



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi dari ketentuan tersebut adalah bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus berlandaskan hukum sebagai pedoman dalam setiap tindakan pemerintah maupun masyarakat. Dalam konsep negara hukum, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendali kekuasaan, tetapi juga sebagai instrumen untuk memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi seluruh warga negara. Oleh karena itu, setiap kebijakan pemerintah, termasuk produk hukum daerah, harus disusun secara jelas agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran dalam penerapannya.¹

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilaksanakan berdasarkan prinsip desentralisasi melalui pemberian otonomi kepada daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Melalui kewenangan

¹A. Rosyid Al Atok, *Negara Hukum Indonesia*, Unit Pelaksana Pusat Pengkajian Pancasila, Universitas Negeri Malang, 2016, hlm. 15



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

tersebut, pemerintah daerah berhak membentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Keberadaan Peraturan Daerah harus memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya asas kejelasan rumusan dan asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.²

Kepastian hukum merupakan salah satu unsur penting dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Norma hukum harus dirumuskan secara jelas, tidak multitafsir, serta mampu memberikan pedoman yang pasti bagi masyarakat maupun aparat penegak hukum. Sebaliknya, rumusan norma yang tidak jelas akan menimbulkan kekaburan norma (*vague norm*), yaitu keadaan ketika suatu ketentuan hukum tidak memberikan batasan yang tegas mengenai objek, subjek, maupun ruang lingkup pengaturannya sehingga membuka peluang munculnya berbagai penafsiran. Akibatnya, pelaksanaan suatu peraturan menjadi tidak efektif dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat.³

Salah satu urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan ketertiban umum, ketenteraman, dan perlindungan masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rangka melaksanakan

²Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2021, hlm. 48–50

³Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2020, hlm. 112



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

2. Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

3. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia.

4. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

kewenangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat. Peraturan Daerah ini dibentuk sebagai instrumen hukum untuk mewujudkan kondisi daerah yang tertib, aman, dan nyaman serta memberikan perlindungan terhadap masyarakat dan berbagai fasilitas umum. Salah satu objek yang menjadi bagian dari penyelenggaraan ketertiban umum adalah jembatan sebagai prasarana transportasi publik yang memiliki fungsi strategis dalam menunjang mobilitas masyarakat, distribusi barang dan jasa, serta pemerataan pembangunan. Oleh karena itu, pemanfaatan jembatan harus diatur secara jelas agar fungsi utamanya sebagai fasilitas umum tetap terjaga dan pelaksanaannya memberikan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat.⁴

Kabupaten Indragiri Hilir merupakan salah satu daerah di Provinsi Riau yang dikenal dengan sebutan "Negeri Seribu Jembatan", sedangkan Kota Tembilahan dijuluki "Kota Seribu Jembatan". Julukan tersebut lahir karena kondisi geografis wilayah yang didominasi oleh sungai, parit, dan lahan rawa sehingga pembangunan jembatan menjadi kebutuhan utama dalam menunjang aktivitas masyarakat. Di sisi lain, tingginya jumlah jembatan juga menimbulkan berbagai persoalan dalam pemanfaatannya. Masih ditemukan masyarakat yang memanfaatkan jembatan tidak sesuai dengan fungsi utamanya, seperti menjadikan jembatan sebagai lokasi berjualan, tempat meletakkan barang dagangan, maupun

⁴Muhammad Yusrizal Adi Syaputra dan Dini Apriani, "Kepastian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Nomor 3 Volume 19, 2022, hlm. 358



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

aktivitas lain yang berpotensi mengganggu kelancaran lalu lintas dan membahayakan keselamatan pengguna jalan. Selain itu, beberapa jembatan juga mengalami kerusakan akibat faktor usia, kondisi geografis, serta beban penggunaan yang melebihi kapasitas.⁵

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat telah diatur mengenai ketertiban terhadap fasilitas umum, termasuk jembatan.⁶ Akan tetapi, setelah dicermati, pengaturan tersebut belum memberikan rumusan yang jelas mengenai makna pemanfaatan jembatan, batasan aktivitas yang diperbolehkan maupun yang dilarang, serta kriteria yang dapat dijadikan dasar dalam menentukan suatu perbuatan sebagai pelanggaran. Ketidakjelasan tersebut berpotensi menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya, baik bagi masyarakat sebagai subjek hukum maupun bagi aparat penegak Peraturan Daerah. Akibatnya, tujuan penyelenggaraan ketertiban umum untuk menciptakan kepastian hukum dan ketertiban di ruang publik berpotensi tidak tercapai secara optimal.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan pengaturan mengenai ketertiban pemanfaatan jembatan menjadi sangat penting. Akan tetapi, setelah mencermati ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023, ditemukan adanya persoalan yuridis berupa kekaburan norma. Peraturan Daerah tersebut mengatur larangan melakukan aktivitas tertentu

⁵Jondri Tetiray dkk., "Identifikasi dan Penilaian Kondisi Pada Jembatan Wai Pohon Pule I dan Jembatan Wai Pohon Pule II Kota Ambon", Jurnal Agregate, Nomor 2 Volume 3, 2024, hlm. 27

⁶Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

pada fasilitas umum, termasuk jembatan, namun belum memberikan rumusan yang jelas mengenai batasan "pemanfaatan jembatan", bentuk-bentuk pemanfaatan yang diperbolehkan maupun yang dilarang, serta ukuran yang dapat dijadikan dasar dalam menentukan telah terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut. Ketidakjelasan rumusan tersebut berpotensi menimbulkan multitafsir, baik bagi masyarakat sebagai subjek hukum maupun bagi aparat penegak Peraturan Daerah dalam melaksanakan pengawasan dan penindakan. Kekaburan norma tersebut pada akhirnya dapat berdampak terhadap tidak optimalnya pelaksanaan Peraturan Daerah karena membuka ruang bagi perbedaan penafsiran dalam praktik.⁷

Di satu sisi, pemerintah daerah berkewajiban menjaga fungsi jembatan sebagai fasilitas umum yang harus digunakan sesuai peruntukannya. Di sisi lain, masyarakat juga memiliki kepentingan ekonomi yang sering kali diwujudkan melalui pemanfaatan ruang publik, termasuk area jembatan. Kondisi ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk merumuskan norma hukum yang lebih jelas agar tujuan penyelenggaraan ketertiban umum dapat tercapai tanpa mengabaikan prinsip kepastian hukum.⁸

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa pengaturan mengenai ketertiban pemanfaatan jembatan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat masih menyisakan persoalan yuridis yang berkaitan dengan kejelasan norma. Kondisi tersebut menjadi penting untuk

⁷Budi Harsanto, *Manajemen Infrastruktur dan Fasilitas Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2021, hlm. 137

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2021, hlm. 136



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

dikaji guna mengetahui bentuk kekaburan norma yang terdapat dalam Peraturan Daerah tersebut serta merumuskan konsep pengaturan yang lebih jelas, sehingga tujuan penyelenggaraan ketertiban umum dapat diwujudkan secara efektif. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Kekaburan Norma Ketertiban Pemanfaatan Jembatan Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat.**"

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran uraian latar belakang tersebut di atas maka yang menjadi masalah pokok dalam pembahasan penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat ditinjau dari perspektif kepastian hukum?
2. Bagaimana bentuk kekaburan norma dalam pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023?
3. Bagaimana formulasi pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan yang ideal guna mewujudkan kepastian hukum dan ketertiban umum di Kabupaten Indragiri Hilir?



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjabaran rumusan masalah tersebut di atas maka yang menjadi tujuan-tujuan pokok dalam pembahasan penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat ditinjau dari perspektif kepastian hukum.
2. Untuk mengetahui bentuk kekaburan norma dalam pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023.
3. Untuk mengetahui formulasi pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan yang ideal guna mewujudkan kepastian hukum dan ketertiban umum di Kabupaten Indragiri Hilir.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, asas kepastian hukum, dan kajian mengenai kekaburan norma (vague norm) dalam Peraturan Daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi akademisi, peneliti, maupun mahasiswa yang berminat mengkaji permasalahan hukum mengenai kekaburan norma dalam pengaturan ketertiban



pemanfaatan jembatan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir, khususnya dalam melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 agar rumusan norma mengenai ketertiban pemanfaatan jembatan lebih jelas, memberikan kepastian hukum, dan mudah diterapkan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi aparat penegak Peraturan Daerah serta memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya pemanfaatan jembatan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

E. Kerangka Teori

1. Teori Manajemen Pemerintahan

Manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, manajemen pemerintahan tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai kegiatan pemerintah



yang mencakup berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga Negara dan masyarakatnya.⁹

Selanjutnya, manajemen pemerintahan yang disebut manajemen publik merupakan suatu upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia. Unsur manajemen menjadi unsur penting dalam penyelenggaraan organisasi, baik organisasi sektor swasta maupun dalam sektor publik seperti organisasi pemerintahan. Manajemen pada sektor publik yang diangkat dari manajemen sektor swasta tidak menjadikan orientasi tujuan dan pelaksanaan pada organisasi sektor publik menjadi sama dengan sektor swasta.¹⁰

Menurut Untoro dan Halim, dengan menerapkan apa yang ada di dalam Manajemen strategis sektor publik, maka diharapkan sektor publik dapat:

- a. Menjadi instansi reaktif dalam menghadapi perubahan situasi yang dinamis dan kompleks.
- b. Mengelola sumber daya yang dimiliki untuk hasil yang maksimal (*managing for result*)
- c. Mengubah orientasi instansi menjadi instansi berorientasi masa depan
- d. Mejadikan instansi adaptif dan fleksibel, mengurangi birokrasi yang rumit dan lebih transparan.

⁹Dian Cita Sari, dkk, *Manajemen Pemerintahan*, Ideas Publishing, Gorontalo, 2020, hlm.

10

¹⁰<https://www.bintan-s.web.id/2020/11/manajemen-pemerintahan.html>, Diakses pada tanggal 03 Januari 2026, Pukul 15:00 WIB



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

2. Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

3. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia.

- e. Menjadikan instansi mampu memenuhi harapan masyarakat (pengguna layanan).¹¹

Adapun tujuan manajemen strategi untuk sektor publik adalah:

- Melaksanakan dan mengevaluasi strategi yang dipilih secara efektif dan efisien.
- Mengevaluasi kinerja, meninjau dan mengkaji ulang situasi serta melakukan berbagai penyesuaian dan koreksi jika terdapat penyimpangan di dalam pelaksanaan strategi.
- Senantiasa memperbarui strategi yang dirumuskan agar sesuai dengan perkembangan lingkungan eksternal.
- Senantiasa meninjau kembali kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman bisnis yang ada.
- Senantiasa melakukan inovasi atas produk agar selalu sesuai dengan selera konsumen.¹²

Kendala dalam melaksanakan manajemen strategis sektor publik di sektor publik, terjadi karena karakteristik sektor publik berbeda dengan sektor swasta, sebagaimana yang disebutkan di paragraf sebelumnya. Kendala tersebut didefinisikan sebagai kondisi tetap (struktural atau prosedural) yang cenderung ada untuk beberapa periode waktu yang suatu organisasi dan manajemen harus beradaptasi dan mengatasi masalah atas kendala tersebut.¹³

¹¹Taufiqurokhman, *Manajemen Strategik*, Faklutas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, Jakarta, 2016, hlm. 59

¹²*Ibid*, hlm. 60

¹³<https://www.studocu.com/id/document/universitas-tidar/komunikasi-politik/penerapan-manajemen-strategik-yang-baik/42872437>, Diakses pada tanggal 03 Januari 2026, Pukul 15:15 WIB



Menurut Untoro dan Halim kendala yang terjadi di sektor publik dalam

penerapan manajemen strategis sektor publik ialah:

- a. Karena adanya perbedaan mendasar dalam undang-undang dasarnya, dimana sektor publik menggunakan konstitusi negara tersebut, sedangkan sektor publik sangat fleksibel dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga perusahaan tersebut, menjadikan sektor publik lebih kaku dan ketika membuat suatu program kegiatan, harus melakukan *cross check* dengan undang-undang yang telah ada sehingga program tersebut tidak melanggar undang-undang dan sesuai prosedur instansi tersebut.
- b. Karena organisasi publik merupakan perpanjangan tangan dari konstituen parlemen yang mengusung aspirasi rakyatnya, maka organisasi publik lebih terbuka untuk lingkungan eksternal dibanding swasta. Hal ini menjadikan setiap kinerja organisasi tersebut akan menjadi sorotan rakyat apabila visi dan misi maupun program yang diusung jauh dari harapan rakyat (pengguna layanan) yang ke depannya secara tidak langsung, dapat mengakibatkan ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah dan mengganggu stabilitas keamanan negara (misal dengan para rakyat berdemonstrasi maupun membuat kerusuhan).
- c. Adanya budaya yang sangat melekat dan menjadi karakteristik umum organisasi publik yaitu birokrasi. Yaitu prosedur pemerintah yang kadang rumit, berjenjang dan kaku, sehingga memerlukan waktu lama dalam menyelesaikan suatu tugas/masalah. Pegawai dalam bekerja pun kurang profesional dan masih terjadi KKN di beberapa lini, membuat pemerintah



membentuk pengendalian internal dan external dalam rangka menertibkan dan mendisiplinkan para pegawai tersebut.

- d. Proses pengukuran kinerja di instansi pemerintah lebih sulit apabila dibandingkan dengan pengukuran kinerja pada sektor swasta. Output dan tujuan sektor swasta jelas yaitu produk atau jasa dijual sehingga memperoleh keuntungan sedangkan pemerintah memiliki cakupan kerja yang lebih luas dan rumit dalam mengukur tujuan dan mengukur hasilnya (*outcome* dan *impact*).
- e. Keterbatasan informasi bahkan asimetri informasi juga menjadi kendala bagi organisasi untuk dapat menghasilkan pengambilan keputusan yang berkualitas. Hal ini biasanya muncul karena adanya pembelokan tujuan insentif terkait penerapan manajemen strategi. Para manajer pelaksana dapat memberikan informasi yang salah dengan harapan memberikan kesan positif terhadap kinerja yang sebenarnya menurut kondisi nyata tidak cukup baik.¹⁴

Menurut J. Winardi, berbagai dimensi yang terdapat dalam strategi pada suatu organisasi adalah:

- a. Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang paling penting dan yang perlu dicapai. Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran menyatakan apa saja yang yang perlu dicapai, kapan hasil-hasil harus dilaksanakan. Dari sasaran- sasaran nilai, menyatakan ke arah mana organisasi tersebut menuju, melalui berbagai macam sasaran keorganisasian yang bersifat menyeluruh, yang

¹⁴*Ibid*, hlm. 62-63



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

menetapkan sifat organisasi, dan menetapkan target bagi setiap kesatuan keorganisasiannya.

- b. Kebijakan-kebijakan yang paling penting dan mengarahkan atau membatasi kegiatan-kegiatan. Kebijakan-kebijakan (*policies*) merupakan peraturan-peraturan atau prosedur-prosedur yang menggariskan batas-batas di dalam mana kegiatan akan dilaksanakan. Peraturan-peraturan demikian seringkali mencapai keputusan kontingen, guna menyelesaikan konflik antara sasaran-sasaran spesifik.
- c. Tahapan-tahapan tindakan pokok atau program-program yang akan mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam batas-batas yang telah digariskan. Program-program menspesifikasi langkah demi langkah tahapan-tahapan tindakan yang diperlukan untuk mencapai sasaran-sasaran utama. Mereka menyatakan bagaimana sasaran-sasaran akan tercapai di dalam batas-batas oleh kebijakan. Mereka menyatakan bahwa sumber-sumber daya diarahkan ke arah pencapaian tujuan dan dengan apa kemajuan organisasi dapat diukur.¹⁵

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan

¹⁵J. Winardi, *Entrepreneur dan Entrepreneurship*, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 113-114



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia.

Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan

pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹⁶

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁷

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan

¹⁶Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59

¹⁷Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

2. Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.¹⁸

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹⁹

Kepastian dalam hukum (*Rechtssicherheit, security juridique, seguranca juridica*). Ini bermakna di dalam hukum (peraturan perundang-undangan) itu koheren, jelas dan tidak mengandung ambiguitas. Ini selaras dengan delapan karakteristik hukum yang baik menurut Lon L. Fuller. Kepastian dalam hukum ini dipahami sebagai dimensi statis dari hukum karena berkaitan dengan kualitas yang harus dimiliki oleh hukum (peraturan perundang-undangan).²⁰

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivis di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya

¹⁸Cst Kansil dkk, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm. 385

¹⁹Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2011, hlm.

²⁰Muh. Afif Mahfud, *Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Yoga Pratama, Semarang, 2024, hlm. 47



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²¹

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.²²

Oleh karena itu dengan adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatan yang benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum.

²¹Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

²²*Ibid*, hlm. 95



1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang.

Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.

2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.

3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-undang dan akan jelas pula pelaksanaannya.

F. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual ini bertujuan agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam melakukan penelitian, maka disini akan dijelaskan tentang pengertian pokok yang dijadikan konsep dalam penelitian, sehingga akan memberikan batasan yang tetap dalam penafsiran terhadap beberapa istilah. Istilah-istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Kekaburan norma adalah keadaan ketika suatu norma hukum dirumuskan secara tidak jelas, tidak tegas, atau mengandung makna yang dapat menimbulkan berbagai penafsiran sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya.²³
2. Ketertiban pemanfaatan jembatan adalah keadaan tertib dalam penggunaan jembatan sebagai fasilitas umum sesuai dengan fungsi, peruntukan, dan ketentuan hukum yang berlaku sehingga tidak mengganggu keselamatan, kelancaran lalu lintas, maupun kepentingan umum.²⁴
3. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama kepala daerah sebagai

²³Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2020, hlm. 112

²⁴<https://kbbi.web.id/instruksi>, Diakses pada tanggal 03 Juli 2026, Pukul 14:05 WIB



pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵

4. Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota yang dipimpin oleh kepala daerah (gubernur, bupati, atau wali kota) beserta perangkat daerahnya, bertugas melaksanakan urusan pemerintahan otonom untuk mengurus kepentingan masyarakat lokal sesuai undang-undang, berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²⁶
5. Jembatan adalah suatu konstruksi yang gunanya untuk meneruskan jalan melalui suatu rintangan yang berada lebih rendah. Rintangan ini biasanya jalan lain (jalan air atau jalan lalu lintas biasa).²⁷
6. Kepastian hukum adalah asas yang menyatakan bahwa hukum harus jelas bagi subjek-subjeknya supaya mereka bisa menyesuaikan perbuatan mereka dengan aturan yang ada serta agar negara tidak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan.²⁸

G. Metode Penelitian

Metode penelitian pada hakikatnya merupakan suatu cara yang digunakan untuk memperoleh pengetahuan yang benar melalui langkah-langkah dengan

²⁵Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 142

²⁶<https://jdih.kemenkeu.go.id/kamus-hukum/pemerintahandaerah>, Diakses pada tanggal 03 Juli 2026, Pukul 14:10 WIB

²⁷Jondri Tetiray dkk, *Op.Cit.*, hlm. 28

²⁸https://id.wikipedia.org/wiki/Kepastian_hukum, Diakses pada tanggal 03 Juli 2026, Pukul 14:15 WIB



sistematis.²⁹ Metode penelitian juga merupakan analisis teoritis mengenai suatu cara. Ada beberapa aspek didalam metode penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin, serta berbagai literatur hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³⁰ Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap kekaburan norma dalam pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan menurut Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat, sehingga objek penelitian adalah norma hukum yang berlaku dan bukan perilaku masyarakat.

2. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan bahan hukum:

a. Bahan hukum primer, terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁹Fitri Wahyuni, dkk, *Panduan dan Pedoman Penulisan Skripsi Edisi Revisi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri, 2021, hlm. 23.

³⁰Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm.



sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

4. Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Perlindungan Masyarakat.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel ilmiah, pendapat para ahli hukum, dan literatur lain yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, kepastian hukum, serta kekaburan norma.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, ensiklopedia hukum, serta berbagai sumber referensi lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

3. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Analisis dilakukan melalui penelaahan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum, asas-asas hukum, serta pendapat para ahli untuk memperoleh jawaban atas permasalahan penelitian. Selanjutnya, hasil analisis tersebut diinterpretasikan secara sistematis guna mengetahui adanya kekaburan norma dalam pengaturan ketertiban pemanfaatan jembatan menurut



Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 3 Tahun 2023. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari ketentuan yang bersifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus.³¹



³¹ Fitri Wahyuni, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 15

1. Dilarang memperbanyak atau mendistribusikan dokumen ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis atau pihak berwenang. Penggunaan untuk kepentingan akademik, penelitian, dan pendidikan diperbolehkan dengan mencantumkan sumber.
2. Penggunaan tanpa izin untuk kepentingan komersial atau pelanggaran hak cipta dapat dikenakan sanksi sesuai dengan UU Hak Cipta di Indonesia. Plagiarisme juga dilarang dan dapat dikenakan sanksi.
3. Universitas hanya berhak menyimpan dan mendistribusikan dokumen ini di repositori akademik, tanpa mengalihkan hak cipta penulis, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.