

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau sekelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak mewakili suatu kelompok yang lebih besar.<sup>1</sup> Di zaman modern ini anggota dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Perwakilan yang melalui partai politik ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*Political representation*).<sup>2</sup> Asas perwakilan politik yang telah menjadi sangat umum, akan tetapi beberapa politikus percaya bahwa partai politik dan perwakilan hanya berdasarkan koalisi politik, dan terkadang mengabaikan kepentingan dan kekuatan yang ada di masyarakat.

Negara berkedaulatan rakyat adalah istilah lain untuk negara demokrasi. Abraham Lincoln berpendapat bahwa demokrasi adalah sistem pemerintah negara yang didirikan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*).<sup>3</sup> Pengertian tersebut juga selaras dengan Pembukaan UUD NRI 1945 dan menjadi landasan Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa dasar negara adalah:<sup>4</sup> “Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”, lalu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.

---

<sup>1</sup> Yuriska, 2010, “Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Journal on Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2010, hlm. 51.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Mutiara Rachmania dan Ninuk Wijiningsih, 2024, “Perbandingan Dewan Perwakilan Rakyat Di Indonesia Dan House Of Representative Di Amerika Serikat Dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi”, *Journal on Amicus Curiae*, Vol.1, No.1, 2024, hlm. 280.

<sup>4</sup> Pembukaan Alinea IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Pandangan mengenai batas kekuasaan Lembaga legislatif muncul dikarenakan pada zaman dahulu, fungsi kekuasaan negara dikendalikan dan dijalankan oleh satu orang yaitu raja dan ratu, sebagai pemimpin negara. Akibatnya, pemerintahan nasional beroperasi tanpa adanya kontrol yang jelas untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Pandangan tentang batas kekuasaan inilah yang mendasari munculnya teori *trias politica* yang dituangkan dalam bukunya *De L'esprit des Lois (The Spirit of Law)* oleh Montesquieu.<sup>5</sup> Dalam teori pemisahan kekuasaan, Montesquieu membagi bahwa pemisahan kekuasaan pemerintahan menjadi tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik yang terkait dengan fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.<sup>6</sup> Konsep pemisahan kekuasaan seperti itu oleh Immanuel Kant disebut sebagai *Trias Politica*. *Tri* berarti tiga, *As* berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga *Trias Politica* berarti tiga poros kekuasaan.<sup>7</sup>

Pemisahan tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif (*rule making function*) adalah kekuasaan negara dalam membentuk Undang-Undang, kekuasaan eksekutif (*rule application function*) adalah kekuasaan negara untuk menjalankan Undang-Undang, dan sedangkan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*) adalah kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran Undang-Undang.<sup>8</sup> Secara keseluruhan *Trias Politica* menghendaki bahwa kekuasaan-kekuasaan tersebut

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 282-283.

<sup>6</sup> Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PUKAP, Makassar, hlm. 18.

<sup>7</sup> Sukardi, *Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal*, Hand Out Kuliah Sistem Otonomi Daerah, Magister Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

<sup>8</sup> Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PUKAP, Makassar, hlm. 19.

sebaiknya tidak diberikan kepada orang yang sama, hal ini dilakukan untuk mencegah orang yang berkuasa menyalahgunakannya.<sup>9</sup>

Kekuasaan legislatif dijalankan oleh lembaga legislatif atau biasa disebut dengan parlemen atau DPR (Indonesia). Badan Perwakilan Rakyat atau Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan lembaga legislatif, yaitu lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membuat hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan. Tidak semua legislatif merupakan badan perwakilan rakyat, hanya legislatif yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang dapat disebut sebagai badan perwakilan rakyat.

Legislatif di zaman ini dikenal dengan beberapa nama, yaitu parlemen, kongres, dan asembli nasional. Dalam sistem Presidensial, lembaga legislatif merupakan cabang pemerintahan yang setara dan independen dari lembaga eksekutif. Selain legislatif merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membuat Undang-Undang. Legislatif biasanya juga memiliki kuasa untuk menaikkan pajak dan menetapkan anggaran dan pengeluaran uang lainnya. Badan Perwakilan Rakyat di Indonesia disebutkan di dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan di Amerika Serikat, Badan Perwakilan Rakyat Amerika seperti yang disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi:<sup>10</sup> *“All legislative powers here in granted shall be vested in a congress of United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”* (seluruh kekuasaan legislatif yang diberikan oleh UUD

---

<sup>9</sup> Miriam Budiarjo, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm. 151.

<sup>10</sup> *Article I Paragraph 1 of the Constitution of the United States.*

ditanamkan dalam sebuah Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari sebuah *Senate* dan sebuah *House of Representative*).

Pemilihan *Senate* Amerika Serikat untuk dibandingkan dengan DPD di Indonesia karena ada beberapa faktor yaitu, Sistem Pemerintahan Negara Indonesia dan Amerika Serikat adalah Sistem Presidensial, membandingkan dengan negara Amerika Serikat sebagai negara cikal bakal Sistem Presidensial untuk melihat apakah sistem yang diterapkan oleh Indonesia dapat mencapai harapan yang sama dengan yang diinginkan Undang-Undang atau belum dan dibandingkan dengan Amerika Serikat. Di Indonesia, lembaga legislatif terdiri dari dua kamar, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Dalam segi keterwakilannya atau mewakilinya, DPR mewakili daerah pemilihan tertentu dimana daerah calon legislatif mendaftar dan calon DPR dipilih dengan membawa nama partai politik, sedangkan DPD mewakili provinsi dimana calon DPD mendaftar dan DPD mewakili provinsi secara individu dari kalangan tertentu tanpa perlu adanya partai politik. Di Amerika Serikat, lembaga legislatifnya terdiri dari dua kamar juga, yaitu Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari sebuah *Senate* dan sebuah *House of Representative*. Anggota *House of Representative* Amerika mewakili daerah pemilihan dimana calon mendaftar, sedangkan *Senate* mewakili negara bagian. Namun perbedaannya dengan di Indonesia, kedua kamar legislatif Amerika Serikat mewakili partai politik.

Dalam perkembangan ketatanegaraan di berbagai negara seperti Amerika Serikat, termasuk juga negara Indonesia setelah mengalami amandemen UUD NRI tahun 1945 dengan konsep *checks and balances* struktur parlemen tidak hanya terdiri dari satu kamar (*unicameral*), tetapi tetap terdiri dua kamar (*bicameral*).

Artinya konsep pembentukan undang-undang harus disetujui oleh dua kamar tersebut. Terdapat model bikameral *strong bicameral* dan *soft bicameral*. Makna *strong bicameral* artinya kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing kamar sama kuatnya, sedangkan *soft bicameral* memiliki tanda bahwa kekuasaan salah satu kamar lebih dominan atas kamar lainnya.<sup>11</sup> Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD 1945) merupakan perwujudan dari reformasi konstitusi (*constitutional reform*) yang membuat banyak perubahan besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan terpenting dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu perubahan pada sistem Lembaga Perwakilan Rakyat.

Pembentukan lembaga perwakilan haruslah sesuai dengan fungsi, tugas serta kewenangannya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan menghindari terjadinya kesewenangan kekuasaan negara oleh karena itu menurut Montesquieu untuk tegaknya negara perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif Indonesia memainkan peran penting dalam membuat dan mengesahkan undang-undang. Menurut Pasal 20 UUD 1945, DPR memiliki wewenang untuk membuat dan membahas undang-undang dengan Presiden serta menyetujuinya bersama. Jika tidak ada kesepakatan antara kedua lembaga, Undang-Undang yang diusulkan tidak dapat diajukan kembali ke DPR. Fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan merupakan tiga fungsi yang tercantum dalam Pasal 20A UUD NRI 1945. Fungsi legislasi DPR menegaskan kewenangannya untuk mengesahkan undang-undang. Agar DPR dapat berfungsi lebih sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat,

---

<sup>11</sup> Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 235.

penegasan fungsi DPR dalam UUD 1945 akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR.<sup>12</sup>

Fungsi Perwakilan Daerah atau lebih dikenal DPD merupakan salah satu lembaga Negara yang dibentuk pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. DPD diatur dalam Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Fungsi DPD diantaranya adalah mengajukan usul, memberikan pertimbangan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan Otonomi Daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu ada fungsi memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan belanja, pajak, pendidikan serta agama.<sup>13</sup> Pemilihan anggota DPD melalui sistem distrik yaitu pemilihan yang nantinya akan mewakili daerah tersebut dengan 4 orang untuk representasi daerah masing-masing yang duduk dalam parlemen. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.<sup>14</sup>

Kongres Amerika Serikat adalah cabang legislatif dari pemerintahan federal Amerika Serikat. Pengaturan mengenai lembaga perwakilan Amerika Serikat diatur dalam *Article I of the Constitution of the United States*. Sistem yang dianut adalah sistem dua kamar atau bikameral, yang terdiri dari *House of Representative* sebagai kamar rendah dan *Senate* sebagai kamar tinggi. Dewan Perwakilan Rakyat atau *House of Representative* memiliki kewenangan yang sama yaitu merancang peraturan perundang-undangan. Namun, terdapat perbedaan DPR di Indonesia

---

<sup>12</sup> Akbarrudin A., 2013, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Journal on Jurnal Hukum Pandecta*, Vol. 8, No. 4, 2013, hlm. 242-243.

<sup>13</sup> Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 69.

dapat mengundang dan memutuskan rancangan tersebut menjadi undang-undang, sedangkan *House of Representative* tidak memiliki kewenangan untuk mengundang. *House of Representative* hanya dapat merancang RUU kemudian diajukan pada *Senate*.<sup>15</sup> Kamar tinggi Amerika Serikat atau *Senate* terdiri dari 2 Senator dari setiap Negara Bagian dan berjumlah 100 anggota untuk *Senate*. Dipilih langsung oleh rakyat masing-masing negara bagian untuk jangka waktu 6 tahun. Sepertiga anggota dari *Senate* dipilih lagi dalam tahun kedua karena perbedaan waktu, tempat, dan teknis pemilihan anggota *Senate* masing-masing negara bagian.<sup>16</sup>

Di dalam roda pemerintahan lembaga perwakilan di Indonesia dan Amerika Serikat selalu terdapat persamaan seperti dalam segi lembaga legislatifnya seperti DPR dan HoR, DPD dan *Senate*, dan MPR dan Kongress, namun terdapat perbedaan dari masing-masing tugas, fungsi, dan kewenangan dikarenakan masing-masing negara memiliki hal yang dirasa perlu untuk negara tersebut, tren perbedaan dari lembaga perwakilan Indonesia dan Amerika Serikat yang telah diuraikan secara singkat di atas, seperti kewenangan terbatas dari DPD dibandingkan dengan *Senate* di Amerika Serikat, mengartikan bahwa lembaga perwakilan yang ada di kedua negara tersebut meskipun memiliki kesamaan dalam sistem pemerintahan dan sistem kamar namun DPD secara kinerja, fungsi, dan kewenangan legislasinya terdapat perbedaan di negara Indonesia dan Amerika Serikat.

Ketimpangan terlihat terhadap lembaga perwakilan yang dapat dianggap baru yaitu DPD, secara tugas, fungsi, kewenangan, maupun kedudukannya sangat

---

<sup>15</sup> Jaka Prima, 2019, "Perbandingan Kewenangan Badan Legislatif di Indonesia dan Amerika Serikat", *Journal on Jurnal Negara dan Keadilan*, Vol. 8, No. 1, 2019, hlm. 6.

<sup>16</sup> Rahimullah, 2008, *Hubungan Antar Lembaga Negara*, FH Univesitas Satyagama, Jakarta, hlm. 9.

jelas tidak se *power full* itu jika dibandingkan dengan lembaga perwakilan kamar tinggi di Amerika Serikat yaitu Senat. Salah satu perbandingannya yaitu di Senat anggotanya hanya 2 anggota perwakilan dari per Negara Bagian, sedangkan di DPD Indonesia dapat diwakili 4 orang per Provinsi, secara anggota DPD jelas lebih banyak dari segi kuantitas dibandingkan Senat, namun dari segi keefektifitasannya Senat jauh lebih *powerfull* dibandingkan DPD. Mengapa bisa seperti itu, pertanyaan pertanyaan itu sering muncul dalam benak penulis, maka penulis berminat untuk mengangkat topik ini.

Penelitian mengenai “Perbandingan Kinerja Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Indonesia dan *Senate* Amerika Serikat Dalam Sistem Parlemen Dua Kamar” belum ditemukan secara spesifik menggunakan judul seperti yang penulis teliti, namun jika dilihat dari temanya yaitu perbandingan legislatif, beberapa peneliti sebelumnya sudah ada yang menulis terkait dengan memperbandingkan legislatif Indonesia dengan Amerika Serikat, penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu dalam beberapa fokus bahasan dan kajian, diantaranya sebagai berikut:

*Pertama*, Tesis karya Salman dari Universitas Islam Indonesia, tahun 2012, yang berjudul “Gagasan Sistem Perwakilan Indonesia Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Reformasi 1998 (Studi Terhadap Penguatan DPD)”, dalam tesis ini menjelaskan tentang mencari bentuk lembaga perwakilan ideal bagi NKRI dengan membandingkan dengan beberapa negara lain, dengan tiga rumusan masalah yang menghasilkan pada inti perbandingannya yang terdapat pada rumusan masalah 3 (tiga) yaitu, berdasarkan ciri negara hukum pancasila yaitu hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara. Maka dapat disimpulkan bahwa DPD harus diberikan kewenangan yang lebih

besar, agar terjadi hubungan fungsional yang seimbang antara DPR dan DPD, yang mana keduanya merupakan pemegang kekuasaan legislatif. Penguatan kewenangan DPD di sini bukanlah memberikan kewenangan yang terlampau besar menyamai DPR, seperti Senat pada negara-negara federal, namun menurut penyusun hanya sebatas hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah, baik langsung maupun tidak langsung. Dengan memperbesar kewenangan DPD dalam hal legislasi dan pengawasan, maka dengan sendirinya akan menjaga DPD untuk tetap menjalankan fungsi integrasinya.

*Kedua*, Skripsi karya Dheo Irlanda dari Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, tahun 2024, yang berjudul “Studi Perbandingan Kewenangan Legislasi Parlemen Bikameral Indonesia, Belanda, Dan Amerika Serikat Perspektif *Maslahah Mursalah*”, dalam skripsi ini dijelaskan Kewenangan legislatif di Indonesia, Belanda, dan Amerika Serikat tercermin dalam konstitusi dan peraturan yang berlaku di masing-masing negara, dengan tujuan utama untuk menciptakan system pemerintahan yang memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dan melayani kepentingan rakyat. Hasil dari skripsi ini yaitu (1) dari teori efektivitas fungsi parlemen legislasi Amerika Serikat menempati peringkat terunggul dari 3 negara tersebut. Lalu dalam menjalankan proses legislasinya mulai dari pemilihan sampai pada *checks and balances* sangat demokrasi dan menjunjung tinggi perwakilan kewilayahan, dan (2) dari perspektif *Maslahah mursalah* yang paling menjunjung tinggi tingkat kemaslahatan adalah negara Amerika Serikat dikarenakan dalam nilai-nilai legislasinya mengedepankan prinsip kekuasaan yang seimbang dengan sistem *checks and balances* yang ketat dengan indikator kedaulatan rakyat sebagai manifestasi *Maslahah mursalah*.

*Ketiga*, Skripsi karya Afdal Frima Putra dari Universitas Andalas, tahun 2015, yang berjudul “Perbandingan Kedudukan dan Kewenangan Parlemen di Negara Indonesia dan Amerika Serikat”, dalam skripsi ini terdapat dua masalah yang dijadikan pembahasan oleh peneliti, pembahasan pertama menjelaskan mengenai kedudukan dan kewenangan dari masing-masing legislatif Indonesia dan Amerika Serikat. Pembahasan kedua menjelaskan mengenai pencarian terhadap persamaan dan perbedaan terhadap kedudukan dan kewenangan parlemen di Indonesia dan Amerika Serikat, dengan menemukan jawaban bahwa kewenangan DPD yang sangat lemah dimana DPD tidak memiliki wewenang yang bersifat keputusan, berbeda dengan Senat yang kewenangannya sangat kuat dan malah hampir sama kuat dengan kamar pertama.

Dengan demikian, berdasarkan uraian diatas tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi dengan mengangkat judul **“PERBANDINGAN KINERJA FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH INDONESIA DAN *SENATE* AMERIKA SERIKAT DALAM SISTEM PARLEMEN DUA KAMAR”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah digunakan untuk menegaskan masalah-masalah yang akan diteliti, sehingga akan lebih memudahkan dalam penelitian yang dilakukan dan akan sesuai sasaran yang diharapkan. Berdasarkan latar belakang di atas, maka Penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Fungsi, Kewenangan, dan Kinerja Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Indonesia dalam Sistem Parlemen Dua Kamar?
2. Bagaimana Fungsi, Kewenangan, dan Kinerja Legislasi *Senate* Amerika Serikat dalam Sistem Parlemen Dua Kamar?

3. Bagaimana Analisis Komparatif dalam Fungsi, Kewenangan, dan Kinerja Legislasi DPD Indonesia dan *Senate* Amerika Serikat dalam Sistem Parlemen Dua Kamar?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Fungsi, Kewenangan, dan Kinerja Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Indonesia dalam Sistem Parlemen Dua Kamar.
2. Untuk mengetahui Fungsi, Kewenangan, dan Kinerja Legislasi *Senate* Amerika Serikat dalam Sistem Parlemen Dua Kamar.
3. Untuk mengetahui Analisis Komparatif dalam Fungsi, Kewenangan, dan Kinerja Legislasi DPD Indonesia dan *Senate* Amerika Serikat dalam Sistem Parlemen Dua Kamar.

### D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan mampu memberikan manfaat, baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan untuk memberikan pemahaman dan manfaat terhadap pengetahuan hukum dan perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara dan ilmu mengenai Kamar Tinggi Lembaga Perwakilan yang ada di Indonesia dan Amerika Serikat dalam pemahaman akan fungsi, kewenangan, dan kinerja legislasi dalam sistem parlemen dua kamar pada kedua negara tersebut. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan bagi kamar tinggi lembaga perwakilan di Indonesia agar menemukan lembaga perwakilan yang optimal dalam pelaksanaannya.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberi masukan baik kepada lembaga perwakilan dan juga bermanfaat bagi seluruh pihak pemerintah, mahasiswa hukum serta seluruh masyarakat, terkhusus bagi pihak yang terkait dengan masalah yang berkaitan dengan Lembaga Perwakilan.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu system dan suatu proses mutlak yang harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode pada hakikatnya bermakna memberikan pedoman, tentang bagaimana cara seseorang mempelajari, menganalisis, dan memahami hukum sehingga sampai pada kesimpulan yang relatif benar.<sup>17</sup> Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya. Berdasarkan hal tersebut, guna mendapatkan data yang konkret sebagai bahan dalam penulisan ini, maka metode penelitian yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah Penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas- asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji memberikan pendapat penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data

---

<sup>17</sup> Ade Saptomo, 2009, *Pokok-Pokok Metode Penelitian Hukum*, Unesa University Press, Surabaya, hlm. 59.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 15

sekunder) yang mencakup: penelitian, asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum secara horizontal dan vertikal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>19</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memutuskan untuk menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang mana penelitiannya dilaksanakan agar mendapatkan data-data yang diperoleh dalam hal Fungsi, Kewenangan, dan Kinerja Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Indonesia dan *Senate* Amerika Serikat Dalam Sistem Parlemen Dua Kamar.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.<sup>20</sup> Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya.<sup>21</sup> Jenis Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

### a. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Pendekatan penelitian ini dengan membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain. Dengan memperhatikan dinamika dan pelaksanaan penegakan peraturan serta kelembagaan di negara lain dan membandingkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu materi hukum yang sama pada satu negara atau beberapa negara lain.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Sigit Sapto Nugroho, Anik Tri Haryani, dan Farkhani, 2020, *Metodologi Riset Hukum*, Oase Pustaka, Sukoharjo, hlm. 29.

<sup>20</sup> Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Rieneka Cipta, Jakarta, hlm. 23.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2024, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 133.

<sup>22</sup> I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 159.

b. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Dalam melakukan pendekatan perundang-undangan, peneliti akan memeriksa semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas. Hasil dari pemeriksaan tersebut akan dijadikan dasar argumen dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Pendekatan ini memberikan peluang bagi peneliti untuk mengevaluasi konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar, atau antara regulasi dengan undang-undang.<sup>23</sup>

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Dalam pendekatan ini peneliti beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum ketatanegaraan dan melihat dari sudut pandang analisa mengatasi permasalahan dalam penelitian hukum baik dari konsep hukum yang menjadi latar belakang maupun nilai-nilai dalam substansi aturan yang berkaitan dengan konsep yang digunakan.<sup>24</sup>

### 3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Sumber data yang dipakai dalam penulisan proposal ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan di perpustakaan atau disebut data sekunder. Pada tahap ini peneliti mencari landasan teori berdasarkan penelitiannya. Dasar pemikiran dapat berupa bahan acuan umum dan khusus. Sumber referensi umum adalah sumber yang memuat konsep, teori dan informasi umum, seperti buku, indeks, ensiklopedia hukum, dan lain-lain. Sedangkan sumber referensi khusus

---

17. <sup>23</sup> Bambang Sunggono, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.

<sup>24</sup> Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 33.

adalah sumber yang memuat hasil-hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian yang diteliti, seperti jurnal hukum, laporan penelitian tentang hukum dan sebagainya.<sup>25</sup>

b. Jenis Data

Karakteristik utama penelitian ilmu hukum normatif dalam melakukan pengkajian hukum terletak pada sumber datanya.<sup>26</sup> Sumber pokoknya adalah bahan hukum, sebab dalam penelitian hukum normatif yang ditelaah adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh peneliti dari berbagai kepustakaan antara lain dari buku-buku, dokumen-dokumen resmi, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, karya tulis, jurnal dan bahan-bahan lainnya serta peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan fungsi dan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan Senate dalam sistem parlemen dua kamar.

Bahan hukum yang bakal dikaji atau menjadi rujukan berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian, sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis yang meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Bahan hukum primer yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti antara lain:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>25</sup> Bambang Sunggono, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 112.

<sup>26</sup> Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 86.

- b) *Constitution of the United States*;
- c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan

- e) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Tata Tertib.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer serta memberi penjelasan lebih lanjut mengenai hal-hal yang sudah dikaji oleh bahan-bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan ini berupa buku-buku, karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, hasil-hasil penelitian, jurnal, internet dan sebagainya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum

primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus-kamus atau literatur yang ada.

#### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menggunakan teknik studi kepustakaan atau studi dokumen. Teknik ini dilakukan dengan membaca, mengkaji, dan mencatat dari buku-buku referensi, peraturan perundang-undangan, dokumen serta literatur yang berkaitan dengan penelitian penulis.<sup>27</sup>

#### 5. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

##### a. Pengolahan Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, selanjutnya dilakukan pengolahan bahan hukum dengan melalui *editing*, yaitu penulisan meneliti kembali terhadap bahan hukum yang diperoleh sehingga kelengkapan dapat dilengkapi apabila ditemukan bahan hukum yang belum lengkap serta memformulasikan bahan hukum yang penulis temukan ke dalam kalimat yang lebih sederhana.<sup>28</sup>

##### b. Analisis Bahan Hukum

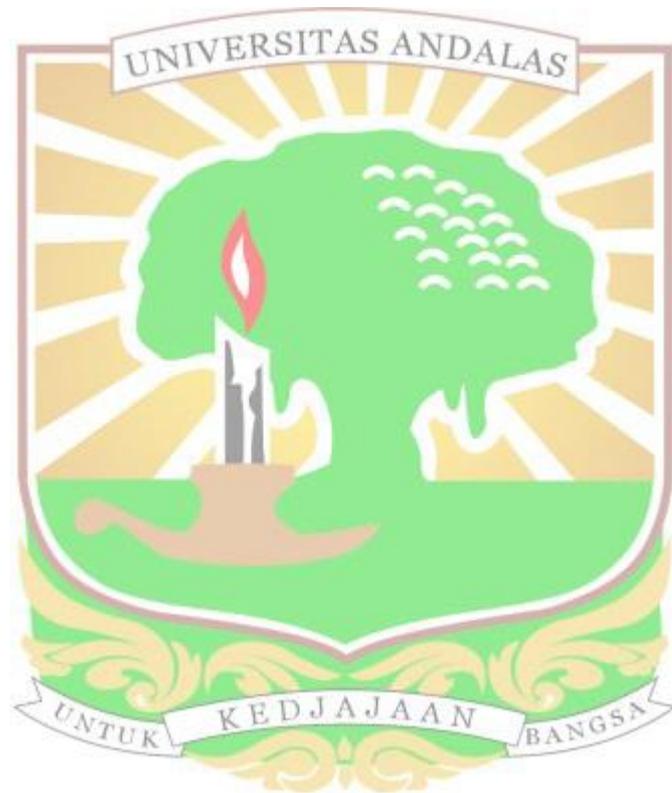
Bahan hukum yang diperoleh atau yang dikumpulkan dalam penelitian ini baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier merupakan data yang sifatnya kualitatif, dimana proses pengolahan datanya yakni setelah data tersebut terkumpul dan dianggap telah cukup, kemudian data tersebut diolah dan dianalisis secara deduktif yaitu dengan berlandaskan kepada dasar-dasar pengetahuan umum meneliti

---

<sup>27</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 67.

<sup>28</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 181.

persoalan yang bersifat khusus, dari adanya analisis inilah kemudian ditarik suatu kesimpulan.<sup>29</sup>



---

<sup>29</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2021, *Pengantar Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 166.