

**IMPLEMENTASI HAK INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
(DPRD) KOTA PALEMBANG DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Oleh:

NURULANNINGSIH

NIM: 91224011

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk memperoleh gelar Magister Hukum
Pada Program Studi Magister Hukum
Program Pascasarjana
Univeritas Muhammadiyah Palembang**



**UNIVERISTAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PALEMBANG**

2026

**IMPLEMENTASI HAK INISIATIF
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KOTA PALEMBANG DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH**

TESIS

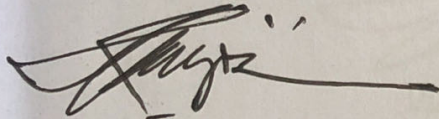
NURULANNINGSIH

912 24 011

Diterima dan Disahkan

Pada Tanggal : 31 Maret 2026

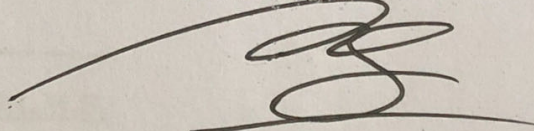
Pembimbing I,



Dr. H. Erli Salia, SH.,M.H.

NIDN : 0213056301

Pembimbing II,

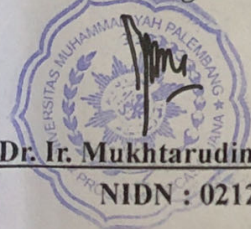
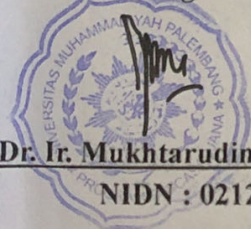


Dr. Hj. Sri Suatmiati, S.H.,M.Hum.

NIDN : 0006046009

Mengetahui,

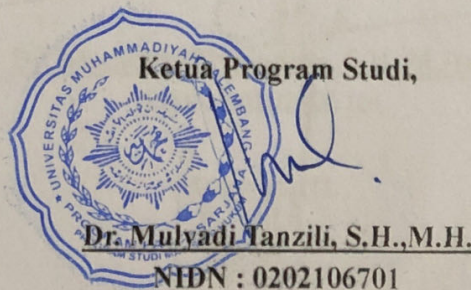
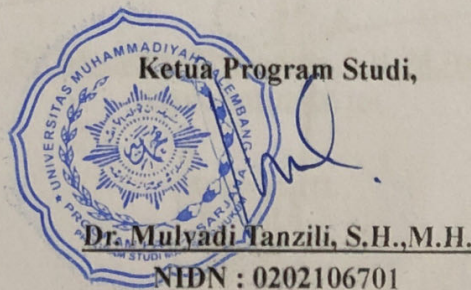
Direktur Program Pascasarjana,



Dr. Ir. Mukhtarudin Muchsiri, M.P.

NIDN : 0212016802

Ketua Program Studi,



Dr. Mulyadi Tanzili, S.H.,M.H.

NIDN : 0202106701

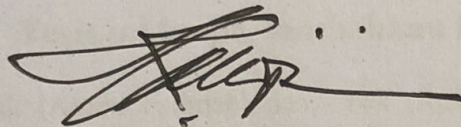
**IMPLEMENTASI HAK INISIATIF
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KOTA PALEMBANG DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH**

TESIS

**NURULANNINGSIH
912 24 011**

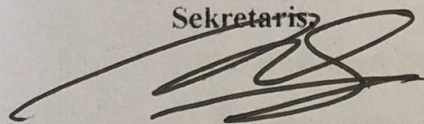
**Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Tesis
Pada Tanggal 31 Maret 2026**

Ketua,



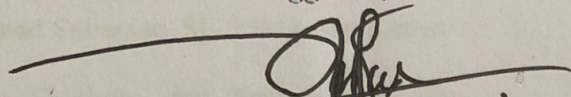
**Dr. H. Erli Salia, SH.,M.H.
NIDN : 0213056301**

Sekretaris



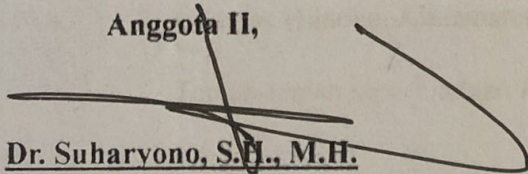
**Dr. Hj. Sri Suatmiati, S.H.,M.Hum.
NIDN : 0006046009**

Anggota I,



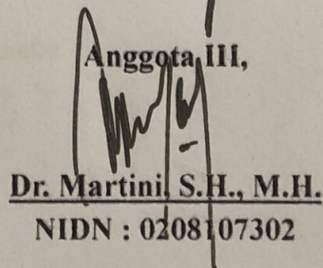
**Dr. Khalisah Hayatuddin, S.H.,M.Hum.
NIDN : 0202106701**

Anggota II,



**Dr. Suharyono, S.H., M.H.
NIDN : 0205036702**

Anggota III,



**Dr. Martini, S.H., M.H.
NIDN : 0208107302**

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

"Tolaklah perendahan dengan karya nyata.

"Wa la taziru waziratan wizra ukhra" (An-Najm: 39)

Bungkamkan dengan Pembuktian!

Tesis ini ku persembahkan kepada:

1. Umak (Almh. Fatimah) dan Ubak (Rosidy), Setiap capaian dalam hidup penulis tidak akan pernah terlepas dari doa dan ridha kalian.
2. Daengku tercinta (Muhammad Suliaman, SE, MM), dan Kedua Gadisku (Fairuz Khalisha Sulaiman dan Fakhira Shakilla Sulaiman)
3. Kampus Hijauku, Almamater kebanggaanku
4. Teman-teman seperjuangan Angkatan 37

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokaatuh

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat, taufik, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Implementasi Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Palembang dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)”** dengan baik. Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister dalam bidang Hukum Tata Pemerintahan. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pentingnya peran DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis melalui pelaksanaan fungsi legislasi, khususnya hak inisiatif dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam proses penyusunan tesis ini, penulis menyadari bahwa keberhasilan penelitian tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan tulus penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan kesehatan dan kejernihan pikiran dalam menyelesaikan studi.
2. Bapak Prof. Dr. Abid Djazuli, SE. MM. Rektor Universitas Muhammadiyah Palembang. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak yang telah memberikan kesempatan untuk berkuliah di Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
3. Bapak Dr. Ir. Mukhtarudin Muchsiri, M.P. Direktur Program

Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.

4. Ibu Dr. Dra. Sri Wardhani, M.Si. Sekretaris Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
5. Bapak Dr. Mulyadi Tanzili, S.H., M.H. Ketua Program Studi Magister Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
6. Bapak Dr. Abdul Latif Mahfuz, S.H.,M.Kn Sekretaris Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
7. Bapak Dr. Erli Salia, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing I yang telah yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan, dan kritik yang membangun untuk penyelesaian tesis ini, serta senantiasa mengingatkan penulis untuk menyelesaikan studi.
8. Ibu Dr. Hj. Sri Suatmiati, SH., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing II yang telah yang telah memberikan bimbingan kepada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.
9. Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak Dosen, Staf dan Karyawan Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang Khususnya Mbak Miftah, Mbak Putri dan Kang Musni yang sudah banyak memberikan bantuan dalam proses administrasi dan kelengkapan data perkuliahan kepada penulis.
10. Kedua Orang tuaku (Almh. Fatimah dan Rosidy) yang senantiasa menaruh rasa bangga akan keberhasilan anak-anaknya, selalu sabar atas segala kelemahan dan kekurangan anak-anaknya, yang senantiasa memberikan

semangat dan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan studi.

11. Suami (Daengku) tercinta (Muhammad Sulaiman, SE, MM) dan gadis-gadisku tersayang (Fairuz Khalisha Sulaiman dan Fakhira Shakilla Sulaiman) yang selalu mendoakan, motivasi dan memberi dukungan dalam menyelesaikan studi di Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
12. Rekan Seperjuangan di Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang Angkatan 37.

Akhir kata kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran penulisan dan penyelesaian penulisan tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga, hanya Allah Subhanahu Wata'ala yang dapat membalas budi baik kalian semua. Penulis menyadari keterbatasan kemampuan, bahwa dalam penulisan tesis ini masih banyak terdapat kekurangan, untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran untuk kesempurnaan tesis ini.

Dengan segala kerendahan hati, penulis mempersembahkan karya tulis sangat sederhana ini kepada almamater tercinta Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang dan semoga dapat bermanfaat bagi kita semua. Aamiin

Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokaatuh.

Palembang, 31 Maret 2026
Penulis

Dr. Nurulanningsih, M.Pd., M.H.

Abstrak

Implementasi Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Palembang dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)

Oleh: Nurulanningsih

Latar belakang penelitian didasarkan pada rendahnya produktivitas Perda yang berasal dari inisiatif DPRD dibandingkan dengan usulan pemerintah daerah. Terdapat dua permasalahan yang dibahas dalam tesis ini yakni Bagaimana implementasi pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dan Apa saja kendala yang dihadapi DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dalam mengimplementasikan hak inisiatif untuk mengusulkan rancangan Perda. Secara metodologis, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan metode kualitatif. Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi, wawancara mendalam dengan Ketua dan Anggota Badan Legislasi, Wakil Ketua Panitia Khusus, dan Kepala Bagian Legislasi DPRD Kota Palembang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif DPRD masih belum optimal, terlihat dari minimnya jumlah Raperda inisiatif yang disetujui menjadi Perda dalam kurun waktu lima tahun. Kendala utama meliputi keterbatasan kapasitas teknis anggota DPRD, dominasi eksekutif dalam proses legislasi, rendahnya partisipasi publik, dinamika politik internal, serta terbatasnya dukungan anggaran dan sumber daya sekretariat. Selain itu, beberapa usulan Raperda tidak memenuhi kelayakan substantif dan formal sesuai prinsip legislasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan hak inisiatif DPRD membutuhkan peningkatan kapasitas legislasi, perbaikan mekanisme koordinasi dengan eksekutif, serta peningkatan partisipasi publik. Temuan ini memberikan implikasi praktis bagi perbaikan tata kelola legislasi daerah ke depan.

Kata kunci: *DPRD, hak inisiatif, Peraturan Daerah*

Abstract

Implementation of the Right of Initiative of the Palembang City Regional People's Representative Council in the Formation of Regional Regulations

Nurulanningsih

The background of the research is based on the low productivity of Regional Regulations originating from the Regional People's Representative Council's initiative compared to proposals from the local government. There are two problems discussed in this thesis, namely How is the implementation of the right of initiative of the Regional People's Representative Council of Palembang City in 2019-2024 in the process of forming Regional Regulations and What are the obstacles faced by the Regional People's Representative Council of Palembang City in 2019-2024 in implementing the right of initiative to propose draft. Methodologically, this study uses an empirical juridical approach with qualitative methods. Data were collected through documentation studies, in-depth interviews with the Chair of the Legislative Body, the Head of the Legislation Section, and experts from the Regional People's Representative Council's Palembang, and observations of the ongoing legislative process. The results of the study indicate that the implementation of the Regional People's Representative Council's initiative rights is still not optimal, as evidenced by the minimal number of initiative Draft Regional Regulations approved as Regulations within a five-year period. The main obstacles include limited technical capacity of the Regional People's Representative Council's members, executive dominance in the legislative process, low public participation, internal political dynamics, and limited budget support and secretariat resources. In addition, several Draft Regional Regulation proposals do not meet substantive and formal feasibility according to legislative principles. This study concludes that strengthening the Regional People's Representative Council's right of initiative requires increased legislative capacity, improved coordination mechanisms with the executive, and increased public participation. These findings offer practical implications for improving regional legislative governance going forward.

Keywords: *Regional People's Representative Council's (DPRD), right of initiative, Regional Regulation.*

PERNYATAAN BEBAS PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini


Nama : Nurulanningsih
NIM : 91224011
Prodi : Magister Hukum
BKU : Hukum Kenegaraan

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister Hukum baik di Universitas Muhammadiyah Palembang maupun perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan tim pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya, sesuai dengan norma yang berlaku diperguruan tinggi ini.

Palembang, 31 Maret 2026

Yang membuat pernyataan


Nurulanningsih

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Ruang Lingkup	14
D. Tujuan dan Manfaat.....	15
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual	16
1. Kerangka Teoritis	16
a. Teori Kewenangan	16
b. Teori Legislasi	23
2. Kerangka Konseptual.....	36
F. Metode Penelitian.....	37
G. Sistematika Penulisan.....	44
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah	46
a. Pemerintah Daerah	46
b. Struktur Pemerintah Daerah.....	48
B. Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPRD	50
C. Hak dan Kewajiban DPRD.....	51
D. Gambaran Umum DPRD Kota Palembang Periode 2019—2024	52
E. Peraturan Daerah	62
F. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah	71
G. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah.....	72
H. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah.....	74
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Implementasi Hak Inisiatif DPRD Kota Palembang Periode 2019—2024.....	85
1. Tahap Perencanaan.....	99
2. Tahap Penyusunan	102
3. Tahap Pembahasan.....	104
4. Tahap Pengesahan atau Penetapan.....	108
5. Tahap Pengundangan	109
B. Kendala DPRD Kota Palembang dalam Penggunaan Hak Inisiatif	113
BAB. IV. PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	123
B. Saran.....	124

DAFTAR TABEL

Tabel. 2.1 Komposisi Anggota DPRD Kota Palembang Periode 2019—2024.....	53
Tabel. 2.2 Pimpinan DPRD Kota Palembang sebelum PAW	58
Tabel. 2.3 Pimpinan DPRD Kota Palembang setelah PAW	59
Tabel. 2.4 Tahapan Pembentukan Perda Inisiatif DPRD	77
Tabel 3. 1. Jumlah Perda yang disetujui dari tahun 2019—2024.....	86

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintah di daerah berdasarkan pada prinsip permusyawaratan yang dilakukan oleh masyarakat daerahnya sehingga prinsip demokrasi harus dikembangkan juga dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Pasal ini mengandung pengertian bahwa setiap kebijakan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan aspirasi yang di kehendaki masyarakat, sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga setiap keinginan dari masyarakatnya dapat terpenuhi.

Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif daerah yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan. Pada konteks inilah DPRD bersama Pemerintah Daerah tampil menjadi lembaga daerah terdepan dalam merumuskan dan menyelenggarakan berbagai kewenangan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat tersebut¹

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 6 bahwa esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka. Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian kehadiran atau keberadaan Peraturan Daerah (Perda) menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah.

Di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan

¹Dayanto, 2014, *Pendayagunaan Hak Inisiatif Anggota DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Yuridis Sosiologis Di DPRD Sulawesi Selatan)*, Jurnal Tahkim, Vol. X No. 2, hlm. 145.

bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: (a) legislasi, (b) anggaran, dan (c) pengawasan, di mana ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota. Sementara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagaimana yang diamanahkan dalam Bab ketiga Pasal 77 tentang Fungsi DPRD yaitu DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

Fungsi legislasi DPRD yang merupakan fungsi untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah. Dibentuknya Peraturan Daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah, guna mewujudkan kebutuhan-kebutuhan perangkat Peraturan Perundang-Undangan dalam melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai penampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Badan legislatif atau perwakilan merupakan lembaga yang *legislate* atau yang membuat undang-undang. Anggota-anggota lembaga tersebut dianggap mewakili rakyat, maka dari itu lembaga tersebut sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan seluruh rakyat atau kemauan umum dengan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh rakyat. Dengan demikian undang-undang yang dibuat mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum, dan dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang membuat keputusan menyangkut kepentingan umum².

Secara hukum fungsi legislasi, adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota PERDA merupakan salah satu sumber hukum dalam tata Perundang-Undangan Indonesia. Perda ikut menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah, karena ia memberikan dasar dan batasan bagaimana tata pemerintahan harus dijalankan. Fungsi-fungsi Pemerintahan daerah dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya diselenggarakan oleh unsur pemerintah daerah bersama dengan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat penting dan strategis dalam sistem pemerintahan daerah. Terkait dengan urgensi dan essensi suatu kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat

²Ahmad Yani, 2018, *Analisis Kontruksi Struktural Dan Kewenangan DPR Dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi 15 (2), hlm. 349.

Daerah (DPRD) menjadi lembaga legislatif daerah yang tidak punya hubungan pertanggungjawaban dengan pemerintah pusat. Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia terdapat adanya dua lembaga utama yang ditetapkan sebagai unsur penyelenggara fungsi-fungsi pemerintahan di daerah, yakni lembaga pemerintah daerah dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), keberadaan dari suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia tidak lain salah satunya adalah sebagai unsur penyeimbang dari unsur pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai konsekuensi dari system pemerintahan demokrasi yang dianut.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam suatu sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. DPRD merupakan “simbol dari penerapan demokrasi” di tingkat lokal (daerah), oleh karena itu kepada DPRD diberikan fungsi, tugas, kewenangan dan kewajiban. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa DPRD bersama Pemerintah Daerah adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah DPRD diberikan fungsi legislasi, Fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

DPRD kabupaten/kota adalah lembaga legislatif di tingkat kabupaten/kota yang terkait langsung dengan proses legislasi, dalam

pembentukan Perda. Anggota DPRD terdistribusi ke dalam alat kelengkapan Dewan dan memiliki tugas sesuai bidang komisinya untuk memberikan masukan atas usul rancangan Perda. Anggota DPRD pun dijamin untuk mengajukan usul Raperda sebagai hak inisiatif.

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang sangat penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perda berperan sebagai landasan hukum untuk mengatur dan mengakomodasi kebutuhan masyarakat daerah dalam berbagai sektor, termasuk sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dalam konteks ini, DPRD memiliki peran strategis untuk memastikan bahwa Perda yang dihasilkan relevan dengan kebutuhan lokal dan mampu mengatasi permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good governance* sebagai bagian dari pembangunan berkesinambungan di daerah.

Perda adalah peraturan perundang-undangan yang berada di provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota membuat Perda sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah. Dalam pembentukan Perda, sejak perencanaan hingga pengesahan dilakukan secara bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tugas pokok dan fungsi yang menggambarkan perannya sebagai lembaga legislatif sekaligus lembaga pengawasan dalam sistem pemerintahan daerah. DPRD berfungsi membentuk peraturan daerah (Perda) sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Selain itu, DPRD juga berperan dalam proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama kepala daerah, sehingga dapat memastikan bahwa kebijakan anggaran berpihak pada kepentingan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPRD mengawasi pelaksanaan Perda dan APBD agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berlangsung efektif, transparan, dan sesuai ketentuan. Di samping itu, DPRD menjalankan fungsi representasi dengan menyerap, menampung, dan

memperjuangkan aspirasi masyarakat melalui para wakilnya, sehingga kebijakan daerah dapat mencerminkan kebutuhan dan harapan publik.

Salah satu instrumen penting yang dimiliki DPRD adalah hak inisiatif, yakni kewenangan untuk mengajukan rancangan Perda secara mandiri. Hak inisiatif adalah tindakan dari sebuah rencana atau rancangan yang sudah disusun terlebih dahulu secara matang dan terperinci³. Secara ideal, hak inisiatif ini memungkinkan DPRD untuk bersikap proaktif dalam merespons dinamika masyarakat, memperkuat otonomi daerah, serta mengurangi ketergantungan pada usulan eksekutif. Melalui hak inisiatif, DPRD dapat menciptakan regulasi yang lebih inovatif dan responsif terhadap permasalahan daerah, seperti pengelolaan tata ruang, penanganan kemiskinan, atau perlindungan lingkungan hidup. Namun, dalam praktiknya, implementasi hak inisiatif DPRD Kota Palembang dalam pembentukan Perda masih menghadapi sejumlah tantangan. Berdasarkan data awal, jumlah Perda yang dihasilkan melalui hak inisiatif DPRD relatif kecil dibandingkan dengan rancangan Perda yang diajukan oleh pemerintah daerah. Selain itu, beberapa Perda yang dihasilkan dinilai kurang efektif atau sulit diimplementasikan, sehingga menimbulkan kritik dari masyarakat dan kalangan akademisi.

Pernyataan di atas senada dengan pernyataan yang menyatakan bahwa Pembentukan peraturan daerah, anggota DPRD diberikan hak inisiatif dalam mengusulkan rancangan peraturan daerah⁴. Dengan hak inisiatif ini memungkinkan DPRD dapat menjadi lembaga yang aspiratif dalam

³Mohammad Fikri Al Fatwa, 2024, *Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tojo Una-Una Periode 2019-2022)*, JIH Aktualita, 1(2), hlm. 104.

⁴*Op.cit.* hlm. 145.

memperjuangkan kepentingan masyarakat konstituennya secara kreatif dan proaktif dalam bentuk kebijakan-kebijakan legislasi di tingkat daerah. Bukan sebaliknya hanya bersifat pasif dan cenderung menunggu sehingga usulan peraturan daerah hanya didominasi oleh eksekutif daerah.

Dalam kenyataannya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, baik pusat, Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam prakteknya lebih cenderung melakukan kegiatan yang bersifat pengawasan atau kunjungan kerja dibandingkan dengan menjalankan fungsi pembentukan Perda. Selama ini fungsi pembentukan Perda dewan lebih banyak didominasi oleh eksekutif, sehingga anggota dewan lebih banyak menjadi tukang stempel kebijakan pemerintah⁵.

Pendapat yang sama juga dikemukakan Widiandono⁶ bahwa pergeseran kekuasaan legislasi di daerah dari eksekutif kepada legislatif tersebut belum disertai dengan peningkatan produktivitas DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD. Rancangan Peraturan Daerah lebih banyak berasal dari eksekutif daripada legislatif, hal ini menunjukkan bahwa pergeseran tersebut belum dibarengi dengan peningkatan baik kualitas maupun kuantitas peraturan daerah dari inisiatif DPRD.

Faktor-faktor seperti keterbatasan kapasitas teknis anggota DPRD, minimnya partisipasi publik dalam proses legislasi, serta adanya dinamika politik antara legislatif dan eksekutif menjadi beberapa kendala utama dalam pemanfaatan hak inisiatif ini. Sebagai contoh, beberapa isu strategis seperti

⁵Widoyo & Rakhmat Bowo Suharto, 2019, *Optimalisasi Fungsi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Dikota Pekalaongan)*. Jurnal Hukum Khaira Ummah, 12 (4). hlm.93

⁶Erwin Widhiandono, 2016, *Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Supremasi, 1(1). hlm.4.

pengelolaan kawasan wisata berbasis budaya lokal atau regulasi pengendalian banjir yang krusial bagi Kota Palembang belum sepenuhnya diakomodasi dalam Perda yang dihasilkan melalui hak inisiatif.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa faktor-faktor yang menyebabkan kurang berjalannya fungsi DPRD diantaranya adalah faktor Kelembagaan DPRD yang tidak menempatkan DPRD sebagai legislatif murni di daerah, faktor Sistem Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang tidak bertanggungjawab kepada DPRD, faktor Keterbatasan Anggaran, karena anggaran DPRD ditentukan oleh Kepala Daerah, Faktor kualitas sumber daya manusia dari anggota DPRD, faktor Iklim politik yang selama ini lebih menonjolkan peranan eksekutif dari pada unsur lainnya di daerah, kebijakan pemerintah yang banyak berorientasi meredam kontrol sosial melalui pengebirian peranan DPRD, serta disebabkan juga oleh faktor keterbatasan kualitas SDM pada sekretariat DPRD⁷.

Secara umum untuk menilai pelaksanaan fungsi pengaturan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak cukup hanya dilihat dari aspek jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari jalur hak inisiatif DPRD, akan tetapi kualitas fungsi legislasi DPRD juga harus dilihat atau diukur dari substansi atau muatan dari peraturan daerah yang dihasilkan, apakah sudah dominan berpihak kepada kepentingan masyarakat luas khususnya masyarakat daerah⁸. Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai

⁷Rahyunir Rauf, 2016, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, hlm. 91

⁸ Ibid. hlm.191—192

kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya masing-masing.

Perda merupakan salah satu sumber hukum dalam tata Perundang-Undangan Indonesia. Perda ikut menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah, karena ia memberikan dasar dan batasan bagaimana tata pemerintahan harus dijalankan. Perda bukan hanya naskah yang dirumuskan oleh DPRD, akan tetapi kaidah-kaidah yang harus ditaati oleh pelaku tata pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Perda adalah kontrak sosial pada tingkat daerah, yang mengatur tentang aspek-aspek pemerintahan dan pembangunan yang bersifat lebih spesifik.

Perda merupakan produk Perundang-Undangan yang mempertemukan berbagai kepentingan. Dalam perumusan Perda, DPRD diharuskan memperhitungkan kepentingan-kepentingan, baik pada lingkup daerah, antar daerah atau tingkat nasional. Kemampuan Perda dalam mengakomodasi kepentingan-kepentingan akan menentukan tingkat kepatutan berbagai pelaku terkait. Perda adalah alat transformasi atau perubahan bagi daerah dalam mencapai sistem pemerintahan dan kinerja pembangunan. Perda selalu diperhitungkan dalam seluruh kebijakan dasar daerah, terutama dalam penentuan penggunaan sumber daya daerah untuk mendukung pemerintahan dan pembangunan. Pembentukan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara berencana, dengan menetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam penyusunan program pembentukan Peraturan Daerah perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, penyusunan Program legislasi daerah disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-Undangan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Peraturan Daerah (Perda) memiliki posisi strategis yang didasari oleh landasan konstitusional yang jelas, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Perda memiliki beberapa peran yang penting. Pertama, sebagai alat kebijakan untuk menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan UUD RI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Kedua, Perda bertindak sebagai wadah untuk mengakomodasi kekhasan dan keragaman setiap daerah, serta sebagai saluran untuk menyampaikan aspirasi masyarakat setempat. Namun, regulasinya tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Fungsi ketiga Perda adalah sebagai alat untuk pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Selain itu, Perda juga berfungsi sebagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan data pada Buku Memori DPRD Kota Palembang Masa Bakti 2019—2024 dapat dilihat bahwa jumlah usulan Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah Kota Palembang jauh lebih banyak dibandingkan Raperda Inisiatif yang diusulkan oleh DPDR Kota Palembang. Pada tahun 2019 Pemkot Palembang mengusulkan sebanyak 17

Raperda, dan DPRD Kota Palembang tidak ada usulan Raperda, dan yang disetujui dari 17 usulan Pemkot Palembang sebanyak 5 Perda. Tahun 2020 Pemkot Palembang mengusulkan 21 Raperda dan DPRD Kota Palembang mengusulkan 2 Raperda, dan yang disetujui dari 21 Raperda yang diusulkan Pemkot Palembang 11 Perda, dan dari 2 usulan DPRD Kota semuanya disetujui menjadi Perda. Tahun 2021 Pemkot Palembang mengusulkan 22 Raperda dan disetujui menjadi Perda sebanyak 7. Tahun 2022 Pemkot Palembang mengusulkan 20 Raperda dan disetujui menjadi Perda sebanyak 8. Tahun 2023 Pemkot Palembang mengajukan 18 Raperda dan disetujui menjadi Perda sebanyak 7. Dan di tahun 2024, Pemkot Palembang mengajukan 15 Raperda dan disetujui menjadi sebanyak 6 Perda. DPRD Kota Palembang sejak tahun 2021 hingga 2024 mengusulkan Raperda Inisiatif namun tidak ada yang disetujui menjadi Perda. Tahun 2021 DPRD mengusulkan 2 Raperda, tahun 2022 mengusulkan 2 Raperda, tahun 2023 mengusulkan 1 Raperda, dan tahun 2024 mengusulkan 1 Raperda. Semua usulan tersebut tidak disetujui menjadi Perda.

Uraian data di atas terlihat adanya kesenjangan antara apa yang seharusnya dicapai melalui hak inisiatif DPRD dan realitas yang terjadi. Dengan demikian, diperlukan analisis mendalam untuk memahami bagaimana hak inisiatif DPRD Kota Palembang diimplementasikan dalam pembentukan Perda, faktor-faktor apa saja yang memengaruhi efektivitasnya, dan langkah-langkah apa yang dapat diambil untuk mengoptimalkan peran DPRD dalam legislasi daerah.

Penelitian ini penting dilakukan untuk memberikan kontribusi teoretis

dan praktis dalam bidang hukum pemerintahan daerah. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi hambatan dan peluang dalam pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kota Palembang, serta menawarkan rekomendasi strategis untuk memperbaiki mekanisme legislasi daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penguatan peran DPRD Kota Palembang dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih demokratis, responsif, dan akuntabel.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, rumusan masalah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi hak inisiatif DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda)?
2. Apa saja kendala yang dihadapi DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dalam mengimplementasikan hak inisiatif untuk mengusulkan rancangan Perda?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini berfokus pada implementasi hak inisiatif DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Penelitian ini mencakup analisis bagaimana hak inisiatif tersebut diimplementasikan, faktor-faktor yang memengaruhinya dan kendala yang dihadapi DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024. Objek penelitian ini adalah proses legislasi Perda yang dilakukan oleh DPRD Kota Palembang dengan menggunakan hak inisiatifnya.

Sudut kajian penelitian ini menggunakan perspektif hukum empiris, yang menitikberatkan pada penerapan teori hukum dalam praktik legislasi. Kajian ini juga akan memadukan analisis hukum dengan pendekatan tata kelola pemerintahan daerah, partisipasi publik, dan dinamika politik lokal. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis dengan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui studi dokumen, wawancara mendalam dengan anggota DPRD, akademisi, dan masyarakat, serta observasi terhadap proses pembentukan Perda.

Penelitian dilakukan di Kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan, dengan fokus utama pada aktivitas legislasi di DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024. Lokasi dipilih karena relevansi peran DPRD Kota Palembang sebagai lembaga legislatif di wilayah perkotaan dengan dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang kompleks. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kota Palembang serta kontribusinya dalam mendukung tata kelola pemerintahan daerah yang efektif.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, tujuan dan manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut.

a. Tujuan penelitian

- a) Menganalisis dan mendeskripsikan implementasi hak inisiatif DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda).

- b) Menganalisis dan mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dalam mengimplementasikan hak inisiatif.

b. Manfaat penelitian

1. Manfaat Teoretis

- a) Memberikan kontribusi pada pengembangan literatur di bidang hukum tata negara dan pemerintahan daerah, khususnya dalam konteks peran hak inisiatif DPRD dalam proses legislasi.
- b) Menyediakan perspektif baru mengenai implementasi hak inisiatif sebagai instrumen legislasi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

2. Manfaat Praktis

- a) Memberikan masukan kepada DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 untuk meningkatkan efektivitas penggunaan hak inisiatif dalam pembentukan Perda.
- b) Menyediakan rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam membangun sinergi yang lebih baik dengan DPRD untuk menghasilkan Perda yang berkualitas dan relevan.
- c) Meningkatkan pemahaman masyarakat tentang proses legislasi daerah dan pentingnya partisipasi publik dalam pembentukan Perda.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Kewenangan

Istilah “*authority*” (bahasa Inggris) dan istilah “*bevoegdheid*” (bahasa Belanda) disejajarkan dengan istilah “wewenang” atau “kewenangan”.

Istilah “*Bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda, digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Hukum administrasi pada hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangnya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut⁹. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Beberapa pendapat ahli mengenai kewenangan dan wewenang dan sumber-sumber kewenangan sangatlah beragam, ada yang mengaitkan kewenangan dengan kekuasaan dan membedakannya serta membedakan antara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan Prajudi Atmosudirjo adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu alat tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik. Menurut Philipus M. Hadjon, “Kalau kita kaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah

⁹Philipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, hlm. 1.

wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan terletak dalam karakter hukumnya.”

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang, karena wewenang merupakan bagian dari kewenangan. Wewenang (*rechtbevoegdheden*) merupakan lingkup tindakan hukum publik, yaitu tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, pembentukan wewenang, serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam konstitusi¹⁰.

Pengertian di atas menjelaskan bahwa kewenangan berbeda dengan kekuasaan. Istilah “*authority*” dalam *Black’s Law Dictionary* berarti, “*legal power*” (kekuasaan hukum). Kewenangan merupakan kekuasaan yang didasarkan pada hukum dan merupakan antitesis terhadap makna kekuasaan sebagai otoritas untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu. Dalam kewenangan terdapat hak dan kewajiban berupa kekuasaan yang diberikan oleh hukum untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Kewenangan merupakan kekuasaan hukum yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada aparat pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Dalam kaitan dengan itu, wewenang merupakan bagian dari kewenangan, di mana wewenang merupakan bentuk tindakan hukum tertentu yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Kewenangan merupakan kekuasaan hukum untuk melakukan tindakan tertentu. Aparat pemerintah dapat melakukan suatu tindakan untuk mengatur dan

¹⁰Philipus M. Hadjon *et al.*, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 10.

mengendalikan warga negara berdasarkan kewenangan yang dimiliki. Kewenangan ini tidak dengan sendirinya dimiliki oleh aparat pemerintah, namun kewenangan ini dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang sebagai bentuk perwujudan hukum dan demokrasi serta perlindungan hak asasi manusia. Pembentuk undang-undang memberikan kewenangan kepada aparat pemerintah berupa hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan hukum tertentu terhadap warga negara. Kewenangan ini selain merupakan hak untuk melakukan tindakan hukum tertentu, namun juga merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan untuk kepentingan warga negara. Kewenangan berupa tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan aparat pemerintah memiliki konsekuensi hukum berupa akibat hukum dari tindakan dimaksud. Hal ini berarti, aparat pemerintah dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan dalam bentuk tindakan pemerintahan merupakan tindakan hukum yang memiliki akibat hukum tertentu. Tindakan pemerintahan dalam penggunaan kewenangan harus dipertanggungjawabkan apabila menimbulkan akibat hukum yang menimbulkan kerugian. Pertanggungjawaban kewenangan dilakukan melalui kontrol dan pengujian penggunaan kewenangan dalam melaksanakan tindakan pemerintahan.

Pada prinsipnya, kewenangan dapat diperoleh dengan dua cara yaitu kewenangan atribusi dan kewenangan distribusi. Kewenangan Atribusi adalah kewenangan yang melekat pada organ jabatan yang bersumber langsung dari undang-undang. Sedangkan kewenangan distribusi adalah kewenangan yang diperoleh dari hasil pemberian atau pelimpahan dari

organ jabatan lain. Kewenangan distribusi terdiri dari dua yaitu kewenangan delegasi dan mandat. Namun pada umumnya sumber kewenangan sering dibagi langsung menjadi tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat¹¹. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat¹².

Pada dasarnya membuat terdapat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari

¹¹Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hlm. 49.

¹²Irfan Fachruddin, 2004, *ibid.*

suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris¹³. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrarius actus". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setara atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu. Kewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum¹⁴. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan. Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk

¹³Philipus M. Hadjon *et al.*, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 108—109.

¹⁴Sri Soemantri Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty. Marbun, hlm. 154—155.

melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Dalam Hukum Administrasi Negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan : *Original legislator*, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang.

Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Misal, UUD 1945 sesudah perubahan, dalam Pasal 5 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa.

Delegated legislator, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

b. Teori Legislasi

Teori legislasi adalah salah satu teori yang sangat penting dalam menganalisis proses penyusunan peraturan perundang-undangan, dengan menggunakan teori ini kita dapat mengevaluasi apakah produk hukum yang akan dihasilkan sesuai atau tidak dengan prinsip-prinsip legislasi. Istilah "teori legislasi" berasal dari bahasa Inggris *legislation of theory*, yang dalam bahasa Belanda dikenal sebagai *theorie van de wetgeving* atau teori pembuatan dan penyusunan undang-undang¹⁵. Kata legislasi berasal dari bahasa Inggris "*legislation*" yang berarti (1) perundang-undangan (2) pembuat undang-undang. Sedang *legislation* berasal dari kata *—to legislate* yang berarti membuat undangundang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuat undang-undang. Dengan demikian fungsi legislasi adalah pembuatan undang-undang. Landasan konstitusional yang mengatur secara khusus peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen. Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah bila dikomparasikan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat mencerminkan checks and balances sebagai lembaga legislatif. *Checks and balances* dengan model

¹⁵ Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal.33

parlemen bikameral tidak diakomodasi secara total dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Checks and balances* dalam kegiatan legislasi dapat tercipta apabila peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam keseluruhan atau sebagian besar aspek diakomodasi dalam konstitusi.

Teori legislasi adalah teori yang mempelajari atau menganalisis tentang metode atau teknik pembuatan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau pengundangundangan peraturan perundang-undangan. Legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Fokus utama dari teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan beserta tahapan-tahapan penyusunannya. Penyusunan peraturan perundang-undangan adalah: “menyusun peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pelaksanaan. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* atau disebut dengan teori membuat atau menyusun undang-undang¹⁶.

¹⁶Lia Riesta Dewi. 2020. *Perspektif Positivisme Kedudukan Hukum Pemberlakuan Undang-Undang Yang Telah Dicaput Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan, 7(1), hlm. 64

Legislasi menurut Anis Ibrahim adalah sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundangundangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Anis Ibrahim menambahkan, Legislasi tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang¹⁷.

Burkrandt Krems menjelaskan bahwanya suatu ilmu khususnya ilmu pengetahuan pada peraturan suatu undang-undang merupakan lingkup pengetahuan dengan mengandung muatan pendekatan pada pemecahan suatu masalah pada kaitan pada ilmu politik dan sosial yang menggaris besarkan pada dua (2) bagian yakni¹⁸:

- 1) Pada teori perundang-undangan yang mengarah pada pencarian terhadap suatu penjelasan pada makna dan definisi-definisi yang bersifat koginitif;

¹⁷Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, hlm.114

¹⁸Burkrandt Krems dalam Sirajuddin, dkk, 2006, *Legislative Drafting Pelebagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Corruption Watch dengan Yappika, Malang, hlm.3

- 2) Suatu ilmu undang-undang dengan mengarahkan dalam suatu produk legislasi pada pemberlakuan suatu undang-undang yang memuat hukum.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwasannya suatu teori legislasi adalah suatu teori yang pengkajian perundang-undangnya itu mencakup pada empat tahapan mulai dari perencanaan sampai dengan pengesahan serta ketetapan, maupun undang-undang. Yang memfokuskan pada teori legislasi yaitu terletak pada proses pembentukan suatu undang-undang beserta tahap-tahapnya.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 70 angka (1) UUMD3 menyatakan bahwa: Fungsi Legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 angka (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa dengan diberlakukannya UU MD3 ini maka kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang ada di tangan DPR. Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar dari sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Perundang Undangan. Melalui DPR aspirasi masyarakat ditampung, kemudian kehendak rakyat tersebut diimplementasikan dalam Undang-Undang sebagai representasi rakyat banyak. Terdapat lima tahap dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia meliputi: 1). Naskah

Akademik, 2). Landasan Filosofis, 3). Landasan Yuridis, 4). Landasan Sosiologis, 5). Substansi dan, 6). Penutup¹⁹.

Fungsi legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, maka dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* atau disebut dengan teori membuat atau menyusun undang-undang²⁰.

Jimly Assidique membagi fungsi legislasi menjadi empat kegiatan, yaitu :

- (1) prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative intiation*);
- (2) pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- (3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan
- (4) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan Internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*)²¹.

¹⁹Sirajuddin, dkk, 2016, *ibid*, hlm. 386.

²⁰Jimly Assidique dalam Lia Rieta Dewi, 2020, *Perspektif Positivisme Kedudukan Hukum Pemberlakuan Undang-Undang Yang Telah Dicabut DPRRI Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan, 7(1), hlm. 75.

²¹Sugiman, 2020, *Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945*. Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, 10(2), hlm. 11.

Pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dikemukakan rumusan masing-masing asas hukum tersebut:

- a. Asas perlindungan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus bertindak memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas humanisme adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap proses pengambilan keputusan.
- e. Prinsip nusantara adalah bahwa segala materi muatan peraturan perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan muatan peraturan perundangundangan yang diundangkan di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Republik Indonesia

- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, ras, golongan dan kondisi khusus daerah dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus secara proporsional mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara.
- h. Asas persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal-hal yang bersifat diskriminatif berdasarkan latar belakang antara lain agama, ras, suku, golongan, jenis kelamin atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keserasian adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan teori Hans Kelsen, Hans Nawiasky mengembangkan pandangan mengenai struktur norma hukum dalam bentuk stupa (*stufenformig*) yang terdiri dari beberapa bagian (*zwischenstufe*), yaitu *staats fundamental norm* (norma dasar), *staatsgrundgesetz* (norma dasar yang luas dan dapat terdapat dalam beberapa peraturan), *formell gesetz* (peraturan

konkret dan terperinci), *verordnung satzung* (peraturan pelaksana), dan *autonome satzung* (peraturan otonom)²². Struktur hukum di Indonesia mengatur hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hierarki tersebut merupakan pengaturan tingkatan dari setiap jenis peraturan perundang-undangan, dengan prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan lebih tinggi. Hierarki tersebut terdiri dari beberapa jenis peraturan perundang-undangan. Pertama, yang tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Selanjutnya, terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Kemudian, terdapat Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/PERPU). Setelah itu, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah Provinsi (Perda Prov), dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/Kota). Hierarki ini menjelaskan struktur peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dengan tujuan menciptakan kepastian hukum dan tata pemerintahan yang teratur dan efektif.

²²Hans Nawiasky dalam Facyr Amin, dkk, 2023, *Ilmu Perundang-undangan*. Banten: Sada Kurnia Pustaka, hlm. 18.

Menurut Lon L. Fuller ada 8 (delapan) nilai-nilai yang harus diwujudkan oleh hukum, yang dinamakan prinsip legalitas (*principles of legality*) yaitu²³ :

- a) Hukum harus dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum dan tidak dalam penetapan-penetapan yang berbeda satu dengan yang lainnya.
- b) Hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi aturan tersebut.
- c) Aturan-aturan hukum harus diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang lalu.
- d) Aturan hukum harus dimengerti, sebab jika tidak demikian orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya.
- e) Aturan-aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila hal itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana.
- f) Aturan hukum tidak boleh meletakkan beban/persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan.
- g) Aturan hukum tidak boleh sering berubah, sebab bila demikian orang tidak dapat mengikuti aturan mana yang masih berlaku.
- h) Penguasa /Pemerintah sendiri harus juga menaati aturan hukum yang dibentuknya, sebab apabila tidak demikian hukum tidak dapat dipaksakan berlakunya.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, setiap tingkatan memiliki kekuatan hukum yang berbeda dan mengatur aspek-aspek yang berbeda pula. UUD RI 1945 sebagai hukum dasar negara menjadi pijakan

²³ Lon L. Fuller dalam Mastur, 2022, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Berbasis Sistem Bikameral Di Indonesia*. Semarang: Presisi Cipta Media.

utama bagi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki ini memastikan adanya keteraturan dan konsistensi dalam peraturan-peraturan yang dikeluarkan serta menjaga koordinasi antara peraturan yang berlaku di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan ini, diharapkan tercipta kepastian hukum dan tata pemerintahan yang teratur dan efektif di Indonesia. Peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih rendah harus sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan yang lebih tinggi dalam hierarki tersebut. Peraturan Daerah (Perda) sebagai jenis Peraturan Perundang-Undangan (PUU) nasional memiliki dasar konstitusional dan dasar hukum dengan diaturnya kedudukan Perda dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945. Pembentukan peraturan daerah menjadi salah satu upaya dalam pembangunan hukum nasional. Pasal 18 ayat 6 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan sendiri berdasarkan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pembentukan peraturan daerah merupakan bentuk nyata dari kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan menjalankan hak serta kewajibannya. Peraturan daerah adalah jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Wali Kota). Isi dari Peraturan Daerah mencakup semua aspek yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, tugas pembantuan, serta mempertimbangkan kondisi khusus di daerah tersebut. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-

undangan, termasuk peraturan daerah, telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh badan pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan yang dihasilkan memenuhi persyaratan formal dan materiil. Pengabaian terhadap tahapan-tahapan dalam melakukan pengharmonisasian perda mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil.

Proses legislasi di Indonesia mengikuti tahapan-tahapan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Berikut adalah langkah-langkah umum dalam proses legislasi di Indonesia:²⁴ Pertama; Inisiasi; Proses legislasi bisa dimulai oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), anggota DPR, pemerintah daerah, atau setidaknya 3 (tiga) anggota DPR. Inisiasi ini dapat berupa rancangan undang-undang (RUU) atau usul inisiatif. Kedua, Penyusunan Rancangan Undang-Undang: RUU disusun oleh pihak yang menginisiasi, biasanya dengan dukungan tim ahli dan konsultan hukum. RUU ini harus memuat uraian yang jelas dan lengkap tentang maksud, tujuan, dan alasan serta pasal-pasal yang akan diatur. Ketiga, Pemeriksaan Pralegislasi: Sebelum diajukan ke DPR, RUU akan mengalami pemeriksaan pralegislasi oleh tim ahli di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) untuk memastikan konsistensi dan substansi hukumnya.

²⁴ Ahmad Sholikin, 2023, Proses Legislasi, Lamongan: Unisda, hlm. 17—19.

Keempat, Pengajuan RUU ke DPR: Setelah melewati pemeriksaan pralegislati, RUU diajukan ke DPR. Pada tahap ini, RUU bisa masuk melalui Badan Legislatif atau bisa juga melalui Badan Legislasi. Kelima, Pengkajian DPR: RUU kemudian akan diperiksa oleh DPR, termasuk dalam hal ini pembahasan dan pembentukan pandangan bersama fraksi-fraksi di DPR. Keenam, Pembentukan Panitia Khusus (Pansus): Jika RUU memerlukan pembahasan lebih lanjut, DPR dapat membentuk Pansus yang anggotanya berasal dari beberapa fraksi. Pansus akan melakukan pembahasan lebih rinci dan dapat mengajukan amendemen terhadap RUU. Ketujuh, Pembahasan dalam Pansus: Pansus akan melakukan pembahasan, perumusan, dan pemberian saran terhadap RUU. Pansus juga dapat melakukan rapat dengar pendapat dengan pihak-pihak terkait. Kedelapan, Pemberian Amanat: Setelah selesai pembahasan, Pansus akan menyampaikan amanatnya kepada Badan Legislasi atau Badan Legislatif tergantung jalur RUU.

Kesembilan, Pembahasan di Badan Legislasi atau Badan Legislatif: RUU yang telah menerima amanat dari Pansus akan dibahas lebih lanjut di Badan Legislasi ataulangsung di Badan Legislatif, tergantung jalur RUU. Perubahan dan amendemen masih bisa diajukan pada tahap ini. Kesepuluh, Rapat Paripurna: Setelah selesai dibahas di Badan Legislasi atau Badan Legislatif, RUU akan diajukan kembali ke DPR untuk dilakukan rapat paripurna. Pada tahap ini, RUU akan dibahas dan diputuskan melalui pemungutan suara. Kesebelas, Persetujuan DPR: Jika RUU disetujui oleh mayoritas anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna, RUU akan

dianggap disahkan. Keduabelas, Persetujuan Presiden: Setelah disetujui oleh DPR, RUU akan dikirimkan kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan. Presiden memiliki waktu 30 hari untuk memberikan persetujuan, menolak, atau mengembalikan RUU dengan alasan tertentu.

Ketigabelas, Pengundangan dan Pelaksanaan: Jika RUU disetujui oleh Presiden, RUU akan diundangan dalam bentuk undang-undang dan diimplementasikan. Keempatbelas, Pelaksanaan dan Penegakan Hukum: Undang-undang yang baru diundangan akan diterapkan dan dijalankan oleh berbagai instansi pemerintahan dan lembaga yang berwenang. Pelanggaran terhadap undang-undang ini dapat mengakibatkan tindakan hukum atau sanksi yang ditetapkan dalam undang-undang²⁵.

Dalam proses legislasi di Indonesia melibatkan banyak pihak karena proses ini berhubungan langsung dengan pembentukan peraturan-peraturan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat, pemerintahan, bisnis, dan berbagai aspek lainnya. Melibatkan masyarakat sipil dan ahli dari berbagai bidang dalam proses penyusunan dan pembahasan undang-undang dapat membantu memastikan bahwa perspektif yang beragam dipertimbangkan. Ini juga dapat memperkaya kualitas undang-undang dengan wawasan yang lebih luas. Keterlibatan masyarakat sipil dalam proses legislasi memiliki peran penting dalam memastikan bahwa undang-undang dan peraturan yang dihasilkan mencerminkan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat secara luas. Partisipasi masyarakat sipil dapat membantu memastikan transparansi, akuntabilitas, dan kualitas legislasi yang lebih baik.

²⁵ Akhmad Solikin, 2023, *Proses Legislasi*. Semarang: Unisda, hlm. 17—18.

2. Kerangka Konseptual

- a. Implementasi adalah suatu proses penerapan atau pelaksanaan. Pengertian implementasi yang berdiri sendiri sebagai kata kerja yang dapat ditemukan dalam konteks penelitian ilmiah. Implementasi biasanya terkait dengan suatu kebijaksanaan yang ditetapkan oleh suatu lembaga atau badan tertentu untuk mencapai satu tujuan yang ditetapkan²⁶.
- b. Hak inisiatif adalah hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang atau peraturan daerah, hak inisiatif ini merupakan hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya di bidang legislasi²⁷.
- c. Fungsi Legislasi adalah salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk peraturan perundang-undangan²⁸.
- d. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota)²⁹.
- e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota di Indonesia³⁰.

²⁶Joko Pramono, 2020, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*, Unisri Press, Surakarta.

²⁷Janpatar Simamora, 2015, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LAPiK, Medan, hlm. 88.

²⁸Hasanal Mulkan & Serlika Aprita, 2023, *Hukum Otonomi Daerah*. Bogor: Penerbit Mitra Wacana Media. hlm. 215

²⁹ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2011, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta. hlm. 8.

³⁰Rahyunir Rauf, 2016, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Marpoyan Tujuh, Pekanbaru hlm.8.

G. Metode Penelitian

Di dalam pengumpulan data untuk kepentingan penelitian ini digunakan metode sebagai berikut:

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Penelitian hukum empiris dimaksudkan untuk mengajak para peneliti tidak hanya memikirkan masalah-masalah hukum yang bersifat normatif (*law as written in book*), bersifat teknis di dalam mengoperasionalkan peraturan hukum seperti mesin yang memproduksi dan menghasilkan hasil tertentu dari sebuah proses mekanis, dan tentunya hanya dan harus bersifat preskriptif saja, meskipun hal ini adalah wajar, mengingat sejatinya sifat norma hukum yang “*ought to be*” itu. Selanjutnya cara pandang sebagaimana disebutkan tadi bergeser menuju perubahan ke arah kesadaran bahwa hukum, faktanya dari perspektif ilmu sosial ternyata lebih dari sekadar norma-norma hukum dan teknik pengoperasiannya saja, melainkan juga sebuah gejala sosial dan berkaitan dengan perilaku manusia ditengah-tengah kehidupan bermasyarakat yang unik dan memikat untuk diteliti tidak dari sifatnya yang preskriptif, melainkan bersifat deskriptif³¹. Penelitian hukum empiris atau *socio-legal (Socio legal research)* yang merupakan model pendekatan lain dalam meneliti hukum sebagai objek penelitiannya, dalam hal ini hukum tidak hanya dipandang sebagai disiplin yang preskriptif dan terapan belaka, melainkan juga empirical atau

³¹Depri Liber Sonata, 2014, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum*, Universitas Lampung, Lampung, hlm 15—35.

kenyataan hukum³². Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris atau penelitian kualitatif dengan sumber data primer yang didapatkan melalui observasi, wawancara lapangan. Hukum empiris adalah studi hukum tentang penerapan atau pelaksanaan peraturan dalam praktek dalam kaitannya dengan peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.

b. Jenis Bahan Hukum

1) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini adalah bahan hukum sekunder karena pendekatan yang akan dilakukan adalah pendekatan empiris. Bahan hukum sekunder dibidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi³³:

(1). Bahan hukum sekunder yang terdiri dari :

- a) Norma dasar Pancasila;
- b) Peraturan dasar, Batang Tubuh UUD 1945, ketetapan-ketetapan MPR;
- c) Peraturan perundang-undangan;
- d) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan;
- e) Yurisprudensi;
- f) Traktat.

(2). Bahan hukum sekunder lain yang digunakan dalam penelitian ini

terdiri dari :

- a) Rancangan peraturan perundang-undangan;
- b) Hasil karya ilmiah para sarjana;

³² Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 13—14.

³³ Ronny Hanitijo Soemitro, *op.cit*, hlm. 11—12.

c) Hasil-hasil penelitian.

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan melakukan inventarisasi peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan serta literatur yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah. Selain itu digunakan juga berupa studi kepustakaan, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah dan studi dokumen, termasuk di dalamnya karya tulis ilmiah maupun jurnal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti yaitu mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

2) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh melalui wawancara yang bersumber dari keterangan-keterangan Ketua Badan Legislasi DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024, Anggota Pansus, dan Kepala Biro Hukum DPRD Kota Palembang. Bahan hukum primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara dengan Ketua Badan Legislasi DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dan Kepala Bagian Legislasi DPRD Kota Palembang dan Tenaga Ahli DPRD Kota Palembang.

Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya akan disajikan dalam bentuk uraian yang disusun secara sistematis, maksudnya bahwa bahan hukum sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lainnya dan disesuaikan dengan pokok permasalahan sehingga tercipta satu kesatuan yang utuh.

Bahan hukum yang telah diperoleh akan di inventarisasi dan di analisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan dan disusun

secara sistematis yang berasal dari norma-norma hukum, peraturan perundang-undangan dan teori perundang-undangan dan nantinya akan ditarik kesimpulan.

c. Lokasi Penelitian

Pengambilan data dilakukan di DPRD Kota Palembang yang beralamat Jalan Gubernur H. Bastari No. 2 Kelurahan 8 Ulu Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang Sumatera Selatan 30111.

d. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yakni dokumentasi dan wawancara. Dokumentasi merupakan suatu cara untuk mendapatkan data maupun informasi secara langsung dengan cara membaca dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti³⁴. Data yang didapatkan berdasarkan pada buku-buku, peraturan perundang-undangan, naskah akademik, dan bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti (seperti notulensi rapat, penyampaian pendapat fraksi, tabel atau berita). Wawancara adalah percakapan yang memiliki tujuan untuk mendapatkan konstruksi yang terjadi sekarang mengenai orang, kejadian, aktivitas, organisasi, perasaan, motivasi, pengakuan, dan sebagainya³⁵. Wawancara dilakukan dengan Ketua dan Badan Legislasi DPRD Kota Palembang tahun 2019—2024 dan Pansus, dan Kepala Bagian Legislasi DPRD Kota Palembang.

³⁴I Wayan Suwendra, 2018, *Metodologi Penelitian Kualitatif dalam Ilmu Sosial, Pendidikan, Kebudayaan dan Keagamaan*, Badung, Nilacakra, hlm. 65.

³⁵*Ibid*, hlm. 55.

f. Teknik Analisis Data

Setelah proses pengumpulan data selesai dilakukan, langkah selanjutnya yang tidak kalah penting adalah melakukan analisis data. Tahapan ini berfungsi untuk menafsirkan informasi yang telah diperoleh dari kegiatan penelitian di lapangan. Melalui analisis data, peneliti berupaya menyajikan temuan secara sistematis, baik dalam bentuk narasi, uraian deskriptif, maupun dalam bentuk tabulasi, sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas dan bermakna terhadap hasil penelitian. Dari hasil analisis inilah peneliti dapat merumuskan kesimpulan akhir yang menggambarkan temuan utama penelitian serta menjawab tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Menurut Miles & Huberman, teknik analisis data yang digunakan terdiri dari tiga alur kegiatan yakni reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi³⁶.

a). Reduksi Data

Reduksi data merupakan langkah awal dalam menganalisis data kualitatif yang melibatkan proses pemilihan, penyederhanaan, dan transformasi data mentah yang diperoleh dari catatan lapangan. Proses ini dilakukan secara terus-menerus sepanjang pelaksanaan penelitian kualitatif untuk memusatkan perhatian pada informasi yang relevan dengan fokus penelitian. Data yang dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi kemudian dibandingkan satu sama lain

³⁶Miles & Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, hlm. 55.

guna memperoleh pemahaman yang mendalam serta menemukan jawaban atas rumusan masalah yang telah ditetapkan.

b). Penyajian Data

Dalam perspektif Miles dan Huberman (1992)³⁷, penyajian data dipahami sebagai proses penyusunan sekumpulan informasi secara sistematis yang bertujuan untuk memudahkan peneliti dalam menarik kesimpulan serta merumuskan tindakan lanjutan yang tepat berdasarkan temuan penelitian. Penyajian ini tidak hanya berupa narasi, tetapi juga dapat meliputi tampilan visual seperti tabel, bagan, gambar, maupun dokumen lainnya yang mendukung. Dalam konteks penelitian mengenai implementasi hak inisiatif DPRD Kota Palembang Periode 2019—2024, data yang disajikan mencakup dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, hasil-hasil rapat, serta dokumentasi visual yang relevan. Tidak hanya itu, informasi yang diperoleh dari pemberitaan media massa, artikel ilmiah, dan sumber-sumber tertulis lainnya juga disusun secara terstruktur dan logis untuk memperkuat keabsahan data dan mendukung analisis. Penyajian data dilakukan dengan tetap memperhatikan relevansi terhadap fokus penelitian, sehingga setiap informasi yang ditampilkan mampu memberikan kontribusi dalam menjawab rumusan masalah, mendukung interpretasi temuan, dan memperjelas hubungan antarvariabel yang dikaji. Dengan demikian, penyajian data menjadi elemen krusial dalam proses analisis kualitatif karena berperan sebagai jembatan antara data empiris dan konstruksi

³⁷ *ibid.*

kesimpulan penelitian.

c). Menarik Kesimpulan

Menurut Miles dan Huberman³⁸, penarikan kesimpulan bukan merupakan aktivitas yang berdiri sendiri, melainkan bagian integral dari keseluruhan proses analisis data dalam penelitian kualitatif. Kesimpulan-kesimpulan awal dapat muncul sejak tahap awal pengumpulan data, namun tetap harus diverifikasi secara berkelanjutan selama proses penelitian berlangsung. Dalam konteks penelitian ini, kesimpulan diperoleh melalui analisis mendalam terhadap data yang dikumpulkan melalui berbagai teknik, seperti wawancara, observasi, dokumentasi, serta ditinjau berdasarkan teori yang relevan. Data yang terkumpul dianalisis secara sistematis guna menemukan pola, makna, dan hubungan yang berkaitan dengan implementasi hak inisiatif DPRD Kota Palembang Periode 2019—2024. Melalui proses interpretasi yang berlandaskan teori dan kerangka konseptual yang digunakan, penelitian ini menghasilkan kesimpulan yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Dengan demikian, kesimpulan dalam penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif, melainkan juga merupakan hasil dari proses reflektif dan analitis yang berkesinambungan sepanjang pelaksanaan studi.

g. Teknik Keabsahan Data

Teknik keabsahan data pada penelitian ini menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi yang digunakan yakni triangulasi sumber.

³⁸ *ibid.*

Triangulasi data merupakan teknik pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu. Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas suatu data dilakukan dengan cara melakukan pengecekan pada data yang telah diperoleh dari berbagai sumber data seperti hasil wawancara, arsip, maupun dokumen lainnya³⁹.

H. Sistematika Penulisan

Pada penulisan tesis ini akan dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, terdiri dari: Latar Belakang; Rumusan Masalah; Ruang Lingkup; Tujuan dan Kegunaan Penelitian; Kerangka Teoritis dan Konseptual; Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka terdiri dari: Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah, Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPRD, Hak dan Kewajiban DPRD, Gambaran Umum DPRD Kota Palembang Periode 2019—2024, Peraturan Daerah, Landasan Pembentukan Peraturan Daerah, Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah, Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah, Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Inisiatif DPRD, Peraturan Daerah Inisiatif DPRD, dan Persyaratan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, terdiri dari: Implementasi Hak Inisiatif DPRD Kota Palembang Periode 2019—2024 mulai dari Tahap Perencanaan, Tahap Penyusunan, Tahap Pembahasan, Tahap Pengesahan atau Penetapan, Tahap Pengundangan dan Kendala DPRD Kota Palembang dalam Penggunaan Hak Inisiatif

Bab IV Penutup, terdiri dari : Kesimpulan dan Saran.

³⁹Hengki Wijaya, 2018, *Analisis Data Kualitatif ilmu Pendidikan Teologi*. Sekolah Tinggi Theologi, Makasar, hlm. 120—121.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Ahmad Solikin. 2023. *Proses Legislasi*. Semarang: Unisda.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Amiroedin Syarif. 1987. *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Bina Aksara.
- Anis Ibrahim. 2008. *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur*. Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Undip.
- Aziz Syamsudin. 2011. *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan dalam Tjandra, W. Riawan dan Harsono, Kresno Budi. 2009. *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Bayu Anggara & Data Wardana. 2024. "Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu (Periode 2014-2019)". *Jurnal Mahasiswa Pemerintahan*, 1(1), 135-142.
- Beida Dianiati. 2017. *Efektivitas Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara dalam Menjalankan Fungsi Legislasi (Tesis)*. Universitas Terbuka.
- Budi Santoso. 2012. *Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Buku Memori DPRD Kota Palembang Masa Bakti 2019—2024.
- Chistine Joice Karubaba. 2025. Pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran, Akuntabilitas Dan Transparansi Terhadap Kinerja Anggota DPRD Dengan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Sebagai Variabel Moderasi. *Economics and Digital Business Review*, 7(1), 263-272. DOI: 10.37531/ecotal.v7i1.2962.
- Dwi Putri Lestatika. 2023. Kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dalam

Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual terhadap Anak di Kota Bengkulu. *Jurnal Ilmiah Kutei*, 21(2).

Dwi Sulisworo, dkk. 2012. *Demokrasi*. (Bahan Ajar). Yogyakarta: Universitas Ahmad Dahlan.

Facry Amin, dkk. 2023. *Ilmu Perundang-undangan*. Banten: Sada Kurnia Pustaka.

Hadi Soetjipto. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Atma Jaya.

Hadi Soetjipto. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Atma Jaya.

Hengki Wijaya. 2018. *Analisis Data Kualitatif ilmu Pendidikan Teologi*. Sekolah Tinggi Theologi. Makassar.

Husni. (2016). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Pekanbaru Periode 2009–2014* (Skripsi). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau.

Hyironimus Rowa. 2015. *Demokrasi dan Kebangsaan Indonesia*. Jatinangor: IPDN.

I Wayan Suwendra, 2018, *Metodologi Penelitian Kualitatif dalam Ilmu Sosial, Pendidikan, Kebudayaan dan Keagamaan*, Badung: Nilacakra.

Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.

Janpatar Simamora. 2015. *Legal Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: LAPiK.

Jimly Asshiddiqie. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Joko Pramono. 2020. *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Surakarta: Unisri Press.

Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Lusia Palulungan, dkk. 2017. *Panduan Penyusunan: Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif dan Responsif Gender*. Makassar: Yayasan Bakti.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat. 2017. *Strategi Perampingan & Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah* (hal. 61). Jakarta: MPR RI.
- Mastur. 2022. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Berbasis Sistem Bikameral Di Indonesia*. Semarang: Presisi Cipta Media.
- Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Miles dan Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Mintarti Indartini,dkk. 2019. *Peran Dan Fungsi Dprd Dalam Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, Kertosuro: Taujih.
- Muhammad Nurdin. 2022. *Inisiatif Dprd Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tarakan (Studi Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tarakan Masa Bakti 2019-2022)*. Borneo: Tarakan.
- Muhammad Solly Lubis. 2010. *Otonomi Daerah: Konsep, Implementasi, dan Dinamika*. Jakarta: Rajawali Perss.
- Ni'matul Huda. 2005. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Otom Mustomi, dkk. 2024. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Medan: Media Penerbit Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Rachmat Trijono. 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti.
- Rahadi Budi Prayitno dan Arlis Prayugo. 2023. *Teori Demokrasi: Memahami Teori Dan Praktik. Ist ed.* Yogyakarta: CV. Budi Utama.
- Rahyunir Rauf. 2016. *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh.
- Roni Hanitijo Soemitro. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Sahrul Fikri Samson, Daud Liando, & Alfon Kimbal. 2019. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif Di Kota Tidore Kepulauan. *Jurnal Eksekutif*, 3(3). Retrieved From <https://Ejournal.Unsrat.Ac.Id/V3/Index.Php/Jurnaleksekutif/Article/View/23914>
- Salim & Erlies Septiana Nurbani. 2016. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta RajaGrafindo Persada.
- Sirajuddin, dkk. 2006. *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: Malang Corruption Watch dengan Yappika.
- Soebono Wirjosoegito. 2004. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono Soekanto. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sri Soemantri Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Tamaulina Br. Sembiring, dkk. 2023. *Sistem Pemerintahan Daerah*. Solok: Mafi Media Literasi.
- Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta.Raja Grafindo Persada.

B. JURNAL

- Abdul Aziz Nasihuddin. 2016. Naskah Akademik dalam Kerangka Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. *Kosmik Hukum*, 11(2). <https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v11i2.806>
- Ahmad Yani. 2018. Analisis Kontruksi Struktural Dan Kewenangan DPR Dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Konstitusi* 15 (2):348-368. <https://doi.org/10.31078/jk152>.
- Aristo Evandy A. Barlian. 2016. Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum, *Fiat Justisia*, 10(4): 605-820.
- Caca Ramadani & Hendra Riofita. 2025). Peran Ekonomi Publik dalam Pembentukan Kebijakan Pemerintah: Analisis Dampak terhadap Kesejahteraan Sosial dan Distribusi Sumber Daya. *Jurnal Pendidikan*

Tambusai, 9(2), 14143–14146.

- Dayanto. 2014. Pendayagunaan Hak Inisiatif Anggota DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Yuridis Sosiologis Di DPRD Sulawesi Selatan), *Jurnal Tahkim*, 10(2). 145.
- Dea Nur Salsabila, Nanan Sujana, & Thia Moralita Mazya. 2024. Implementasi Kebijakan dan Penanganan Perlindungan Perempuan dan Anak Dari Tindak Kekerasan di Kota Tangerang. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(6), 180-189. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10642576>
- Dedi Kurniawan & Nia Lidya Meilani. 2025. Implementasi Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kabupaten Siak. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 9(2), 16731–16739. <https://doi.org/10.31004/jptam.v9i2.28415>
- Depri Liber Sonata. 2014. Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum. Fakultas Hukum Universitas Lampung, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8 (1), 15—35.
- Deskia Renata Sitorus, Rahmayanti, Andika Kelvin Franata Pakpahan, Luna Kendis Amartila, & Reinhard Mark Luhut Silaen. (2025). Implementasi Hukum Perlindungan Anak dan Perempuan Dalam Penanganan Kasus Kekerasan Seksual di Indonesia. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 5(1), 13. <https://doi.org/10.53697/iso.v5i1.2489>.
- Elsa Lawdy Vernanda, Muhammad Mashuri, & Humiati. 2023. *Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*. Skripsi Sarjana, Universitas Merdeka Pasuruan.
- Erwin Widhiandono. 2016. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Supremasi* 1(1). 1—23.
- F. C. Susila Adiyanta. 2019. Sinkronisasi Kewenangan Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai Model Implementasi Kebijakan Ekonomi Nasional yang Mendukung Iklim Investasi di Daerah. *Administrative Law & Governance Journal*. (2) (2).
- Jessi Lea Febrian & Novie Indawati Sagita. 2023. Journal Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan (Studi Tentang Pusat Pelayanan Dan Pemberdayaan Perempuan Di Kota Bandung Pada Tahun 2021-2022). *Journal of Governance Innovation* (5), (2), 345—369. DOI Number10.36636/jogiv.v5i2.3261

- Jhon Retei Alfri Sandi & Bismar Harris Satriawa. 2023. Telaah Pelaksanaan Sosialisasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah oleh DPRD Provinsi Kalimantan Tengah. *Jurnal Pemerintahan dan Politik*, 9(1).
- Lia Riesta Dewi. 2020. Perspektif Positivisme Kedudukan Hukum Pemberlakuan Undang-Undang Yang Telah Dicaput Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan*, 7(1), 64.
- Maryanto & Irfan Triadi. 2025. Penerapan Nilai Etik, Norma, dan Disiplin Kesehatan dalam Praktik Pelayanan Kesehatan dengan Penyelesaian Sengketa Etik. *Journal of Contemporary Law Studies*, 2(4), 387–402. <https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i4.4520>
- Mimi Martitah, Syamsul Arifin, Sumarto, & Widiyanto. 2021. Confronting E-Government Adoption in Indonesian Local Government. *Journal of Indonesian Legal Studies*, 6(2), 279-306. <https://doi.org/10.15294/jils.v6i2.47795>
- Mohammad Al Fatwa. 2024. Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tojo Una-Una Periode 2019-2022). *JIH Aktualita*, 1(2). 101—112.
- Muhammad Pahrudin & Amiruddin. 2022. Aspirasi Dan Keterlibatan Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Arajang : Jurnal Ilmu Sosial Politik*. (6)(2). 62—72.
- Muhammad Yusri. 2016. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru Tahun 2009-2014 Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing.
- Nadia. 2022. “Mekanisme Pengusulan dan Penetapan Propemperda di Tingkat Legislatif dan Eksekutif dalam Pelaksanaan Keputusan DPRD Kota/Kabupaten Sambas Tahun 2021.” *Belalek*, 2(1).
- Philipus, M. Hadjon. 1997. Tentang Wewenang, *Yuridika*, (5 & 6)1.
- Reni Nirmala & Andi Dwi Putra. 2022. Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi di Kabupaten Buton Selatan. *Journal of Science and Social Research (JSSR)*, 5(3), 970–979.
- Renofaldy Rizkisyah, & Irwan Triadi. 2024. Politik Hukum dalam Legislasi Daerah: Tantangan dan Strategi Meningkatkan Kualitas Peraturan di Indonesia. *Journal of Contemporary Law Studies*, 2(1).

- Rijal Arif Fitria, Ahmadi Hasan, Masyitah Umar, & Nuril Khasyi'in. 2024. Dinamika Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah: Antara Kepentingan Lokal dan Nasional. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, 2(2).
- Rina Rahayu, Haryono, Bambang Santoso, Mindarti, Lely Indah. (2020). Efektivitas Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Batu. *Reformasi: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 5(1).
- S. R. Prasetyoningrum. 2024. *Tinjauan Yuridis Fungsi dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Semarang dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Undergraduate thesis, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Sugiman. 2020. Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 10(2).
- Sukardi & Dodi Jaya Wardana. (2024). Does the Government have the authority to annul Regional Regulations?. *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*, 32(2), 263–276. <https://doi.org/10.22219/ljih.v32i2.35027>
- Sunarno Danusastro. 2016. Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 643-660.
- Wa Ode Usnia. 2022. Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Buton. *Administratio: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, (11), (2), Agustus 2022, Halaman 131-138
- Widoyo & Rakhmat Bowo Suharto. 2019. Optimalisasi Fungsi Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Dikota Pekalaongan). *Jurnal Hukum Khaira Ummah* 12 (4). 91—100.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 32 Tahun 2004).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Peraturan DPRD Kota Palembang Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib DPRD Kota Palembang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.