

# LAPORAN AKHIR

## NASKAH AKADEMIK DAN DRAFT RAPERDA INISIATIF DPRD KABUPATEN PEKALONGAN TENTANG KETERTIBAN UMUM TAHUN ANGGARAN 2023



*Kerjasama antara*

**DPRD KABUPATEN PEKALONGAN**

*dengan*

**UNIVERSITAS PEKALONGAN**

Penyusun:  
**TIM LPPM UNIKAL**  
**Tahun 2023**

## KATA PENGANTAR

Segala puji kehadirat Tuhan yang Maha Esa, Tuhan seluruh semesta alam, atas berkat dan rahmat-Nya sehingga Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan dapat terselesaikan tepat pada waktunya dan tanpa ada kendala sedikitpun.

Kebijakan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan sangatlah relevan sekali dibutuhkan mengingat hal tersebut sangat berdampak besar pada kebutuhan dasar masyarakat Kabupaten Pekalongan diperlukan percepatan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengutamakan ketertiban, ketenteraman, dan pelindungan kepada masyarakat Pekalongan .

Hal ini sesuai dengan komitmen Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah dalam melaksanakan Tugas dan Fungsi yang menjadi bagian dari dukungan pembentukan produk hukum daerah.

Harapan besar melalui Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan dapat menjadi formulasi tepat untuk melaksanakan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.

Demikian pengantar Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman

Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan ini kami susun dan apabila terdapat kekurangan kami minta maaf sebesar-besarnya.

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

|   |    |
|---|----|
| KATA PENGANTAR .....  | 1  |
| DAFTAR ISI .....  | 3  |
| BAB I.....  | 5  |
| PENDAHULUAN .....   | 5  |
| A.    LATAR BELAKANG .....  | 5  |
| B.    IDENTIFIKASI MASALAH.....   | 6  |
| C.    TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH<br>AKADEMIK.....   | 6  |
| D.    METODE.....   | 8  |
| BAB II.....   | 10 |
| KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....  | 10 |
| A.    KAJIAN TEORITIS.....  | 10 |
| B.    KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN<br>PENYUSUNAN NORMA. ....  | 13 |
| C.    KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI<br>YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI<br>MASYARAKAT .....  | 23 |
| D.    KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU<br>YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TERHADAP<br>ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA<br>TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN NEGARA.....          | 25 |
| BAB III .....   | 27 |
| EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGUNDANGAN<br>TERKAIT.....   | 27 |
| A.    HASIL KAJIAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-<br>UNDANGAN TERKAIT YANG MEMUAT KONDISI HUKUM YANG<br>ADA .....  | 27 |
| B.    KONDISI PENGATURAN KETERTIBAN UMUM, KETENTRAMAN<br>MASYARAKAT, DAN PELINDUNGAN MASYARAKAT DALAM<br>PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR<br>MENGENAI SUBSTANSI ATAU MATERI YANG AKAN DIATUR. ... | 28 |
| BAB IV .....  | 29 |
| LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....   | 29 |

|   |  |    |
|---|--|----|
| A.  | Landasan Filosofis .....                                 | 29 |
| B.  | Landasan Sosiologis.....                                 | 32 |
| C.  | Landasan Yuridis .....                                   | 34 |
| BAB V.....  |  | 36 |
| JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI<br>MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN ..... |  | 36 |
| A.  | Jangkauan dan Arah Pengaturan.....                       | 36 |
| B.  | Ruang Lingkup Materi Muatan .....                        | 37 |
| C.  | Pengaturan Pemantauan, Evaluasi, Dan Tindak Lanjut ..... | 38 |
| BAB VI .....  |  | 39 |
| PENUTUP.....  |  | 39 |
| DAFTAR PUSTAKA.....   |  | 42 |

## BAB I PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Mewujudkan penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan setiap warga negara yang secara tidak langsung diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.

Dalam pengaturannya penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang dilakukan melalui Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Pengaturan tersebut kemudian mendelegasikan kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, dan Ketenteraman Masyarakat, serta Pelindungan Masyarakat yang mana secara rinci telah mengatur kewenangan daerah dalam penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat.

Kabupaten Pekalongan telah memiliki regulasi penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat yang pada dasarnya ditetapkan sebelum permendagri 26/2020 ditetapkan, yakni dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Ketertiban Umum (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2012 Nomor 2 ).

Melihat kondisi tersebut diperlukan pengkajian lebih lanjut mengenai kebutuhan pengaturan Penyelenggaraan Ketertiban Umum, dan Ketentraman Masyarakat, serta Pelindungan Masyarakat.

Hasil kajian tersebut juga nantinya untu menentukan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat agar memiliki jangkauan arah pengaturan yang jelas.

#### B. IDENTIFIKASI MASALAH

Masalah yang diuraikan dalam Naskah Akademik ini meliputi 4 (empat) masalah pokok:

- a. Apa perlunya Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat?
- b. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat?
- c. Bagaimana arah, jangkauan, dan ruang lingkup pegaturan Rancangan Peraturan Daerah Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat?

#### C. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat dirumuskan sebagai berikut:

1. Menjelaskan perlunya Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat sebagai dasar untuk memastikan objek dan subjek Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat dan pembentukan kegiatan tertentu.
2. Merumuskan perimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.
3. Merumuskan arah, jangkauan, dan ruang lingkup pegaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kaabupaten Pekalongan ini.adalah sebagai acuan:

- a. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.
- b. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.
- c. Partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan tertulis dan/atau masukan lisan baik dalam penyusunan maupun pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.

#### D. METODE

Penyusunan Naskah Akademik ini yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian penyusunan Naskah Akademik digunakan metode yang berbasis metode penelitian hukum. Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini melalui cara-cara sebagai berikut:

1. Melakukan studi tekstual, yakni menganalisis teks hukum yaitu pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik (kebijakan negara) secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum (terutama dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat).
2. Melakukan studi kontekstual, yakni mengaitkan dengan konteks saat peraturan perundang-undangan itu dibuat ataupun ditafsirkan dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Pekalongan tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.

Intinya, dalam metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini berada dalam paradigma interpretivisme terkait dengan hermeneutika hukum. Hermeneutika hukum pada intinya adalah metode interpretasi atas teks hukum, yang menampilkan segi tersurat yakni bunyi teks hukum dan segi tersirat yang merupakan gagasan yang ada di belakang teks hukum itu. Oleh karena itu untuk mendapatkan pemahaman yang utuh tentang makna teks hukum itu perlu memahami

gagasan yang melatarbelakangi pembentukan teks hukum dan wawasan konteks kekinian saat teks hukum itu diterapkan atau ditafsirkan.

Kebenaran dalam ilmu hukum merupakan kebenaran intersubjektivitas, oleh karena itu penting melakukan konfirmasi dan konfrontasi dengan teori, konsep, serta pemikiran para sarjana yang mempunyai otoritas di bidang keilmuannya berkenaan dengan penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. KAJIAN TEORITIS

Ketertiban asal kata tertib yang berarti teratur; menurut aturan; rapi. Sedangkan ketertiban yaitu peraturan atau keadaan serba teratur baik. Ketertiban adakalanya diartikan sebagai “ketertiban, kesejahteraan, dan keamanan”, atau disamakan dengan Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, atau sinonim dari istilah “keadilan”.

Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat dalam bukunya hukum Perdata Internasional Indonesia mengibaratkan lembaga Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat ini sebagai “rem darurat” yang kita temukan pada setiap kereta api.<sup>1</sup> Pemakainya harus secara hati-hati dan seirit mungkin karena apabila kita terlampau lekas menarik rem darurat ini, maka “kereta” tidak dapat berjalan dengan baik.

Manusia adalah makhluk sosial yang selalu berinteraksi dan membutuhkan bantuan dengan sesamanya. Dengan adanya hubungan sesama seperti itulah perlu adanya keteraturan sehingga individu dapat berhubungan secara harmoni dengan individu lain sekitarnya.

Oleh karena itu diperlukan aturan yang disebut “Hukum”. Hukum diciptakan dengan tujuan yang berbeda-beda, ada yang menyatakan bahwa tujuan hukum adalah

---

<sup>1</sup> Sudargo Gaotama, 1985, Hukum Perdata Internasional, Alumni Bandung, hal 120

keadilan, ada juga yang menyatakan kegunaan, ada yang menyatakan kepastian hukum.

Hukum yang ada kaitannya dengan masyarakat mempunyai tujuan utama yaitu dapat direduksi untuk ketertiban (order). Menurut Mochtar Kusumaatmadja<sup>2</sup> “Ketertiban” adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum, Kebutuhan terhadap ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur, ketertiban sebagai tujuan hukum, merupakan fakta objektif yang berlaku bagi segala masyarakat manusia dalam segala bentuknya untuk mencapai ketertiban ini diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat.

Di setiap aspek kehidupan sudah barang tentu terdapat sebuah aturan yang mengatur. Baik di lingkungan keluarga, masyarakat, sekolah, atau pun di bidang sosial, politik maupun agama. Kenapa? Karena dengan adanya aturan akan menciptakan ketertiban dan membuat keadaan menjadi lebih tenang, damai, aman, dan sentosa. Bahkan, dengan adanya ketertiban itulah terselenggaralah kehidupan di dunia dan alam semesta ini.

Aturan merupakan sebuah kata yang mempunyai makna sesuatu yang harus dipatuhi. Aturan juga disebut dengan norma. Sebuah norma adalah sebuah aturan, patokan atau ukuran, yaitu sesuatu yang bersifat pasti dan tidak berubah.

Dengan adanya norma kita dapat memperbandingkan sesuatu hal lain yang hakikatnya, ukurannya, serta kualitasnya kita ragukan. Norma berguna untuk menilai baik-buruknya tindakan masyarakat sehari-hari. Sebuah

---

<sup>2</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional. (Bandung: Binacipta, 1995)

norma bisa bersifat objektif dan bisa pula bersifat subjektif. Norma objektif adalah norma yang dapat diterapkan diterapkan secara langsung apa adanya, maka norma subjektif adalah norma yang bersifat moral dan tidak dapat memberikuan ukuran atau patokan yang memadai.

Aturan bisa diterapkan dalam kehidupan keluarga agar tercipta kehidupan rumah tangga yang berjalan tentram, indah, bersih, dan bahagia. Aturan juga terdapat pada Negara yang disebut dengan undangundang. Dalam kehidupan masyarakat, sesuatu yang bersifat mengatur disebut hukum. Dengan adanya hukum itulah terjadi ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat.

Bila hukum tidak ada atau tidak berfungsi, maka akan terjadi hukum rimba. Siapa kuat dialah yang berkuasa. Tentunya, ini akan berbahaya. Bahaya dari hukum rimba itu adalah anarki, dan kekacauan sosial akan terjadi dimanamana. Sedikit lebih rendah dari norma, hukum dalam masyarakat juga berlaku sebagai norma sopan-santun yang mencerminkan etika seseorang.

Sesuatu yang bersifat aturan juga terdapat dalam alam semesta. Kita mengenal hukum alam, itulah aturan yang bekerja di alam semesta.

Sedangkan hukum-hukum di dalamnya sebagai bidangnya. Tidak ada lagi jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi, tidak ada rasa aman, tidak ada lagi perlindungan terhadap hak milik, tidak ada lagi kebenaran. Semua serba kacau dan orang akan melakukan sesuatu dengan sesuka hatinya.

Tidak ada bedanya antara benar dan salah, tidak ada bedanya antara kebijaksanaan dan keegoisan, antara giat dan

malas, antara sukses dan gagal. Oleh karena itu aturan sangat penting bagi kehidupan manusia. Karena aturan itu akan menciptakan kedamaian, ketentraman.

Aturan juga harus jelas, sehingga antara yang menjalankan maupun yang melanggarnya tahu akan akibat dari pelanggaran aturan yang ia lakukan. Ketertiban pada prinsipnya dapat membuat seseorang disiplin, sebab Ketertiban dan Kedisiplinan sebagai Landasan Kemajuan tertib dan disiplin adalah matra yang amat menentukan keberhasilan sebuah proses pencapaian tujuan.

Dengan ketertiban, kita berusaha mengetahui dan mencermati aturan agar perjalanan menjadi lebih lancar. Disiplin adalah sikap yang diperlukan untuk menjalani proses tersebut.

## B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang secara teoritik meliputi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat formal dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat materiil.<sup>3</sup>

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik
  - a. Kejelasan Tujuan

---

<sup>3</sup> A. Hamid S. Attamimi; "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi, (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 345-346. I.C. Van Der Vlies, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, terjemahan, (Direktorat Jenderal Peraturan Perundanganundangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005), hal 238-309.

Berdasarkan Asas Kejelasan Tujuan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai<sup>4</sup>. Untuk itu, naskah akademik ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan tujuan dalam mewujudkan Kabupaten Pekalongan yang memiliki Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.

b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat

Berdasarkan ketentuan Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.<sup>5</sup> Untuk itu Lembaga apa saja yang nantinya diharapkan berpartisipasi serta berperan mendukung Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan

---

<sup>4</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>5</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf b Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Berdasarkan ketentuan Asas Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>6</sup> Oleh sebab itu perlu diperhatikan peraturan di atasnya sebelum membuat peraturan daerah Pengawasan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan .

- d. Dapat dilaksanakan;

Berdasarkan ketentuan Asas Dapat dilaksanakan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.<sup>7</sup> Untuk itu maka perlunya pengaturan rinci mekanisme dalam melaksanakan Pengawasan Ketertiban Umum,

---

<sup>6</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>7</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf d Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan .

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Berdasarkan ketentuan Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>8</sup> Nantinya dalam pengaturan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan bermanfaat terhadap pembangunan karakter, menguatkan generasi muda bermoral, yang akan menghadapi tantangan globalisasi budaya.

f. Kejelasan rumusan;

Berdasarkan ketentuan Asas Kejelasan rumusan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskna bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai

---

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf e Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

macam interpretasi dalam pelaksanaannya.<sup>9</sup> Untuk itu dalam pembentukan dirumuskan sesuai dengan kebutuhan yang ada di Kabupaten Pekalongan .

g. Keterbukaan.

Berdasarkan ketentuan Asas Keterbukaan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.<sup>10</sup> Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk membuat peraturan daerah di Kabupaten Pekalongan tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat bersifat transparan karena didalam perencanaan, penyusunan dan pembahasan nantinya partisipasi diharapkan dari masyarakat.

2. Asas Materi Muatan

a. Pengayoman

Sesuai dengan ketentuan Asas Pengayoman dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa, setiap Materi Muatan Peraturan

---

<sup>9</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf f Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>10</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.<sup>11</sup> Nantinya pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat ini dapat mengayomi seluruh masyarakat di Kabupaten Pekalongan baik untuk generasi saat ini maupun generasi yang akan datang.

b. Kemanusiaan

Sesuai dengan ketentuan Asas Kemanusiaan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.<sup>12</sup> Nantinya didalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat diharapkan menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia sehingga.

c. Kebangsaan

Sesuai dengan ketentuan Asas Kebangsaan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan

---

<sup>11</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf a Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>12</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf b Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>13</sup> Nantinya didalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat diharapkan memperkuat rasa nasionalisme dan cinta tanah air khususnya untuk masyarakat di Kabupaten Pekalongan .

d. Kekeluargaan

Sesuai dengan ketentuan Asas Kekeluargaan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.<sup>14</sup> Nantinya dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat diharapkan memiliki rasa kekeluargaan yang kuat dan memiliki rasa asih dan asuh antar keluarga dikabupaten Pekalongan .

e. Kenusantaraan.

Sesuai dengan ketentuan Asas Kenusantaraan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan

---

<sup>13</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf c Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>14</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf d Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>15</sup> Dalam pengaturan ini nantinya diharapkan mampu menjunjung tinggi nilai-nilai yang terkandung didalam pancasila dan UUD 1945 agar diimplementasikan kedalam kehidupan sehari-hari di Kabupaten Pekalongan .

f. Bhinneka tunggal ika

Sesuai dengan ketentuan Asas Bhineka tunggal ika dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>16</sup> Untuk itu nantinya diharapkan dalam peraturan ini nanti masyarakat di Kabupaten Pekalongan lebih saling menghormati meskipun ada perbedaan antara suku, ras, maupun agama.

g. Keadilan

Sesuai dengan ketentuan Asas Keadilan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang

---

<sup>15</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf e Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>16</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf f Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.<sup>17</sup> Dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat dikabupaten Pekalongan ini tidak akan ada perbedaan, dan semua dianggap sama dalam proporsionalitasnya dalam mendapatkan Penguatan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat.

- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Sesuai dengan ketentuan Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.<sup>18</sup> Nantinya diharapkan untuk mengenai program maupun sesuatu hal yang didapatkan dari Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat ini nanti tidak ada perbedaan dalam memandang masyarakat

---

<sup>17</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf g Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>18</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf h Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

sebagai subyek hukum untuk mendapatkan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Pekalongan .

i. Ketertiban dan kepastian hukum.

Sesuai dengan ketentuan Asas ketertiban dan kepastian hukum dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.<sup>19</sup> Nantinya didalam peraturan ini lebih meningkatkan keteriban umum yang ada di Kabupaten Pekalongan karena tingkat moralitasnya meningkat dan dalam pengaturan mengenai Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat dibuat secara rinci sehingga menjamin akan kepastian hukum seluruh masyarakat di Kabupaten Pekalongan .

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Sesuai dengan ketentuan Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu,

---

<sup>19</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf i Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.<sup>20</sup> Didalam pertauran daerah ini nanti diharapkan mempunyai keseimbangan antara hak dan kewajiban setiap masyarakat, serta menyelaraskan adat dan budaya yang telah hidup di masyarakat di Kabupaten Pekalongan .

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT

Berdasarkan Pasal 255 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Berdasarkan Pasal 6 Peraturan pemerintah nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, mengatur bahwa Polisi Pamong Praja berwenang:

- a. melakukan tindakan penertiban nonyustisial 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

---

<sup>20</sup> Penjelasan Pasal 6 huruf j Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja ( Satpol PP) yang menjadi bagian perangkat wilayah pada penegakan Peraturan Daerah. Sebagaimana dalam melaksanakan ketentuan Pasal 256 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Dalam peraturan tersebut Satpol PP mempunyai tugas:

- a. rnenegakkan Perda dan Perkada;
- b. menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman;  
dan
- c. menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas, Satpol PP mempunyai fungsi:

- a. penyusunan program penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- b. pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;

- c. pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dengan instansi terkait;
- d. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN NEGARA.

Dalam lingkup pengaturan Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat , terdapat dua komponen yaitu komponen yang sifatnya statis, dan komponen yang sifatnya dinamis. Komponen yang sifatnya statis meliputi:

- a. Asas, fungsi, tujuan, dan prinsip Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat;
- b. Struktur atau kelembagaan dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat;
- c. Tugas dan wewenang kelembagaan dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat;
- d. Komposisi keanggotaan di dalam setiap kelembagaan;

- e. Kelengkapan organisasi/kelembagaan Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat, dan Pelindungan Masyarakat;
- f. Ketenagaan;
- g. Kekayaan; dan
- h. Sanksi.

Sedangkan yang dimaksud pengaturan penyelenggaraan Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang 20 sifatnya dinamis adalah pengaturan kelembagaan Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat . Memperhatikan uraian tersebut di atas, dengan adanya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat ini berdampak terhadap beban keuangan daerah dan justru juga dapat menimbulkan adanya penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat melalui penegakan Peraturan Daerah. Penegakan dilakukan terhadap pelanggaran ketentuan Perda yang dapat diketahui melalui :

1. Laporan dari masyarakat, lembaga, instansi maupun institusi.
2. Anggota Satuan Polisi Pamong Praja hasil dari patrol wilayah
3. Diketahui langsung oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
4. Tertangkap tangan baik-baik oleh petugas maupun masyarakat.

BAB III  
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
TERKAIT

A. HASIL KAJIAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT YANG MEMUAT KONDISI HUKUM YANG ADA

1. Pengaturan dalam Peraturan Perundang-undangan

Dalam ketentuan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 256 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Untuk itulah ditetapkannya Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja yang kemudian mendelegasikan kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, dan Ketentraman Masyarakat.

Kabupaten Pekalongan kemudian memiliki Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2014 Nomor 16), yang mana sudah harus disesuaikan dengan perkembangan dan perubahan terbaru sebagaimana delegasi Permendagri 26/2020.

B. KONDISI PENGATURAN KETERTIBAN UMUM, KETENTRAMAN MASYARAKAT, DAN PELINDUNGAN MASYARAKAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR MENGENAI SUBSTANSI ATAU MATERI YANG AKAN DIATUR.

Materi Pokok Penyelenggaraan ketertiban umum, ketentraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat yang hendak diatur dalam Peraturan Daerah yang sedang disusun Naskah Akademiknya, mempunyai keterkaitan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan seperti PP 16/2018 dan Permendagri 26/2020.

1. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat melalui kegiatan:
  - a. deteksi dan cegah dini;
  - b. pembinaan dan penyuluhan;
  - c. patroli;
  - d. pengamanan;
  - e. pengawalan;
  - f. penertiban; dan
  - g. penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa.
2. Penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat yang mana mutatis mutandis dengan PP 16/2018 dan Permendagri 26/2020 dengan pertimbangan dinamisasi yang sangat cepat.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>21</sup> Istilah validitas atau *geldigheid* berarti keabsahan. Selain itu ada istilah *gelding* yang berarti keberlakuan. Banyak penulis yang mensinonimkan istilah *validitas* atau *geldigheid* dan istilah *gelding*, ungkap Bruggink. Menurutnya, bahwa istilah validitas digunakan untuk logika, yakni tentang penalaran yang sah (*valid*) jika suatu penalaran memenuhi syarat-syarat yang dituntut oleh kaidah dan aturan logikal.<sup>22</sup>

Untuk itu, Berkaitan dengan ketertiban umum dalam kehidupan bermasyarakat, hal tersebut sesungguhnya merupakan perwujudan dari hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 yang secara dimuat dalam Pasal 28G ayat (1), Pasal 28I ayat (4) dan Pasal 28J ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam Pasal 28J ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan

---

<sup>21</sup> Lampiran I, Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

<sup>22</sup> J.J.H. Bruggink, Refleksi Tentang Hukum, terjemahan Arief Sidharta dari judul asli: *Rechts Reflecties*, (Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996), hal. 147.

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

Berdasarkan hal di atas, agar kehadiran negara dapat benar-benar melindungi setiap bangsa Indonesia maka pemda memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuan dan tanggung jawab sesuai kemampuan masing-masing untuk semaksimal mungkin ikut serta dalam melindungi segenap rakyat dan tumpah darah Indonesia dalam kaitanya menciptakan atau memenuhi kebutuhan masyarakat atas ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat. Salah satu yang bisa dilakukan oleh daerah adalah dengan membentuk peraturan daerah sebagai bentuk perwujudan kehadiran negara di daerah.

Mengikuti pandangan Gustav Radbruch, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa efektifitas adalah hubungan antara efektifitas hukum dengan nilai fundamental hukum. Hukum harus melakukan berbagai tugas, dan Radbruch menggambarannya sebagai nilai dasar hukum: keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum.<sup>23</sup>

Satjipto Rahardjo memaparkan asal-usul masing-masing nilai inti hukum tersebut. Pertama, hukum adalah hasil karya manusia yang berupa norma-norma, termasuk petunjuk

---

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 19, yang mendasarkan pada Gustav Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, (Stuttgart: K.F. Koehler, 1961), hal. 36.

tentang cara bertindak. Ini mencerminkan keinginan manusia untuk bagaimana dan di mana mempromosikan masyarakat.<sup>24</sup>

Oleh karena itu, hukum pertama-tama memuat catatan tentang gagasan-gagasan yang dipilih oleh masyarakat di mana hukum itu dibuat. Ide-ide ini adalah tentang keadilan. Kedua, hukum yang sadar menghubungkan dirinya dengan masyarakat sebagai landasan sosial. Ini berarti bahwa ia harus mempertimbangkan kebutuhan dan kepentingan dan melayani mereka.<sup>25</sup>

Satjipto Rahardjo tidak menyebutkan hal ini, melainkan kemanfaatan sebagai salah satu nilai dasar hukum. Ketiga, masyarakat tidak hanya menginginkan terciptanya keadilan dalam masyarakat dan manfaat yang diberikan oleh hukum, tetapi juga dapat membuat peraturan yang menjamin keamanan ketika berhubungan satu sama lain.<sup>26</sup>

Gustav Radbruch memahami hukum sebagai konsep budaya, konsep nilai. Hukum sebagai istilah budaya berkaitan dengan nilai hukum dan konsep hukum, yaitu hukum yang didefinisikan sebagai gagasan untuk menjelaskan konsep hukum. Gustav Radbruch menghadirkan tiga (tiga) gagasan/cita-cita hukum (legal ideas): keadilan, kemudahan, dan kepastian hukum.<sup>27</sup>

Oleh karena itu, keberadaan peraturan daerah juga dapat dimaknai sebagai perwujudan normatif dari perlindungan rakyat. Hal ini dijelaskan dalam berbagai bentuk hukum, termasuk salah satunya: ketertiban dan

---

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, hal. 18-19.

<sup>25</sup> Satjipto Rahardjo, *Ibid*

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, *Ibid*

<sup>27</sup> Gustav Radbruch, "Legal Philosophy", dalam Kurt Wilk, ed., *The Legal Philosophies Of Lask, Radbruch, And Dabin*, (Cambridge: Havard University Press, 1950), hlm. 107-109.

kesusilaan masyarakat, bentuk upaya pengembangan peraturan daerah untuk pelaksanaan perdamaian. Dan perlindungan masyarakat.<sup>28</sup>

Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian integral dari cita hukum dan melampaui perdebatan politik opini. Utilitas menyediakan elemen teori relativitas. Tetapi bukan hanya keuntungan itu sendiri yang relatif, tetapi hubungan antara ketiga unsur cita hukum itu juga relatif. Semua sistem politik perlu memutuskan seberapa besar kegunaan melebihi keadilan dan keamanan melebihi utilitas.<sup>29</sup>

Keberadaan peraturan daerah juga dapat dimaknai sebagai penjabaran normatif perlindungan terhadap rakyat yang dijabarkan dalam berbagai bentuk peraturan perundangundangan termasuk salah satunya yaitu bentuk ikhtiar dalam menyusun rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat.

#### B. Landasan Sosiologis

Secara sosiologis Kabupaten Pekalongan merupakan daerah yang memiliki masyarakat yang majemuk, sehingga menjadi tempat tujuan berbagai masyarakat yang datang dari bermacam-macam etnis. Masing-masing etnis memiliki budaya dan tata nilai yang bisa berbeda satu dengan lainnya.

Adanya perbedaan tersebut dapat menimbulkan kerentanan dan selanjutnya dapat memicu perselisihan dan konflik yang tajam di tengah-tengah masyarakat.

---

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (susunan II)*, terjemahan Muhamad Arifin dari judul asli: *Legal Theory*, (Jakarta: Penerbit CV Rajawali, 1990), hal. 43

Tidak hanya itu, ketenteraman dan rasa aman pun berpotensi terganggu apabila tidak ada suatu regulasi yang secara kongkrit dan komprehensif mengatur mengenai hal tersebut. Untuk itu diperlukan aturan-aturan yang dapat mewujudkan penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat.

Ketaatan terhadap peraturan tersebut tidak hanya ketaatan mengenai peraturan tertulis namun juga peraturan yang tidak tertulis, karena jaman dahulu peraturan tidak tertulis ini adalah sebagai kontrol masyarakat dalam menjalankan harmonisasi pada saat mereka berinteraksi dan bermasyarakat.

Namun dalam kenyataannya pada saat sekarang ini tidak sedikit terjadi pengesampingan bahkan pelanggaran terhadap peraturan yang ada di tengah-tengah masyarakat. Hal ini dibuktikan dalam data yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.

Pengesampingan dan pelanggaran terhadap peraturan yang ada di masyarakat ini jika dibiarkan begitu saja tentu akan berdampak pada disharmonisasi dalam kehidupan bermasyarakat.

Oleh karena itu agar jangan sampai terjadi disharmonisasi dalam kehidupan bermasyarakat Kabupaten Pekalongan maka perlu dibuat suatu peraturan yang dapat memberikan rambu-rambu sekaligus kontrol sosial masyarakat dalam berinteraksi dan menjaga kehidupan bermasyarakat.

Jika pelanggaran-pelanggaran atas penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat terus dibiarkan dan tanpa adanya kontrol sosial

berupa penegakan peraturan, tentu hal ini akan menjadi sebuah gangguan yang selanjutnya akan menjadikan dan menciptakan warga masyarakat menjadi tidak tertib serta akan menggerus tata nilai budaya kota Bontang yang terkenal taat terhadap peraturan.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan dimaknai sebagai suatu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional negara kita telah mengamanatkan dalam Pasal 28G ayat (1) bahwa, “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Lebih lanjut konstitusi mengatakan dalam Pasal 28H ayat (1) bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan memperoleh lingkungan hidup

yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Pasal Pasal 28I ayat (4) dikatakan “perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”. Dan kembali di tegaskan Pasal 28J ayat (1) bahwa “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

Untuk itulah ditetapkan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja yang kemudian mendelegasikan kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, dan Ketentraman Masyarakat.

Kabupaten Pekalongan kemudian memiliki Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2014 Nomor 16), yang mana sudah harus disesuaikan dengan perkembangan dan perubahan terbaru sebagaimana delegasi Permendagri 26/2020.

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah ini secara umum adalah terlaksananya penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat yang berkepastian hukum.

Istilah “materi muatan “ pertama digunakan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”.<sup>30</sup> Dalam konteks pengertian (*begripen*) Berkenaan dengan isi undang-undang yang dibentuk, perlu diperhatikan dengan tepat apa saja komponen-komponen yang dibentuk itu. Hal ini karena setiap lapisan peraturan perundang-undangan memiliki muatannya masing-masing dan secara bertahap berbeda.<sup>31</sup>

Ada juga yang pendapat seperti Sri Sumantari yang mengatur konten yang sama dalam setiap peraturan hukum. Apa yang diatur dengan undang-undang sangat berbeda dengan apa yang diatur oleh peraturan daerah. Demikian pula apa yang diatur oleh UUD 1945 berbeda dengan apa yang diatur dengan peraturan presiden.<sup>32</sup> Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-

---

<sup>30</sup> A.Hamid.S.Attamimi , A.Hamid.S.Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI, Jakarta, hal. 193-194.

<sup>31</sup> Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundangundangan di Indonesia, Penerbit Alumni Bandung, hal. 90.

<sup>32</sup> Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintang R.Saragih,1993, Ketatanegaaan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia ; 30al Tahun Kembali ke UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, h 62.

undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.<sup>33</sup>

Untuk itu, berdasarkan pengaturan tersebut kedepan akan menjadi tertib, tenteram, bersih dan indah serta memberikan perlindungan kepada masyarakat. Untuk mewujudkan arah pengaturan tersebut jangkauan pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah ini meliputi asas, maksud, tujuan dan ruang lingkup, kewenangan, penyelenggaraan ketertiban, penyelenggaraan ketenteraman, dan penyelenggaraan perlindungan masyarakat, Pembentukan, Struktur Organisasi, dan Pemberdayaan Satlinmas, Pembinaan, Pelaporan, Pendanaan, Penyidikan, Pidana.

#### B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat terdiri atas:

1. BAB I KETENTUAN UMUM
2. BAB II PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT
3. BAB III PENYELENGGARAAN PELINDUNGAN MASYARAKAT
4. BAB IV PEMBENTUKAN, STRUKTUR ORGANISASI, DAN PEMBERDAYAAN SATLINMAS
5. BAB V PEMBINAAN
6. BAB VI PELAPORAN
7. BAB VII PENDANAAN
8. BAB VIII KETENTUAN PENYIDIKAN
9. BAB IX KETENTUAN PIDANA

---

<sup>33</sup> Rosjidi Rangka Widjaja, 1999, Ilmu Perundang-Undangan, Mandar Maju Bandung hal. 53

## 10. BAB X KETENTUAN PERALIHAN

## 11. BAB XI KETENTUAN PENUTUP

### C. Pengaturan Pemantauan, Evaluasi, Dan Tindak Lanjut

Pengaturan Pemantauan, Evaluasi, dan Tindak Lanjut tersistemasi dalam mekanisme Pelaporan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat.

Dimana dalam pelaksanaannya berpedoman pada sistem informasi pelaporan yang terintegrasi dengan sistem informasi manajemen Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal ini juga berlaku pada Pelaporan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Pelindungan Masyarakat di Desa berpedoman pada sistem informasi pelaporan yang terintegrasi dengan profil Desa Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat, dapat disimpulkan bahwa:

1. Masih terdapat persoalan mengenai penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat yang disebabkan perlunya pembaharuan hukum dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum.
2. Pembentukan Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat untuk memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat.
3. Ada tiga pertimbangan yang dikedepankan dalam pembentukan Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat. Pertama pertimbangan filosofis bahwa untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, tenteram, nyaman, bersih, dan indah, perlu pengaturan berdasarkan kepastian hukum yang mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat perlu dibentuk perda yang merupakan perwujudan perlindungan dan pemenuhan hak asasi warga negara oleh negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (4) dan Pasal 28J ayat (1) UUD NRI 1945 yang kesemua pasal-

pasal tersebut diakomodir dalam BAB XA tentang hak asasi manusia. Kedua pertimbangan sosiologis bahwa perkembangan yang semakin meningkat berdampak pada kehidupan dalam masyarakat sehingga Pemerintah Daerah bersama dengan masyarakat perlu bersinergi dalam penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat, sehingga perlu dibentuk peraturan yang dapat memberikan ramburambu sekaligus kontrol sosial masyarakat dalam berinteraksi dan menjaga kehidupan bermasyarakat. Dan Ketiga pertimbangan yuridis bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) huruf dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah meskipun cukup banyak regulasi yang mengatur ketersinggungan penyelenggaraan ketertiban, ketenteraman dan perlindungan masyarakat, namun belum terdapat satu regulasi yang secara khusus dan komprehensif mengatur soal penyelenggaraan ketertiban, ketenteraman dan perlindungan masyarakat.

#### B. Saran

Berdasarkan uraian diatas, adapun saran yang disampaikan sebagai berikut:

1. Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat merupakan bagian dari Raperda yang menggambarkan secara umum ruang lingkup materi muatan dalam Raperda. Oleh karena itu, perlu memperhatikan substansi

dalam Naskah Akademik ini yang selanjutnya dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah.

2. Mengingat pentingnya rancangan peraturan daerah ini untuk segera ditetapkan
3. Untuk menyempurnakan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat perlu dilakukan konsultasi, harmonisasi dan fasilitasi agar raperda yang disusun sesuai dengan mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

A. Hamid S. Attamimi; "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi, (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 345-346.  
I.C. Van Der Vlies, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, terjemahan, (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005).

A.Hamid.S.Attamimi , A.Hamid.S.Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI, Jakarta.

Gede Marhaendra Wija Atmaja, "Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah Tingkat II (Kasus Kabupaten Daerah Tingkat II Badung dan Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar), Tesis Magister, (Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995).

Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundangundangan di Indonesia, Penerbit Alumni Bandung.

Gustav Radbruch, "Legal Philosophy", dalam Kurt Wilk, ed., The Legal Philosophies Of Lask, Radbruch, And Dabin, (Cambridge: Havard University Press, 1950).

Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, (Stuttgart: K.F. Koehler, 1961).

J.J.H. Bruggink, Refleksi Tentang Hukum, terjemahan Arief Sidharta dari judul asli: Rechts Reflecties, (Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996).

Kabupaten Pekalongan dalam Angka 2021

Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional. (Bandung: Binacipta, 1995)

Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional. (Bandung: Binacipta, 1995)

Rosjidi Ranga Widjaja, 1999, Ilmu Perundang-Undangan, Mandar Maju Bandung.

Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2000).

Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R.Saragih, 1993, Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, Pustaka Sinar Harapan Jakarta.

Sudargo Gaotama, 1985, Hukum Perdata Internasional, Alumni Bandung.

W. Friedmann, Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (susunan II), terjemahan Muhamad Arifin dari judul asli: Legal Theory, (Jakarta: Penerbit CV Rajawali, 1990).

## B. DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara  
Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan  
Polisi Pamong Praja

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang  
Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012  
tentang Ketertiban Umum (Lembaran Daerah  
Kabupaten Pekalongan Tahun 2012 Nomor 2).

LAMPIRAN:  
RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN