar bahwa lembaga perwakilan mendapatkan kedudukan yang penting dalam sistem ketatanegaraan. Fungsi anggaran yang berguna untuk menganggarkan apa saja yang dibutuhkan rakyatnya dari tahun ketahun, serta ada fungsi pengawasan bermanfaat untuk senantiasa mengawasi pemerintahan agar menjalankan segalanya sesuai tugas fungsi dari masing-masing kewenangannya.

Adanya fungsi tersebut membuat kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan menjadi terarah dan tersusun dalam menduduki lembaga perwakilan tersebut.

Di negara Indonesia sendiri lembaga perwakilan tersebut ada yang berkedudukan di pusat maupun di daerah, yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pembagian atau pemisahan kekuasaan yang terbagi dalam legislatif ada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, kekuasaan eksekutif ada Presiden dan Wakil Presiden, dan kekuasaan yudikatif ada Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, serta Bidang Pengawas Keuangan.



Dalam negara Filipina lembaga perwakilan berdasarkan konstitusi 1987 nya yaitu kekuasaan legislatif harus dipegang oleh Senat dan DPR, kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden, dan kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung.

Lembaga perwakilan dibentuk sebagai salah satu jembatan untuk mensejahterakan rakyat-rakyatnya melalui pelaksanaan sistem ketatanegaraan. Hal tersebut terjadi karena saat ini memang sangat di perlukan suatu lembaga untuk menampung apa yang menjadi keputusan-keputusan maupun keinginan-keinginan dari masyarakat yang ada di negara untuk terwujudnya sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berdasarkan kedaulatan rakyat.

Adanya lembaga perwakilan juga sebagai salah satu indikator penting dalam sistem ketatanegaraan. Karena dibentuknya lembaga perwakilan untuk membentuk sistem ketatanegaraan yang *checks and balances*. Adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan tersebut diwujudkan melalui terbentuknya lembaga perwakilan tersebut, dimana dalam lembaga tersebut telah dijelaskan apa saja yang menjadi tugas, fungsi maupun wewenangnya dalam kedudukannya di sistem ketatanegaraan tersebut. Kedudukan lembaga perwakilan kiranya memiliki kedudukan yang sangat tinggi dalam menjalankan sistem ketatanegaraan yang bai, mengingat bahwa lembaga perwakilan sebagai tempat untuk melangsungkan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dan diwakili oleh masyarakat yang berada dalam suatu negara tersebut.

### **C. Tugas, Fungsi Dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Indonesia**

Lembaga perwakilan memiliki tugas, fungsi dan wewenang sebagai mana yang telah dijelaskan melalui teori-teori sebelumnya, lembaga perwakilan tersebut di negara Indonesia ada tiga yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Masing-masing dari lembaga perwakilan tersebut memiliki tugas, fungsi dan wewenangnya sebagai lembaga perwakilan yang akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

#### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga perwakilan yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi. MPR melaksanakan wewenang dan tugasnya berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta peraturan perundang-undangan lainnya. MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Tugas dan wewenang MPR di dalam Undang-undang Dasar 1945 hasil perubahan diatur melalui Pasal 3, dan secara lebih rinci dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 11 adalah sebagai berikut:<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Riri Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 154-155.

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar
- 2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;
- 3) Memutuskan usulan DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan dalam Sidang Paripurna MPR;
- 4) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
- 6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan paket dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- 7) Menetapkan Peraturan Tata Tertib dari Kode Etik MPR.

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan tata tertib MPR RI menyebutkan bahwa Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 yang semula berbunyi : “Majelis mempunyai tugas:

- 1) Menetapkan Undang-undang Dasar;
- 2) Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (GBHN); dan
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden.”

Diubah menjadi selengkapnya berbunyi : “Majelis mempunyai tugas dan wewenang :

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan Pasal 7A dan 7B Undang-undang Dasar RI Tahun 1945;
- 4) Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut ketentuan UUD RI 1945;
- 5) Mengubah dan menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- 6) Memilih dan menetapkan pimpinan majelis; dan
- 7) Mendengar pidato Presiden tentang laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan putusan Majelis lainnya yang ditanggapi oleh masing-masing fraksi.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR memiliki fungsi yang telah ditetapkan di dalam Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yaitu: <sup>102</sup>

- 1) Fungsi Legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- 2) Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden; dan

---

<sup>102</sup> <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-19835d23e06dceec905d476c0a77427c1.pdf> diakses pada tanggal 13 Januari 2017

- 3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPR dalam menjalankan jabatannya berwenang, sebagai berikut:<sup>103</sup>

- 1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- 3) Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- 4) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 5) Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- 6) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD 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;
- 7) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- 8) Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;

---

<sup>103</sup> *Ibid.*

- 9) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesty dan abolisi;
- 10) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- 11) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 12) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- 13) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- 14) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

DPR memiliki tugas untuk menjalankan negara, tugas-tugas tersebut berguna agar tidak adanya kesewenangan dalam bertindak oleh DPR. Tugas-tugasnya, sebagai berikut :<sup>104</sup>

- 1) Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- 2) Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan Undang-undang;
- 3) Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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;
- 4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- 5) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- 6) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- 7) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- 8) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

### 3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah juga merupakan lembaga perwakilan yang berkedudukan sebagai lembaga negara. perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan. DPD merupakan tempat untuk menampung aspirasi daerah.

DPD memiliki tiga fungsi yang sama dengan DPR, yaitu :

- 1) Fungsi legislasi;
- 2) Fungsi anggaran; dan
- 3) Fungsi pengawasan.

Tugas dan wewenang sebagai Dewan Perwakilan Daerah ialah :<sup>105</sup>

- a. Menyusun Prolegnas mengenai rancangan undang-undang 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 bersama DPR dan pemerintah;
- b. Mengajukan kepada DPR dan pemerintah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan pemerintah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- d. Ikut membahas bersama DPR dan pemerintah rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- e. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a serta pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf d;
- g. Menyampaikan hasil pengawasn atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf f kepada DPR sebgai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

---

<sup>105</sup> <http://www.dpd.go.id/upload/lampiran/xcdgry.pdf> diakses pada 13 Januari 2017.

- h. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pembuatan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN dan sebagai bahan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang APBN sesuai kewenangan DPD; dan
- i. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Semua tugas, fungsi, dan wewenang dari lembaga perwakilan ini telah terjadi perubahan yang cukup banyak dalam penetapannya. Adanya perubahan dalam amandemen keempat UUD 1945 Majelis Permusyawaratan kini lembaga negara yang terdiri dari DPD dan DPR yang semuanya dipilih baik melalui partai politik maupun perorangan, hal tersebut menjadikan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi.

Fungsi MPR yang masih memiliki kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD, tetapi kewenangannya saat ini hanya untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, tidak lagi memiliki wewenang untuk memilih mereka. Saat ini MPR hanyalah sebuah lembaga yang menjadi kepanjangan tangan untuk mengambil keputusan di luar kewenangan DPR dan DPD.

Dewan Perwakilan Rakyat saat ini terlihat begitu menguasai dalam lembaga perwakilan, kewenangannya banyak disalahgunakan saat ini. perwakilannya untuk rakyat banyak dijadikan sebagai alat atau sarana untuk kepentingan perseorangan maupun kelompok. Adanya perubahan amandemen keempat juga berdampak pada Dewan Perwakilan Daerah, dimana DPD hanya memiliki kewenangan terbatas, harusnya kedua lembaga perwakilan rakyat ini memiliki kewenangan yang sejajar. hal tersebut berguna agar dapat membangun sistem yang checks and balances.



Dewasa ini DPD yang memiliki tugas, fungsi maupun wewenang yang telah dijelaskan sebelumnya, tetap memiliki kendala dalam mewujudkan lembaga perwakilan yang bersistem bikameral sejajar dengan tugas, kedudukan, maupun wewenang dengan DPR. Kendala-kendala yang dihadapi oleh DPD ialah:<sup>106</sup>

- 1) Kewenangan DPD RI di bidang legislasi jelas sangat terbatas karena DPD RI dapat ikut mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-undang di bidang tertentu tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir;
- 2) Meskipun memperoleh fungsi, tugas dan kewenangan pengawasan, namun DPD RI hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan;
- 3) Tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD RI untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR RI dalam UU No. 22/2003 Pasal 30; dan
- 4) Tidak ada pengaturan mengenai hubungan dan kewenangan DPD RI dalam kaitannya dengan Pemerintah Daerah. padahal anggota DPD RI berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Kendala-kendala yang terjadi jelas telah menjadi masalah dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia, karena nyatanya DPD dalam sistem bikameral yang baik harus memiliki kekuasaan maupun kewenangan yang setara dengan DPR.

Kewenangan maupun tugas dan fungsi dari DPD yang hanya sekedar untuk memberikan masukan, pertimbangan, usulan ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan hanya DPR, maka DPD nyatanya sebagai dewan pertimbangan saja bagi DPR. Hal tersebut jauh dari indikator sebagai lembaga perwakilan yang bersistemkan bikameral baik itu strong maupun soft.

---

<sup>106</sup> Kelompok DPD di MPR RI, Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Op. Cit.*, hlm. 43.

Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang DPD dalam UUD 1945 hasil perubahan, maka tidak berlebihan bila ada kalangan masyarakat yang menyatakan, DPD tidak lebih dari semacam “staf ahli DPR” pendapat ini mungkin muncul karena dalam pelaksanaan sebagian besar kedudukan, fungsi, tugas dan wewenangnya, mau tidak mau DPD harus melakukannya “melalui” DPR.<sup>107</sup>

Upaya yang dapat dilakukan agar DPD bisa sejajar dengan DPR yang menghasilkan sistem bikameral yang kuat ialah dengan mengamandemen UUD 1945. Hal tersebut telah lama direncanakan, namun masih belum terealisasikan. Adapun usulan DPD yang disampaikan dalam Sidang MPR 2007:<sup>108</sup>

- 1) DPD memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR 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;
- 2) DPD ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 3) DPD 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 ABPN, pajak pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR dan pemerintah untuk ditindak lanjuti; dan
- 4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU.

Usulan tersebut agar DPD bisa sejajar dengan DPR, namun tetap tidak sampai mengganggu hak eksekutif nya dari DPR. Dalam upaya pengusulan agar dapat dilaksanakannya amandemen untuk memperkuat tugas, kedudukan maupun

---

<sup>107</sup> Riri Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 139.

<sup>108</sup> *Ibid*, hlm. 140-141.

kewenangan serta fungsi dari DPD, maka perlu adanya hubungan yang harmonis antara DPD dan DPR. Hal tersebut agar dapat terwujudnya gagasan perubahan amandemen kelima UUD 1945.

Harapan tersebut bisa saja tidak terlaksana apabila DPR dan DPD sedang dalam masalah, misalnya adanya masalah bahwa DPR dalam menyusun prolegnas dilakukan sewenang-wenang tanpa melibatkan DPD, serta adanya beberapa rancangan undang-undang oleh DPD tidak dicantumkan dalam Program Legislasi Nasional yang itu sangat merugikan bagi DPD.

Untuk menciptakan lembaga perwakilan yang ada di Indonesia menjadi kuat, maka memang diperlukan adanya amandemen kelima dalam UUD 1945 serta tetap terjalinnya hubungan yang baik antara DPR dan DPD.

Upaya tersebut berguna agar lembaga perwakilan di Indonesia tidak berjalan timpang tindih, namun sejajar dengan apa yang menjadi hak untuk menjalankan tugas, fungsi maupun wewenangnya sebagai lembaga perwakilan yang mewakili masyarakat untuk menjadikan kehidupan sejahtera di negara Indonesia.

#### **D. Tugas, fungsi dan wewenang lembaga perwakilan di Filipina**

Di dalam lembaga perwakilan telah terjadi pembagian maupun pemisahan kekuasaan, hal tersebut terjadi agar lembaga perwakilan tidak bertindak sewenang-wenang. Pembagian maupun pemisahan kekuasaan tersebut sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan di negara Filipina biasa disebut Kongres. Kongres di Filipina terdiri dari anggota Senat dan DPR. Untuk menjadi anggota Senat maupun DPR sebagai pengisi jabatan di lembaga perwakilan memiliki syarat, yaitu:<sup>109</sup>

Senat	DPR
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Harus warga negara asli Filipina.</li> <li>- Masa jabatan sebagai Senator 6 tahun, tidak boleh menjabat lebih dari dua periode berturut-turut.</li> <li>- Untuk menjadi anggota senat harus berumur setidaknya 35 tahun pada hari pemilu, bisa membaca dan menulis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggota DPR sendiri terdiri dari 250 anggota.</li> <li>- DPR menjabat untuk 3 tahun dan bisa sampai 3 periode berturut lebih dari itu tidak dapat menjabat lagi sebagai anggota DPR.</li> <li>- Untuk dapat menjadi anggota DPR harus berumur setidaknya 25 tahun.</li> <li>- Harus dipilih dari distrik legislatif dibagi di antara provinsi, kota, dan daerah Metropolitan Manila sesuai dengan jumlah penduduk masing-masing.</li> </ul>

Dalam proses legislasi Senat Filipina mempunyai kedudukan yang sama dengan *House of Representative* (DPR). Ini dapat terlihat dalam konstitusi Filipina, yang terdapat dalam Article VI, Sec. 27 (1). Dalam pada itu, Senat mempunyai kedudukan yang sama dalam kongres dengan DPR seperti yang terdapat dalam Konstitusi Filipina Article VI, maka fungsi dan kekuasaannya sebagai kekuasaan legislatif dijalankan bersama-sama, akan tetapi setiap kamar mempunyai kekuasaan eksklusif dalam meratifikasi treaty. Untuk DPR memulai hal mengusulkan Rancangan Undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan keuangan.

<sup>109</sup> <http://www.chanrobles.com/philsupremelaw2.html#.WHqEVZxhvIV> diakses pada 11 Januari 2017

Seorang anggota Senat ataupun DPR tidak boleh memiliki jabatan di Pemerintahan lain dan Perusahaan-perusahaan milik pemerintah. Tugas seorang Senat atau DPR dapat bertugas menjadi wakil presiden ketika terjadi kekosongan jabatan di dalam wakil presiden hal tersebut telah tercantum dalam Article VII konstitusi Filipina.<sup>110</sup>

Senat bertugas untuk mengangkat Presiden. Semua perampasan, pendapatan atau tarif tagihan, tagihan otorisasi peningkatan utang publik, tagihan dari aplikasi lokal, dan tagihan swasta, harus berasal secara eksklusif di DPR, tetapi Senat dapat mengusulkan atau setuju dengan amandemen.

Fungsi dari lembaga perwakilan di Filipina ialah fungsi legislatif.

Senat memiliki wewenang untuk menolak setiap rancangan yang diajukan oleh DPR 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 dan menentukan bersalah tidaknya pejabat yang bersangkutan.

DPR memiliki kekuasaan eksklusif untuk mengusulkan undang-undang yang berkaitan dengan alokasi, penerimaan, tarif dan peningkatan hutang publik. DPR juga memiliki wewenang dalam meloloskan suatu Rancangan Undang-undang. Dewan memiliki hak tunggal untuk mengajukan tuduhan, yang dapat menyebabkan persidangan *impeachment* nantinya.

---

<sup>110</sup> *Ibid*

Kongres sedini mungkin akan menyediakan sistem inisiatif dan referendum, dan pengecualian darinya. Setiap orang bisa langsung mengusulkan dan membuat undang-undang atau menyetujui atau bahkan menolak setiap tindakan hukum yang telah disahkan oleh Kongres atau badan legislatif lokal setelah pendaftaran permohonan itu ditandatangani.

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 DPR telah memiliki kesejajaran, walaupun tetap dalam lembaga DPR memiliki hak eksklusifnya, kesejajaran tersebut menghasilkan sistem lembaga perwakilan yang *checks and balance*. Terwujudnya sistem *checks and balances* tersebut membentuk lembaga perwakilan yang bersistemkan bikameral strong.

Karena telah disebutkan alasan-alasan untuk menjadikan lembaga perwakilan yang bikameral kuat. Alasan-alasan tersebut yaitu: pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif.

Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan agar menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Adanya alasan-alasan tersebut sebagai suatu indikator bahwa lembaga perwakilan di negara Filipina bersistemkan bikameral yang kuat dan pantas untuk dijadikan sebagai negara percontohan terhadap lembaga perwakilan yang ada di Filipina.