



## Keterlibatan Legislatif Perbandingan Proses Perumusan Peraturan Perundang – undangan di Indonesia dan Filipina

Atiqah Putri<sup>1\*</sup>, Chelsea Ananda Nugroho<sup>2</sup>, Shafira Putri Nabilla<sup>3</sup>, Salma Ananda S<sup>4</sup>, Lauri Mariska Simbolon<sup>5</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Indonesia, E-mail: [24071010281@student.upnjatim.ac.id](mailto:24071010281@student.upnjatim.ac.id)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Indonesia, E-mail: [24071010262@student.upnjatim.ac.id](mailto:24071010262@student.upnjatim.ac.id)

<sup>3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Indonesia, E-mail: [24071010190@student.upnjatim.ac.id](mailto:24071010190@student.upnjatim.ac.id)

<sup>4</sup>Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Indonesia, E-mail: [salma.ananda.syawali-2024@fh.unair.ac.id](mailto:salma.ananda.syawali-2024@fh.unair.ac.id)

<sup>5</sup>Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Indonesia, E-mail: [laurimariska2006@gmail.com](mailto:laurimariska2006@gmail.com)

### Abstrak

Jurnal ini menganalisis perbandingan suatu struktur serta mekanisme proses legislasi di Indonesia dengan Filipina yang sama – sama mengikuti sistem presidensial, akan tetapi menerapkan model kelembagaan legislatif berbeda. Indonesia menganut sistem bikameral asimetris, dimana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kewenangan yang dominan dibanding dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang hanya memiliki peran dalam lingkup kedaerahan. Di negara Filipina menganut sistem bikameral simetris dengan menempatkan Senat dan House of Representative dalam kedudukan yang sama dalam seluruh tahapan pembuatan undang – undang. Jurnal ini menggunakan pendekatan yuridis normatif serta yuridis empiris. Hasil perbandingan menunjukkan bahwa perbedaan struktur kelembagaan berdampak langsung kepada efektivitas serta kualitas proses legislasi. Indonesia cenderung menghasilkan undang – undang dalam waktu yang cepat serta efisien dibanding dengan Filipina, akan tetapi Indonesia memiliki kelemahan dalam hal checks and balances . Di negara Filipina menampilkan legislasi yang lebih deliberatif serta akuntabel meskipun memerlukan waktu yang panjang dan memiliki resiko kebuntuan politik antar kamar.

**Kata Kunci:** Legislasi; Bikameral; Indonesia; Filipina.

### I. Pendahuluan

Proses perumusan peraturan perundang-undangan adalah hal yang fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Dalam teori Monstequieu yaitu pembagian kekuasaan bahwa adanya pembagian kekuasaan antara legislatif dengan eksekutif merupakan landasan utama agar tidak terjadi adanya dominasi salah satu lembaga. Negara Indonesia dan Filipina merupakan negara yang ada di Asia Tenggara yang memiliki sistem yang sama yaitu presidensial. Setiap negara pasti memiliki. Dalam lembaga legislatif pembagian kekuasaan dikenal dengan sistem kamar. Dalam dunia pada umumnya memakai dua sistem yaitu sistem unikameral dengan sistem satu kamar dan

bikameral dengan sistem dua kamar. (Kuncoro & Wijiningsih, 2024)<sup>1</sup>

Sistem unikameral adalah sistem satu kamar yang hanya terdapat satu lembaga dalam perwakilan rakyat, sistem unikameral lebih digunakan oleh negara yang berbentuk kesatuan, akan tetapi tidak semua negara yang kesatuan menggunakan sistem unikameral seperti contoh Indonesia adalah negara kesatuan yang tidak memakai unikameral.

Dalam sistem parlemen bikameral mempunyai dua bentuk yaitu sistem strong bicameralism dan weak bicameralism. Dalam bikameral terdapat dua kamar yaitu majelis atas dan majelis bawah. Bikameral yang lemah atau weak bicameralism disebut dengan bikameral asimetris yaitu dua badan yang tidak setara kekuasaannya.

Negara Indonesia mengikuti sistem bicameral asimetris, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki posisi sebagai Lembaga legislative utama, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanyalah mempunyai kewenangan yang terbatas terkait isu-isu yang hanya di lingkup kedaerahan. Tatanan tersebut adalah hasil dari politik pasca reformasi yang bertujuan memperkuat representasi suatu daerah tanpa memberikan kekuasaan legislative yang penuh kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sehingga, proses legislasi menjadi lebih terpusat hanya pada satu kamar yang memungkinkan penyelesaian suatu undang-undang yang lebih cepat, akan tetapi di sisi lain menimbulkan suatu kritik tentang rendahnya suatu kualitas checks and balances serta minimnya artikulasi kepentingan suatu daerah dalam legislasi nasional.

Di negara Filipina menggunakan sistem bicameral simetris yaitu Senat dan House of Representatives mempunyai suatu kedudukan yang relative setara dalam proses pembentukan undang-undang. (The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI (Legislative Department), 1987) Di kedua kamar memiliki kewenangan yang penuh mulai dari pengajuan sampai ke persetujuan akhir suatu rancangan undang-undang, menjadikan suatu proses legislasi lebih deliberative dan reseprentatif. (Tadem & Morada, 2006).<sup>2</sup> Akan tetapi kesetaraan kekuasaan ini juga memperpanjang jalur birokrasi legislasi. Di negara filipina memiliki hak veto yangbbisa digunakan untuk

---

<sup>1</sup> Kuncoro, I., & Wijiningsih, N. (2024). Perbandingan Sistem Parlemen Bikameral di Indonesia dan Filipina. *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, 6(1), 351–363. <https://doi.org/10.25105/refor.v6i1.19180>

<sup>2</sup> Tadem, T. S. E., & Morada, N. M. (Eds.). (2006). *Philippine Politics and Governance*. University of the Philippines Press.

koreksi atau menolak suatu RUU, meskipun vetu itu dapat di-override oleh legislative melalui dukungan dua pertiga anggota masing-masing kamar.

Suatu perbedaan dalam struktur serta kewenangan tdi kedua negara menghasilkan implikasi kontras terhadap efektivitas suatu sistem legislasi. Di negara Indonesia, dominasi DPR memungkinkan suatu proses legislasi berjalan lebih cepat, efisien secara procedural akan tetapi dapat menimbulkan kekhawatiran mengenai kurangnya representative suatu kepentingan daerah dan lemahnya suatu mekanisme pengawasan antar Lembaga legislative. Sedangkan di Filipina memberikan suatu ruang deliberasi yang lebih besar dan berpotensi kualitas legislasi meningkat melalui proses penyaringan yang ketat, meski dengan adanya konsekuensi waktu yang lebih Panjang dan meningkatnya suatu peluang terjadinya kebuntuan politik antar kamar.

Hasil perbandingan dua negara dalam bentuk legislasi dan peran legislatif ini penting bukan hanya untuk analisis teoritis saja, akan tetapi untuk dasar untuk mengevaluasi suatu struktur kelembagaan bagaimana hal tersebut dapat mempengaruhi kualitas hukum serta efektivitas pemerintahan. Dengan hal tersebut dapat diketahui bahwa ada kelebihan serta keterbatasan masing – masing sistem, tulisan ini memiliki suatu tujuan untuk mengetahui dan untuk membandingkan sistem legislasi negara Indonesia dengan negara lain, sehingga dapat mengetahui apa kelebihan serta kekurangan dari sistem yang dimiliki oleh negara Indonesia melalui suatu perbandingan.

## II. Metode

Jurnal ini menggunakan pendekatan yuridis normative, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada norma hukum yang telah diatur dalam konstitusi serta peraturan perundang – undangan dan dokumen resmi yang membentuk dasar kewenangan legislative di Inonesia dan Filipina. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui bagaimana system bicameral dalam dua negara tersebut, struktur lembaga legislatif dan mekanisme pembentukan undang – undang.

## III. Hasil dan Pembahasan

### A. Struktur dan Kewenangan Lembaga Legislatif Indonesia dan Filipina

Lembaga legislatif di Indonesia terdiri dari tiga kamar utama yang saling melengkapi, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Anggota DPR dan DPD dipilih secara langsung oleh

masyarakat melalui pemilihan umum dengan masa jabatan lima tahun. Fungsi utama dari lembaga ini meliputi penyusunan dan pengesahan undang undang, pengelolaan anggaran negara, serta pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah agar tetap sesuai dengan ketentuan Undang Undang Dasar 1945. Di antara ketiga kamar legislatif tersebut, DPR memegang peranan yang paling sentral dan memiliki kewenangan penuh dalam proses legislasi nasional, yang berarti DPR bertanggung jawab untuk mengajukan, membahas, dan mengesahkan seluruh peraturan per undang undangan yang berlaku di Indonesia. Sementara itu, DPD memiliki peranan yang lebih terbatas dan spesifik, yaitu bertugas untuk mengajukan usulan serta membahas hal hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah, seperti otonomi daerah pembentukan daerah baru, pengelolaan sumber daya alam di daerah, dan perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah. Meski perannya tidak seluas DPR, DPD tetap memiliki fungsi penting dalam memberikan masukan dan pertimbangan kepada DPR khususnya dalam pembahasan Rancangan Undang Undang (RUU) yang berdampak pada daerah, sehingga DPD berperan sebagai jembatan aspirasi daerah ke pusat pemerintahan

Sedangkan di Filipina, sistem legislatif yang di terapkan berbeda dari Indonesia, dimana Filipina mengadopsi sistem bikameral yang hanya terdiri dari dua kamar, yaitu Senat sebagai lembaga legislatif tingkat atas dan Dewan Perwakilan sebagai lembaga legislatif tingkat bawah. Senat terdiri dari 24 orang anggota yang masa jabatannya adalah enam tahun, sementara Dewan Perwakilan memiliki jumlah anggota maksimal 260 orang dan masa jabatannya tiga tahun berurut turut. Pada sistem ini, kedua kamar memiliki fungsi dan kewenangan yang setara dalam proses legislasi, artinya Senat dan Dewan Perwakilan berbagi peran dalam setiap tahapan pembuatan Undang Undang mulai dari tahap pengajuan, pembahasan hingga pengesahan. Dengan adanya pembagian kewenangan yang seimbang tersebut, Filipina mampu menjalankan sistem pemerintahan presidensial dengan mekanisme checks and balances yang memungkinkan kedua kamar saling mengawasi dan memastikan legislasi dihasilkan secara menyeluruh dan akuntabel..(RINO IRLANDI, 2021)<sup>3</sup>

Perbedaan mendasar yang terdapat antara sistem legislatif Indonesia dan Filipina tidak

---

<sup>3</sup> Rino Irlandi. (2021). Fungsi Legislasi Dalam Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Indonesia Dan Filipina.  
[https://repository.unsri.ac.id/62429/3/RAMA\\_74201\\_02011181621450\\_0027068303\\_0028027904\\_01\\_front\\_ref.pdf](https://repository.unsri.ac.id/62429/3/RAMA_74201_02011181621450_0027068303_0028027904_01_front_ref.pdf)

hanya terletak pada jumlah kamar legislatif yang dimiliki kedua negara, tetapi juga pada pembagian fungsi dan kewenangan antar lembaga di dalamnya. Indonesia memilih sistem tricameral, dimana MPR sebagai wadah permusyawaratan terdiri dari gabungan DPR dan DPD, namun hanya DPR yang memiliki kekuasaan penuh dalam legislasi nasional. DPD disini lebih berfungsi sebagai representasi daerah dengan kewenangan pengajuan dan pembahasan usulan serta pemberian pertimbangan kepada DPR mengenai RUU tertentu. Sebaliknya, Filipina memilih sistem bicameral yang lebih simetris, dimana Senat dan Dewan Perwakilan memiliki posisi yang sejajar dan menjalankan fungsi legislatif secara bersama sama dan setara. Meskipun demikian, kedua negara tetap mengedepankan prinsip demokrasi melalui pemilihan langsung anggota legislatif oleh masyarakat, sehingga meski memiliki perbedaan dalam struktur dan pembagian kewenangan, kedua system ini dirancang untuk menyesuaikan kebutuhan dan karakteristik sistem politik nasional masing masing. (Habibi, n.d.)

### **B. Mekanisme Proses Pembentukan Undang-Undang**

Proses pembentukan undang-undang di Indonesia dan Filipina sangat memperlihatkan perbedaan yang cukup signifikan, terutama ketika dikaitkan dengan struktur lembaga legislatif yang dianut masing-masing negara. Walaupun keduanya sama-sama menganut model demokrasi perwakilan, perbedaan rancangan kelembagaan di masing-masing negara menyebabkan proses pembentukan undang-undangnya tumbuh dengan karakter dan pola yang berbeda.

Di Indonesia, otoritas utama dalam merumuskan undang-undang berada pada DPR yang menjalankan fungsi tersebut bersama Presiden, sementara itu DPD hanya diberikan ruang yang jauh lebih terbatas, yakni dengan mengajukan usulan dan memberikan sebuah pertimbangan terhadap beberapa bidang-bidang tertentu. Pembentukan DPD ini diharapkan dapat berfungsi sebagai penyeimbang bagi DPR, tetapi dalam kenyataannya, fungsi utamanya cenderung lebih tampak sebagai penasihat dan pendukung bagi pemerintah daripada menjalankan tugas legislatif sebanding. Dalam konstruksi ketatanegaraan sebelumnya, MPR menduduki sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang tujuannya untuk menugaskan Presiden sebagai pelaksana garis-garis keputusan lembaga tersebut. Namun, ditemukan beberapa kewenangan yang secara prinsipil tidak bisa untuk dialihkan kepada Presiden dan tetap harus dijalankan oleh MPR sendiri. Ketidakseimbangan dalam struktur kewenangan ini dapat memicu proses pembentukan

undang-undang lebih berfokus pada satu titik yaitu lembaga yang lebih berkuasa, sehingga penyusunan peraturan dapat berlangsung lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara yang mempergunakan sistem bikameral dengan keseimbangan yang baik.

Jika kita mengamati dari praktik yang berlangsung tersebut, pembuatan peraturan di Indonesia ini mengikuti prosedur yang telah dipastikan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Proses ini mulai dilakukan dengan tahap penyusunan daftar legislasi melalui Prolegnas, setelah itu diikuti dengan pengembangan rancangan oleh DPR, Presiden, atau DPD, selanjutnya melalui pembahasan di DPR bersama pemerintah dalam dua tahap sebelum akhirnya disepakati dan diundangkan dengan secara resmi. Meskipun begitu, prosedur ini terpandang secara sederhana dan efisien, kondisi ini dapat mengakibatkan mekanisme pengawasan antar lembaga yang lebih substansial tidak sekuat seperti di negara yang menerapkan sistem bikameral secara seimbang.

Berbeda dengan Indonesia, di Filipina proses pembuatan undang-undang ini berlangsung melalui beberapa tahapan yang telah terorganisir. Filipina menerapkan sistem pemerintahan yang dipimpin oleh presiden yaitu sistem pemerintahan presidensial, yang menjadikan presiden sebagai pemimpin utama dalam hirarki pemerintahan. Dalam struktur ini, tugas sebagai seorang Presiden tidak hanya berperan sebagai pemimpin negara yang mencerminkan hak dan martabat bangsa, tetapi juga berfungsi sebagai pemimpin pemerintahan dalam mengelola cabang eksekutif, serta bertindak sebagai Panglima Tertinggi untuk militer. Presiden yang telah terpilih melalui pemilihan umum nasional memiliki masa menjabat yaitu selama enam tahun dan memiliki wewenang besar dalam membentuk kabinet, menentukan menteri, serta mengatur koordinasi dalam pelaksanaan pemerintahan sehari-hari.

Pada aspek legislatif, Filipina telah mengembangkan sebuah sistem parlementer yang terdiri dari dua badan, yaitu Senate dan House of Representatives. Dari kedua badan ini masing-masing memiliki fungsi yang setara dalam hal representasi, sesuai dengan prinsip checks and balances, dan memperlihatkan bahwa mereka saling memantau dan menyeimbangkan kekuasaannya masing-masing. Setiap rancangan undang-undang harus melewati tiga kali pembacaan di setiap badan, diikuti dengan berdiskusi secara matang dalam pertemuan komite, yang biasanya melibatkan para akademisi, organisasi masyarakat, serta individu yang memiliki kepentingan terkait dengan isu yang

dibicarakan. Setelah kedua badan tersebut menyempurnakan rancangan undang-undang versi mereka, dokumen-dokumen tersebut akan dibahas kembali dalam sebuah konferensi bikameral yang tujuannya untuk menyelaraskan perbedaan, sebelum akhirnya akan diserahkan kepada Presiden untuk disetujui atau ditolak melalui hak veto.

Perbedaan cara kerja sistem dan mekanisme di antara kedua negara ini secara objektif dapat berdampak secara langsung dalam memengaruhi kualitas dan tipe regulasi yang diwujudkan. Indonesia sudah sering kali dapat menyetujui undang-undang dengan cepat, namun kecepatan ini berkali-kali telah mendapatkan kritik karena dianggap mengurangi keterlibatan masyarakatnya dan menghalangi pemahaman terhadap isi norma. Di sisi lain, Filipina cenderung menunjukkan tingkat akuntabilitas yang lebih baik karena setiap rancangan undang-undang harus melalui dua tahap pembahasan yang secara terpisah. Namun, proses yang lebih lambat ini juga bisa memiliki sebuah potensi untuk mengatasi kendala, seperti kebuntuan atau penundaan dalam merumuskan peraturan saat negara sedang memerlukan regulasi yang harus segera diterapkan segera.

#### IV. Kesimpulan

Dalam suatu perbandingan legislasi antara Indonesia dengan Filipina memperlihatkan bahwa adanya perbedaan kelembagaan legislatif berakibat signifikan terhadap efektivitas suatu proses pembentukan undang – undang. Di Indonesia menerapkan sistem bikameral asimetris dimana Indonesia menempatkan DPR sebagai lembaga legislatif yang dominan dan DPD hanya mempunyai peran dalam lingkup kedaerahan saja sehingga proses legislasi lebih cepat serta efisien, akan tetapi lemah dalam mekanisme checks and balances serta minimnya representasi suatu daerah.

Sedangkan Filipina menerapkan sistem bikameral simetris yang memberikan suatu kewenangan yang setara kepada Senat dan House of Representatives sehingga proses legislasi berlangsung lebih deliberatif, transparan, dan akuntabel. Akan tetapi mekanisme ini memerlukan waktu yang panjang serta meningkatkan potensi terjadinya suatu kebuntuan politik antar kamar. Secara keseluruhan, kedua negara memiliki suatu kelebihan dan kekurangan masing-masing dalam menerapkan sistem tersebut. Dalam hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas legislasi ditentukan dengan bagaimana struktur lembaga legislatif dibangun serta sejauh mana mekanisme pengawasan serta representasi diatur dalam sistem ketatanegaraan.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan rasa syukur kepada tuhan yang maha esa serta penghargaan yang mendalam kepada dosen pembimbing yang telah memberikan masukan serta dukungan akademik selama penelitian. Penulis juga berterimakasih kepada literatur yang sangat dibutuhkan untuk kelancaran riset ini tanpa adanya bantuan tersebut penyelesaian tidak akan terwujud. Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat dalam penelitian ini.

### Referensi

- Anhar, M. F. (2022). Perbandingan Kewenangan Lembaga Pembuat Undang-Undang Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia Dengan Sistem Senat Di Filipina. [http://repository.umsu.ac.id/bitstream/123456789/19675/1/SKRIPSI MUHAMMAD FARIZ ANHAR.pdf](http://repository.umsu.ac.id/bitstream/123456789/19675/1/SKRIPSI%20MUHAMMAD%20FARIZ%20ANHAR.pdf)
- Habibi, N. (n.d.). Perbandingan Legislatif di Indonesia dan Filipina. <https://www.scribd.com/document/361518881/Perbandingan-Legislatif-di-Indonesia-dan-Filipina-docx>
- Kuncoro, I., & Wijiningsih, N. (2024). Perbandingan Sistem Parlemen Bikameral di Indonesia dan Filipina. *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, 6(1), 351–363. <https://doi.org/10.25105/refor.v6i1.19180>
- Rino Irlandi. (2021). Fungsi Legislasi Dalam Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Indonesia Dan Filipina. [https://repository.unsri.ac.id/62429/3/RAMA\\_74201\\_02011181621450\\_0027068303\\_0028027904\\_01\\_front\\_ref.pdf](https://repository.unsri.ac.id/62429/3/RAMA_74201_02011181621450_0027068303_0028027904_01_front_ref.pdf)
- Tadem, T. S. E., & Morada, N. M. (Eds.). (2006). *Philippine Politics and Governance*. University of the Philippines Press.
- The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI (Legislative Department). (1987). Government of the Republic of the Philippines. <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>