



Naskah Akademik

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik

Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum



**Satuan Polisi Pamong Praja
Kabupaten Gresik
Tahun 2021**



DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
Daftar Tabel	iv
BAB I PENDAHULUAN	I-1
1.1 Latar Belakang	I-1
1.2 Perumusan Masalah	I-2
1.3 Tujuan.....	I-3
1.4 Metode Penyusunan Naskah Akademik	I-3
1.4.1 Kerangka Metode	I-3
1.4.2 Jenis Penelitian	I-4
1.4.3 Pendekatan Penelitian	I-4
1.4.4 Jenis Data	I-4
1.4.5 Teknik Pengumpulan Data	I-5
1.4.6 Analisis Data.....	I-5
1.4.7 Sistematika Naskah Akademik	I-6
 BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	 II-1
2.1 Kajian Teoritis	II-1
2.1.1 Wewenang Pemerintah	II-1
2.1.2 Peraturan Perundang-Undangan yang Baik	II-4
2.1.3 Teori Legisprudensi.....	II-9
2.1.4 Hukum dalam Kenyataan di Masyarakat	II-12
2.1.5 Konsep Efektivitas Hukum dalam Masyarakat	II-15
2.1.6 Kesadaran dan Ketaatan Hukum	II-21
2.2 Praktik Empiris	II-23
2.2.1. Praktik Penegakan Ketentraman dan Ketertiban Umum	II-23
2.2.2. Masalah Teknik dalam Penerapan Perda No.15 Tahun 2013 ...	II-26
2.2.3. Konteks Terkini Terkait Tertib Kesehatan Selama Pandemi ...	II-27

BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-



UNDANGAN TERKAIT III-I

- 3.1 UU No. 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah
Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur sebagaimana
telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 1965 tentang Perubahan
Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya
(UU No. 12 Tahun 1950 jo. UU No. 2 Tahun 1965 III-I
- 3.2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan
Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-
Undang Nomor 9 Tahun 2015 III-3
- 3.3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan
Bencana III-5
- 3.4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan
Angkutan Jalan III-7
- 3.5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.... III-9
- 3.6 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar
Pelayanan Minimal..... III-I I
- 3.7 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi
Pamong Praja III-13
- 3.8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang
Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat
serta Pelindungan Masyarakat III-14
- 3.9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-undangan..... III-16
- 3.10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang
Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah
dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018. III-19

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS , SOSIOLOGIS DAN YURIDIS ... IV-I

- 4.1 Landasan Filosofis IV-I
- 4.2 Landasan Sosiologis IV-2
- 4.3 Landasan Yuridis IV-3



BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG

LINGKUP MATERI MUATAN	V-I
5.1 Jangkauan Pengaturan.....	V-I
5.2 Arah Pengaturan	V-2
5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan	V-2
5.3.1 Definisi-Definisi	V-3
5.3.2 Maksud dan Tujuan	V-5
5.3.3 Ruang Lingkup Ketertiban Umum	V-5
5.3.4 Tertib Jalan dan Angkutan Jalan.....	V-6
5.3.5 Tertib Sungai, Saluran, Waduk, Embung, Danau dan Pantai ..	V-7
5.3.6 Tertib Ruang Terbuka Hijau dan Tempat Umum	V-8
5.3.7 Tertib Lingkungan.....	V-9
5.3.8 Tertib Sosial.....	V-10
5.3.9 Tertib Hiburan dan Keramaian	V-11
5.3.10 Tertib Perizinan	V-12
5.3.11 Tertib Bencana.....	V-12
5.3.12 Pelindungan Masyarakat.....	V-13
5.3.13 Pembinaan, Pengendalian dan Pengawasan	V-14
5.3.14 Peran Serta Masyarakat.....	V-14
5.3.15 Sanksi Administrasi	V-15
5.3.16 Sanksi Pidana	V-15
5.3.17 Penyidikan	V-15
5.3.18 Hal-Hal Lain yang Perlu Diatur.....	V-16

BAB VI PENUTUP.....	VI-I
6.1 Kesimpulan	VI-I
6.2 Saran	VI-I

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Indikator Kualitas Legislasi.....	II-12
Tabel 2.2	Rekapitulasi Pelanggaran Ketentraman dan Ketertiban Umum di Kabupaten Gresik	II-24
Tabel 3.1	Arah Lingkup Pengaturan Ketentraman dan Ketertiban Umum Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020	III-15
Tabel 3.2	Tahap Pembahasan Peraturan Daerah	III-21



BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), ketenteraman dan ketertiban umum merupakan kewenangan Pemerintah Daerah sebagai Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam ketenteraman dan ketertiban umum antara lain meliputi:

1. penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota;
2. penegakan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota;
3. pembinaan PPNS kabupaten/kota.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah tersebut, diperlukan instrumen hukum yang mengatur aspek ketenteraman dan ketertiban umum beserta ancaman sanksinya. Pemerintah Daerah pada umumnya membentuk Perda Ketenteraman dan Ketertiban Umum. Tidak terkecuali Pemerintah Kabupaten Gresik yang telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum (Perda No. 15 Tahun 2013).

Namun Perda No. 15 Tahun 2013 perlu diperbaharui dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan terbaru, khususnya di tingkat pusat, yang mengatur ketenteraman dan ketertiban umum. Perkembangan terbaru menunjukkan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat (Permendagri No. 26 Tahun 2020) yang telah diundangkan pada tahun 2020. Pasal 40 Permendagri tersebut



mengamanatkan perubahan Perda yang mengatur ketertiban umum dan ketenteraman paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Permendagri tersebut diundangkan.

Situasi ini memunculkan urgensi tentang pembentukan Perda baru untuk menggantikan Perda No. 15 Tahun 2013 dengan tetap mengacu pada prosedur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011). Rancangan Perda, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, harus dilengkapi dengan naskah akademik sebagai landasan kajian atas materi muatan yang dituangkan dalam Rancangan Perda tersebut.

Berdasarkan latar belakang itulah maka perlu dilaksanakan kegiatan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

I.2. Perumusan Masalah

Rumusan masalah yang menjadi fokus kajian dalam Naskah Akademik ini adalah:

1. Bagaimana landasan teoretis tentang ketentraman dan ketertiban umum serta bagaimana konsep tersebut dipraktikkan di Kabupaten Gresik?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur ketentraman dan ketertiban umum dalam konteks harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimana konsep, praktik, dan peraturan perundang-undangan tentang ketentraman dan ketertiban umum direfleksikan dalam landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam kerangka pengaturan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik?
4. Bagaimana arah, jangkauan, sasaran, dan ruang lingkup materi muatan pengaturan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik?



I.3. Tujuan

1. Menganalisis landasan teoretis tentang ketentraman dan ketertiban umum serta implementasinya di Kabupaten Gresik.
2. Menganalisis peraturan perundang-undangan tentang ketentraman dan ketertiban umum dalam konteks harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam kerangka pengaturan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik.
4. Merumuskan arah, jangkauan, sasaran, dan ruang lingkup materi muatan pengaturan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik.

I.4. Metode Penyusunan Naskah Akademik

I.4.1. Kerangka Metode

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan tidak hanya menggunakan kajian yuridis normatif tetapi juga yuridis sosiologis. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum tidak hanya menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Penyusunan naskah akademik tersebut nantinya juga akan menggunakan data sekunder tentang kondisi riil penegakan ketertiban umum di Kabupaten Gresik.

Nantinya data primer dan data sekunder tersebut akan digunakan untuk melakukan kajian teoretis dan praktis empiris dalam penegakan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik sejak berlakunya Perda No. 15 Tahun 2013. Selain itu juga akan dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan ketertiban umum, baik pengaturan di tingkat undang-undang hingga peraturan menteri.

Setelah kajian teoretis, praktik empiris, dan evaluasi peraturan perundang-undangan dilakukan maka akan dirumuskan preskripsi sebagai rumusan yang nantinya akan dituangkan dalam draft Ranperda. Preskripsi tersebut berisi landasan (filosofis, sosiologis, yuridis) dari pengaturan ketertiban



umum, sasaran pengaturan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

I.4.2. Jenis Penelitian

Penelitian dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum ini dilakukan berdasarkan metode penelitian hukum non-doktrinal. Metode penelitian ini tidak hanya mengkaji aspek hukum dengan pendekatan perundang-undangan tetapi juga dengan pendekatan nondoktrinal, misalnya mengkaji aspek birokrasi penegakan Perda ketentraman dan ketertiban umum. Kondisi tersebut kemudian akan dievaluasi.

Oleh karena itu penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan data sekunder yang tidak hanya terkait dengan peraturan perundang-undangan tetapi juga dengan praktik ketertiban umum di Kabupaten Gresik. Terkait dengan bahan hukum sebagai data sekunder akan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

I.4.3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Berdasarkan pendekatan ini, data yang diperoleh akan dideskripsikan secara kualitatif. Oleh karena data yang diperoleh dan dipaparkan bersifat kualitatif, maka pemaparan data akan menekankan pada interpretasi terhadap data yang telah diperoleh. Interpretasi tersebut terkait makna dari data yang diperoleh untuk menjawab identifikasi permasalahan yang telah dirumuskan. Interpretasi tersebut akan mengacu pada pemahaman peneliti dari penelitian-penelitian terdahulu maupun pemahaman birokrasi yang akan melaksanakan peraturan daerah ini.

I.4.4. Jenis Data

Data sekunder dalam penelitian ini antara lain mencakup:



- a. data kebijakan dan regulasi yang mengatur berbagai aspek ketertiban umum di Kabupaten Gresik;
- b. data hasil studi/penelitian/kajian yang membahas realitas ketertiban umum di Kabupaten Gresik;
- c. hasil studi atau kajian terkait naskah akademik ketentraman dan ketertiban umum.

I.4.5. Teknik Pengumpulan Data

Kegiatan pengumpulan data dilakukan dengan tujuan untuk:

- a. menganalisis data sekunder dan primer terkait konsep dan implementasi ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik dan merumuskan materi muatan yang dibutuhkan berdasarkan konsep dan evaluasi terhadap implementasi tersebut;
- b. mengevaluasi peraturan perundang-undangan dan merumuskan materi muatan yang sinkron dengan peraturan perundang-undangan baik secara horizontal dan vertikal.
- c. merumuskan hasil kajian data dan peraturan perundang-undangan ke dalam bentuk rancangan peraturan daerah.

I.4.6. Analisis Data

Analisis data dalam kegiatan ini meliputi:

- a. analisis berdasarkan kajian kepustakaan, peraturan perundangan dan kebijakan/pedoman terkait dengan peraturan perundang-undangan di bidang ketertiban umum;
- b. identifikasi permasalahan-permasalahan, inventarisasi data primer dan sekunder, identifikasi potensi dan hambatan yang terkait dengan bidang ketertiban umum;
- c. analisis atas permasalahan dan perumusan materi muatan atau substansi pengaturan yang akan dituangkan dalam draf raperda.



I.4.7. Sistematika Penulisan Naskah Akademik

Penulisan naskah akademik ini mengacu pada sistematika sebagai berikut:

- a. BAB I Pendahuluan;
- b. BAB II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris;
- c. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang- undangan terkait;
- d. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis;
- e. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Perda;
- f. BAB VI Penutup;
- g. Daftar Pustaka;
- h. Lampiran Rancangan Peraturan Daerah.



BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoretis

2.1.1. Wewenang Pemerintah

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Wewenang dalam hukum tata negara dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan wewenang, jika mengacu pada pengertian *authority* dalam *Black's Law Dictionary*, diartikan sebagai: “*the right or permission to act legally on another's behalf; the power of one person to affect another's legal relations by acts done in accordance with the other's manifestation of assent; the power delegated by a principal to an agent.*”¹

Menurut Van Maarseveen, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, wewenang terdiri atas tiga komponen, yaitu:²

- a. pengaruh, menunjukkan bahwa wewenang ditujukan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- b. dasar hukum, yaitu wewenang harus memiliki dasar hukum;
- c. konformitas, menunjukkan bahwa adanya standar wewenang.

Wewenang dapat diperoleh dengan tiga cara, yaitu

- a. Atribusi, yang menurut Van Wijk dan Konijnenbelt merupakan cara normal dalam memperoleh wewenang pemerintahan. Atribusi dalam memperoleh wewenang membuat keputusan (*besluit*) bersumber langsung kepada undang-undang dalam arti materiil. Dengan demikian

¹ Bryan A Garner, 2014, *Black's Law Dictionary 10th Edition*, West Group, West Publishing, St. Paul.

² Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Yuridika*, Nos. 5 & 6, 1997.



yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.³

- b. Delegasi, yaitu konsep pengalihan wewenang dari satu badan tata usaha negara kepada badan tata usaha negara lainnya. Tanggung jawab atas wewenang tersebut menjadi tanggung jawab delegataris (yang menerima wewenang). Hal tanggung jawab inilah yang nantinya membedakan konsep delegasi dan mandat.

Menurut Ten Berge, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, pelaksanaan delegasi harus memenuhi lima syarat berikut ini:⁴

- 1) delegasi harus definitif, artinya delegans (pemberi wewenang) tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan;
 - 2) delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
 - 3) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
 - 4) delegans berwenang untuk meminta penjelasan terhadap delegataris tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
 - 5) adanya peraturan kebijakan untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.
- c. Mandat, yaitu suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang member mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat.⁵ Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi. Inilah yang membedakan antara mandat dan delegasi. Oleh karena itu penerima mandat tidak dapat menjadi tergugat dalam sengketa tata usaha negara.⁶ Selain itu pembeda antara mandat dan delegasi adalah

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Lihat Pasal 1 Angka 12 UU PTUN.



pemberi mandat dapat menggunakan lagi wewenang atas mandat tersebut.

Setiap wewenang dibatasi oleh isi/materi wewenang, wilayah wewenang, dan waktu. Jika wewenang yang dilaksanakan melampaui batas-batas tersebut maka yang timbul adalah kondisi-kondisi berikut:⁷

- a. *Onbevoegdheid ratione materiae* atau ketidakwenangan karena materi yaitu pemerintah oleh peraturan perundang-undangan tidak diberikan wewenang untuk melakukan tindakan yang dilakukannya. Misalnya, seorang walikota tidak berwenang untuk mencabut Peraturan Daerah karena Peraturan Daerah hanya dapat dicabut oleh Peraturan Daerah yang dibuat bersama-sama oleh walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. *Onbevoegdheid ratione loci* atau ketidakwenangan karena pemerintah tidak berwenang untuk melakukan tindakan pemerintahan di wilayah tersebut. Misalnya, Pemerintah Kota Surabaya tidak berhak untuk membuat Peraturan Daerah yang mengatur rencana tata ruang wilayah dengan cakupan wilayah Kabupaten Sidoarjo.
- c. *Onbevoegdheid ratione temporis* atau ketidakwenangan pemerintah karena terlampauinya batas waktu. Misalnya, tindakan pemerintah dilakukan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang tidak berlaku lagi.

Wewenang memang memiliki batas, tetapi bisa terjadi suatu kondisi tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan padahal tindakan pemerintah diperlukan dalam kondisi tersebut. Hal ini bisa saja terjadi karena tidak mungkin

⁷ Philipus M Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 1, 2015.



semua kondisi diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di sinilah pentingnya konsep diskresi atau *freies ermessen*.⁸

Menurut Darumurti, diskresi dapat didefinisikan sebagai bentuk wewenang pada badan atau pejabat pemerintah yang memungkinkan mereka untuk melakukan pilihan-pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual dalam lingkup tindakan pemerintah. Diskresi dimiliki oleh pemerintah karena pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan pemerintah tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih terjadi kekosongan pengaturan hukum. Pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan dalam lapangan kehidupan masyarakat dan pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.⁹

Terkait dengan diskresi tersebut, maka penegakan ketertiban umum juga perlu membuka ruang diskresi bagi aparatur pelaksana ketika menghadapi situasi-situasi tertentu yang membutuhkan penanganan khusus karena konteksnya membuat penegakan hukum tidak dapat dilakukan secara kaku. Pentingnya diskresi ini juga memperhatikan konteks masyarakat Kabupaten Gresik dalam memahami substansi hukum yang mungkin belum tersosialisasikan secara masif.

2.1.2. Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Ilmu perundang-undangan mengenal tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Ketiga dasar tersebut sangat penting untuk mengukuhkan kaidah yang

⁸ Diskresi (*discretionary power*) merupakan konsep hukum administrasi Inggris. Sedangkan *freies ermessen* merupakan konsep hukum administrasi Jerman. Kedua istilah ini biasa digunakan untuk menyebut kekuasaan bebas. Untuk selanjutnya akan digunakan istilah diskresi sebagai istilah untuk kekuasaan bebas. Lihat Philipus M. Hadjon *et al.*, 2012, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

⁹ Krishna Djaya Darumurti, "Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah", *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, 2014.



tercantum dalam peraturan perundangan menjadi sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk jangka waktu yang panjang.

Menurut Bagir Manan, dasar yuridis dimaksud sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:¹⁰

- a. keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundangundangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD dan Kepala Daerah. Setiap Peraturan Daerah yang tidak merupakan produk bersama DPRD dan Kepala Daerah adalah batal demi hukum.
- b. keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya, jika perda terdahulu menyatakan bahwa ketentuan tersebut lebih lanjut diatur dengan peraturan walikota, maka hanya dengan bentuk peraturan walikota hal itu diatur. Kalau hal tersebut diatur dengan bentuk lain misalnya dengan keputusan walikota, maka perda tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Hal mana sejalan dengan pendapat W. Zevenbergen bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is not stand gekomen*).
- c. keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan Kepala Daerah,

¹⁰ Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta.



maka batal demi hukum. Kalau perda disyaratkan untuk dimuat dalam lembaran daerah sebagai syarat mempunyai kekuatan mengikat, maka Peraturan Daerah tersebut hanya mempunyai kekuatan mengikat kalau telah dimuat dalam Lembaran Daerah.

- d. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu perda tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Begitu pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih bawah.

Dasar berlaku secara sosiologis artinya mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan dan buruh, dan sebagainya. Dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima secara wajar bahkan spontan. Dengan itu suatu peraturan perundang-undangan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Bagaimanakah berlakunya peraturan perundang-undangan dengan dasar filosofis? Setiap masyarakat selalu mempunyai “*rechtsidee*” yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan, dan sebagainya. *Rechtsidee* atau cita hukum tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain. sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuai. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat



menangkapnya etiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Namun ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistimatik dalam suatu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Oleh karena itu, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh “*rechtsidee*” yang terkandung dalam Pancasila.

Suatu peraturan perundang-undangan yang telah memenuhi ketiga dasar tersebut terkadang masih mengandung masalah, yaitu perumusan yang tidak jelas dan menimbulkan makna yang ambiguitas atau rumusannya dimaknakan dengan beragam penafsiran, inkonsistensi penggunaan istilah, sistimatika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit sehingga sulit dipahami, dan sebagainya. Persoalan ini berkaitan dengan teknik perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Hal itu berarti bahwa teknik perancangan peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor penting bagi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan.

Acuan lain dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, asas-asas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah:

- a. asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa 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.
- c. 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.

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



- d. 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.
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. asas keterbukaan adalah bahwa 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 seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- h. asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- i. asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- j. 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.



- k. asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- l. asas kenusantaraan adalah 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- m. 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.
- n. asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- o. 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.
- p. asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- q. 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.

2.1.3. Teori Legisprudensi

Menurut Peter Noll, teori hukum selama ini terlalu terfokus adjudikasi, sedangkan legislasi tidak menjadi perhatian. Ilmu hukum (*legal science*) telah



secara terbatas menjadi ilmu penerapan hukum yang lebih banyak memfokuskan penerapan hukum oleh hakim. Padahal, menurut Noll kreasi para hakim dan legislator atau proses adjudikasi dan proses legislasi merupakan hal yang setara. Oleh karena itu diperlukan sebuah teori yang terfokus pada kajian legislasi dan menjadi landasan teoretis dalam pembentukan undang-undang.¹¹

Legisprudensi sebagai teori untuk menilai kualitas legislasi dimulai dari refleksi terhadap negara hukum modern. Jika ditarik lebih jauh ke belakang, refleksi tersebut tidak dapat dilepaskan dari tradisi pemikiran kontrak sosial yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes, John Locke, dan Rousseau. Tradisi kontrak sosial tersebut dilandaskan pada premis bahwa manusia dapat bertindak bebas dalam bingkai *ius naturale*. Kebebasan tersebut kemudian merealisasikan dirinya dalam ruang politik sebagai resultan dari kehendak individu.¹²

Menurut Luc J. Wintgens, legisprudensi adalah nama dari cabang teori hukum yang berhubungan dengan legislasi dari perspektif teoretis dan praktis. Legisprudensi terutama menitikberatkan pada aspek teoretis dalam legislasi yang seringkali diabaikan.¹³ Oleh karena itu legisprudensi menjadi sebuah antitesis dari pandangan hukum semata-mata sebagai produk politik di legislatif. Melalui pendekatan legisprudensi, peraturan perundang-undangan ditempatkan pula sebagai hasil kajian akademik yang dapat dipertanggungjawabkan secara teoretis.

Analisis terhadap legislasi perda dari perspektif teoretis dan praktis dapat dilakukan dengan indikator-indikator yang terukur. Indikator tersebut untuk menunjukkan kualitas legislasi yang senyatanya. Indikator tersebut antara lain:

- a. Metodologi legislasi (*legislative methodology*), yaitu berkaitan dengan substansi perda, metodologi yang dapat digunakan untuk mengelaborasi substansi normatif.

¹¹ Victor Imanuel W. Nalle, 2017, *Ilmu Perundang-undangan*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

¹² Luc J. Wintgens, "Legisprudence as a New Theory of Legislation", *Ratio Juris*, Vol. 19, No. 1, 2006.

¹³ Luc J. Wintgens, "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence", in Wintgens, Luc J. (ed.), 2002, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Hart Publishing, Oregon.



- b. Teknik legislasi (*legislative technique*), berkaitan dengan mengukur kualitas perda dari aspek formalnya – misalnya struktur dalam substansi undang-undang.
- c. Perancangan legislasi (*legislative drafting*), berkaitan dengan mengukur kualitas perda dari perumusan norma dalam undang-undang.
- d. Komunikasi legislasi (*legislative communication*), berkaitan dengan mengukur kualitas perda dari bagaimana cara mengkomunikasikan substansi normatif suatu peraturan.
- e. Prosedur legislasi (*legislative procedure*), berkaitan dengan mengukur kualitas perda dari melihat proses pembahasan, pengundangan, dan implementasi suatu peraturan.
- f. Manajemen legislasi (*the management of legislation*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dengan melihatnya sebagai bagian dari suatu perencanaan peraturan perundang-undangan. Kategori ini jika dikontekstualkan dalam Kabupaten Sidoarjo, melihat kualitas suatu perda dengan mengukurnya dari Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang telah ditetapkan.
- g. Aspek sosiologis dalam legislasi (*the sociology of legislation*), yaitu mengukur kualitas perda dengan melihat proses politik dalam pembahasan, pengundangan, proses implementasi, dan juga efek dari legislasi dari perspektif sosiologis.
- h. Teori legislasi (*the theory of legislation*), yaitu mengukur kualitas legislasi dengan melihat fungsi perda sebagai instrumen panduan sosial dan kontrol dari negara.

Tidak semua aspek yang dikemukakan oleh Wintgens tersebut harus digunakan untuk mengevaluasi Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Oleh karena itu kajian ini akan mengevaluasi Perda No. 15 Tahun 2013 tersebut dengan berfokus pada 3 aspek saja, yaitu metodologi legislasi, teknik legislasi, dan kalimat perundangan. Penelitian terkait dengan legisprudensi sebelumnya dilakukan oleh Erni Setyowati. Penelitian yang

merupakan Disertasi di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia tersebut bertujuan untuk mengetahui praktik pembuatan perda, faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas perda, dan memberikan usulan perbaikan untuk peningkatan kualitas perda.

Penelitian yang dilakukan Setyowati mengemukakan beberapa indikator dalam menilai kualitas legislasi. Beberapa indikator tersebut kemudian diturunkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan kunci untuk mengevaluasi perda secara normatif maupun empiris. Indikator-indikator dalam menilai kualitas legislasi jika dikaitkan dengan konteks Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum dirangkum dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1. Indikator Kualitas Legislasi

Indikator	Pertanyaan
Metodologi legislasi	<ol style="list-style-type: none">1. Apakah substansi Perda No. 15 Tahun 2013 sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat?2. Apakah substansi Perda No. 15 Tahun 2013 sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sistem hukum yang berlaku?3. Apakah ada masalah teknis dalam penerapan Perda No. 15 Tahun 2013?
Teknik legislasi	<ol style="list-style-type: none">1. Apakah struktur Perda No. 15 Tahun 2013 sudah lengkap?2. Apakah konsiderans “Mengingat” sudah mencantumkan peraturan lain yang terkait?3. Apakah konsiderans “Menimbang” sudah mencantumkan dasar argumentasi dengan benar?4. Apakah dibutuhkan aturan peralihan?
Kalimat perundangan	<ol style="list-style-type: none">1. Apakah definisi yang ada pada ketentuan umum sudah benar atau sesuai dengan konteks Kabupaten Gresik?2. Apakah kalimat perundang-undangan yang digunakan sudah benar atau sesuai dengan konteks Kabupaten Gresik? Apa yang perlu diperbaiki?

2.1.4. Hukum dalam Kenyataan di Masyarakat

Hukum idealnya bukan hanya dilihat secara normatif, tetapi juga secara empiris. Melihat hukum secara empiris diperlukan karena hukum tidak otonom atau tidak mandiri seperti yang dianut oleh kaum dogmatik. Hukum dalam



kenyataannya tidak terlepas dari pengaruh timbal balik dengan keseluruhan aspek yang ada dalam masyarakatnya, yaitu aspek ketertiban, ekonomi, politik, sosial, budaya dan agama.

Salah satu tugas hukum adalah melindungi kepentingan masyarakat. Hukum bertugas mengatasi konflik kepentingan yang mungkin timbul di antara anggota masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum itu ada dalam masyarakat untuk keperluan melayani masyarakatnya, maka ia sedikit banyak didikte dan dibatasi oleh kemungkinan yang bisa disediakan oleh masyarakatnya. Apa yang bisa dilakukan hukum dalam keadaan tersebut turut ditentukan oleh sumber daya yang ada dan tersedia dalam masyarakatnya.¹⁴

Menurut Achmad Ali, untuk mengetahui bagaimana sikap atau perilaku masyarakat terhadap suatu aturan hukum dapat dilihat pada perumusan aturan hukumnya. Menurut Ali, terdapat dua jenis rumusan aturan hukum, antara lain:

- a. Rumusan aturan hukum yang bersifat larangan atau perintah. Terhadap aturan ini ada tiga kemungkinan sikap dari masyarakat, yaitu:
 - 1) menaati aturan hukum itu (*compliance*);
 - 2) menyimpang dari aturan hukum itu (*deviance*);
 - 3) mengelak terhadap aturan hukum itu (*evasion*).
- b. Rumusan aturan hukum yang bersifat membolehkan atau mengatur. Terhadap aturan ini ada tiga kemungkinan sikap dari masyarakat yaitu:
 - 1) menggunakan aturan hukum tersebut;
 - 2) tidak menggunakan aturan hukum itu;
 - 3) menyalahgunakan aturan hukum itu.

Substansi Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum merupakan substansi aturan hukum yang bersifat memberikan larangan atau perintah. Substansi tersebut dapat disikapi masyarakat dalam bentuk ketaatan, penyimpangan, atau pengelakan. Sikap-sikap yang menjadi respon masyarakat tersebut tergantung pada tujuan aturan hukum. Jika tujuan

¹⁴ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.



aturan hukum tersebut sinkron dengan pemahaman masyarakat terhadap tujuan aturan hukum, maka sikap yang muncul adalah ketaatan.

Tujuan aturan hukum tersebut menurut Joseph Gusfield dapat dibedakan menjadi 2 (dua) tujuan, antara lain:¹⁵

- a. Tujuan aturan hukum yang bersifat simbolis. Tujuan ini tidak tergantung pada penerapannya agar aturan hukum itu mempunyai efek tertentu.
- b. Tujuan aturan hukum yang bersifat instrumental. Suatu aturan hukum yang bersifat instrumental, apabila tujuannya terarah pada suatu sikap tindak atau perilaku konkrit, maka efek hukum tadi akan kecil sekali jika tidak diterapkan dalam kenyataannya.

Tujuan aturan hukum tersebut tergantung pada fungsi yang ditekankan pada aturan hukum. Fungsi melekat pada tujuan aturan hukum dan dipengaruhi oleh kondisi awal masyarakat pada saat aturan hukum diberlakukan. Jika menelaah substansi Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum maka fungsi-fungsi aturan hukum yang relevan antara lain:

- a. Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial. Menurut J.S. Roucek mekanisme pengendalian sosial (*mechanism of social control*) ialah segala sesuatu yang dijalankan untuk melaksanakan proses yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan, untuk mendidik, mengajak, atau bukan memaksa para warga agar menyesuaikan diri dengan kebiasaan-kebiasaan dan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang bersangkutan.¹⁶
- b. Fungsi hukum alat untuk mengubah masyarakat (*a tool of social engineering*). Menurut Soerjono Soekanto yaitu hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti hukum digunakan sebagai alat oleh *agent of change* untuk mengubah perilaku masyarakat dari kondisi perilaku semula menjadi kondisi perilaku yang dituju oleh hukum.¹⁷

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2013, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.



Menurut Adam Podgorecki, terdapat empat asas penting bagi penggunaan metode *law as a tool social engineering* agar efektivitas peraturan yang dibuat mencapai hasil maksimal, yaitu:¹⁸

- 1) menguasai dengan baik situasi yang dihadapi;
- 2) membuat suatu analisis tentang penilaian-penilaian yang ada serta menempatkan dalam suatu urutan hierarki. Analisis dalam hal ini menyangkup pula pertanyaan, apakah metode yang digunakan tidak akan lebih menimbulkan suatu efek yang memperburuk keadaan;
- 3) melakukan verifikasi hipotesis-hipotesis, seperti apakah suatu metode yang dipirkan untuk digunakan pada akhirnya memang akan mencapai tujuan sebagaimana yang dikehendaki;
- 4) pengukuran terhadap efek perundang-undangan yang ada.

2.1.5. Konsep Efektivitas Hukum dalam Masyarakat

Efektivitas diartikan sebagai sesuatu atau kondisi di mana telah sesuai dengan target atau tujuan yang akan ditempuh atau diharapkan. Suatu aturan hukum juga dapat dikatakan efektif apabila masyarakat berperilaku sesuai yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.¹⁹

Menurut Soerjono Soekanto derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Oleh karena itu, menurut Soerjono Soekanto taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum.²⁰ Berfungsinya hukum merupakan suatu pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Soerjono Soekanto juga mengungkapkan juga bahwa yang dimaksud dengan efektivitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang

¹⁸ Achmad Ali, above note 14.

¹⁹ Soerjono Soekanto, 1985, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung.

²⁰ Soerjono Soekanto, 1996, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta.



ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, dan agar kaidah hukum atau sebuah peraturan berfungsi bahkan hidup dalam tatanan kehidupan masyarakat. Maka dikatakan lebih lanjut oleh Soerjono Soekanto bahwa kaidah hukum atau peraturan tersebut haruslah memenuhi tiga unsur sebagai berikut:²¹

- a. hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Kelsen), atau bila terbentuk menurut cara yang telah ditentukan atau ditetapkan (Zevenberger), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A. Logeman);
- b. hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif, artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa (teori kekuasaan), atau diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan);
- c. hukum tersebut berlaku secara filosofis; artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi.

Tiga unsur yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut secara eksplisit dapat ditelusuri dalam konsiderans peraturan perundang-undangan. Jika tiga unsur yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut terpenuhi, maka tidak berarti bahwa persoalan dalam bekerjanya hukum telah tuntas. Terdapat faktor-faktor yang saling mempengaruhi dan dipengaruhi dalam bekerjanya hukum di masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah:²²

- a. Faktor hukum sendiri

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan peraturan

²¹ Ibid.

²² Soerjono Soekanto, 2013, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.



perundang-undangan saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat. Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan, maka kesulitannya karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subjektif dari masing-masing orang.

b. Faktor penegak hukum

Mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memberikan peranan penting untuk menjalankan fungsi hukum. Jika peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, maka akan timbul masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum. Konteks yang menyangkut kepribadian dan mentalitas penegak hukum menunjukkan bahwa selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Namun dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum, hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut. Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Jika dalam kenyataannya terjadi kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan yang aktual.



c. Faktor sarana dan fasilitas

Sarana yang ada di Indonesia sekarang ini memang diakui masing cukup tertinggal jika dibandingkan dengan negara-negara maju yang memiliki sarana lengkap dan teknologi canggih di dalam membantu menegakkan hukum. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa bagaimana polisi dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Namun penulis berpendapat bahwa faktor ini tidaklah menjadi faktor yang dominan untuk segera diperbaiki ketika ingin terwujudnya suatu efektivitas hukum.

d. Faktor masyarakat

Masyarakat dalam hal ini menjadi suatu faktor yang cukup mempengaruhi juga didalam efektivitas hukum. Apabila masyarakat tidak sadar hukum dan atau tidak patuh hukum maka tidak ada keefektifan. Kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak didalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki atau sepantasnya. Kesadaran hukum sering dikaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan. Selain itu perlu ada pemerataan mengenai peraturan-peraturan keseluruhan lapisan masyarakat, selama ini terkendala faktor komunikasi maupun jarak banyak daerah yang terpencil kurang mengetahui akan hukum positif negara ini. Sehingga sosialisasi dan penyuluhan di daerah terpencil sangat dibutuhkan, berbeda dengan kondisi daerah perkotaan yang mampu selalu *up date* berkaitan dengan isu-isu strategis yang masih hangat.



e. Faktor kebudayaan

Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang. Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Kelima faktor yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut, tidak ada faktor mana yang sangat dominan

Perspektif lain juga dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Satjipto Rahardjo menyatakan dengan tegas bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak serta merta dan terjadi begitu saja, karena hukum bukanlah merupakan hasil karya pabrik, yang begitu keluar langsung dapat bekerja, melainkan memerlukan beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan (hukum) tersebut dijalankan atau bekerja. Sekurang-kurangnya ada empat langkah yang harus dipenuhi untuk mengupayakan hukum atau aturan atau ketentuan dapat bekerja dan berfungsi (secara efektif) yaitu:²³

- a. adanya pejabat/aparat penegak hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan hukum tersebut;
- b. adanya orang (individu/masyarakat) yang melakukan perbuatan hukum, baik yang mematuhi atau melanggar hukum;
- c. orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan;
- d. orang-orang tersebut sebagai subjek maupun objek hukum bersedia untuk berbuat sesuai hukum.

Berdasarkan pendapat Satjipto Rahardjo tersebut, dapat dikemukakan dua faktor yang berpengaruh pada efektivitas hukum. Pertama, faktor sumber

²³ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.



daya manusia yang menjalankan atau menegakkan hukum. Lembaga yang menjalankan aturan hukum maupun yang menegakkannya harus memahami dengan benar hukum yang akan dijalankan. Ketidakpahaman pejabat/aparat akan mengakibatkan teks hukum sekedar menjadi teks yang tertulis tetapi tidak hidup di masyarakat. Faktor kedua adalah faktor pengetahuan masyarakat. Masyarakat juga perlu memahami aturan hukum yang dikenakan kepadanya.

Menurut Friedman, efektivitas hukum akan terwujud apabila sistem hukum yang terdiri dari unsur struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum dalam masyarakat bekerja saling mendukung dalam pelaksanaannya. Struktur hukum merupakan keseluruhan institusi hukum yang ada beserta aparatnya mencakup pengadilan dan para hakimnya dan lain-lain. Substansi hukum adalah keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Aspek ketiga yaitu budaya hukum merupakan opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Terkait dengan efektivitas hukum dalam masyarakat, Ronny Hanitijo Soemitro mengutip Metzger bahwa efektif tidaknya suatu sistem hukum ditentukan oleh 5 (lima) syarat, yaitu:²⁴

- a. mudah-tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap atau dipahami;
- b. luas-tidaknya kalangan dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
- c. efisien dan efektif – tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai dengan bantuan aparat administrasi dan warga masyarakat yang harus berpartisipasi dalam memobilisasi hukum;
- d. tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah dihubungi dan dimasuki warga masyarakat serta efektif untuk menyelesaikan sengketa itu;

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Penerbit Tugu Muda, Semarang.



- e. adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan anggotamasyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum memang memiliki daya kemampuan yang efektif.

Jika mengacu pada substansi Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum dapat diidentifikasi beberapa lembaga yang terkait dalam penegakan efektivitas perda tersebut. Beberapa organisasi perangkat daerah terkait antara lain Dinas Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Perhubungan, Dinas Sosial, Dinas Perhubungan, Dinas Lingkungan Hidup, dan Kecamatan. Organisasi perangkat daerah tersebut terkait dengan Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum karena jenis pelanggaran dalam perda tersebut terkait dengan tupoksi masing-masing satuan kerja perangkat daerah tersebut.

2.1.6. Kesadaran dan Ketaatan Hukum

Menurut Ewick dan Silbey, kesadaran hukum terbentuk dalam tindakan dan karenanya merupakan persoalan-persoalan praktik untuk dikaji secara empiris. Dengan kata lain, kesadaran hukum adalah persoalan hukum sebagai perilaku dan bukan hukum sebagai aturan, norma, atau asas. Kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas hukum adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum tidak persis sama meskipun keduanya mempunyai hubungan yang sangat erat. Kedua unsur tersebut sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan hukum dan perundang-undangan di dalam masyarakat.²⁵

Menurut Krabbe kesadaran hukum adalah kesadaran atau nilai-nilai yang sebenarnya terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau diharapkan ada. Kesadaran hukum belum menjadi suatu jaminan bahwa warga masyarakat akan menaati suatu peraturan hukum atau perundang-undangan. Soerjono Soekanto mengemukakan empat indikator kesadaran hukum yaitu:

²⁵ Achmad Ali, above note 14.



- a. pengetahuan tentang hukum;
- b. pemahaman tentang hukum;
- c. sikap terhadap hukum;
- d. perilaku hukum.

Kebiasaan untuk menaati hukum itu timbul dari kesadaran moral orang atau kelompok. Kesadaran dalam hal ini adalah kesadaran tentang arti moral. Moral mempunyai tiga arti sebagai berikut:²⁶

- a. Keyakinan diri, yaitu bahwa ada keyakinan pada orang untuk melakukan suatu perbuatan yang diyakini benar perbuatan itu adalah baik, baik untuk dirinya sendiri maupun untuk orang lain.
- b. Pengawasan diri, artinya orang dapat mengawasi diri sendiri tanpa harus diawasi dari luar untuk melakukan perbuatan yang baik-baik saja dan menjauhi perbuatan yang tidak baik.
- c. Disiplin diri, yaitu orang menaati peraturan tanpa paksaan. Kesadaran moral ini adalah sumber dari segala kesadaran manusia, misalnya kesadaran hukum, kesadaran kebangsaan, kebangsaan bermasyarakat.

Menurut H. C. Kelman ketaatan masyarakat terhadap hukum terbagi atas tiga, yaitu:²⁷

- a. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap aturan hanya karena ia takut sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena ia membutuhkan pengawasan yang terus menerus.
- b. Ketaatan yang bersifat *indentification* yaitu ketaatan seseorang yang terlahir karena ketakutan orang tersebut terhadap rusaknya hubungan baik dengan orang lain.

²⁶ Bachsan Mustafa, 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

²⁷ Achmad Ali, above note 14.



- c. Ketaatan yang bersifat *internalization* yaitu jika seseorang menaati aturan benar-benar karena ia merasa aturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya.

Berdasarkan konsep H.C. Kelman tersebut, seseorang dapat menaati suatu aturan hukum, hanya karena ketaatan salah satu jenis saja, misalnya hanya taat karena *compliance*, dan tidak karena *identification* atau *internalization*. Namun dapat terjadi, seseorang menaati suatu aturan hukum, berdasarkan dua jenis atau bahkan tiga jenis ketaatan sekaligus. Selain karena aturan hukum itu memang cocok dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya, juga sekaligus ia dapat menghindari sanksi dan memburuknya hubungan baiknya dengan orang lain.

2.2. Praktik Empiris

2.2.1. Praktik Penegakan Ketentraman dan Ketertiban Umum

Satuan Polisi Pamong Praja menjadi perangkat daerah yang berperan dalam penegakan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik. Ruang lingkup penegakannya bukan hanya terkait Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum tetapi juga Peraturan Daerah lain yang mengatur aspek-aspek ketentraman dan ketertiban umum secara spesifik. Spesifikasinya seperti: larangan pelacuran, perbuatan cabul, peredaran minuman beralkohol, pelanggaran tertib bangunan dan reklame tanpa izin. Aspek-aspek tersebut memiliki dasar hukum yang berbeda dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Oleh karena itu ada 5 (lima) produk hukum daerah yang menjadi lingkup penegakan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik. Peraturan Daerah tersebut antara lain:

- a. Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum;
- b. Perda No. 15 Tahun 2002 tentang Larangan Peredaran Miras sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 19 Tahun 2004;
- c. Perda No. 7 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 22 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dan Perbuatan Cabul;
- d. Perda No. 6 Tahun 2017 tentang Izin Mendirikan Bangunan; dan

- e. Perbup No. 9 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Reklame.

Data Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik menunjukkan bahwa rata-rata penindakan setiap tahun untuk 5 produk hukum daerah adalah 6536 pelanggaran per tahun. Namun jumlah pelanggaran tidak merata untuk setiap Perda. Pelanggaran paling banyak dilakukan dalam penyelenggaraan reklame tanpa izin yaitu sebanyak 7691 pelanggaran per tahun. Pelanggaran paling sedikit terkait dengan Perda Larangan Pelacuran dan Perbuatan Cabul yaitu 28 kasus per tahun. Tabel 2.2. menunjukkan rekapitulasi pelanggaran di setiap Perda yang terkait ketentraman dan ketertiban umum.

Tabel 2.2. Rekapitulasi Pelanggaran Ketentraman dan Ketertiban Umum di Kabupaten Gresik

No.	Produk Hukum Daerah	2016	2017	2018	2019	2020
1	Perda No. 15 Tahun 2002 tentang Larangan Peredaran Miras sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 19 Tahun 2004	60	65	73	43	21
2	Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum	350	310	190	139	114
3	Perda No. 7 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 22 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dan Perbuatan Cabul	33	54	34	17	6
4	Perda No. 6 Tahun 2017 tentang Izin Mendirikan Bangunan	52	79	73	109	91
5	Perbup No. 9 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Reklame di Kabupaten Gresik	-	5601	9270	13979	1917

Sumber: Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik (2021)

Data LAKIP Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik Tahun 2020 juga menunjukkan bahwa capaian kinerja Satuan Polisi Pamong Praja adalah 100% dari target Renstra Satuan Polisi Pamong Praja Tahun 2016-2021 sebesar



100% dan perkembangan dalam pelaksanaan kinerjanya dengan faktor pendorong sebagai berikut:²⁸

- a. ketersediaan regulasi;
- b. adanya penambahan jumlah anggota Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik;
- c. koordinasi yang baik antara aparaturnya pemerintah dengan tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh pemuda dalam penegakan Perda dan Perbup di Kabupaten Gresik;
- d. perkembangan masyarakat mengenai pengetahuan tentang aturan hukum lebih meningkat.

Data Tabel 2.2. menunjukkan bahwa pengaturan ketentraman dan ketertiban umum jika ingin dilakukan dalam satu perda khusus untuk menggantikan Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum maka perlu memperhatikan adanya produk hukum daerah lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan. Pengganti Perda No. 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum seharusnya tidak mengatur norma yang terkait dengan peredaran minuman beralkohol, pelacuran, perbuatan cabul, dan reklame tak berizin. Khusus terkait reklame, karena sudah ada peraturan kepala daerah, maka Perda tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum dapat mengatur perihal pelanggaran reklame secara umum dan kemudian mendelegasikan pengaturan dan acuan lebih lanjutnya ke dalam peraturan kepala daerah yang sudah ada sebelumnya, yang dalam hal ini adalah Perbup No. 9 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Reklame di Kabupaten Gresik. Jika di kemudian hari ditemukan kebutuhan yang lebih khusus untuk menegakkan ketertiban umum dalam penyelenggaraan reklame, maka dapat melakukan perubahan atau penggantian Perbup No. 9 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Reklame di Kabupaten Gresik.

²⁸ Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik, 2021, *Laporan Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik Tahun 2020*, Gresik.



2.2.2. Masalah Teknis dalam Penerapan Perda No. 15 Tahun 2013

Penelitian yang dilakukan oleh Darmawan menunjukkan masih adanya permasalahan yang umum terjadi dalam proses penegakan perda yakni:²⁹

- a. belum meratanya proses penegakan perda di seluruh wilayah Kabupaten Gresik;
- b. masih terulangnya pelanggaran perda;
- c. sanksi yang kurang membuat efek jera.

Masalah-masalah di tahun 2018 tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor penghambat, atau kendala dalam upaya penegakan peraturan daerah di Kabupaten Gresik yaitu:³⁰

- a. keterbatasan sumber daya yang dimiliki;
- b. kelembagaan yang masih bertipe eselonering II B.
- c. belum maksimalnya kapasitas personil dalam teknis penanganan pelanggaran perda;
- d. adanya kelompok yang mendukung para pelanggar, sehingga menyulitkan proses penertiban pelanggaran perda;
- e. stigma negatif masyarakat terhadap Satpol PP;
- f. masih perlunya dukungan masyarakat luas dalam upaya penegakan perda.

Oleh karena itu penerapan Perda yang menggantikan Perda No. 15 Tahun 2013 perlu memperhatikan pola komunikasi yang persuasif dan mendorong ketaatan secara sukarela dari masyarakat. Instrumen-instrumen komunikasi perlu dimaksimalkan untuk menginternalisasi pemahaman terkait perbedaan kondisi yang tertib dan tidak tertib. Tidak tertutup kemungkinan masyarakat memiliki pemahaman yang berbeda dalam melihat persoalan tertib atau tidak tertib. Situasi tidak tertib yang terjadi secara berulang-ulang tanpa mendapat masukan/informasi tentang situasi ideal yang seharusnya terjadi

²⁹ Darmawan, "Implementasi Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Gresik", *Airlangga Development Journal*, Vol. 2, No. 1, 2019.

³⁰ Ibid.



kemudian dapat memunculkan pemahaman bahwa situasi itulah yang tertib bagi masyarakat.

2.2.3. Konteks terkini terkait tertib kesehatan selama pandemi

Penelitian yang dilakukan oleh Nafilah dan Muflihah menunjukkan bahwa masyarakat Kabupaten Gresik memiliki kemampuan secara swadaya untuk menciptakan ketertiban umum dalam rangka mencegah penularan Covid-19. Penelitian tersebut mengambil studi kasus di Desa Lowayu, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Desa Lowayu menerapkan ketertiban umum dalam pencegahan penyebaran Covid-19 melalui strategi komunikasi berupa *redudancy*, *canalizing*, informatif, persuasif, edukatif dan koersif. Strategi tersebut dapat digambarkan melalui beberapa langkah dari strategi komunikasi lingkungan yang berisi empat tahap, yaitu penilaian, perencanaan, prosedur serta aksi dan refleksi.³¹

Namun penerapan protokol kesehatan di masyarakat masih longgar karena pihak desa juga belum menerapkan sanksi tegas bagi yang tidak mematuhi. Ini menunjukkan bahwa strategi komunikasi dalam mencapai tertib kesehatan juga perlu dilengkapi dengan strategi penindakan secara eskalatif. Strategi penindakan secara eskalatif tersebut untuk menunjukkan kepada masyarakat bahwa pemerintah telah memberi waktu kepada masyarakat untuk memahami dan menginternalisasi terlebih dahulu tentang apa yang wajib dan terlarang untuk dilakukan dalam situasi pandemi. Pendekatan ini sebenarnya juga berlaku secara universal dalam mencapai ketertiban umum di aspek manapun.

Selain itu, pada level publik, strategi yang diperlukan untuk mendukung terciptanya perubahan perilaku dan persepsi dalam penanganan tertib kesehatan – belajar dari konteks pandemi Covid-19 – adalah terkait dengan substansi

³¹ Ziyah Afriliyanti Nafilah and . Muflihah, “Langkah Taktis Pencegahan Covid-19 di Desa Lowayu Kecamatan Dukun Kabupaten Gresik”, in “Langkah Taktis Pencegahan Covid-19 di Desa Lowayu Kecamatan Dukun Kabupaten Gresik”, 2020, *Prosiding Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat*.



hukum, struktur hukum, serta konsistensi kebijakan. Rekomendasi yang perlu ditindaklanjuti antara lain:³²

- a. prasyarat para ahli terkait, termasuk tokoh masyarakat, cendekiawan, dan tokoh budaya, dilibatkan dalam inisiatif sosialisasi untuk memastikan langkah-langkah determinatif menuju langkah selanjutnya dalam kemudahan pembatasan sosial;
- b. waktu peringatan yang melibatkan partisipasi masyarakat untuk memastikan kesiapan masyarakat umum;
- c. memberikan kepastian substansi pengaturan tentang ketaatan dalam berperilaku sesuai protokol kesehatan;
- d. mengidentifikasi area yang akan diprioritaskan untuk kemudahan dengan memperhitungkan urgensi dan keputusan yang matang untuk menghindari reaksi merugikan di kalangan masyarakat;
- e. memperkuat struktur hukum yang mampu mengimplementasikan kebijakan dengan konsisten;
- f. memastikan konsistensi pemerintah dalam memberikan sanksi sebagai sarana pengendalian perilaku masyarakat dalam mentaati protokol kesehatan; dan
- g. koordinasi pusat dan daerah untuk menyelaraskan upaya penahanan dari atas ke bawah dan memastikan tidak ada kemungkinan penyebaran di wilayah yang jauh lebih luas.

³² Helen Andriani, "Effectiveness of Large-Scale Social Restrictions (PSBB) toward the New Normal Era during COVID-19 Outbreak: a Mini Policy Review", *Journal of Indonesian Health Policy and Administration*, Vol. 5, No. 2, 2020.



BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Landasan yuridis bagi setiap daerah untuk membentuk Peraturan Daerah adalah UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk dapat menetapkan peraturan daerah. Wewenang ini diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, yang berbunyi: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Atas dasar kewenangan yang diberikan oleh konstitusi tersebut, maka salah satu kewenangan pemerintahan daerah adalah menetapkan peraturan daerah. Terkait dengan peranan peraturan daerah tersebut dalam hal otonomi, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 terkait pula dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (akan dibahas selanjutnya) yang secara khusus mengatur pemerintahan daerah. Bab ini bukan hanya akan membahas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tetapi juga berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dan sinkron dengan pengaturan ketertiban umum di tingkat kabupaten/kota.

3.1. UU No. 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya (UU No. 12 Tahun 1950 jo. UU No. 2 Tahun 1965)

UU No. 12 Tahun 1950 jo. UU No. 2 Tahun 1965 tidak dibentuk untuk mengatur secara khusus pembentukan Kabupaten Gresik. Undang-undang tersebut juga mengatur pembentukan kabupaten-kabupaten lainnya di Provinsi

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



Jawa Timur. Undang-undang ini dibentuk dengan mengacu pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar sebelum diamandemen).

Pasal-pasal yang menjadi dasar tersebut terkait dengan wewenang pembentukan undang-undang. Pasal 5 ayat (1) mengatur bahwa: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 20 ayat (1) menegaskan bahwa setiap Undang-undang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Begitu pula Pasal IV Aturan Peralihan mengatur wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat dipegang oleh Presiden dibantu Komite Nasional sebelum kedua lembaga negara tersebut dibentuk. Ketentuan-ketentuan itulah yang menjadi dasar bagi pembentukan UU No. 12 Tahun 1950 jo. UU No. 2 Tahun 1965. UU No. 12 Tahun 1950 jo. UU No. 2 Tahun 1965 menjadi penting dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik karena Undang-Undang tersebut menjadi landasan terbentuknya Kabupaten Gresik dengan segala wewenang yang melekat pada Pemerintah Kabupaten Gresik pascapembentukan Kabupaten Gresik.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 1950 jo. UU No. 2 Tahun 1965 tersebut, daerah Gresik ditetapkan sebagai salah satu kabupaten di Jawa Timur. Dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 12 Tahun 1950 diatur pula urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangga dan kewajiban kabupaten-kabupaten yang dibentuk tersebut. Namun dasar urusan wajib yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten Gresik bukan lagi undang-undang ini, melainkan Undang-Undang NOmor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (akan diuraikan lebih lanjut di bagian selanjutnya). UU No. 12 Tahun 1950 yang menjadi dasar dalam pembentukan setiap peraturan daerah di Kabupaten Gresik sekedar untuk menunjukkan dasar yuridis dari asal wewenang yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Gresik. Ketika Pemerintah Kabupaten Gresik terbentuk itulah juga eksis wewenang yang melekat pada pemerintahan daerah tersebut.



3.2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Berdasarkan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014, penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Desentralisasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 didefinisikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi (lihat Pasal 1 Angka 8).

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, Pemerintah Pusat memiliki Urusan Absolut yang tidak dapat dibagikan pada Pemerintah Daerah. Urusan Absolut yang menjadi urusan Pemerintah Pusat antara lain:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Urusan Pemerintahan yang kemudian dibagikan pada Pemerintah Daerah adalah Urusan Pemerintahan konkuren. Dalam UU No. 23 Tahun 2014, Urusan Pemerintahan konkuren kemudian dibagi dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Pembagiannya mencakup kewenangan dalam pengelolaan unsur manajemen dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen. Kewenangan tersebut melekat pada masing-masing tingkatan atau susunan pemerintahan, kecuali jika diatur pengecualiannya.

Dasar hukum bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur ketertiban umum mengacu pada kewenangan atributif yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah). UU Pemerintahan Daerah mengatur



beberapa faktor penting yang menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah dalam mengelola ketentraman dan ketertiban umum di wilayahnya.

Pertama, ketentraman dan ketertiban umum sebagai urusan wajib bagi Pemerintah Daerah. Artinya, aspek ketentraman dan ketertiban umum tidak dapat menjadi pengecualian bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu konsekuensinya adalah pada politik anggaran. Pemerintah Daerah tidak dapat meniadakan anggaran untuk penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum dengan alasan apapun. Karena ketertiban umum menjadi urusan wajib, maka Pemerintah Daerah harus menyediakan anggaran untuk itu. Pengaturan ketentraman dan ketertiban umum sebagai urusan wajib mengacu pada Pasal 12 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.

Kedua, ketentraman dan ketertiban umum sebagai tugas Kepala Daerah. Pasal 65 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah bertugas memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Untuk melaksanakan tugas tersebut maka Kepala Daerah perlu didukung adanya dasar hukum di tingkat daerah yang mengatur lingkup dan penegakan ketentraman dan ketertiban umum. Selain itu, Kepala Daerah juga perlu didukung oleh organisasi perangkat daerah yang bertugas menegakkan ketentraman dan ketertiban umum. Ini kemudian berkaitan dengan aspek ketiga.

Aspek ketiga adalah keberadaan kelembagaan yang mendukung terselenggaranya ketentraman dan ketertiban umum. Pasal 225 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Camat mempunyai tugas mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. UU Pemerintahan Daerah juga memberi tugas pada Lurah untuk membantu Camat dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum [Pasal 229 ayat (4)]. Namun wewenang penegakan ketentraman dan ketertiban umum tersebut berada pada perangkat daerah Satuan Polisi Pamong Praja [Pasal 255 ayat (2) huruf b].

Lampiran UU Pemerintahan Daerah kemudian mengatur lebih lanjut pembagian urusan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Daerah kabupaten/kota berperan dalam penanganan gangguan ketentraman



dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. Selain itu juga menegakkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan bupati/walikota. Untuk menegakkan ketentraman dan ketertiban umum maka memerlukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sehingga Pemerintah Daerah di tingkat kabupaten/kota juga berperan dalam melakukan pembinaan PPNS kabupaten/kota.

Berdasarkan kerangka normatif dalam UU Pemerintahan Daerah tersebut maka dapat disimpulkan bahwa urusan penegakan ketentraman dan ketertiban umum di tingkat kabupaten/kota berada di bawah kendali Kepala Daerah dengan memberdayakan perangkat daerah seperti Camat, Lurah, dan Satuan Polisi Pamong Praja. Pemberdayaan peran ketiganya juga perlu didukung dengan keberadaan PPNS yang tersedia dan kompeten untuk menegakkan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, jika ingin membentuk Peraturan Daerah yang mengatur ketentraman dan ketertiban umum maka perlu juga menegaskan kembali peran lembaga tersebut dengan memperhatikan pula peraturan perundang-undangan lain yang berada di bawah undang-undang.

3.3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut UU Penanggulangan Bencana) mengatur respon yang dapat diambil oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam menghadapi bencana. Konteksnya adalah potensi bencana di Indonesia yang tidak hanya dalam lingkup sempit seperti bencana alam tetapi juga dalam lingkup yang lebih luas. Penyelenggaraan penanggulangan bencana tersebut memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial, pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, serta berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

UU Penanggulangan Bencana mengklasifikasikan potensi penyebab bencana dalam 3 (tiga) jenis bencana, yaitu bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam,



letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa. Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan. Bencana sosial antara lain berupa kerusuhan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat yang sering terjadi.

Bagaimana peran Pemerintah Konteks dalam konteks bencana? UU Penanggulangan Bencana mengamanatkan Pemerintah Daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Aspek ketertiban umum kemudian beririsan dengan penanggulangan bencana jika mengacu pada Pasal 3 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana. Penanggulangan bencana berdasarkan Pasal tersebut salah satunya berasaskan ketertiban dan kepastian hukum. Artinya, penanggulangan bencana harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Pemerintah Daerah perlu menggunakan wewenangnya sebagai penegak ketertiban umum jika kemudian sesuai dengan konteks penanggulangan bencana. Pandemi Covid-19, misalnya, menunjukkan bahwa ketertiban umum perlu diciptakan untuk mencegah bencana berupa wabah tidak tersebar luas. Ketertiban umum dalam konteks pandemi berupa menjaga jarak secara fisik dan menggunakan masker dapat berjalan jika pemerintah membuat kebijakan dan menegakkannya.

Tidak hanya saat terjadi bencana, seperti yang terjadi selama pandemi. Pemerintah Daerah juga berperan dalam situasi pascabencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi. Pasal 58 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana mengatur bahwa salah satu kegiatan rehabilitasi adalah pemulihan keamanan dan ketertiban. Artinya, Pemerintah Daerah berperan dalam lingkup ketertiban umum bukan hanya saat terjadi bencana tetapi juga setelah bencana dapat diatasi.



Konteks peran Pemerintah Daerah selama bencana dan pascabencana inilah yang kemudian perlu diatur di tingkat daerah. Salah satunya adalah dengan memberi wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk membuat kebijakan terkait protokol yang harus dijalankan dalam situasi bencana dan menegakkan protokol tersebut.

Oleh karena itu, keberadaan Peraturan Daerah yang mengatur ketentraman dan ketertiban umum seharusnya juga dapat mengatur lingkup tertib bencana sebagai salah satu bagian dari ketertiban umum. Agar kebijakan Pemerintah Daerah dapat dibuat sesuai dengan konteks bencana maka Peraturan Daerah perlu mendelegasikan wewenang kepada Kepala Daerah untuk mengatur lebih lanjut pelaksanaan tertib bencana untuk menegakkan atau memulihkan ketertiban umum.

3.4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (selanjutnya disebut UU LLAJ) adalah undang-undang yang dapat menjadi acuan untuk mengatur ketertiban umum. Jika menelaah UU LLAJ, domain penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan sebagian besar berada pada kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang jalan, sarana prasarana lalu lintas, atau angkutan jalan. Selain itu juga ada peran dari Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Namun UU LLAJ masih membuka kemungkinan bagi Pemerintah Daerah untuk berperan dalam lingkup lalu lintas dan angkutan jalan. Peran tersebut secara khusus dikaitkan dengan konteks ketertiban umum. Beberapa di antara perannya adalah sebagai berikut:

Pertama, menetapkan batas kecepatan paling tinggi setempat. Pasal 21 ayat (3) UU LLAJ mengatur bahwa Pemerintah Daerah dapat menetapkan batas kecepatan paling tinggi setempat yang harus dinyatakan dengan Rambu Lalu Lintas. Penetapan tersebut mempertimbangkan keselamatan atau pertimbangan khusus lainnya.



Kedua, membangun fasilitas parkir untuk umum. Pasal 44 UU LLAJ mengatur wewenang Pemerintah Daerah untuk menetapkan lokasi dan pembangunan fasilitas Parkir untuk umum. Karena Pemerintah Daerah berwenang untuk menetapkan lokasi fasilitas parkir untuk umum, maka konsekuensinya Pemerintah Daerah juga berwenang untuk memberikan sanksi kepada pengguna kendaraan yang tidak memarkir kendaraannya di fasilitas parkir umum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Ketiga, menyediakan fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan. Pasal 45 ayat (1) dan (2) mengatur peran Pemerintah Daerah – termasuk di tingkat kabupaten/kota – untuk menyediakan fasilitas pendukung tersebut seperti: trotoar, lajur sepeda, tempat penyeberangan pejalan kaki, halte, dan/atau fasilitas khusus bagi penyandang cacat dan manusia usia lanjut. Karena penyediaan fasilitas tersebut menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah maka ada 2 konsekuensi logis. Pemerintah Daerah harus menganggarkan pembangunan fasilitas tersebut dan memberi sanksi jika menemukan subjek hukum yang tidak menggunakannya secara patut dan/atau merusaknya. Konsekuensi lainnya adalah jika ternyata Pemerintah Daerah tidak mampu menyediakan fasilitas tersebut secara merata. Artinya, kebijakan Pemerintah Daerah harus membuka kemungkinan bagi pengguna jalan tidak melaksanakan aktivitas dengan fasilitas tersebut sepanjang tidak membahayakan keselamatannya dan orang lain.

Keempat, wewenang dalam mengatur kendaraan tidak bermotor. Pasal 63 ayat (1) UU LLAJ mengatur bahwa Pemerintah Daerah dapat menentukan jenis dan penggunaan kendaraan tidak bermotor di daerahnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah. Kendaraan tidak bermotor yang dimaksud dalam UU LLAJ ini adalah setiap kendaraan yang digerakkan oleh tenaga manusia dan/atau hewan, misalnya: sepeda, becak, andong, dan lain-lain. Pengaturan tersebut berdasarkan Pasal 63 ayat (2) dapat dilakukan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Konsekuensinya, Peraturan Daerah yang mengatur tentang ketertiban umum dapat memberikan: keistimewaan di daerah tertentu atau, sebaliknya, larangan di daerah tertentu bagi kendaraan tidak bermotor.



Keistimewaan atau larangan tersebut berdasarkan pada alasan atau argumen ketertiban umum yang dapat dirasionalisasikan.

Kelima, tugas untuk menyediakan angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang. Pasal 139 ayat (3) UU LLAJ mengatur bahwa Pemerintah Daerah kabupaten/kota wajib menjamin tersedianya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang dalam wilayah kabupaten/kota. Konsekuensi logis yang mengikutinya adalah Pemerintah Daerah kemudian perlu berperan menjamin ketertiban umum di dalam angkutan umum tersebut. Ketertiban di dalam angkutan umum tersebut semata-mata untuk memberikan kenyamanan bagi masyarakat. Misalnya:

1. mengatur larangan merokok di dalam angkutan umum;
2. mengatur perlakuan khusus bagi penyandang cacat, manusia usia lanjut, anak-anak, wanita hamil, dan orang sakit; dan/atau
3. mengatur larangan pengemudi angkutan umum menelantarkan penumpang.

3.5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Mengapa penataan ruang menjadi beririsan dengan ketentraman dan ketertiban umum? Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang), penataan ruang adalah suatu sistem. Sistem tersebut meliputi: perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain. Penyelenggaraannya harus sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang. Penurunan kualitas ruang dapat terjadi jika kemudian pemanfaatan ruang bertentangan ketertiban umum.

Argumen ini juga didukung dalam bagian Penjelasan UU Penataan Ruang sebagai satu kesatuan dengan batang tubuhnya. Bagian penjelasannya



menjelaskan bahwa penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Keserasian, keselarasan dan keseimbangan tersebut dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang. Konsekuensi logisnya ada pada pemanfaatan ruang yang selaras dengan ketertiban umum.

Oleh karena itu UU Penataan Ruang kemudian dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur ketertiban umum dalam aspek tata ruang, khususnya ruang terbuka hijau. Peraturan Daerah yang mengatur ketentraman dan ketertiban umum tidak mengatur penegakan penataan ruang dari aspek perizinan dan pemanfaatan ruang sesuai dengan izin atau peruntukannya. Peraturan Daerah tentang ketentraman dan ketertiban umum fokus mengatur ruang terbuka hijau dalam aspek ketertiban interaksi yang terjadi dalam ruang tersebut. Tidak tertutup kemungkinan ruang terbuka hijau yang bersifat publik kemudian digunakan oleh individu-individu untuk tujuan yang tidak selaras dengan tujuan dari terbukanya akses terhadap ruang tersebut.

Mengapa Pemerintah Daerah perlu berperan menegakkan ketertiban umum di ruang terbuka hijau publik. Alasan pertama, ruang terbuka hijau publik memiliki fungsi ekologis sekaligus fungsi sebagai ruang sosial bahkan kultural. Ruang terbuka hijau publik tersebut meliputi: taman kota, hutan kota, jalur hijau, hingga tempat pemakaman umum. Keselarasan fungsi tersebut dapat tercapai



jika interaksi sosial yang terjadi di dalamnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Alasan kedua, ruang terbuka hijau yang menjadi domain pengaturan Pemerintah Daerah dalam ketertiban umum dibatasi pada ruang terbuka hijau yang berdimensi publik. Ruang terbuka hijau yang berdimensi privat menjadi tanggungjawab dari pengelola masing-masing dengan memperhatikan bahwa ruang juga memiliki fungsi sosial.

3.6. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal

Karena ketertiban umum menjadi urusan wajib Pemerintah Daerah, maka pembentukan Peraturan Daerah harus memperhatikan pula turunan dari UU Pemerintah Daerah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (selanjutnya disebut PP SPM). Sejak berlakunya UU Pemerintahan Daerah maka SPM tidak lagi dimaknai dalam kontekstual sebagai norma, standar, prosedur, dan kriteria. Batasan pengertian SPM secara tekstual memang tidak berubah, yaitu bahwa SPM merupakan ketentuan mengenai jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, namun terdapat perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasar, kriteria penetapan SPM, dan mekanisme penerapan SPM.

Pengaturan mengenai jenis pelayanan dasar ditentukan dengan tegas dan jelas dalam PP SPM ini dan tidak didelegasikan lebih lanjut ke dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Terkait dengan mutu pelayanan dasar maka pengaturan lebih rincinya ditetapkan oleh masing-masing menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sesuai dengan jenis SPM. Pengaturan oleh menteri terkait merupakan pengaturan mengenai standar teknis SPM.

Penetapan SPM dilakukan berdasarkan kriteria barang dan/atau jasa kebutuhan dasar yang bersifat mutlak dan mudah distandarkan yang berhak diperoleh oleh setiap warga negara secara minimal sesuai dengan jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasar. Untuk mekanisme penerapan SPM maka tidak



lagi ditentukan berdasarkan indikator SPM dan batas waktu pencapaian tetapi mengutamakan penerapan SPM dengan berdasarkan data empiris dan kebutuhan pemenuhan pelayanan dasar.

Perubahan paradigma penting lainnya mengenai SPM yaitu dalam konteks belanja daerah. Terkait belanja daerah tersebut maka ditentukan dengan tegas dan jelas bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk mendanai pelaksanaan SPM. Atas prioritas tersebut dan terlaksananya SPM maka SPM telah menjamin hak konstitusional masyarakat, sehingga bukan kinerja Pemerintah Daerah yang menjadi prioritas utama apalagi kinerja kementerian tetapi prioritas utamanya yaitu terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara.

Terkait dengan ratio legis tersebut, PP SPM telah mengatur ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Salah satu pelayanan dasar yang berhak diperoleh setiap warga negara tersebut adalah pelayanan atas ketentraman dan ketertiban umum.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (3) PP SPM, jenis pelayanan dasar pada SPM ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

1. pelayanan ketenteraman dan ketertiban umum;
2. pelayanan informasi rawan bencana;
3. pelayanan pencegahan dan kesiapsiagaan terhadap bencana;
4. pelayanan penyelamatan dan evakuasi korban bencana; dan
5. pelayanan penyelamatan dan evakuasi korban kebakaran.

Pengaturan dalam PP SPM ini juga memperkuat argumen sebelumnya bahwa tertib bencana perlu menjadi salah satu bagian dari ketertiban umum di kabupaten/kota. Namun tertib bencana sebagai bagian dari ketertiban umum bukan untuk mengatur teknis informasi rawan bencana atau evakuasi korban bencana. Tertib bencana yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terkait ketentraman dan ketertiban umum adalah tertib bencana yang nantinya menjadi ranah satuan polisi pamong praja. Tertib bencana menjadi bagian dari



mendisiplinkan masyarakat ketika situasi bencana membutuhkan soliditas masyarakat agar dampak bencana tidak semakin parah.

Untuk memberikan pelayanan ketentraman dan ketertiban umum sebagai pelayanan dasar maka ketentuan teknis terkait SPM telah mengatur target capaiannya. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2018 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal, indikator pencapaian dalam pelayanan ketentraman dan ketertiban umum adalah jumlah warga negara yang memperoleh layanan akibat dari penegakan hukum Perda dan Perkada. Target capaiannya adalah 100% setiap tahun. Untuk mencapai target capaian tersebut tentunya membutuhkan kerangka regulasi yang memadai dan sesuai dengan konteks saat ini.

3.7. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

UU Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Satuan Polisi Pamong Praja (selanjutnya disebut Satpol PP) dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Ketentuan Pasal 256 ayat (7) UU Pemerintahan Daerah dimaksud mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai Satpol PP diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 ini mengatur mengenai pembentukan dan organisasi, tugas, fungsi, dan wewenang, sumber daya manusia, kewajiban Pemerintah Daerah, koordinasi, pembinaan, pengawasan, penghargaan, dan pelaporan serta pengaturan kualifikasi PPNS untuk pejabat pimpinan tinggi pratama Satpol PP.

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 Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan 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. Untuk konteks penegakan ketentraman dan ketertiban umum tersebut, maka Peraturan Daerah yang mengaturnya perlu mengatur hubungan antara Satpol PP dengan Camat, Lurah, dan/atau organisasi perangkat daerah lainnya dalam rangka penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

3.8. 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 merupakan pengganti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat. Secara khusus, Peraturan Menteri Dalam Negeri ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 yang mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penyelenggaraan pelindungan masyarakat diatur dalam Peraturan Menteri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 mengatur bahwa sasaran dan obyek penertiban meliputi:

1. tertib tata ruang;
2. tertib jalan;
3. tertib angkutan jalan dan angkutan sungai;
4. tertib jalur hijau, taman dan tempat umum;
5. tertib sungai, saluran, kolam, dan pinggir pantai;
6. tertib lingkungan;
7. tertib tempat usaha dan usaha tertentu;
8. tertib bangunan;
9. tertib sosial;
10. tertib kesehatan;
11. tertib tempat hiburan dan keramaian;
12. tertib peran serta masyarakat; dan
13. tertib lainnya sepanjang telah ditetapkan dalam perda masing-masing.

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



Namun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tidak mengatur lebih detil tentang 12 lingkup ketertiban yang diatur dalam lampirannya. Lingkup 12 jenis ketertiban tersebut dapat dielaborasi oleh Pemerintah Daerah dengan memperhatikan konteks atau kebutuhan daerahnya. Tentunya juga dengan memperhatikan bahwa penetapan lingkup ketertiban tersebut tidak saling tumpang tindih dengan materi muatan di Peraturan Daerah lain. Misalnya, ketentuan tentang tertib bangunan tidak bertentangan dengan kewajiban dan larangan dalam Peraturan Daerah yang mengatur tentang bangunan Gedung. Oleh karena itu, 12 lingkup tertib tersebut semata-mata menjadi pedoman tanpa kemudian harus mengikat Pemerintah Daerah untuk memasukkan seluruhnya ke dalam Peraturan Daerah yang mengatur ketentraman dan ketertiban umum.

Selain 12 lingkup tertib tersebut, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 juga mengatur hal lain, seperti: pelindungan masyarakat, peran dari perangkat daerah seperti Camat dan Lurah, dan pendanaan. Tabel 3.1. adalah gambaran kerangka rancangan peraturan daerah tentang ketentraman dan ketertiban umum jika mengacu pada Peraturan Menteri ini.

**Tabel 3.1. Arah Lingkup Pengaturan Ketentraman dan Ketertiban Umum
Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020**

Aspek yang diatur	Rekomendasi berdasarkan Permendagri
Lingkup peraturan	Lingkup peraturan: ketentraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat
Lingkup Ketentraman dan ketertiban umum	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.
Satlinmas	Permendagri mengatur pembentukan Satlinmas di tingkat desa/kelurahan. Perda dapat mengatur tentang pembentukan, keanggotaan, tugas, hak, kewajiban, dan



Aspek yang diatur	Rekomendasi berdasarkan Permendagri
	pemberdayaan Satlinmas.
Pelaporan	Mengatur pelaporan penyelenggaraan Linmas dalam lingkup kabupaten.
Pembinaan, Pengendalian, dan Pengawasan	Kewenangan camat dan kepala desa dalam pembinaan ketertiban umum
Peran Serta Masyarakat	Mengatur peran yang lebih spesifik dan instrumen yang disediakan pemerintah daerah untuk membantu peran serta masyarakat.
Pembiayaan/Pendanaan	Menambah pengaturan pembiayaan bersumber dari: APBD, APBDes, dan/atau sumber lain yang sah.
Sanksi	Tetap ada dengan meninjau kembali besaran sanksi.

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

Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011) yang perlu diperhatikan terkait dengan substansi peraturan daerah maupun prosedur penyusunannya antara lain:

1. Pasal 14: “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Ketentuan ini menegaskan bahwa peraturan daerah sebaiknya tidak hanya sekedar mengatur hal-hal yang didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah juga perlu memperhatikan muatan lokal yang terkait dengan substansi pengaturan.

2. Pasal 63: “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Karena ketentuan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi mutatis mutandis berlaku pula bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka terdapat beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum:

- a. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD Kabupaten atau Bupati.
 - b. Setiap Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
 - c. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Kabupaten dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten yang khusus menangani bidang legislasi.
 - d. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
 - e. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh DPRD Kabupaten disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Kabupaten kepada Bupati.
 - f. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Bupati disampaikan dengan surat pengantar Bupati kepada pimpinan DPRD Kabupaten.
 - g. Apabila dalam satu masa sidang DPRD Kabupaten dan Bupati menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD Kabupaten dan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Bupati digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.
3. Pasal 80: “Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 dan Pasal 79 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”



Karena ketentuan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mutatis mutandis berlaku pula bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka terdapat beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan dalam penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum:

- a. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten Gresik dan Bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten Gresik kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik.
- b. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- c. Rancangan Peraturan Daerah tersebut ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten Gresik dan Bupati. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak ditandatangani oleh Bupati dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. UU No. 12 tahun 2011 yang mengatur mengenai ketentuan teknis pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Oleh karena itu, UU No. 12 tahun 2011 merupakan dasar ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini pembentukan peraturan daerah.



3.10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 (selanjutnya disebut Permendagri No. 80 Tahun 2015) merupakan peraturan perundang-undangan turunan dari UU No. 12 Tahun 2011. Bila dalam UU No. 12 Tahun 2011 diatur ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan secara keseluruhan, maka dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 diatur ketentuan pembentukan produk hukum daerah. Oleh karena itu, Permendagri No. 80 Tahun 2015 menjadi landasan pembentukan produk hukum daerah, termasuk dalam hal ini adalah pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan Pasal 2 Permendagri No. 80 Tahun 2015 diatur bahwa produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan. Selanjutnya dalam Pasal 3 diatur bahwa produk hukum daerah berbentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah, dan peraturan DPRD.

Pasal 10 dan 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 mengatur bahwa penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan berbentuk Perda dilakukan terlebih dahulu dengan perencanaan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Dalam Pasal 11 diatur bahwa kepala daerah menugaskan kepada pimpinan perangkat daerah menyusun Propemperda. Selanjutnya dalam Pasal 22 diatur bahwa perangkat daerah pemrakarsa menyusun Rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Sistematika Naskah akademik adalah sebagai berikut:

- a. Judul;
- b. Kata pengantar;
- c. Daftar Isi
- d. BAB I Pendahuluan;
- e. BAB II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris;



- f. BAB III Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang- undangan terkait;
- g. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis;
- h. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Perda;
- i. BAB VI Penutup;
- j. Daftar Pustaka;
- k. Lampiran Rancangan Perda

Pasal 25 Permendagri No. 80 Tahun 2015 mengatur bahwa Kepala Daerah membentuk Tim Penyusunan Rancangan Perda yang ditetapkan melalui keputusan kepala daerah, dengan susunan keanggotaan sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah;
- b. Sekretaris Daerah;
- c. perangkat daerah pemrakarsa;
- d. perangkat daerah yang membidangi hukum;
- e. perangkat daerah terkait;
- f. perancang peraturan perundang-undangan.

Rancangan Peraturan Daerah selain berasal dari lingkungan Pemerintah Daerah juga dapat berasal dari DPRD. Rancangan Peraturan Daerah dari lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Rancangan Peraturan Daerah dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda. Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan. Bapemperda kemudian melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah melewati tahap penyusunan kemudian dibahas oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebelumnya didahului dengan penyampaian secara tertulis

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



Rancangan Peraturan Daerah oleh kepala daerah kepada pimpinan DPRD jika Rancangan Peraturan Daerah tersebut berasal dari pemerintah daerah. Jika Rancangan Peraturan Daerah tersebut berasal dari DPRD maka tahapan pembahasan didahului dengan penyampaian Rancangan Peraturan Daerah secara tertulis oleh pengusul kepada pimpinan DPRD dengan disertai Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan. Pembahasan tersebut terbagi menjadi 2 (dua), yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Ruang lingkup pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II sebagaimana dijabarkan dalam Tabel 3.2.

Tabel 3.2. Tahap Pembahasan Peraturan Daerah

TAHAPAN	USULAN DARI KEPALA DAERAH	USULAN DARI DPRD
Pembicaraan Tingkat I	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah; 2. pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan 3. tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah; 4. pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah; 2. pendapat kepala daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan 3. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah 4. pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
Pembicaraan Tingkat II	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan dalam pembicaraan tingkat I; 2. permintaan persetujuan anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna; 3. pendapat akhir kepala daerah. 	

Sumber: Permendagri No. 80 Tahun 2015



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Landasan Filosofis merupakan pandangan hidup, kultur, keyakinan agama, filsafat hukum, kesadaran hukum, adat, dan wawasan kebangsaan. Maka dalam pembentukan Peraturan Daerah, para pembentuk harus menyadari bahwa pandangan hidup masyarakat setempat: yang tercermin dalam budaya masyarakat harus menjadi sumber moral, demikian halnya dengan keyakinan agama yang dianut oleh masyarakat, pemikiran atau filsafat hukum yang dianut masyarakat daerah, termasuk kesadaran hukum masyarakat lokal, serta dalam konteks NKRI diperhatikan wawasan kebangsaan dalam penyusunan Peraturan Daerah. Karena itu maka asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 diberikan rambu-rambunya.

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee*, yaitu apa yang rakyat harapkan dari hukum. Misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individu dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya.

Melalui Peraturan Daerah yang mengatur ketentraman ketertiban umum maka diharapkan dampaknya secara langsung terhadap keselarasan dinamika di masyarakat. Berbagai aktivitas di masyarakat dapat dijalankan tanpa menimbulkan konflik. Selain itu, secara filosofis, peraturan perundang-undangan yang secara langsung mengarah pada ketertiban umum sebenarnya sangat berkaitan dengan tujuan hukum yang hakiki, yaitu pencapaian ketertiban umum.



Jika ketertiban umum dapat tercapai maka diharapkan tidak menimbulkan beban sosial ekonomi bagi hukum itu sendiri.³³

4.2 Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah harus mempunyai landasan sosiologis, atau keberlakuan faktual yaitu ‘kebutuhan dan aspirasi riil masyarakat’, yang mendasari mengapa Peraturan Daerah mengenai hal tertentu harus dibentuk dalam suatu Daerah. Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah di dalamnya) tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dasar sosiologis dari peraturan daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika. Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Terdapat perbedaan antara hukum positif

³³ Budiono Kusumohamidjojo, “Ketertiban yang Adil versus Ketidakadilan: Beban Sosial-Ekonomi yang Historis dari Hukum”, *Veritas et Justitia*, Vol. 2, No. 1, 2016.



di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat tadi. Peraturan perundang-undangan harus mampu menjawab gejala sosial yang ada di masyarakat. Untuk menjawab masalah gejala sosial tersebut maka diperlukan pengaturan hak dan kewajiban pemerintah maupun masyarakat melalui peraturan perundang-undangan, khususnya dalam konteks untuk mencapai ketertiban umum.

4.3 Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang di antaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkret yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, disebutkan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau menyiratkan

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab III, maka landasan yuridis bagi Peraturan Daerah tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum adalah:

1. urusan wajib Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan ketertiban umum;
2. ketertiban umum menjadi standar pelayanan minimal yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah;
3. ketertiban umum berkaitan dengan banyak aspek lain yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah;
4. berbagai regulasi di tingkat pusat telah mengatur perihal ketertiban umum yang kemudian perlu diatur lebih lanjut di tingkat daerah.



BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

5.1 Jangkauan Pengaturan

Sebagaimana telah dibahas di bab sebelumnya, salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Berdasarkan undang-undang tersebut maka Pemerintah Kabupaten Gresik berkomitmen untuk menyelenggarakan urusan wajib dalam rangka penegakan Peraturan Daerah, serta untuk menjaga ketenteraman dan ketertiban guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam suasana kerukunan dan kebersamaan. Kondisi tersebut akan menjadi daya tarik bagi masyarakat luar daerah untuk datang dan berkunjung serta menanamkan investasi yang pada akhirnya memberikan kontribusi dalam pengembangan dan pembangunan Kabupaten Gresik.

Kondusifitas sosial dan ekonomi di Kabupaten Gresik tersebut memerlukan pengaturan ketertiban umum yang diarahkan guna pencapaian kondisi yang kondusif bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat Kabupaten Gresik. Perkembangan dan kebutuhan masyarakat Kabupaten Gresik yang dinamis dirasakan memerlukan Peraturan Daerah yang menjangkau secara seimbang antara subjek dan objek hukum yang diatur. Oleh karena itu, dalam upaya menampung persoalan dan mengatasi kompleksitas permasalahan dinamika perkembangan masyarakat tersebut diperlukan perubahan secara total terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Peraturan Daerah yang baru diharapkan



dapat lebih responsif atas situasi terbaru guna melaksanakan ketenteraman masyarakat dan ketertiban umum secara optimal.

Peraturan Daerah mempunyai posisi yang sangat strategis dan penting untuk memberikan motivasi dalam menumbuhkembangkan budaya disiplin masyarakat guna mewujudkan tata kehidupan masyarakat di Kabupaten Gresik yang lebih tenteram, tertib, nyaman, bersih dan indah, yang dibangun berdasarkan partisipasi aktif seluruh komponen masyarakat. Upaya untuk mencapai kondisi tertib tidak semata-mata menjadi tugas dan tanggung jawab aparat, akan tetapi juga menjadi tugas dan tanggung jawab masyarakat, perorangan maupun badan untuk secara sadar ikut serta menumbuhkan dan memelihara ketertiban umum.

5.2 Arah Pengaturan

Arah pengaturan dari Peraturan Daerah tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum adalah sebagai berikut:

1. ketentuan tentang tertib jalan dan angkutan jalan;
2. ketentuan tentang tertib sungai, saluran, waduk, embung, danau dan pantai;
3. ketentuan tentang tertib ruang terbuka hijau dan tempat umum;
4. ketentuan tentang tertib lingkungan;
5. ketentuan tentang tertib sosial;
6. ketentuan tentang tertib hiburan dan keramaian;
7. ketentuan tentang tertib perizinan;
8. ketentuan tentang tertib bencana;
9. perlindungan masyarakat
10. pembinaan, pengendalian, dan pengawasan
11. peran serta masyarakat;
12. sanksi administrasi;
13. sanksi pidana; dan
14. ketentuan penyidikan.



5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan

5.3.1. Definisi-Definisi

- a. Daerah adalah Kabupaten Gresik.
- b. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik.
- c. Bupati adalah Bupati Gresik.
- d. Satuan Polisi Pamong Praja adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik.
- e. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya.
- f. Ketentraman adalah suatu keadaan yang aman, damai dan bebas dari rasa ketakutan dan kekhawatiran akan adanya gangguan dan ancaman baik fisik maupun psikis.
- g. Ketertiban adalah suatu keadaan lingkungan kehidupan yang serba teratur baik berdasarkan norma-norma agama, norma kesopanan, norma kesusilaan, norma kebiasaan maupun norma-norma hukum atau aturan-aturan hukum yang berlaku;
- h. Ketertiban umum adalah suatu kondisi keteraturan yang terbentuk karena tidak adanya pelanggaran yang dilakukan di tempat-tempat umum terhadap norma-norma agama, norma kesopanan, norma kesusilaan, norma kebiasaan maupun norma hukum yang berlaku.
- i. Pelindungan Masyarakat adalah segenap upaya dan kegiatan yang dilakukan dalam rangka melindungi masyarakat dari gangguan dengan ruang lingkup berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. Satuan Pelindungan Masyarakat yang selanjutnya disebut Satlinmas adalah organisasi yang beranggotakan unsur masyarakat yang berada di Kelurahan dan/atau Desa dibentuk oleh Lurah dan/atau Kepala Desa untuk melaksanakan Pelindungan Masyarakat.
- k. Tempat umum adalah tempat-tempat yang diperuntukkan bagi kepentingan umum meliputi jalan umum, taman, alun-alun, ruang



terbuka untuk umum, ruang terbuka hijau publik, pulau jalan (trotoar), dan tempat lain yang dapat diakses oleh masyarakat umum.

- l. Jalan umum adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan dan diperuntukkan bagi lalu lintas umum, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.
- m. Ruang terbuka hijau publik adalah ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum.
- n. Setiap orang adalah Warga Negara Indonesia dan/atau Warga Negara Asing yang berada di wilayah Kabupaten Gresik.
- o. Badan adalah perseroan terbatas, perseroan komanditer, badan usaha milik negara atau daerah, dengan nama dan bentuk apapun, persekutuan, firma, kongsi, perkumpulan, koperasi, yayasan atau lembaga dan bentuk usaha tetap.
- p. Tempat hiburan adalah tempat umum berupa hotel, restoran, warung yang menyediakan hiburan karaoke, bilyar, dan/atau olahraga ketangkasan.
- q. Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum.
- r. Mengemis adalah perbuatan meminta-minta baik lisan maupun tulisan yang dilakukan di tempat umum, yaitu di jalan, taman, permukiman, tempat peribadatan dan tempat umum lainnya yang dapat dilihat oleh masyarakat.
- s. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat



- setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
- t. Pengamen adalah orang atau kumpulan orang yang melakukan kegiatan dengan alat yang menghasilkan bunyi-bunyian ditempat-tempat umum untuk memperoleh imbalan .
 - u. Fasilitas parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan bermotor dan tempat untuk menurunkan serta menaikkan orang dan/atau barang yang bersifat tidak segera.
 - v. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.
 - w. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku Penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

5.3.2. Maksud Dan Tujuan

Pengaturan ketentraman dan ketertiban umum dimaksudkan sebagai upaya untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, aman, teratur dan tenteram. Pengaturan ketentraman dan ketertiban umum bertujuan untuk menciptakan situasi dan kondisi yang aman serta kondusif bagi masyarakat dan pemerintah daerah agar dapat melakukan kegiatan dan tugas pemerintahan secara tertib, aman, teratur dan tentram.

5.3.3. Ruang Lingkup Ketertiban Umum

Ruang lingkup ketentraman dan ketertiban umum yang perlu diatur antara lain:

- a. tertib jalan dan angkutan jalan;



- b. tertib sungai, saluran, waduk, embung, danau dan pantai;
- c. tertib ruang terbuka hijau dan tempat umum;
- d. tertib lingkungan;
- e. tertib sosial;
- f. tertib hiburan dan keramaian;
- g. tertib perizinan; dan
- h. tertib bencana.

5.3.4. Tertib Jalan Dan Angkutan Jalan

Setiap orang berhak mendapatkan kenyamanan berjalan kaki dan berlalu lintas. Dengan demikian setiap pejalan kaki harus berjalan pada tempat yang telah ditentukan menurut peraturan perundang-undangan dan menyeberang di tempat penyeberangan yang telah ditentukan, dan menunggu angkutan umum di tempat khusus yang telah ditentukan. Jika belum tersedia tempat pejalan kaki, tempat penyeberangan, dan tempat perhentian angkutan maka pejalan kaki berhak berjalan, menyeberang, dan menunggu angkutan umum di tempat yang dipilih dengan memperhatikan keselamatan dirinya dan pengguna jalan lainnya.

Peraturan Daerah juga perlu mengatur ketertiban jalan yang kerap terganggu oleh bahan atau material yang diangkut oleh angkutan jalan. Oleh karena itu setiap orang atau badan dilarang mengangkut bahan berdebu, berlumpur, kerikil, batuan dan/atau bahan berbau dengan menggunakan alat angkutan terbuka. Setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan pengangkutan yang menyebabkan jalan kotor dan licin wajib melakukan pembersihan.

Setiap orang atau badan juga dilarang melakukan penggalian atau pengurugan tanah pada daerah milik jalan kecuali dengan izin Bupati atau pejabat yang berwenang. Pemegang izin kemudian wajib melaksanakan rekondisi dan memperbaiki jika rekondisi mengakibatkan kerusakan.

Kecuali dengan izin Bupati atau pejabat yang berwenang, setiap orang atau badan dilarang:

- a. mendirikan dan mengelola fasilitas parkir di tepi jalan atau tempat umum;



- b. memarkir kendaraan bermotor dan atau tidak bermotor di luar fasilitas parkir;
- c. menutup jalan umum;
- d. memasang portal atau pintu yang menutup jalan umum;
- e. memasang tanggul yang menutup jalan umum;
- f. memasang jalur pemisah jalan umum;
- g. menutup atau merusak perlengkapan jalan seperti: rambu lalu lintas, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, alat penerangan jalan, alat pengendali dan pengaman pengguna jalan, alat pengawasan dan pengaman jalan, fasilitas untuk sepeda, pejalan kaki, dan penyandang cacat, serta fasilitas pendukung kegiatan lalu lintas dan angkutan jalan yang berada di jalan dan atau di luar badan jalan;
- h. menggunakan perlengkapan jalan tidak sesuai dengan fungsinya;
- i. merusak atau membuat tidak berfungsi alat pengaman pengguna jalan seperti: pagar pengaman (guardrail), cermin tikungan, patok lalu lintas (delineator), pulau lalu lintas, pita penggaduh, jalur penghentian darurat, dan pembatas lalu lintas;
- j. menempatkan barang di tepi atau badan jalan yang dapat mengganggu keamanan atau keselamatan pengguna jalan;
- k. memasang media informasi atau promosi dalam bentuk apapun di tepi jalan; dan/atau
- l. melakukan perbuatan yang dapat berakibat merusak sebagian atau seluruh badan jalan dan membahayakan keselamatan lalu lintas.

5.3.5. Tertib Sungai, Saluran, Waduk, Embung, Danau Dan Pantai

Aspek ketertiban umum yang berkaitan dengan saluran atau sumber air juga perlu mendapat perhatian agar tidak dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi secara melawan hukum. Oleh karena itu, kecuali dengan izin Bupati atau pejabat yang berwenang, setiap orang atau badan dilarang:



- a. membangun tempat mandi cuci kakus, hunian/tempat tinggal atau tempat usaha di atas saluran, sungai dan bantaran sungai serta di dalam kawasan waduk, embung, danau dan sempadan pantai; dan/atau
- b. memasang/menempatkan kabel atau pipa di bawah atau melintasi saluran sungai serta di dalam kawasan waduk, embung, danau, sempadan pantai dan di bawah air laut yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Persoalan lainnya adalah memindahkan air dari tempat umum atau fasilitas umum. Perlu ada larangan agar setiap orang tidak mengambil atau memanfaatkan air dari air mancur atau kolam kelengkapan keindahan kota dan tempat lainnya yang sejenis. Ketentuan larangan tersebut mendapat pengecualian jika dilaksanakan oleh petugas untuk kepentingan umum. Setiap orang dilarang memanfaatkan air sungai, waduk, embung dan danau untuk kepentingan usaha kecuali atas izin Bupati atau pejabat yang berwenang. Selain itu, setiap orang atau badan dilarang mengambil, memindahkan atau merusak komponen pelengkap saluran atau selokan, serta komponen bangunan pelengkap jalan, kecuali dilakukan oleh petugas untuk kepentingan dinas.

5.3.6. Tertib Ruang Terbuka Hijau Dan Tempat Umum

Ruang terbuka hijau dan tempat umum perlu menjadi perhatian agar tidak ada yang menggunakannya dan merugikan kepentingan umum. Ruang terbuka hijau ini secara spesifik adalah ruang terbuka hijau publik. Contoh ruang terbuka hijau publik adalah taman kota, hutan kota, jalur hijau, tempat pemakaman umum dan ruang terbuka hijau lainnya yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Oleh karena itu perlu pengaturan agar setiap orang atau badan dilarang:

- a. melakukan perbuatan yang dapat merusak ruang terbuka hijau publik dan tempat umum;
- b. memotong atau menebang tanaman di sepanjang ruang terbuka hijau publik atau tempat umum;



- c. buang air besar dan air kecil di ruang terbuka hijau publik dan tempat umum, kecuali pada tempat yang telah disediakan; dan/atau
- d. menurunkan dan/atau membongkar barang muatan kendaraan di sepanjang jalan ruang terbuka hijau publik dan tempat umum, kecuali dengan izin pejabat yang berwenang.

Selain itu, kecuali dengan izin Bupati atau Pejabat yang berwenang, setiap orang atau badan dilarang:

- a. berjualan, membagikan materi iklan, menawarkan jasa, atau mengumpulkan sumbangan di tepi atau persimpangan jalan umum, trotoar, jalur hijau, atau fasilitas umum lainnya yang dapat mengganggu keamanan lalu lintas, ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- b. menempatkan barang, menggelar lapak dagangan atau sejenisnya, mendirikan warung tenda, bangunan permanen dan non permanen atau sejenisnya di fasilitas umum atau fasilitas sosial.

5.3.7. Tertib Lingkungan

Untuk menertibkan lingkungan sekitar masyarakat maka setiap orang atau badan dilarang menggambar atau mencoret-coret di tembok di jalan umum atau di fasilitas umum lainnya. Contoh dari fasilitas umum adalah jalan umum dan angkutan yang digunakan oleh umum dengan dipungut bayaran (angkutan umum), dan lain-lain. Contoh dari fasilitas sosial adalah puskesmas, klinik, sekolah, tempat ibadah, pasar, tempat rekreasi, taman bermain, tempat olahraga, dan lain-lain.

Setiap orang atau badan dilarang menempelkan selebaran, pamflet, baliho, spanduk dan/atau bentuk media lain di tembok, pohon atau fasilitas umum lainnya. Larangan ini ditujukan terhadap semua perbuatan menempel selebaran, pamflet, baliho, spanduk dan/atau bentuk media lain untuk tujuan bisnis bagi iklan atau untuk tujuan politis bagi kepentingan pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah.

Selain itu, setiap orang atau badan dilarang:



- a. menyimpan atau menjemur barang yang dapat menimbulkan bau busuk dan dapat mengganggu kesehatan masyarakat maupun barang lain di atas atau di pinggir jalan umum, jalur hijau dan fasilitas umum lainnya kecuali pada lokasi nelayan;
- b. melakukan kegiatan/usaha yang tidak disertai dengan kegiatan untuk memelihara kebersihan lingkungan; dan/atau
- c. melepaskan binatang peliharaan berkeliaran tanpa dijaga atau diikat.

Ketertiban juga kerap terganggu jika terdapat komunitas atau perorangan yang menyelenggarakan jasa hiburan atau hiburan secara gratis dalam rangka perayaan tertentu. Situasi ini akan menimbulkan keresahan jika berdampak pada aktivitas masyarakat secara umum. Oleh karena itu setiap orang atau badan tanpa izin pejabat yang berwenang dilarang melaksanakan atau menyelenggarakan kegiatan hiburan atau bentuk keramaian lainnya di tempat umum atau kawasan permukiman yang dapat mengganggu:

- a. pelaksanaan ibadah atau kegiatan keagamaan;
- b. proses belajar mengajar;
- c. lalu lintas;
- d. pelayanan kesehatan; dan/atau
- e. aktivitas publik lainnya.

5.3.8. Tertib Sosial

Praktik pengemis dan pengumpulan sumbangan di tempat umum di berbagai kota telah menjadi persoalan yang diteliti dalam riset-riset terdahulu.³⁴ Keberadaan Perda Ketentraman dan Ketertiban Umum diharapkan dapat menjadi dasar penindakan sehingga setiap orang atau badan dilarang mengemis atau mengamen dalam berbagai metode atau bentuk di jalan umum, fasilitas umum, tempat umum, atau fasilitas sosial. Praktik lainnya juga berupa meminta

³⁴ Nabila Luthvita Rahma, "Sinkronisasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Tentang Pengemis", *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*, Vol. 11, No. 1, 2020.



bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial, agama dan kemanusiaan di fasilitas umum atau fasilitas sosial. Bukan hanya terlibat sebagai pelaku, larangan juga perlu diberlakukan bagi setiap orang yang membujuk, memfasilitasi dan/atau memaksa orang lain untuk menjadi pengemis atau pengamen.

Setiap orang dilarang melakukan dan/atau menawarkan pelanggaran kesusilaan di tempat umum. Pelanggaran kesusilaan dalam konteks ini adalah perilaku, tutur kata atau perbuatan lainnya yang bertentangan dengan kesusilaan dan kesopanan yang bertentangan dengan norma agama dan nilai-nilai susila yang berlaku di masyarakat. Salah satu bentuk menawarkan pelanggaran kesusilaan adalah menawarkan jasa seks di tempat umum.

Peserta didik dilarang berada di luar sekolah pada hari dan jam yang umumnya merupakan waktu proses belajar mengajar kecuali mampu membuktikan alasan yang sah untuk berada di luar sekolah. Peserta didik dalam konteks ini adalah setiap orang yang terdaftar sebagai siswa dalam satuan pendidikan dasar dan menengah. Beberapa contoh alasan yang sah antara lain: membeli perlengkapan sekolah, melaksanakan tugas sekolah dengan bukti tertulis dari kepala sekolah, berobat di pelayanan kesehatan, atau alasan lain yang relevan.

Setiap orang atau badan juga dilarang menyediakan tempat dan menyelenggarakan segala bentuk undian dengan memberikan hadiah dalam bentuk apapun. Selain itu, kecuali atas izin pejabat yang berwenang, setiap orang dilarang menjadikan tempat umum, fasilitas umum, atau fasilitas sosial sebagai:

- a. tempat tinggal;
- b. arena olahraga;
- c. lokasi dagang; dan/atau
- d. kegiatan lain yang bertentangan dengan tujuan penggunaannya.

5.3.9. Tertib hiburan dan keramaian

Pemerintah Daerah berwenang menutup tempat hiburan yang menjadi tempat:

- a. pelanggaran kesusilaan;
- b. penyebaran pornografi;



- c. praktik jasa pornografi; dan/atau
- d. perbuatan kegiatan lainnya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap orang atau badan dilarang menyelenggarakan tempat usaha hiburan tanpa izin Bupati atau pejabat yang berwenang. Setiap penyelenggaraan tempat usaha hiburan yang telah mendapatkan izin tersebut dilarang melaksanakan kegiatan lain yang menyimpang dari izin yang dimiliki. Selain itu, setiap orang atau badan tanpa izin Bupati atau pejabat yang berwenang dilarang menyelenggarakan permainan ketangkasan yang bersifat komersial di kawasan permukiman.

5.3.10. Tertib Perizinan

Setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan usaha wajib memiliki izin dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Satuan Polisi Pamong Praja bekerjasama dengan organisasi perangkat daerah terkait melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan usaha tersebut. Satuan Polisi Pamong Praja dan perangkat daerah terkait juga perlu diberi kewenangan untuk menata kegiatan usaha perdagangan kecil untuk waktu tertentu di fasilitas umum atau tempat umum. Kewenangan tersebut sebagai sarana untuk mencegah konflik dalam pemanfaatan fasilitas umum atau tempat umum oleh pedagang kaki lima. Bentuk konkritnya berupa zonasi bagi pedagang kaki lima kecuali jika ada produk hukum daerah lain yang lebih khusus mengaturnya.

5.3.11. Tertib Bencana

Untuk mencapai tertib bencana maka setiap orang wajib menaati perintah dan/atau larangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam penanganan bencana nasional dan/atau bencana daerah. Perintah dan/atau larangan tersebut ditetapkan sesuai dengan kondisi bencana dengan tujuan untuk mencegah, menangani, dan menghentikan bencana serta memulihkan



kondisi akibat bencana, baik yang ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kebijakan.

Bupati berwenang melakukan pembatasan kegiatan masyarakat setelah adanya penetapan status darurat bencana. Pembatasan kegiatan masyarakat dalam situasi bencana dilakukan dalam rangka perlindungan masyarakat yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa, harta benda dan/atau menimbulkan ancaman terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian, dan/atau kerusakan sosial.

Pembatasan kegiatan masyarakat tersebut dilaksanakan dengan tetap mempertimbangkan terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat dan berjalannya aktifitas perekonomian. Pembatasan kegiatan masyarakat tersebut ditetapkan dengan Keputusan Bupati setelah dibahas dalam forum koordinasi pimpinan daerah dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan terkait.

Bupati juga berwenang mengatur kewajiban pemberlakuan protokol untuk mencegah dan/atau mengurangi dampak bencana. Oleh karena itu setiap orang wajib mematuhi segala bentuk pembatasan kegiatan masyarakat dalam situasi bencana dan melaksanakan protokol yang ditetapkan Bupati untuk mencegah dan/atau mengurangi dampak bencana.

5.3.12. Pelindungan Masyarakat

Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, maka penyelenggaraan pelindungan masyarakat dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Selain itu, Kepala Desa atau Lurah juga membantu penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat tersebut sesuai tugas fungsi dan kewenangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakannya maka Bupati berwenang membentuk Satgas Linmas untuk tingkat kabupaten dan kecamatan. Satgas Linmas tersebut ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

Keanggotaan dan pelaksanaan tugas Satgas Linmas mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, maka Kepala Desa atau Lurah berwenang membentuk Satlinmas di tingkat desa atau kelurahan.



Satlinmas di tingkat desa tersebut ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa, sedangkan Satlinmas di tingkat kelurahan ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Keanggotaan, rekrutmen, dan pelaksanaan tugas Satlinmas mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya, Kepala Desa atau Lurah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat kepada Camat. Camat kemudian menyampaikan laporan penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat kepada Bupati melalui Kepala Satuan Polisi Pamong Praja.

5.3.13. Pembinaan, Pengendalian, Dan Pengawasan

Pembinaan terhadap penyelenggaraan ketentraman, ketertiban umum, dan Pelindungan Masyarakat dilakukan oleh Bupati. Bupati dalam melaksanakan pembinaan tersebut mendelegasikan sebagian pelaksanaannya kepada Camat melalui Keputusan Bupati. Camat dalam melaksanakan pendelegasian pelaksanaan pembinaan tersebut mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan

Penyelenggaraan ketertiban umum di bawah koordinasi Bupati dilaksanakan melalui rapat koordinasi dan konsultasi bersama Satuan Polisi Pamong Praja dengan perangkat daerah terkait. Pengawasan dan penegakan terhadap penyelenggaraan ketentraman, ketertiban umum, dan Pelindungan Masyarakat dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja atau pejabat yang berwenang. Pengawasan tersebut dapat dilakukan oleh masyarakat dengan cara memberikan informasi, atau melaporkan/mengadukan kepada Satuan Polisi Pamong Praja atau pejabat yang berwenang mengenai adanya pelanggaran ketertiban umum yang dilakukan oleh orang atau badan.

5.3.14. Peran Serta Masyarakat

Masyarakat berhak berperan aktif dalam penyelenggaraan ketentraman, ketertiban umum, dan Pelindungan Masyarakat. Pemerintah Daerah bertugas mendukung peran serta masyarakat tersebut. Dukungan Pemerintah Daerah tersebut dapat berupa saluran atau sistem informasi pengaduan masyarakat.



5.3.15.Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi yang diberikan untuk penindakan terhadap pelanggaran ketertiban umum dapat berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan;
- d. penghentian tetap kegiatan;
- e. pencabutan sementara izin;
- f. pencabutan tetap izin;
- g. denda administratif; dan/atau
- h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Denda administratif wajib disetorkan ke kas daerah. Sedangkan tata cara pengenaan sanksi sebaiknya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

5.3.16.Sanksi Pidana

Pelanggaran ketertiban umum yang mengakibatkan rusaknya fasilitas umum, fasilitas sosial dan prasarana lainnya perlu dikenakan sanksi mengganti seluruh kerusakan yang diakibatkannya. Sedangkan pidana denda jika telah dibayarkan maka wajib disetorkan ke kas daerah.

5.3.17.Penyidikan

Pejabat tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah dapat diberi wewenang khusus sebagai PPNS untuk melakukan penyidikan tindak pidana pelanggaran dalam Peraturan Daerah yang mengatur ketentraman dan ketertiban umum. PPNS tersebut berwenang:

- a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana pelanggaran sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;
- b. meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan



- dengan tindak pidana pelanggaran sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini;
- c. meminta keterangan dan barang bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana pelanggaran;
 - d. memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana pelanggaran;
 - e. melakukan penggeledahan untuk mendapat bahan bukti pembukuan pencatatan dan dokumen-dokumen serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
 - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana pelanggaran sebagaimana diatur Peraturan Daerah ini;
 - g. menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan atau dokumen yang dibawa;
 - h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana pelanggaran;
 - i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan tersangka atau saksi;
 - j. menghentikan penyidikan;
 - k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana pelanggaran.

5.3.18. Hal-Hal Lain Yang Perlu Diatur

Peraturan Daerah perlu memperhatikan bahwa ada peraturan pelaksana (peraturan kepala daerah) yang telah dibentuk sebelumnya dan masih berlaku untuk konteks ketertiban umum. Oleh karena itu, peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketertiban umum yang dibentuk sebelumnya dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang berlaku kemudian. Selain itu, dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum juga harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.



BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Pembahasan pada bab-bab sebelumnya menunjukkan bahwa pengaturan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Gresik dalam sebuah perda tersendiri sangat diperlukan untuk menggantikan Perda No. 15 Tahun 2013. Namun pengaturan tersebut perlu memperhatikan adanya perda lain di Kabupaten Gresik yang juga mengatur aspek lain dari ketertiban umum seperti yang terkait dengan kesusilaan, minuman beralkohol, dan reklame.

Isu lain yang perlu menjadi perhatian adalah memasukkan tertib bencana sebagai salah satu bagian dari lingkup ketertiban umum. Konteks pandemi telah menunjukkan urgensi tentang tertib bencana agar Kabupaten Gresik menjadi lebih siap ketika menghadapi situasi berbeda yang masih dalam konteks kebencanaan.

Namun penggantian Perda No. 15 Tahun 2013 tidak serta merta dapat menghasilkan kondisi ketertiban umum yang lebih baik. Pemerintah Daerah perlu memperhatikan ranah pencegahan terlebih dahulu sebelum memulai penindakan. Ketika melakukan penindakan, Satuan Polisi Pamong Praja juga perlu terkoordinasi dengan organisasi perangkat daerah lainnya. Masyarakat juga perlu diberikan porsi peran serta yang lebih besar agar mampu menjadi pengawas ketertiban umum secara swadaya.

6.2 Saran

Berdasarkan simpulan dalam Naskah Akademik ini, maka dapat diberikan beberapa saran berikut ini:

- I. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik ini untuk diatur dalam suatu Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



2. Naskah akademik ini dapat ditindaklanjuti dengan kajian-kajian lain terkait ketertiban umum untuk melengkapi identifikasi permasalahan dalam ketertiban umum di Kabupaten Gresik yang perlu diatur dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati.



DAFTAR PUSTAKA

- Garner, Bryan A, 2014, *Black's Law Dictionary 10th Edition*, West Group, West Publishing, St. Paul.
- Hadjon, Philipus M., "Tentang Wewenang", *Yuridika*, Nos. 5 & 6, 1997.
- Hadjon, Philipus M, "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 1, 2015.
- Hadjon, Philipus M., Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink, and J.B.J.M. Ten Berge, 2012, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Darumurti, Krishna Djaya, "Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah", *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, 2014.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta.
- Nalle, Victor Imanuel W., 2017, *Ilmu Perundang-undangan*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Wintgens, Luc J., "Legisprudence as a New Theory of Legislation", *Ratio Juris*, Vol. 19, No. 1, 2006.
- Wintgens, Luc J., "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence", in Wintgens, Luc J. (ed.), 2002, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Hart Publishing, Oregon.
- Ali, Achmad, 2009, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2013, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1985, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung.
- Soekanto, Soerjono, 1996, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2013, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1989, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Penerbit Tugu Muda, Semarang.
- Mustafa, Bachsan, 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Gresik, Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten, 2021, *Laporan Kinerja Satuan Polisi*

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN GRESIK
TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**



Pamong Praja Kabupaten Gresik Tahun 2020, Gresik.

Darmawan, “Implementasi Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Gresik”, *Airlangga Development Journal*, Vol. 2, No. 1, 2019.

Nafilah, Ziyah Afriliyanti and . Muflihah, “Langkah Taktis Pencegahan Covid-19 di Desa Lowayu Kecamatan Dukun Kabupaten Gresik”, in “Langkah Taktis Pencegahan Covid-19 di Desa Lowayu Kecamatan Dukun Kabupaten Gresik”, 2020, *Prosiding Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat*.

Andriani, Helen, “Effectiveness of Large-Scale Social Restrictions (PSBB) toward the New Normal Era during COVID-19 Outbreak: a Mini Policy Review”, *Journal of Indonesian Health Policy and Administration*, Vol. 5, No. 2, 2020.

Kusumohamidjojo, Budiono, “Ketertiban yang Adil versus Ketidakadilan: Beban Sosial-Ekonomi yang Historis dari Hukum”, *Veritas et Justitia*, Vol. 2, No. 1, 2016.

Rahma, Nabila Luthvita, “Sinkronisasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Tentang Pengemisan”, *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*, Vol. 11, No. 1, 2020.

