



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG
TENTANG KETERTIBAN UMUM**

KERJASAMA:

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

DENGAN

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
PURWOKERTO**

2018



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG
TENTANG KETERTIBAN UMUM**

KERJASAMA:

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

DENGAN

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
PURWOKERTO**

2018

KATA PENGANTAR

Puji syukur keharidat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas kehendak-Nya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum ini dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum ini sebagai upaya untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Batang, khususnya berkenaan dengan pelaksanaan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan perundang-undangan terkait. Mengingat bahwa pelaksanaan urusan wajib yang berkenaan dengan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat memerlukan dasar hukum dalam bentuk Peraturan Daerah, sehingga asas legalitas Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan tersebut menjadi terpenuhi. Dengan kata lain, tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP sebagai pelaksana penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat memiliki payung hukum atau legalitas berupa Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum.

Akhir kata, semoga Naskah Akademik ini memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua pihak, ada lebih dan kurangnya semoga mendapatkan kritik, saran dan perbaikan.

Purwokerto, Agustus 2018

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	13
1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik	13
2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	14
D. Metode Kajian	14
BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	16
A. Kajian Teoretis	16
B. Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	18
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan	22
D. Implikasi Penyelenggaraan Ketertiban Umum	23
BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	25
A. Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait ..	25
1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..	31
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	32
3. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja	33
B. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal	35
1. Harmonisasi Vertikal	36
2. Harmonisasi Horizontal	39

BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS..	43
A. Landasan Filosofis	43
B. Landasan Sosiologis	47
C. Landasan Yuridis	49
BAB V . JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	52
A. Jangkauan Pengaturan	52
B. Arah Pengaturan	53
C. Ruang Lingkup Materi Muatan	53
1. Ketentuan Umum	53
2. Materi Muatan yang Diatur	54
BAB VI. PENUTUP	55
A. Simpulan	55
B. Saran	56
DAFTAR PUSTAKA	57

BAB I **PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang

Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hierarkhis. Ryaas Rasyid dalam hal ini berpendapat bahwa:

Melalui wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta.¹

Landasan konstitusional dianutnya asas desentralisasi daerah adalah Pasal 18 ayat (5) UUD 1945:

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Implementasi dari dianutnya asas desentralisasi, sebelum dilakukan Perubahan UUD 1945, adalah dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang tersebut pemberlakuannya tidak lama karena memiliki kelemahan, yang selanjutnya diamandemen menjadi UU No. 32 Tahun 2004

¹ Ryaas Rasyid, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. hal. 4

tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah kembali diganti dengan ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Melalui otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan dari asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka daerah dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan kepentingan masyarakat daerahnya. H.A.W. Widjaja dalam hal ini berpendapat:

Pelaksanaan otonomi daerah menjadi peluang dan tantangan bagi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena daerahlah yang lebih mengetahui aspirasi dan kehendak serta potensi yang dimiliki daerahnya. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.²

Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 merupakan jawaban atas ketidakpuasan daerah-daerah atas perlakuan pemerintah pusat di masa lalu, yang tidak memberikan ruang gerak kepada daerah untuk mengatur pemerintahan daerahnya dengan prakarsa sendiri melalui perubahan sistem pemerintahan daerah sentralisasi menjadi desentralisasi, serta perbaikan atas UU No. 32 Tahun 2004. UU No. 23 Tahun 2014 diharapkan dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.

² H.A.W. Widjaja. 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 7 - 8

Penerapan kebijakan desentralisasi juga merupakan landasan normatif bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hal perubahan kewenangan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Perubahan kewenangan ini berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari perubahan mendasar sistem pemerintahan daerah sebagaimana digariskan dalam kebijakan desentralisasi.

Kebijakan otonomi daerah pada prinsipnya dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Eksistensi Pemerintah Daerah dengan otonominya merupakan konsekuensi logis dari diterapkannya kebijakan desentralisasi. Tentu kebijakan ini dipilih dan diterapkan dengan berbagai tujuan yang ingin dicapai. Dilihat dari dimensi politik, hal ini menjadikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen pendidikan politik dalam rangka demokratisasi. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi Pemerintah Daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan pemisahan diri. Sementara itu, dari dimensi administratif, hal ini berarti mengisyaratkan Pemerintah Daerah untuk mencapai

efisiensi dan efektifitas ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah Daerah dituntut untuk bertindak hemat dalam memakai uang masyarakat pembayar pajak. Artinya, Pemerintah Daerah yang boros akan kehilangan legitimasi politik dari warga masyarakat pembayar pajak. Dilihat dari dimensi ekonomi, dengan otonomi daerah kesejahteraan masyarakat akan lebih mudah diwujudkan.

Konsekuensi logis dari pelaksanaan asas desentralisasi adalah distribusi kewenangan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom. Dalam hal pembagian kewenangan antara Pemerintah dengan Daerah secara universal dikenal dua pola besar yaitu pola otonomi luas dan otonomi terbatas. Dalam pola otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, sedangkan dalam pola otonomi terbatas adalah urusan-urusan Daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan Pusat. Sehubungan dengan hal ini, maka daerah otonom dituntut untuk menyusun rencana, kebijakan, prosedur, peraturan, saluran laporan, garis wewenang dan komunikasi. Abdul Wahab dalam hal ini berpendapat sebagai berikut:

Suatu kebijakan dalam implementasinya tidak hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, menyangkut masalah konflik, keputusan, siapa yang memperoleh kebijakan dan apa yang diperoleh dari kebijakan.³

Kebanyakan kebijakan negara berbentuk peraturan perundang-undangan dan berbagai macam ketentuan dan ketetapan. Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam konteks di atas adalah suatu kebijakan, dimana kebijakan tersebut berbentuk aturan yang

³Abdul Wahab. 1999. *Reformasi Pelayanan Publik, Kajian dari Perspektif Teori Governance*. PT. Danar Wijaya. Brawijaya University Press. Malang. hal. 1

mengatur seberapa besar dan seberapa luas kewenangan daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 yang menegaskan sebagai berikut:

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota menurut Bryant dan White adalah bentuk dari kewenangan politik dan kewenangan administratif, dimana bobot dari kedua bentuk tersebut akan mencerminkan otonomi daerah.⁴

Tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pemberian wewenang yang besar kepada kabupaten/kota dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Unit pemerintahan ini paling dekat dengan masyarakat, sehingga lebih menguasai permasalahan-permasalahan di daerahnya dibandingkan dengan pemerintah provinsi apalagi pemerintah pusat, oleh karena itu dengan pendelegasian wewenang yang besar kepada unit pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, diharapkan permasalahan-permasalahan yang muncul di masyarakat akan mendapat penanganan secara cepat dan akurat. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Deddy Supriady Bratakusumah:

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan

⁴Bryant dan White. 1987. *Managing Development in The Third World*, terjemahan: *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang* oleh Risyant L. Simatupang. LP3ES. Jakarta. hal. 3

masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peranserta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari provider menjadi fasilitator.⁵

Pengertian desentralisasi berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan pada Pasal 1 angka 8 sebagai berikut:

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi pada dasarnya merupakan penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom. Urusan pemerintahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

⁵ Deddy Supriady Bratakusumah. 2000. *Penyelenggaraan Kewenangan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Naskah No. 20, Juni-Juli 2000. Pengembangan Otonomi Daerah Bappenas. Jakarta. hal. 1

Dasar dari pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka desentralisasi adalah urusan pemerintahan konruen. Urusan pemerintahan konkuren ditegaskan dalam Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Bidang Urusan Pemerintahan Wajib (yang mencakup urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) dan Urusan Pemerintahan Pilihan ditegaskan dalam Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. **ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan**
 - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;

- j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan Ketenteraman masyarakat merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Ketertiban umum dan Ketenteraman masyarakat merupakan manifestasi dari hak asasi manusia dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28J UUD 1945. Berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dirumuskan bahwa:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa kewajiban setiap orang untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menjalankan hak dan kebebasannya. Tujuan dari pembatasan ini adalah untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan Ketenteraman masyarakat, sesuai dengan penerapan asas desentralisasi, merupakan kewajiban dari pemerintah daerah dalam rangka melindungi keamanan dan kenyamanan masyarakat. Kewenangan ini diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai bagian dari perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan Ketenteraman masyarakat. Penyelenggaraan ketertiban umum oleh Satpol PP ditegaskan dalam Pasal 255 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merumuskan bahwa:

- (1) Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.
- (2) Satuan polisi pamong praja mempunyai kewenangan:
 - a. melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
 - b. menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - c. melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
 - d. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Selanjutnya dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja menegaskan bahwa:

Satpol PP adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Tugas Satpol PP berdasarkan ketentuan Pasal 4 PP No. 6 Tahun 2010 dirumuskan sebagai berikut:

Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Dasar hukum penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Batang belum diatur secara khusus dalam satu Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, namun tersebar dalam beberapa peraturan daerah, diantaranya adalah:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Dan Satuan Polisi Pamong Praja;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 - 2031;
4. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Larangan Memproduksi Dan Mengedarkan Serta Menggunakan Minuman Beralkohol;
5. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;
6. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2014 tentang tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi;
8. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 57 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;

10. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemberantasan Pelacuran Di Wilayah Kabupaten Batang;
11. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang;
12. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan Di Kabupaten Batang;
13. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
14. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar;

Peraturan daerah tersebut di atas baru sebatas penegasan tentang tugas Satpol PP dalam menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Seiring dengan perkembangan dinamika dan kebutuhan masyarakat, maka pengaturan mengenai tugas Satpol PP tersebut di atas dirasa kurang dapat mewadahi kegiatan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, karena banyaknya kekosongan hukum yang dapat menjadi landasan tindakan dari Satpol PP, dan berakibat pula pada banyaknya tindakan Satpol PP yang tidak berlandaskan pada dasar hukum.

B. Identifikasi Masalah

Adanya perkembangan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam upaya mencapai ketertiban dan Ketenteraman masyarakat, khususnya di Daerah, maka penataan kelembagaan dan kewenangan Satpol PP sebagai perangkat Daerah yang berwenang dalam melakukan penegakan hukum terhadap kebijakan Daerah perlu dikaji kembali. Hal ini didasarkan pada

permasalahan yang dihadapi oleh Satpol PP dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk menciptakan kondisi yang kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan hasil kajian terhadap jajak kinerja Satpol PP dan jajak pendapat masyarakat terdapat permasalahan konkrit yaitu sebagai berikut:

1. Dasar hukum Pemerintah Kabupaten Batang dalam melaksanakan kewenangan atas tindakan pemerintahan yang bertujuan mewujudkan ketertiban umum dan Ketenteraman masih tersebar dalam beberapa Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Ketentuan dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati tersebut secara substansi dan kelembagaan belum dapat menjadi payung hukum secara terperinci dan menyeluruh terhadap kondisi dan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Batang, serta belum sepenuhnya sejalan dengan amanat Pasal 18 UUD 1945 serta Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.
2. Satpol PP berwenang melakukan penegakan hukum atas pelaksanaan Peraturan Daerah sebagai salah satu upaya untuk menciptakan ketertiban umum dan Ketenteraman masyarakat. Dengan adanya perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyerahkan sebagian urusan pemerintahan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana secara *mutatis mutandis* ditegaskan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka membawa konsekuensi bahwa di Pemerintahan Kabupaten/Kota banyak ditetapkan sejumlah

Peraturan Daerah yang mengatur urusan tersebut. Hal ini membawa konsekuensi bagi Satpol PP untuk memiliki kemampuan dan kekuatan dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah.

3. Keabsahan tindakan pemerintah dalam melakukan tugas adalah wewenang, substansi dan prosedur. Di hampir seluruh kabupaten/kota di Indonesia pengaturan prosedur pengawasan dan penegakan hukum dilakukan secara parsial (berhubungan atau merupakan bagian dari keseluruhan) dalam masing-masing peraturan daerah dan dilakukan oleh Satpol PP sebagai OPD yang diberi tugas dan wewenang menegakkan peraturan daerah dan/atau bekerjasama (koordinasi) dengan instansi (OPD) Teknis. Koordinasi dan kerjasama ini seringkali sulit dilakukan sehingga menimbulkan kelemahan dalam melakukan pengawasan, sehingga keadaan ini menimbulkan asumsi bahwa pelanggaran terhadap peraturan daerah merupakan suatu hal yang wajar bagi masyarakat.
4. Pengawasan dan penegakan hukum terhadap peraturan daerah merupakan tindakan hukum yang dapat menimbulkan keadaan saling berhadapan antara rakyat dengan aparat, oleh karena itu perlu adanya dasar hukum yang jelas dan prosedur yang tetap agar pengawasan dan penegakan hukum merupakan upaya terakhir dalam mewujudkan Ketenteraman masyarakat dan ketertiban umum di Kabupaten Batang.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penyusunan Naskah Akademik mengenai pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum ini adalah:

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dalam melaksanakan kewenangannya di bidang ketertiban umum dan Ketenteraman masyarakat.
- b. Merumuskan latar belakang perlunya disusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum.
- c. Mengkaji dan meneliti secara akademik pokok-pokok materi yang seharusnya ada dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum.
- d. Mengkaji keterkaitan pokok-pokok pikiran tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diatur. Sasaran yang hendak dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum.

2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Kegunaan dari Naskah Akademik ini sebagai acuan atau referensi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum.

D. Metode Kajian

Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Ketertiban Umum. Metode yuridis normatif mencakup 3 (tiga) pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan⁶ dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Ketertiban Umum.
 - b. Pendekatan teori hukum (konseptual),⁷ bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Ketertiban Umum.
 - c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),⁸ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Ketertiban Umum.
2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
 3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan Ketertiban Umum.

⁶J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung. hal.169.

⁷ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hal. 113.

⁸Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya. hal. 37.

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Penetapan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu wujud reformasi otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat sebagai upaya menciptakan kondisi yang kondusif, agar pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh Negara dan Pemerintah Daerah dapat mencapai tujuan bersama, yaitu kesejahteraan masyarakat.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam UU No. 23 Tahun 2014. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam mencapai kesejahteraan rakyat, penyelenggaraan roda pemerintahan daerah perlu didukung oleh kondisi daerah yang tenteram, tertib dan teratur, sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan rasa aman. Ketenteraman dan ketertiban umum merupakan salah satu faktor yang

mendukung terciptanya kondisi yang kondusif. Dengan demikian untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, maka Pemerintah Daerah berwenang menetapkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yang diikuti dengan adanya pengawasan dan penegakan hukum. Oleh karena itu, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah perlu didukung adanya kelembagaan Satpol PP yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam mewujudkan kondisi tersebut melalui penegakan kebijakan daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.

Berkenaan dengan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Batang telah memperoleh kewenangan untuk membentuk organisasi Satpol PP yang mengatur tugas pokok, fungsi dan wewenang dengan berpedoman pada PP No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja dan ditindaklanjuti dengan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 57 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang dan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang.

Kewenangan pemerintah tersebut dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan wajib pemerintah kabupaten di era otonomi daerah, yaitu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat terkandung di dalamnya kewenangan untuk menegakkan peraturan daerah sebagai wujud dari fungsi pengendalian kegiatan masyarakat oleh pemerintah, sehingga dapat mewujudkan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat Kabupaten Batang pada umumnya.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Hamid S. Attamimi menyampaikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;

Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;

Ketiga, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi peraturan perundang-undangan, dan

Keempat, asas-asas bagi peraturan perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁹

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginzellen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginzellen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Produk hukum yang menjadi dasar pengaturan bagi ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah, dimana Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah. Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan:

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

⁹ A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta. hal. 25

Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan wajibnya. Dengan demikian peraturan daerah ini berisi tentang ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Kabupaten Batang dalam menjalankan tugas ketertiban umum demi mewujudkan keseimbangan antara pelaksanaan hak dan kewajiban warga masyarakat.

Pembentukan Peraturan Daerah yang bertumpu pada demokrasi dan asas legalitas serta berorientasi pada Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, maka secara politis juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan dunia usaha. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan, di dalamnya juga termasuk Peraturan Daerah, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan dalam Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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
- g. keterbukaan.

Purnadi Purbacaraka menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus

- dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan erundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
 - d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis:
 - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Perda.
 - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
 - e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
 - h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
 - 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

- 2) *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 4) *Asas keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) *Asas kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

¹⁰ Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung. Hal. 53

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum merupakan payung hukum bagi Satpol PP untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya selaku penegak Peraturan Daerah dan penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Dengan demikian, Satpol PP memiliki dasar hukum yang kuat sebagai legalitas segala tindakan hukum yang dilakukan untuk menjalankan kewenangannya tersebut. Keberadaan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi Satpol PP dalam melaksanakan tugasnya, namun juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam rangka menjalankan kewajibannya sebagai warga negara berdasarkan Pasal 28J UUD 1945, untuk menghormati hak asasi orang lain dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keberadaan Peraturan Daerah ini diperlukan sebagai pembatas dan pengatur perilaku masyarakat dalam menjalankan hak dan kebebasannya agar tercipta kenyamanan dalam menjalankan aktivitasnya sehari-hari.

Penyelenggaraan ketertiban umum di Kabupaten Batang dilakukan dengan beberapa indikator sebagai berikut:

1. Tertib

Tertib adalah suatu keadaan teratur, menurut aturan, rapi dan sopan. Indikator tertib meliputi:

- a. Adanya Peraturan Daerah/Peraturan Bupati yang mengatur kegiatan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- b. Kondisi jalan;
- c. Rambu-rambu lalu lintas;
- d. Kebersihan;
- e. Kerapihan;
- f. Kedisiplinan dalam berlalu lintas;
- g. Tidak ada PKL di luar kawasan yang telah ditentukan;

- h. Tidak ada PGPOT;
- i. Tertib pemasangan reklame; dan
- j. Partisipasi masyarakat.

2. Kawasan

Kawasan adalah daerah yang mempunyai ciri tertentu, seperti tempat tinggal, pertokoan, industri dan sebagainya. Kawasan tertib adalah daerah yang mempunyai ciri khas tertentu seperti areal tempat tinggal, pertokoan, industri dan sebagainya yang telah memenuhi aturan, tertata secara rapi, teratur dan sopan. Indikator pencapaian kawasan tertib meliputi:

- a. Tertib patroli (pengawasan/pemantauan)
- b. Peran serta Kader di wilayah kawasan tertib
- c. Kerindangan
- d. Trotoar tersedia untuk pengguna jalan
- e. Tidak ada penjual di bahu jalan
- f. Kelengkapan sarana prasarana lalu lintas
- g. Kerjasama dengan Camat, Polsek, Danramil setempat
- h. Koordinator wilayah kawasan tertib adalah Kasi Trantib
- i. Kerjasama lintas wilayah Bakorwil

D. Implikasi Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Terbentuknya Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum nantinya, maka segala kegiatan Satpol PP dalam rangka menjalankan tugasnya sebagai penegak Perda dan penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dapat memiliki dasar hukum yang kuat sebagai legalitas atas segala tindakan hukum yang dilakukan untuk menjalankan tugas dan kewenangannya tersebut.

Keberadaan peraturan daerah yang mengatur tentang Ketertiban Umum tidak hanya akan memberikan kepastian hukum bagi Satpol PP dalam melaksanakan tugasnya, namun juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam rangka menjalankan kewajibannya sebagai warga negara berdasarkan Pasal 28J UUD 1945 untuk menghormati hak asasi orang lain dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat,

berbangsa dan bernegara, dimana hak asasi setiap orang dibatasi dengan hak asasi orang lain. Keberadaan Perda ini diperlukan untuk menjadi pembatas dan pengatur perilaku masyarakat dalam menjalankan hak dan kebebasannya agar tercipta kenyamanan masyarakat dalam menjalankan aktivitas sehari-hari.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sebagai negara hukum, maka hukum akan selalui menempati pioner utama dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap hal yang menyangkut hajat hidup prang banyak harus dilegitimasi dengan peraturan perundang-undangan. Legitimasi tersebut penting maknanya guna menjamin kepastian serta keadilan hukum bagi masyarakat, sehingga peraturan perundang menjadi denyut nadi dalam menyelenggarakan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie:

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu berdasarkan peraturan yang berlaku.¹¹

Peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dari sistem norma yang merupakan suatu susunan berjenjang (hierarkhi) dan setiap norma bersumber norma yang berada di atasnya, yang membentuk dan menentukan validasinya serta menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya. Karakteristik korelasi antara satu norma dengan norma yang lain dalam tatanan hukum yang hierarkhis tersebut menurut Hans Kelsen adalah sebagai berikut:

Suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi

¹¹ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI. Jakarta. Hal. 202.

yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan atau ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma yang tertinggi ini *Grundnorm*, *Basic Norm* (Norma Dasar).¹²

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian tersebut disebut hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky yang mengatakan bahwa:

Suatu aturan dasar/pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum (*stufentheorie*), norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hiptetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).¹³

Teori Nawiaky tersebut disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).¹⁴

¹² A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op.Cit.* hal. 358.

¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Yogyakarta. hal. 25.

¹⁴A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op.Cit.* hal. 287.

Hans Nawiasky, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, lebih lanjut memberikan penjelasan bahwa:

Norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.¹⁵

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm*, yaitu: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*, yaitu: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Kewanjayaan.
3. *Formell gesetz*, yaitu: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*, yaitu: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.¹⁶

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. A. Hamid S. Attamimi memberikan penjelasan lebih lanjut bahwa:

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai *Staats-fundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar

¹⁵ *Ibid.* hal. 359.

¹⁶ *Ibid.* hal. 359.

dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.¹⁷

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Suhendar Abas berpendapat bahwa:

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.¹⁸

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Suhendar Abas:

Konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini. Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.¹⁹

¹⁷ *Ibid.* hal. 359.

¹⁸ Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>

¹⁹ *Loc. Cit.*

A. Hamid S Attamimi di lain pihak mengatakan bahwa:

Logika Kelsen sering dipahami secara salah dengan mencampuradukkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*)?. Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamentalnorm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.²⁰

Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa:

Konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Selain itu, Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.²¹

Berdasarkan uraian antara pandangan Kelsen dan Nawiasky tersebut dapat disimpulkan bahwa *staats-fundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Nawiasky adalah presuposisi validitas konstitusi pertama yang dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar. Sedangkan *staats-grundgesetz*-nya Nawiasky adalah konstitusi dalam pandangan Kelsen. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau merupakan bagian dari konstitusi? RM. A.B. Kusuma memberikan penjelasan:

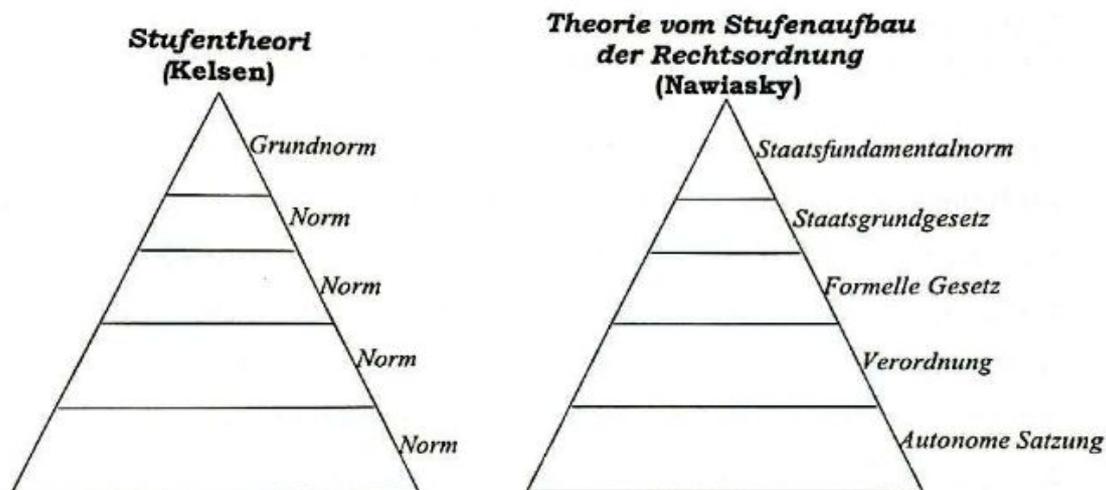
Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan BPUPKI pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosophische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan

²⁰ A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 359
²¹ Suhendar Abas. 2011. *Op. Cit.* tanpa halaman

didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.²²

Berdasarkan uraian mengenai teori hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka untuk memudahkan pemahaman dapat disajikan dalam bentuk gambar piramida sebagai berikut:

Gambar 8. Teori Kelsen dan Nawiasky²³



Berdasarkan uraian mengenai Teori Kelsen dan Nawiasky tersebut di atas, maka dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa sistem norma dapat dimaknai sebagai suatu norma dibuat didasarkan pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi tersebut juga dibuat berdasarkan norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai berhenti pada norma tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi, melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat. Adanya sistem hierarki dalam peraturan perundang-undangan, maka suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan atau kontradiktif dengan norma yang satu dan norma yang lain.

²² RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. PS HTN-FH UI. Jakarta. hal. 117.

²³ A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 291

Dalam menetapkan suatu aturan hukum, selain berdasarkan kaidah normatif, juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakkan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum dan masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut.
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut.
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan gambaran umum mengenai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka untuk merumuskan Raperda Kabupaten Batang tentang Ketertiban diperlukan analisa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perilaku masyarakat dan pemerintah dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Hal ini perlu dilakukan guna melihat efektivitas ke depan dari Peraturan Daerah yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lain. Adapun analisa tersebut dapat disajikan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011, terutama terkait dengan asas pembentukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangn ditegaskan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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
- g. keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 merumuskan bahwa materi muatan suatu peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selanjutnya mengenai materi muatan Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Asas desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi adalah memberikan keleluasaan organ daerah otonom yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi. Dalam asas desentralisasi terjadi penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintahan daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya, baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan,

maupun pembiayaannya. Pemerintahan daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan agar menjadi urusan rumah tangganya sendiri.²⁴

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan bupati dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya.

Penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum merupakan implementasi dari kewajiban pemerintah daerah dalam melindungi warganya dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa:

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat

3. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

Ketentuan Umum Pasal 1 angka 8 PP No. 6 Tahun 2010 menegaskan bahwa Satpol PP adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Tugas Satpol PP berdasarkan ketentuan Pasal 4 PP No. 6 Tahun 2010 adalah menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

²⁴ P. Rosodjatmiko. 2002. *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin SH.* Tarsito. Bandung. hlm.22-23.

Kewenangan Satpol diperoleh secara delegasi dari Kepala Daerah, Satpol PP dipimpin oleh seorang Kepala Satuan dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, sebagaimana diamanatkan Pasal 3 PP No. 6 Tahun 2010.

Satpol PP dalam melaksanakan tugasnya sebagai penegak Perda dan penyelenggara ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, mempunyai fungsi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 PP No. 6 Tahun 2010, yaitu:

- a. penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- b. pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan peraturan kepala daerah;
- c. pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah;
- d. pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat;
- e. pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau aparatur lainnya;
- f. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Perda dan peraturan kepala daerah; dan
- g. pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

Berdasarkan fungsi tersebut, kewenangan Polisi Pamong Praja berdasarkan Pasal 6 PP No. 6 Tahun 2010 adalah:

- a. melakukan tindakan penertiban non yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah;
- b. menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;

- d. melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah; dan
- e. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 PP No. 6 Tahun 2010 tersebut, nampak peran penting Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.

B. Harmonisasi Vertikal dan Horizontal

Harmonisasi bermula dari pendapat Rudolf Starnler yang mengemukakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi. Dengan kata lain, hukum akan tercipta dengan baik, jika terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat.²⁵

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. dan Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.²⁶

Badan Pembina Hukum Nasional memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian. Proses pengharmonisasian pada hakekatnya merupakan proses penyelarasan, penyesuaian, penyeimbangan, pensinkronisasian hukum tertulis, yang

²⁵ <http://www.legalitas.org>

²⁶ Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta. hal. 4

mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, historis, ekonomis, dan yuridis.²⁷

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

Dalam praktek pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, dikenal proses harmonisasi secara vertikal, dan horizontal, yaitu:

1. Harmonisasi secara vertikal

Harmonisasi secara vertikal yaitu proses penyelarasan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah diselaraskan dengan aturan yang ada di atasnya. Misalnya, Peraturan Daerah diharmonisasikan dengan Undang-Undang, atau Undang-Undang diharmonisasikan dengan Undang-Undang Dasar.

2. Harmonisasi secara horizontal

Harmonisasi secara horizontal yaitu proses penyelarasan peraturan perundang-undangan yang sejajar tingkatannya. Misalnya, Peraturan Daerah diharmonisasikan dengan Peraturan Daerah atau Undang-Undang diharmonisasikan dengan Undang-Undang.²⁸

Proses harmonisasi secara vertikal dan horizontal, sebagaimana tersebut di atas, dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

1. Harmonisasi Vertikal

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan

²⁷ *Loc. Cit.*

²⁸ Hamid S. Attamimi. 1990. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan*. Diklat *Legislative Drafting Course*. Jakarta. hal. 24

tersebut. Hal inilah yang disebut dengan **harmonisasi vertikal** peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain **dalam hierarki yang berbeda**.²⁹

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman. Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam

²⁹ Setio Sapto Nugroho. 2009. *Op. Cit.* hal. 7

Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.³⁰

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan, karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN/APBD yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.³¹

³⁰ *Ibid* hal. 8

³¹ *Ibid* hal. 8-9

2. Harmonisasi Horizontal

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam **struktur hierarki yang sama atau sederajat**. Jenis harmonisasi ini disebut dengan **harmonisasi horisontal** peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas ***lex posteriore derogat lex priori*** yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas ***lex specialis derogat lex generali*** yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.³²

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horisontal

³² *Ibid* hal. 9

peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas ***lex posterior derogat lex priori*** terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan ***lex specialis derogat lex generali*** dalam Harmonisasi Horizontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.³³

³³ *Ibid* hal. 10

Harmonisasi vertikal dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Ketertiban Umum ini merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

Sedangkan harmonisasi horisontal disesuaikan dan disinkronkan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat, sebagaimana substansinya telah diuraikan di atas yaitu sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Dan Satuan Polisi Pamong Praja;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031;
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Larangan Memproduksi Dan Mengedarkan Serta Menggunakan Minuman Beralkohol;
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2014 tentang tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 57 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang;
- h. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;

- i. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemberantasan Pelacuran Di Wilayah Kabupaten Batang;
- j. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang;
- k. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan Di Kabupaten Batang;
- l. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- m. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar;

BAB IV **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.³⁴

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis berkaitan dengan dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.³⁵

³⁴ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43

³⁵ Budiman NPD. 2005. *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. UII Press. Yogyakarta. hlm. 33

Pancasila sebagai dasar negara menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah pernyataan eksplisit dari filosofi bangsa Indonesia dalam mengelola kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia akan terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan, dan berbagai sebutan lainnya. Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat sebagai berikut:

Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam perturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral.³⁶

³⁶ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43.

Terkait dengan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, di satu sisi negara bertindak sebagai regulator yang mengatur bagaimana masyarakat harus berperilaku guna mencapai terwujudnya suatu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, pengaturan tersebut dituangkan dalam bentuk produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah, sedangkan di sisi lain, pemerintah bertindak sebagai pelayan masyarakat (*public service*). Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau pungutan lainnya (langsung maupun tidak langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat mendasar dan menjadi tugas negara sekaligus sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara adalah menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Perwujudan ketertiban umum dan ketentraman bagi masyarakat diperlukan agar masyarakat dapat dengan tenang, aman dan nyaman melaksanakan aktivitasnya sehari-hari. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di muka, pemerintah menyediakan pengaturan hukum untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip

demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tersebut, maka Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagai upaya untuk menciptakan kondisi yang kondusif, agar pelaksanaan pembangunan dapat mencapai kesejahteraan masyarakat.

Dalam upaya menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu didukung adanya kelembagaan Satpol PP yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam mewujudkan kondisi tersebut melalui penegakan kebijakan daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.

Keberadaan Satpol PP memiliki fungsi yang sangat strategis, tidak hanya sebagai pelaksana fungsi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, namun juga sebagai penegak Peraturan Daerah. dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap pelaksanaan kewenangan daerah haruslah bersumber pada peraturan daerah, dimana peraturan daerah tersebut memuat mengenai hak dan kewajiban masyarakat. Peraturan daerah merupakan wujud dari fungsi pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah. Peraturan Daerah tersebut juga merupakan sarana dan mekanisme partisipasi masyarakat, sebab dalam pembentukan sebuah peraturan daerah haruslah mampu menyerap aspirasi masyarakat dengan mempertimbangkan aspek kajian akademis mengenai tingkat urgensi yang ada di masyarakat. Dalam penetapannya sebuah peraturan daerah haruslah memperoleh persetujuan dari DPRD selaku wakil rakyat, karena dalam peraturan daerah tersebut memuat pembebanan kepada masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yaitu satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hal ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.³⁷

Aspek sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat merupakan

³⁷ Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 18

landasan sosiologis dari suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika. Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.³⁸

Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan daerah sebagai upaya untuk mengakomodasi pemikiran dan kehendak masyarakat. Terakomodasinya pemikiran dan kehendak masyarakat, maka peraturan daerah yang dihasilkan dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan sehingga menjadi keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merumuskan bahwa: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁸ Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta. hal. 43.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut adalah:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (hasil perubahan pertama).

Jimly Asshiddiqie membuat perbandingan perumusan atas Pasal 20 ayat (1) tersebut kaitannya dengan sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. Dalam rumusan yang baru berdasarkan hasil Perubahan Pertama dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) ini ditegaskan DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif dialihkan menjadi dipegang oleh DPR, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan rancangan UU, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini biasa disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.³⁹

Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang.

³⁹ Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta. hlm. 25.

Landasan demikian sering disebut sebagai landasan yuridis formal. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut adalah sebagai berikut:

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (asli).

Jimly Asshiddiqie, memberikan pendapatnya atas Pasal 5 ayat (2) tersebut sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah ini menyangkut kewenangan *pouvoir réglementair* yang didasarkan atas kewenangan legislatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat mengatur (*regeling*) dari peraturan pemerintah ini adalah merupakan *derivat* atau turunan dari kewenangan untuk menetapkan materi undang-undang yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat (parlemen).⁴⁰

Landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan sebagai proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu Undang-undang sebelum ditetapkan (istilah UUD 1945: disahkan) menjadi Undang-undang harus mendapat persetujuan dulu dari Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga misalnya Peraturan Daerah, dibentuk oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau suatu Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh Kepala Daerah tanpa persetujuan DPRD maka Peraturan Daerah tersebut batal demi hukum.

Selain menentukan kewenangan, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja:

Landasan yuridis, demikian disebut, landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula.

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 7.

Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan UU. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya". Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Jadi, jenis peraturan perundang-undangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara bedasar atas hukum akan menjadi goyah.⁴¹

Dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan/atau pejabat yang berwenang.
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang daitur terutama kalau diperintahkan oleh perturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, perturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada perturan perundang-undangan tingkat bawah.⁴²

Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib, Pemerintah Daerah Kabupaten Batang berkomitmen untuk menyelenggarakan urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka penegakkan Peraturan Daerah, menjaga ketenteraman dan ketertiban guna terwujudnya visi Kabupaten Batang.

⁴¹ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Op. Cit.* hlm. 45.

⁴² Bagir Manan, 1992. *Op. Cit.* hlm. 75.

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Berpedoman pada lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam BAB V yang mengatur rumusan mengenai Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, menjelaskan bahwa Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

A. Jangkauan Pengaturan

Lingkup atau jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat ini, mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Norma kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Batang, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
2. Norma perintah bagi orang/masyarakat untuk menumbuhkan rasa disiplin dalam berperilaku, dan Satuan Polisi Pamong Praja berwenang untuk menertibkan secara langsung.
3. Norma larangan yang membatasi hak masyarakat untuk melakukan segala hal yang dapat menimbulkan terganggunya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
4. Norma dispensasi yang merupakan pembebasan yang diberikan kepada masyarakat terkait dengan larangan-larangan dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

B. Arah Pengaturan

Suatu kebijakan publik yang baik dan dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baik seharusnya memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti dirumuskan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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
- g. keterbukaan.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat bertujuan untuk:

1. Mewujudkan masyarakat yang nyaman, tenteram, tertib dan teratur dengan dilandasi dan iman taqwa dalam kehidupan bermasyarakat; dan
2. Memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum ini mencakup:

1. Ketentuan Umum

Dalam Ketentuan Umum, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu:

- a. Istilah adalah kata yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan,

teknologi, dan seni. Dalam hal ini, istilah digunakan dalam penyebutan kata yang terkait dengan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat. Dalam hal ini, frasa digunakan dalam penyebutan definisi yang terkait dengan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

2. Materi Muatan yang Diatur

Materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum ini meliputi:

- a. Tertib Jalan, Angkutan Jalan dan Angkutan Sungai;
- b. Tertib Jalur Hijau, Taman dan Tempat Umum;
- c. Tertib Sungai, Saluran, Kolam dan Lepas Pantai;
- d. Tertib Lingkungan;
- e. Tertib Tempat dan Usaha Tertentu;
- f. Tertib Bangunan;
- g. Tertib Sosial;
- h. Tertib Administrasi Kependudukan;
- i. Tertib Pariwisata;
- j. Tertib Miras;
- k. Tertib Kesehatan;
- l. Tertib Tempat Hiburan dan Keramaian;
- m. Pelacuran;
- n. Tertib Pedagang Kaki Lima;
- o. Tertib Peran Serta Masyarakat dan
- p. Tertib parkir.
- q. Pengawasan dan Penegakan Hukum
- r. Sanksi Administrasi
- s. Ketentuan Penyidikan
- t. Ketentuan Pidana
- u. Ketentuan Peralihan
- v. Ketentuan Penutup

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan Naskah Akademik mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Setiap tindakan pemerintahan dalam sebuah negara hukum, harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan yang diberikan oleh hukum berakibat tindakan tersebut batal demi hukum. Untuk itulah dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat oleh Pemerintah Daerah perlu dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum.
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum yang ditetapkan sebagai Peraturan Daerah memberi legalitas bagi tindakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan bagi masyarakat yang dikenai kewajiban atau sebagai objek dari Peraturan Daerah.
3. Luasnya lingkup materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, maka harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dan ketentuan tentang Satuan Polisi Pamong Praja.
3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum juga harus disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan menjadi jawaban atas permasalahan yang selama ini dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

B. Saran

Materi tentang kebijakan yang berkaitan dengan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang, hendaknya disesuaikan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja dan peraturan perundang-undangan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Abdul Wahab. 1999. *Reformasi Pelayanan Publik, Kajian dari Perspektif Teori Governance*. PT. Danar Wijaya. Brawijaya University Press. Malang.
- Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta.
- Bryant dan White. 1987. *Managing Development in The Third World*, terjemahan: *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang* oleh Risyant L. Simatupang. LP3ES. Jakarta.
- Deddy Supriady Bratakusumah. 2000. *Penyelenggaraan Kewenangan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Naskah No. 20, Juni-Juli 2000. Pengembangan Otonomi Daerah Bappenas. Jakarta.
- H.A.W. Widjaja. 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Hamid S. Attamimi. 1990. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan*. Diklat Legislative Drafting Course. Jakarta.
- Harry Alexander. 2004. *Panduan Rancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. PT. XSYS Solusindo. Jakarta.
- <http://www.legalitas.org>
- I Gde Panjia Astawa dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Alumni. Bandung.

- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI*. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press. Jakarta. hal.¹
- Mahendra Putra Kurnia. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Kreasi Total Media. Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- P. Rosodjatmiko. 2002. *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin SH*. Tarsito. Bandung.
- Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung.
- RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. PS HTN-FH UI. Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Ryaas Rasyid, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Sony S. Maulana. 2005. *Perancangan Peraturan Daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah Dalam Perubahan Sosial yang Demokratis di Daerah*. Makalah. Disampaikan pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan Daerah Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. Samarinda 5 September 2005.
- Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html> pada tanggal 4 September 2014.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.