

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
TUBAN TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN
UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT SERTA
PELINDUNGAN MASYARAKAT



BAGIAN HUKUM
SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN TUBAN
TAHUN 2025

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	2
KATA PENGANTAR.....	3
BAB I. PENDAHULUAN.....	5
1.1. Latar Belakang.....	5
1.2. Identifikasi Masalah.....	8
1.3. Tujuan Penyusunan.....	8
1.4. Metode Penelitian.....	10
1.5. Sistematika Penulisan.....	16
 BAB II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK.....	 18
2.1. Kajian Teoritis.....	18
2.2. Kajian Terhadap Asas.....	58
2.3. Kajian Praktis Empiris.....	62
 BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	 91
 BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	 135
4.1. Landasan Filosofis.....	135
4.2. Landasan Sosiologis.....	138
4.3. Landasan Yuridis.....	145
 BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	 149
5.1. Ketentuan Umum.....	149
5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	157
 BAB VI. PENUTUP.....	 165
6.1. Kesimpulan.....	165
6.2. Saran.....	166
 DAFTAR PUSTAKA.....	 167

LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas Rahmat dan Taufik yang diberikan, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini telah melalui dan disesuaikan dengan tahapan atau prosedur yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Naskah Akademik disusun berdasarkan latar belakang masalah, tujuan, kajian teori dan empirik serta diperkuat dengan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dan telah kami sertakan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat, diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat yang menjadi prakarsa Pemerintah Kabupaten Tuban. Tujuan akhir Raperda tersebut dapat bermanfaat dan berguna serta menjadi payung hukum bagi pemangku kepentingan (*stake holders*) untuk mewujudkan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat di kabupaten Tuban.

Penyusunan Naskah Akademik ini tidak dapat diselesaikan tanpa dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu atas dukungan dan partisipasi yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, kami ucapkan terimakasih yang tidak terhingga. Selain itu, Naskah Akademik ini tidak lepas dari berbagai kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif-solutif sangat kami nantikan.

Tuban, Mei 2025

Tim Penyusun

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menentukan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan. Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, Indonesia merupakan negara kesatuan desentralistik yakni dengan diberikannya otonomi kepada provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa provinsi dan kabupaten/kota melaksanakan otonomi seluas-luasnya kecuali terhadap urusan pemerintahan yang oleh undang-undang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi, pemerintah pusat mendesentralisasikan sebagian urusan pemerintahan kepada provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam perspektif Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), urusan tersebut sebagai urusan konkuren. Bahkan Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 memberikan penekanan bahwa urusan konkuren yang diserahkan (didesentralisasikan) kepada daerah otonom merupakan dasar pelaksanaan otonomi. Lebih lanjut, dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 urusan konkuren tersebut dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi menjadi urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar.

Salah satu urusan pemerintahan konkuren adalah urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat yang termasuk ke dalam urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar (*vide* Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014). Sebagai urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar,

maka setiap satuan pemerintahan, termasuk Kabupaten Tuban mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Untuk itu, dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 telah ditentukan beberapa kewenangan Kabupaten Tuban yakni: (1) Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota; (2) Penegakan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota; dan (3) Pembinaan PPNS kabupaten/kota. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, maka ditingkatkan Kabupaten Tuban dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kabupaten. Pasal 255 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan “Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”. Lebih lanjut, dalam Pasal 255 ayat (2) huruf b UU No. 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja berwenang “menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat”

Dalam rangka menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat tersebut, Kabupaten Tuban perlu menyusun/membentuk kebijakan hukum (*legal policy*) dalam bentuk Peraturan Daerah. Kebijakan tersebut telah dituang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban No. 16 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat. Namun, ketentuan Peraturan Daerah tersebut tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan hukum yang terus berlangsung khususnya peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi, sehingga perlu dilakukan penggantian melalui Peraturan Daerah yang baru untuk memberikan kepastian hukum serta menjawab persoalan yang ada.

Urgensi penyusunan Peraturan Daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat merupakan urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar yang menjadi kewenangan Kabupaten Tuban. Untuk itu, dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan kewenangan tersebut dibutuhkan Peraturan Daerah sebagai landasan kebijakan. Hal tersebut sesuai dengan amanat dari Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada Kabupaten Tuban untuk membentuk Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi.
- b. Perkembangan masyarakat dan arus globalisasi telah mengakibatkan munculnya perilaku baru yang belum diatur dan dapat mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah, sehingga perlu adanya pengaturan yang tepat, komprehensif dan efisien.
- c. Dengan wilayah Kabupaten Tuban yang sangat luas, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat tidak mudah. Untuk itu, dibutuhkan koordinasi antar instansi baik dengan kabupaten/kota, instansi-instansi pemerintah pusat, desa, dan masyarakat. Peraturan Daerah ini menjadi landasan untuk melakukan koordinasi antar instansi-instansi tersebut.
- d. Perlunya penguatan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati, baik yang bersifat yustisial maupun non yustisial.

Dengan dasar latar belakang tersebut, maka tujuan dibentuknya Peraturan Daerah tentang Ketenteraman dan

Ketertiban Umum adalah (1) untuk melaksanakan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945; (2) untuk mengoptimalkan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat di Kabupaten Tuban; (3) mengakomodir perkembangan masyarakat dan arus globalisasi telah mengakibatkan munculnya perilaku baru yang belum diatur dan dapat mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah; (4) memperkuat koordinasi dengan instansi-instansi terkait; dan (5) memperkuat kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.

1.2 Identifikasi Masalah

Dengan dasar latar belakang di atas, maka masalah hukum yang muncul adalah adanya perkembangan kehidupan dan perkembangan hukum yang belum diatur dalam Peraturan Daerah sebelumnya yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat, sehingga perlu dibentuk Peraturan Daerah yang baru. Oleh karenanya, diperlukan naskah akademik yang berfungsi sebagai pedoman penyusunan Raperda Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan Umum pembentukan Naskah Akademik ini meliputi:

- a. mengkaji dan meneliti secara akademis pokok-pokok materi yang ada dan harus ada dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang

Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat; dan

- b. mengkaji keterkaitan pokok-pokok pikiran tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Menentukan sasaran Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat;
2. Membahas tentang kebijakan strategis Pemerintah Kabupaten Tuban terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta pelindungan masyarakat;
3. Membahas mekanisme penyelenggaraan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta pelindungan masyarakat;
4. Membahas tentang upaya penguatan kelembagaan Satuan Polisi Pamong Praja; dan
5. Membahas tentang Tugas Pembantuan, Kerjasama, dan koordinasi dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta pelindungan masyarakat.

1.3.3 Sasaran yang ingin dicapai

Sasaran yang hendak dicapai dalam penyusunan naskah akademik ini adalah tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat. Melalui Peraturan Daerah tersebut diharapkan dapat:

1. Mengatur norma tentang penyelenggaraan Ketenteraman Masyarakat, Ketertiban Umum;
2. Mengatur norma tentang penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
3. Mengatur norma tentang penguatan Satuan Polisi Pamong Praja;
4. Mengatur norma tentang Tugas Pembantuan, Kerjasama dan koordinasi dalam penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat;
5. Mengatur norma tentang Pembiayaan dalam penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat; dan
6. Mengatur norma tentang peranserta masyarakat dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat.

1.3.4 Program Kerja

Penyusunan Naskah Akademik Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat ini meliputi kegiatan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Inventarisasi Bahan Hukum;
2. Penyusunan Naskah Akademik;
3. Penyusunan Draft Raperda;
4. Diseminasi-Uji Publik;
5. Revisi dan Finalisasi Draft Raperda.

1.4 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang berupaya untuk memperoleh pemecahan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat. Oleh

karena itu, dibutuhkan metode penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah melalui pengungkapan kebenaran secara sistematis, analisis-konstruktif terhadap data/bahan yang dikumpulkan dan diolah. Atas dasar inilah, maka di dalam penelitian ini terdapat beberapa unsur dari kerangka metode penelitian tersebut.

1.4.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian *socio-legal research* yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas permasalahan hukum yang ada. Hasil dari penelitian ini ialah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai permasalahan yang diajukan. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹

1.4.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*) pendekatan kasus (*case approach*).² Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis yang sesuai dengan tujuan penelitian ini.

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 6, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 35

² *Ibid.*, hlm. 93

1.4.3. Jenis dan Sumber Data

Untuk menemukan, menghimpun, mengolah dan menganalisis permasalahan penelitian, maka diperlukan beberapa jenis dan sumber data yang dapat dijadikan dasar pembenaran dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun jenis dan sumber data yang akan menjadi dasar analisis di dalam penelitian ini sesuai dengan tipe penelitian adalah data sekunder. Data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Di dalam data sekunder ini terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu:³

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini diperoleh dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini, di antaranya :

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten di Djawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1941 Nomor 50) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan Mengubah Undang-Undang No. 12 Tahun 1950, tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 12-13

1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);

- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
- 5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6914);
- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);

- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178);
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);
- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166);
- 12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166);
- 13) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat (Lembaran Daerah

Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Seri D Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 89), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 Seri D Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 101)

- 14) Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2014 Seri E Nomor 08, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 36) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2016 Seri E Nomor 53, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 73);

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur dan tulisan ilmiah lainnya yang dapat menjelaskan terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berasal dari kamus hukum, ensiklopedia dan sebagainya.

1.4.4. Metode Analisis Data

Bahan hukum primer berupa perundangan-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisari (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis); Kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan); serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis).

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi) kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundangan-undangan guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistematisasi dan klasifikasi kemudian dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

1.5 Sistematika Penyusunan

Naskah akademik ini Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, yang menggambarkan latar belakang munculnya kebutuhan Peraturan Daerah ini, yang antara lain memuat tentang tugas pemerintahan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat, masalah penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta pelindungan masyarakat dan urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat selaras

dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Dalam bab ini juga dipaparkan mengenai maksud dan tujuan dari Naskah Akademik ini, serta sistematika penyusunan dokumen naskah akademik ini.

Bab II: Kajian Teoritis dan Empiris, yang memaparkan tentang kajian akademik, baik secara teoritis maupun empiris. Kajian tersebut merupakan landasan perlunya penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan.

Bab III: Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait, yang memaparkan tentang berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

Bab IV: Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis, yang memaparkan tentang landasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat. Landasan tersebut baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Bab V: Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, memaparkan tentang pokok dan lingkup materi apa yang harus ada dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat yang di dalamnya mencakup ketentuan umum, materi pokok yang akan diatur, dan ketentuan penutup.

Bab IV: Penutup, yang berisi kesimpulan dari keseluruhan naskah akademik dan rekomendasinya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Konsep Otonomi Dearah dalam Negara Kesatuan

Negara kesatuan merupakan negara yang bersusun tunggal (*eenheidstaat*), yang mana pada dasarnya bahwa dalam negara kesatuan hanya ada satu negara dengan suatu pemerintah pusat yang memiliki seluruh tugas dan kewenangan negara serta pemerintah lokal harus tunduk dan bertanggungjawab kepada pemerintah pusat.⁴ Prinsip negara kesatuan menyatakan bahwa hanya ada satu negara dalam negara atau tidak ada negara di dalam negara dan pemerintah pusat merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara tertinggi.⁵

Dalam negara kesatuan, pada hakikatnya seluruh fungsi dan kekuasaan negara dipegang oleh pemerintah pusat. Kedaulatan baik ke-dalam (*internal sovereignty*) maupun kedaulatan ke-luar (*external sovereignty*) dipegang oleh pemerintah pusat. Sedangkan daerah pada hakikatnya tidak memiliki kewenangan, kecuali kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan dan dipertugasbantuan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah merupakan satu kesatuan pemerintahan dalam negara. Apapun yang menjadi kebijakan pemerintah pusat harus ditaati oleh pemerintah daerah.

Edie Toet Hendratno menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara kesatuan dipegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat.⁶ C.F. Strong juga menyatakan bahwa esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the*

⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cet. 7 Jakarta: Grasindo, 2010, hlm. 216

⁵ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme* Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009, hlm.45

⁶ Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, hlm.46

souvereignty) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain, kekuasaan pusatnya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang pusat.⁷ Senada dengan C.F Strong tersebut, M. Solly Lubis juga menyatakan bahwa:⁸

“Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat”.

Pada hakikatnya negara kesatuan berkarakter sentralistik, yakni pemerintahan yang terpusat di tangan pemerintah pusat. Kekuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggamannya pemerintah pusat dan tidak dibagi-bagi. Dalam perkembangan ketatanegaraan modern dewasa ini, negara kesatuan yang sentralistik tersebut tidak dapat dipertahankan, karenanya dengan berbagai tuntutan dari masyarakat daerah, di beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan rumah tangga daerah otonom itu. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹ Asas otonomi memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur (*regelendaad*) dan mengurus (*bestuurdaad*) terhadap

⁷ C.F Strong dalam Edie Toet Hendratno, *Ibid.*, hlm. 48

⁸ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 8

⁹ *Ibid.*, hlm. 225-226

semua kewenangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Desentralisasi bukan pelimpahan kedaulatan kepada pemerintah daerah, namun hanya sebatas pada adanya pelimpahan kewenangan.

Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*), satuan pemerintahan lebih rendah mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas itu menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Artinya bahwa dalam sistem otonomi daerah, tidak ada kemerdekaan untuk menjalankan semua urusan. Akan tetapi dalam sistem otonomi daerah hakikatnya adalah pemerintahan daerah diserahkan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat dalam hal-hal tertentu. Hal ini terkait dengan prinsip negara kesatuan bahwa yang berdaulat hanya pemerintah pusat dan bersifat tunggal (*eenheidstaat*).

Dalam sistem negara kesatuan, otonomi daerah dapat dilaksanakan, jika ada pelimpahan atau pemberian wewenang pemerintahan dari pusat kepada daerah otonom atau biasa disebut dengan desentralisasi. Ini berarti bahwa otonomi daerah dan desentralisasi merupakan dua sisi dalam satu mata uang yang tidak dapat dipisahkan dan saling memberi arti. Berbicara mengenai landasan asas pelaksanaan Pemerintahan Daerah, akan dijumpai tiga asas pokok yang selama ini sering digunakan banyak Negara yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*).

1. Asas Desentralisasi

Dalam sistem desentralisasi, pemerintah pusat sebagai pemegang semua urusan, dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan ke pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Pelimpahan sebagian urusan tersebut dapat dilakukan secara penuh atau tidak penuh. Dengan konsep

seperti itu maka lahirlah otonomi dan tugas pembantuan.

Agus Salim Andi Gadjong mengklasifikasikan desentralisasi sebagai berikut:¹⁰

- 1) Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
- 2) Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
- 3) Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
- 4) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

Menurut R.G .Kartasapoetra ¹¹ desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tak jauh berbeda E. Koswara ¹² menyatakan desentralisasi adalah sebagai proses penyerahan urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang pemerintah pusat kepada badan atau lembaga Pemerintahan Daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Jadi, pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga

¹⁰ Agus Salim Andi Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 79

¹¹ RG Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm. 87-98

¹² E Koeswara, *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan PARIBA, 2001, hlm. 17

otonom di daerah, sementara pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.¹³

C.F. Stronk¹⁴ berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarchi dengan suatu badan pemerintahan untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintahan sendiri. Sedangkan menurut Laica Marzuki dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegative van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan

¹³ Nur Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Konsorsium Pembaharuan Agraria bekerjasama dengan INSIST "Press", 2000, hlm. 11

¹⁴ Ateng Syafruddin. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Bandung: Mandar Maju, 1991, hlm. 4

Pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama Pemerintahan Pusat.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemencaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula.

3. Asas *Medebewind* (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Jadi *medebewind* merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewengangnya bercirikan tiga hal yaitu :¹⁵

- 1) Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
- 2) Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu,
- 3) Yang dapat disertai urusan *medebewind* hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-

¹⁵ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Op.Cit*, hlm.13

bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundangan-undangan, termasuk yang diperintah atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

2.1.2. Telaah berkaitan Konsep *Good Government Governance*

Istilah tata pemerintahan yang baik *Good Government Governance* semakin populer setelah berakhirnya rezim Orde Baru dan munculnya gerakan reformasi. Konsep *Good Governance* lahir dari anggapan bahwa kinerja pemerintah selama ini kurang efektif dalam menangani urusan publik. Tata pemerintahan yang baik menjadi harapan setiap warga negara untuk menciptakan kehidupan bernegara yang tertib dan mencapai kualitas pemerintahan yang diinginkan. Demokratisasi politik dan pemerintahan saat ini tidak hanya menuntut profesionalisme dan kemampuan aparatur dalam memberikan layanan publik, tetapi juga secara fundamental menghendaki tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, dan terbebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), atau dikenal sebagai *Good Governance* dan *clean government*.¹⁶ *Good Governance* merupakan konsep manajemen pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan kinerja pemerintahan yang profesional dan bebas dari KKN.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mendefinisikan *Good Governance* sebagai proses pelaksanaan kekuasaan negara dalam menyediakan barang dan jasa publik bagi masyarakat. LAN juga menambahkan bahwa dari segi fungsional,

¹⁶ Sedarmayanti, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik”*, Bagian Kedua Edisi revisi, Mandar Maju, Bandung, 2012, h. 2.

Governance dapat dinilai berdasarkan seberapa efektif dan efisien pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. LAN menginterpretasikan istilah "*good*" dalam *Good Governance* dengan dua makna: pertama, sebagai nilai-nilai yang menghargai aspirasi dan kehendak rakyat, serta mendorong kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial; kedua, sebagai aspek fungsional yang mengacu pada efektivitas dan efisiensi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.¹⁷

Good Governance adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara untuk menyediakan barang dan jasa publik, yang dikenal sebagai *Governance* (pemerintahan atau tata kelola pemerintahan). Praktik terbaik dari tata kelola ini disebut sebagai "*Good Governance*" (tata kelola pemerintahan yang baik). Untuk mewujudkan *Good Governance* yang efektif, dibutuhkan komitmen dan keterlibatan aktif dari semua pihak, termasuk pemerintah dan masyarakat. *Good Governance* yang berfungsi optimal memerlukan koordinasi yang kuat, integritas, profesionalisme, serta etos kerja dan moralitas yang tinggi. Menjalankan *Good Governance* dalam tata kelola pemerintahan merupakan tantangan tersendiri.¹⁸

United Nations Development Program (UNDP), dalam dokumen kebijakannya berjudul "*Governance for Sustainable Human Development*," mendefinisikan *Governance* sebagai pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola urusan negara di berbagai tingkat, sebagai alat negara untuk mencapai kesejahteraan, integritas, dan kohesi sosial di masyarakat. UNDP, melalui Lembaga

¹⁷ Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, 2001, h. 2.

¹⁸ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, h. 2.

Administrasi Negara (LAN), menetapkan bahwa tercapainya *Good Governance* memerlukan hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta, dan masyarakat, yang didasarkan pada sembilan prinsip utama, yaitu:

- 1) Partisipasi (*Participation*);
- 2) Kepastian Hukum (*Rule of Law*);
- 3) Transparansi (*Transparency*);
- 4) Tanggung Jawab (*Responsiveness*);
- 5) Berorientasi pada Kesepakatan (*Consensus Orientation*);
- 6) Keadilan (*Equity*);
- 7) Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*);
- 8) Akuntabilitas (*Accountability*);
- 9) Visi Strategis (*Strategic Vision*).

Prinsip-prinsip ini merupakan karakteristik mendasar dalam pelaksanaan *Good Governance* yang mencakup aspek kontrol dan pengendalian pemerintahan. Pengendalian pemerintahan yang baik memastikan bahwa metode dan penggunaan sumber daya benar-benar mencapai hasil yang diinginkan oleh para pemangku kepentingan. Melalui Pemilu, masyarakat memilih pemerintah sebagai “*manajer profesional*” untuk menyelenggarakan negara demi kemanfaatan rakyat. Penerapan *Good Governance* berfungsi memastikan bahwa pemerintah menjalankan mandat, wewenang, dan tanggung jawabnya dengan baik. Tujuan dari *Good Governance* adalah menciptakan pemerintahan yang profesional, di mana pemerintah dikelola oleh individu dengan kualifikasi profesional, ilmu, dan keterampilan yang tinggi, serta berlandaskan etika dan moralitas yang kuat. *Good Governance* dalam pemerintahan menekankan kinerja Sumber Daya Manusia (SDM) yang responsif (*responsiveness*), bertanggung jawab (*responsibility*), dan akuntabel (*accountability*) sesuai

dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

2.1.3. Pemerintah Daerah

Setiap negara secara inheren memerlukan pemerintahan, karena menurut prinsip-prinsip Hukum Internasional, suatu negara harus memenuhi tiga unsur utama: 1) rakyat, 2) wilayah yang jelas, dan 3) pemerintahan yang berdaulat. Di samping itu, unsur tambahan yang dianggap penting adalah adanya pengakuan dari komunitas internasional atau negara-negara lain. Pengaturan ini memastikan bahwa Pemerintah Daerah di Indonesia berfungsi sesuai dengan asas otonomi daerah, dengan kewenangan yang disesuaikan untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan berdaulat, sekaligus menjamin harmonisasi hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah serta antar-daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Istilah pemerintah berasal dari kata perintah. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, perintah didefinisikan sebagai suatu instruksi atau arahan yang harus dilaksanakan. Pemerintah merujuk pada individu, badan, atau aparat yang memberikan arahan atau instruksi tersebut. Sementara itu, pemerintahan mengacu pada proses, cara, atau tindakan dalam menjalankan perintah atau kewenangan memerintah. Dengan demikian, pemerintah dapat dipahami sebagai alat negara atau perangkat negara, sedangkan pemerintahan adalah tindakan atau pelaksanaan fungsi pemerintahan itu sendiri.

JHA Logemann menggunakan istilah fungsi dalam pengertian yang lebih sempit, dengan membatasi fungsi sebagai tugas atau jabatan serta pihak yang memegang jabatan tersebut. Dalam bahasa Inggris, konsep pemerintah dan pemerintahan sering kali disatukan dalam satu istilah, yaitu *government*, sementara dalam bahasa Belanda, istilah yang digunakan meliputi *regering*, *bestuur*, atau *overheid*. Menurut

Black's Law Dictionary, istilah government berasal dari kata Latin *gubernaculum*, yang berarti mengarahkan atau memimpin.¹⁹

Significant the instrument, the helm, where by the ship ti which state was compared, was guided on its course by the "governor" or helmsman and in that view the government is ut but on agency of the state, distinguished as it must be in accurate thought from its scheme and machinery of government. In the United States, government consist of the executive, the legislative and judicial branches in addition administrative agencies. In a broad sense include the federal government and all its agencies and bureaus state and country government city and township government.

Dalam konteks ini, pemerintah dianggap sebagai instrumen atau jabatan, mirip dengan posisi seorang nahkoda kapal. Oleh karena itu, pemerintah dipandang sebagai alat negara yang harus dibedakan dari mesin pemerintahan itu sendiri.

Van Vollenhoven, sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin, mendefinisikan pemerintahan negara dalam dua pengertian: arti luas dan arti sempit. Dalam pengertian luas, sesuai dengan teori *Catur Praja*, kekuasaan pemerintahan dibagi menjadi empat bagian, yaitu:²⁰

- a. *Bestuur* atau pemerintahan, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan-tujuan negara;
- b. *Politie*, yaitu kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara;
- c. *Rechtspraak* atau peradilan, yaitu kekuasaan yang bertujuan menjamin keadilan dalam negara;

¹⁹ Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing, Co, 1979, h. 625.

²⁰ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 90.

- d. *Regeling* atau pengaturan perundang-undangan, yaitu kekuasaan untuk membentuk peraturan-peraturan umum dalam negara.

Sementara itu, pemerintahan dalam arti sempit tidak mencakup kekuasaan perundang-undangan, peradilan, dan kepolisian, melainkan terbatas pada kekuasaan *bestuur* atau pemerintahan yang dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *bestuur*.

2.1.4. Pembentukan Peraturan Daerah

Secara teoritik dan yuridis formal, kewenangan atribusi pembentukan peraturan daerah dimuat dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. **Van Der Pot** sebagaimana yang dikutip Agusssalim Andi Ganjong menyatakan bahwa otonomi daerah mengandung arti *zelfwetgeving* yaitu kewenangan untuk membuat peraturan sendiri²¹. Di Indonesia, sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (6), aturan yang dimaksud oleh Van Der Pot tersebut ialah peraturan daerah.

Secara formal saat ini terdapat dua jalur penyusunan Peraturan Daerah (Perda) yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 65 ayat (2) dan Pasal 97 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur. Secara formal, sesungguhnya kewenangan yang dimiliki DPRD dalam kaitan pembentukan peraturan daerah ini sangat kuat. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 85 UU No. 23 Tahun 20014 yang secara tegas menyatakan bahwa :

Apabila dalam satu masa sidang, DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah

²¹ Agusssalim Andi Gadjong, *Op. Cit*

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Berdasarkan kewenangan legislasi demikian peranan DPRD dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah seharusnya lebih menentukan. DPRD menjadi penyeimbang dari kepentingan pemerintah daerah di dalam menetapkan kebijakan-kebijakan daerah, dan kritis terhadap langkah-langkah kebijakan yang dipandang akan memberatkan rakyat. Anggota-anggota DPRD adalah “wakil-wakil rakyat” yang dianggap lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan aspirasi rakyat yang diwakilinya, dan paling mengetahui kondisi-kondisi khusus dari daerahnya. Oleh sebab itu, jika dibandingkan dengan fungsi lembaga eksekutif yang cenderung lebih mewakili kepentingan sektoral birokrasi, prakarsa legislasi yang berasal dari DPRD semestinya lebih kaya dan lebih menyentuh kepentingan rakyat.

Meskipun kewenangan legislatif tidak hanya dimiliki DPRD, tapi dalam konteks ini upaya perbaikan proses legislasi dari sisi aktor terutama akan lebih difokuskan pada DPRD, karena ternyata penguatan hak-hak politik DPRD belum diimbangi kompetensi yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsinya, terutama dalam proses legislasi yang menuntut adanya kemampuan *legal drafting* dan pemahaman akan proses kebijakan sebagai proses politik. Peningkatan kemampuan DPRD dalam hal ini menjadi penting untuk dilakukan agar tidak terjadi kesenjangan kompetensi dalam proses legislasi.

Jika dilihat dari aspek kemampuan, untuk saat ini jajaran Pemerintah Daerah cenderung lebih siap untuk melaksanakan kewajiban publiknya di bidang legislasi, termasuk penyusunan dan pengelolaan prolegda. Faktor utamanya adalah karena

dukungan sumber daya manusia seperti tenaga ahli perancang peraturan perundang-undangan dan ahli-ahli yang menguasai substansi Peraturan Daerah pada jajaran birokrasi di daerah relatif lebih baik. Sementara dukungan sumber daya manusia di jajaran DPRD hingga saat ini lebih ditentukan oleh kualitas elit politik, dimana proses rekrutmen mereka di lingkungan partai politik lebih diwarnai oleh faktor-faktor akseptabilitas politik daripada kapabilitas untuk mengemban fungsi-fungsi kepemimpinan di daerah.

Upaya untuk lebih meningkatkan peran dan fungsi DPRD dibidang legislasi yang benar-benar aspiratif dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat, merupakan tuntutan mendesak dan tidak dapat ditawar-tawar lagi. Untuk jangka pendek mungkin penguatan peran DPRD ini dapat ditanggulangi melalui kerjasama dengan perguruan tinggi, kalangan profesional, aktivis, dan praktisi hukum di daerah, serta dari pemerintah daerah sendiri. Namun, untuk jangka panjang diharapkan DPRD harus mampu secara mandiri menjalankan fungsi legislatifnya secara optimal, termasuk menyusun dan mengelola program legislasinya sendiri, sehingga tidak terus menerus bergantung kepada program-program yang diusulkan oleh pemerintah daerah.

Jika hal ini dapat dijalankan, maka kemungkinan tidak akan terulang lagi kondisi yang pernah berlangsung pada masa lalu, dimana fungsi legislatif di Daerah lebih di dominasi oleh Pemerintah Daerah, sedangkan peranan DPRD tidak jauh dari predikat “tukang stempel” untuk berbagai produk peraturan perundang-undangan di Daerah.

Di masa lalu, kondisi tersebut dimungkinkan karena sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa itu memang timpang. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sangat kuat dan didukung oleh fasilitas, perangkat daerah dan sumber daya manusia yang cukup baik, sementara di sisi

lain, DPRD boleh dikatakan dengan sengaja tidak diberdayakan. Namun, kini dengan nuansa dan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana DPRD dinyatakan secara tegas sebagai mitra sejajar pemerintah daerah, maka secara yuridis peranan dan fungsi DPRD menjadi lebih kuat. Sehingga peluang untuk memperkuat posisi DPRD sebagai perwakilan rakyat di Daerah untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam proses legislasi di Daerah akan lebih besar.

Pada tanggal 12 Agustus 2011, telah ditetapkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dalam undang-undang tersebut, pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah semakin terperinci. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, Peraturan Daerah Provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai jenis hirarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Sedangkan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 yaitu:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Jika kita bandingkan kedua hirarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka paling tidak kita temukan beberapa perbedaan. *Pertama*, dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR kembali diakomodir dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya. *Kedua*, peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki hubungan yang bersifat hirarkis, yaitu peraturan daerah provinsi memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Sedangkan sebelum diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2011, kedudukan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota tidak dibuat dalam hubungan hirarkis, dengan kata lain bahwa antara peraturan daerah provinsi dengan peraturan daerah kabupaten/kota hampir tidak memiliki hubungan hirarkis antara satu dengan yang lainnya. Hal itu berbeda dengan UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan peraturan daerah provinsi yang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Adapun mengenai materi muatan Peraturan Daerah Provinsi

dan Kabupaten/Kota disebutkan dalam ketentuan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yaitu 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. Hal itu juga sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 merupakan sarana pelaksanaan terhadap adanya otonomi daerah dan tugas pembantuan. Philipus M Hadjon menyatakan otonomi daerah merupakan kewenangan untuk membentuk pengaturan kewenangan dan pembentukan asas, serta prosedur dalam menjalankannya.²² Oleh karena itu dengan adanya otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Perda yang berfungsi sebagai norma hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kewenangan pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lain ditentukan Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam Pasal 1 angka 19 Peremendagri Nomor 80 Tahun 2015 disebutkan bahwa “Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, PB KDH, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.”

²² Philipus M. Hajdon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 10, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 111

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 disebutkan bahwa produk hukum daerah yang terdiri dari perda dan peraturan-peraturan lainnya tersebut diklasifikasikan kedalam 2 bentuk, yakni berbentuk peraturan dan berbentuk penetapan. Adapun produk hukum daerah yang berbentuk peraturan (*regeling*) terdiri atas: Perda, Perkada, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan DPRD. Sedangkan produk hukum daerah yang berbentuk penetapan (*beschicking*) terdiri atas: Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lainnya merupakan salah satu hak pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi daerah. Sehingga otonomi daerah mempunyai dua arti yakni kewenangan mengurus (*bestuur*) dan kewenangan mengatur (*regelende*). Oleh karena itu, kewenangan pembentukan suatu Perda merupakan kewenangan atribusi yang berasal yang langsung ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Artinya bahwa, kewenangan pembentukan Perda merupakan kewenangan yang melekat pada otonomi daerah dan desentralisasi. Peraturan daerah merupakan konsekuensi langsung dari adanya otonomi daerah. Melalui peraturan daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk NSPK (norma, standar, prosedur, dan ketentuan) yang berfungsi sebagai dasar untuk melakukan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

NSPK yang diwujudkan dalam peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya merupakan produk hukum yang bersifat kedaerahan atau lokal. Sehingga NSPK yang ada dalam peraturan daerah tersebut juga mempunyai batas-batasan baik secara kewilayahan dan kekuatan mengikat. Penetapan Perda merupakan kewenangan atribusi pemerintah daerah dan DPRD

sebagai unsur pemerintahan daerah.

Pelaksanaan wewenang atribusi berupa pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lainnya diberikan kepada penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Kepala Daerah dan DPRD untuk Perda, sedangkan untuk Perkada, PB KDH, dan Keputusan Kepala daerah menjadi kewenangan kepala daerah. Adapun peraturan dan keputusan yang dibuat oleh DPRD merupakan kewenangan DPRD.

Kedudukan Perda dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks teori jenjang norma hukum (*stufentheory*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Teori *stufentheory* Hans Kelsen tersebut, terinspirasi dari muridnya yang bernama Adolf Merkl, yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*des Doppelte Rechtsantlitz*). Teori *des Doppelte Rechtsantlitz* menyatakan bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.²³

Atas dasar teori *des Doppelte Rechtsantlitz* dari Adolf Merkl tersebut, Hans Kelsen menyatakan bahwa bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak

²³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 41-42

dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.²⁴

Norma hukum di dalam Negara menurut Hans Kelsen sesuatu yang murni formil. Tata hukum suatu Negara merupakan suatu sistem norma, yang merupakan suatu susunan berjenjang (hirarki) dan setiap norma bersumber pada norma yang berada di atasnya, yang membentuknya atau yang memberi dan menentukan validasinya dan menjadi sumber bagi norma yang ada di bawahnya. Puncak dari hirarki tersebut adalah suatu norma dasar (*grond norm*). Norma dasar tersebut merupakan menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum. Jika dilihat dari ketentuan hukum positif di Indonesia, maka Pancasila merupakan *grond norm* yang berfungsi sebagai sumber dari segala sumber hukum yang ada di bawahnya.²⁵

Hubungan antara satu norma dengan norma yang lain dalam tata hukum yang hirarkis tersebut dapat dipahami melalui pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa:²⁶

"The relation between the norm regulation the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super and sub-ordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm. the legal order, especially the legal order the personification of wich is State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, stading, so to

²⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State; Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, (Bandung: Nusamedia, 2006), h. 35

²⁵ Lihat Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa "Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara"

²⁶ Hans Kelsen, *General...Op.Cit.*, h. 36

... speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms”

Dari pendapat Hans Kelsen tersebut dapat ditemukan inti dari teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms*, yaitu:

- a. peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh minyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Teori Hans Kelsen di atas, kemudian dikembangkan oleh salah satu muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Hans Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan bejenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Selain berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok.²⁷

Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok dasar yaitu *staatsfundamental norm*, *staat grundgesetz*, *formele gesetz* dan *verordnung and autonome satzung*. Keempat kelompok norma hukum dalam negara tersebut berjenjang dan berlapis-lapis. Dimana *staatsfundamental norm* merupakan sumber dari *staatgrundgezzet*, *staatgrundgesetz* menjadi sumber dari *formele gesetz*, *formele gesetz* merupakan sumber dari *verordnung and autonome satzung*. Selain itu, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, sehingga *verordnung and autonome satzung* tidak boleh bertentangan *formele gesetz*, *formele gesetz* tidak

²⁷ Maria Farida, *Ilmu ...Op.Cit*, h. 44

boleh bertentangan *staatgrundgezet*, dan *staatgrundgezet* tidak boleh bertentangan dengan *staatsfundamental norm*.

Terkait dengan kedudukan Perda, Maria Farida Indrati Suprpto menyatakan bahwa Perda merupakan *atributie van wetgevingbevoegdheid* artinya bahwa kewenangan pembentukan Perda merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara pemerintahan sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.²⁸

Jika dilihat dari segi fungsinya maka Perda merupakan *verordenung and autonom satzung* yang berfungsi sebagai menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, sehingga kedudukannya berada di bawah undang-undang. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom merupakan peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Delegasi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa salah satu materi muatan Perda, baik provinsi maupun kabupaten/kota adalah dalam rangka melaksanakan perintah UU.

Dengan adanya teori *stufentheory* dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky di atas, maka perlu kiranya diketahui kedudukan Perda. Hal tersebut akan memberikan kemudahan ketika akan dibahas mengenai kekuatan mengikat Perda.

²⁸ *Ibid.*, h. 55

Sebagai peraturan perundang-undangan, menurut Sukardi²⁹ bahwa Perda mulai ditentukan secara tersirat dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia yang mana Perda dikelompokkan dalam klasifikasi *autonome satzung* atau di dalam klasifikasi menurut Lampiran II Tap MPRS No. XX/MPRS/1966.

Lampiran II Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 menentukan tata urutan peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut:

- (1) Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:
 - Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
 - Ketetapan MPR,
 - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
 - Peraturan Pemerintah,
 - Keputusan Presiden

Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:

 - Peraturan Menteri,
 - Instruksi Menteri,
 - Dan **lain-lainnya**
- (2) Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam negara.
- (3) Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatannya. (cetak tebal oleh Penulis)

Kehadiran Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 merupakan suatu usaha MPRS sebagai lembaga negara tertinggi pada saat itu dalam menangani masalah tertib hukum di negara Republik Indonesia,

²⁹ Sukardi. 2009. *Pembatalan Peraturan Daerah*. Disertasi Doktoral Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, h. 56

yang secara tidak langsung mengatur pula mengenai tata susunan norma hukum, dan sekaligus menjadikannya dasar dalam kebijakan pengembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Melalui ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut juga diakui bahwa adanya suatu norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya seperti *grundnorm* dalam teorinya Hans Kelsen dan *Staatfundamentalnorm* dalam teorinya Hans Nawiasky.

Menurut **Sukardi**, Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan politik hukum negara, yaitu ingin melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.³⁰ Dengan politik hukum seperti itu, maka Pancasila dijadikan sumber dari segala sumber hukum nasional. Pancasila dijadikan *Grundnorm* atau *staatfundamentalnorm* yang menjadi dasar keberlakuan dari peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Sedangkan UUD 1945 dijadikan aturan dasar negara yang dikeramatkan, sehingga tidak boleh untuk dirubah. UUD 1945 pada saat itu dikeramatkan sehingga tidak boleh untuk diotak-atik. Merubah UUD 1945 berarti merubah eksistensi negara Republik Indonesia.

Dari lampiran II Tap MPRS di atas, secara tersurat tidak mencantumkan Perda sebagai peraturan perundang-undangan. Namun secara tersirat, Perda diakui dalam sebagai “peraturan-peraturan pelaksana lainnya” dan lebih khusus pada peraturan “dan lain-lainnya”. Kedudukan Perda yang tidak ditentukan secara tersurat di dalam Lampiran II Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 bisa dipahami dari politik hukum yang dianut pada zaman tersebut.

³⁰ *Ibid.*, h. 55

Politik hukum pemerintahan daerah pada waktu itu masih bersifat sentralistik, sehingga daerah hanya menjalankan fungsi dekonsentrasi. Pembentukan Perda hanya menjalankan apa yang diperintahkan oleh pemerintah pusat. Perda tidak ditentukan untuk menjalankan otonomi daerah, namun hanya berfungsi sebagai pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Walaupun Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dirasakan sangat besar manfaatnya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan pada waktu itu, tetapi terlihat juga adanya yang masih kurang pada tempatnya. Kelemahan tersebut terlihat dengan ditetapkannya Tap MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, khususnya Pasal 3, dan Tap MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, khususnya Pasal 2 yang menetapkan bahwa, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dinyatakan “tetap berlaku” tetapi perlu “disempurnakan”.³¹

Dengan melihat kelemahan-kelemahan yang ada dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dan kelemahan itu diakui oleh Tap MPR No. V/MPR/1973 yang kemudian dirubah dengan Tap. MPR No. IX/MPR/1978, maka dilakukan upaya pembaharuan melalui Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Bagir Manan, Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 memiliki beberapa kekurangan yakni sebagai berikut:³²

- 1) Ketetapan ini hanya mengatur susunan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Peraturan daerah

³¹ Maria Farida, *Ilmu Op. Cit.* h. 75

³² Baca Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 210-21

sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak dimasukkan.

- 2) Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, ketetapan ini juga memasukkan pula keputusan-keputusan yang tidak tergolong peraturan perundang-undangan seperti “Instruksi Presiden”,
- 3) Dalam praktek, Ketetapan MPR tidak selamanya berbentuk peraturan perundang-undangan. Selama ini ada ketetapan tentang pengangkatan Presiden dan ketetapan tentang pengangkatan Wakil Presiden. Ketetapan semacam ini bukan peraturan perundang-undangan, karena mengatur sesuatu yang bersifat konkret dan individual (*einmalig*),
- 4) Keputusan Presiden. Ada Keputusan Presiden yang bukan peraturan perundang-undangan seperti keputusan mengenai pengangkatan dalam suatu jabatan. Keputusan semacam ini adalah “*beschikking*” bukan peraturan perundang-undangan.

Dengan berlakunya Tap MPR No. III/MPR Tahun 2000, maka Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan RI dan Tap MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Tap MPR No. V/MPR/1973 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Tap MPR No. III/MPR/2000 ini disahkan pada sidang tahunan MPR RI tanggal 7-18 Agustus Tahun 2000 atau setelah perubahan II UUD 1945. Dalam konsideran menimbang Tap MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa:

“... salah satu alasan utama yang dijadikan pertimbangan keluarnya ketetapan ini adalah melihat Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 telah menimbulkan kerancuan pengertian sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan”.

Tap MPR No. III/MPR/2000 menentukan beberapa bentuk peraturan perundang-undangan, serta dalam Pasal 1 menegaskan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Lebih jelasnya ditentukan sebagai berikut:

“... sebagai sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Kedudukan Perda sebagai peraturan perundang-undangan secara tersurat mulai mendapatkan eksistensi ketika ditetapkannya Tap. MPR No. III Tahun 2000. Pasal 2 Tap MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah** (cetak tebal oleh Penulis)

Tap MPR ini merupakan titik awal pengakuan eksistensi Perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Perda ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Keputusan Presiden. Sukardi³³ menyatakan bahwa posisi Perda menjadi sangat penting dalam melaksanakan fungsi pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan oleh adanya pendelegasian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sebagaimana yang ditentukan dalam UU No. 22 Tahun 2009. Sehingga sangat disadari bahwa kedudukan Perda yang secara tersurat ditentukan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan didasari oleh politik hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Apalagi Tap MPR No. III/MPR/2000 ditetapkan setelah amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945. Dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut

³³ Sukardi, *Pembatalan...Op.Cit.*, h. 63

dititikberatkan pada pemberian otonomi daerah kepada pemerintahan daerah. Karenanya, eksistensi Perda merupakan *mutatis mutandis* dari adanya otonomi daerah. Otonomi daerah yang diberikan UUD NRI Tahun 1945 mensyaratkan adanya kewenangan mengatur dan mengurus, sehingga salah satu bentuk kewenangan mengatur adalah pembentukan Perda.

Kemudian berdasarkan Tap. MPR No. I/MPR/2003, Tap MPR No. III/MPR/2000 dinyatakan tetap berlaku sampai ada UU yang dibentuk berdasarkan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Pada tahun 2004, ditetapkanlah UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 menentukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan RI yakni sebagai berikut:

- (1) Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.**
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur;
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan
- (4) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum

- mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan hirarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (cetak tebal oleh Penulis)

Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004, Perda itu jelas merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Perda tersebut kemudian dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 dibagi menjadi 2 (dua), yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Di dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 ini tidak dibedakan antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Karenanya, dapat dipahami tidak ada hubungan hirarkis antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Kedua-duanya merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang sederajat yang sama-sama memiliki fungsi dan materi muatan yang sama, yakni sebagai instrument hukum yang digunakan untuk menjalankan otonomi daerah.

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, hubungan antara pusat dan daerah ditata sedemikian rupa dengan tetap dalam koridor NKRI. Hubungan pusat dan daerah didasarkan pada prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Melalui otonomi, daerah diberikan kewenangan untuk mengurus beberapa urusan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi dilaksanakan oleh setiap satuan pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten. Oleh karena itu, daerah juga diberikan kewenangan mengatur yakni dalam bentuk penetapan Perda. Perda ditetapkan sebagai landasan atau dasar bagi daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang ditetapkan menjadi kewenangannya. Dengan demikian, Perda memiliki peranan sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena merupakan prasyarat pelaksanaan otonomi yang sesuai dengan prinsip negara hukum yang

menghendaki setiap tindakan pemerintahan harus sesuai dengan hukum.

Namun, Sukardi³⁴ menyatakan bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf e yang mensejajarkan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota dan Perdes bertentangan dengan politik hukum NKRI dan politik perundang-undangan pemerintahan daerah sebagaimana diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga dikatakan lebih lanjut, bahwa ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tidak dapat menjamin kepastian hukum di dalam pembentukan Perda, sehingga tidak mencerminkan prinsip legalitas.

Pendapat di atas memang dapat dibenarkan karena akan mempersulit dari aspek pengawasan terhadap Perda. Dengan mensejajarkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota akan mengalami kesulitan untuk menentukan Perda mana yang lebih tinggi dan dapat dijadikan sebagai batu uji dalam melakukan pengawasan terhadap Perda yang lebih rendah. Memang dari aspek kewenangan, Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Perda ditetapkan untuk menjalankan otonomi, sehingga mensejajarkan antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tidak menjadi masalah, karena otonomi dijalankan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun dari aspek negara kesatuan, mensejajarkan antara keduanya adalah sesuatu yang bertentangan karena tidak mencerminkan adanya sistem pemerintahan yang hirarkis termasuk dalam produk hukumnya.

Dengan kelemahan tersebut, UU No. 10 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU No. 12 Tahun 2011 disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011. Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala

³⁴ *Ibid*, h. 66

sumber hukum. UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Menyitir pendapatnya Hans Nawiasky, Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorn* atau *Grundnorm* dalam pandangannya Hans Kelsen, sedangkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan *Grundgesetz*.

Mengenai hirarki peraturan perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011 menentukan sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan**
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

atau dibentuk berdasarkan kewenangan. (cetak tebal oleh Penulis)

Jika kita bandingkan kedua hirarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka paling tidak kita temukan beberapa perbedaan. *Pertama*, dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR kembali diakomodir dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya. *Kedua*, peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki hubungan yang bersifat hirarkis, yaitu peraturan daerah provinsi memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Sedangkan sebelum diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2011, kedudukan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota tidak dibuat dalam hubungan hirarkis, dengan kata lain bahwa antara peraturan daerah provinsi dengan peraturan daerah kabupaten/kota hampir tidak memiliki hubungan hirarkis antara satu dengan yang lainnya. Hal itu berbeda dengan UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan peraturan daerah provinsi yang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 di atas dapat diketahui bahwa Perda dibagi menjadi dua yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Ketentuan tersebut menempatkan Perda Provinsi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Perda Kabupaten/Kota. Hal ini akan menyebabkan bahwa Perda Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi. Perda Provinsi merupakan sumber atau acuan dari Perda Kabupaten/Kota. Ketentuan ini dapat menjamin pengawasan Perda yang lebih efektif sehingga akan menimbulkan kepastian hukum.

Di samping itu, penentuan yang seperti itu, akan menyebabkan terciptanya konsistensi kaedah atau norma hukum

dalam produk hukum daerah. Kedudukan Perda Provinsi yang lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/Kota juga akan menunjukkan konsistensi prinsip negara kesatuan. Karenanya, walaupun otonomi daerah diberikan kepada Provinsi dan kabupaten/kota dan berdasarkan Pasal 238 ayat (1) huruf a UU No. 23 Th. 2014 menentukan bahwa Perda ditetapkan untuk menjalankan otonomi, namun konsistensi norma hukum Perda Provinsi dan norma hukum Perda Kabupaten/kota mutlak dibutuhkan. Hal tersebut diperlukan untuk mempermudah pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Otonomi lebih pada adanya kebebasan dan kemandirian daerah otonom, bukan kemerdekaan, sehingga yang sangat diperlukan adalah koordinasi antara satuan pemerintahan, termasuk kesamaan materi norma hukum antara Perda Kabupaten/Kota dan Provinsi.

2.1.5. Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari wujud reformasi otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014, undang-undang memberikan kewenangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten untuk melaksanakan penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat sebagai upaya menciptakan kondisi yang kondusif, agar pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat mencapai kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan konsep wewenang (*bevoegdheid*), bahwa wewenang yang bersumber dari konstitusi dan/atau undang-undang disebut

sebagai wewenang atribusi. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang yang diberikan atau ditetapkan pada jabatan (lembaga) tertentu.³⁵ Wewenang atribusi merupakan wewenang yang bersifat asli dan melekat pada suatu jabatan atau lembaga. Dengan kata lain, bahwa kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan kewenangan asli (melekat) pada Pemerintah Daerah Kabupaten.

Ketertiban dan ketentraman berasal dari kata dasar “tentram” dan “tertib” yang pengertiannya menurut W.J.B. Poerwadarminta adalah:

“Tertib ialah aturan, peraturan yang baik, misalnya tertib acara aturan dalam sidang (rapat dan sebagainya), acara, program, tertib hukum yaitu aturan yang bertalian hukum. Ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, peri kelakuan yang baik dalam pergaulan, keadaan serta teratur baik. Tentram ialah aman atau (tidak rusuh, tidak dalam kekacauan) misalnya sekarang barulah ia merasa tentram, tiada tentram hatinya. Ketentraman dapat berarti ketentraman keamanan, ketenangan (pikiran)”.

Selanjutnya pengertian ketertiban umum dan ketentraman menurut Ermaya Suradinata, ialah:

“Ketentraman dan ketertiban adalah suatu keadaan agar pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Ketentraman dan ketertiban ini dapat terganggu oleh berbagai sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran hukum yang berlaku, yang menyebabkan terganggunya ketentraman dan ketertiban masyarakat, bencana alam maupun bencana yang ditimbulkan oleh manusia atau organisasi lainnya, dan faktor dari bidang ekonomi dan keuangan”.

Berdasarkan pengertian di atas terdapat keterkaitan yang erat dimana dengan adanya rasa aman, masyarakat merasa

³⁵ Philipus M. Hadjon, et.all, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, hlm. 20

tenang maka timbullah masyarakat yang tertib hukum dengan segala peraturan yang berlaku dan begitu pula sebaliknya dengan adanya sikap tertib terhadap sesuatu dimana saling menghormati peraturan yang ada, saling mengerti posisi masing-masing, maka masyarakat dapat merasa aman secara jasmani dan psikis, damai dan tenang tanpa adanya gangguan apapun dan itulah yang disebut terciptanya suasana tentram.

Adapun jenis-jenis dan sumber kejadian yang dapat menyebabkan terganggunya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta harus dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam rangka menciptakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Rusdibjono yaitu:³⁶

1. bencana alam (*natural disaster*);
2. bencana karena manusia (*man made disaster*), antara lain:
 - a. kriminalitas;
 - b. menguras sumber daya alam;
 - c. narkoba;
 - d. pencemaran;
 - e. polusi;
 - f. pelacuran; dan
 - g. konsumsi minuman keras.
3. kejadian di rumah tangga (*disaster at home*).

Dalam mencapai kesejahteraan masyarakat, penyelenggara roda pemerintahan daerah perlu didukung kondisi daerah yang tentram, tertib dan teratur sehingga penyelenggara roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan man. Ketentraman dan ketertiban umum merupakan salah satu faktor yang mendukung terciptanya kondisi yang kondusif. Dengan demikian untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat,

³⁶ Rusdibjono, *Mewujudkan Ketertiban dan Ketentraman Masyarakat*, Jakarta: Pustaka, hlm. 27

pemerintah daerah berwenang menetapkan kebijakan dalam bentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang diikuti dengan pengawasan dan penegakan hukum.

Keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah tidak terlepas dari pembinaan di semua bidang pemerintahan, khususnya bidang yang meliputi upaya memelihara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Ketertiban dan ketentraman merupakan suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan dengan aman, tentram dan teratur. Penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya urusan administrasi saja, melainkan meliputi segala aspek yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan baik sosial politik, ekonomi, budaya, ketertiban dan ketentraman.

Selain urusan wajib dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, Pemerintah Daerah Kabupaten juga wajib memberikan perlindungan kepada masyarakat. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014.

Secara teoritik berdasarkan teori desentralisasi, maka urusan wajib tersebut merupakan hasil penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Hazairin dalam The Liang Gie³⁷ mengartikan desentralisasi sebagai suatu cara pemerintahan dalam mana sebagian kekuasaan mengatur dan mengurus dari Pemerintahan Pusat diserahkan kepada kekuasaan bawahan sehingga sehingga daerah mempunyai pemerintahan sendiri.

E. Koswara³⁸ menyatakan desentralisasi adalah sebagai proses penyerahan urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang pemerintah pusat kepada badan atau

³⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indaonesi*, Liberty, Yogyakarta, 1967, hlm. 109

³⁸ E. Koswara, *Otonomi Daerah: untuk demokrasi dan kemandirian rakyat*, Yayasan PARIBA, Jakarta, 2001, hlm. 17

lembaga Pemerintahan Daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Dari beberapa pandangan pakar di atas, dengan jelas menafsirkan bahwa dimensi makna desentralisasi melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan. Penyerahan, pendelegasian dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.

Secara filosofis, Negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara. Salah satu bentuk layanan publik yang sangat mendasar dan menjadi tugas negara (daerah) adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta melindungi segenap tumpah darah rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Sebagai bagian untuk melindungi segenap tumpah darah rakyat Indonesia, Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kewajiban kepada Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan atau menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Jika dikaitkan dengan teori wewenang, maka kewenangan untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan wewenang atribusi (wewenang) Pemerintahan Daerah Kabupaten yang diberikan oleh UU Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁹ Otonomi daerah memberikan kewenangan (fungsi) kepada daerah-daerah otonom untuk mengatur (*regelen*) dan mengurus (*bestuur*) segala aspek kehidupan di daerah sesuai dengan prakarsa masyarakat setempat.

Philipus M Hadjon menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan untuk membentuk pengaturan kewenangan dan pembentukan asas, serta prosedur dalam menjalankannya.⁴⁰ Oleh karena itu dengan adanya otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Perda yang berfungsi sebagai norma hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah.⁴¹

Secara normatif, mengatur berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan biasanya bersifat abstrak atau tidak mengenai hal dan keadaan yang konkret (*regeling*). Sedangkan mengurus berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret (*beschiking*). Secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasustik) atau *feitelijkberstuurhandlingen*.

³⁹ Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gama Press, Yogyakarta, 2008, hal. 111

⁴¹ Mengacu pada kepustakaan Belanda, A. Hamid. S. Attamimi mengemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum. Norma hukum berlaku keluar berarti berlaku baik bagi jajaran pemerintahan maupun bagi rakyat. Sedangkan norma hukum bersifat umum, menurut FR. Bohtlingk dan JHA. Logeman, mengandung pengertian berhubungan dengan ruang berlaku, yakni berlaku di seluruh wilayah, berhubungan dengan waktu berlaku, yakni berlaku terus-menerus, berhubungan dengan subyek hukum yang terkena norma hukum, yakni berlaku untuk semua orang, dan berhubungan dengan fakta yang terulang. <http://google.com/> Turiman Fachturahman Nur, *Memahami Kedudukan Perda Dalam Tataran Ilmu Perundang-Undangan dan Cita Hukum Indonesia*.

Dari kewenangan mengatur (*regelende rechts*) tersebut, daerah otonom berwenang untuk menciptakan norma hukum yang menjadi dasar dalam pelaksanaan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah.⁴² Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam konsep otonomi daerah sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan, bahwa:⁴³

- a. Di bidang otonomi, Peraturan daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara pelaksanaan substansi urusan pemerintahan atau suatu keinginan masyarakat.
- b. Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea IV, tujuan negara Indonesia merdeka antara lain adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum sangat dibutuhkan perangkat hukum.

Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa “materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah

⁴² Mengenai urusan-urusan tersebut dibagi menjadi 2 (dua) yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang berkaitan dengan pelayanan terhadap kebutuhan dasar masyarakat (*basic need*), sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang berkaitan dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Lihat ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 *jo* PP Nomor 38 Tahun 2007.

⁴³ Bagir Manan, *menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004, hlm. 72

dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi”. Khusus mengenai materi muatan Perda dapat dikemukakan kembali, bahwa materi muatannya pada dasarnya adalah:

- a. Seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah (termasuk di dalamnya seluruh materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, sebab kondisi khusus daerah merupakan salah satu karakter dari otonomi daerah, yakni karakter “nyata” dan yang lainnya adalah seluas-luasnya dan bertanggung jawab).
- b. Seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan tugas pembantuan, dan
- c. Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Khusus mengenai materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah harus merujuk pada ketentuan Pasal 12 dan UU Nomor 23 Tahun 2014, yang masing mengatur urusan wajib dan urusan pilihan daerah provinsi dan urusan wajib dan urusan pilihan daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan ini lebih lanjut diatur dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menetapkan masing-masing urusan itu oleh Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dengan Perda. Artinya bahwa, pemerintahan daerah dapat menetapkan Perda untuk menjalankan semua urusan yang menjadi kewenangannya. Jadi baik urusan wajib maupun urusan pilihan dapat ditetapkan Perda untuk menjadi dasar hukumnya. Perda tidak boleh ditetapkan untuk mengatur apa yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 yakni masalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

2.2. Kajian Terhadap Asas atau Prinsip

Ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan ketertiban masyarakat merupakan tiga hal yang mengatur berbagai aspek yang cukup luas dalam tatanan hidup bermasyarakat sehingga untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang harmonis, Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab strategis dalam menyelenggarakan ketertiban masyarakat, ketenteraman masyarakat, serta perlindungan masyarakat secara menyeluruh. Ketiga aspek ini merupakan unsur penting dalam pembangunan sosial yang berkelanjutan dan menjadi prasyarat terwujudnya stabilitas daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah menetapkan prinsip-prinsip atau asas-asas yang menjadi pijakan normatif dalam pelaksanaan fungsi tersebut.

Pengkajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip tersebut menjadi penting agar implementasi Peraturan Daerah dapat berjalan secara efektif, efisien, dan sesuai dengan aturan hukum yang terus berkembang. Melalui pendekatan sistematis terhadap asas penyelenggaraan, Pemerintah Daerah diharapkan mampu merumuskan kebijakan yang tidak hanya bersifat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat, tetapi juga untuk mencegah terjadinya permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat demi terciptanya tatanan masyarakat yang aman, tenteram, dan terlindungi.

Oleh karena itu terdapat berbagai asas/prinsip yang menjadi perhatian dalam penyusunan peraturan daerah sebagai berikut:

1. Asas Keadilan dan Kepastian Hukum

Tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata dan isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan

apa yang dikatakan tidak adil. Menurut teori ini, hukum mempunyai tugas suci dan luhur, yakni keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak diterima, serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini, hukum harus membuat apa yang dinamakan *algemene regels* (peraturan/ketentuan umum); di mana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum. Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketenteraman dan ketertiban dalam masyarakat, karena kepastian hukum mempunyai sifat sebagai berikut:

- a. adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya;
- b. sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja. Berdasarkan hal tersebut, diperlukan pengaturan yang jelas bagi daerah dan masyarakat dalam menentukan perbuatan dan hal yang dapat dianggap sebagai kegiatan yang melanggar ketertiban dan ketenteraman daerah.

Diperlukan payung hukum bagi daerah untuk mengatur ketertiban dan ketenteraman daerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kearifan lokal yang terdapat pada daerah.

2. Asas *Restitutio In Integrum*

Asas *Restitutio In Integrum* adalah kekacauan dalam masyarakat, haruslah dipulihkan pada keadaan semula (aman) artinya hukum harus memerankan fungsinya sebagai “sarana penyelesaian konflik”⁸. Hal tersebut sejalan dengan salah satu tugas dari Urusan Pemerintah Wajib pada Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun

2014 tentang Pemerintah Daerah yakni menyelenggarakan ketentraman, ketertiban masyarakat dan perlindungan masyarakat. Dalam melaksanakan hal tersebut dibentuk perangkat daerah untuk menegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

3. Asas Kepentingan Umum

Asas kepentingan umum merupakan asas yang berdasarkan pada kewenangan pemerintah untuk mengatur dan melindungi masyarakat lebih luas. Dalam hal ini, pemerintah dapat menentukan keadaan dan peristiwa yang sesuai dengan kepentingan umum. Asas kepentingan umum adalah suatu asas yang mendahulukan kebutuhan masyarakat umum dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat atau golongan tertentu. Diharapkan dengan terwujudnya pemenuhan kepentingan umum dapat meminimalisir timbulnya konflik pada masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

4. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif tentang pelaksanaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Asas ini memberikan jaminan bagi masyarakat dalam mengetahui hak dan kewajibannya sebagai anggota masyarakat dalam berperan aktif sesuai proporsinya dalam mewujudkan ketertiban dan ketenteraman masyarakat.

5. Asas Berkelanjutan

Ketertiban masyarakat dapat terwujud dengan adanya kepatuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan baik secara sumber daya manusia dan juga sumber daya alam. Sumber daya alam memegang peranan penting bagi kelangsungan masyarakat seperti ketertiban lingkungan, ketertiban kehutanan, ketertiban kelautan dan sebagainya. Untuk itu diperlukan asas keberlanjutan guna memelihara ekosistem alam sehingga dapat terpelihara dan dapat digunakan secara berkelanjutan bagi masyarakat yang akan datang. Selain itu, dengan pemeliharaan lingkungan dapat menciptakan suasana yang nyaman, harmonis sehingga ketertiban masyarakat dapat tercipta.

6. Asas Proporsionalitas

Asas proporsionalitas menjadi begitu penting dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Asas proporsional adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara daerah. Daerah dalam mencapai ketertiban umum senantiasa tetap menjaga hak masyarakat. Memastikan tidak adanya pelanggaran hak dalam menetapkan batasan kegiatan yang dapat memicu terjadinya gangguan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

7. Asas Profesionalitas

Dalam menjalankan pelaksanaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat diperlukan asas profesionalitas. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan perundang-undangan. Olehnya untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman

masyarakat satuan polisi pamong praja sebagai pelaksana teknis operasional senantiasa melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja dimana diwajibkannya mengikuti pendidikan dan pelatihan dasar serta pelatihan teknis dan fungsional.

8. Asas Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan salah satu aspek terpenting dalam pelaksanaan kegiatan termasuk penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi. Dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketertiban masyarakat, satuan polisi pamong praja memiliki kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan sesuai peraturan perundang-undangan. Pertanggungjawaban yang dilakukan Satuan polisi pamong praja kepada Kepala Daerah hal ini tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja dan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 26 tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat.

2.3. Kajian Praktik Empiris

Kabupaten Tuban telah memiliki beberapa produk hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta pelindungan masyarakat. Namun, ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tersebut tidak lagi sesuai dengan

kebutuhan masyarakat dan perkembangan hukum yang terus berlangsung, sehingga perlu dilakukan penggantian melalui Peraturan Daerah yang baru untuk memberikan kepastian hukum serta menjawab persoalan yang ada. Hal ini mencakup pengaturan terhadap kewenangan yang telah dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten maupun yang masih melekat pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) teknis, seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Oleh karena itu, diperlukan suatu landasan normatif yang terintegrasi, mampu menjawab tantangan aktual, serta menjadi acuan dalam menyelenggarakan urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat secara sistematis di tingkat daerah. Masyarakat juga dapat mengajukan masalah, masukan, dan solusi terkait pangan kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Berikut adalah gambaran umum kondisi daerah di Kabupaten Tuban:

2.3.1. Kondisi Wilayah Kabupaten Tuban

a. Ruang Lingkup Wilayah

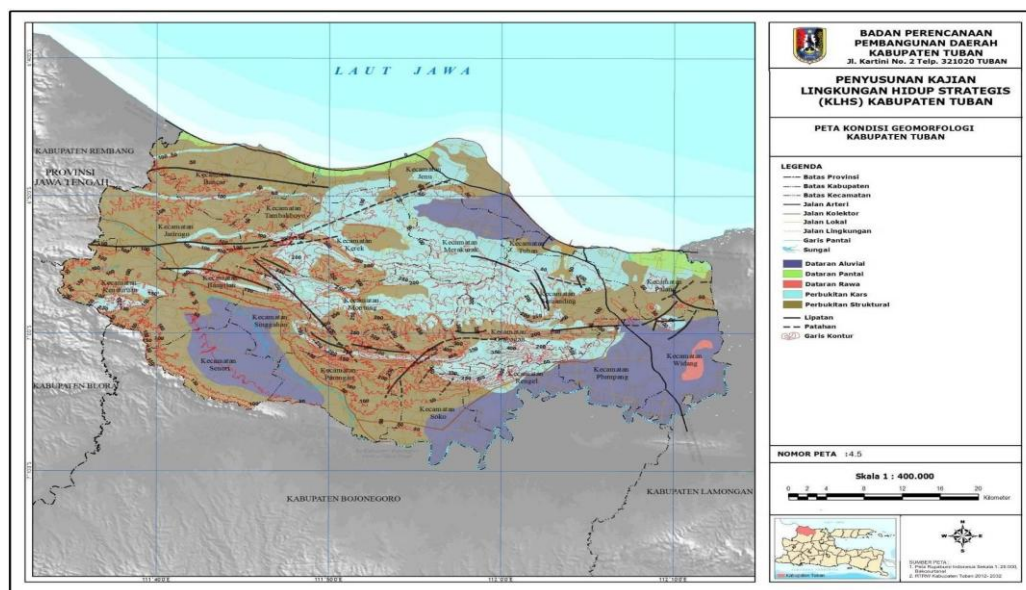
Kabupaten Tuban merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang berada di wilayah paling Barat dengan luas wilayah 183.994,561 Ha. Secara Geografis Kabupaten Tuban terletak pada koordinat 111°30'-112°35'BT dan 6°40'-7°18'LS. Kabupaten Tuban terdiri dari 20 kecamatan yang tersebar di seluruh wilayah perkotaan dan perdesaan. Panjang wilayah pantai di Kabupaten Tuban adalah 65 km dari arah Timur di Kecamatan Palang sampai Barat Kecamatan Bancar, dengan luas wilayah lautan meliputi 22.608 km². Secara administratif, Kabupaten Tuban terbagi menjadi 20 kecamatan dan 311 desa/kelurahan (BPS, 2022). Batas wilayah administrasi Kabupaten

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Timur : Kabupaten Lamongan
- Sebelah Selatan: Kabupaten Bojonegoro
- Sebelah Barat : Kabupaten Blora dan Kabupaten Remban



Ketinggian daratan di Kabupaten Tuban berkisar antara 0-500 meter di atas permukaan laut (dpl). Bagian Utara dan Selatan Kabupaten Tuban merupakan dataran rendah dengan ketinggian antara 0-15 meter di atas permukaan laut, sedangkan daerah yang memiliki ketinggian di atas 100 meter terdapat di Kecamatan Montong dan Kecamatan Grabagan. Berdasarkan satuan geomorfologi, kenampakan karst di bagian timur Kabupaten Tuban, tampak pada daerah Rengel dan Semanding serta bagian tengah tepatnya di Kecamatan Montong. Pada daerah Rengel berkembang

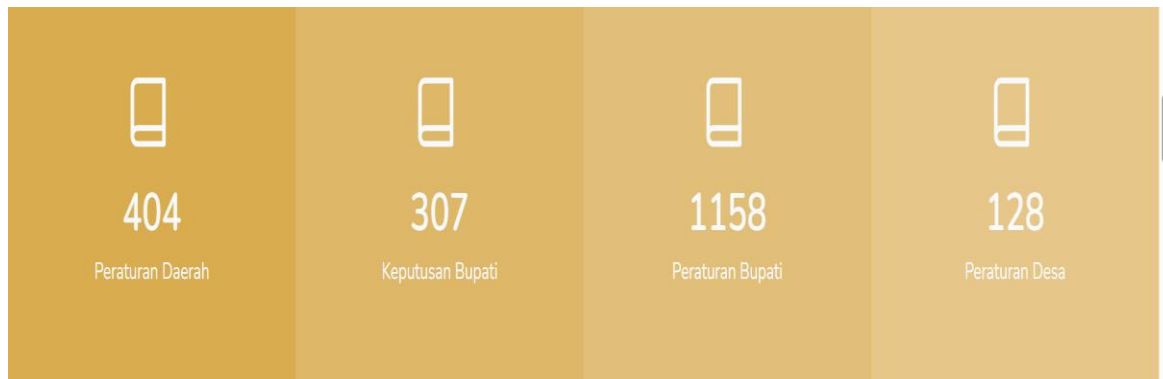
goa karst yang sangat baik. Bentuk karst di daerah Rengel antara lain Goa Ngerong atau Goa Lawa yang saat ini menjadi objek wisata. Daerah-daerah yang membentuk karst di daerah ini merupakan daerah tangkapan air yang baik dan air-air tersebut akan tersimpan di bawah tanah membentuk suatu jaringan sungai bawah tanah dan muncul menjadi outflow seperti daerah Goa Ngerong, Wudi, Matuk, Bektiharjo, dan sekitarnya yang muncul berbagai mata air dengan debit yang besar. Secara lebih rinci, kenampakan geomorfologis Kabupaten Tuban disajikan dalam **Gambar 2.2.**



Gambar 2. 2. Peta Geomorfologi Kabupaten Tuban (Sumber: Dokumen KLHS Kabupaten Tuban, 2012).

2.3.2. Produk Hukum Daerah Kabupaten Tuban

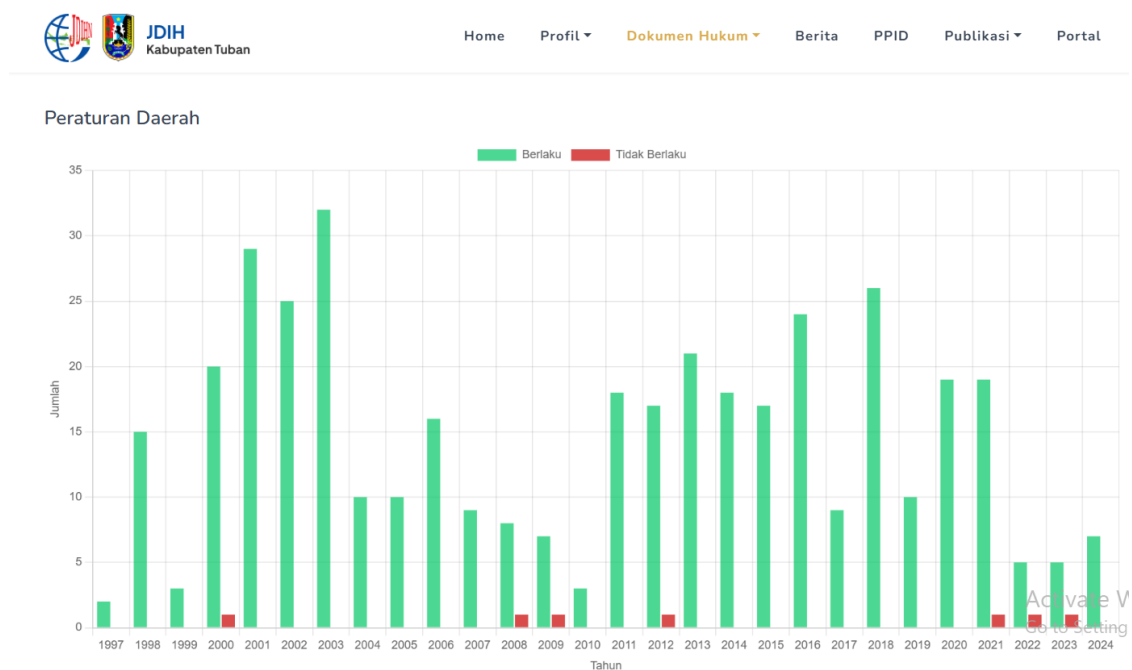
Sebagai daerah otonom, Pemerintahan Daerah Kabupaten Tuban telah membentuk produk hukum daerah, baik yang berbentuk peraturan maupun penetapan. Berikut ini data produk hukum daerah Kabupaten Tuban dalam kurun Tahun 1997-2025:



Sumber: diolah dari JDIH Kabupaten Tuban

Berikut ini rincian produk hukum daerah Kabupaten Tuban dari tahun ke tahun:

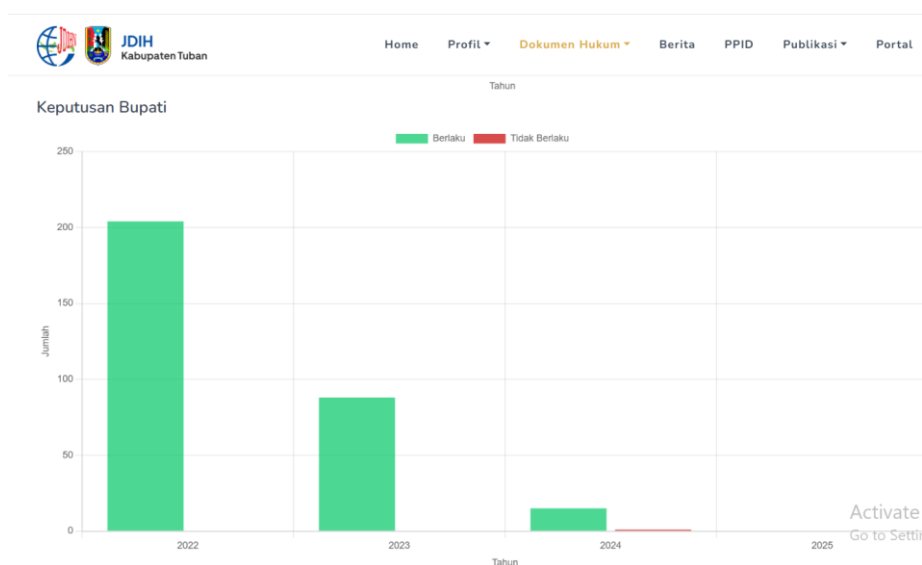
1. Peraturan Daerah



2. Peraturan Bupati



3. Keputusan Bupati



Berdasarkan data di atas, maka Produk Hukum Daerah Kabupaten Tuban baik yang berbentuk peraturan maupun penetapan berjumlah cukup banyak. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan Daerah untuk menegakkan produk hukum Daerah tersebut dalam bentuk Peraturan Daerah yang mengatur

penegakan Perda melalui penguatan kelembagaan penegakan Perda yakni Satpol PP.

2.3.3. Kendala Dalam Keberlakuan dan Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban

Bruggink menyatakan bahwa keberlakuan suatu kaedah hukum dibagi menjadi 3 (tiga) yakni keberlakuan faktual/empiris, keberlakuan normatif/formal, dan keberlakuan evaluatif.⁴⁴ Suatu kaedah hukum dapat dikatakan berlaku secara faktual/empiris/efektif apabila para warga masyarakat, untuk siapa kaedah hukum itu berlaku, mematuhi kaedah hukum tersebut atau apabila oleh para pejabat hukum yang berwenang menerapkan dan menegakkan kaedah hukum tersebut.⁴⁵

Dari teori keberlakuan kaedah hukum yang dikemukakan oleh Bruggink di atas, kendala keberlakuan Perda dibatasi pada aspek normatif dan aspek empiris.

1) Kendala Normatif

Dari hasil penelitian terhadap Perda Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat, terdapat beberapa kendala yang bersifat normatif yang menyebabkan adanya perubahan Perda Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat. Beberapa ketentuan yang diubah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari beberapa ketentuan yang ada di dalam Perda Nomor 16 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat yang diubah dengan Perda Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Perda Nomor 16 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat perlu melakukan

⁴⁴ JJ.H.Bruggink (terj. B. Arief Sidharta), *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hal. 147

⁴⁵ *Ibid*, hal. 149-150

penyesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat tidak bertentangan dengan peraturan lebih tinggi. Untuk lebih jelasnya lihatlah table di bawah ini:

No.	INDIKATOR	NORMA PERDA	KAJIAN	REKOMENDASI
1	Kebaruan Dasar Yuridis pembentukan peraturan perundang Undangan	Peraturan perundang undangan yang tidak berlaku lagi antara lain: 1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular; 2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; 3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan;	Peraturan perundang undangan terbaru antara lain: 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat,	Diubah
2.	Validitas Yuridis Materi Muatan	1. Definisi satuan polisi pamong praja dan polisi Pamong Praja dalam Pasal 1` Perda Nomor 18 Tahun 2020 bahwa: <i>a. Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah Perangkat Pemerintah Daerah Kabupaten Tuban</i>	Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat, bahwa: <i>a. Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah perangkat daerah yang</i>	

		sebagai unsur pelaksana penyelenggara ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penegak Peraturan Daerah dan peraturan pelaksanaannya. b. Polisi pamong praja adalah anggota satuan polisi pamong praja sebagai aparat pemerintah daerah dalam penegakan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum. Pasal 2 Ruang lingkup yang diatur dalam ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat ini meliputi: a. tertib jalan umum dan jalur hijau; b. tertib lingkungan masyarakat, kesusilaan, dan tempat umum; c. tertib	dibentuk untuk menegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan Linmas. b. Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Pol PP adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah yang diduduki oleh pegawai negeri sipil dan diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan masyarakat. 2. Perda Nomor 18	
--	--	--	--	--

		bangunan, perizinan, dan investasi daerah; dan d. tertib kebencanaan.	Tahun 2020 belum mengakomodir pengaturan lingkup kegiatan dan tahapan kegiatan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sebagaimana diatur Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020. Lingkup kegiatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (4) meliputi kegiatan: a. <i>Deteksi dan cegah dini;</i> b. <i>Pembinaan dan penyuluhan;</i> c. <i>Patroli;</i> d. <i>Pengamanan;</i> e. <i>Pengawalan;</i> f. <i>Penertiban; dan</i> g. <i>Penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa.</i> Tahapan kegiatan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 antara lain: a. <i>Perencanaan;</i> b. <i>Pelaksanaan;</i> - dan c. <i>Pelaporan.</i>	
3.	Delegated Legislation (Peraturan Pelaksanaan)	1. Pelaksanaan peran serta masyarakat sebagaimana	-	

		dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati. (Pasal 4 ayat (4)); 2. Pelaksanaan koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati. (Pasal 5 ayat (2)). 3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembatasan kegiatan masyarakat dan penerapan protokol kesehatan dan/atau protokol lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati. (Pasal 9B ayat (2)); 4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pemberian insentif dan/atau penghargaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati. (Pasal		
--	--	--	--	--

		9C ayat (3)); 5. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan bupati. 6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Bupati.(Pasal 10B ayat (7)).		
--	--	--	--	--

Dari aspek normatif Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat bertujuan untuk menemukan disharmonisasi pengaturan materi muatan peraturan daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dengan materi muatan peraturan perundang undangan yang berkedudukan lebih tinggi sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 dan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011. Disharmonisasi dapat disebabkan karena adanya perbedaan pengaturan materi muatan peraturan perundang undangan tingkat pusat dengan pengaturan materi muatan peraturan daerah Kabupaten Tuban sebagaimana dimaksud. Adanya disharmoni pengaturan dapat

menimbulkan dampak antara lain: (1) timbulnya ketidakpastian hukum; (2) Peraturan perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien; dan (3) terjadinya disfungsi hukum, yaitu bahwa hukum tidak dapat berfungsi dan memberikan pedoman perilaku/penyelesaian sengketa dan/atau sebagai sarana perubahan sosial di masyarakat dan pembangunan daerah.

2) Kendala Empiris

Dari penelitian dan observasi yang dilakukan, ditemukan beberapa kendala yang bersifat empiris yang menjadi penyebab terjadinya perubahan Perda Kabupaten Tuban sehingga perlu diganti dengan Perda yang baru.

a. Pembentukan Perda yang kurang partisipatif sehingga kurang responsif

Partisipasi masyarakat merupakan persyaratan terbentuknya Perda yang responsif. Melalui partisipasi masyarakat, maka secara langsung masyarakat menentukan Perda yang akan dibentuk dan mengikat dirinya. Sehingga ketaatan masyarakat bukan karena paksaan, tapi timbul dari kesadaran diri karena ada rasa memiliki terhadap Perda tersebut.

Terhadap hal tersebut, pihak yang berwenang kurang memperhatikan partisipasi masyarakat. Memang betul misalkan DPRD terjun langsung ke Masyarakat untuk menyerap aspirasi masyarakat, meminta pendapat dan lain sebagainya. Namun hal tersebut hanyalah formalitas belaka karena aspirasi masyarakat yang diserap tadi jarang dipakai untuk dijadikan dasar penetapan Perda.

b. Kurangnya pengawasan

Pengawasan merupakan kegiatan untuk menjamin tujuan dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Pengawasan sangat diperlukan sebagai upaya preventif terhadap pelanggaran

Perda. Namun demikian, pengawasan Perda dan pengawasan terhadap izin-izin yang dikeluarkan berdasarkan Perda-Perda yang ada masih kurang maksimal. Baik pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun pengawasan yang dilakukan oleh DPRD belum menunjukkan hasil yang maksimal.

c. Penegakan Perda yang kurang maksimal

Penegakan Perda merupakan upaya untuk memberikan hukuman terhadap setiap orang yang melanggar Perda, sehingga bersifat refresif. Penegakan hukum merupakan bagian atau satu kesatuan dengan Perda. Artinya bahwa menjadi tidak bermanfaat pembentukan suatu Perda apabila tidak diikuti oleh penegakan Perda yang berkualitas.

Penegakan Perda di Kabupaten Tuban masih belum maksimal dan berkualitas. Hal tersebut disebabkan oleh adanya perubahan peraturan yang lebih tinggi maupun Perda yang mengatur tentang PPNS Daerah yang berfungsi untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap setiap pelanggaran Perda.

d. Kurangnya penyuluhan atau sosialisasi Perda kepada masyarakat.

Untuk dapat dilaksanakan, maka Perda harus lebih dahulu dikenal dan ketahui oleh masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan sosialisasi atau penyuluhan terhadap Perda tersebut. Namun demikian, banyak masyarakat Kabupaten Tuban yang kurang tahu akan Perda yang telah dibuat oleh pemerintahan daerah Kabupaten Tuban sehingga hal tersebut menyebabkan Perda Kabupaten Tuban tidak berlaku efektif di masyarakat

2.3.4. Tindakan Untuk Mengoptimalkan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban

a. Tindakan Pada Proses Pembentukan Peraturan Daerah

- 1) Pembentukan Perda yang sesuai dengan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

Dalam pembentukan suatu Perda harus tetap berpegang pada asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Sebagai sebuah asas, maka secara normatif asas tersebut memiliki 2 fungsi yakni sebagai fondasi dari pembentukan Perda dan sebagai batu uji kritis terhadap pembentukan Perda tersebut. Asas-asas tersebut memiliki peranan yang sangat signifikan, terutama untuk menjaga bahwa pembentukan peraturan perundangan tersebut sesuai dengan tujuannya.

Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik, yakni:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ yang membuat yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Di samping asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana yang telah diuraikan di atas, Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 juga menentukan juga asas yang harus terkandung dalam materi muatan setiap peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pengayoman;

- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantara;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

I.C van der Vlies menyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) dibagi menjadi 2 (dua) yakni asas-asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*formele beginselen van behoorlijke regelgeving*) dan asas material pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*materiele beginselen van behoorlijke regelgeving*).⁴⁶

Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*formele beginselen van behoorlijke regelgeving*) yang dikemukakan oleh IC van der Vlies terdiri atas:⁴⁷

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijk doelstelling*).
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*).
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
5. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Selain asas-asas formal tersebut, I C van der Vlies juga mengemukakan asas-asas material pembentukan peraturan

⁴⁶ I C van der Vlies, *Handbook Wetgeving* (terj), Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005, hal. 286-309. Baca juga: Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 113

⁴⁷ *Ibid*

perundang-undangan yang baik. Asas-asas material tersebut yakni sebagai berikut:⁴⁸

1. *Het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek* (asas tentang terminologi dan sistematika yang benar).
2. *Het beginsel van de kenbaarheid* (asas tentang dapat dikenali).
3. *Het rechtsgelijkheids beginsel* (asas perlakuan yang sama dalam hukum).
4. *Het rechtszekerheid beginsel* (asas kepastian hukum).
5. *Het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual).

Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia.
2. Asas negara berdasar atas hukum
3. Asas pemerintahan berdasarkan konstitusi.
4. Asas-asas lainnya.

Untuk mengelaborasi pendapatnya tersebut, A. Hamid S. Attamimi⁴⁹ lebih lanjut menyatakan bahwa “dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain berpedoman pada asas –asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behuurlijke regelgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene van rechtsbeginnselen*) yang di dalamnya terdapat asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat”.

Dari sekian banyak asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik tersebut, kiranya yang menjadi sorotan untuk menjawab secara normatif akan

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, h. 115

permasalahan yang ada dalam pembentukan Perda di Kabupaten Tuban adalah asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*). Asas “dapat dilaksanakan” diartikan bahwa setiap Perda harus memperhitungkan efektivitas Perda tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Artinya bahwa kaedah hukum yang terdapat dalam Perda yang dibentuk, harus dapat diperkirakan bahwa dapat dilaksanakan

- 2) Memakai kaedah-kaedah pendelegasian kewenangan pengaturan yang benar.

Perda yang memuat norma hukum harus memiliki sanksi hukum yang tegas dan maksimal sehingga Perda tersebut akan diaati oleh masyarakat. Sanksi hukum yang dapat diancam dalam Perda adalah sanksi pidana dan sanksi administrasi. Sanksi pidana bersifat *punishment*, sedangkan sanksi administrasi bersifat *reparatoir* yang bertujuan untuk mengembalikan kondisi ke keadaan semula akibat adanya suatu pelanggaran.

Dalam Perda Kabupaten Tuban yang telah dianalisis memberikan pengaturan mengenai sanksi administrasi sangatlah kurang. Bahkan beberapa Perda tidak mengaturnya. Padahal sanksi administrasi sangat berperan penting untuk menegakkan Perda. Penegakan Perda tidak cukup hanya ditunjang oleh sanksi pidana yang bersifat *funishment* yakni menghukum orang, tapi tidak dapat mengembalikan kondisi ke keadaan semula. Oleh karena itu, untuk menciptakan Perda yang dapat dilaksanakan harus didukung pula oleh adanya ancaman sanksi administratif.

3) Pembentukan Perda yang Responsif

Inti dari hukum responsif merupakan keadilan substansial, bukan pada keadilan formalistik atau keadilan prosedural, sehingga sangat berorientasi pada tujuan. Hukum responsif menitik beratkan pada adanya ketaatan warga masyarakat pada hukum bukan didasarkan pada adanya paksaan dari otoritas negara, namun ketaatan warga masyarakat harus didasarkan pada keinginan dan kesadaran serta kebutuhan masyarakat untuk mentaati hukum tersebut. Sehingga dalam kajian hukum responsif, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan produk hukum menjadi mutlak adanya. Semakin banyak partisipasi masyarakat dalam pembuatan suatu produk hukum, maka bisa dijamin bahwa produk hukum tersebut akan semakin responsif, karena berdasarkan pada nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Dan sebaliknya, hukum tersebut akan menjadi otoriter atau represif, apabila masyarakat tidak dilibatkan dalam pembentukan produk hukum tersebut, sehingga tidak jarang, produk hukum tersebut tidak mendapat tempat atau tidak dilaksanakan oleh masyarakat, karena masyarakat merasa tidak terikat terhadap produk hukum tersebut.

Dari penjelasan di atas, maka setidaknya-tidaknya ada dua 3 (tiga) cara untuk menjawab pertanyaan di atas, yakni sebagai berikut:

- a) Mengedepankan prinsip keterbukaan dan prinsip partisipasi dari masyarakat.

Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan salah satu asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) adalah asas keterbukaan. Yang dalam penjelasannya dijelaskan bahwa “Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses

pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Artinya bahwa dalam penyusunan Perda yang responsif, penyusunannya harus terbuka dan transparan baik dari perencanaan, persiapan, penyusunan, maupun pembahasan. Dengan adanya keterbukaan, maka partisipasi masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses penyusunan Perda. Dengan adanya keterbukaan, maka Perda dapat disusun sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sehingga produk hukum (Perda) yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

- b) Menggali nilai-nilai luhur yang hidup dan ditaati oleh masyarakat setempat.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa salah satu materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah. Hal ini terkait dengan asas “dapat dilaksanakan”. Ciri Perda yang responsif adalah dalam pelaksanaannya, ketaatan masyarakat terhadap Perda tidak didasarkan pada adanya paksaan dari institusi daerah, namun didasarkan

pada kesadaran, sehingga ketaatannya timbul dari diri pribadi. Oleh karena itu, untuk mewujudkan Perda yang responsif, kondisi khusus daerah (adat istiadat setempat) perlu untuk diakomodasi sehingga Perda tersebut dapat dilaksanakan. Namun perlu kiranya juga dipikirkan, bahwa dalam mengakomodir materi muatan Perda yang berdasarkan kondisi kekhususan daerah harus berdasarkan hukum nasional, apabila kekhususan daerah tersebut bertentangan dengan hukum nasional, maka hal tersebut tidak dapat dijadikan materi muatan Perda.

- c) Harus didasarkan suatu penilaian akademis yang memadai yang bersumber dari suatu penelitian ilmiah.

Untuk menunjang kedua hal di atas, maka untuk membentuk Perda yang responsif perlu didukung oleh suatu naskah akademik yang bersumber dari hasil penelitian ilmiah. Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 UU No. 12/2011 menetapkan *“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan **dan/atau** Naskah Akademik”* ” *Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara **mutatis mutandis** terhadap penyusunan Kabupaten/Kota.”*. Pencantuman klausul *“...mutatis mutandis...”* artinya bahwa ketentuan penyusunan Raperda Provinsi berlaku juga terhadap ketentuan penyusunan Raperda Kabupaten/Kota. Pencantuman klausul *“... dan/atau...”*. Dari ketentuan tersebut, diketahui bahwa Perda tidak harus disertai dengan naskah akademik. Padahal untuk menunjang Perda yang responsif, naskah akademik sangat diperlukan.

Urgensi naskah akademik dalam penyusunan Prolegda dan Perda dalam bingkai hukum nasional dengan beberapa alasan yakni sebagai berikut:

- a. Dengan adanya naskah akademik, maka secara keilmuan Perda tersebut dapat dipertanggungjawabkan karena didasarkan pada suatu penelitian ilmiah.
- b. Melalui penelitian dalam naskah akademik, maka dapat diketahui aspirasi masyarakat serta kekhususan daerah yang dapat dijadikan materi muatan sehingga dapat menunjang asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat.
- c. Dilihat dari asas kesatuan hukum nasional, maka akan tercipta Perda yang normanya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena dalam naskah akademik juga menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Prolegda atau Perda yang disusun.

b. Tindakan Pasca Pembentukan Peraturan Daerah

- 1) Melakukan sosialisasi secara terus menerus

Untuk menciptakan Perda yang aplikatif dan efektif di tengah-tengah masyarakat, maka Perda tersebut terlebih dahulu harus diketahui oleh masyarakat yang terikat dengan Perda tersebut. Kesadaran masyarakat untuk mentaati Perda harus didahului oleh pengetahuan masyarakat terhadap kaedah yang diatur dalam Perda. Oleh karena itu, dalam setiap Perda terdapat klausul “agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tuban”. Klausul tersebut bertujuan supaya masyarakat tahu akan Perda yang telah diundangkan.

Pengundangan Perda dalam lembaran daerah berfungsi sebagai sarana sosialisasi awal kepada masyarakat. Sehingga secara hukum, setelah Perda diundangkan dalam lembaran daerah maka setiap masyarakat dianggap tahu hukum dan terikat pada Perda tersebut. Hal tersebut lebih dikenal dengan istilah "*fictie hukum*". Apabila masyarakat melanggar, walaupun secara factual tidak mengetahui bahwa perbuatan tersebut dilarang, dengan dasar adanya *fictie hukum* tersebut dapat dihukum dengan Perda tersebut.

Kondisi seperti dilihat dari sisi hukum memang dibenarkan dan sah untuk dilakukan. Namun dari segi sosiologis, untuk membentuk penegakan hukum yang responsif hal tersebut tidaklah memadai. Hal tersebut juga disebabkan karena sifat pengundangan Perda dalam lembaran daerah jangkanya sangat kecil. Lembaran daerah hanya dapat diakses oleh sebagian orang yang melek akan pendidikan dan bagaimana dengan orang yang tidak mengerti. Untuk itu, dibutuhkan tata cara yang lain sehingga masyarakat benar-benar mengetahui Perda yang telah ditetapkan oleh pihak yang berwenang. Cara lain yang paling efektif adalah dengan melakukan sosialisasi secara terus menerus.

Sosialisasi Perda merupakan suatu proses yang dilakukan secara terus menerus terhadap kaedah suatu Perda kepada masyarakat, sehingga pada akhirnya masyarakat dapat mengetahui isi atau kaedah dari Perda tersebut dan diharapkan mampu untuk mengarahkan perilakunya sesuai dengan apa yang ditentukan oleh Perda tersebut. Dengan kata lain, sosialisasi Perda adalah penyebarluasan Perda dengan tujuan supaya orang lebih mengetahuinya.

Sosialisasi Perda merupakan kewajiban pihak-pihak

yang berwenang dalam penetapan Perda, baik itu DPRD maupun pemerintah daerah. Sosialisasi dapat dilakukan melalui internet, pemasangan baliho, penyuluhan, *face to face*, melalui Rapat Dengar Pendapat, seminar-seminar dan kegiatan-kegiatan lainnya.

Untuk membentuk Perda yang responsif harus merupakan Perda yang diketahui dan dilaksanakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, sebagai sarannya sosialisasi harus dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga tercapai suatu kondisi masyarakat yang mana perilakunya sudah sesuai dengan kaeadah yang ada dalam Perda tersebut.

2) Melakukan Pengawasan yang Efektif

Pengawasan dalam hukum administrasi memiliki titik sentral dan memiliki porsi sendiri. Hal tersebut disebabkan karena urgensinya hal tersebut dalam jalannya suatu pemerintahan. Sebaik apapun peraturan perundang-undangan yang dibuat hanya akan menjadi macan di atas kertas yang pada akhirnya akan gagal dalam mengatur tingkah laku warga masyarakat seperti yang diharapkan. Pengawasan merupakan bagian dari pengendalian yang bersifat preventif. Semakin bagus pengawasan, maka akan tercipta kualitas perilaku masyarakat yang sesuai dengan apa yang diharapkan, dan sebaliknya, kegagalan dalam pengawasan akan menyebabkan perilaku masyarakat menjauh dari apa yang diharapkan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari dari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan

efisien. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana Perda dijalankan dan sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan Perda tersebut. Oleh karena itu, dalam hukum administrasi pengawasan diartikan sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks pemerintahan yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good government governance* itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Pengawasan Perda merupakan upaya yang berkesinambungan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang untuk menjamin bahwa perilaku masyarakat tetap berada dalam koridor kaedah yang telah ditentukan. Pengawasan merupakan upaya untuk menjamin bahwa tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Tujuan yang dimaksud adalah tujuan pembentukan Perda. Misalkan dalam Perda Pengelolaan Hutan ditentukan bahwa untuk

melakukan pemanfaatan hasil hutan harus memiliki izin dari Bupati. Hal tersebut bertujuan supaya pemerintah dapat mengontrol baik mengenai jenis usaha, luas usaha dan sebagainya yang diberikan kepada perseorangan atau badan usaha untuk melakukan pemanfaatan hasil hutan.

Dalam konteks pengawasan Perda, terdapat dua jenis/karakter yang satu dengan yang lainnya saling berhubungan yakni:

- 1) Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- 2) Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD melalui fungsi *controlling* yang dimiliki.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi merupakan pengawasan yang terkait dengan pengawasan yang dilakukan oleh Bupati terhadap dua hal yakni a) pelaksanaan Perda oleh SKPD, dan b) pengawasan terhadap perseorangan atau badan usaha yang terikat dengan Perda tersebut. Pelaksanaan Perda oleh SKPD merupakan lebih pada pengawasan internal pemerintahan oleh seorang Bupati kepada bawahan sebagai pelaksana. Sedangkan pengawasan terhadap perseorangan atau badan usaha merupakan kewenangan Bupati untuk selalu aktif dan terus menerus mengawasi segala kegiatan yang dilakukan oleh perseorangan atau badan usaha yang mana kegiatannya tersebut didasarkan pada izin atau nama lainnya yang ditetapkan oleh Bupati. Misalkan Bupati berwenang untuk menerbitkan izin pemanfaatan hasil hutan, maka melakat juga kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan izin tersebut.

Kemudian pengawasan oleh DPRD ini terkait dengan salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPRD yakni fungsi pengawasan (*controlling function*). Pengawasan yang

dilakukan oleh DPRD meliputi semua hal yang ditujukan pada pelaksanaan Perda oleh eksekutif (Bupati/Walikota). Artinya bahwa DPRD memiliki peranan pengawasan yang sangat besar dalam pelaksanaan Perda. DPRD berwenang untuk mengawasi semua hal yang diatur dalam suatu Perda. Misalkan dalam Perda pengelolaan hasil hutan, DPRD berwenang untuk melakukan pengawasan dari perencanaan sampai penegakan hukum yang terkait dengan Perda tersebut.

Mengingat pentingnya arti pengawasan, baik pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota harus melakukan pengawasan yang efektif dan terus menerus, sehingga apa yang ditujukan dalam Perda dapat dicapai. Semakin kuat pengawasan dilakukan, maka penyelewengan-penyelewengan akan semakin mudah diselesaikan dan diatasi.

3) Melakukan Penegakan Perda yang Berkualitas

Di samping adanya pengawasan yang efektif, satu hal yang terpenting supaya Perda berlaku efektif adalah adanya penegakan hukum apabila terjadi pelanggaran terhadap Perda. Penegakan hukum merupakan *the ultimate ways* untuk menciptakan Perda yang dapat dilaksanakan. Sebaik apapun norma atau kaedah Perda, tanpa didukung oleh penegakan hukum yang baik, akan menjadi macan di atas kertas. Karena Perda hanya akan mempunyai kekuatan memaksa secara faktual apabila kaedah yang ada dalam Perda tersebut ditegakkan.

Penegakan Perda dapat diartikan sebagai serangkaian proses yang dilakukan oleh pihak yang berwenang untuk menjamin adanya pemberian sanksi terhadap perorangan atau badan hukum yang melanggar larangan yang telah ditentukan dalam Perda. Oleh karena itu, Penegakan Perda

merupakan bagian dari penegakan hukum yang bersifat represif. Artinya penegakan tersebut akan memberikan penghukuman terhadap pihak-pihak yang melanggar.

Dalam penegakan Perda, Lembaga yang berfungsi untuk menegakkan Perda adalah Penyelidik Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Tuban. PPNS merupakan pegawai negeri sipil yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap pelanggaran Perda. PPNS Daerah memiliki kesamaan dengan penyidik kepolisian Republik Indonesia yakni sama-sama melakukan penyidikan terhadap terjadinya suatu pelanggaran. Namun bedanya adalah pada letak figure hukum yang dilanggar, Polisi menyelidik dan menyidik pelanggaran terhadap UU, sedangkan PPNS Daerah melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap pelanggaran Perda yang diangkat dari PNS. Namun demikian, PPNS Daerah masih mempunyai hubungan koordinasi dengan penyidik kepolisian.

2.3.5. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tuban

Pada dasarnya, Kabupaten Tuban sudah memiliki Perda khusus yang mengatur penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Namun, penegakan hukum terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sudah diatur dalam Perda Daerah Kabupaten Tuban Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 4 Tahun 2024 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah yang didalamnya juga mengatur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja (satpol PP). Satpol PP sebagai perangkat daerah yang memiliki tugas utama

untuk menyelenggarakan kebijakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Satpol PP memiliki tugas atau fungsi utama sebagai penegak Perda serta untuk penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana dimaksud Pasal 255 UU No. 23 Tahun 2014. Pasal 255 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 255 di atas bahwa Satpol PP berfungsi untuk melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh Pemerintah Daerah dalam bidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Akan tetapi, secara khusus Kabupaten sudah memiliki kebijakan khusus untuk penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dalam bentuk Peraturan Daerah, namun ketentuan tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat maupun perkembangan hukum. Padahal salah satu faktor penting yang dapat merealisasikan kebijakan pemerintahan daerah yang lainnya ialah jika ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat terjamin.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam Bab ini, akan dibahas mengenai beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan landasan konstitusional dan landasan yuridis bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten untuk menyusun dan/atau menetapkan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat.

3.1. Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis.

Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionelle*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-undang Dasarnya (*loi constitutionnelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga sebagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebathinannya (*geistlichen Hintergrund*) dari Undang-undang Dasar itu.

Salah satu perubahan UUD 1945 adalah berubahnya hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang dulunya bersifat sentralistik menjadi desentralistik, yaitu pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan daerah masing-masing. Hal tersebut diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945, yaitu:

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

Pasal 18 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing tingkatan pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi atau desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Tujuannya, untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan pendemokrasian pemerintah.⁵⁰ Serta untuk mengikutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "*eenheidstaat*," maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*Staat*" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonom (*streek* - dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan

⁵⁰ Agusalm Andi Gadjong, 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia Bogor, hlm. 86

ditetapkan dengan Undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena itu daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "*Zelfbesturende Landschappen*" dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagian daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Perbedaan antara asas sentralisasi dengan asas desentralisasi terletak pada wewenang memutuskan tentang urusan Negara serta kekuasaan jabatan-jabatan yang ada. Otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan sendiri), juga mengandung *selfbestuur* (pemerintahan sendiri). Van Der Pot memahami konsep otonomi sebagai *eigen huishouding* (menjalankan pemerintahan sendiri).⁵¹ Dengan kata lain, bahwa pemberian otonomi daerah harus disertai dengan kewenangan untuk menetapkan peraturan lokal yang dapat mengakomodir karakter lokal dari suatu daerah otonom.

3.2. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam menjalankan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan menyusun peraturan daerah untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Selain untuk

melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan, peraturan daerah juga dibentuk untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dimaksudkan sebagai payung hukum bagi tindakan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Van Der Pot sebagaimana yang dikutip Agussalim Andi Ganjong menyatakan bahwa otonomi daerah mengandung arti *zelfwetgeving* yaitu kewenangan untuk membuat peraturan sendiri ⁵². Di Indonesia, sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (6), aturan yang dimaksud oleh Van Der Pot tersebut ialah peraturan daerah.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 tersebut bahwa karakter asli peraturan daerah ialah sebagai peraturan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Akan tetapi, karena dalam sistem negara kesatuan, bahwa hanya terdapat satu sistem hukum nasional, dan pemerintah daerah merupakan sub sistem pemerintahan pusat, maka karakter lain dari peraturan daerah yaitu sebagai penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kewenangan untuk menyusun peraturan daerah dimiliki oleh kepala daerah bersama dengan DPRD. Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketentuan mengenai fungsi DPRD juga terdapat dalam ketentuan Pasal 292 ayat (

⁵²Agusalim Andi Gadjong, *Loc.Cit*

1) UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau biasa disebut dengan UU MD3.

Secara yuridis formal, kewenangan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah sangat kuat. Pasal 140 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 62 UU No. 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan bahwa apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Implementasi fungsi legislasi DPRD menjadi penyeimbang dari kepentingan pemerintah daerah di dalam menetapkan kebijakan-kebijakan daerah, dan kritis terhadap langkah-langkah kebijakan yang dipandang akan memberatkan rakyat. DPRD diasumsikan mewakili aspirasi rakyat dan kondisi-kondisi khusus dari daerahnya, sementara eksekutif cenderung dianggap mewakili kepentingan sektor. Oleh karena itu, prakarsa legislasi yang berasal dari DPRD seharusnya lebih kaya dan lebih menyentuh kepentingan rakyat.⁵³ Untuk menjalankan fungsi legislasi tersebut maka DPRD disertai dengan alat kelengkapan yang disebut dengan Badan Legislasi Daerah (Balegda) sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 302 ayat (1) UU MD3. **Bambang Iriana Djajaatmadja** menyatakan bahwa Balegda memiliki

⁵³ Bambang Iriana Djajaatmadja, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD*, Makalah pada acara pelatihan legal drafting anggota DPRD Provinsi Jawa Timur di Jakarta pada tanggal 10 Desember 2010. Hlm. 6

peran sebagai alat kelengkapan DPRD yang menguatkan institusi DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah untuk melaksanakan fungsi legislasi yang dimilikinya tersebut.⁵⁴ Penguatan peran Balegda dalam proses pembentukan peraturan daerah tentunya akan berdampak positif bagi terciptanya produk peraturan daerah yang aspiratif.

3.3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten di Djawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1941 Nomor 50) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan Mengubah Undang-Undang No. 12 Tahun 1950, tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730)

Pasal 4 ayat (1) menyatakan Urusan rumah tangga dan kewajiban kewajiban lain bagi kabupaten-kabupaten adalah sebagai berikut:

- I. Urusan Umum;
- II. Urusan Pemerintahan Umum;
- III. Urusan Agraria;
- IV. Urusan Pengairan, Djalan-Djalan dan Gedung-Gedung;
- V. Urusan Pertanian, Perikanan dan Koperasi;
- VI. Urusan Kehewanan;
- VII. Urusan Keradjinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian;
- VIII. Urusan Perburuhan;
- IX. Urusan Sosial;

- X. Urusan Pembagian (distribusi);
- XI. Urusan Penerangan;
- XII. Urusan Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudayaan;
- XIII. Urusan Kesehatan;
- XIV. Urusan Perusahaan.

Berdasarkan angka 39 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, ditegaskan bahwa Undang Undang tentang Pembentukan Daerah harus dijadikan dan dimuat sebagai dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah. Perintah pencantuman Undang Undang tentang Pembentukan Daerah sebagai dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah merujuk pada sumber hukum pemberian status kedudukan hukum suatu wilayah/masyarakat hukum sebagai daerah otonom sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945. Melalui Undang Undang Pembentukan Daerah inilah suatu daerah otonom berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya Dan Daerah Tingkat II Surabaya, harus dicantumkan sebagai dasar hukum pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat ini.

3.4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209)

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta menjamin kedudukan setiap warga negara yang setara di dalam hukum dan pemerintahan tanpa kecuali. Setiap warga negara wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tersebut. Demi mendukung pembangunan di bidang hukum, sebagaimana termaktub dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978), perlu diadakan usaha untuk meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional melalui pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum, yang dilaksanakan sesuai dengan Wawasan Nusantara. Pembangunan hukum nasional di bidang hukum acara pidana bertujuan agar masyarakat dapat menghayati hak dan kewajibannya, serta meningkatkan sikap para pelaksana penegak hukum dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya. Hal ini diharapkan dapat mewujudkan tegaknya hukum, keadilan, perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, dan kepastian hukum, yang pada akhirnya mendukung tercapainya negara hukum yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), bukan semata-mata berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*). Artinya, Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis yang berdiri di atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang

mengutamakan hak asasi manusia serta menjamin kesetaraan setiap warga negara dalam hukum dan pemerintahan, tanpa terkecuali. Setiap warga negara, penyelenggara negara, serta lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan, baik di tingkat pusat maupun daerah, memiliki tanggung jawab untuk menghormati, mengamalkan, dan melaksanakan hak asasi manusia serta kewajiban mereka dalam menegakkan keadilan. Hal ini harus tercermin dalam implementasi hukum acara pidana.

Selanjutnya, sebagaimana tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978), tujuan pembangunan nasional mengarah pada Wawasan Nusantara, yang dalam konteks hukum menyatakan bahwa seluruh wilayah kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan hukum. Ini berarti hanya ada satu sistem hukum nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional. Untuk mewujudkan hal ini, perlu dilakukan pembangunan dan pembaharuan hukum, termasuk penyempurnaan perundang-undangan, serta peningkatan usaha kodifikasi dan unifikasi hukum di bidang tertentu, dengan tetap memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat dan mendukung modernisasi sesuai dengan kemajuan pembangunan.

Pembangunan tersebut, khususnya dalam bidang hukum acara pidana, bertujuan agar masyarakat dapat memahami hak dan kewajiban mereka, serta untuk meningkatkan sikap dan profesionalisme pelaksana penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenangnya. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan tegaknya hukum, keadilan, dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, dan kepastian hukum, yang mendukung

tegaknya Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Hukum acara pidana memiliki peran yang sangat penting dalam upaya penegakan hukum terkait dengan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Dalam hal ini, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) memiliki peran vital dalam menjaga ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, serta melindungi hak-hak masyarakat di tingkat lokal. Satpol PP berfungsi untuk menegakkan peraturan daerah dan mengatasi gangguan yang dapat meresahkan masyarakat, seperti pelanggaran terhadap peraturan yang berkaitan dengan kebersihan, ketertiban, atau bahkan pengamanan terhadap kerusuhan sosial.

Di sisi lain, dalam rangka menjaga ketertiban umum dan melindungi masyarakat, Satpol PP memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai penegak hukum administratif, tetapi dalam beberapa kasus yang melibatkan pelanggaran pidana, mereka juga dapat bekerjasama dengan penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). PPNS ini memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran yang menyangkut ketertiban umum, yang diatur dalam undang-undang, seperti pelanggaran terhadap peraturan daerah yang berhubungan dengan perizinan usaha, pengelolaan lingkungan, atau kerusuhan yang dapat merusak keamanan masyarakat.

Penyidik PPNS memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan penyidikan dalam perkara-perkara tertentu yang berhubungan dengan hukum acara pidana, seperti pemeriksaan saksi, pengumpulan bukti, hingga penerbitan berkas perkara yang kemudian dilimpahkan ke kejaksaan.

Dalam proses penyidikan ini, Satpol PP bertindak sebagai pelaksana yang mendukung PPNS dalam menjalankan tugasnya, misalnya dengan menertibkan pelaku pelanggaran di lapangan, atau memberikan laporan dan bukti terkait kejadian yang merusak ketertiban dan keamanan.

Secara keseluruhan, hubungan antara hukum acara pidana, Satpol PP, dan penyidik PPNS ini sangat erat dalam menjaga ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Satpol PP membantu menanggulangi gangguan dan melindungi masyarakat secara administratif, sementara PPNS, dengan wewenang penyidikan pidananya, mengambil tindakan hukum yang lebih tegas untuk mengatasi pelanggaran yang lebih serius yang dapat merugikan masyarakat dan merusak keamanan publik. Hal ini mencerminkan pelaksanaan hukum acara pidana yang tidak hanya melibatkan aparat penegak hukum formal seperti polisi atau jaksa, tetapi juga melibatkan lembaga lain yang memiliki peran dalam menciptakan ketertiban dan perlindungan masyarakat.

3.5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah yang materi muatannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun

2011 yang berbunyi: *"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."*

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, maka dapat diklasifikasikan 3 karakter Peraturan Daerah, yaitu:

- 1 Peraturan Daerah yang berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah;
- 2 Peraturan Daerah yang berisikan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- 3 Peraturan Daerah yang berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan sekaligus berisikan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jika kita mengacu pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 tersebut bahwa karakter asli peraturan daerah ialah sebagai peraturan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Akan tetapi, karena dalam sistem negara kesatuan, bahwa hanya terdapat satu sistem hukum nasional, dan pemerintah daerah merupakan sub sistem pemerintahan pusat, maka karakter lain dari peraturan daerah yaitu sebagai penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun dikarenakan saat ini telah terjadi kekosongan hukum, maka Peraturan Daerah ini disusun dalam rangka menjalankan tugas otonomi dan tugas pembantuan.

3.6. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6914)

Desa, atau nama lainnya, sudah ada jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai bukti dari keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyatakan bahwa "Di wilayah Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 '*Zelfbesturende landschappen*' dan '*Volksgemeenschappen*', seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan lain-lain. Daerah-daerah tersebut memiliki susunan asli dan karenanya dianggap sebagai daerah istimewa." Negara Republik Indonesia mengakui dan menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut, serta peraturan negara yang mengatur daerah-daerah itu harus mempertimbangkan hak-hak asli daerah tersebut. Oleh karena itu, eksistensi desa dan daerah tersebut harus diakui dan dijamin kelangsungan hidupnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang dikenal dengan nama lain, tidak menjadi hambatan bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) dalam memilih bentuk negara kesatuan. Meskipun terdapat kesadaran bahwa sebuah negara kesatuan memerlukan adanya homogenitas, Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap eksistensi kesatuan masyarakat hukum serta masyarakat hukum adat beserta

hak-hak tradisionalnya. Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan.

Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat serta berperan dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk, sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Hal ini bertujuan untuk menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan, sehingga dapat menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Namun, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, sudah tidak lagi sesuai dengan dinamika dan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Perubahan ini dilakukan sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi dan mencakup beberapa pasal dan/atau ayat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Beberapa perubahan ini berkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan juga bertujuan untuk menyempurnakan Undang-Undang sebelumnya. Perubahan tersebut mencakup pengaturan mengenai kedudukan Desa, penyelenggaraan Pemerintahan Desa, asas dan tujuan pengaturan Desa, tugas, hak, kewajiban, persyaratan, dan masa jabatan Kepala Desa, Keuangan Desa, Pembangunan Desa, serta ketentuan peralihan terkait masa jabatan Kepala Desa yang sedang menjabat.

Desa memiliki peran penting dalam penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Sebagai bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, desa berfungsi untuk menjaga ketertiban di tingkat lokal, yang sangat penting dalam menciptakan suasana yang aman dan tertib bagi warganya. Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional untuk mengatur urusan masyarakat setempat, termasuk dalam hal menjaga ketertiban. Dalam hal ini, Satuan Polisi Pamong Praja di tingkat desa atau kecamatan dapat berfungsi untuk menegakkan peraturan yang berlaku di wilayah desa, seperti peraturan tentang kebersihan, keamanan, dan keteraturan.

Ketenteraman masyarakat di desa sangat bergantung pada kemampuan pemerintah desa untuk menyelenggarakan kegiatan yang mendukung keharmonisan sosial, seperti kegiatan pencegahan konflik dan penyelesaian masalah secara musyawarah. Dengan demikian, desa bertanggung jawab atas kondisi ketenteraman warganya dengan melakukan tindakan preventif terhadap hal-hal yang dapat merusak kerukunan masyarakat.

Selain itu, desa juga memiliki peran dalam perlindungan masyarakat. Melalui struktur organisasi desa, desa dapat memberikan perlindungan kepada warganya dalam situasi darurat, seperti bencana alam atau kerusuhan sosial. Dalam hal ini, pemerintah desa bekerja sama dengan lembaga-lembaga terkait seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan Satuan Pelindungan Masyarakat (Linmas) untuk memastikan adanya tindakan yang cepat dan efektif dalam melindungi masyarakat.

Dengan demikian, desa tidak hanya berfungsi sebagai entitas administratif yang mengatur kehidupan masyarakatnya, tetapi juga berperan aktif dalam menjaga ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan memberikan perlindungan yang diperlukan sesuai dengan kewenangannya dalam kerangka negara hukum Indonesia.

3.7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841)

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menentukan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan. Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, Indonesia merupakan negara kesatuan desentralistik yakni dengan diberikannya otonomi kepada provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa provinsi dan kabupaten/kota melaksanakan otonomi seluas-luasnya kecuali terhadap urusan pemerintahan yang oleh undang-undang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi,

pemerintah pusat mendesentralisasikan sebagian urusan pemerintahan kepada provinsi dan kabupaten/kota. Dalam perspektif Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), urusan tersebut sebagai urusan konkuren. Bahkan Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 memberikan penekanan bahwa urusan konkuren yang diserahkan (didesentralisasikan) kepada daerah otonom merupakan dasar pelaksanaan otonomi. Lebih lanjut, dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 urusan konkuren tersebut dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi menjadi urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar.

Salah satu urusan pemerintahan konkuren adalah urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat yang termasuk ke dalam urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar (*vide* Pasal 12 ayat (1) huruf e UU No. 23 Tahun 2014). Sebagai urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar, maka setiap satuan pemerintahan, termasuk Kabupaten Tuban mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Untuk itu, dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 telah ditentukan beberapa kewenangan Kabupaten Tuban yakni: (1) Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah Kabupaten/Kota; (2) Penegakan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati; dan (3) Pembinaan PPNS provinsi. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, maka ditingkatkan Kabupaten Tuban dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi. Pasal 255 ayat (1) UU No. 23 Tahun

2014 menentukan “Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”. Lebih lanjut, dalam Pasal 255 ayat (2) huruf b UU No. 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja berwenang “menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat”

Dalam rangka menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat tersebut, Kabupaten Tuban perlu menyusun/membentuk kebijakan hukum (*legal policy*) dalam bentuk Peraturan Daerah. Urgensi penyusunan Peraturan Daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat merupakan urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar yang menjadi kewenangan Kabupaten Tuban. Untuk itu, dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan kewenangan tersebut dibutuhkan Peraturan Daerah sebagai landasan kebijakan. Hal tersebut sesuai dengan amanat dari Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada Kabupaten Tuban untuk membentuk Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi.
- b. Dengan wilayah Kabupaten Tuban yang sangat luas, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat tidak mudah. Untuk itu, dibutuhkan koordinasi antar instansi baik dengan kabupaten/kota, instansi-instansi pemerintah pusat, desa, dan masyarakat. Peraturan Daerah ini menjadi

landasan untuk melakukan koordinasi antar instansi-instansi tersebut.

- c. Perlunya penguatan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur, baik yang bersifat yustisial maupun non yustisial.

Dengan dasar latar belakang tersebut, maka tujuan dibentuknya Peraturan Daerah tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum adalah (1) untuk melaksanakan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945; (2) untuk mengoptimalkan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat di Kabupaten Tuban; (3) memperkuat ketenteraman dan ketertiban umum dalam pengelolaan kehutanan, kelautan dan energi sumber daya mineral; (4) memperkuat koordinasi dengan instansi-instansi terkait; dan (5) memperkuat kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur.

Satpol PP memiliki tugas atau fungsi utama sebagai penegak Perda serta untuk penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana dimaksud Pasal 255 UU No. 23 Tahun 2014. Pasal 255 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan:

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

- hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
 - d. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Berdasarkan ketentuan Pasal 255 di atas bahwa Satpol PP berfungsi untuk melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh Pemerintah Daerah dalam bidang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Akan tetapi, secara khusus Jawa Timur belum memiliki kebijakan khusus untuk penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam bentuk Peraturan Daerah. Padahal salah satu faktor penting yang dapat merealisasikan kebijakan pemerintahan daerah yang lainnya ialah jika ketertiban umum dan ketentraman masyarakat terjamin.

Sebagaimana telah diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, pengaturan mengenai Urusan Pemerintahan mencakup kewenangan pemerintahan yang dimiliki Presiden. Kewenangan ini dijalankan melalui kementerian negara dan pelaksana Pemerintahan Daerah dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam undang-undang ini, diatur pula pembagian antara urusan Pemerintah Pusat dan urusan yang dapat dilaksanakan oleh daerah otonom, sebagai upaya

pelaksanaan prinsip desentralisasi. Pembagian ini dilandasi oleh pemahaman bahwa terdapat urusan pemerintahan yang secara keseluruhan menjadi kewenangan eksklusif Pemerintah Pusat guna menjaga kelangsungan hidup bangsa dan negara.

Jenis urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat meliputi urusan dengan skala nasional, seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, yustisi, dan agama, serta urusan tertentu lainnya yang tidak diserahkan kepada daerah. Di samping itu, terdapat urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, yakni urusan yang dalam aspek atau bidang tertentu dapat ditangani secara bersama-sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan prinsip ini, urusan konkuren dibagi ke dalam kewenangan Pemerintah Pusat, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, dan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sehingga sebagian urusan dapat disesuaikan dengan kewenangan dan kebutuhan setiap tingkat pemerintahan.

Dalam pelaksanaan urusan yang bersifat konkuren tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten menyelenggarakan urusan di tingkat Kabupaten dengan kemungkinan menugasi Desa dalam pelaksanaannya. Sementara itu, urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota atau sebagian pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada Desa. Delegasi kewenangan kepada Desa ini ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah sebagai dasar hukum untuk menugaskan Desa dalam menjalankan sebagian urusan yang menjadi kewenangan daerah.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang

menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah bersama DPRD memiliki wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan Otonomi Daerah. Peraturan Daerah ini disusun untuk mencerminkan kondisi, aspirasi, serta karakteristik masyarakat di daerah masing-masing. Namun, Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh daerah harus tetap selaras dengan peraturan perundang undangan di tingkat yang lebih tinggi, sesuai dengan hierarki peraturan yang berlaku. Selain itu, Peraturan Daerah juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana ditentukan dalam ketentuan penyusunan Peraturan Daerah, sehingga setiap peraturan daerah diharapkan tetap berada dalam koridor kepatuhan terhadap hukum nasional dan kesejahteraan publik.

3.8. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan signifikan dalam pembentukan Perangkat Daerah, dengan mengedepankan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di setiap daerah. Prinsip ini sejalan dengan penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Organisasi Perangkat Daerah dikelompokkan berdasarkan lima elemen, yaitu

kepala Daerah (strategic apex), sekretaris Daerah (middle line), dinas Daerah (operating core), badan/fungsi penunjang (technostructure), dan staf pendukung (supporting staff). Dinas Daerah berfungsi sebagai pelaksana inti (operating core), membantu kepala Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik yang wajib maupun pilihan. Sementara itu, badan Daerah menjalankan fungsi penunjang (technostructure) untuk mendukung kelancaran fungsi inti.

Dalam mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pengaturan Perangkat Daerah dalam peraturan pemerintah ini berlandaskan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian tugas yang jelas, rentang kendali, tata kerja yang terstruktur, fleksibilitas, serta mempertimbangkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan potensi daerah tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, pelaksana, dan penunjang. Unsur staf dikelola dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD, sementara unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah ditempatkan dalam dinas Daerah.

Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah ditempatkan dalam badan Daerah. Sementara itu, unsur penunjang yang secara khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat. Di tingkat kabupaten/kota, dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi wilayah dan memberikan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana

dengan intensitas tinggi.

Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat, serta camat atau jabatan serupa di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam hal ini adalah mengendalikan administrasi dan memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja, dan camat atau jabatan serupa kepada kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah adalah adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, yang terbagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta kabupaten/kota, sebagaimana tercantum dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang mencakup sarana dan prasarana, personel, metode kerja, serta penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, koordinasi, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahan yang ditangani.

Pembentukan Perangkat Daerah juga mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah, serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan

kepada Daerah, yang harus dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini menetapkan Perangkat Daerah dalam tiga tipe, yaitu: sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat tipe B; serta sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat tipe C. Selain itu, terdapat dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam dua tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja, yang terdiri dari variabel umum dan teknis. Variabel umum mencakup jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah anggaran pendapatan serta belanja Daerah dengan bobot 20%, sedangkan variabel teknis, yang merupakan beban utama, memiliki bobot 80%. Setiap variabel memiliki lima kelas interval, dengan skala nilai antara 200 hingga 1.000.

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar untuk memastikan kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi dengan baik. Oleh karena itu, Perangkat Daerah yang menjalankan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dikelompokkan dalam bentuk dinas utama, minimal tipe C. Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini bertujuan untuk menerapkan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga setiap Pemerintah Daerah dapat mematuhi asas dan norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berwenang membatalkan Perda tentang

pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah, Pemerintah Pusat memberikan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, untuk mencapai sinkronisasi dan simplifikasi yang optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah ini memberikan panduan yang jelas bagi Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masing-masing Daerah, serta memastikan adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi, dan komunikasi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Berdasarkan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang antara lain mengatur inspektorat Daerah dan rumah sakit Daerah. Dalam perkembangannya, pengaturan inspektorat Daerah belum mampu mendukung terwujudnya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme dan pengaturan rumah sakit Daerah belum mampu mendukung penyelenggaraan pelayanan kesehatan.

Pertama, pengaturan mengenai inspektorat Daerah belum dapat sepenuhnya mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Inspektorat seharusnya memiliki peran penting dalam pengawasan internal pemerintah daerah untuk mencegah terjadinya praktik-

praktik KKN. Namun, dalam banyak kasus, inspektorat menghadapi keterbatasan dalam hal independensi, sumber daya manusia yang memadai, serta kewenangan yang cukup untuk mengaudit secara efektif dan memberikan rekomendasi yang tegas. Jika inspektorat tidak berfungsi maksimal dalam hal pengawasan, maka tujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih akan sulit tercapai.

Kedua, pengaturan mengenai rumah sakit Daerah juga belum mampu mendukung penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang optimal. Meskipun rumah sakit Daerah berfungsi sebagai penyedia layanan kesehatan publik, tantangan yang dihadapi mencakup keterbatasan anggaran, kekurangan tenaga medis, dan infrastruktur yang belum memadai. Selain itu, meskipun ada upaya untuk meningkatkan kualitas layanan, sering kali rumah sakit Daerah masih menghadapi masalah dalam hal manajemen yang efisien, pelayanan yang tidak merata, serta kualitas yang tidak konsisten di berbagai daerah.

Dengan demikian, meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah memberikan landasan bagi pengaturan inspektorat dan rumah sakit Daerah, kenyataannya pengaturan tersebut belum cukup efektif dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan pelayanan kesehatan yang optimal. Oleh karena itu, perlu adanya pembenahan dan penyempurnaan dalam struktur, kebijakan, serta sistem pengawasan dan pelayanan untuk mencapai tujuan yang lebih baik sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat.

Peraturan Pemerintah yang mengatur pembentukan dan penataan Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional juga berkaitan erat dengan penyelenggaraan

ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Salah satu peran utama dari Perangkat Daerah, terutama dinas yang berhubungan dengan pelayanan dasar, adalah memastikan bahwa pelayanan kepada masyarakat, terutama yang menyangkut ketertiban dan ketenteraman, dapat dilakukan dengan baik. Dengan penataan yang tepat, Perangkat Daerah dapat berfungsi secara optimal dalam menangani urusan ketertiban dan ketenteraman, seperti pengaturan lalu lintas, pengawasan keamanan, penanganan kerusakan, serta penegakan hukum yang berkaitan dengan ketertiban umum.

Selain itu, dengan pembentukan kecamatan dan dinas yang diorganisir berdasarkan beban kerja yang dihitung secara rasional, penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang berhubungan dengan perlindungan masyarakat menjadi lebih terfokus dan terstruktur. Misalnya, pembinaan keamanan dan penanggulangan bencana yang lebih efisien akan sangat mendukung tercapainya ketenteraman dan perlindungan bagi masyarakat. Dinas dan badan yang menangani urusan seperti kebakaran, bencana alam, atau pengawasan ketertiban di wilayah tertentu harus dapat berkoordinasi dengan baik, sesuai dengan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi yang diatur dalam peraturan pemerintah ini.

Lebih jauh, dengan pembinaan dan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap penataan Perangkat Daerah, diharapkan setiap daerah mampu mengelola ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dengan lebih efektif dan responsif. Fasilitas dari Pemerintah Pusat dalam bentuk asistensi, pelatihan, dan arahan juga akan memperkuat kemampuan aparat daerah dalam

menjaga ketertiban dan memberikan perlindungan yang optimal kepada masyarakat. Dengan demikian, penataan Perangkat Daerah yang baik akan berkontribusi pada tercapainya tujuan untuk menciptakan ketertiban, ketenteraman, dan perlindungan bagi seluruh masyarakat di setiap daerah.

3.9. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178)

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat. Dalam konteks globalisasi, otonomi ini diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dengan tetap mempertimbangkan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu upaya untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat adalah melalui penetapan dan penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang bertujuan untuk memastikan pelayanan dasar dapat diberikan secara merata dan adil kepada semua warga negara.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, makna SPM mengalami perubahan signifikan. SPM kini tidak lagi dipahami sebagai sekadar norma, standar, prosedur, dan kriteria, tetapi lebih sebagai ketentuan yang mengatur jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan yang harus diberikan kepada setiap warga negara secara minimal. Dalam perkembangannya, pengaturan SPM terkait dengan jenis pelayanan dasar dan

mutu pelayanan dasar menjadi lebih rinci. Pemerintah pusat menetapkan jenis pelayanan dasar dengan jelas melalui Peraturan Pemerintah, sementara rincian lebih lanjut mengenai mutu pelayanan dasar ditetapkan oleh masing-masing menteri terkait sesuai dengan bidang urusan pemerintahan.

SPM kini juga didasarkan pada kriteria barang dan/atau jasa kebutuhan dasar, yang sifatnya mutlak dan mudah distandarkan, untuk memastikan setiap warga negara memperoleh haknya atas pelayanan dasar. Untuk penerapan SPM, tidak lagi mengandalkan indikator dan batas waktu pencapaian, melainkan mengutamakan pengumpulan data empiris, penghitungan kebutuhan, penyusunan rencana pemenuhan, dan pelaksanaan pemenuhan pelayanan dasar yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, bukan kementerian terkait.

Perubahan penting lainnya adalah dalam belanja daerah. Pemerintah Daerah diwajibkan memprioritaskan belanja daerah untuk mendanai pelaksanaan SPM. Dengan prioritas tersebut, SPM diharapkan dapat menjamin hak konstitusional masyarakat, sehingga yang menjadi fokus utama bukanlah kinerja Pemerintah Daerah atau kementerian, tetapi pemenuhan kebutuhan dasar warga negara.

Selain itu, meskipun Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak hanya mencakup daerah kabupaten dan kota, tetapi juga provinsi. Oleh karena itu, penerapan SPM juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah provinsi, yang memiliki anggaran pendapatan dan belanja untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Wajib terkait pelayanan dasar. Daerah provinsi memiliki peran penting dalam memastikan

pemenuhan pelayanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.

Secara umum, Peraturan Pemerintah ini mengatur prinsip penetapan dan penerapan SPM, jenis dan mutu pelayanan dasar, serta penerapan dan pelaporan SPM, pembinaan dan pengawasan terhadap SPM. Peraturan ini juga mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, yang kini tidak berlaku lagi, menunjukkan adanya pembaruan dan penyempurnaan dalam sistem pelaksanaan pelayanan dasar yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat daerah yang memiliki peran penting dalam menegakkan Perda dan peraturan Perkada, serta dalam penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Ketentuan Pasal 256 ayat (7) mengamanatkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai Satpol PP harus diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini menunjukkan pentingnya keberadaan Satpol PP dalam struktur pemerintahan daerah untuk mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah.

Sebagai perangkat daerah yang strategis, Satpol PP memiliki tanggung jawab yang besar dalam penegakan hukum di tingkat lokal, khususnya terkait dengan Perda

dan Perkada, serta menjaga ketertiban dan ketenteraman masyarakat. Satpol PP juga berperan dalam perlindungan masyarakat, yang merupakan bagian dari upaya mewujudkan rasa aman bagi warga negara dalam kehidupan sehari-hari. Dalam menjalankan tugas tersebut, keberadaan Satpol PP tidak hanya diperlukan untuk menegakkan hukum, tetapi juga untuk memastikan adanya kepastian hukum yang mendukung proses pembangunan di daerah.

Untuk memastikan tugas dan fungsi Satpol PP dapat terlaksana dengan baik, maka perlu adanya peningkatan yang baik dari sisi kelembagaan maupun sumber daya manusia. Kelembagaan Satpol PP perlu dibangun dengan struktur yang jelas, efisien, dan responsif terhadap perubahan, sementara peningkatan kompetensi SDM sangat penting untuk meningkatkan kinerja Satpol PP dalam menghadapi tantangan yang semakin kompleks di lapangan.

Dalam rangka mendukung tugas dan fungsi Satpol PP, Peraturan Pemerintah yang mengaturnya mencakup beberapa hal penting, antara lain pembentukan dan organisasi, tugas, fungsi, dan wewenang Satpol PP, serta sumber daya manusia yang terlibat dalam menjalankan tugas tersebut. Selain itu, Peraturan Pemerintah juga mengatur mengenai koordinasi antar instansi terkait, yang sangat penting untuk memastikan pelaksanaan tugas Satpol PP berjalan secara sinergis dan efektif. Peraturan ini juga mencakup kewajiban pemerintah daerah, pembinaan dan pengawasan, serta penghargaan dan pelaporan terkait kinerja Satpol PP. Pengaturan mengenai kualifikasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) untuk pejabat pimpinan tinggi pratama Satpol PP juga menjadi bagian yang penting dalam meningkatkan kualitas penegakan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP.

Secara keseluruhan, peran Satpol PP dalam penegakan hukum dan penyelenggaraan ketertiban umum sangat vital untuk memperkuat otonomi daerah dan mendukung pelayanan publik yang lebih baik di tingkat daerah. Peningkatan kemampuan kelembagaan dan sumber daya manusia Satpol PP menjadi kunci untuk meningkatkan daya guna dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, yang pada akhirnya akan mempercepat tercapainya tujuan pembangunan daerah yang aman, tertib, dan sejahtera.

3.11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, memberikan pedoman yang jelas mengenai prosedur dan mekanisme pembentukan produk hukum di tingkat daerah, termasuk Perda yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Peraturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, memiliki dasar hukum yang jelas, dan dapat diterapkan secara efektif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan daerah.

Dalam konteks pembentukan Perda terkait penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, peraturan ini mengatur langkah-langkah yang

harus diikuti oleh pemerintah daerah, mulai dari penyusunan naskah akademik, pembahasan dengan pihak-pihak terkait, hingga pengesahan produk hukum tersebut. Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, diharapkan bahwa setiap produk hukum daerah, termasuk yang berkaitan dengan ketertiban dan perlindungan masyarakat, akan mempertimbangkan aspek-aspek demokrasi, keadilan, kepastian hukum, dan kebutuhan masyarakat lokal.

Selain itu, Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat yang dihasilkan melalui mekanisme ini harus memenuhi kriteria sebagai produk hukum yang efektif, proporsional, dan berbasis pada aspirasi serta kondisi lokal. Dalam pembentukan Perda tersebut, pemerintah daerah harus melakukan kajian yang mendalam, mengidentifikasi isu-isu Masyarakat yang hidup di masyarakat terkait ketertiban, serta melakukan konsultasi publik dan koordinasi antar instansi pemerintah. Hal ini sejalan dengan prinsip dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang menekankan pentingnya transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah.

Dengan adanya pedoman yang jelas dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, pembentukan Perda tentang ketertiban umum dan perlindungan masyarakat tidak hanya memenuhi ketentuan administratif, tetapi juga mampu jalan keluar penyelesaian masalah yang ada di lapangan, seperti penegakan hukum yang efektif, pemeliharaan ketertiban sosial, serta perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat. Sebagai hasilnya, kebijakan yang ditetapkan

akan mendukung terciptanya lingkungan yang aman, tertib, dan sejahtera bagi masyarakat di tingkat daerah, sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab langsung kepada rakyat.

Pasal 3

Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a, terdiri atas:

- a. Perda;
- b. Perkada;
- c. dihapus; dan
- d. Peraturan DPRD.

Pasal 4

(1) Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas:

- a. perda provinsi; dan
- b. perda kabupaten/kota.

(2) Perda memuat materi muatan:

- b. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- c. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

(4) Perda provinsi memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Perda kabupaten/kota.

(5) Perda provinsi memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan provinsi;
- b. kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
- c. kewenangan yang penggunaanya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan/atau

- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
- (6) Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:
- a. kewenangan kabupaten/kota;
 - b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
 - c. kewenangan yang penggunaanya dalam daerah kabupaten/kota;
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

3.12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166)

Untuk memastikan tertib administrasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyidik pegawai negeri sipil dalam melakukan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah, perlu disusun pedoman yang jelas bagi penyidik pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pakaian Dinas Lapangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pedoman Pembinaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pedoman Operasional Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Penegakan Peraturan Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan

peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Peraturan Menteri ini merupakan pengganti dari keputusan-keputusan tersebut yang disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan peraturan yang lebih relevan.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah daerah menjalankan peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Tugas utama PPNS adalah untuk menegakkan peraturan daerah Perda dan peraturan kepala daerah Perkada, yang bertujuan menjaga ketertiban dan menciptakan rasa aman dalam masyarakat. PPNS bertanggung jawab dalam penyidikan pelanggaran yang dapat mengancam keamanan dan ketenteraman masyarakat, seperti pelanggaran terkait dengan pengaturan kegiatan keramaian, penertiban pedagang kaki lima, atau menjaga ketertiban di tempat-tempat umum. Selain itu, PPNS juga berperan dalam pengawasan pelaksanaan Perda yang terkait dengan ketertiban dan perlindungan masyarakat, guna memastikan bahwa peraturan yang ada dapat berjalan dengan baik dan mencegah terjadinya gangguan terhadap stabilitas sosial.

Sebagai aparat penegak hukum, PPNS juga memainkan peran penting dalam melindungi masyarakat dari potensi ancaman yang dapat merusak ketenteraman sosial, seperti pelanggaran yang berkaitan dengan keselamatan dan kesehatan umum. Keberadaan PPNS memberikan kepastian hukum dan mendukung pelaksanaan pembangunan yang aman dan tertib di daerah. Namun, untuk menjalankan tugas ini secara optimal, PPNS memerlukan peningkatan dalam hal kompetensi dan kapasitas sumber daya manusia, serta penguatan koordinasi dengan instansi terkait seperti Satpol PP dan Polri. Selain

itu, tantangan dalam penegakan hukum di daerah, seperti kurangnya sumber daya dan resistensi dari masyarakat, memerlukan pendekatan yang lebih humanis dan edukatif. Dengan pembinaan yang tepat dan kerjasama yang baik antara lembaga terkait, PPNS dapat lebih efektif dalam menjaga ketertiban, ketenteraman, dan perlindungan masyarakat, serta menciptakan daerah yang aman dan sejahtera.

3.13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166)

Peraturan tersebut memberikan pedoman yang jelas bagi pemerintah daerah dalam menjaga ketertiban dan menciptakan keamanan di tingkat daerah. Peraturan tersebut menekankan peran pemerintah daerah dalam mengelola ketertiban umum, dengan mengatur kewajiban perangkat daerah, seperti Satuan Polisi Pamong Praja, untuk menegakkan peraturan daerah Perda dan peraturan kepala daerah Perkada, serta menjaga ketenteraman masyarakat. Selain itu, peraturan ini juga mengatur tentang pelindungan masyarakat, yang mencakup upaya pencegahan dan penanganan ancaman baik yang disebabkan oleh faktor alam maupun ulah manusia. Untuk itu, pemerintah daerah diharuskan untuk memperkuat koordinasi antar lembaga, baik internal pemerintah daerah maupun dengan instansi terkait lainnya, agar penegakan hukum dan pelindungan dapat dilakukan secara terintegrasi dan efektif.

Selain itu, peraturan tersebut juga memberikan penjelasan mengenai pentingnya peningkatan kapasitas dan

kompetensi sumber daya manusia yang terlibat dalam penegakan ketertiban dan perlindungan masyarakat, termasuk anggota Satpol PP dan aparat pemerintahan lainnya. Peningkatan tersebut diperlukan agar mereka dapat melaksanakan tugas dengan lebih efisien, responsif, dan profesional, mengingat permasalahan yang semakin kompleks. Selain itu, pemerintah daerah juga diharuskan untuk melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan ketertiban umum dan perlindungan masyarakat agar dapat memastikan pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Meski demikian, tantangan dalam pelaksanaannya, seperti keterbatasan sumber daya dan koordinasi antar lembaga, tetap menjadi perhatian utama dalam menjalankan peraturan ini. Secara keseluruhan.

Pasal 2

Ruang lingkup Peraturan Menteri ini terdiri atas:

- a. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat; dan
- b. Penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat

3.14. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Seri D Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 89), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 Seri D Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 101)

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa

Indonesia adalah negara kesatuan, yang berdasarkan ketentuan Pasal 18, juga merupakan negara kesatuan desentralistik dengan pemberian otonomi kepada provinsi dan kabupaten/kota. Otonomi ini memungkinkan provinsi dan kabupaten/kota melaksanakan kewenangan mereka, kecuali dalam urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (5). Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur urusan pemerintahan sebagai urusan konkuren yang dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan, di mana urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat termasuk dalam urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar. Berdasarkan hal ini, Kabupaten Tuban memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat melalui pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Satpol PP memiliki kewenangan untuk menegakkan Perda dan Perkada, serta menangani gangguan ketertiban umum.

Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, Kabupaten Tuban perlu menyusun Peraturan Daerah yang menjadi dasar kebijakan hukum. Urgensi penyusunan Peraturan Daerah ini sangat jelas. Pertama, urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat merupakan kewenangan wajib yang menjadi bagian dari pelayanan dasar yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten Tuban, sesuai dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Kedua, dengan kewenangan yang luas, terutama terkait urusan kelautan, kehutanan, dan energi sumber daya mineral, peraturan daerah dibutuhkan untuk menjaga

ketenteraman dan ketertiban pada sektor-sektor tersebut. Ketiga, dengan wilayah yang luas, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat memerlukan koordinasi antar instansi pemerintah daerah, kabupaten/kota, desa, dan masyarakat. Keempat, penguatan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi sangat diperlukan dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur. Dengan latar belakang tersebut, tujuan utama dari pembentukan Peraturan Daerah tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, mengoptimalkan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, memperkuat koordinasi antar instansi terkait, serta memperkuat kewenangan Satpol PP dan PPNS dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Tuban.

Namun ketentuan tersebut telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat ditetapkan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diamanatkan oleh pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu untuk melindungi bangsa Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum. Peraturan ini juga memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat sesuai dengan kewenangan pemerintah provinsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, dalam perkembangannya, Peraturan

Daerah tersebut belum mampu memberikan dasar hukum yang menyeluruh untuk mengatasi berbagai kondisi, terutama dalam situasi bencana seperti bencana alam, bencana non-alam, dan bencana sosial, yang dapat mengakibatkan korban jiwa, kerugian harta benda, ancaman terhadap kesehatan, dan gangguan terhadap keamanan masyarakat.

Pandemi COVID-19 merupakan contoh nyata dari bencana non-alam yang memberikan dampak yang luas, baik dalam hal korban jiwa maupun dampak sosial-ekonomi yang dirasakan hampir di seluruh sektor kehidupan. Pandemi ini memerlukan penanganan cepat dan tepat, seperti pembatasan kegiatan masyarakat, pembatasan akses ke kawasan tertentu, dan penerapan protokol kesehatan. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 belum mencakup pengaturan untuk situasi seperti ini, sehingga perlu dilakukan perubahan untuk menambah ketentuan yang relevan dengan kondisi darurat semacam pandemi. Perubahan ini bertujuan untuk memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Provinsi dalam menyelenggarakan perlindungan masyarakat, tidak hanya pada saat pandemi COVID-19, tetapi juga saat terjadi bencana lainnya. Perubahan tersebut mencakup penambahan ketentuan mengenai kewajiban untuk mentaati perintah dan larangan yang ditetapkan oleh pemerintah, penegasan mengenai proses penyidikan tindak pidana ringan, kewenangan untuk pembatasan kegiatan masyarakat, serta kewajiban untuk melaksanakan protokol kesehatan. Selain itu, perubahan juga mengatur tugas pembantuan, kerjasama dan koordinasi dalam penyelenggaraan ketenteraman dan penegakan peraturan daerah. Dengan demikian, perubahan ini diharapkan dapat mengisi kekosongan hukum dan

memberikan dasar hukum yang kuat untuk pencegahan, penanganan, dan penanggulangan bencana, khususnya pada kondisi bencana non-alam yang terjadi, seperti pandemi COVID-19, di tingkat Kabupaten/Kota.

3.15. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2014 Seri E Nomor 08, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 36) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2016 Seri E Nomor 53, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 73)

Peraturan Daerah tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Tuban telah mengalami beberapa kali perubahan seiring dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat. Pada awalnya, Peraturan Daerah tentang PPNS dibentuk pada tahun 1988 berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 1986, yang kemudian dicabut dengan diterbitkannya Perda Nomor 10 Tahun 2007. Perda tersebut dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pedoman Pembinaan Penyidik PPNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tuban. Namun, seiring berjalannya waktu, banyak ketentuan yang telah dicabut dan digantikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih baru. Oleh karena itu, untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum yang terjadi, khususnya dalam hal penyidikan oleh PPNS, Perda Nomor 10 Tahun 2007 perlu dievaluasi dan disesuaikan dengan ketentuan terbaru, seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010, yang mengubah Peraturan Pemerintah Nomor

27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Materi yang diatur dalam peraturan daerah yang baru ini lebih rinci dan tegas dibandingkan dengan Perda sebelumnya, dan mencakup beberapa materi baru yang relevan dengan kebutuhan saat ini. Salah satu perubahan signifikan adalah pembentukan Sekretariat PPNS, yang memiliki tugas untuk mengkoordinasikan semua PPNS yang berada di berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hal ini bertujuan agar pelaksanaan tugas PPNS dapat berjalan lebih harmonis dan terkoordinasi dengan baik, meningkatkan efektivitas dalam penegakan hukum di tingkat daerah. Dengan demikian, perubahan dalam Peraturan Daerah ini sangat penting untuk memastikan bahwa peraturan yang ada tetap relevan dan efektif dalam mengakomodasi perkembangan hukum serta mendukung pelaksanaan tugas penyidikan oleh PPNS yang semakin kompleks dan terintegrasi dengan berbagai instansi terkait.

Untuk mengoptimalkan peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam penegakan hukum di daerah, diperlukan penertiban administrasi dan penegasan mengenai wewenang PPNS. Penyesuaian terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2014 sangat penting untuk memastikan peraturan memberikan dasar hukum yang jelas dan tegas terkait tugas PPNS. Penyesuaian ini bertujuan untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum dan memperjelas tanggung jawab PPNS, sehingga tercipta koordinasi yang lebih baik dengan lembaga terkait dan meningkatkan efektivitas penanganan perkara hukum di daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIAL DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Peran pemerintah dalam melindungi masyarakat dari dekadensi moral yang mengancam sangatlah sentral dalam sistem pelayanan kemasyarakatan karena warga atau masyarakat adalah bagian terpenting dari pemerintahan oleh karena itu sangatlah harus jika setiap harus ada sinergitas antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sebagai wujud pemerintahan yang baik.

Indonesia menganut gagasan supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) dan bukan supremasi parlemen (*suremacy of parliament*). Konsekuensi dianutnya *supremacy of constitution* ialah semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam pendekatan Hans Kelsen melalui teori '*stufenbau theory*', hukum positif dikonstruksikan berjenjang dan berlapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertetangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah adalah peraturan terendah dalam hirarki perundang-undangan. Konsekuensi adanya hirarki peraturan perundang-undangan secara berjenjang dalam praktek ketatanegaraan, secara teoritis semua perundang-undangan tidak boleh pertentangna dengan peraturan yang lebih tinggi. Secara praktis pengakuan terhadap hirarki peraturan perundang-undangan secara berjejang dapat menimbulkan probelma, jia dikaitkan dengan Peraturan Daerah dalam kondisi tidak terdapat penyimpangan substansi terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi ternyata melanggar hak konstitusional warga negara. Secara filosofis probelamtika ini membawa implikasi pemahaman sebagai pengecuaian dari ketentuan Pasal 24A ayat 1 UUD 1945, melahirkan kewenangan

legalitas review Peraturan Daerah terhadap undang-undang secara langsung oleh Mahkamah Agung.

Dalam perspektif ketatanegaraan dalam konteks supremasi hukum dengan semangat perlindungan bagi hak konstitusional warga negara terhadap bentuk perundang-undangan, Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk menguji konsitusionalitas Undang-Undang, dalam arti menilai apakah suatu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan Mahkamah Agung berwenang untuk menilai legalitas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (*judicial review*) apakah sesuai atau tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Disamping itu pengujian Peraturan Daerah oleh pemerintah dikenal dengan istilah *executive review*. *Executive review* lahir dari kewenangan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.

Gangguan ketertiban pada dasarnya merupakan suatu bentuk gangguan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat, oleh karena itu, secara filosofis, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat merupakan bagian dari pemenuhan tujuan bernegara Republik Indonesia, yaitu melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Upaya melindungi segenap rakyat dan bangsa Indonesia, dikuatkan pula dengan hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya,serta berhak atas rasa aman dari ancaman ketakutan untuk berbuat, atau tidak berbuat sesuatu, yang merupakan hak asasi, hak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik,

dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28 G, ayat (1), dan Pasal 28 H, ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4.2. Landasan Sosiologis

Secara sosiologis, hukum adalah alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) dan hukum adalah alat untuk memaksimalkan manfaat (*law as a to maximize overall social utility*). Dari dasar pemikiran tersebut, maka Perda sebagai produk hukum harus dibuat semaksimal mungkin harus mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat. Perda sebagai produk hukum harus mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondsIag*) sebagai dasar Perda tersebut mempunyai validitas sosialogis (*social validity*). Suatu perda dapat dikatakan mempunyai validitas sosiologis apabila Perda tersebut disusun, dibuat sesuai dengan kondisi masyarakat, kebutuhan masyarakat dan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Dalam artian bahwa, norma hukum yang ada dalam Perda tersebut tidak boleh bertentangan dengan kesadaran hukum, kehendak dan keyakinan hukum masyarakat dimana Perda tersebut dibutuhkan. Dengan kata lain, Perda harus disusun dan dibuat sesuai dengan kondisi dan kenyataan yang dihadapi oleh masyarakat itu sendiri, baik berupa kebutuhan, maupun tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, serta kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.

Kabupaten Jawa Timur mempunyai sejarah panjang sejak adanya wilayah dan pemerintahan yang memiliki struktur dan sistem yang sesuai dengan perkembangan pada zamannya. Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor

41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan Mengubah Undang-Undang No. 12 Tahun 1950, tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730).

Kabupaten Tuban merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang berada di wilayah paling Barat dengan luas wilayah 183.994,561 Ha. Secara Geografis Kabupaten Tuban. terletak pada koordinat 111°30'-112°35'BT dan 6°40'-7°18'LS. Kabupaten Tuban terdiri dari 20 kecamatan yang tersebar di seluruh wilayah perkotaan dan perdesaan. Panjang wilayah pantai di Kabupaten Tuban adalah 65 km dari arah Timur di Kecamatan Palang sampai Barat Kecamatan Bancar, dengan luas wilayah lautan meliputi 22.608 km². Secara administratif, Kabupaten Tuban terbagi menjadi 20 kecamatan dan 311 desa/kelurahan (BPS, 2022).

Ketinggian daratan di Kabupaten Tuban berkisar antara 0-500 meter di atas permukaan laut (dpl). Bagian Utara dan Selatan Kabupaten Tuban merupakan dataran rendah dengan ketinggian antara 0-15 meter di atas permukaan laut, sedangkan daerah yang memiliki ketinggian di atas 100 meter terdapat di Kecamatan Montong dan Kecamatan Grabagan. Berdasarkan satuan geomorfologi, kenampakan karst di bagian timur Kabupaten Tuban, tampak pada daerah Rengel dan Semanding serta bagian tengah tepatnya di Kecamatan Montong. Pada daerah Rengel berkembang goa karst yang sangat baik. Bentuk karst di daerah Rengel antara lain Goa Ngerong atau Goa Lawa yang saat ini menjadi objek wisata. Daerah-daerah yang membentuk karst di daerah ini merupakan daerah tangkapan air yang baik dan air-air tersebut akan tersimpan di bawah tanah membentuk suatu

jaringan sungai bawah tanah dan muncul menjadi outflow seperti daerah Goa Ngerong, Wudi, Matuk, Bektiharjo, dan sekitarnya yang muncul berbagai mata air dengan debit yang besar.

Kabupaten Tuban termasuk salah satu wilayah di Jawa Timur dengan ancaman bencana alam yang cukup tinggi. Bencana alam yang terjadi di wilayah Kabupaten Berau dipengaruhi kondisi morfologi, geologi, hidrologi wilayah, dan faktor alam serta sosial lainnya. Kejadian bencana di Kabupaten Berau yang tercatat dalam Data dan Informasi Bencana Indonesia (DIBI) antara tahun 2019- 2023 terdiri dari bencana banjir, tanah longsor, abrasi, puting beliung, kekeringan, kebakaran hutan dan lahan (karhutla), dan gempa bumi. Kejadian bencana tersebut tidak saja mengakibatkan kerusakan baik bangunan maupun fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya, namun juga hingga menimbulkan kerugian ekonomi dan korban jiwa.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah seyogyanya diarahkan untuk mempercepat pembangunan baik dari segi ekonomi ataupun sosial masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, di samping itu melalui otonomi yang luas ini, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing masyarakat dalam melakukan tindakan ekonomi dalam pasar dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, pertanggungjawaban akhir dari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Peraturan perundang-undangan dapat dikatakan mempunyai landasan sosiologis yang baik apabila aturan di

dalamnya mengatur terkait hal yang sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Penyusunan peraturan daerah terkait Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bangkalan ini tentunya memperhatikan dengan seksama berbagai aspek yang hidup dalam masyarakat dan kebutuhan masyarakat sehingga dapat terbentuk suatu peraturan daerah yang tidak hanya membantu pemerintah tetapi juga tentunya kembali lagi demi kesejahteraan masyarakat Bangkalan itu sendiri. Peranan Pemerintah Daerah yang melindungi, membina dan mengayomi masyarakat sesungguhnya selaras dengan karakteristik masyarakat yang cenderung paternalistik. Hal tersebut juga direfleksikan dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan yang tak dapat lepas dari tanggung jawab hukum dari pihak-pihak yang merupakan manajemen puncak dari penyelenggaraan tersebut.

Keberadaan peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat diperlukan tidak hanya oleh pemerintah tetapi juga oleh masyarakat untuk mengikat publik dalam menghargai penyelenggaraan demi kepentingan bersama. Dampak sosialnya untuk mewujudkan masyarakat yang tenteram, tertib dan aman serta terciptanya masyarakat yang kondusif dan memberikan pelindungan masyarakat diperlukan kerja sama seluruh komponen masyarakat dan Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta pelindungan masyarakat merupakan fungsi penting dalam menciptakan kondisi sosial yang aman, tertib, dan tenteram. Fungsi ini bertujuan untuk mencegah serta menangani berbagai gangguan terhadap ketertiban di ruang publik, seperti pelanggaran aturan daerah, aktivitas usaha tanpa izin, atau keramaian yang tidak terkendali. Selain itu, penyelenggaraan ini juga berfungsi dalam menjamin ketenteraman masyarakat, yaitu

dengan menjaga stabilitas sosial dan mencegah konflik yang berpotensi menimbulkan keresahan. Dalam segi perlindungan masyarakat, fungsi ini mencakup upaya perlindungan terhadap warga saat terjadi situasi darurat seperti bencana alam, kebakaran, atau kerusuhan, melalui keterlibatan satuan polisi pamong praja. Di samping itu, fungsi ini juga mendukung penegakan hukum melalui tindakan administratif terhadap pelanggaran aturan serta mendorong kesadaran hukum dan sosial masyarakat sehingga penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan masyarakat menjadi bagian terpadu dalam upaya mewujudkan kehidupan bermasyarakat yang aman, tertib, dan harmonis.

Dalam konteks inilah, otonomi daerah memiliki peran penting karena merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah memberikan kewenangan (fungsi) kepada daerah-daerah otonom untuk mengatur (*regelend*) dan mengurus (*bestuur*) segala aspek kehidupan di daerah sesuai dengan prakarsa masyarakat setempat.

Secara normatif, mengatur berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan biasanya bersifat abstrak atau tidak mengenai hal dan keadaan yang konkret (*regeling*). Sedangkan mengurus berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret (*beschiking*). Secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasustik) atau *feitelijkberstuurhandlingen*.

Dari kewenangan mengatur (*regelende rechts*) tersebut, daerah otonom berwenang untuk menciptakan norma hukum

yang menjadi dasar dalam pelaksanaan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:

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

Lebih lanjut untuk menjalankan ketentuan Pasal 65 ayat (2) huruf a, huruf b dan huruf c UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Kepala Daerah diberikan wewenang berupa mengajukan rancangan Perda dan menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Sedangkan wewenang pembentukan Perda oleh DPRD Provinsi ditentukan dalam Pasal 150 UU No. 23 Tahun 2014 yaitu :

Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota..

Dari dua ketentuan di atas, maka dengan adanya kewenangan mengatur (*regelende rechts*), maka pemerintahan daerah dapat membentuk norma, standar, prosedur, dan ketentuan (NSPK) yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dalam bentuk perda dan peraturan-peraturan lainnya. **Philipus M Hadjon** menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan untuk membentuk pengaturan kewenangan dan pembentukan asas, serta prosedur dalam menjalankannya.⁵⁵ Oleh karena itu dengan adanya otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Perda dan peraturan lainnya yang

⁵⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gama Press, Yogyakarta, 2008, hal. 111

berfungsi sebagai norma hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah.⁵⁶

Kewenangan daerah dalam pembentukan Perda dan peraturan lainnya merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh konstitusi. Namun demikian, dilihat dari posisi Perda dalam hirarki aturan hukum negara, kedudukan Perda hanya sebagai *delegated legislation* bukan sebagai *main legislation*. Artinya bahwa Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam *main legislation* (UU). Hal ini disebabkan oleh karena secara teori, bahwa dalam negara kesatuan tidak ada pendelegasian dalam pembuatan norma hukum yang mengikat warga negara.

Kewenangan pembuatan norma hukum negara bersifat tunggal dan tidak terbagi-bagi yang hanya dipegang oleh pusat dalam hal ini DPR bersama dengan Presiden. Senada dengan hal tersebut, **HAW Widjaya** menyatakan bahwa fungsi pengaturan utama tidak termasuk dalam urusan yang dapat didesentralisasikan.⁵⁷ Oleh karena itu, Perda merupakan satu kesatuan hukum nasional dengan produk hukum lainnya, sehingga mengandung arti dan konsekuensi bahwa Perda sebagai *sub ordinate legislation* harus sesuai dengan produk hukum yang ditetapkan oleh pusat (*main legislation*).

Di samping itu, sebagai suatu produk hukum maka Perda

⁵⁶ Mengacu pada kepustakaan Belanda, A. Hamid. S. Attamimi mengemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum. Norma hukum berlaku keluar berarti berlaku baik bagi jajaran pemerintahan maupun bagi rakyat. Sedangkan norma hukum bersifat umum, menurut FR. Bohtlingk dan JHA. Logeman, mengandung pengertian berhubungan dengan ruang berlaku, yakni berlaku di seluruh wilayah, berhubungan dengan waktu berlaku, yakni berlaku terus-menerus, berhubungan dengan subyek hukum yang terkena norma hukum, yakni berlaku untuk semua orang, dan berhubungan dengan fakta yang terulang. <http://google.com//> Turiman Fachturahman Nur, *Memahami Kedudukan Perda Dalam Tataran Ilmu Perundang-Undangan dan Cita Hukum Indonesia*.

⁵⁷ HAW Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 45

dan peraturan-peraturan lainnya diharapkan dapat menunjang kesejahteraan masyarakat. Perda dan peraturan-peraturan lainnya tersebut tidak boleh hanya ditujukan sebagai tatanan untuk menjaga ketertiban sosial yang kaku dan terlalu memaksa. Namun Perda peraturan-peraturan lainnya harus luwes dan dapat menyesuaikan dirinya dengan kebutuhan masyarakat. Perda dan peraturan-peraturan lainnya tidak boleh hanya dibentuk untuk mengatasi kebutuhan hukum sesaat, namun harus berpandangan jauh ke depan. Perda dan peraturan-peraturan lainnya harus mengakomodir kepentingan masyarakat di masa yang akan datang, bukan hanya masyarakat sekarang. Perda dan peraturan-peraturan lainnya harus dikosepsikan sebagai sebuah cara untuk mencapai tujuan, bukan sebagai sebuah tujuan. Oleh karena itu, maka dibutuhkan penyusunan Perda dan peraturan-peraturan lainnya yang responsif (populis), sehingga dapat mengakomodir masa sekarang dan masa yang akan datang. Namun demikian, Perda dan peraturan-peraturan lainnya tersebut harus tetap dalam bingkai hukum nasional.

4.3. Landasan Yuridis

Pasal 18 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing tingkatan pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah, termasuk memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

Dalam menetapkan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat, terdapat landasan yuridis sebagai berikut:

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten di Djawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1941 Nomor 50) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan Mengubah Undang-Undang No. 12 Tahun 1950, tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
- 5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6914);

- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178);
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan

Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);

- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166);
- 12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166);
- 13) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Seri D Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 89), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 Seri D Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 101);

- 14) Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2014 Seri E Nomor 08, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 36) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2016 Seri E Nomor 53, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 73);

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

5.1 Ketentuan Umum

Ketentuan umum yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat, ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Tuban.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Tuban.
3. Bupati adalah Bupati Tuban.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban.
5. Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran selanjutnya disebut Satpol PP dan Damkar adalah Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Tuban
6. Polisi Pamong Praja adalah anggota Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran sebagai aparat Pemerintah Daerah dalam Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati, Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.
7. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut Penyidik adalah Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil Tertentu di Lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan Penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
8. Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat dapat melakukan kegiatannya dalam situasi dan kondisi yang aman, tenteram, tertib dan teratur.

9. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman masyarakat adalah upaya dan kegiatan yang diselenggarakan Satpol PP dan Damkar yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dalam situasi dan kondisi yang tenteram, tertib dan teratur sesuai dengan kewenangannya untuk penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.
10. Penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat adalah pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan Kepala Desa.
11. Pelindungan Masyarakat yang selanjutnya disebut Linmas adalah segenap upaya dan kegiatan yang dilakukan dalam rangka melindungi masyarakat dari gangguan yang diakibatkan oleh bencana serta upaya untuk melaksanakan tugas membantu penanganan bencana guna pengurangan dan memperkecil akibat bencana, membantu memelihara keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat, membantu kegiatan sosial kemasyarakatan, membantu memelihara ketenteraman dan ketertiban pada saat pemilihan Kepala Desa, pemilihan Kepala Daerah, dan pemilihan umum, serta membantu upaya pertahanan negara.
12. 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 Linmas.
13. Anggota Satlinmas adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan dan secara sukarela turut serta dalam kegiatan.
14. Peningkatan Kapasitas Anggota Satlinmas yang selanjutnya disebut peningkatan kapasitas adalah peningkatan kemampuan dan keterampilan Anggota Satlinmas untuk melaksanakan tugas dan fungsinya melalui pengetahuan, keterampilan, pembentukan sikap

- dan perilaku serta kemampuan Anggota Satlinmas;
15. Kelurahan adalah bagian wilayah dari kecamatan sebagai perangkat kecamatan;
 16. Kepala Satuan Linmas yang selanjutnya disebut Kepala Satlinmas adalah Kepala Desa/Lurah yang memimpin penyelenggaraan Linmas di Desa/Kelurahan.
 17. Lurah adalah pimpinan Kelurahan yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kelurahan;
 18. Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 19. Kepala Desa adalah kepala pemerintah Desa/Desa adat yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa.
 20. Satuan Tugas Linmas yang selanjutnya disebut Satgas Linmas adalah satuan tugas yang dibentuk dengan beranggotakan Aparatur Linmas dan Satlinmas yang dipilih secara selektif dan ditetapkan dengan Keputusan Bupati yang berada di Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran serta kecamatan dengan tugas membantu penyelenggaraan linmas di Daerah;
 21. Penertiban adalah suatu cara atau proses dan tindakan untuk menertibkan dalam rangka penegakan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Bupati.
 22. Pembinaan adalah suatu tindakan yang dilakukan untuk membina dalam rangka meningkatkan kepatuhan warga masyarakat, aparatur atau badan hukum terhadap Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Bupati demi terwujudnya ketertiban umum dan ketenteraman

masyarakat.

23. Patroli adalah kegiatan mencegah terjadinya gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan cara mendatangi, menjelajahi, mengamati, mengawasi, memperhatikan dan melakukan tindakan preventif atas situasi dan/atau kondisi yang diperkirakan akan menimbulkan gangguan nyata.
24. Pengamanan adalah segala usaha atau kegiatan/operasi yang dilakukan oleh Satpol PP dan Damkar dalam melindungi, menjaga, dan memelihara terhadap personil, materil, aset dan dokumen agar aman dan kondusif.
25. Pengawalan adalah merupakan sebagian tugas melekat pada Satpol PP dan Damkar sebagai aparat Pemerintah Daerah mengawal para pejabat/orang-orang penting (Very Important Person/VIP) dalam rangka menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
26. Unjuk rasa adalah kegiatan yang dilakukan seseorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif dimuka umum yang berkaitan dengan Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, kebijakan Pemerintah, dan kebijakan lainnya yang terkait dengan Pemerintah.
27. Deteksi Dini adalah segala usaha, pekerjaan dan kegiatan yang dilakukan oleh personil Satpol PP dan Damkar baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka mendapatkan informasi melalui pengawasan, pengamatan, pencarian, dan pengumpulan bahan keterangan tentang suatu persoalan gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sehingga apabila persoalan tersebut muncul di permukaan dapat diketahui terlebih dahulu.
28. Cegah Dini adalah segala usaha pekerjaan dan kegiatan yang dilakukan oleh personil Satpol PP dan Damkar baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka mencegah permasalahan tersebut muncul di permukaan dan mencegah jangan sampai mempengaruhi sistem

yang sudah ada.

29. Kerusuhan massa adalah suatu situasi kacau, rusuh dan kekacauan, yang dilakukan oleh seseorang maupun kelompok massa berupa tindakan anarki yang membahayakan keselamatan jiwa, harta dan benda seperti tindakan kekerasan, pengrusakan fasilitas umum, aset daerah dan rumah ibadah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
30. Orang adalah orang perseorangan atau individu.
31. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik Negara, BUMD, atau badan usaha milik desa, dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
32. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan suatu Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya.
33. Jalan adalah seluruh bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel.
34. Jalan Umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
35. Pengguna Jalan adalah orang yang menggunakan Jalan untuk berlalu lintas.
36. Lalu Lintas adalah gerak Kendaraan dan orang di Ruang Lalu Lintas Jalan.

37. Ruang Lalu Lintas Jalan adalah prasarana yang diperuntukkan bagi gerak pindah kendaraan, orang, dan/atau barang yang berupa Jalan dan fasilitas pendukung.
38. Ruang Milik Jalan adalah ruang manfaat Jalan dan sejalur tanah tertentu di luar manfaat jalan yang diperuntukkan bagi ruang manfaat Jalan, pelebaran Jalan, penambahan jalur Lalu Lintas di masa datang serta kebutuhan ruangan untuk pengamanan Jalan dan dibatasi oleh lebar, kedalaman dan tinggi tertentu.
39. Fasilitas Umum adalah suatu sarana atau prasarana yang peruntukannya untuk umum.
40. Tempat Umum adalah fasilitas umum yang menjadi milik, dikuasai dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
41. Jalur Hijau adalah setiap jalur tanah atau kawasan hijau yang terbuka tanpa bangunan dan dikelola untuk keindahan dan antara lain berfungsi sebagai paru-paru kota.
42. Taman adalah ruang terbuka hijau yang mempunyai fungsi tertentu, ditata dengan serasi dan lestari dengan menggunakan material taman, material buatan, dan unsur-unsur alam serta mampu menjadi areal penyerapan air.
43. Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.
44. Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat

tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

45. Hiburan adalah segala macam atau jenis keramaian, pertunjukan, permainan atau segala bentuk usaha yang dapat dinikmati oleh setiap orang dengan nama dan dalam bentuk apapun, dimana untuk menonton serta menikmatinya mempergunakan fasilitas yang disediakan baik dengan dipungut biaya maupun tidak dipungut biaya.
46. Reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang atau badan yang ditempatkan atau yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan dan/atau dinikmati oleh umum, kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.
47. Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.
48. Perbuatan Asusila adalah perbuatan yang melanggar ketentuan norma agama, kesusilaan, norma moral dan norma adat kepatutan yang ada di masyarakat.
49. Rumah Kos dan/atau Rumah Kontrakan adalah rumah yang disewakan oleh pemiliknya kepada orang lain.
50. Pencemaran Lingkungan Hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.
51. Pedagang Asongan adalah mereka yang menjalankan usahanya dan/atau kegiatan dagangnya tidak mempunyai tempat usaha yang tetap.
52. Anak Jalanan adalah anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang beraktifitas di jalanan, dan/atau anak yang

bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.

53. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap, serta mengembara di tempat umum.
54. Pengemis adalah orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.
55. Vandalisme adalah perbuatan merusak, menghancurkan dan/atau mencoret-coret benda/properti milik pribadi, orang lain maupun milik umum.
56. Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
57. Sistem Informasi adalah suatu teknik untuk mengumpulkan, menyiapkan, menyimpan, memproses, mengumumkan, menganalisis, dan/atau menyebarkan informasi.
58. Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Kabupaten Tuban.
59. Peraturan Bupati adalah Peraturan Bupati Tuban.

5.2 Ruang Lingkup Materi Muatan

Sebagaimana diuraikan di atas, maka materi muatan atau substansi yang berkaitan dengan Rapaerda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat, antara lain:

a) Maksud dan Tujuan

1. Maksud ditetapkan Peraturan Daerah ini sebagai pedoman dan/atau acuan dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta pelindungan masyarakat.
2. Tujuan ditetapkan Peraturan Daerah ini untuk memberikan kepastian hukum kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat agar dapat melakukan kegiatannya dalam situasi dan kondisi yang tertib, tenteram dan teratur.

b) Ruang Lingkup

- Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi:
 - a. kewenangan Pemerintah Daerah;
 - b. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - c. pelindungan masyarakat;
 - d. kerjasama dan koordinasi
 - e. peran serta masyarakat;
 - f. pelaporan;
 - g. pendanaan;
 - h. pembinaan dan pengawasan;
 - i. ketentuan penyidikan;
 - j. sanksi; dan
 - k. ketentuan penutup

c) Kewenangan Pemerintah Daerah

1. Pemerintah Daerah berwenang menyelenggarakan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Linmas.

2. Kewenangan dilaksanakan oleh Satpol PP dan Damkar pada Daerah dan Lurah melalui Satlinmas pada Desa/kelurahan.
3. Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Satpol PP dan Damkar dapat melibatkan pihak lain, meliputi:
 - a. Pemerintah Daerah lain yang berbatasan langsung;
 - b. Perangkat Daerah terkait;
 - c. instansi vertikal;
 - d. kecamatan;
 - e. desa/kelurahan; dan
 - f. kelompok masyarakat.

d) Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat

1. Penyelenggaran Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat meliputi kegiatan:
 - a. deteksi dini dan cegah dini;
 - b. pembinaan dan penyuluhan;
 - c. patroli;
 - d. pengamanan;
 - e. pengawalan;
 - f. penertiban; dan
 - g. penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa.
2. Kegiatan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, dilakukan melalui tahapan:
 - a. perencanaan;
 - b. pelaksanaan; dan
 - c. pelaporan.
3. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, dilakukan dengan berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria sesuai ketentuan

peraturan perundang-undangan.

-

e) Kerja Sama dan Koordinasi

1. Pemerintah Daerah dapat melaksanakan Kerja Sama dalam rangka Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta Linmas.
2. Kerja Sama meliputi:
 - a. kerja sama dengan Pemerintah Daerah lain; dan/atau
 - b. kerja sama dengan pihak ketiga.
3. Kerja Sama dilaksanakan oleh Satpol PP dan Damkar.
4. Kerja Sama diselenggarakan dengan mempertimbangkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

.

f) Peran Serta Masyarakat

1. Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta Linmas.
2. Bentuk peran serta masyarakat dalam menciptakan dan menjaga Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta Linmas melalui:
 - a. pelaporan adanya pelanggaran Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati, dan/atau gangguan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta Linmas;
 - b. menumbuhkan dan memberdayakan kearifan lokal dalam menyikapi perilaku tidak tertib di lingkungan sekitarnya; dan/atau
 - c. membantu dalam pencegahan dan penanggulangan bencana serta kebakaran.

g) Pelaporan

1. Satpol PP dan Damkar dalam rangka Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta Linmas melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.
2. Kepala Desa/Lurah menyampaikan laporan penyelenggaraan Linmas kepada Camat.
3. Camat menyampaikan laporan penyelenggaraan Linmas kepada Bupati melalui Kepala Satpol PP dan Damkar serta Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pemerintahan Desa.
4. Bupati menyampaikan laporan penyelenggaraan Linmas kepada Gubernur.
5. Laporan dilakukan secara berkala setiap 6 (enam) bulan dan/atau sewaktu-waktu apabila diperlukan.

h) Pendanaan

Pendanaan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta Linmas bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan/atau
- c. Sumber pendanaan lainnya yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

i) Pembinaan dan Pengawasan

1. Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, serta Linmas di Daerah.
2. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Perangkat Daerah terkait sesuai bidang tugasnya.
3. Perangkat Daerah menyampaikan hasil pengawasan yang terindikasi adanya pelanggaran Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati serta Ketertiban Umum dan

Ketenteraman Masyarakat kepada Kepala Satpol PP dan Damkar.

4. Pembinaan dan Pengawasan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

j) Ketentuan Penyidikan

1. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai Hukum Acara Pidana.
2. Penyidik adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Wewenang penyidik adalah:
 - a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana dibidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - b. meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau Badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana dibidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau Badan sehubungan dengan tindak pidana dibidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - d. memeriksa buku, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana dibidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen

- lain, serta melakukan penyitaan bahan bukti tersebut;
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang, benda dan/atau dokumen yang dibawa;
 - h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - j. menghentikan penyidikan; dan/atau
 - k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana dibidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Penyidik memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada penuntut umum melalui penyidik pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang mengenai Hukum Acara Pidana..

k) Sanksi

- Sanksi Administratif
 - 1. Orang dan/Badan yang melakukan pelanggaran dikenakan sanksi administratif berupa:
 - a. teguran tertulis;
 - b. penghentian sementara kegiatan;

- c. penghentian tetap kegiatan;
 - d. pembongkaran tempat usaha/bangunan;
 - e. denda administratif; dan/atau
 - f. sanksi sosial.
2. Sanksi administratif dilaksanakan oleh Bupati atau Pejabat pada Perangkat Daerah sesuai kewenangannya yang ditunjuk dan dapat melibatkan instansi terkait dan/atau aparat penegak hukum.
 3. Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme dan cara pengenaan sanksi administratif diatur dalam Peraturan Bupati.
- Sanksi Pidana
 1. Pelanggaran diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
 2. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada point 1 (satu) adalah pelanggaran.

1) Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, maka Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2015 Seri E Nomor 09, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 37) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2024 Seri E Nomor 26 Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 269-9/2024, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Nomor 187),

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dalam Pasal ini diatur batas waktu penerbitan Peraturan Bupati sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah diundangkan, serta ketentuan keberlakuan Peraturan Daerah yang mulai berlaku sejak tanggal diundangkan.

Secara singkat, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat, terdiri atas beberapa Bab sebagai berikut:

BAB I	KETENTUAN UMUM
BAB II	KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
BAB III	PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT
BAB IV	PELINDUNGAN MASYARAKAT
BAB V	KERJA SAMA DAN KOORDINASI
BAB VI	PERAN SERTA MASYARAKAT
BAB VII	PELAPORAN
BAB VIII	PENDANAAN
BAB IX	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
BAB X	KETENTUAN PENYIDIKAN
BAB XI	SANKSI
BAB XII	KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

1. Bahwa urusan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 sehingga diperlukan sebuah kebijakan Daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah.
2. Bahwa pada Kabupaten Tuban muncul berbagai perilaku baru yang timbul akibat perubahan dan perkembangan masyarakat dan arus globalisasi, yang berpotensi mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah sehingga penyelenggaraan urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat menjadi kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Tuban maka dari itu diperlukan koordinasi yang kuat dan berkesinambungan antar instansi, baik dengan pemerintah kabupaten/kota, instansi pemerintah pusat, pemerintah desa, maupun unsur masyarakat. Peraturan Daerah ini bertujuan untuk menjadi landasan hukum yang memberikan kepastian untuk mendukung perkembangan tersebut. Selain itu, Pemerintah Daerah juga perlu memperkuat kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil, baik dalam aspek yustisial maupun non-yustisial, agar penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati dapat berjalan secara optimal dan memberikan efek jera bagi masyarakat.

6.2 Saran

Bahwa untuk mengisi mengatur kebijakan Pemerintah Kabupaten dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar yakni urusan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat serta untuk menguatkan kelembagaan Satpol PP sebagai penegak Perda dan Perkada akibat luasnya kewenangan Pemerintah Kabupaten Tuban, maka perlu dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashhiddiqie, Jimly, Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers, Jakarta, 2017.
- Asikin, H. Zainal dan L. Wira Pria Suhartana, Pengantar Hukum Perusahaan, Cetakan ke-1, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016.
- Astawa, Gede Pantje dan Suprin Na`a, Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia, Penerbit Alumni Bandung, 2008.
- Attamimi, A. Hamid. S., Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI, Jakarta, 1990.
- Baedhowi. 2004. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*, Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.
- Barata, Atep, Dasar-dasar Pelayanan Prima, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004.
- Campbell, Henry, Black Law Dictionary, St. Paul Minn, West Publishing, Co, 1979.
- Chalid, Pheni, Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik, Kemitraan, Jakarta, 2005.
- Charda, Ujang, Kebijakan Hukum Ketenagakerjaan: Sebuah Kajian Terhadap Realita Politik Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Bungo Abadi, Bandung, 2008.
- Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England.
- Goggin, Malcolm L *et al.* 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey.

- Hakim, Lukman, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T.Kansil, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang- Undang No. 40 Tahun 2007*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009.
- Kansil, C.S.T., *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, 1985. Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Kasmir, *Manajemen Perbankan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Keban, Yermias T. 2007. *Pembangunan Birokrasi di Indonesia: Agenda Kenegaraan yang Terabaikan*, Pidato Pengukuran Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1998.
- Lewis, Carol W., and Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Market Street, San Fransisco: Jossey-Bass, 2005.
- Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, 2005.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, USA.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Nakamura, Robert T and FrankSmallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Ngongo, Yusuf, *Pengujian Diskresi Pejabat Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Di Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru*, Thesis, Universitas Islam Riau, 2018.

- Ratminto & Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2006.
- Roth, Gabriel Joseph, *The Privat Provision of Public Service in Developing Country*, Oxford University Press, Washington DC, 1926.
- Ruslina, Elli, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Total Media, Jakarta, 2013.
- S, Maria Farida Indrati, dalam Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h. 21-48.
- Tarigan, Antonius. 2000. *Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial: Studi Kasus Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Dati II Lebak, Jawa Barat*, Tesis Magister Administrasi Publik UGM Yogyakarta.
- Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo Yogyakarta.