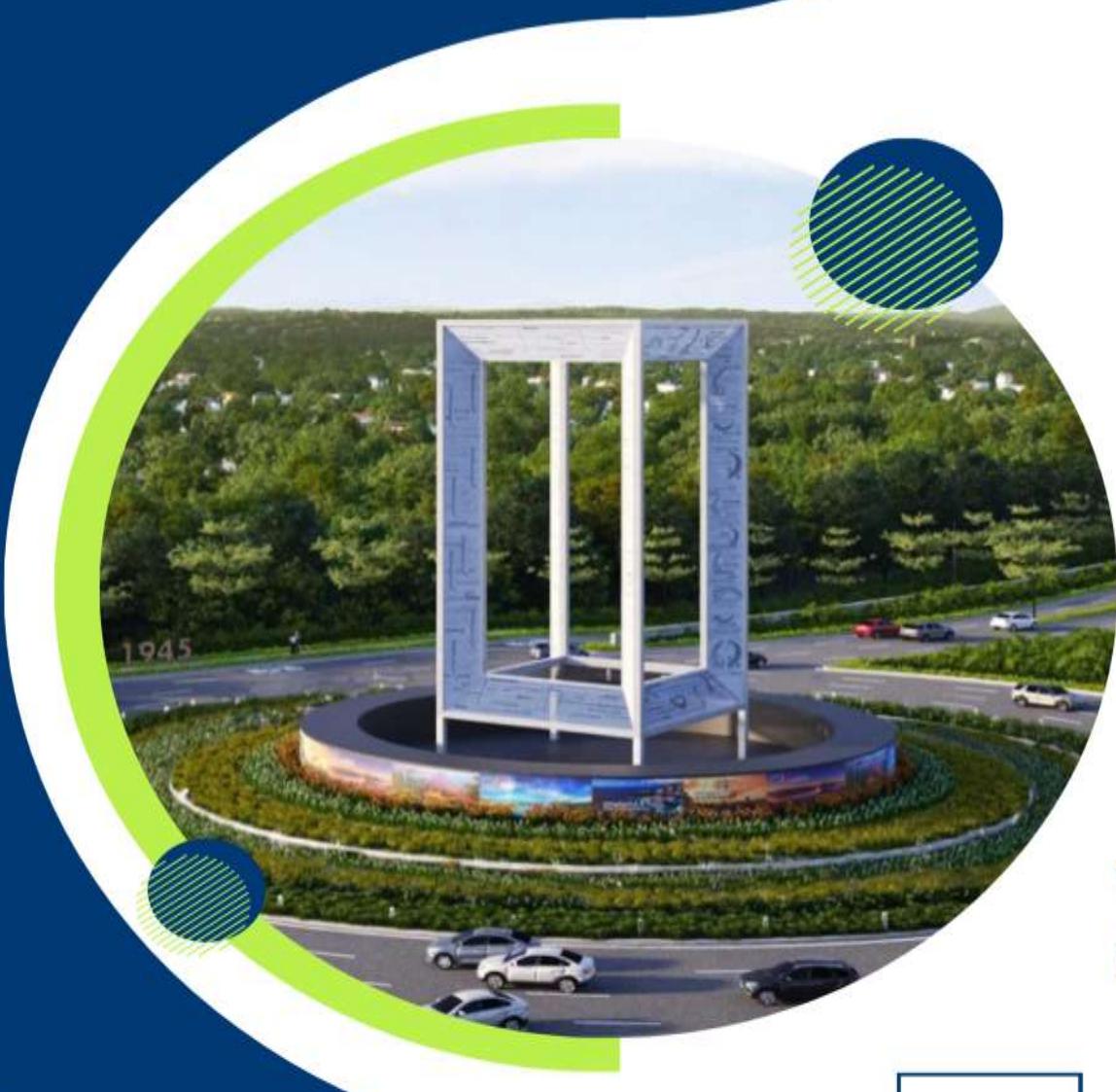




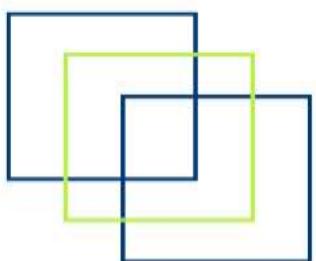
# NASKAH AKADEMIK

Penyelenggaraan Ketertiban  
Umum, Ketentraman Masyarakat  
dan Pelindungan Masyarakat



**2025**

**Fakultas Hukum  
Universitas Singaperbangsa  
Karawang**



## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, atas perkenan-Nya maka Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Karawang dapat diselesaikan.

Penyusun ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga tersusunnya naskah akademik ini, khususnya kepada Pemerintah Kabupaten Karawang atas kepercayaan penyusunan naskah akademik ini kepada Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang. Kami menyadari bahwa naskah akademik ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu Penyusun memohon kiranya agar diberikan masukan-masukan agar dalam penyusunan naskah akademik yang mendatang menjadi jauh lebih baik.

Penyusun berharap semoga naskah akademik ini dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat .

Karawang, Oktober 2025

Tim Penyusun

Fakultas Hukum Unsika

## DAFTAR ISI

### KATA PENGANTAR

### DAFTAR ISI

#### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan.....	6
D. Metode Penelitian.....	7

#### BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis.....	11
B. Kajian Terhadap Asas Terkait dengan Penyusunan Norma.....	57
C. Kajian Terhadap Praktik Pengaturan Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	78
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.....	82

#### BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.....	86
B. Undang-Undang Republik Indonesia	
1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);.....	88
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6842);.....	89
3. Undang-undang (UU) Nomor 114 Tahun 2024 tentang Kabupaten Karawang di Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 300, Tambahan Lembaran Negara Nomor 7051);.....	90

C. Peraturan Pemerintah.....	
1. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);.....	91
D. Peraturan Menteri;.....	
1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2010 Tentang Ketentraman, Ketertiban Dan Perlindungan Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia;.....	92
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 121 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Mutu Pelayanan Dasar Sub urusan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Provinsi dan Kabupaten/Kota;.....	93
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat;...	94
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b>	
A. Landasan Filosofis.....	96
B. Landasan Sosiologis.....	99
C. Landasan Yuridis.....	101
<b>BAB V JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM, KETENTRAMAN MASYARAKAT DAN PELINDUNGAN MASYARAKAT</b>	
A. Jangkauan Arah Pengaturan.....	104
B. Materi yang Akan di Atur.....	105
<b>BAB VI PENUTUP</b>	
A. Simpulan.....	108
B. Saran.....	110

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan pemerintah daerah sebagai bagian integral dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Konsekuensinya, setiap tindakan pemerintahan, termasuk di tingkat daerah, harus dilandasi hukum dan bertujuan untuk memberikan kepastian, keadilan, serta kemanfaatan bagi masyarakat. Pemerintah daerah, melalui kewenangan yang diberikan oleh konstitusi dan undang-undang, memiliki tanggung jawab untuk menghadirkan regulasi dan kebijakan publik yang sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum.<sup>1</sup>

Tugas utama pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Implementasinya dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan konkuren, baik wajib maupun pilihan, dengan tetap memperhatikan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.<sup>2</sup> Dengan dasar ini, pemerintah daerah bukan hanya pelaksana administratif, tetapi juga aktor penyelenggara pemerintahan yang memiliki fungsi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan penegakan hukum di wilayahnya.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 215.

<sup>2</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Fungsi pemerintah daerah dalam kerangka negara hukum juga mencakup kewajiban menjunjung tinggi prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014, yang mengatur bahwa kepala daerah berkewajiban menjaga etika dan norma pemerintahan, melaksanakan kehidupan demokrasi, dan menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak boleh bertindak sewenang-wenang, melainkan harus menjadi instrumen yang menghadirkan ketertiban, keadilan, dan kepastian hukum di tingkat lokal.

Sebagai bagian dari negara hukum yang demokratis, pemerintah daerah harus melaksanakan fungsi pengawasan dan pengendalian secara transparan dan akuntabel. Hal ini sejalan dengan pandangan akademisi hukum tata negara yang menekankan bahwa keberadaan pemerintah daerah merupakan manifestasi dari prinsip rule of law yang bersifat desentralistik, di mana hukum menjadi pedoman sekaligus batasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>3</sup> Oleh karena itu, penguatan tugas dan fungsi pemerintah daerah merupakan syarat utama dalam menjaga tegaknya prinsip negara hukum Indonesia, sekaligus memastikan tercapainya tujuan negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam kerangka negara hukum, setiap tindakan pemerintah daerah harus memiliki dasar hukum yang jelas dan sesuai dengan prinsip konstitusional. Oleh karena itu, penyusunan Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat merupakan implementasi konkret dari tugas pemerintah daerah dalam menjamin kepastian dan ketertiban hukum di tingkat lokal. Perda ini berfungsi sebagai instrumen untuk menegaskan aturan yang berlaku di masyarakat sekaligus menjadi sarana

---

<sup>3</sup> Op.Cit.,

kontrol terhadap potensi gangguan sosial yang dapat menghambat penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Fungsi pemerintah daerah dalam menjaga ketertiban umum merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. “*urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, serta pelindungan masyarakat*” (Pasal 12 ayat (1)). Dengan demikian, kewenangan tersebut menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam memastikan terciptanya kehidupan masyarakat yang aman, tertib, dan tenteram. Artinya, daerah tidak hanya diberi kewenangan untuk membuat perda, tetapi juga diwajibkan mengelola urusan ketertiban dan ketentraman masyarakat secara profesional. Hal ini menegaskan posisi perda tentang ketertiban umum bukan sekadar pilihan kebijakan, melainkan suatu keharusan hukum yang berakar pada amanat undang-undang.

Selain itu, pelaksanaan ketertiban umum, ketentraman masyarakat, dan pelindungan masyarakat juga erat kaitannya dengan fungsi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Kehadiran Satpol PP dan Satlinmas sebagai perangkat pelaksana merupakan manifestasi dari prinsip *rule of law* yang menuntut pemerintah daerah tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi berdasarkan aturan yang sah. Dengan demikian, perda tentang ketertiban umum menjadi pedoman hukum yang mempertegas batas kewenangan pemerintah daerah sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Akhirnya, hubungan antara tugas pemerintah daerah dengan prinsip negara hukum tercermin dari keharusan pemerintah daerah menyusun regulasi yang selaras dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan perda dan peraturan lain untuk

melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, perda mengenai Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat bukan hanya menjadi instrumen teknis administratif, tetapi juga bukti nyata perwujudan prinsip negara hukum di Indonesia pada level pemerintahan daerah.

Dalam rangka mengatur Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat, Pemerintah Kabupaten Karawang telah memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang ini yaitu Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Karawang Nomor 12 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat. Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 10 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat telah memberikan kerangka hukum yang cukup luas dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat. Namun, perda ini masih bersifat normatif karena lebih banyak memuat larangan dan kewajiban tanpa diiringi strategi implementasi yang komprehensif. Misalnya, pengaturan terkait pengemis, pengamen, dan gelandangan lebih menekankan pada pelarangan, tetapi tidak memberikan solusi berupa pembinaan sosial dan pemberdayaan ekonomi. Hal ini berpotensi menjadikan perda lebih bersifat represif dibanding solutif, sehingga tidak sejalan dengan prinsip negara hukum yang menekankan keadilan dan kesejahteraan.

Selain itu, perda ini dinilai belum cukup responsif terhadap dinamika sosial yang berkembang di masyarakat Karawang. Tantangan ketertiban umum tidak lagi hanya terbatas pada persoalan klasik seperti PKL atau reklame, tetapi juga mencakup fenomena baru seperti tawuran pelajar, geng motor, dan potensi gangguan berbasis digital yang dapat menimbulkan keresahan publik. Ketiadaan pengaturan mengenai isu-isu kontemporer tersebut membuat perda ini kehilangan relevansi dengan kebutuhan masyarakat saat ini. Oleh karena itu,

penyempurnaan diperlukan agar regulasi mampu menjawab perubahan zaman dan memberikan perlindungan hukum yang lebih adaptif.

Kelemahan lainnya terletak pada aspek sanksi dan partisipasi masyarakat. Ketentuan sanksi administratif yang berorientasi pada denda atau penahanan identitas cenderung kurang proporsional dan berpotensi membebani kelompok masyarakat kecil. Di sisi lain, ketentuan mengenai partisipasi masyarakat masih bersifat formal tanpa mekanisme nyata yang mendorong peran aktif warga dalam menjaga ketertiban umum. Kondisi ini menegaskan pentingnya penyempurnaan perda agar lebih menekankan pada keadilan sosial, pemberdayaan masyarakat, serta penegakan hukum yang edukatif, proporsional, dan berkelanjutan. Dengan demikian, perda baru yang disusun nantinya dapat menjadi instrumen hukum yang lebih efektif, adil, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Karawang saat ini dan di masa depan.

Selain hal tersebut di atas Pemberlakuan KUHP baru (UU No. 1 Tahun 2023) membawa perubahan fundamental dalam sistem pemidanaan di Indonesia. Salah satu dampaknya adalah perlunya harmonisasi antara ketentuan sanksi pidana dalam perda dengan prinsip-prinsip pemidanaan yang ada di KUHP baru. Misalnya, KUHP baru mengatur lebih rinci mengenai asas ultimum remedium, pidana alternatif, serta perluasan jenis sanksi yang tidak hanya berupa pidana penjara dan denda, tetapi juga pidana kerja sosial dan pidana pengawasan. Hal ini berarti sanksi dalam perda yang selama ini cenderung hanya berupa kurungan atau denda perlu disesuaikan agar sejalan dengan paradigma pemidanaan yang lebih humanis dan proporsional.

Pasal 613 KUHP mengatur bahwa Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, setiap Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana harus menyesuaikan dengan ketentuan Buku Kesatu Undang-Undang ini. Selain hal tersebut di atas diatur pula dalam Pasal 615 Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, pidana kurungan dalam Undang-Undang lain di luar Undang- Undang ini dan Peraturan Daerah diganti menjadi pidana denda

dengan ketentuan, *Pertama*, pidana kurungan kurang dari 6 (enam) Bulan diganti dengan pidana denda paling banyak kategori I; dan *Kedua*, pidana kurungan 6 (enam) Bulan atau lebih diganti dengan pidana denda paling banyak kategori II. Dengan demikian maka perlu dilakukan penyesuaian pada Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat.

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka identifikasi masalah dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa sajakah yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam mengatur Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat ?
2. Mengapa diperlukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat ?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat ?
4. Apa yang menjadi sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat ?

## C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan dan kegunaan dari kegiatan penyusunan naskah akademis ini adalah :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat .
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat .
3. Merumuskan dasar pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat .
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat .

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademis ini dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat .

#### **D. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan ini adalah penelitian hukum normatif. Pemilihan metode ini didasarkan pada keperluan untuk menyusun Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat, sehingga kajiannya berfokus pada norma hukum yang berlaku serta relevan untuk memberikan landasan konseptual dan yuridis terhadap pengaturan dimaksud.

Pendekatan yang dipakai meliputi pendekatan konseptual (*conceptual approach*), guna memahami prinsip-prinsip hukum dan doktrin yang berkembang terkait dengan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan pelindungan masyarakat, serta pendekatan perundang-

undangan (*statute approach*), yang digunakan untuk menelaah berbagai ketentuan hukum positif yang berkaitan, terutama Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, beserta peraturan pelaksanaannya serta berbagai Peraturan Menteri yang relevan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan isu penelitian; serta bahan hukum sekunder, berupa literatur, hasil penelitian, dan pemikiran para ahli hukum administrasi maupun hukum tata pemerintahan. Teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan metode deskriptif-analitis, yakni menguraikan dan menafsirkan norma hukum yang berlaku, kemudian mengaitkannya dengan doktrin hukum yang ada.

Model penelitian yang digunakan bersifat kualitatif, dengan menekankan pemahaman yang mendalam terhadap teks hukum dan konsep yang relevan. Hasil analisis kemudian dituangkan dalam bentuk analisis preskriptif, yang tidak hanya mendeskripsikan norma hukum, tetapi juga memberikan argumentasi hukum dan rekomendasi normatif mengenai penyempurnaan pengaturan Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.<sup>4</sup>

Dalam naskah akademik ini, untuk memperoleh data yang diperlukan penyusun menggunakan data-data dari bahan pustaka dan hasil survei dilapangan. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.<sup>5</sup> Data sekunder dalam naskah akademik ini diperoleh melalui studi kepustakaan yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundangan, dan semua bentuk tulisan yang berhubungan dengan objek penelitian.

---

<sup>4</sup>Hadi, Sutrisno, *Metode Penelitian*, Yogyakarta : Andi Offset, 1992, hal. 13

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 6.

Sebagai pelengkap dalam memperkaya analisis, penelitian ini juga menggunakan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan melibatkan akademisi, praktisi hukum, dan pemangku kepentingan terkait. FGD berfungsi sebagai sarana uji kelayakan konseptual sekaligus forum untuk memperoleh masukan empiris yang relevan dengan konteks penyusunan naskah akademik. Dengan demikian, hasil penelitian tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga preskriptif, yaitu mampu memberikan rekomendasi normatif terhadap perumusan pengaturan Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.

Adapun sumber data yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini diperoleh dari bahan-bahan sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer

Bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari :

1. Pasal 18 ayat (6), Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234); sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398); sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

4. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6842);
4. Undang-undang (UU) Nomor 114 Tahun 2024 tentang Kabupaten Karawang di Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 300, Tambahan Lembar Negara Nomor 7051);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2010 Tentang Ketentraman, Ketertiban Dan Perlindungan Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 121 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Mutu Pelayanan Dasar Sub urusan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Provinsi dan Kabupaten/Kota;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan-penjelasan mengenai bahan hukum yang terdiri dari buku-buku, artikel yang terkait dengan pelayanan perhubungan dan transportasi di Indonesia.

c. Bahan hukum tersier

Berupa kamus/ ensiklopedi hukum dan kamus/ ensiklopedi lainnya, untuk menunjang pemaknaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Teori Negara Hukum

Konsep dasar keberadaan hukum tidak dapat dipisahkan dari tujuan fundamentalnya, yaitu menciptakan ketertiban, keamanan, dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Menurut Immanuel Kant, hukum adalah keseluruhan syarat yang dengannya kehendak bebas seseorang dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas orang lain berdasarkan hukum kebebasan. Pemikiran Kant ini menegaskan bahwa hukum hadir untuk mengatur interaksi antarindividu sehingga tidak terjadi benturan kepentingan yang menimbulkan kekacauan. Oleh karena itu, hukum berfungsi sebagai instrumen menjaga ketertiban sosial yang memungkinkan masyarakat hidup dalam keteraturan.<sup>6</sup>

Selanjutnya, **Roscoe Pound** mengembangkan teori *law as a tool of social engineering*, yang menekankan bahwa hukum merupakan sarana untuk membentuk masyarakat sesuai dengan tujuan bersama. Dalam pandangan Pound, hukum bukan sekadar perangkat normatif, melainkan instrumen yang secara aktif mengarahkan kehidupan sosial menuju keteraturan dan keadilan. Hal ini menunjukkan bahwa hukum berfungsi tidak hanya menjaga status quo, tetapi juga memastikan bahwa dinamika sosial berjalan tanpa menimbulkan kekacauan dan tetap menjamin rasa aman bagi masyarakat.<sup>7</sup>

Dari perspektif sosiologi hukum, **Émile Durkheim**<sup>8</sup> berpendapat bahwa hukum adalah cerminan solidaritas sosial. Dalam masyarakat dengan solidaritas mekanis, hukum represif dipakai untuk menjaga keseragaman; sedangkan dalam masyarakat dengan

---

<sup>6</sup> Immanuel Kant, *The Philosophy of Law*, Translated by W. Hastie, Edinburgh: Clark, 1887

<sup>7</sup> Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, 1922

<sup>8</sup> Émile Durkheim, *The Division of Labour in Society*, Free Press, 1997

solidaritas organik, hukum restitutif digunakan untuk menjaga keseimbangan hubungan antarindividu. Dengan demikian, hukum berfungsi sebagai mekanisme integratif yang mencegah disintegrasi sosial, menjaga ketertiban umum, serta menciptakan keamanan kolektif. Dalam konteks hukum modern, **Lon L. Fuller**<sup>9</sup> menekankan bahwa hukum memiliki "moralitas internal" yang harus dipatuhi agar dapat berfungsi menjaga ketertiban. Ia menyebutkan delapan asas, seperti kejelasan aturan, konsistensi, dan keberlakuan yang tidak retroaktif, yang jika diabaikan akan menyebabkan hukum gagal menjadi sarana pencipta ketertiban dan keadilan. Fuller menegaskan bahwa tanpa moralitas internal tersebut, hukum hanya akan menjadi sekadar aturan formal yang tidak mampu memberikan rasa aman dan keadilan bagi masyarakat.

Di Indonesia, **Satjipto Rahardjo**<sup>10</sup> menjelaskan bahwa hukum harus dipahami sebagai institusi yang bertujuan menyejahterakan manusia dan menjaga keteraturan sosial. Menurutnya, hukum yang hanya berorientasi pada teks peraturan akan kehilangan esensi apabila tidak memberikan rasa keadilan dan ketentraman bagi masyarakat. Oleh karena itu, hukum harus dilihat sebagai sarana untuk mengarahkan perilaku sosial, mengatasi konflik, serta menjamin perlindungan bagi seluruh warga negara. Pemikiran ini menguatkan bahwa keberadaan hukum berperan vital dalam menciptakan kehidupan masyarakat yang tertib, aman, dan adil.

Prinsip rule of law merupakan landasan fundamental dalam penyelenggaraan negara modern, di mana segala tindakan pemerintah harus berpedoman pada hukum yang berlaku. Konsep ini menekankan bahwa hukum berfungsi sebagai batas dan pengendali kekuasaan, sehingga pemerintah tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Dalam konteks menjaga ketertiban umum, rule of law memastikan bahwa setiap kebijakan,

---

<sup>9</sup> Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, 1964

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000

tindakan penegakan, maupun pembatasan hak warga masyarakat dilakukan berdasarkan aturan hukum yang sah dan bukan semata-mata karena kehendak penguasa. Dengan demikian, hukum berperan sebagai mekanisme yang menjaga keseimbangan antara kebutuhan ketertiban dengan perlindungan hak-hak individu.<sup>11</sup>

Lebih lanjut, rule of law juga menuntut adanya kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, serta mekanisme kontrol terhadap tindakan pemerintah. Hal ini penting karena penegakan ketertiban umum yang tidak berdasarkan hukum justru dapat menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap negara. Oleh karena itu, prinsip rule of law tidak hanya berfungsi menciptakan keteraturan, tetapi juga menjadi jaminan bahwa ketertiban yang dibangun adalah ketertiban yang adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan berpijak pada prinsip rule of law sebagaimana dikemukakan oleh A.V. Dicey, dapat ditegaskan bahwa penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat merupakan wujud nyata dari pelaksanaan fungsi negara hukum. Segala bentuk kebijakan maupun tindakan pemerintah dalam menjaga keteraturan sosial harus berlandaskan pada hukum yang berlaku agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Dalam kerangka ini, ketertiban dan ketenteraman masyarakat tidak hanya dipahami sebagai kebutuhan praktis, melainkan sebagai bagian integral dari tugas negara untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, serta perlindungan hak-hak warga negara secara seimbang dan bertanggung jawab.

## **2. Teori Fungsi Negara (*State Function Theory*)**

Dalam kerangka negara hukum (rechtsstaat), setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan harus didasarkan pada hukum. Ketentuan ini tercermin dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan Indonesia adalah negara hukum. Dalam kaitannya

---

<sup>11</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London: Macmillan, 1959

dengan Perda Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, prinsip negara hukum menjadi pijakan agar setiap pengaturan mengenai tata kehidupan masyarakat dilandasi norma hukum yang sah, bukan sekadar kebijakan politik praktis.<sup>12</sup>

Prinsip rule of law menurut A.V. Dicey menyatakan bahwa pemerintah hanya dapat bertindak berdasarkan hukum yang berlaku. Hal ini berarti pengaturan ketertiban umum melalui perda merupakan bentuk implementasi rule of law di tingkat daerah. Dengan adanya perda tersebut, pemerintah daerah memiliki dasar hukum yang jelas dalam menjaga ketertiban dan ketenteraman, sehingga menghindarkan dari tindakan sewenang-wenang aparat atau pejabat daerah.<sup>13</sup> Dalam perspektif fungsi negara (state function theory), salah satu fungsi utama negara adalah memberikan perlindungan kepada warga negara dari ancaman maupun gangguan terhadap ketertiban umum. Oleh sebab itu, perda mengenai ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat menjadi instrumen yuridis yang menegaskan fungsi protektif pemerintah daerah dalam menjaga stabilitas sosial dan keamanan masyarakat.<sup>14</sup>

Menurut **Roscoe Pound** dengan teori *law as a tool of social engineering*, hukum harus dipandang sebagai sarana untuk merekayasa dan menjaga keteraturan sosial. Perda tentang ketertiban umum berfungsi sebagai alat rekayasa sosial di tingkat lokal, agar tercipta masyarakat yang tertib, aman, dan selaras dengan nilai-nilai kehidupan bersama. Dengan demikian, perda tidak sekadar aturan administratif, melainkan instrumen pembangunan sosial.<sup>15</sup>

Dari perspektif sosiologi hukum, **Émile Durkheim** menekankan bahwa hukum adalah cerminan solidaritas sosial. Perda tentang ketertiban umum berfungsi memperkuat

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005

<sup>13</sup> Op. Cit. A.V. Dicey

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008

<sup>15</sup> Roscoe Pound, Op. Cit.,

solidaritas masyarakat dengan menegakkan aturan bersama yang disepakati. Dalam masyarakat yang kompleks, perda tersebut mengikat warga untuk taat pada norma, sehingga tercipta ketentraman dan mencegah disintegrasi sosial.

**Lon L. Fuller** melalui konsep *internal morality of law* menyebutkan bahwa hukum harus memenuhi asas kejelasan, konsistensi, dan dapat ditegakkan. Hal ini relevan dengan perda ketertiban umum, yang menuntut perumusan norma yang jelas agar masyarakat memahami hak dan kewajibannya. Tanpa kejelasan norma, perda justru berpotensi menimbulkan konflik baru.

**Satjipto Rahardjo** menekankan bahwa hukum seharusnya mengabdi kepada manusia, bukan sebaliknya. Dalam konteks perda ketertiban umum, peraturan daerah tidak boleh hanya berorientasi pada penertiban semata, tetapi juga harus menjamin rasa aman, perlindungan, dan kesejahteraan masyarakat. Dengan begitu, perda menjadi sarana yang humanis untuk menciptakan ketenteraman sosial. Selain itu, **Philipus M. Hadjon** menjelaskan bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban negara terhadap warganya. Perda tentang ketertiban umum berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum, baik preventif maupun represif, terhadap potensi gangguan ketertiban. Dengan demikian, perda tersebut memperlihatkan komitmen pemerintah daerah untuk melaksanakan kewajiban perlindungan hukum sebagaimana dimandatkan oleh konstitusi.

Dari perspektif administrasi publik, penyelenggaraan ketertiban umum melalui perda menunjukkan implementasi fungsi pelayanan publik di daerah. Menurut **Dwight Waldo**, administrasi publik adalah instrumen utama dalam melayani kepentingan publik. Oleh karena itu, perda tentang ketertiban umum tidak hanya berfungsi sebagai alat

pengendali, tetapi juga sebagai instrumen pelayanan pemerintah daerah untuk menjamin rasa aman dan tenteram bagi seluruh masyarakat.<sup>16</sup>

### **3. Teori Ketertiban Sosial (*Social Order Theory*)**

Teori ketertiban sosial (social order theory) menekankan bahwa masyarakat hanya dapat berfungsi secara stabil apabila terdapat norma-norma yang dipatuhi bersama. Émile Durkheim melihat hukum sebagai cerminan solidaritas sosial yang menjadi dasar keteraturan dalam masyarakat. Norma hukum, termasuk perda tentang ketertiban umum, berfungsi sebagai pengikat kolektif agar individu-individu dapat hidup berdampingan secara tertib. Durkheim membedakan dua bentuk solidaritas: solidaritas mekanis yang ditandai dengan keseragaman nilai dalam masyarakat sederhana, dan solidaritas organik dalam masyarakat modern yang kompleks, yang bergantung pada diferensiasi fungsi. Dalam konteks ini, perda tentang ketertiban umum dapat dipahami sebagai instrumen hukum yang menjaga keseimbangan solidaritas organik, di mana masyarakat yang beragam memerlukan aturan tertulis untuk tetap dapat hidup rukun.

Lebih jauh, Durkheim menegaskan bahwa pelanggaran terhadap norma bukan hanya melukai individu, melainkan juga melukai kesadaran kolektif. Oleh karena itu, penegakan perda ketertiban umum bukan semata untuk menghukum pelanggar, melainkan untuk memulihkan kepercayaan dan ketenteraman masyarakat secara keseluruhan. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan perda memiliki dimensi sosiologis yang penting dalam menjaga kohesi sosial.

Sementara itu, Talcott Parsons<sup>17</sup> mengembangkan teori sistem sosial yang menyatakan bahwa masyarakat bertahan karena adanya sistem norma yang berfungsi mengatur interaksi antarindividu. Parsons memperkenalkan konsep AGIL scheme

---

<sup>16</sup> Dwight Waldo, *The Administrative State*, Transaction Publishers, 2007

<sup>17</sup> Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe: The Free Press, 1951

(Adaptation, Goal Attainment, Integration, dan Latency) sebagai fungsi utama sistem sosial. Dalam kerangka ini, perda tentang ketertiban umum berfungsi pada aspek integration, yaitu menyatukan individu-individu melalui norma hukum agar tercipta keteraturan sosial.

Menurut Parsons, norma hukum adalah elemen utama dalam mengintegrasikan tindakan sosial. Tanpa norma, masyarakat akan mengalami disorganisasi yang dapat mengancam stabilitas sosial. Perda ketertiban umum dengan demikian menjadi mekanisme formal yang memastikan kepatuhan warga terhadap aturan bersama, sehingga konflik sosial dapat diminimalisir dan stabilitas tetap terjaga. Penerapan teori ketertiban sosial dalam perda ketertiban umum memperlihatkan bahwa hukum bukan hanya sekadar teks yuridis, tetapi juga mekanisme sosial. Perda tersebut berfungsi sebagai jembatan antara kepentingan individu dan kepentingan kolektif, di mana ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat menjadi tujuan bersama yang disepakati. Hal ini sesuai dengan gagasan Durkheim bahwa hukum memiliki fungsi integratif.

Keteraturan sosial yang dijaga melalui perda ketertiban umum juga selaras dengan pandangan Parsons mengenai pentingnya institusi sosial. Pemerintah daerah, sebagai institusi formal, memainkan peran kunci dalam memastikan bahwa aturan dipatuhi dan norma sosial terpelihara. Dengan demikian, perda bukan hanya instrumen hukum, melainkan juga bagian dari struktur sosial yang menopang ketahanan masyarakat.

Dengan mengacu pada teori ketertiban sosial Durkheim dan Parsons, dapat disimpulkan bahwa perda ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat tidak hanya diperlukan secara yuridis, tetapi juga secara sosiologis. Aturan ini menjadi sarana untuk mempertahankan social order, mencegah disintegrasi, serta menjamin rasa aman bagi warga. Artinya, keberadaan perda tersebut mencerminkan kebutuhan mendasar masyarakat akan keteraturan yang stabil, adil, dan berkesinambungan.

#### **4. Teori Perlindungan Hukum (*Legal Protection Theory*)**

Salah satu tujuan fundamental dari pembentukan negara adalah memberikan perlindungan kepada warganya. Perlindungan ini tidak hanya bersifat fisik, tetapi juga dalam bentuk jaminan hukum terhadap segala potensi tindakan sewenang-wenang maupun ancaman gangguan ketertiban dan keamanan. Konsep ini sejalan dengan gagasan Philipus M. Hadjon yang menegaskan bahwa perlindungan hukum merupakan upaya untuk melindungi hak-hak warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan maupun dari situasi yang berpotensi merugikan kepentingan masyarakat.<sup>18</sup>

Perlindungan hukum dapat bersifat preventif, yaitu mencegah terjadinya pelanggaran hak atau gangguan ketertiban melalui regulasi yang jelas, maupun represif, yaitu memberikan mekanisme penyelesaian dan pemulihan jika pelanggaran atau gangguan sudah terjadi. Peraturan daerah tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah bentuk perlindungan preventif karena berfungsi memberikan norma yang jelas mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan demi terciptanya ketertiban bersama.

Negara hukum (rechtsstaat) menuntut adanya jaminan bahwa tidak boleh ada tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. Dalam konteks ini, perda tentang ketertiban umum menjadi instrumen hukum yang menegaskan bahwa penegakan ketertiban dan ketenteraman masyarakat harus berdasarkan hukum, bukan atas kehendak sepihak aparat. Dengan begitu, perlindungan hukum terhadap masyarakat dapat terjamin melalui kepastian hukum yang berlaku.

Perlindungan masyarakat atau civic protection dapat dipahami sebagai implementasi dari teori perlindungan hukum tersebut. Melalui perda, pemerintah daerah dapat memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa aktivitas sehari-hari mereka

---

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987

berlangsung dalam suasana aman, tertib, dan terlindungi dari potensi gangguan. Hal ini menunjukkan bahwa perda bukan sekadar regulasi administratif, melainkan instrumen perlindungan hukum yang konkret.

Dalam kerangka perlindungan hukum, negara juga berkewajiban mengantisipasi potensi konflik sosial yang dapat mengganggu ketenteraman masyarakat. Perda ketertiban umum dapat mengatur mekanisme pencegahan, misalnya larangan terhadap tindakan yang mengganggu kenyamanan publik, atau pengaturan keramaian yang berpotensi menimbulkan benturan. Dengan demikian, perlindungan hukum diwujudkan dalam bentuk aturan yang mengedepankan harmoni sosial.

Selain perlindungan terhadap potensi gangguan, perda juga memberikan kepastian hukum dalam penindakan. Jika terjadi pelanggaran, pemerintah daerah memiliki dasar hukum yang jelas untuk bertindak. Hal ini menghindarkan masyarakat dari ketidakpastian hukum yang bisa menimbulkan ketidakadilan. Penegakan perda sekaligus mencerminkan perlindungan hukum yang bersifat represif, yakni memberikan mekanisme penegakan aturan bagi yang melanggar.

Dari perspektif hak asasi manusia, perlindungan hukum yang diberikan melalui perda ketertiban umum merupakan bagian dari kewajiban negara dalam menjamin hak atas rasa aman dan tenteram. Hak ini termasuk dalam kategori hak dasar yang dijamin oleh konstitusi. Oleh karena itu, perda tidak boleh dilihat semata-mata sebagai instrumen pengendalian, tetapi juga sebagai instrumen pemenuhan hak asasi.<sup>19</sup> Dalam konteks perlindungan masyarakat, pemerintah daerah memiliki peran penting sebagai ujung tombak pelayanan publik. Perda ketertiban umum mempertegas peran tersebut, karena aturan lokal lebih dekat dengan kebutuhan riil masyarakat. Dengan demikian, civic

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005

protection menjadi lebih efektif, sebab masyarakat merasakan langsung manfaat dari pengaturan yang disusun sesuai dengan kondisi sosial daerah.

Perlindungan hukum melalui perda juga harus memperhatikan asas proporsionalitas. Artinya, dalam menjaga ketertiban umum, pemerintah daerah tidak boleh mengorbankan hak-hak warga secara berlebihan. Aturan harus disusun secara seimbang antara kepentingan ketertiban bersama dan perlindungan kebebasan individu. Dengan keseimbangan ini, civic protection benar-benar menjadi wujud nyata dari negara hukum yang demokratis. Implementasi civic protection<sup>20</sup> melalui perda juga menunjukkan bahwa perlindungan hukum tidak hanya bersifat nasional, tetapi juga desentralistik. Otonomi daerah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk membuat kebijakan yang spesifik sesuai kebutuhan masyarakatnya. Dengan demikian, perda ketertiban umum adalah bentuk konkret dari perlindungan hukum yang bersifat lokal, namun tetap dalam bingkai hukum nasional.<sup>21</sup>

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perlindungan masyarakat (civic protection) adalah manifestasi langsung dari teori perlindungan hukum. Melalui perda tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, negara—dalam hal ini pemerintah daerah—menjalankan kewajiban konstitusionalnya untuk melindungi warga dari tindakan sewenang-wenang maupun dari potensi gangguan ketertiban dan keamanan. Perlindungan ini bukan hanya sekadar norma hukum, tetapi juga sebuah jaminan sosial yang menjadikan masyarakat merasa aman, tenteram, dan terlindungi dalam kehidupan sehari-hari.

---

<sup>20</sup> Ni'matul Huda. "Negara Hukum dan Demokrasi dalam Perspektif Konstitusi Indonesia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 19 No. 2, 2012

<sup>21</sup> Bivitri Susanti. "Rule of Law dan Tantangan Implementasinya di Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 1, 2009.

## **5. Pendeklasian Aturan Pelaksana dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi peraturan perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu

Jika ada peraturan perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan itu. Jika materi dalam peraturan perundang-undangan baru menyebabkan perlunya penggantian seluruh atau sebagian materi dalam peraturan perundang-undangan lama, di dalam peraturan perundang-undangan baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau pencabutan sebagian peraturan perundang-undangan.

Demikian yang disebut dalam pencabutan perundang-undangan berbeda dengan pengertian perubahan peraturan perundang-undangan sehingga pencabutan peraturan perundang-undangan tidak merupakan bagian dari perubahan peraturan perundang-undangan. Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan hendaknya tidak dirumuskan secara umum, tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan mana yang dicabut.

Untuk dapat dilaksanakan di tataran yang lebih teknis, Undang-undang masih perlu dijabarkan lebih rinci. Melalui penjabaran ini kemudian dikenal konsep “Delegated Legislation”. Terdapat beberapa referensi yang dapat dirujuk untuk mendefinisikan istilah ini.

*“Delegated Legislation is a term which covers the vast amount of legislation made by government agencies and the Governor-General under authority of Acts of Parliaments, which delegate this power to agencies. This type of legislation is also known as Subordinate Legislation or, since 2005, Legislative Instruments. Within the broad area of delegated Legislation the following more specific terms are sometimes used: Regulation the most common form of delegated legislation. Used for legislation of general application emanating from a government department. Published in the Statutory Rules series until 2004 and in the Select Legislative Instrument series :*

- a. Rule:
- b. Ordinance:
- c. By-law:

Sebagaimana dikutip dari situs parlemen Inggris mengenai pengertian “*delegated legislation*”. *Delegated or secondary legislation is usually concerned with detailed changes to the law made under powers from an existing Act of Parliament. Statutory instruments form the majority of delegated legislation but it can also include Rules or Codes of Practice.* Dari dua definisi ini dapat disimpulkan, bahwa produk legislasi atau undang-undang tentu saja dibuat oleh lembaga legislative, namun di luar itu juga diakui adanya aturan hukum yang dibuat selain oleh lembaga legislasi. Aturan hukum yang dibuat oleh selain lembaga legislasi ini juga diakui keberadaannya sebagai bagian dari produk perundang-undangan. Dasar dibentuknya aturan selain oleh lembaga legislasi ini berasal dari peraturan yang dibuat oleh badan legislasi itu sendiri. Siapakah badan selain badan legislasi yang dapat membuat produk perundang-undangan itu bahwa badan eksekutif yang dengan kekuasaan pemerintahannya kemudian menjadi badan paling legitimate untuk mendapat pendeklarasian pembentukan peraturan.

Peraturan yang dibuat itu tidak lain dan tidak bukan ditujukan untuk kepentingan menerjemahkan lebih rinci produk legislasi agar dapat diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa. Kata legislation berasal dari dua kata bahasa latin, yaitu legis yang berarti hukum dan latum yang berarti membuat. Hal ini sesuai dengan pernyataan V.D. Mahajan sebagai berikut : “*The term ‘legislation’ is derived from two Latin word,*

*legis meaning law and latum meaning to make, put or set. Etymologically, legislation means the making or the setting of law”.*

Menurut Salmond, legislasi adalah sumber hukum, berwujud aturan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang. Menurut Gray, legislasi berarti “pernyataan formal dari badan legislative” (*According to Salmond: “Legislation is that source of law which consists in the declaration of legal rules by a competent authority.” According to Gray, legislation means “the formal utterances of the legislative organs of the society”*).

Menurut Salmond, terdapat dua jenis legislasi, yaitu legislasi utama (supreme legislation) dan legislasi delegasian (subordinate legislation). Legislasi utama ditetapkan oleh lembaga pemegang kedaulatan dalam negara. Legislasi utama ini tidak dapat dicabut, dihilangkan atau dikontrol oleh lembaga legislatif lain. Di lain pihak, legislasi delegasian merupakan produk dari lembaga lain di luar lembaga pemegang kedaulatan. Keberadaan dan keabsahan dari legislasi delegasian ini tergantung kepada lembaga yang mempunyai wewenang lebih tinggi Pembentukan undang-undang (legislasi) di Indonesia dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden.

Hal ini sesuai dengan Ketentuan Pasal 20 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- d. Presiden mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, dalam hal rancangan undang-undang

yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Konsep awal pembagian kekuasaan dimaksudkan bahwa lembaga legislatif adalah lembaga pembentuk undang-undang, lembaga eksekutif adalah lembaga pelaksana undang-undang, dan lembaga judisil adalah lembaga yang menegakkan undang-undang terhadap pelanggar undang-undang. Dalam perjalanan waktu selanjutnya ternyata pembagian tersebut tidak dapat dilaksanakan secara tepat "*There is only a hazy borderline between legislation and administration, and the assumption that they are two fundamentally different form of power is misleading*".

Lembaga legislatif, misalnya, tidak dapat memprediksi secara tepat kebutuhan perundang-undangan masyarakat yang begitu cepat berubah. Kenyataan ini membawa akibat kepada banyaknya undang-undang yang memberikan delegasi kepada pemerintah (executive) untuk menjabarkan lebih lanjut terhadap isi undang-undang yang tidak futuristik tersebut.

V.D. Mahayan yang menyatakan:

*Modern legislation is becoming highly technical and it is too much to expect that the ordinary members of Parliament will appreciate all the implications of modern legislation. Except a few experts in certain lines, the other members of Parliament are bound to bungle if they attempt to do the impossible. Under the circumstances, it is considered safe to approve of general principles of legislation and leave the details to the ministries concerned.*

Senada dengan V.D. Dahajan, MP Jain menyatakan:

*The truth is that the legislature would be subjected to an impossible load of work if it were to endeavour to enact legislation by itself complete in all detail. It is therefore advisable to free the legislature from the task of enacting detail so that it may concentrate on the essential principles and policies underlying a bill. Also, if a law were to contain all the detail, it would become*

*very prolix and cumbersome, and the common man might find it difficult to understand. Further, as most of the present day legislation pertains to socio-*

*economic matters, the details inevitably tend to become technical and complex and only professional experts specialized in the subject-matter can work them out, rather than the legislators who are generalist and not specialist.*

Menurut MP Jain, badan legislatif tidak mungkin melaksanakan pembentukan undang-undang secara komplit dan detail paling tidak dikarenakan tiga hal, yaitu:

- a. lembaga legislatif pekerjaannya sudah terlalu banyak;
- b. undang-undang yang terlalu detail justru akan membingungkan rakyat pembacanya (penggunanya), dan;
- c. pada saat ini dimana kemajuan di bidang sosial ekonomi begitu pesat, maka hanya mereka yang tergolong kelompok ekspert saja yang mampu memahami permasalahan secara detail.

Ketidakmungkinan lembaga legislatif dalam merumuskan undang-undang yang futuristic inilah yang menyebabkan adanya kecenderungan pendeklegasian pengaturan lebih lanjut undang-undang supreme legislation kedalam peraturan bawahannya subordianate legislation. Keadaan yang demikian kemudian telah memunculkan konsep delegated legislation. Dalam sejarah ketatanegaraan dunia, pendeklegasian wewenang pengaturan undang-undang kepada peraturan yang lebih bawah ternyata tidak terjadi pada Abad 19 atau Abad 20-an, dimana kemajuan dibidang sosial-ekonomi maju begitu pesat. Abad 19 ini oleh A.V. Dicey disebut Periode kolektifisme (*The Period of Collectivism*) yang dikatakan oleh Sir William Wade sebagai symptom of new era. Pendeklegasian kekuasaan pembentukan undang-undang kepada peraturan yang lebih bawah telah terjadi sejak abad 16, yaitu pada masa Pemerintahan Raja Inggris Henry.

Menurut M.P Jain, terminologi ‘delegated legislation’ adalah “used to denote:

- a. the subsidiary legislation itself made by the administration in pursuance of the power delegated to it by the legislature, and
- b. the exercise of the power by the agency .

Produk hukum dari badan legislatif adalah undang-undang (*act of Parliament; Law*), sedangkan produk hukum yang timbul dari delegated legislation di tiap-tiap negara berbeda, misalnya: regulation, rule, regulations, order, notification, dan bye-law. Hal ini sesuai dengan pandangan Sir William Wade bahwa “*Parliament follows no particular policy in choosing the forms of delegated legislation; and there is a wide range of varieties and nomenclature. An Act may empower an authority to make regulation, rules or byelaws, to make order, or to give direction*”.

Pendelegasian wewenang legislasi (delegated legislation) oleh badan legislatif melalui undang-undang di Indonesia juga tidak tertata dengan baik. Walaupun sejak Tahun 1966 telah diatur tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, ternyata di dalam praktek hal tersebut tidak pernah dilaksanakan secara konsisten, misalnya tidak semua TAP MPR dijabarkan dengan undang-undang. Ketetapan MPR di bidang legislative dijabarkan ke dalam undang-undang, sedangkan Ketetapan MPR di bidang eksekutif dijabarkan ke dalam Keputusan Presiden. Selain itu, Keppres tentang Repelita dilaksanakan dengan undang-undang tiap-tiap tahun.

Alasan adanya delegated legislation ini memang dibutuhkan sebagai peraturan pelaksana dari suatu undang-undang. Namun dasarnya tidak hanya sampai disitu, dalam tulisan Prof. Hermann Punder bahkan dibahas cukup komprehensif mengenai *Democratic Legitimation of Delegated Legislation*. Dalam tulisan ini beliau membandingkan delegated legislation di tiga negara yakni, Amerika, Inggris dan Jerman. Delegated legislation adalah hal yang juga demokratis dan mutlak adanya mengingat pemerintah yang berkuasa juga merupakan pilihan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilu. Dengan demikian legitimasi yang diberikan kepada pemerintah sebenarnya telah cukup kuat sebagai dasar bagi pemerintah untuk membuat aturan pelaksana dimana itu semua ditujukan untuk mengatur masyarakat.

Dalam konteks hukum Indonesia, produk legislasinya adalah undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden. Kemudian sebagai delegated legislation adalah peraturan di bawah undang-undang, dimana diatur dalam konstitusi Indonesia UUD NRI 1945 pasal 5 ayat (2), “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Kemudian dengan dasar hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan otonomi dalam kerangka NKRI juga diberikan delegasi untuk membuat peraturan. “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Selanjutnya Prof. Maria Farida dalam bukunya membahas delegated legislation dengan istilah peraturan pelaksana (verordnung) yang disejajarkan juga dengan aturan otonom (autonome satzung). Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Pembeda dari peraturan pelaksana (verordnung) dan (autonome satzung) terletak pada sumber wewenangnya. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Contoh dari atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah sebagaimana diatur dalam pasal 22 ayat (1) mengenai kewenangan membentuk Perpu yang diberikan kepada Presiden jika terjadi ihwal kegertingan yang memaksa.

Contoh dari atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah sebagaimana diatur dalam pasal 22 ayat (1) mengenai kewenangan membentuk Perpu yang diberikan kepada Presiden jika terjadi ihwal kegertingan yang memaksa. Contoh lainnya adalah pasal 154 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada,

Pemerintah Daerah untuk membentuk Perda yang dalam memberikan sanksi dibatasi dengan maksimal 6 bulan pidana kurungan dan maksimal denda Rp.50.000.000,-. Sedangkan delegasi kewenangan diartikan sebagai pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah baik dinyatakan dengan tegas maupun tindakan.. Kemudian di pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan dikatakan, Jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. UUD NRI 1945;
- b. Undang-undang/Perpu;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Selanjutnya, di pasal 7 ayat (4) disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan selain sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) tetap diakui keberadaannya mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Frasa sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi mengandung arti bahwa yang dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan bukan saja sebagaimana yang disebutkan diatas, namun termasuk juga Peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MK, MA, BPK, Gubernur BI, Menteri, Kepala Bidang dst. yang dibentuk oleh Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang. Hierarkhi didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Asas ini sebenarnya juga bermakna untuk menjaga konsistensi substansi suatu aturan

hukum sehingga mampu menjamin adanya satu lajur kepastian hukum yang menghindari tumpang tindih aturan.

## **2. Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.**

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang menganut atas desentralisasi. Desentralisasi itu sendiri sebenarnya mengandung dua pengertian utama, yaitu, Desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat, desentralisasi dapat pula berarti penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.<sup>22</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat kedaerah kabupaten dan kota diseluruh indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka di idealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah. kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ateng Syariuddin,Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah, dalam Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B), Bandung, Citra Aditya Bakti,1994, hlm,17.

<sup>23</sup> Ibid.

Tujuan utama dari desentralisasi dan eksistensi pemerintahan daerah adalah penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat. Pengurangan kemiskinan, penyediaan pendidikan, pembangunan dan pemeliharaan rumah sakit, penyediaan air bersih, merupakan fungsi-fungsi harus diemban oleh pemerintah daerah. Pelayanan publik tersebut disediakan oleh pemerintah daerah dan dibiayai oleh pajak dan retribusi yang dibayarkan oleh pemerintah lokal maupun dari pembiayaan yang berasal dari pemerintahan pusat.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa ruh dari kebijakan otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan, dan bicara mengenai desentralisasi merupakan salah satu bentuk dari pemindahan tanggung jawab, wewenang dan sumber-sumber daya (dana, personil,dll.) dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah. Dasar dari pemikiran yang demikian, tidak lain bahwa dengan desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. karena mereka yang akan merasakan langsung pengaruh program pelayanan yang dirancang, dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah.<sup>24</sup>

Mahfud MD dalam hal ini telah mengemukakan pendapatnya bahwa Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan daerah mula-mula dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. sedangkan otonomi adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan dan dalam angka desentralisasi.

Pendapat senada juga telah ditemukan oleh bryan & white yang menyatakan bahwasannya daerah akan mempunyai kemampuan yang kecil saja jika semata-mata

---

<sup>24</sup> Prasojo, Eko, irfan Ridwan, et.al, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah;Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural, FISIP UI, Depok, 2006, hlm.18.

ditugaskan untuk mengikuti kebijakan pusat. jika diserahi tanggung jawab dan sumber daya, kemampuan badan-badan lokal akan meningkat. Disamping itu, asas demokrasi dapat terwujud di daerah dengan adanya kesempatan rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan dan pembangunan serta pemerintah daerah daerah wajib bertanggungjawab kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Soepomo mengemukakan bahwa masalah sentralisasi atau desentralisasi pemerintahan tertanggung dari masa, tempat dan urusan yang bersangkutan. Selanjutnya ditegaskan bahwa urusan yang akan di tangani pusat dan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, akan bergantung dengan waktu, tempat dan urusan yang bersangkutan. Soepomo menegaskan pula bahwa kekuasaan dalam Negara Kesatuan tidak berarti pemerintah akan menarik segala kepentingan masyarakat ke dirinya untuk di pelihara sendiri. Dari aspek lain, M. Yamin menyatakan bahwa dengan sendirinya dalam Negara yang terdiri atas pulau-pulau yang begitu besar, banyak urusan pemerintah yang harus diserahkan kepada pemerintah daerah. Menurutnya hendaklah kekuasaan pusat tidak bertumpuk-tumpuk sehingga kekuasaan daerah menjadi kosong.<sup>25</sup>

Otonomi daerah tidak semerta-merta di terapkan di Indonesia, melainkan sudah tentu terdapat alasan dan tujuan yang jelas. Tujuan dari otonomi daerah di Indonesia adalah sebagai berikut :

a. Meningkatkan Pelayanan Umum

Dengan otonomi daerah diharapkan pelayanan umum lembaga pemerintah di masing-masing daerah dapat ditekankan kemaksimalan pelayanannya.

---

<sup>25</sup> Koesworo, E., Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Yayasan Pariba, Jakarta, 2001, hlm. 75-76.

Dengan pelayanan yang maksimal diharapkan masyarakat merasakan secara langsung manfaat otonomi daerah.

b. Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat

Dengan pelayanan yang memadai diharapkan kesejahteraan masyarakat pada daerah otonom bisa dipercepat. Tingkat kesejahteraan masyarakat menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara bijak dan tepat sasaran.

c. Meningkatnya Daya Saing Daerah

Dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing daerah diharapkan dapat dilaksanakan dengan maksimal. Meningkatnya daya saing daerah harus memperhatikan bentuk keanekaragaman dan kekhususan daerah tertentu dan tetap mengacu pada kebinekaan “Bineka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda tetapi satu jua.

Disamping itu tujuan lain dari adanya pemberian otonomi daerah menurut Marwadi Rauf dikutip dari tulisan Gede Pantja Astawa menjelaskan bahwasannya hal tersebut ditunjukkan untuk mewujudkan demokratisasi. Sejak tahun 1998, demokratisasi di Indonesia juga menghasilkan demokratisasi pada tingkat pemerintahan daerah. Selanjutnya dijelaskan otonomi daerah dimaksudkan untuk mengembangkan kemandirian daerah yang tidak menjadikannya sebagai kemerdekaan.<sup>26</sup>

Selanjutnya didalam UUD 1945 terdapat 2 (dua) nilai dasar yang dikembangkan mengenai pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, dua nilai dasar tersebut yaitu :

---

<sup>26</sup> I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal, (Kumpulan Pemikiran), Rosda-PSKN-HTN FH Unpad, Bandung, 2011, hlm.531.

- a. Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik dekonsentrasi dan desentralisasi dalam bidang ketatanegaraan.
- b. Nilai Dasar Unitaris Indonesia tidak memiliki kesatuan pemerintah lain yang memiliki sifat negara, maksudnya kedaulatan berada berada ditangan rakyat, negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terbagi dengan kesatuan-kesatuan pemerintahan.

Konsep demokrasi atau kerakyatan adalah keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat Daerah. Menurut dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Konsep demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara telah memberikan ruang kepada rakyat atau kelompok rakyat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan cara membuat dan mejalankan peraturan sendiri. Rakyat atau kelompok rakyat diberi kebebasan dalam rangka menentukan nasibnya.

Dalam hubungannya dengan pemerintahan di Daerah prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintah yang melibatkan peran serta rakyat atau masyarakat.<sup>27</sup> Kebebasan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya termasuk didalamnya mengatur dan menurus sumber-sumber daya yang terdapat di Daerah, sebagai perwujudan dari prinsip demokrasi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2004 tidak dalam pengertian bebas mutlak, karena masih harus

---

<sup>27</sup> Mauhammad fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah,kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Stain Press, cetakan Kedua, Purwokerto, 2010, hlm.18.

memperhatikan aspek lainnya seperti pemerataan keanekaragaman daerah dan yang lebih penting lagi kebebasan itu masih harus tetap dalam koridor hukum nasional indonesia.<sup>28</sup>

Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan dengan federal atau konfederasi, dalam negara kesatuan baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), yang dalam perspektif susunan negara maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan hanya negara tunggal.

Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan, pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat akhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Menurut Pasal 1 ayat (1) : Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Ayat (1) menandakan bahwa susunan negara yang berbentuk sebagai negara kesatuan (*unitary state*) dengan bentuk pemerintahan republik dipertahankan, sehingga negara ini lazim dikenal dengan istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI).

Pandangan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan perbedaan negara kesatuan dengan negara federal, yaitu :

- a. Pada negara federal, negara-negara bagian memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar-nya sendiri (*pouvoir constituent*) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal. Sedangkan

---

<sup>28</sup> Muhammad Fauzan, Ibid, hlm.20.

- dalam negara kesatuan, pembuatan Undang-undang Dasar hanya berada di pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan tersebut.<sup>29</sup>
- b. Dalam negara federal wewenang membuat Undang-undang ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagian (*reside power*), sedangkan dalam negara kesatuan wewenang secara terperinci ada pada propinsi-propinsi sedangkan *residu power* nya ada pada pemerintah pusat. Bangunan negara kesatuan (*unitaris*), hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni pemerintah pusat (*central government*) atau lembaga legislatif pusat, sedangkan pemerintah daerah (*local government*) dan DPRD hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang dari pemerintah pusat tersebut. Sehingga kalau ada kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, itu merupakan kewenangan yang bersumber pada distribusi maupun atribusi kewenangan dari pusat.<sup>30</sup>

Sehubungan dengan itu, maka dikenal adanya model negara kesatuan yang ditinjau dari asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: (1) negara kesatuan dengan asas sentralisasi, artinya segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan apa yang telah di instruksikan oleh pemerintah pusat; (2) negara kesatuan dengan asas desentralisasi, dalam arti bahwa daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Berdasarkan kelaziman negara yang

<sup>29</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.169.

<sup>30</sup> Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm38

berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan bertumpu di pusat pemerintahan, dan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas (berkarakter sentralistik).<sup>31</sup> Menurut Bagir Manan secara umum sentralisasi mengandung berbagai kebaikan, yaitu :

1. sentralisasi meletakan dasar kesatuan politik masyarakat (*de politieke eenheid van de gemeenschap*).
2. sentralisasi dapat merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan (perasaan setia kawan) (*versterking van het saamhorigheidsgoel*).
3. sentralisasi mendorong kesatuan pelaksanaan hukum (*de eenheid van rechtsbedeling*).
4. sentralisasi membawa pada penggalangan kekuatan (*bundeling van krachten*).
5. Dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien.<sup>32</sup> Kelemahan asas sentralisasi dalam desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>33</sup>
  - a. Mengakibatkan birokrasi merajalela dengan segala keuntungan dan kerugian yang melekat.
  - b. Karena urusan negara semakin kompleks, sebagai akibat diterapkannya paham *welfare state*, tugas, wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat menjadi semakin berat. Hal ini mengingat urusan-urusan pemerintahan yang bersifat daerah harus

---

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.1

<sup>32</sup> Bagir Manan, Hubungan....Loc.Cit.

<sup>33</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm.21.

ditangani juga secara terpusat, hal ini berarti menghambat efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan secara umum.

- c. Pengambilan keputusan untuk masalah-masalah yang bersifat daerah menjadi sulit untuk segera dipecahkan, karena harus selalu menunggu kebijaksanaan dan keputusan dari pusat.
- d. Pengambilan keputusan cenderung diseragamkan tanpa mengindahkan karakteristik, kondisi dan kemampuan daerah, serta menafikan prinsip partisipasi.
- e. Terhambatnya proses demokratisasi dan pemencaran kekuasaan (prinsip negara hukum), hal ini mengingat kebebasan daerah untuk menentukan kebijaksanaan sendiri sesuai dengan keinginan rakyat masing-masing menjadi terhambat.
- f. Daerah tidak memiliki alternatif pilihan atau tidak memiliki kreatifitas sendiri, kecuali hanya menerima seluruh kebijaksanaan dan keputusan dari pusat.

Disamping itu, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas desentralisasi apabila wewenang yang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*) melainkan juga oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelstanding*) ataupun bersifat otonom (teritorial maupun fungsional). Sehingga desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheids*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian atau proses penyerahan

kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (otonomi).<sup>34</sup>

Pada umumnya ada beberapa dasar pemilihan sistem otonomi dalam negara kesatuan, yaitu:

- a. Dorongan efisiensi dan efektifitas pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri bidang-bidang pemerintahan tertentu yang menjadi urusan rumah tangga daerah, pembuatan aturan dapat dilakukan secara efisien dan cepat. Selain dapat dibentuk secara efisien, cepat dan mudah, juga lebih efektif karena lebih konkret dengan jangkauan terbatas sehingga mudah menerapkannya. Selain karena teritorial yang terbatas, juga dimunginkan pelaksanaan fungsi pelayanan disesuaikan secara nyata dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat.<sup>35</sup>

- b. Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi sistem negara kesejahteraan (*welfare state*).

Negara atau pemerintah bertanggungjawab mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum, kemakmuran dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Fungsi pelayanan akan berjalan dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan dengan masyarakat yang dilayani dan disertai

---

<sup>34</sup> Ibid., hlm.53-54.

<sup>35</sup>I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm.26-27

kebebasan untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat bersangkutan.

- c. Sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi sebagai esensi otonomi dengan demokratisasi merupakan hal yang sangat terkait, partisipasi masyarakat melalui sistem perwakilan seperti pemilihan pimpinan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu jalan agar tujuan mensejahterakan rakyat dapat terwujud.
- d. Sebagai cara memelihara kesinambungan budaya dan sejarah pemerintahan yang telah ada. Sistem otonomi dipilih agar budaya dan pemerintahan asli dapat terpelihara dengan baik, sekalipun saat ini telah dipilih satu kesatuan yang lebih besar dibentuk. Semisal Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur: (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa; (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. *autos* dan *nomos*, Dalam negara kesatuan seharusnya otonomi daerah atau pemerintahan daerah seharusnya mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam pembaharuan hukum menuju format ideal yang berkeadilan, misalnya otonomi daerah harus menjadi poin penting dalam menyusun dan mengamandemen UUD 1945.

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sudah sejak semula meletakan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan,

apalagi jika negara kesatuan tersebut memiliki wilayah negara yang luas dan masyarakat bangsanya bersifat majemuk.

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto= sendiri, dan nomes= pemerintahan*), dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata *aotus* sendiri dan *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti *kekuatan mengatur sendiri*. Sehingga secara maknawi (*begrif*) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (*rumah tangga daerahnya sendiri: penulis*).<sup>36</sup>

Pandangan lain, konsep otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang, otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelwet-geving*), namun dalam perkembangnya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelwetgeving* (membuatPeraturan Daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuisholding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>37</sup>

Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum, tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.<sup>38</sup> Otonomi ditentukan berdasarkan teritorial atau berdasarkan fungsi. Esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang menjadi fungsi

<sup>36</sup> I Gde Pantja Astawa, Op.Cit., hlm.52-53

<sup>37</sup> HM. Laica Marzuki, Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran –Pikiran Lepas, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.125.

<sup>38</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm.21.

pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan, otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan kebebasan mengatur bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*zelfstandigheid*, bukan *onafhankelijkheid*).<sup>34</sup>

Artinya daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri tetapi kedaulatan tetap berada pada kekuasaan pemerintah dan tidak terbagi ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah merupakan lembaga pelaksana kedaulatan yang menjadi kekuasaan pemerintahan pusat. Latar belakang perlunya asas desentralisasi sebagai desain pembagian kewenangan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>39</sup> Prinsip negara hukum. Dalam negara hukum dikenal pemencaran atau pembagian kekuasaan dalam garis vertikal, dan daerah merupakan bentuk garis vertikal. Pembagian kekuasaan dilakukan untuk melakukan pemencaran tugas sebagai berikut :

1. kewenangan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sehingga keberadaan daerah (otonomi) dalam negara kesatuan merupakan peleksanaan prinsip negara hukum tersebut.
2. Prinsip demokrasi. Partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan, oleh sebab itu keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan merupakan keharusan, sehingga desentralisasi merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Prinsip *welfare state*, dalam negara kesejahteraan fungsi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public services*) untuk mewujudkan

---

<sup>39</sup> Hestu Cipto Handoyo, Op.Cit., hlm.139-14.

kesejahteraan umum warganya. Fungsi ini tidak dapat berjalan baik jika digunakan desain sentralistik, karena masyarakat akan terhambat memperoleh pelayanan. Dalam arti bahwa otonomi daerah dan pemekaran daerah adalah solusi terbaik penyeleng-garaan *welfare state* guna pelayanan kesejahteraan.

4. Prinsip kebhinekaan. Dalam negara yang komposisi masyarakatnya demikian beragam, tidaklah mungkin untuk melakukan penyeragaman (*uniformitas*) kebijaksanaan dan keputusan-keputusan politik, prinsip kebhinekaan merupakan wadah untuk menampung keanekaragaman tersebut. Konsep otonomi yang berkeadilan bagi daerah merupakan representasi prinsip kebhinekaan.
5. Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya (otonomi luas) merupakan bagian esensial atau esensi utama dari pemerintahan desentralisasi, pemerintahan desentralisasi merupakan *species* dari sistem negara kesatuan yang lebih *genus*. Tidak hanya Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 saja yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan, Pasal 18 UUD 1945 juga menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan sebab Undang-Undang Dasar 1945 tidak membenarkan pemberlakuan sistem pemerintahan negara berdasarkan asas sentralisasi, juga tidak mengenal sistem pemerintahan federal. Intinya bahwa konsep otonomi hanya dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan berdasarkan sistem desentralisasi, dengan garis bawah yang harus ditebalkan bahwa pemerintahan desentralisasi merupakan bagian dari negara kesatuan.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> HM. Laica Marzuki, Op.Cit., hlm.123

### 3. Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

Ketertiban dalam Bahasa Indonesia berasal dari kata “tertib” dimana bermakna teratur, menurut aturan, rapi, sopan, dengan sepatutnya, aturan dan peraturan yang baik. Ketertiban sendiri dapat dimaknai keadaan serba teratur dan baik. M. Yahya Harahap memberikan penafsiran ketertiban umum dapat diartikan menjadi:

- a. Ketertiban umum dalam penafsiran sempit. Menurut penafsiran sempit arti dan lingkup ketertiban umum yakni ketertiban yang hanya ditentukan oleh hukum yang sedang berlaku. Dengan demikian yang dimaksud dengan pelanggar/bertentangan dengan ketertiban umum, hanya terbatas pada pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan saja. Jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundangan-undangan juga berhak menerima sanksi yang sudah ditentukan oleh undang-undang yang berlaku.
- b. Ketertiban umum dalam penafsiran luas. Penafsiran luas tidak membatasi lingkup dan makna ketertiban umum pada ketentuan hukum positif saja, tetapi meliputi segala nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat. Prinsip hukum yang berkembang tidak hanya berketentuan dengan hukum yang berlaku saat ini tetapi ditambah juga dengan hukum yang berkembang dalam masyarakat. Jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundang-undangan dan juga prinsip hukum yang hidup dalam kesadaran masyarakat juga berhak menerima sanksi sesuai undang-undang dan juga menerima sanksi dari masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan beberapa pendefinisian ketertiban umum dapat dikatakan bahwa dibutuhkan suatu hukum kongkrit untuk menjadi batasan dan dasar penilaian untuk

tindakan seseorang agar terkendali dan tidak memicu konflik sehingga ketertiban secara umum dapat terwujud. Dengan kata lain ketertiban umum dapat dicapai dengan efektifnya penegakan hukum. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat dikatakan bahwa Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat adalah upaya dan kegiatan yang diselenggarakan Satpol PP yang memungkinkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dalam situasi dan kondisi yang tenteram, tertib dan teratur sesuai dengan kewenangannya untuk penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Selain satuan polisi pamong praja, kepala desa/kelurahan membantu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Desa/Kelurahan melalui satgas linmas. Satgas linmas adalah organisasi yang beranggotakan unsur masyarakat yang berada di kelurahan dan/atau desa dibentuk oleh lurah/kepala desa untuk melaksanakan linmas. Dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, Satuan polisi pamong praja melakukan kegiatan:

- a. deteksi dan cegah dini;
  - a) Deteksi Dini adalah segala usaha, pekerjaan dan kegiatan yang dilakukan oleh pesonil Pol PP baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka mendapatkan informasi melalui pengawasan, pengamatan, pencarian, dan pengumpuman bahan keterangan tentang suatu persoalan gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sehingga apabila persoalan tersebut muncul di permukaan sudah diketahui terlebih dahulu. Tahapan Deteksi Dini:

- 1) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, waktu, dan obyek yang akan dilakukan deteksi dini; penetapan tempat, bentuk, dan metode deteksi dini; melakukan survey lapangan; penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan perangkat daerah/ instansi dan aparat keamanan terkait.
  - 2) Pelaksanaan meliputi personil Pol PP yang ditunjuk melaksanakan deteksi dini melalui pengawasan, pengamatan, perencanaan dan pengumpulan bahan keterangan; melaksanakan tindakan pencegahan terhadap potensi gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; dan pada pelaksanaan deteksi dini dalam penanganan gangguan ketertiban umum clan ketenteraman masyarakat dapat melibatkan TNI, Polri, instansi terkait dan elemen masyarakat.
  - 3) Pelaporan meliputi membuat laporan tertulis sesuai format yang tersedia; dan membuat laporan langsung terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.
- b) Cegah Dini adalah segala usaha pekerjaan dan kegiatan yang dilakukan oleh personel Pol PP baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka mencegah permasalahan tersebut muncul di permukaan dan mencegah Jangan sampai mempengaruhi sistem yang sudah ada. Tahapannya yakni:
- 1) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, waktu, dan obyek yang akan dilakukan cegah dini; penetapan tempat, bentuk, dan metode cegah dini; melakukan survey lapangan;

penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/ instansi dan aparat keamanan terkait.

- 2) Pelaksanaan meliputi personil Pol PP yang ditunjuk melaksanakan cegah dini melalui pengawasan, pengamatan, pencarian dan pengumpulan bahan keterangan; melaksanakan tindakan pencegahan terhadap potensi gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; dan pada pelaksanaan cegah dini dalam penanganan gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dapat melibatkan TNI, Polri, perangkat daerah, instansi terkait dan elemen masyarakat.
- 3) Pelaporan meliputi membuat laporan disertai dengan dokumen pendukung; dan membuat laporan langsung secara berjenjang terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera pembinaan dan penyuluhan;

b. Pembinaan dan Penyuluhan

- a) Pembinaan adalah proses, cara (perbuatan membinaan, usaha, tindakan, dan kegiatan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kepatuhan warga masyarakat, aparat atau badan hukum terhadap Perda dan/atau Perkada demi terwujudnya ketertiban umum dan ketenteraan masyarakat. Adapun tahapannya, yakni :

- 1) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, waktu, dan obyek yang akan diberikan pembinaan; penetapan tempat, bentuk, dan metode pembinaan; melakukan survey lapangan;

penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/ instansi dan aparat keamanan terkait.

- 2) Pelaksanaan meliputi menyiapkan kelengkapan administrasi dan materi-materi yang akan dibawa; koordinasi dengan Dinas/ Instansi terkait; pembinaan yang dilakukan melalui panggilan resmi maupun surat teguran, setelah ditanda tangani oleh penerima, maka petugas segera menjelaskan maksud dan tujuan panggilan (Pemberian teguran tersebut satu diserahkan kepada si penerima dan satu lagi sebagai arsip untuk memudahkan pengecekan); pembinaan yang dilakukan secara tatap muka langsung wawancara, bagi petugas pembina harus mempedomani teknik-teknik berkomunikasi dengan memperhatikan sikap dan sopan santun dalam berbicara; dan pembinaan yang dilakukan melalui forum disesuaikan dengan maksud dan tujuan pertemuan tersebut dengan dibuatkan notulen atau hasil pembahasan/pembicaraannya.
- 3) Pelaporan meliputi membuat laporan tertulis sesuai format yang tersedia; dan membuat laporan langsung terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.

- b) Penyuluhan adalah kegiatan memberikan informasi kepada warga masyarakat, aparatur dan badan hukum, dari semula yang tidak tahu menjadi tahu untuk meningkatkan kesadaran terhadap ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Adapun Tahapannya:

- 1) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, waktu, dan obyek yang akan diberikan penyuluhan; penetapan tempat, bentuk, dan metode penyuluhan; melakukan survey lapangan; penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/instansi dan aparat keamanan terkait.
  - 2) Pelaksanaan meliputi menyiapkan kelengkapan administrasi dan materi-materi penyuluhan yang akan dibawa; melaksanakan penyuluhan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang berhubungan dengan lingkup tugas, perlu dikoordinasikan dengan Dinas/Instansi terkait; dan metode penyuluhan dilakukan dengan cara mendatangi tempat-tempat yang telah direncanakan dan/atau dijadwalkan melalui forum dengan maksud tujuan tersampaikannya penyuluhan bidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat oleh petugas.
  - 3) Pelaporan meliputi membuat laporan disertai dengan dokumen pendukung; dan membuat laporan langsung secara berjenjang terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.
- c. Patroli
- Patroli adalah kegiatan sebagai usaha mencegah terjadinya gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, dengan cara mendatangi, menjelajahi, mengamati, mengawasi, memperhatikan dan melakukan tindakan preventif atas situasi dan/atau kondisi yang diperkirakan akan menimbulkan gangguan nyata. Adapun tahapanya, yakni:

- a) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, waktu, dan obyek yang akan dilakukan patroli; penetapan tempat dan bentuk patroli; penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/instansi terkait.
- b) Pelaksanaan Patroli dilaksanakan dalam kota dan/atau wilayah; mencantumkan dalam jadwal patroli dan tercatat; dilakukan dengan seksama dan teliti, dengan senantiasa memperhatikan apa yang harus didengar dan dilihat, agar dapat diambil kesimpulan dan dilaporkan kepada pimpinan; dokumentasikan dan dapat di pertanggung jawabkan secara kedinasan dan dilakukan dengan beberapa sistem, yakni:
  - 1) patroli blok yaitu patroli yang dilakukan dengan berjalan kaki dan sarana transportasi lainnya terhadap suatu tempat yang dianggap merupakan tempat yang rawan tehadap ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
  - 2) patroli kawasan yaitu patroli yang dilakukan dengan kendaraan bermotor dan sarana transportasi lainnya karena daerahnya lebih luas, misalnya satu kecamatan, bertujuan melakukan kontrol dan pengecekan terhadap segala sesuatu yang berhubungan dengan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; dan
  - 3) patroli kota dan/atau wilayah yaitu patroli yang dilakukan dengan kendaraan bermotor menyangkut ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penegakan Perda dan/atau

Perkada pada daerah penugasan yang didasarkan pada wilayah hukum sesuai dengan perundang-undangan.

Terdapat beberapa jenis patroli, yakni :

- 1) Patroli pengawasan adalah penugasan patroli yang bersifat inspeksi dan diselenggarakan menurut kebutuhan untuk memantau keadaan daerah atau beberapa tempat yang menurut perkiraan akan timbulnya gangguan terhadap ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, serta upaya penegakan Perda dan/atau Perkada. Tugas dari patroli pengawasan adalah pemeliharaan, pengawasan, ketertiban umum, dan ketenteraman masyarakat; melaksanakan pembinaan masyarakat; memberikan penerangan kepada masyarakat tentang hal-hal yang mengenai tugas dan fungsi Satpol PP; dan mensosialisasikan kebijakan Pemerintah Daerah yang terkait dengan tugas Satpol PP, serta menampung saran-saran dari masyarakat yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah.
- 2) Patroli Khusus adalah penugasan patroli yang diperintahkan secara khusus oleh Kepala Satpol PP yang bersifat represif atau penindakan di lapangan sesuai tuntutan atau kebutuhan yang ada dalam upaya penegakan ketertiban umum. Tugas dari patroli khusus adalah menindaklanjuti laporan, pengaduan dan perintah khusus dari pimpinan untuk melakukan penindakan terhadap masyarakat yang nyata-nyata melanggar Perda dan/atau Perkada serta ketertiban umum dan

ketenteraman masyarakat; melakukan penindakan non yustisial (penertiban) terhadap pelanggaran Perda dan/atau Perkada serta ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; dan melakukan penindakan yustisial oleh PPNS dan dapat melibatkan perangkat daerah dan instansi terkait terhadap pelanggaran Perda dan/atau Perkada serta ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

- c) Pelaporan meliputi membuat laporan disertai dengan dokumen pendukung; dan membuat laporan langsung secara berjenjang terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.

- d. Pengamanan

Pengamanan adalah segala usaha atau kegiatan/operasi yang dilakukan oleh Satpol PP dalam melindungi, menjaga, dan memelihara terhadap personil, materil, aset dan dokumen agar aman dan kondusif. Dengan tahapan:

- a) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, obyek, dan waktu yang akan dilakukan pengamanan; penetapan tempat, bentuk, dan metode pengamanan; melakukan survey lapangan; penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/instansi terkait.
- b) Pelaksanaan pengaman menyesuaikan dengan sasaran dan objek pengamanan, dengan rincian sebagai berikut:
  - 1) aset daerah didahului dengan menyiapkan jadwal dan petugas, melakukan koordinasi dengan dinas/instansi pengelola gedung/aset; melakukan pendataan/bukti kepemilikan

gedung/aset, gambar situasi/denah/proposal sebagai bahan pengecekan dilapangan; melakukan komunikasi secara teratur dan berkesinambungan dengan petugas jaga/dinas/ instansi/ pengelola gedung/aset; dan melaksanakan pengawasan gedung/asset

- 2) lokasi kunjungan/tempat Pejabat Pemerintah Daerah dan tamu VIP didahului dengan melakukan pemeriksaan terhadap obyek dan benda-benda yang terdapat disekitar lokasi kunjungan kerja pejabat; melakukan pengamatan dan penganalisaan terhadap situasi dan kondisi disekitar lokasi kunjungan kerja pejabat; melakukan pengawasan dan pengecekan secara intensif setiap tempat yang tersembunyi dan kurang mendapat perhatian dilingkungan lokasi kunjungan pejabat; mencermati kejadian-kejadian yang penting/menonjol disekitar lokasi kunjungan kerja pejabat; melakukan koordinasi kepada aparat keamanan; melakukan koordinasi dengan pihak protokoler berkenaan dengan jenis dan sifat kegiatan serta susunan acara yang akan dilaksanakan; dan melakukan koordinasi dengan panitia penyelenggara atau pihak yang bertanggungjawab melaksanakan kegiatan tersebut berkenaan dengan jumlah dan daftar tamu undangan yang akan diundang menghadiri acara dimaksud.
- 3) upacara dan acara penting didahului dengan menyiapkan petugas yang akan menjaga di lingkungan tempat upacara/acara penting; melakukan pemeriksaan pendahuluan

terhadap objek dan bendabenda disekitar lokasi sebelum acara dimulai; melakukan penataan terhadap para pedagang dilokasi; melakukan pengawasan dan pengecekan secara intensif setiap tempat yang tersembunyi dan kurang mendapat perhatian di lingkungan lokasi; mengawasi dan mengenali terhadap setiap para tamu undangan dan orang-orang yang berada dilokasi; dan melakukan koordinasi dengan panitia penyelenggara atau pihak yang bertanggungjawab melaksanakan kegiatan tersebut berkenaan dengan jumlah dan daftar tamu undangan yang akan diundang menghadiri acara dimaksud.

4) fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala daerah adalah penugasan/perintah dari kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c) Pelaporan dengan membuat laporan disertai dengan dokumen pendukung; dan membuat laporan langsung secara berjenjang terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.

e. Pengawalan

Pengawalan terhadap para pejabat/orang-orang penting (Very Important Person/VIP) adalah merupakan sebagian tugas melekat Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah dalam rangka menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Adapun tahapannya: Perencanaan meliputi penetapan sasaran, obyek, dan waktu yang akan dilakukan pengawalan; penetapan tempat, bentuk, dan metode pengawalan; melakukan survey lapangan; penyiapan

administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/instansi terkait.

Pelaksanaan disesuaikan dengan cara pengawalan terhadap para pejabat dan orang-orang penting, yakni Pengawalan dengan berjalan kaki dan/atau Pengawalan dengan kendaraan bermotor. Pelaporan dengan membuat laporan disertai dengan dokumen pendukung; dan membuat laporan langsung secara berjenjang terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.

f. Penertiban

Penertiban adalah suatu cara atau proses dan tindakan untuk menertibkan dalam rangka penegakan Perda dan/atau Perkada. Dengan tahapan: Perencanaan dimana penetapan sasaran, obyek, dan waktu yang akan dilakukan penertiban; penetapan tempat, bentuk, dan metode penertiban; melakukan survey lapangan; penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/instansi dan aparat keamanan terkait. Pelaksanaan penertiban disesuaikan dengan Sasaran dan obyek penertiban meliputi:

- a) tertib tata ruang;
- b) tertib jalan;
- c) tertib angkutan jalan dan angkutan sungai;
- d) tertib jalur hijau, taman dan tempat umum;
- e) tertib sungai, saluran, kolam, dan pinggir pantai;
- f) tertib lingkungan;
- g) tertib tempat usaha dan usaha tertentu;
- h) tertib bangunan;
- i) tertib sosial;
- j) tertib kesehatan;

- k) tertib tempat hiburan dan keramaian;
  - l) tertib peran serta masyarakat; dan
  - m) tertib lainnya sepanjang telah di tetapkan dalam perda.
- g. penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa.
- a) Unjuk rasa adalah kegiatan yang dilakukan seseorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif dimuka umum yang berkaitan dengan Perda, Perkada, kebijakan Pemerintah, dan kebijakan lainnya yang terkait dengan Pemerintah. Adapun tahapannya, yakni:
- 1) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, obyek, dan waktu yang akan dilakukan penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa; penetapan tempat, bentuk, dan metode penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa; penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/instansi dan aparat keamanan terkait.
  - 2) Pelaksanaan meliputi Penanganan unjuk rasa dengan melakukan identifikasi dan pemantauan lapangan terhadap pelaksanaan penanganan unjuk rasa; melakukan komunikasi dan koordinasi dengan Perangkat Daerah dan aparat keamanan terkait, terhadap pelaksanaan penanganan unjuk rasa; menyiapkan personil Pol PP sesuai dengan rasio jumlah massa yang melakukan unjuk rasa; melakukan apel persiapan pelaksanaan; mengamankan aset daerah yang dilalui pengunjuk rasa; mengantisipasi potensi tindakan anarki oleh pengunjuk rasa; Satuan Polisi Pamong Praja bersama aparat

keamanan terkait melakukan negosiasi dengan cara simpatik, berwibawa dan tanpa pemaksaan kehendak; Satuan Polisi Pamong Praja bersama aparat keamanan terkait, menindaklanjuti hasil negosiasi aksi unjuk rasa; dan Satuan Polisi Pamong Praja bersama aparat keamanan terkait, melakukan upaya penyelesaian aksi unjuk rasa.

- 3) Pelaporan meliputi membuat laporan disertai dengan dokumen pendukung; dan membuat laporan langsung secara berjenjang terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.

- b) Kerusuhan massa adalah suatu situasi kacau, rusuh dan kekacauan, yang dilakukan oleh seseorang maupun kelompok massa berupa tindakan anarki yang membahayakan keselamatan jiwa, harta dan benda seperti tindakan kekerasan, pengrusakan fasilitas umum, aset daerah dan rumah ibadah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun tahapanya, yakni:

- 1) Perencanaan meliputi penetapan sasaran, obyek, dan waktu yang akan dilakukan penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa; penetapan tempat, bentuk, dan metode penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa; penyiapan administrasi pelaksanaan; dan melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah/instansi dan aparat keamanan terkait.
- 2) Pelaksanaan meliputi melakukan komunikasi dan koordinasi dengan Perangkat Daerah dan aparat keamanan terkait terhadap pelaksanaan penanganan kerusuhan massa;

menyiapkan bantuan personil Pol PP dan aparat keamanan terkait sesuai dengan rasio jumlah massa yang melakukan kerusuhan massa; mengamankan aset daerah; dan Satuan Polisi Pamong Praja membantu aparat keamanan dalam penanganan kerusuhan massa.

- 3) Pelaporan meliputi membuat laporan disertai dengan dokumen pendukung; dan membuat laporan langsung secara berjenjang terhadap kejadian yang memerlukan tindakan segera.

h. Menyelenggarakan pelindungan masyarakat.

Pelindungan Masyarakat yang adalah segenap upaya dan kegiatan yang dilakukan dalam rangka melindungi masyarakat dari gangguan yang diakibatkan oleh bencana serta upaya untuk melaksanakan tugas membantu penanganan tencana guna mengurangi dan memperkecil akibat bencana, membantu memelihara keamanan, ketenteraan dan ketertiban masyarakat, membantu kegiatan sosial kemasyarakatan, membantu memelihara ketenteraman dan ketertiban pada saat pemilihan kepala desa, pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum, serta membantu upaya pertahanan negara.

**B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Dalam rangka penyusunan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat , perlu mempertimbangkan berbagai teori dan hukum positif yang mengatur tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat di Indonesia.

Gustav Radbuchs<sup>41</sup>, seorang ilmuan hukum memberikan pendapat tentang hukum, beliau menyatakan bahwa; “hukum memiliki *asas-asas dasar dan juga tujuan dalam dirinya*. Ketiga asas dasar tersebut adalah; Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*), Keadilan (*Gerechtigkeit*), dan Kegunaan (*Zweckmassigkeit*). Asas atau tujuan pertama adalah Kepastian Hukum yang sering dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena telah adanya kekuatan yang pasti bagi hukum yang bersangkutan. Ini merupakan sebuah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu<sup>42</sup>. Terkait kepastian hukum, Lord Lloyd<sup>43</sup>, memberikan penjelaskannya sebagai berikut:

*“Law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system”.*

Hukum dalam paradigma positivistik mengharuskan adanya “keteraturan” (*regularity*) dan “kepastian” (*certainty*) guna menyokong bekerjanya sistem hukum dengan baik dan lancar. Sehingga tujuan kepastian hukum mutlak untuk dicapai agar dapat melindungi kepentingan umum (yang mencakup juga kepentingan pribadi) yang akan berfungi sebagai motor utama penegakan ketertiban masyarakat (*order*), menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakkan wibawa penguasa (pemerintah) di hadapan pandangan warga negara<sup>44</sup>.

Untuk itulah hukum sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian tidak dapat dielakan adanya kenyataan bahwa dalam masyarakat terdapat varian kepentingan

<sup>41</sup> Gustav Radbruch dalam Satjipto Rahardjo, 1982. *Ilmu Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, hal. 19.

<sup>42</sup> Sudikno Mertokusumo, 1993. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 2.

<sup>43</sup> Lord Lloyd dan M.D.Am 1985. Freeman, *Lloyd's Introduction of Jurisprudence*, Steven & Son, London, hal. 60.

<sup>44</sup> A. Ridwan Halim, 1987. *Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 166

<sup>14</sup>Ali Fauzan, *op. cit.* hal. 22.

sehingga hal ini bisa menutup kemungkinan timbulnya gesekan pertentangan diantara kepentingan-kepentingan itu. Pada hakikatnya gesekan dan pertentangan bisa diatasi jika semua peraturan yang diberlakukan dikembalikan lagi kepada konsep awal yaitu pada *general norm*. Organ-organ yang menerapkan hukum harus dilembagakan sesuai dengan tatanan hukum, sebaliknya tatanan hukum yang mengatur organ-organ itu harus mengikuti hukum yang diberlakukan<sup>44</sup>.

Hukum sebagai sarana pembangunan maupun sebagai sarana pembaharuan masyarakat tetap memperhatikan, memelihara dan mempertahankan ketertiban sebagai fungsi klasik dari hukum. Ini dimaksudkan agar selama perkembangan dan perubahan terjadi, ketertiban dan keteraturan tetap terpelihara<sup>45</sup>. Untuk itu salah satu unsur yang dimiliki oleh negara hukum adalah asas legalitas yang terimplementasi dalam bentuk adanya peraturan perundangan. Dengan demikian, keberadaan peraturan perundang-undangan sangatlah penting dalam mewujudkan konsep atau gagasan hukum<sup>46</sup>.

Secara sederhana pengertian *rechtsstaat* adalah negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam *rechtsstaat* maka ikatan antara negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas atau pun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki<sup>47</sup>. Dalam Negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan dan kenegaraan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...opgeld om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen” (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna). Artinya

<sup>45</sup> Rusli K. Iskandar. 2001. *Normatifisasi Hukum Administrasi Negara Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, hal. 185.

<sup>46</sup> Haeruman Jayadi. 2009. *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, hal. 71.

<sup>47</sup> Abdul Latief. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, hal. 15.

sasaran dari Negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrument dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan<sup>48</sup>.

Hugo Krabbe berpendapat bahwa negara seharusnya negara hukum (*rechtsstaat*) dan setiap tindakan negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Kalau diperhatikan lebih jauh kebelakang, konsep kedaulatan yang didasarkan pada hukum ini adalah suatu reaksi atas prinsip ajaran kedaulatan negara. Menurut teori kedaulatan negara, segala sesuatu dijalankan dalam setiap kebijaksanaan negara, karena negara diberi kekuasaan yang tidak terbatas. Para pengamat paham ini beranggapan bahwa hukum itu tidak lain dari kemauan negara yang dikonkretkan. Dalam perkembangan selanjutnya para ahli menganggap bahwa paham kedaulatan negara tidak sesuai dengan kenyataan. Akhirnya mereka berpaling ke supremasi hukum sebagai pemegang kedaulatan tertinggi<sup>49</sup>.

Oleh karena itu, Hans Kelsen terkait dengan fungsi dasar dari negara atau kekuasaan dalam suatu negara mengemukakan:

*“As we have seen, there are not three but two basic function of the state: creation and application (execution) of law, and these function are not coordinated but sub-and supra-ordinated. Further, it is not possible to define boundary line separating these function from each other, since the distinction between creation and application of law-under lying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense)- has only a relative character, most act of state being at the same time law creating and law applying acts<sup>50</sup>”*

---

<sup>48</sup> Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo, hal. 20.

<sup>49</sup> Donald A Rumokoy. 2001. *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara di Dalamnya terpetik dari buku Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press. hal. 2.

<sup>50</sup> Hans Kelsen. 1973. *General Theory Of Law and State*, New York: Russel and Russel, hal. 269-270.

Fungsi dasar dari negara bukannya tiga melainkan dua: pembentukan dan penerapan (pelaksanaan) hukum, dan fungsi-fungsi ini bukan dikoordinasikan melainkan disusun secara berjenjang (super ordinasi dan sub ordinasi). Selanjutnya, tidak mungkin untuk menentukan batas-batas yang memisahkan fungsifungsinya satu sama lain, karena perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang mendasari dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas)- hanya bersifat relatif; sebagian besar tindakan negara secara bersamaan merupakan tindakan-tindakan membentuk dan menerapkan hukum).

Dari apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut diatas, sebenarnya hanya ada dua fungsi (bukan organ atau alat perlengkapan negara) kekuasaan yang ada dalam suatu negara yaitu fungsi pembentukan hukum dan penerapan hukum. Kedua fungsi tersebut tidak dalam posisi yang sederajat artinya adalah kedua fungsi kekuasaan tersebut ada yang berkedudukan sub-ordinasi dan ada yang berkedudukan sebagai super-ordinasi. Yang dimaksud dengan fungsi kekuasaan yang berkedudukan super-ordinasi adalah fungsi kekuasaan negara dalam pembentukan hukum, sedangkan yang memiliki kedudukan sub-ordinasi adalah fungsi kekuasaan Negara dalam penerapan hukum. Alasan sederhananya adalah bahwa tidak mungkin untuk melaksanakan atau menerapkan hukum apabila belum ada hukum yang akan diterapkan artinya adalah fungsi pembentukan hukum harus terlebih dahulu berjalan (ada hukum yang telah dibentuk oleh organ yang mengemban fungsi pembentukan hukum) baru kemudian fungsi penerapan hukum dapat dilaksanakan oleh organ yang mengemban fungsi penerapan hukum.

Pembentukan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan kehidupan bersama, merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara dunia sosial dan dunia hukum, sejak saat itu kejadian dalam masyarakat pun mulai ditundukkan pada tatanan hukum. Lebih lanjut dikatakan bahwa pembuatan hukum meliputi bahan dan struktur. Bahan menunjuk kepada isi, sedangkan struktur menunjuk pada sekalian kelengkapan organisatoris yang memungkinkan

hukum itu dibuat. Tanpa wadah struktur tertentu, pembuatan hukum belum tentu bisa dijalankan. Pengadaan struktur menyangkut penyusunan suatu organisasi yang akan mengatur kelembagaan dan mekanisme kerja<sup>51</sup>.

Untuk itulah dalam pembentukan peraturan perundangundangan hendaknya melibatkan masyarakat, selain membantu pemerintah dalam mempertimbangkan awal dalam perancangan peraturan, juga berfungsi memasyarakatkan peraturan tersebut lebih dahulu sebelum peraturan itu diberlakukan. Artinya, tidak menimbulkan banyak protes dari mereka yang terkena peraturan itu.<sup>52</sup>

Kaidah hukum dikatakan memiliki keberlakuan faktual jika kaidah itu dalam kenyataan sungguh-sungguh di dalam masyarakat nyata-nyata dipatuhi oleh masyarakat dan pemerintah/pejabat. Ini berarti kaidah hukum itu efektif karena ia berhasil mempengaruhi para warga dan pemerintah. Dalam perspektif sosiologi hukum, maka hukum itu tampil sebagai *das sein-sollen*, yakni kenyataan sosiologikal (perilaku sosial yang sungguh-sungguh yang terjadi dalam kenyataan masyarakat riil yang mengacu keharusan normatif (kaidah)).<sup>53</sup>

Berkenaan dengan pembentukan peraturan, Montesquieu dalam “*L'esperit des Louis*” mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu<sup>54</sup>:

1. Gaya penuturnya hendaknya padat dan sederhana, mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;

---

<sup>51</sup> Yohanes Golot Tuba Helan. 2006. *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah*. Bandung : (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, hal. 35.

<sup>52</sup> *Ibid*, hal. 71.

<sup>53</sup> *Ibid*, hal. 123.

<sup>54</sup> Lihat Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dari Sumali. 2002. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*. Malang: UMM Press, hal. 124-125.

2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, karena ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau pengubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
6. Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable* (argumentatif), di mana bahaya memerinci alasan-alasan yang akan menimbulkan konflik;

Pembentukan norma hukum dapat dilakukan dengan dua cara yang berbeda, yaitu *pertama* norma yang lebih tinggi dapat menentukan organ dan prosedur pembentukan dan isi dari norma yang lebih rendah; *kedua*, menentukan sendiri prosedur pembentukan serta isi dari norma yang lebih rendah tersebut atas kebijaksanaannya sendiri. Suatu norma yang lebih tinggi sekurang-kurangnya menentukan organ yang membuat norma yang lebih rendah. Suatu norma yang pembentukannya sama sekali tidak ditentukan oleh suatu norma lain<sup>55</sup>.

Dalam konteks otonomi daerah maka kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan

---

<sup>55</sup> Yohanes Golot Tuba Helan, *op. cit*, hal. 113.

tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau juga bertentangan dengan kepentingan umum. Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi juga kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia<sup>26</sup>.

Dalam UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dalam Negara (*staatsgrundgesetz*) disebutkan pada Pasal 18 ayat (6) bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Sejalan dengan uraian tersebut di atas maka tidak semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, tetapi dapat diserahkan untuk diatur atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang telah diserahkan dan menjadi urusan rumah tangga daerah diikuti atau disertai dengan pemberian kewenangan, sehingga daerah dapat berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan sendiri (*legislative bevoegheid, legislative power*)<sup>56</sup>. Peraturan yang dibuat oleh daerah itu berlaku untuk masing-masing wilayah/teritorial.

Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan mengikat setiap orang (badan) atau bersifat umum dan tidak mengidentifikasi individu tertentu. Dengan kata lain perda berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai suatu pola tingkah laku<sup>57</sup>. Dalam rangka menyusun perda kiranya perlu juga memperhatikan asas hukum. Hal ini karena asas hukum merupakan sesuatu yang menjadi dasar, prinsip, patokan, acuan atau tumpuan

---

<sup>56</sup> Lendy Siar, *Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah*. Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad, 2001, hal. 43.

<sup>57</sup> *Ibid*, hal. 48.

umum untuk berpikir atau berpendapat dalam menyusun, merumuskan, menemukan dan membentuk ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan hukum. Dengan kata lain, peraturan hukum itu lahir tidak dengan sendirinya. Ia lahir dilatarbelakangi oleh filosofi tertentu, yang lazim dinamakan dengan asas hukum. Peraturan hukum tidak lain merupakan konkritisasi dari asas hukum.

Peraturan daerah sebagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan pengejewantahan dari beberapa sendi ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, seperti<sup>58</sup>:

1. Sendi Negara berdasarkan atas hukum dan Negara berkonstitusi.
2. Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
3. Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Asas hukum ini merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Hal ini dikarenakan asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layaknya disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya<sup>59</sup>.

Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, yaitu<sup>31</sup>:

1. Asas-asas formal:

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hal. 49.

<sup>59</sup> Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, hal. 85.

<sup>31</sup> Lendy Siar. *op. cit*, hal. 52.

- a) Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van de duidelijk doelstelling*);
  - b) Asas yang menentukan kewenangan lembaga atau organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van het juiste organ*);
  - c) Asas keperluan yang mendesak (*het nood zakelijk heids beginsel*);
  - d) Asas kemungkinan pelaksanaan atau penegakan atas peraturan yang dibentuk (*het beginsel van de voorbaarheid*);
  - e) Asas konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat (*het beginsel van de consensus*).
2. Asas-asas materiil
- a) Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijk terminology en duidelijk sistematiek*);
  - b) Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
  - c) Asas kepastian hukum (*het rechtszakerheids beginsel*);
  - d) Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
  - e) Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuale rechts bedeling*).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU cipta kerja mengatur asas-asas pembentukan peraturan daerah dan asas-asas materi muatan peraturan daerah. Pengaturan yang sama dilakukan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15

Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas-asas pembentukan peraturan daerah dimaksud, yakni: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

1. Asas Kejelasan Tujuan

Dengan “**asas kejelasan tujuan**”, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Berdasarkan “**asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat**”, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Yang dimaksud dengan “**asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan**” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*)

Yang dimaksud dengan “**asas dapat dilaksanakan**” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas

peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas)

Yang dimaksud dengan “**asas kedayagunaan dan kehasilgunaan**” adalah bahwa setiap peraturan perundangundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan

Dengan “**asas kejelasan rumusan**”, maka setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan (*Transparancy*)

Berdasarkan “**asas keterbukaan**”, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluasluasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas:

1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “**asas pengayoman**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

## 2. Asas Kemanusiaan

Dengan “**asas kemanusiaan**”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

## 3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “**asas kebangsaan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 4. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “**asas kekeluargaan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

## 5. Asas Kensusantaraan

Dengan “**asas kensusantaraan**”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan 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 dan Undang-Undang Dasar 1945.

## 6. Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Yang dimaksud dengan “**asas bhinneka tunggal ika**” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Yang dimaksud dengan “**asas keadilan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “**asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechrs zekerheid*)

Yang dimaksud dengan “**asas ketertiban dan kepastian hukum**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Yang dimaksud dengan “**asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-

undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama. Namun secara teoritis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkret dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Namun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum<sup>60</sup>. Sebagaimana halnya pembentukan produk hukum, maka hendaknya persoalan pengaturan jalan di tetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Karawang.

Pengaturan dalam bentuk Perda atas Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat yang ada di Kabupaten Karawang harus berpijakan pada acuan teoritik maupun acuan formal asas-asas perundang-undangan yang berfungsi menjadi acuan paradigmatis dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang. Sehingga Perda yang akan disusun nanti memperhatikan asas hukum yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum, berdaya guna dan tepat guna, dapat dilaksanakan dan dipertahankan, adanya saling kesesuaian di antara aneka hukum yang relevan, kesederhanaan dalam konstruksi naskah ketentuan hukumnya, jelas naskah peraturan hukumnya, dan juga dapat diterima oleh semua pihak ketentuan hukumnya. Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat hendaknya dalam implementasinya lebih efektif.

Sehingga pada akhirnya dalam melaksanakan dan mengatur sektor perhubungan mampu memberikan keadilan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, memberikan kepastian, dalam arti kepastian hukum, bahwa dengan berlakunya peraturan itu akan jelas

---

<sup>60</sup> Suprin Na'a. 2003. *Ruang Lingkup Muatan Materei (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, hal. 71.

batas-batas hak (*recht, right*) dan kewajiban (*plicht, duty*) semua pihak terkait dalam sesuatu hubungan hukum serta memberikan manfaat yang jelas bagi yang berkepentingan dengan kehadiran peraturan tersebut.

Berikut diuraikan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah. *Pertama*, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menentukan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini merupakan landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah. Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).

*Kedua*, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) selanjutnya disebut UU 23/2014.

UU 23/2014 merupakan dasar hukum pembentukan peraturan daerah. Pasal 236 menentukan:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

*Ketiga, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.* Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, diatur bahwa seluruh peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana, termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus disesuaikan dengan ketentuan dalam KUHP baru. Hal ini ditegaskan dalam Ketentuan Peralihan Pasal 624, yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang masih berlaku sebelum KUHP baru diundangkan, tetap berlaku sepanjang belum diganti atau dinyatakan tidak berlaku, dengan kewajiban penyesuaian paling lambat tiga tahun sejak berlakunya UU tersebut. Artinya, Perda yang memuat norma pidana, baik berupa ancaman pidana maupun sanksi lain, wajib direvisi agar harmonis dengan prinsip, asas, dan pengaturan baru dalam KUHP.

Konsekuensinya, pemerintah daerah tidak lagi bebas merumuskan ketentuan pidana yang berdiri sendiri dalam Perda, tetapi harus mengikuti rambu-rambu KUHP baru, seperti batasan ancaman pidana, pengaturan pidana alternatif, dan prinsip ultimum remedium. Penyesuaian ini penting agar tidak terjadi disharmoni norma antara hukum pidana nasional dan peraturan daerah. Dengan demikian, ketentuan ini memperkuat

sistem hukum pidana terpadu, di mana perda berfungsi sebagai instrumen pelengkap yang harus selaras dengan undang-undang nasional, bukan berdiri secara otonom.

*Keempat*, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205). Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 lahir sebagai regulasi yang memperkuat posisi, fungsi, dan kewenangan Satpol PP sebagai perangkat daerah yang bertugas menegakkan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). PP ini menegaskan bahwa Satpol PP tidak hanya berperan dalam penindakan, tetapi juga dalam penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, serta perlindungan masyarakat (*trantibum linmas*). Substansi ini selaras dengan prinsip otonomi daerah, di mana pemerintah daerah diberi kewenangan menjaga stabilitas sosial di wilayahnya dengan tetap mengacu pada kerangka hukum nasional.

PP 16/2018 memberikan dasar hukum yang lebih kuat bagi Satpol PP dalam melaksanakan fungsi preventif, represif non-yustisial, hingga koordinatif dengan instansi lain seperti kepolisian, TNI, dan perangkat daerah. Penguatannya ini mencakup kewajiban Satpol PP untuk menegakkan norma hukum daerah dengan cara yang profesional, humanis, dan menghormati hak asasi manusia. Dengan adanya PP ini, Satpol PP tidak hanya berfungsi sebagai aparat penertiban, tetapi juga sebagai fasilitator terciptanya kondisi masyarakat yang tertib dan tenteram.

*Kelima*, Undang-undang (UU) Nomor 114 Tahun 2024 tentang Kabupaten Karawang di Provinsi Jawa Barat (LN 2024 (300), TLN (7051) Pasal 3 UU ini mengatur bahwa Kabupaten Karawang memiliki 30 Kecamatan, dengan Ibukota kabupaten terletak di Kecamatan Karawang Barat. *Keenam*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2010 Tentang Ketentraman, Ketertiban Dan Perlindungan

Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia. Permendagri Nomor 44 Tahun 2010 tentang Ketentraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia merupakan regulasi penting yang memberikan pedoman bagi pemerintah daerah, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Satuan Perlindungan Masyarakat (Satlinmas), dalam menjalankan fungsi menjaga ketertiban umum. Pengaturan ini menekankan bahwa setiap tindakan aparatur daerah harus didasarkan pada penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM). Hal ini mencerminkan paradigma baru bahwa ketertiban umum bukan sekadar persoalan keamanan, tetapi juga terkait erat dengan penegakan nilai-nilai kemanusiaan.

Permendagri ini menegaskan prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan tugas Satpol PP dan Satlinmas, seperti mengedepankan upaya preventif, menghindari penggunaan kekerasan yang berlebihan, serta memberi perlindungan kepada kelompok rentan. Selain itu, peraturan ini mengatur kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk secara berkelanjutan meningkatkan kapasitas aparatur melalui pembiayaan APBN maupun APBD. Dengan demikian, Permendagri 44/2010 tidak hanya menjadi pedoman teknis dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, tetapi juga memastikan bahwa setiap kebijakan daerah di bidang ini tetap selaras dengan prinsip negara hukum dan penghormatan terhadap martabat manusia.

*Ketujuh*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 121 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Mutu Pelayanan Dasar Sub urusan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Permendagri Nomor 121 Tahun 2018 merupakan aturan yang menetapkan standar teknis mutu pelayanan dasar dalam sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum (*Trantibum*) di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Regulasi ini lahir sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM), sehingga menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk

memperoleh pelayanan dasar minimal, termasuk perlindungan dan penanganan jika terdampak penegakan Perda atau Perkada. Dengan demikian, Permendagri ini berfungsi sebagai instrumen untuk memastikan keseragaman standar mutu pelayanan Trantibum di seluruh daerah.

Isi pokok pengaturannya mencakup empat standar utama, yakni: standar operasional prosedur Satpol PP, standar sarana dan prasarana, standar peningkatan kapasitas anggota Satpol PP dan Satlinmas, serta standar pelayanan bagi warga yang terkena dampak penegakan Perda dan Perkada. Pelayanan dasar yang dimaksud termasuk kompensasi atas kerugian materil maupun layanan kesehatan jika masyarakat mengalami kerusakan aset atau cidera fisik akibat kegiatan penertiban. Aturan ini bahkan merinci kriteria kerugian (ringan, sedang, berat), tata cara pengajuan klaim, hingga mekanisme pendanaan yang bersumber dari APBD. Hal ini menegaskan pergeseran paradigma, di mana penegakan ketertiban umum tidak hanya fokus pada represif, tetapi juga mengandung unsur perlindungan dan pemulihan bagi warga.

Permendagri ini mewajibkan setiap daerah untuk mengintegrasikan standar pelayanan dasar ini ke dalam dokumen perencanaan seperti RPJMD, RKPD, Renstra, Renja, hingga APBD. Satpol PP diberi peran sentral untuk melaksanakan pelayanan ini, termasuk melakukan pendataan warga terdampak, penghitungan kebutuhan, hingga memastikan penyediaan kompensasi. Dengan adanya aturan ini, pemerintah daerah tidak hanya diberi kewenangan menegakkan Perda, tetapi juga diwajibkan menjaga hak-hak masyarakat yang terdampak. Hal ini memperkuat konsep *good governance* dan menunjukkan bahwa penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum harus selaras dengan prinsip pelayanan publik yang akuntabel, adil, dan berorientasi pada perlindungan masyarakat

*Kedelapan.* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat hadir sebagai pedoman normatif bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan wajib di bidang ketertiban umum. Regulasi ini menegaskan bahwa penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat merupakan salah satu bentuk pelayanan dasar yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, Permendagri ini berfungsi sebagai instrumen teknis yang menjabarkan kewajiban konstitusional daerah dalam menjaga stabilitas sosial dan keamanan masyarakat.

Substansi penting dalam Permendagri 26 Tahun 2020 antara lain meliputi pengaturan tentang tugas, fungsi, dan kewenangan pemerintah daerah melalui perangkat daerah yang membidangi ketertiban umum, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Perlindungan Masyarakat (Linmas). Pengaturan ini tidak hanya menitikberatkan pada aspek penegakan peraturan daerah, tetapi juga pada upaya pencegahan, penanganan gangguan ketenteraman masyarakat, serta pemberdayaan masyarakat dalam menjaga keamanan lingkungan. Dengan demikian, Permendagri ini mengedepankan pendekatan partisipatif, di mana masyarakat ditempatkan sebagai subjek penting dalam penyelenggaraan ketertiban dan perlindungan sosial.

Kehadiran Permendagri 26 Tahun 2020 juga menunjukkan adanya penguatan prinsip *rule of law* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Segala tindakan pemerintah daerah dalam bidang ketertiban umum dan perlindungan masyarakat harus memiliki dasar hukum yang jelas serta dilaksanakan secara terukur. Dengan landasan ini,

pemerintah daerah memiliki acuan yang lebih pasti dalam merumuskan Peraturan Daerah (Perda) tentang ketertiban umum, sehingga setiap kebijakan yang lahir bukan semata-mata respons situasional, melainkan bagian dari kerangka hukum nasional yang konsisten dan selaras dengan prinsip negara hukum. Pemda berwenang menetapkan kebijakan daerah dalam bidang ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Ini dapat dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Kepala Daerah sebagai tindak lanjut dari Permendagri.

Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan diatas beserta turunannya tersebut, menunjukkan Pemerintahan Daerah Kabupaten Karawang memiliki kewenangan mengatur Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat .

#### **C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi**

Penyelenggaraan ketertiban umum di Kabupaten Karawang berlandaskan pada Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Perlindungan Masyarakat, yang telah diperbarui dengan Perda Nomor 12 Tahun 2023. Aturan ini menjadi dasar operasional bagi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Karawang dalam menegakkan norma hukum daerah, menjaga ketertiban di ruang publik, dan memberikan perlindungan bagi masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, fungsi dan kewenangan Satpol PP juga diperkuat melalui Peraturan Bupati No. 58 Tahun 2021 tentang tugas pokok dan fungsi Satpol PP.

Dalam praktiknya, penyelenggaraan ketertiban umum di Karawang banyak diwujudkan melalui kegiatan penertiban spanduk, banner, serta media luar ruang yang melanggar ketentuan Perda. Satpol PP secara rutin melakukan patroli di jalan-jalan utama, seperti Jalan Ahmad Yani dan alun-alun, untuk menertibkan keberadaan spanduk liar serta penggunaan fasilitas umum

yang tidak sesuai peruntukannya. Upaya ini tidak hanya menjaga estetika kota, tetapi juga memberikan kepastian hukum dalam penggunaan ruang publik.

Selain penertiban reklame, Satpol PP Karawang juga melakukan patroli rutin di titik strategis seperti flyover, lampu merah, dan kawasan perlintasan kereta api. Patroli ini ditujukan untuk mengendalikan aktivitas masyarakat yang berpotensi menimbulkan gangguan ketertiban, seperti parkir liar, penggunaan trotoar untuk berdagang, hingga aktivitas yang mengganggu kelancaran lalu lintas. Kegiatan tersebut dilakukan sebagai langkah preventif agar kondisi ketertiban umum dapat terjaga secara berkelanjutan.



Aspek sosial juga menjadi perhatian penting, di mana Satpol PP bersama Dinas Sosial melakukan razia terhadap pengemis, pengamen, dan gelandangan (PPKS). Mereka yang terjaring kemudian diarahkan ke rumah singgah atau mendapatkan pembinaan lanjutan. Kebijakan ini merupakan bentuk keseimbangan antara penegakan perda dan aspek kemanusiaan, karena permasalahan PPKS erat kaitannya dengan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat. Namun, penertiban ini seringkali menimbulkan dilema, karena di satu sisi mengurangi gangguan ketertiban, tetapi di sisi lain menyentuh ranah hak atas penghidupan warga.



Karawang juga menerapkan kebijakan khusus untuk menjaga ketertiban, misalnya pembatasan jam malam bagi pelajar. Patroli jam malam ini bertujuan mencegah pelajar berkeliaran hingga larut malam, yang berpotensi menimbulkan kerawanan sosial. Selain itu, penertiban knalpot bising turut digencarkan karena dianggap mengganggu kenyamanan dan ketenangan warga. Hal ini menunjukkan bahwa ketertiban umum tidak hanya dipahami dalam konteks keamanan fisik, tetapi juga mencakup ketertiban lingkungan dan ketenangan masyarakat.



Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan sejumlah permasalahan. Salah satunya adalah kecenderungan masyarakat yang kembali melanggar setelah dilakukan penertiban. Misalnya, pedagang kaki lima yang sudah ditertibkan sering kembali berjualan di lokasi yang

sama. Hal ini menunjukkan perlunya sistem pengawasan yang lebih berkelanjutan serta pendekatan persuasif melalui edukasi masyarakat agar kepatuhan terhadap perda dapat lebih efektif. Keterbatasan sumber daya Satpol PP Karawang juga menjadi persoalan tersendiri. Dengan cakupan wilayah yang luas serta dinamika sosial ekonomi yang tinggi, jumlah personel, sarana prasarana, dan dukungan anggaran masih belum sebanding dengan kompleksitas tugas yang harus dijalankan. Kondisi ini menyebabkan efektivitas patroli dan penegakan perda belum optimal, terutama di wilayah-wilayah padat aktivitas ekonomi seperti pasar tradisional dan kawasan industri.

Di sisi lain, tingkat kesadaran hukum masyarakat Karawang terhadap pentingnya ketertiban umum masih relatif rendah. Pelanggaran seperti pemasangan spanduk ilegal, penggunaan fasilitas publik yang tidak sesuai peruntukan, serta aktivitas mengganggu kenyamanan lingkungan masih sering terjadi. Hal ini mencerminkan perlunya intensifikasi sosialisasi perda dan kampanye sadar hukum, agar penegakan aturan tidak hanya mengandalkan tindakan represif, tetapi juga didukung oleh partisipasi aktif masyarakat. Permasalahan lain yang muncul adalah keterpaduan kebijakan antarinstansi. Satpol PP tidak bisa bekerja sendirian dalam menjaga ketertiban umum, melainkan perlu koordinasi erat dengan kepolisian, Dinas Sosial, Dinas Perhubungan, dan aparat desa atau kelurahan. Tanpa koordinasi yang kuat, penertiban hanya bersifat sementara dan tidak menyelesaikan akar masalah. Oleh karena itu, penguatan sinergi antar pemangku kepentingan menjadi kunci untuk mewujudkan ketertiban umum yang berkelanjutan di Kabupaten Karawang.

Meskipun Kabupaten Karawang telah memiliki Perda terkait ketertiban umum, dinamika sosial masyarakat dan perkembangan regulasi nasional menuntut adanya penyempurnaan. Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP yang mewajibkan seluruh ketentuan pidana dalam peraturan daerah untuk disesuaikan, menjadi dasar hukum yang sangat kuat untuk melakukan revisi. Artinya, materi muatan pidana dalam perda yang lama berpotensi

tidak lagi relevan atau bahkan bertentangan dengan hukum nasional apabila tidak segera diharmonisasikan. Selain aspek normatif, perubahan kondisi sosial di Karawang juga menuntut pembaruan perda. Masalah baru terus bermunculan, seperti meningkatnya aktivitas ekonomi informal di ruang publik, pelanggaran penggunaan fasilitas umum, hingga gangguan ketertiban dari kelompok rentan atau remaja. Perda lama cenderung belum cukup mengantisipasi fenomena baru, sehingga regulasi baru diperlukan agar perangkat hukum daerah mampu menjawab tantangan aktual sekaligus memberikan kepastian hukum dalam penindakan.

Dari sisi kelembagaan, perda baru juga penting untuk memperkuat peran Satpol PP dan memperjelas koordinasi antarinstansi dalam menjaga ketertiban umum. Tanpa pembaruan regulasi, Satpol PP akan menghadapi keterbatasan dalam kewenangan maupun mekanisme penegakan hukum. Dengan perda yang diperbaharui, tidak hanya kepastian hukum yang diperoleh, tetapi juga tercipta sinkronisasi antara kepentingan nasional, kebutuhan daerah, dan hak masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan perda baru merupakan kebutuhan mendesak bagi Karawang.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah**

##### **1. Implikasi**

Rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat ini merupakan salah satu upaya hukum yang memberikan dasar hukum dan prosedur bagi pemerintah Kabupaten Karawang dalam mengatur Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat. Dengan adanya perda baru, masyarakat Karawang akan memperoleh kepastian hukum yang lebih jelas terkait apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan di ruang publik. Aturan yang lebih mutakhir dapat mengurangi

tumpang tindih norma serta mencegah tindakan sewenang-wenang dari aparat. Masyarakat juga akan merasa lebih adil karena perda baru disusun berdasarkan atas kesetaraan, transparansi, dan selaras dengan KUHP baru, sehingga sanksi pidana maupun administratif yang diterapkan tidak bersifat berlebihan.

Perda baru berimplikasi pada peningkatan ketertiban sosial, misalnya terkait penataan pedagang kaki lima, penggunaan fasilitas umum, penanganan kebisingan, serta penertiban aktivitas remaja di malam hari. Kehadiran aturan yang lebih relevan dengan kondisi sekarang akan membantu mencegah potensi gesekan sosial antarwarga. Selain itu, masyarakat yang rentan atau terdampak penertiban akan memiliki perlindungan lebih baik, misalnya melalui mekanisme kompensasi, pembinaan sosial, atau penyediaan ruang alternatif. Perda baru juga akan memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat. Dengan pengaturan yang lebih partisipatif dan modern, masyarakat akan merasa dilibatkan dalam proses menciptakan ketertiban umum. Selain itu, adanya perda baru memungkinkan peningkatan kapasitas Satpol PP dan sinergi dengan instansi lain, sehingga penegakan aturan dapat lebih humanis, edukatif, dan persuasif. Hal ini akan menumbuhkan rasa percaya masyarakat terhadap pemerintah daerah sebagai penyelenggara ketertiban

## **2. Dampak Keuangan**

Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat akan menuntut penyesuaian pada pos belanja daerah, terutama untuk mendukung operasional Satpol PP. Hal ini meliputi peningkatan jumlah personel, pelatihan, sarana prasarana patroli, serta pembiayaan kegiatan penertiban. Selain itu, adanya kewajiban pelayanan dasar sesuai Permendagri 121/2018, seperti kompensasi kerugian materil atau layanan kesehatan bagi masyarakat yang terdampak penegakan Perda, juga membutuhkan alokasi dana tersendiri di dalam APBD.

Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat juga bisa berdampak positif pada penerimaan daerah. Penertiban reklame, spanduk, dan pemanfaatan ruang publik, misalnya, akan mendorong kepatuhan wajib retribusi dan izin usaha, sehingga pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor ini dapat meningkat. Dengan aturan yang lebih jelas, pemerintah daerah memiliki dasar hukum yang kuat untuk memungut retribusi atau denda administratif, sehingga efektivitas pengelolaan keuangan daerah akan lebih baik.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Dalam proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) penting untuk dilakukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait guna meminimalisir perbedaan paradigma terhadap hukum diberbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu juga bertujuan untuk mengurangi permasalahan yang dapat muncul atas penerapannya.

Oleh karena Perda secara hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Sebagaimana diubah yang keduakalinya oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 adalah peraturan yang memiliki derajat paling bawah, maka dalam proses mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait, tentunya akan merujuk pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, sebagai landasan normatif tata urutan peraturan perundang-undangan, yakni:

1. UUD Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kab/Kota

Apabila didasarkan pada teori Hans Kelsen tentang hierarki norma hukum (*stufentheorie*),<sup>61</sup> yakni norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis, dimana keberlakuan suatu norma hukum itu bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi derajat

---

<sup>61</sup> Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan I Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, ed. Uji Prasty, Revisi (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), 43.

diatasnya,<sup>62</sup> maka pembentukan Perda dianggap valid atau sah jika tidak bertentangan dengan aturan yang berada diatasnya, dan harus dibentuk berdasarkan perintah aturan yang diatasnya, dalam hal ini harus tunduk kepada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya maka Perda dapat dibatalkan.

Oleh karena itu, dalam Penyusunan Rancangan Perda Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat , terlebih dahulu dilakukan evaluasi dan analisis UUD 1945, sebagai landasan konstitusional, dalam artian apakah UUD menghendaki dilakukan pengaturan Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat yang ada di daerah. Kemudian akan mengevaluasi dan menganalisis UU tentang jalan, UU tentunya memberikan landasan kewenangan dan nomatif, bagaimana Perda dibentuk dan disusun agar sesuai dengan tujuan yang dicita-citakan. Selain itu akan mengevaluasi aturan-aturan pelaksananya, yang tak kalah pentingnya mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait. Hal ini dilakukan bertujuan untuk pengharmonisasian peraturan perundang-undangan agar tidak saling tumpang tindih dan saling bertentang antara Perda yang akan dibuat dengan peraturan perundang-undangan diatasnya. Sehingga Rancangan Perda yang dibuat nantinya akan valid dan sah, sebagaimana teori Hans Kelsen.

#### **A. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945**

Undang Undang Dasar merupakan hukum tertinggi (*supreme law*) yang harus ditaati baik oleh rakyat maupun oleh alat-alat perlengkapan negara.<sup>63</sup> UUD bukan saja mengatur tugas dan kewenangan setiap lembaga negara, akan tetapi memberikan landasan konstitusional dalam

<sup>62</sup> Erdin Tahir, “Analisis Keberlakuan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia (Analysis of Implementation of The Regulation of The Ministry of Law and Human Rights in Indonesia ’ s Legislation System)” 3, no. 2 (2019): 174.

<sup>63</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Revisi (Jakarta: PT Gramedia, 2012), 184.

pembentukan peraturan perundang-undangan. Artinya, setiap peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD maka peraturan tersebut akan dibatalkan atau batal demi hukum.

Undang Undang Dasar sebagai landasan konstitusional berbangsa dan bernegara telah mengatur secara jelas terkait dengan jaminan memperoleh pekerjaan. Hal ini disebagaimana disebut dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945, selengkapnya mengatur:

*“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”*

Berdasarkan Pasal 18 Ayat 6 tersebut diatas pemerintahan daerah berhak membentuk peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dasar kewenangan pembentukan peraturan daerah ini merupakan dasar konstitusional yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD). Secara konstitusional tujuan utama dari pembentukan peraturan daerah adalah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain hak, otonomi daerah juga merupakan gambaran dari kewajiban pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Dengan demikian Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan memiliki kewenangan dalam membentuk dan menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat.

## B. Undang-Undang

Undang-undang yang akan dievaluasi dan dikaji berkaitan dengan Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat Karawang adalah sebagai berikut:

- 1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 5679)**

Undang-Undang ini telah menentukan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang dikenal dengan sebutan Urusan Pemerintahan Konkuren, yakni Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.<sup>64</sup>

Menurut UU Pemda, berkaitan dengan ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Dimana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat. Sesuai dengan Pasal 12 UU Pemda yang mengatur Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;

---

<sup>64</sup> Lihat Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) UU Pemda

- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Berdasarkan UU Pemda, ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat merupakan tanggungjawab Pemerintah Daerah. Pembagian urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat di daerah meliputi:

- a. Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
- b. Penegakan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota.
- c. Pembinaan PPNS kabupaten/kota

Hal ini tentunya harus dilakukan penataan dan pengaturan oleh setiap daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Selain itu juga dalam hal melakukan penataan daerah, pemerintah daerah wajib menyelenggarakan urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat yang ada di masing-masing daerah.

## **2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6842)**

UU No. 1 Tahun 2023 (KUHP baru) menegaskan pentingnya unifikasi hukum pidana di Indonesia. Salah satu implikasi terbesarnya adalah terhadap kewenangan daerah dalam merumuskan ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah (Perda). Sebelum KUHP baru, Pemda kerap diberi ruang untuk mengatur ketentuan pidana ringan (misalnya pidana kurungan atau denda) sebagai instrumen penegakan perda. Namun, dengan adanya KUHP baru, kewenangan tersebut

dibatasi dan harus disesuaikan dengan ketentuan nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 624 KUHP yang menyebutkan bahwa seluruh peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana, termasuk Perda, harus disesuaikan paling lama 3 tahun sejak KUHP berlaku.

Dalam KUHP baru, kewenangan daerah dalam menetapkan sanksi pidana melalui perda tidak lagi sebebas sebelumnya. Pasal 15 KUHP menegaskan bahwa pidana hanya dapat dijatuhan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Artinya, Pemda tidak bisa merumuskan sanksi pidana di luar batasan yang ditentukan KUHP. Pemda hanya boleh mengatur sanksi administratif atau sanksi non-pidana lain yang bersifat lokal, sedangkan ketentuan pidana harus mengacu pada batasan KUHP contohnya untuk pidana denda dalam KUHP yaitu pidana denda kategori I–VI yang diatur dalam Pasal 79 s.d. Pasal 85.

Pemda dapat tetap mengatur mekanisme penegakan Perda, tetapi bentuk sanksinya diarahkan lebih pada sanksi administratif, sanksi sosial, atau denda administratif, bukan pidana kurungan. Untuk hal-hal yang benar-benar membutuhkan sanksi pidana, Pemda wajib menyesuaikan dengan kategori pidana yang sudah ditetapkan dalam KUHP (Pasal 79–85). Dengan demikian, fungsi Perda lebih menekankan pada pencegahan, pembinaan, dan tertib sosial, sementara penjatuhan pidana mengikuti kerangka hukum pidana nasional.

Dalam Peraturan Daerah ini akan diatur ketentuan mengenai sanksi pidana sebagai instrumen penegakan hukum yang bersifat proporsional dan berkeadilan. Jenis sanksi pidana yang dimuat meliputi pidana kerja sosial dan pidana denda, dengan pengaturan yang disesuaikan terhadap pelaku pelanggaran. Bagi pelanggaran yang dilakukan oleh perseorangan, ancaman pidana ditetapkan dalam kategori I sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023

tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sedangkan bagi pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi, dikenakan pidana denda kategori III sesuai prinsip pertanggungjawaban pidana korporasi. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memastikan penegakan hukum yang efektif, memberikan pembinaan, sekaligus tetap menjunjung asas ultimum remedium dalam penerapan sanksi pidana daerah.

**3. Undang-undang (UU) Nomor 114 Tahun 2024 tentang Kabupaten Karawang di Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 300, Tambahan Lembaran Negara Nomor 7051).**

UU 114 Tahun 2024 menetapkan status hukum khusus untuk Kabupaten Karawang di Provinsi Jawa Barat, serta mempertegas pembagian urusan dan wewenang daerah berdasarkan karakteristik lokal Karawang. UU ini memungkinkan daerah mempunyai ruang untuk mengatur kewenangan lokal, termasuk fungsi pemerintah kabupaten dalam bidang ketertiban, ketenteraman, dan perlindungan masyarakat. Dengan demikian, Karawang memperoleh legitimasi normatif tambahan untuk mengatur Linmas secara khusus sesuai kebutuhan lokal.

Berdasarkan Peraturan Bupati Karawang Nomor 72 Tahun 2024 menyebut bahwa dalam urusan kewilayahan, bidang “Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat” mencakup “pembinaan Satpol PP dan Linmas,” serta “koordinasi Satpol PP dan Linmas” sebagai fungsi yang harus dijalankan di tingkat kecamatan/kelurahan

**C. Peraturan Pemerintah**

**1. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205)**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Satpol PP dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan pelindungan masyarakat. Ketentuan Pasal 256 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimaksud mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai Satpol PP diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Satpol PP sebagai perangkat daerah, mempunyai peran yang sangat strategis dalam memperkuat otonomi daerah dan pelayanan publik di daerah. Untuk menjamin terlaksananya tugas Satpol PP dalam penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta pelindungan masyarakat perlu dilakukan peningkatan, baik dari sisi kelembagaan maupun sumber daya manusia. Selain itu, keberadaan Satpol PP dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat membantu adanya kepastian hukum dan memperlancar proses pembangunan di daerah.

Secara normatif, PP 16 Tahun 2018 memperkuat kewenangan Pemda untuk mengatur dan menegakkan ketertiban umum serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat melalui Satpol PP. Namun secara praktis, kewenangan ini belum sepenuhnya berjalan karena kendala kapasitas, koordinasi, dan penganggaran. Dengan kata lain, PP 16/2018 sudah cukup memberi dasar hukum, tetapi Pemda perlu menindaklanjutinya dengan regulasi teknis (Perda/Perbup), alokasi APBD khusus, serta peningkatan profesionalisme Satpol PP dan Linmas agar mandat dalam PP ini bisa terwujud secara nyata.

## **D. Peraturan Menteri**

### **1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2010 Tentang Ketentraman, Ketertiban Dan Perlindungan Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia**

Permendagri 44/2010 menegaskan bahwa penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat (*trantibum linmas*) harus sejalan dengan prinsip penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM). Aturan ini menjadi pedoman bagi Pemda untuk menata kebijakan dan program trantibum linmas, sehingga penegakan Perda tidak hanya menekankan aspek ketertiban tetapi juga menjamin hak-hak warga.

Dengan Permendagri 44/2010, Pemda memperoleh landasan normatif bahwa segala tindakan dalam penegakan ketertiban umum harus memperhatikan asas legalitas, proporsionalitas, nondiskriminasi, dan akuntabilitas. Ini memperkuat kewenangan daerah sekaligus memberi rambu agar kewenangan tersebut tidak disalahgunakan. Pemda melalui Satpol PP diwajibkan untuk menjalankan fungsi preventif (pencegahan), kuratif (penindakan terbatas), dan rehabilitatif (perlindungan dan pemulihan masyarakat) dalam kerangka HAM. Dengan begitu, Pemda punya ruang cukup luas untuk mengatur ketertiban umum, tetapi harus menjaga agar tidak melanggar hak-hak dasar warga.

Secara normatif, Permendagri 44/2010 memberikan dasar yang kuat bagi Pemda untuk menyelenggarakan trantibum linmas yang berbasis HAM. Namun, secara praktis masih ada kesenjangan antara norma dan realita: lemahnya pemahaman aparat, keterbatasan sumber daya, dan orientasi kebijakan yang masih berfokus pada penertiban fisik ketimbang perlindungan hak warga. Evaluasi akhirnya: Permendagri ini relevan sebagai pedoman, tetapi perlu diperkuat dengan

perda daerah yang lebih aplikatif, pelatihan berbasis HAM bagi Satpol PP, dan peningkatan anggaran agar hak masyarakat terlindungi secara nyata.

## **2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 121 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Mutu Pelayanan Dasar Sub urusan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Provinsi dan Kabupaten/Kota**

Dengan adanya Permendagri ini, Pemda memiliki kewenangan sekaligus kewajiban untuk menyediakan layanan trantibum linmas yang memenuhi standar mutu. Standar tersebut meliputi aspek input (anggaran, SDM Satpol PP/Linmas, sarana prasarana), proses (mekanisme patroli, penindakan, pembinaan), hingga output dan outcome (rasa aman, tertib, terlindunginya masyarakat). Hal ini menuntut Pemda, termasuk Karawang, agar merencanakan dan menganggarkan urusan trantibum linmas secara lebih sistematis dalam APBD serta memasukkannya ke dalam dokumen perencanaan daerah (RPJMD, Renstra, RKPD).

Permendagri 121/2018 sangat penting karena menempatkan trantibum linmas sebagai pelayanan dasar wajib Pemda, yang berarti tidak bisa diabaikan atau hanya bersifat tambahan. Akan tetapi, efektivitasnya masih lemah di level implementasi karena faktor anggaran, SDM, dan lemahnya evaluasi mutu. Bagi Karawang, Permendagri ini seharusnya mendorong pembaruan perda/Perbup yang lebih rinci tentang standar layanan trantibum linmas, memperkuat kapasitas Satpol PP dan Linmas, serta memastikan bahwa pembiayaan layanan dasar ini mendapat prioritas dalam APBD.

Permendagri 121/2018 membawa implikasi langsung bahwa Pemda harus menempatkan urusan trantibum linmas sebagai prioritas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini berarti Pemda tidak hanya bertugas menegakkan perda,

tetapi juga wajib memastikan setiap warga mendapat jaminan keamanan, keteraturan, dan perlindungan dalam kehidupan sehari-hari. Jika standar mutu pelayanan dasar tidak dipenuhi, maka Pemda dianggap lalai dalam memenuhi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan publik, yang dapat berpengaruh pada evaluasi kinerja kepala daerah oleh pemerintah pusat.

### **3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat.**

Permendagri 26/2020 memberi pedoman teknis bagi penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, serta perlindungan masyarakat (trantibum-linmas) pada level pemerintah daerah. Permendagri ini merumuskan prinsip-prinsip, tugas, dan mekanisme pelaksanaan yang harus menjadi rujukan bagi Satpol PP, Linmas, aparat desa/kelurahan, dan pemangku kepentingan lainnya dalam tindakan preventif, represif non-yustisial, serta perlindungan sosial. Karena sifatnya pedoman teknis dari Mendagri, regulasi ini menjadi sumber rujukan wajib bagi daerah ketika merancang aturan daerah yang mengatur trantibum-linmas.

Karawang telah mengatur trantibum melalui Perda No.10 Tahun 2020 yang kemudian diubah dengan Perda No.12 Tahun 2023, namun kedua Perda tersebut harus dipetakan ulang terhadap ketentuan teknis Permendagri 26/2020 untuk memastikan konsistensi tugas, mekanisme penindakan, pembinaan Linmas, serta layanan terhadap masyarakat terdampak penertiban. Dengan kata lain, keberadaan Permendagri 26/2020 menuntut penyesuaian norma-norma lokal agar tidak hanya formal tetapi juga operasional.

Terdapat beberapa kekurangan di Perda Karawang saat ini yang harus ditangani oleh perda baru: (a) kecenderungan norma yang bersifat umum tanpa

petunjuk teknis pelaksanaan yang rinci (sehingga implementasi menjadi tidak seragam); (b) mekanisme layanan dan kompensasi bagi warga terdampak penertiban belum terintegrasi dengan standar mutu pelayanan yang diamanatkan Permendagri 121/2018; serta (c) rumusan sanksi yang kadang belum selaras dengan kerangka pidana/norma nasional sehingga menimbulkan risiko disharmoni. Perda baru harus menutup celah-celah ini dengan memasukkan ketentuan teknis operasional, standar layanan terdampak, serta mekanisme pengaduan dan pembinaan.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam perspektif hukum penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman dan Pelindungan Masyarakat berbasis pada teori negara hukum modern (negara hukum demokratis) yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan (supremasi hukum). Oleh karena itu, dalam suatu negara hukum setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan wajib tunduk pada aturan-aturan hukum yang menjamin dan melindungi hak-hak warga negara, baik dibidang sipil dan politik maupun di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Dengan perkataan lain, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan makmur. Oleh karena itu, setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan harus dilihat sebagai bentuk penyelenggaraan kepentingan rakyat (*public service*) yang merupakan hak-hak mereka yang mesti dilayanani dan dilindungi.

Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia, 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 peran serta masyarakat. Dalam hal ini, otonomi 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. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar 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.

Berkaitan dengan ketertiban umum dalam kehidupan bermasyarakat, hal tersebut sesungguhnya merupakan perwujudan dari hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 yang secara dimuat dalam Pasal 28G ayat (1), Pasal 28I ayat (4) dan Pasal 28J ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam Pasal 28J ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan 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 hal diatas, agar kehadiran negara dapat benarbenar melindungi setiap bangsa Indonesia maka pemda memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuan dan tanggung jawab sesuai kemampuan masing-masing untuk semaksimal mungkin ikut serta dalam melindungi segenap rakyat dan tumpah darah Indonesia dalam kaitanya menciptakan atau memenuhi kebutuhan masyarakat atas ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat. Salah satu yang bisa dilakukan oleh daerah adalah dengan membentuk peraturan daerah sebagai bentuk perwujudan kehadiran negara di daerah.

Undang-Undang Nomor 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 349 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa daerah dapat mengurus upaya ketentraman dan ketertiban umum dalam wilayah daerahnya sendiri. Dalam upaya mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum yang memberikan dampak baik secara langsung maupun tidak langsung bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, maka harus dapat dirumuskan materi/ substansi terkait Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Karawang agar tercipta suasana yang kondusif, aman dan tenram.

Amanat Pasal 349 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Ketertiban Umum, Ketentraman, dan Pelindungan Masyarakat dapat mewujudkan kehidupan masyarakat yang aman dan damai yakni dengan terciptanya aspek kepastian hukum, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban yang berkeadilan serta harus sesuai dengan jiwa, semangat dan substansi peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan:

1. Sila Kedua, yaitu Kemanusiaan yang adil dan beradab, serta Sila kelima yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, merupakan bagian landasan filosofis Raperda, sehingga pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di bidang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (6), dan (7) dan Pasal 28G ayat (1), Pasal 28I ayat (4) dan Pasal 28J ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam Pasal 28J ayat (1) dan ayat (2)

Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah Kabupaten dan Daerah Kabupaten itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan prinsip negara kesatuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

## B. Landasan Sosiologis

Kabupaten Karawang menjadi salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Barat, dengan jarak sekitar 126 Km dari Pusat Pemerintahan Provinsi Jawa Barat di Bandung dan sekitar 70 Km dari pusat Pemerintahan Republik Indonesia di Jakarta. Luas wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2022 sebesar 1.911,09 Km<sup>2</sup>. Secara administratif, Karawang mempunyai batas-batas wilayah sebagai berikut: Sebelah Utara: Laut Jawa, Sebelah Timur : Kabupaten Subang, Sebelah Tenggara : Kabupaten Purwakarta, Sebelah Selatan: Kabupaten Bogor, Sebelah Barat: Kabupaten Bekasi. Kabupaten Karawang memiliki 30 kecamatan dan 309 desa/kelurahan yang terdiri dari 297 desa dan 12 kelurahan. Berdasarkan kategorinya, sebanyak 175 desa/kelurahan berkategori swadaya, 126 desa/kelurahan swakarya, dan 8 desa/kelurahan swasembada.

Kabupaten Karawang dikenal sebagai salah satu pusat industri terbesar di Jawa Barat, sekaligus wilayah dengan perkembangan urbanisasi yang sangat pesat. Pertumbuhan penduduk yang tinggi, arus migrasi pekerja dari berbagai daerah, serta perluasan kawasan industri memunculkan dinamika sosial yang kompleks. Kondisi ini berdampak pada munculnya

berbagai persoalan ketertiban umum, seperti meningkatnya aktivitas ekonomi informal di ruang publik, kepadatan lalu lintas, hingga potensi gesekan sosial antarwarga akibat perbedaan latar belakang sosial budaya.

Selain faktor ekonomi, kondisi sosial masyarakat Karawang juga diwarnai dengan persoalan seperti maraknya pedagang kaki lima di trotoar, penempelan spanduk dan reklame ilegal, penggunaan knalpot bising, hingga kerentanan remaja terhadap aktivitas malam. Di sisi lain, masyarakat juga menghadapi risiko bencana banjir, kebakaran, dan persoalan sosial lainnya yang membutuhkan perlindungan cepat dari pemerintah daerah. Situasi-situasi ini menunjukkan perlunya aturan yang lebih kuat untuk menjaga keseimbangan antara kebebasan masyarakat dan keteraturan dalam kehidupan bersama.

Bawa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang harus memiliki landasan sosiologis, yaitu yang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri dan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat, agar dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya ditengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dari berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Melihat kondisi tersebut, keberadaan Perda ini menjadi penting untuk memberikan kepastian hukum sekaligus menjawab kebutuhan nyata masyarakat Karawang akan rasa aman, tertib, dan terlindungi. Tanpa regulasi yang jelas, penanganan masalah ketertiban umum cenderung bersifat parsial, sementara perlindungan masyarakat dalam situasi darurat kurang optimal. Dengan dasar sosiologis ini, Raperda diharapkan mampu menghadirkan solusi yang partisipatif, humanis, dan sesuai dengan karakteristik sosial masyarakat Karawang.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran “Mengingat”. Dalam Konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat sebagai berikut :

1. Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari Undang-Undang Dasar 1945 harus ditentukan secara cepat;
2. Undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam bentuk undang-undang yang bersangkutan, yang harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan demikian pula nomor dan tahun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Penyebutan undang-undang dalam penulisan Konsideran “Mengingat” ini tidak disertai dengan penyebutan nomor pasal ataupun ayat. Penyebutan pasal dan ayat hanya berlaku untuk penyebutan nomor pasal undang-undang yang menjadi dasar hukumnya saja. Misalnya, mengingat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Artinya,

undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam Konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dapat mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan sehingga tidak memadai lagi sebagai landasan normatif, disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan landasan yuridis yang dapat dipertimbangkan untuk penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat , yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6), Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234); sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398); sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
4. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6842);
5. Undang-undang (UU) Nomor 114 Tahun 2024 tentang Kabupaten Karawang di Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 300, Tambahan Lembar Negara Nomor 7051);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2010 Tentang Ketentraman, Ketertiban Dan Perlindungan Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 121 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Mutu Pelayanan Dasar Sub urusan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Provinsi dan Kabupaten/Kota;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP**

#### **MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM, KETENTRAMAN MASYARAKAT DAN PELINDUNGAN MASYARAKAT**

##### **A. Jangkauan Arah Pengaturan**

Jangkauan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat yang merupakan perwujudan sila ke lima Pancasila menyatakan bahwa Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi, dan keadilan sosial, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Karawang akan mencakup ruang lingkup yang lebih komprehensif dibanding regulasi sebelumnya. Jangkauan pengaturan tidak hanya menekankan aspek penertiban terhadap pelanggaran ruang publik, tetapi juga meliputi pembinaan, perlindungan, dan pelayanan dasar bagi masyarakat. Hal ini termasuk penataan pedagang kaki lima, pengendalian reklame, penanganan gangguan kebisingan, pengaturan kegiatan sosial kemasyarakatan, serta mekanisme perlindungan masyarakat dalam menghadapi bencana maupun situasi darurat. Dengan cakupan tersebut, Perda baru diharapkan menjadi instrumen hukum yang menyeluruh dan aplikatif.

Arah pengaturan perda baru diarahkan untuk memperkuat peran Satpol PP dan Linmas dalam mewujudkan ketertiban umum yang berbasis pada prinsip keadilan, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Regulasi ini juga menekankan pentingnya mekanisme preventif, edukatif, dan partisipatif, bukan hanya represif. Oleh karena itu, perda baru akan mengintegrasikan pendekatan pelayanan dasar sesuai Permendagri 121/2018, prinsip HAM dalam Permendagri 44/2010, serta pedoman teknis penyelenggaraan trantibum-linmas sebagaimana diatur dalam Permendagri 26/2020.

Melalui pengaturan yang komprehensif dan terarah, perda baru diharapkan dapat menciptakan kondisi masyarakat Karawang yang aman, tertib, dan terlindungi. Selain meningkatkan efektivitas penegakan hukum daerah, regulasi ini juga memberikan kepastian bagi masyarakat dan pelaku usaha dalam memanfaatkan ruang publik. Dengan demikian, arah perda baru bukan hanya sekadar mengatur larangan dan sanksi, tetapi juga membangun tata kelola ketertiban umum yang modern, partisipatif, dan selaras dengan KUHP baru serta regulasi nasional lainnya.

Dengan demikian, yang akan diatur dalam Perda ini adalah ketentuan mengenai:

- a. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- b. Penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat;
- c. Koordinasi dan Kerja sama;
- d. Pembinaan dan Pengawasan;
- e. Partisipasi Masyarakat;
- f. Pelaporan; serta
- g. Pendanaan

## **B. Materi yang Akan di Atur**

Berikut garis besar materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan

Pelindungan Masyarakat , yaitu Sasaran, Jangkauan dan Arah Pengaturan. Perda Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Perlindungan Masyarakat pada dasarnya menjangkau dan mengatur substansi yang komprehensif. Cakupan pengaturan tersebut meliputi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, penyelenggaraan perlindungan masyarakat, koordinasi dan kerja sama antar perangkat daerah serta instansi terkait, pembinaan dan pengawasan terhadap aparat pelaksana, partisipasi aktif masyarakat, mekanisme pelaporan, hingga aspek pendanaan.

Perda ini mengatur sektor-sektor yang menjadi kewenangan daerah dalam trantibum-linmas. Ruang lingkup substansi kemungkinan meliputi:

#### **1. Ketentuan Umum**

Definisi, asas, dan tujuan penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat.

#### **2. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat**

- a. Pengaturan penggunaan ruang publik (trotoar, taman, jalan).
- b. Penertiban pedagang kaki lima, reklame/spanduk liar, dan parkir liar.
- c. Penanganan kebisingan, knalpot bising, dan kegiatan malam hari.
- d. Penataan hewan ternak, satwa peliharaan, serta lingkungan pemukiman.
- e. Ketertiban dalam penyelenggaraan acara/kegiatan masyarakat.

#### **3. Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat (Linmas)**

- a. Peran Linmas dalam menghadapi bencana, konflik sosial, atau keadaan darurat.
- b. Mekanisme perlindungan bagi kelompok rentan (anak, perempuan, lansia, penyandang disabilitas).
- c. Keterlibatan Linmas dalam pengamanan kegiatan masyarakat.

#### **4. Kewenangan, Tugas, dan Fungsi Satpol PP serta Linmas**

- a. Kewenangan Satpol PP dalam penegakan Perda
- b. Fungsi pembinaan dan koordinasi dengan aparat penegak hukum (Polri/TNI).
- c. Peran Linmas di tingkat desa/kelurahan.

**5. Koordinasi dan Kerja Sama**

- a. Sinergi antar perangkat daerah.
- b. Kerja sama dengan aparat keamanan, lembaga sosial, dan organisasi masyarakat.

**6. Pembinaan dan Pengawasan**

- a. Mekanisme pembinaan masyarakat agar sadar hukum dan tertib.
- b. Pengawasan internal terhadap pelaksanaan tugas Satpol PP/Linmas.

**7. Partisipasi Masyarakat**

- a. Peran serta masyarakat dalam menjaga ketertiban dan keamanan lingkungan.
- b. Mekanisme pengaduan masyarakat.

**8. Pelaporan dan Evaluasi**

- a. Kewajiban Pemda, Satpol PP, dan Linmas untuk melaporkan pelaksanaan tugas.
- b. Evaluasi berkala terhadap efektivitas perda.

**9. Pendanaan**

Sumber anggaran pelaksanaan perda (APBD, sumber lain yang sah).

**10. Ketentuan Sanksi**

- a. Jenis sanksi administratif (teguran, denda, pencabutan izin, dll.).
- b. Penyesuaian dengan KUHP baru terkait sanksi pidana ringan atau kerja sosial.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Sesuai dengan kajian yang telah dilakukan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dimana Daerah memiliki kewenangan melakukan pengaturan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. serta Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal ini memiliki kewenangan dalam mengatur mengenai Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat dalam hal Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten, Penegakan Perda Kabupaten dan peraturan bupati, serta, Pembinaan PPNS kabupaten.
2. Rancangan Peraturan Daerah ini diperlukan karena dinamika sosial, ekonomi, dan budaya di Kabupaten Karawang terus berkembang sehingga menimbulkan persoalan ketertiban umum yang semakin kompleks. Perda yang ada sebelumnya belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan aktual, baik dari sisi substansi hukum, efektivitas penegakan, maupun perlindungan hak masyarakat. Dengan demikian, dibutuhkan regulasi baru yang lebih komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan daerah. Selain itu, lahirnya UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP, PP Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satpol PP, serta Permendagri Nomor 26 Tahun 2020 dan Permendagri Nomor 121 Tahun 2018 mengharuskan Pemda melakukan penyesuaian aturan agar tidak terjadi disharmoni hukum. Raperda baru ini menjadi instrumen untuk memastikan penyelenggaraan ketertiban umum dan perlindungan

- masyarakat di Karawang berjalan sejalan dengan kebijakan nasional serta menjunjung tinggi prinsip hak asasi manusia
3. Pembentukan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Perlindungan Masyarakat didasari pada tiga pertimbangan utama. Secara filosofis, Raperda ini merupakan perwujudan nilai Pancasila untuk menjamin rasa aman, adil, dan beradab dalam kehidupan bermasyarakat. Secara sosiologis, kebutuhan nyata masyarakat Karawang yang menghadapi dinamika urbanisasi, pertumbuhan ekonomi, dan kompleksitas masalah sosial menuntut adanya regulasi baru yang lebih adaptif dan responsif. Sedangkan secara yuridis, Raperda ini penting untuk menyelaraskan aturan daerah dengan regulasi nasional seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018, serta Permendagri terkait. Dengan demikian, Raperda ini merupakan kebutuhan mendesak untuk memberikan kepastian hukum sekaligus menjawab kebutuhan masyarakat Karawang secara komprehensif..
4. Sasaran yang ingin diwujudkan melalui Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Perlindungan Masyarakat adalah terciptanya kondisi masyarakat Karawang yang aman, tertib, nyaman, dan terlindungi dengan memperkuat peran Pemda, Satpol PP, dan Linmas. Ruang lingkup pengaturan meliputi asas, tujuan, hak dan kewajiban masyarakat, kewenangan Pemda dan perangkat pelaksana, serta substansi utama yang mencakup: (a) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; (b) penyelenggaraan perlindungan masyarakat; (c) koordinasi dan kerja sama; (d) pembinaan dan pengawasan; (e) partisipasi masyarakat; (f) pelaporan; serta (g) pendanaan. Jangkauan pengaturannya tidak hanya menekankan aspek penindakan,

tetapi juga mencakup upaya pencegahan, pembinaan, dan perlindungan di berbagai bidang seperti penataan ruang publik, aktivitas ekonomi informal, pengendalian reklame, pengaturan jam malam remaja, hingga kesiapsiagaan Linmas dalam menghadapi bencana. Arah pengaturan diarahkan pada terciptanya tata kelola ketertiban umum yang humanis, berbasis HAM, selaras dengan regulasi nasional, serta menekankan peran preventif, edukatif, dan partisipatif.

## B. Saran

1. Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Perlindungan Masyarakat perlu segera disusun ulang sesuai dengan sistematika dan ruang lingkup yang lebih tegas dan jelas dengan memperhatikan harmonisasi dengan KUHP baru serta regulasi nasional terkait.
2. Mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 12 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat.
3. Mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat.
4. Penguanan kelembagaan Satpol PP dan Linmas, pendekatan penegakan yang lebih humanis dan partisipatif, transparansi.
5. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karawang agar memasukan dan memberikan prioritas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat dan Pelindungan Masyarakat ini dalam agenda pembahasan untuk segera dapat dibahas bersama-sama dengan Pemerintah Daerah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Hadjon, P. M., dkk. (2024). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press.
- Sunarno, S. (2023). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jaidun. (2022). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kencana.
- Ni'matul Huda. (2022). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Yusriadi, M. (2023). *Otonomi Daerah dan Good Governance di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Huda, N. & Hidayat, R. (2023). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Teori dan Implementasi*. Jakarta: Kencana.
- Subarsono, A. G. (2022). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kusnadi. (2023). *Politik Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.
- Bagir Manan. (2022). *Teori dan Politik Konstitusi*. Bandung: FH UII Press.
- Marbun, S. F. (2023). *Hukum Administrasi Negara dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Santoso, T. (2023). *Hukum Ketertiban Umum*. Jakarta: Prenada Media.
- Rahardjo, S. (2022). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, P. M. (2022). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Soekanto, S. (2023). *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2023). *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Zainuddin. (2022). *Satpol PP dan Ketertiban Sosial di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rukmini, M. (2023). *Hukum Perlindungan Masyarakat dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Bandung: Refika Aditama.
- Wahyudi, A. (2022). *Penegakan Peraturan Daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja*. Jakarta: Kencana.
- Prasetyo, T. (2023). *Filsafat Hukum Perlindungan Masyarakat*. Malang: Setara Press.
- Syahrial, Y. (2024). *Perlindungan Hukum bagi Aparat Penegak Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Deepublish.
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 215.
- Hadi, Sutrisno, Metode Penelitian, Yogyakarta : Andi Offset, 1992
- Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001

- mmanuel Kant, The Philosophy of Law, Translated by W. Hastie, Edinburgh: Clark, 1887
- Roscoe Pound, An Introduction to the Philosophy of Law, Yale University Press, 1922
- Émile Durkheim, The Division of Labour in Society, Free Press, 1997
- Lon L. Fuller, The Morality of Law, Yale University Press, 1964
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000
- A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London: Macmillan, 1959
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia, 2008
- Dwight Waldo, The Administrative State, Transaction Publishers, 2007
- Talcott Parsons, The Social System, Glencoe: The Free Press, 1951
- Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Surabaya: Bina Ilmu, 1987
- Jimly Asshiddiqie, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Ni'matul Huda. "Negara Hukum dan Demokrasi dalam Perspektif Konstitusi Indonesia." Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol. 19 No. 2, 2012
- Bivitri Susanti. "Rule of Law dan Tantangan Implementasinya di Indonesia." Jurnal Konstitusi, Vol. 6 No. 1, 2009.
- Ateng Syariuddin,Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah, dalam Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B), Bandung, Citra Aditya Bakti,1994,
- Prasojo, Eko, irfan Ridwan, et.al, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah;Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural, FISIP UI, Depok, 2006, hlm.18.
- Koesworo, E., Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Yayasan Pariba, Jakarta, 2001,
- I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal, (Kumpulan Pemikiran), Rosda-PSKN-HTN FH Unpad, Bandung, 2011
- Mauhammad fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah,kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Stain Press, cetakan Kedua, Purwokerto, 2010,
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1981.
- Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Ni'matul Huda, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005.
- I Gde Pantja Astawa, Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia, Alumni, Bandung, 2008.
- HM. Laica Marzuki, Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran Pikiran Lepas, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005.
- Gustav Radbruch dalam Satjipto Rahardjo, 1982. Ilmu Hukum, CV. Rajawali, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1993. Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Lord Lloyd dan M.D.Am 1985. Freeman, Lloyd's Introduction of Jurisprudence, Steven & Son, London.
- Rusli K. Iskandar. 2001. Normatifisasi Hukum Administrasi Negara Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII Press.
- Haeruman Jayadi. 2009. Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad.
- Abdul Latief. 2005. Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: UII Press.
- Ridwan HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Rajagrafindo.
- Donald A Rumokoy. 2001. Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara di Dalamnya terpetik dari buku Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII Press.
- Hans Kelsen. 1973. General Theory Of Law and State, New York: Russel and Russel.
- Yohanes Golot Tuba Helan. 2006. Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah. Bandung : (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad.
- Lihat Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dari Sumali. 2002. Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu). Malang: UMM Press, hal. 124-125.
- Lendy Siar, Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah. Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad, 2001.
- Suprin Na'a. 2003. Ruang Lingkup Muatan Materei (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad.

Maria Farida Indarti, Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan, ed. Uji Prastyo, Revisi (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020).

Erdin Tahir, “Analisis Keberlakuan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia (Analysis of Implementation of The Regulation of The Ministry of Law and Human Rights in Indonesia ’ s Legislation System)” 3, no. 2 (2019).

Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Revisi (Jakarta: PT Gramedia, 2012).