



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI SUMATERA UTARA
TENTANG
PENYELENGGARAAN KETENTERAMAN
DAN KETERTIBAN UMUM SERTA
PELINDUNGAN MASYARAKAT

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kita panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala karunia dan ridho serta rahmat dari-Nya sehingga Naskah Akademik yang berjudul “Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum” di Provinsi Sumatera Utara ini dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini disusun untuk digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara.

Dengan keterbatasan pengalaman, pengetahuan maupun pustaka yang ditinjau, kami menyadari bahwa penyusunan Naskah Akademik ini masih jauh dari sempurna dan perlu pengembangan lebih lanjut sehingga masih membutuhkan kritik dan saran yang membangun guna kesempurnaan penyusunan Naskah Akademik ini serta sebagai masukan bagi penulis untuk penyusunan Naskah Akademik yang akan datang.

Akhir kata, semoga Naskah Akademik ini dapat memberi manfaat dan dapat digunakan sebagai salah satu bahan acuan pertimbangan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Sumatera Utara dan kami mohon maaf jika masih terjadi kesalahan dan kekurangan di dalamnya.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang.....	1
	B. Identifikasi Masalah.....	11
	C. Tujuan dan Kegunaan	12
	D. Metode Penelitian.....	14
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	18
	A. Kajian Teoritis	18
	B. Wewenang Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Ketenteraman dan Ketertiban Umum.....	26
	C. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang terkait Dengan Penyusunan Norma	34
	B.1. Asas Desentralisasi.....	34
	B.2. Asas Dekonsentrasi.....	36
	B.3. Asas Tugas Pembantuan.....	39
	B.4. Asas-Asas Pembentukan Perda	41
	D. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	48
	E. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	69
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	74
	A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	77
	B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	81
	C. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018	

tentang Satuan Polisi Pamong Praja	85
D. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.....	86
E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja.....	89
F. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 548.....	116
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	120
A. Landasan Filosofis	120
B. Landasan Sosiologis	125
C. Landasan Yuridis	126
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	131
A. Ketentuan Umum	133
B. Materi Yang Akan Diatur	138
BAB VI P E N U T U P.....	140
A. Simpulan.....	140
B. Saran	140
DAFTAR PUSTAKA	142

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, disebutkan bahwa salah satu kewajiban pemerintah adalah memelihara ketertiban umum. Ketertiban umum merupakan kebutuhan mutlak bagi masyarakat dalam rangka menyelenggarakan kehidupan sehari-hari. Hal ini juga akan terkait dengan hak bagi warga negara untuk mendapatkan rasa nyaman, aman, dan tenteram.

Ketertiban Umum adalah suatu ukuran dalam suatu lingkungan kehidupan yang terwujud oleh adanya perilaku manusia baik pribadi maupun sebagai anggota masyarakat yang mematuhi kaidah hukum, norma agama, sosial, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hidup bermasyarakat antara manusia yang satu dengan yang lain selalu berhubungan atau antara *ego* (manusia yang beraksi) selalu berinteraksi dengan *alter* (manusia yang bereaksi). Hubungan tersebut disebut interaksi sosial, yaitu adanya hubungan yang bertimbal balik yang saling pengaruh-mempengaruhi antara manusia yang satu dengan yang lain, antara manusia selaku individu dengan

kelompok, antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain.

Sebagai makhluk individu yang menuntut jaminan kelangsungan hidupnya, harus diingat pula bahwa manusia adalah makhluk sosial. Menurut Aristoteles, manusia itu adalah *Zoon Politicon*, yang dijelaskan lebih lanjut oleh Hans Kelsen yaitu *man is a social and political being* artinya manusia itu adalah makhluk sosial yang dikodratkan hidup dalam kebersamaan dengan sesamanya dalam masyarakat, dan makhluk yang terbawa oleh kodrat sebagai makhluk sosial itu selalu berorganisasi. Kehidupan dalam kebersamaan berarti adanya hubungan antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya. Dalam hubungan sosial itu selalu terjadi interaksi sosial yang mewujudkan jaringan relasi-relasi sosial (*a web of social relationship*) yang disebut sebagai masyarakat.

Masalah ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat merupakan suatu kebutuhan dasar yang senantiasa diharapkan masyarakat dalam melaksanakan aktivitas sehari-hari. Oleh karenanya, masyarakat sangat mendambakan adanya rasa aman dari segala bentuk perbuatan, tindakan dan intimidasi yang mengarah dan menimbulkan hal-hal yang akan merusak tatanan kehidupan

bermasyarakat, yang dilakukan oleh orang-perorangan dan/ atau pihak-pihak tertentu lainnya.

Adanya rasa aman dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat akan dapat menciptakan kehidupan yang harmonis di kalangan masyarakat dan yang tidak kalah pentingnya akan dapat meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan aktivitas sehari-hari. Sebaliknya apabila kondisi masyarakat dihadapkan pada kondisi tidak aman dan akan mengganggu tatanan kehidupan bermasyarakat. Maka dalam berkehidupan bermasyarakat perlu adanya hukum untuk mengatur tingkah laku seseorang dalam bermasyarakat. Artinya setiap tingkah laku dalam interaksi manusia di dalam masyarakat diatur dalam hukum. Dan pada dasarnya tujuan hukum ini bersifat universal yaitu terwujudnya ketertiban, ketenteraman, kedamaian, kesejahteraan, dan kebahagiaan dalam kehidupan bermasyarakat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan negara hukum (*rechtstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*)¹. Hal ini berarti bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum demokratis yang

1

Evi Hartati. 2009. Tindak Pidana Korupsi. Sinar Grafika. Jakarta. 2009. Hal. 1

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta menjamin persamaan setiap warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan. Sebagai negara hukum tentu semua orang memiliki hak dan kedudukan yang sama didepan hukum baik kaya, miskin, laki-laki, perempuan, orang biasa dan orang yang mempunyai pangkat dan kedudukan. Seperti yang dikatakan oleh Charles Louis de Montesquieu² kalimat-kalimat hukum harus bermakna sama untuk seluruh manusia”.

Hukum menetapkan apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Penegakan hukum merupakan suatu persoalan yang dihadapi oleh setiap masyarakat. Perkataan penegakan hukum mempunyai konotasi menegakkan, melaksanakan ketentuan di dalam masyarakat, sehingga dalam konteks yang lebih luas penegakan hukum merupakan suatu proses berlangsungnya perwujudan konsep-konsep yang abstrak menjadi kenyataan. Proses penegakan hukum dalam kenyataannya memuncak pada pelaksanaannya oleh para aparat penegak hukum itu sendiri.³

² Achmad Ali. 2001. Yusril Criminal Justice System. PT. Umitoha Ukhuwah Grafika. Makassar. Hal. 28

³ Yunasril Ali. 2007. Dasar-Dasar Ilmu Hukum. Sinar Grafika. Jakarta. Hal 244

Aparat pemerintahan dalam hal ini penegak hukum mempunyai tugas dan wewenang untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia yang diantaranya adalah menjaga ketentraman dan ketertiban umum dalam masyarakat yang mungkin saja di dalamnya terdapat pelanggaran hak asasi manusia sehingga dapat menyebabkan kekacauan dalam masyarakat itu sendiri. Menurut Suhaidi, Hak asasi manusia sendiri merupakan hak dasar yang secara kodrat melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, dan oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.⁴ Penegak hukum disini antara lain Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman, dan juga termasuk Satuan Polisi Pamong Praja (satpol PP) yang merupakan aparat pengemban penegakan hukum non-yustisial di daerah.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan manifestasi dari Hak Asasi Manusia dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kewajiban setiap orang untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh peraturan

⁴ Suhaidi. Pokok-pokok isi protokol optional I Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Artikel.

perundang-undangan dalam rangka menjalankan hak dan kebebasannya. Tujuan dari pembatasan ini 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.

Dengan adanya desentralisasi, maka kewajiban pemerintah daerah dalam rangka menjaga keamanan dan kenyamanan masyarakatnya untuk menjalani kehidupan dalam setiap melakukan kegiatan, sehingga memperoleh kesejahteraan dengan meningkatkan perekonomian di dalam pembangunan daerah. Untuk dapat terciptanya suatu kondisi ketentraman dan ketertiban yang mantap di daerah, perlu dilakukan suatu pembinaan yang meliputi segala usaha, tindakan, pengarahan serta pengendalian segala sesuatu yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban. Menurut pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2), meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;

- d. perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa (1), “Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3)”, kemudian (2), “Pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat”.

Dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Kepala Daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yuridiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan perda.

Untuk mewujudkan suatu ketentraman dan ketertiban di dalam kehidupan bermasyarakat dibutuhkan tindakan yang tegas oleh aparat penegak hukum tentu dengan harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak boleh semena-mena terhadap masyarakat harus memperhatikan kaidah dan norma hukum sekaligus menghargai dan menjunjung tinggi hak asasi manusia yang melekat pada diri setiap manusia. Untuk mengawal dan menjaga ketertiban umum dan ketentraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat diberikan kewenangan kepada Satuan Polisi Pamong Praja. Hal ini sesuai dengan Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa, "Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat."

Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Pasal 5 menyatakan bahwa tugas Satuan Polisi Pamong Praja diantaranya:

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

Banyaknya peranan penting yang merupakan salah satu bentuk kewenangan Satpol PP harus dibarengi dengan adanya pengaturan tentang penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum. Saat ini, Pemerintah Provinsi Sumatera Utara belum ada dasar hukum dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagai payung hukum bagi Satpol PP untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum lintas daerah kabupaten/kota serta penegakan Perda/Perkada di Provinsi Sumatera Utara. Belum adanya pengaturan yang digunakan sebagai pedoman oleh pemangku kepentingan akan menimbulkan dampak hukum dengan adanya banyak pelanggaran terhadap penegakan hukum terkait dengan penegakan Peraturan Daerah di Provinsi Sumatera Utara.

Disamping itu dengan belum adanya pengaturan tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, juga mengakibatkan tindakan Satpol PP dalam penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Perda/Perkada, tidak berlandaskan pada adanya dasar hukum sehingga sangat perlu dibentuk suatu dasar hukum atau payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

Kemajuan pembangunan dan perkembangan teknologi sangat mempengaruhi ketenteraman dan ketertiban umum di Provinsi Sumatera Utara. Bahwa sebagian besar masyarakat Provinsi Sumatera Utara masih harus dibina dan didik dalam hal pematuhan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku tentu diperlukan suatu perangkat atau alat untuk mengatur ketertiban umum agar tujuan pembangunan tercapai. Dari jumlah pelanggaran terhadap ketertiban umum yang dilakukan oleh Satpol PP untuk Tahun 2014 dan Tahun 2015, maka sangat dibutuhkan suatu aturan untuk melaksanakan ketertiban umum.

Seperti apa yang dikemukakan diatas jelas bahwa ketertiban umum sangat penting untuk dilaksanakan dengan memperhatikan karakteristik suatu daerah di dalam

mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di dalam pembangunan menuju kearah yang lebih baik demi tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Utara terhadap proses pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat?
2. Mengapa diperlukan rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum, sebagai pemecahan masalah terhadap proses pembangunan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan

Darah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum?

4. Apa Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam konsep negara hukum dan demokrasi. Selain ditujukan sebagai salah satu instrumen pemerintah dalam pelaksanaan tata pemerintahan, penyelesaian masalah dalam kehidupan bernegara, sarana perlindungan hak asasi manusia, peraturan perundang-undangan juga berfungsi sebagai pembatas kekuasaan pemerintah dengan rakyat. Mengingat pentingnya peranan peraturan perundang-undangan dalam menciptakan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat, maka dalam penyusunannya harus dilakukan dengan kajian ilmiah, yang didasari oleh data kondisi yang ada dalam masyarakat.

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Utara terhadap proses pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum.

Sementara itu, kegunaan Penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang bertujuan mencari kaedah, norma atau *das sollen*. Pengertian kaedah dalam hal ini meliputi asas hukum, kaedah hukum, sistem hukum dan peraturan hukum kongkrit khususnya terhadap seluruh perangkat perundang-undangan atau peraturan daerah yang berhubungan dengan Ketertiban Umum.

Selain itu, penelitian ini disebut juga dengan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Penelitian ini disebut penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif karena dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang rinci tentang fokus yang diteliti dengan memanfaatkan norma-

norma hukum yang ada, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti.

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum normatif yakni bahan hukum yang diperoleh dari bahan literatur dan dokumen-dokumen. Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer ialah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, seperti Peraturan Perundang-Undangan terkait, bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer, sedangkan bahan hukum tertier ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus (hukum) dan *ensiklopedia*. Sumber data yang diperoleh dari bahan hukum berupa literatur, peraturan perundang-undangan, hasil kajian, dan hasil penelitian, yang kemudian dideskripsikan secara terstruktur dan sistematis.

Tahap berikutnya yakni analisis hukum terhadap bahan hukum yang telah diperoleh. Menurut Gijssels dan van Hoecke analisis data dilakukan dalam tiga tataran yaitu: Pertama, sistematisasi data (tataran deskriptif). Kedua, penjelasan (tataran eksplikatif). Ketiga, perbaikan dan pembaharuan (tataran preskriptif atau normatif).

Berdasarkan pendapat tersebut, maka data (bahan hukum) Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketertiban Umum harus diolah sehingga tampak sistematis atau saling keterkaitan. Sistematisasi data untuk mewujudkan tataran deskriptif. Sesudah itu dijelaskan mengenai data atau bahan-bahan hukum yang dikumpulkan dan mengapa saling berkaitan. Penjelasan yang demikian itu mewujudkan tataran kedua yaitu tataran *eksplikatif*. Terhadap dua tataran di atas ditambahkan tataran ketiga yaitu tataran normatif dengan usulan perbaikan dan pembaharuan. Dengan demikian pada tataran ketiga ini memberikan jawaban atas pertanyaan “ bagaimana seharusnya” atau “bagaimana sebaiknya”.

Dalam penelitian Naskah Akademik Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketertiban Umum ini sebelum bahan hukum dianalisis diadakan terlebih dahulu pengorganisasian terhadap bahan hukum sekunder yang didapat melalui studi dokumen, dan bahan hukum primer yang didapat melalui studi wawancara dengan narasumber. Bahan hukum tersebut kemudian diklasifikasi dan dicatat secara sistematis dan konsisten untuk memudahkan analisisnya. Selanjutnya analisa dilakukan menyangkut isi dari bahan hukum dan informasi yang disajikan serta

keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan dan substansi rancangan peraturan daerah. Selanjutnya analisa dilakukan menyangkut isi dari bahan hukum dan informasi yang disajikan serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan dan substansi rancangan peraturan daerah.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum banyak dicantumkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Definisi ketertiban umum untuk menafsirkan ketertiban umum, maka kita harus merujuk pada Undang-Undang atau hukum yang dibuat oleh seorang hakim. Kita menganut sistem hukum tertulis di mana eksekutif yang mencoba menginterpretasikan sesuatu, tidak boleh melewati batasan dari Undang-Undang yang dimaksud. Terkait dengan peraturan daerah, maka penafsiran ketertiban umum harus diarahkan pada batasan keadaan yang terjadi di daerah.

Ketentraman dan ketertiban, berasal dari kata dasar "tentram" dan "tertib" yang pengertiannya menurut **W.J.S Poerwadarminta** adalah "tentram ialah aman atau (tidak rusuh, tidak dalam kekacauan) misalnya didaerah yang aman, orang-orang bekerja dengan senang, tenang (tidak gelisah, tenang hati, pikiran). Misalnya sekarang barulah ia merasa tentram, tiada tentram hatinya ketentraman artinya keamanan, ketenangan, (pikiran). Selanjutnya tertib ialah aturan, peraturan yang baik, misalnya tertib acara aturan

dalam sidang (rapat dan sebagainya), acara program, tertib hukum yaitu aturan yang bertalian hukum, ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, perilaku yang baik dalam pergaulan, keadaan serta teratur baik.

Berdasarkan kedua pengertian diatas terdapat keterkaitan yang erat dimana dengan adanya rasa aman, masyarakat merasa tenang maka timbullah masyarakat yang tertib hukum dengan segala peraturan yang berlaku dan begitu pula sebaliknya dengan adanya sikap tertib terhadap sesuatu dimana saling menghormati peraturan yang ada, saling mengerti posisi masing-masing, maka masyarakat dapat merasa bahwa di dalam kondisi yang ia hadapi masyarakat dapat merasa aman secara jasmani dan psikis, damai dan tenang tanpa adanya gangguan apapun dan itulah yang disebut terciptanya suasana tenang.

Menurut **J.S Badudu dan Z.M Zain** mendefinisikan bahwa “Ketenteraman adalah keamanan, kesentosaan, kedamaian, ketenangan dan ketertiban adalah keteraturan, keadaan teratur misalnya ketertiban harus selalu dijaga demi kelancaran pekerjaan”, berdasarkan definisi diatas pada dasarnya ketenteraman dan ketertiban adalah keadaan aman dan teratur, tidak datang kerusuhan dan kekacauan sehingga daerah-daerah aman dan orang-orang di daerah tersebut

bekerja dengan tenang dan teratur sesuai peraturan yang berlaku, menyebabkan terciptanya kelancaran pekerjaan.

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

Sebelum kita masuk kepada bagaimana konsep ketertiban yang membawa kedamaian dan kebahagiaan sekaligus, kita lihat dulu tujuan akhir dari konsep yang hendak dicapai yakni kebahagiaan. Menurut **Hans Kelsen** kebahagiaan sosial merupakan keadilan, lalu lebih lanjut kelsen menjelaskan bahwa konsep keadilan merupakan sebuah konsep pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Apa arti sesungguhnya dari pernyataan bahwa tatanan sosial tertentu merupakan sebuah tatanan sosial yang adil, pernyataan ini berarti bahwa tatanan tersebut mengatur perbuatan manusia dengan cara memuaskan bagi semua

orang sehingga mereka semua menemukan kebahagiaan di dalamnya. Kerinduan akan keadilan merupakan kerinduan abadi manusia akan kebahagiaan, kebahagiaan ini tidak dapat ditemukan oleh manusia sebagai seorang individu terisolasi dan oleh sebab itu ia berusaha mencarinya di dalam masyarakat. **Roscoe Pound** berpendapat tatanan hukum yang adil adalah tatanan hukum yang mengamankan dan melindungi berbagai kepentingan kodifikasi hukum tradisional yang diwarisi sesuai kondisi sosial yang ada.

Namun menurut Kalsen bahwa jelaslah tidaklah mungkin ada tatanan yang adil, yakni tatanan yang memberikan kebahagiaan bagi setiap individu, bila kita mendefinisikan kebahagiaan dari pengertian aslinya yang sempit tentang kebahagiaan perseorangan, mengartikan kebahagiaan seseorang sebagai apa yang menurutnya memang demikian, karena itu tidak dipungkiri bahwa pada suatu saat kebahagiaan seseorang akan bertentangan secara langsung dengan kebahagiaan orang lain. Jadi tidak mungkin pula ada suatu tatanan yang adil meskipun atas dasar anggapan bahwa tatanan ini berusaha menciptakan kebahagiaan bukan atas kepada setiap orang perseorangan. Menurut Kalsen yang dapat dikatakan adil adalah sebuah "legalitas" dari suatu aturan yang

diterapkan terhadap semua kasus yang memang menurut isinya aturan ini yang harus ditetapkan.

Berdasar atas rasio berpikir tersebut jelaslah bahwa merupakan suatu pandangan yang nisbi adanya dan hanya dapat dinilai dengan penilaian secara emosional. Namun masihlah lebih baik jika pandangan yang subjektif dan nisbi itu bertujuan dapat memberikan keadilan bagi sebanyak-banyaknya orang, daripada menciptakan sebuah gagasan yang bersifat memaksa tanpa mempertimbangkan perasaan hukum bagi sebanyak-banyaknya orang, maka justru akan membuat keadaan menjadi tidak lebih baik. Hal tersebut merupakan pandangan **Jeremi Bentham** "*the aim of law is the greatest happiness for the greatest number*". Dan dengan pandangan itu pula paling tidak tujuan akhir kebahagiaan yang hendak dicapai dapat dinikmati oleh sebanyak-banyaknya orang daripada tidak sama sekali.

Akan tetapi menurut **John Rawls** keadilan yang diinginkan bagi sebanyak-banyaknya orang belum tentu keadilan yang objektif dan diterima secara rasio. Rawls memberi contoh apabila sebagian besar orang lebih menginginkan kondisi sosialnya menghalalkan perbudakan apakah itu bisa dikatakan sebagai keadilan bagi sebanyak-banyaknya orang dan apakah hal itu bisa diterima oleh rasio

manusia yang beradab. Rawls lalu mengemukakan teori keadilan yang kemudian dikenal dengan teori keadilan Rawls, menurutnya keadilan baru bisa didapatkan apabila orang dalam keadaan bebas/independen dan tidak mengetahui posisinya di dalam sosial. Dalam teori ini kebahagiaan dapat diperoleh dengan prinsip kebebasan bertindak.

Menurut **F.K. Von Savigny** sebagai penganut mazhab sejarah keadilan hukum itu tidak dibuat namun tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat. Pendapat ini mempergunakan dasar *volkgeist* (jiwa rakyat) yang berbeda-beda menurut waktu dan tempat. Jadi menurut teori ini kebahagiaan itu tidak perlu dibuat namun dibiarkan tumbuh dengan sendirinya berdasarkan jiwa rakyat atau *volkgeist* itu. Hal selanjutnya adalah persoalan “kedamaian”. Tatanan hukum yang seperti apakah yang dapat menimbulkan kedamaian? Kedamaian dapat ditimbulkan oleh tatanan hukum yang bukan untuk memuaskan kepentingan satu pihak dengan mengorbankan kepentingan pihak lain, tetapi menghasilkan satu kompromi antara kepentingan-kepentingan yang bertentangan untuk memperkecil kemungkinan terjadi friksi. Hanya tatanan hukum yang seperti itulah yang memungkinkan untuk menjamin perdamaian

sosial bagi para subjeknya atas suatu dasar yang relatif permanen.

Menurut kaum positivis cita-cita keadilan merupakan sesuatu yang sangat berbeda dari cita-cita perdamaian, ada kecenderungan untuk menyamakan kedua cita-cita tersebut, atau paling tidak menggantikan cita-cita keadilan dengan cita-cita perdamaian. Perdamaian dapat tercapai bila tercipta keteraturan dalam masyarakat dengan aturan yang dibuat oleh otoritas tertinggi dari suatu komunitas akan mampu menciptakan kedamaian diantara anggota masyarakatnya, kedamaian ini paling tidak muncul dari rasa takut terhadap sanksi yang mengikuti aturan tersebut. Seperti itulah kaum positivis memaknai hukum dalam membawa perdamaian, namun jika atas rasio tersebut aturan dibuat maka tujuan untuk mencapai kebahagiaan akan sulit tercapai.

Kedamaian dapat diciptakan dengan berbagai peraturan itu tentunya tidak mengandung tendensi? Disinilah mungkin peran *justice theory* dari Jhon Rawls dibutuhkan, pembuat aturan haruslah bebas dan tidak mengetahui keperntingannya dalam aturan yang dibuatnya. Ketertiban akan senantiasa membawa kedamaian, lalu ketertiban yang bagaimanakah mampu membawa kedamaian sekaligus kebahagiaan. Konsep dasarnya adalah “peraturan”. Tujuan

yang hendak dicapai adalah “aturan” yang membawa ketertiban, “aturan” yang membawa kedamaian, “aturan yang membawa kebahagiaan. Sejak awal dikatakan biasanya dapat membawa ketertiban dan kita ketahui bahwa ketertiban ini akan membawa kedamaian antar individu dalam komunitas yang diatur tersebut, tak peduli apakah peraturan tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan keinginan intern komunitas yang diatur. Jadi yang terpenting adalah bagaimana peraturan yang mampu membawa kebahagiaan.

Sebagaimana yang telah dipaparkan diatas bahwa kebahagiaan merupakan hal relatif dan bersifat subjektif, namun kita bisa menggabungkan teori-teori yang telah dipaparkan diatas untuk menjawab permasalahan ini. Jeremy Bentham dengan tujuan hukumnya yaitu untuk kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang, namun perlu juga perlu memperhatikan kritikan dari Jhon Rawls bahwa keinginan komunitas ini juga haruslah adil dan beradab olehnya *justice theory* dari Rawls sepertinya tepat digunakan dalam membuat peraturan. Selanjutnya peraturan yang akan dibuat sebaiknya sesuai dengan keinginan masyarakat atau jiwa bangsa (*volkgiest*) dengan demikian apa yang dikemukakan oleh Roscoe Pound bahwa tatanan hukum yang adil adalah tatanan hukum yang mengamankan dan melindungi berbagai

kodifikasi hukum tradisional yang diwarisi sesuai kondisi sosial yang ada akan dapat terpenuhi.

Namun diluar hal itu semua untuk membantu tugas hukum untuk mengontrol kondisi sosial karena memang hukum hanyalah salah satu alat kontrol sosial, diperlukan pranata lain, seperti pranata agama. Hal ini diperlukan sebab sebagaimana yang telah dikatakan oleh Hans Kelsen bahwa kebahagiaan itu adalah hal yang bersifat subjektif dan irrasional, jika direnungkan apa yang dikemukakan kelsen tersebut adalah masalah yang membutuhkan solusi, olehnya pencapaian kebahagiaan yang bersifat subjektif dan irrasional dapat dicapai dengan pencapaian kebahagiaan bersifat transedental, caranya yakni dengan menggunakan peran ajaran agama.

B. Wewenang Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Ketenteran dan Ketertiban Umum

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan

Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, yakni urusan pemerintahan yang terdiri dari :

1. Politik Luar Negeri, dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;
2. Pertahanan, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
3. Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya;
4. Moneter, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya;

5. Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya;
6. Agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent*, yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antar Pemerintah Pusat,

Provinsi, Kabupaten/Kota, maka kriteria yang dapat digunakan antara lain meliputi : eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/Kota. Apabila bersifat regional menjadi kewenangan Provinsi dan apabila bersifat nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin. Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan

bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah Pusat, maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah Pusat, maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu, pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut.

Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya risiko yang harus dihadapi. Keserasian hubungan adalah bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi) dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan. Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas, ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan/atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut, pemerintah

akan melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengaturan atas bagian urusan yang akan dilaksanakan oleh daerah.

Konsekuensi dari pendekatan tersebut adalah bahwa untuk pelayanan yang bersifat dasar (*basic services*) maupun pelayanan-pelayanan untuk pengembangan usaha ekonomi masyarakat atas pertimbangan efisiensi, akuntabilitas dan eksternalitas yang bersifat lokal seyogyanya menjadi urusan Kabupaten/Kota, yang bersifat lintas Kabupaten/Kota menjadi urusan Provinsi dan yang bersifat lintas Provinsi menjadi kewenangan pusat. Untuk mencegah suatu daerah menghindari sesuatu urusan yang sebenarnya esensial untuk daerah tersebut, maka perlu adanya penentuan standar urusan dasar atau pokok yang harus dilakukan oleh suatu daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat seperti pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah Provinsi ke

pemerintah Kabupaten/Kota dan desa atau penugasan dari pemerintah Kabupaten/Kota ke desa. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib dalam kaitan ini adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain perlindungan hak konstitusional, perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Sedangkan urusan pilihan dalam kaitan ini adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Provinsi merupakan urusan dalam skala Provinsi yang meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas Kabupaten/Kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas Kabupaten/Kota;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas Kabupaten/Kota;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan termasuk lintas Kabupaten/Kota;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas Kabupaten/Kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota; dan

16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

C. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Dalam pelaksanaan otonomi, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni:

1. Asas Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata "de" dimaksudkan sebagai kata penolakan kata sesudahnya. Menurut Inu, Desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun didaerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem

desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Menurut Hamzah pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Menurut Hans Kelsen, pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah

hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*). Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut. Dennis A. Rondinelli dan Cheema merumuskan definisi desentralisasi dengan lebih merujuk pada perspektif lebih luas namun tergolong perpektif administrasi, bahwa desentralisasi adalah: *“The transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or local non-government organization”*.

Definisi ini tidak hanya mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang di dalam struktur pemerintahan, tetapi juga telah mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non pemerintah (LSM).

2. Asas Dekonsentrasi

Henry Maddick membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi dengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.” Sementara

dekonsentrasi merupakan: *"The delegation of authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters"*. Sementara menurut Parson dekonsentrasi adalah: *"The sharing of power between members of same ruling of group of group having authority respectively in different areas of the state."*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei dengan mengatakan:

"Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai

tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "*doelmatigheid*" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya."

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan

pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

3. Asas Tugas Pembantuan

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Menurut Irawan Soejito tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslim⁵ menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, Bagir Manan

⁵ *Ibid.*

mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari :

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.

Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan

penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

4. Asas-Asas Pembentukan Perda

Perda sebagai produk peraturan pelaksanaan dari Undang-undang dalam pembentukannya mesti berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, untuk itu dalam pembentukan perda harus mempedomani ketentuan yang ada didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. “Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat

dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah

dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.

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

Sedangkan menurut Mudoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi:

- a. Ketepatan

Ketepatan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada enam ketepatan, yaitu ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (istilah), ketepatan pemakaian huruf, dan ketepatan tanda baca.

- b. Kesesuaian

Kesesuaian dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada materi muatan di samping aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

Kesesuaian dimaksud antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatannya.

c. Aplikatif

Peraturan perundang-undangan tersebut secara aplikatif harus dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku. Daya dukung tersebut antara lain berkaitan dengan ketenagaan, keuangan, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Menurut Van der Viles, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari:

1. Asas tujuan yang jelas
2. Asas organ/lembaga yang tepat
3. Asas perlunya peraturan
4. Asas dapat dilaksanakan
5. Asas konsensus

Asas-asas materil, terdiri dari:

1. Asas tentang terminologi yang jelas
2. Asas tentang dapat dikenali
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
4. Asas kepastian hukum
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Viles tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi dalam disertasinya dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal dan materil tersebut adalah sebagai berikut :

1. Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.
2. Asas organ yang tepat, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh

pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

3. Asas perlunya peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpu pada asas legalitas.
4. Asas dapat dilaksanakan, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu peraturan perundang-undangan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.
5. Asas konsensus, asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.
6. Asas tentang terminologi yang jelas, asas ini menghendaki agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun struktur atau susunannya.

7. Asas dapat dikenali, setiap peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara pengundangan atau cara-cara publikasi lainnya.
8. Asas persamaan di depan hukum, dalam hal ini tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
9. Asas kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus menjamin kepastian bagi setiap orang yang berkepentingan. Kepastian ini dapat diperoleh dengan dua cara. Pertama, peraturan perundang-undangan dirumuskan dengan jelas dan tepat. Kedua, peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan-kepentingan orang yang terkena dan pengaturan ketentuan peralihan yang cukup memadai.
10. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bertujuan memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan

perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

Sementara itu mengenai materi muatan Perda di dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa, "Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Sedangkan di dalam Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa : "Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia."

D. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Provinsi Sumatera Utara adalah salah satu provinsi di Indonesia. Ibu Kotanya berada di Kota Medan, dengan luas wilayah 72 981,23 km².

Gambar 1
Peta Sumatera Utara



Sumber : Provinsi Sumatera Utara Dalam Angka 2020

Kondisi Geografis

Batas wilayah Provinsi Sumatera Utara adalah sebagai berikut:

- Sebelah utara : Provinsi Aceh
- Sebelah selatan : Provinsi Riau dan Sumatera Barat
- Sebelah barat : Samudera Hindia
- Sebelah timur : Negara Malaysia di Selat Malaka

Data Kependudukan

Tabel 1
Jumlah Penduduk Per Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara, 2010 - 2019 (ribu)

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk		
		2010	2018	2019
1	Nias	135 778	142 840	138 771
2	Mandailing Natal	406 297	443 490	447 287
3	Tapanuli Selatan	264 480	280 283	281 931
4	Tapanuli Tengah	312 827	370 171	376 667
5	Tapanuli Utara	280 071	299 881	301 789
6	Toba Samosir	173 572	182 673	183 712
7	Labuhanbatu	417 078	486 480	494 178
8	Asahan	670 399	724 379	729 795
9	Simalungun	819 603	863 693	867 922
10	Dairi	270 694	283 203	284 304
11	Karo	352 596	409 675	415 878
12	Deli Serdang	1 799 268	2 155 625	2 195 709
13	Langkat	970 120	1 035 411	1 041 775
14	Nias Selatan	290 602	317 207	319 902
15	Humbang Hasundutan	172 326	188 480	190 186
16	Pakpak Bharat	40 725	48 119	48 935
17	Samosir	119 987	125 816	126 188
18	Serdang Bedagai	595 802	614 618	616 396
19	Batu Bara	377 174	412 992	416 493
20	Padang Lawas Utara	224 903	267 771	272 713
21	Padang Lawas	226 807	275 515	281 239
22	Labuhanbatu Selatan	279 196	332 922	338 982
23	Labuhanbatu Utara	331 927	360 926	363 816
24	Nias Utara	127 621	137 002	137 967
25	Nias Barat	78 016	81 663	86 702
26	Sibolga	84 727	87 317	87 626

27	Tanjungbalai	154 996	173 302	175 223
28	Pematangsiantar	235 396	253 500	255 317
29	Tebing Tinggi	145 809	162 581	164 402
30	Medan	2 103 783	2 264 145	2 279 894
31	Binjai	247 111	273 892	276 597
32	Padangsidempuan	192 388	218 892	221 827
33	Gunungsitoli	126 584	140 927	142 426
Jumlah		13 028 663	14 415 391	14 562 549

Sumber : Dinas Dukcapil Provinsi Sumatera Utara Tahun 2018

Tabel 2
Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin 2019

No	Kelompok Umur	Jenis Kelamin		
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	0 - 4	764 534	737 311	1 501 845
2	5 - 9	791 885	765 604	1 557 489
3	10 - 14	750 454	714 017	1 464 471
4	15 - 19	689 472	660 516	1 349 988
5	20 - 24	634 920	613 193	1 248 113
6	25 - 29	557 015	551 620	1 108 635
7	30 - 34	520 498	523 163	1 043 661
8	35 - 39	490 992	503 692	994 684
9	40 - 44	456 938	467 437	924 375
10	45 - 49	412 666	427 327	839 993
11	50 - 54	360 829	381 429	742 258
12	55 - 59	302 642	324 633	627 275
13	60 - 64	234 132	251 413	485 545
14	65 - 69	148 844	164 512	313 356
15	70 - 74	79 255	101 385	180 640
16	75+	71 131	109 090	180 221
	Jumlah	7 266 207	7 296 342	14 562 549

Sumber : Dinas Dukcapil Provinsi Sumatera Utara

Tabel 3
Jumlah Kepadatan Penduduk per Kabupaten/Kota per km²,
2010 - 2019

No.	Kabupaten/Kota	Kepadatan Penduduk per km ²	
		2010	2019
1	N i a s	74	75
2	Mandailing Natal	66	73
3	Tapanuli Selatan	44	47
4	Tapanuli Tengah	143	172
5	Tapanuli Utara	74	80
6	Toba Samosir	75	79
7	Labuhanbatu	193	229
8	A s a h a n	181	197
9	Simalungun	188	199
10	Dairi	140	147
11	Karo	166	196
12	Deli Serdang	803	979
13	Langkat	155	166
14	Nias Selatan	159	175
15	Humbang Hasundutan	74	81
16	Pakpak Bharat	33	40
17	Samosir	58	61
18	Serdang Bedagai	314	324
19	Batu Bara	409	452
20	Padang Lawas Utara	57	70
21	Padang Lawas	58	72
22	Labuhanbatu Selatan	78	94
23	Labuhanbatu Utara	93	102
24	Nias Utara	106	115

25	Nias Barat	165	183
26	Sibolga	2 051	2 121
27	Tanjungbalai	1 437	1 625
28	Pematangsiantar	4 229	4 587
29	Tebing Tinggi	4 704	5 303
30	Medan	7 939	8 603
31	Binjai	4 175	4 673
32	Padangsidempuan	1 678	1 935
33	Gunungsitoli	451	507
Sumatera Utara		179	200

Kepadatan penduduk Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2019 mencapai 14.562.549 (ribu) penduduk. Ini berarti mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya 2018 yang hanya mencapai 14.415.391(ribu) penduduk. Jika dilihat dari jumlah penduduk per kabupaten/kota, maka jumlah penduduk tertinggi berada di kota Medan yaitu 2.279.894(ribu) penduduk disusul oleh kabupaten Deli Serdang yaitu 2.195.709(ribu) penduduk, sedangkan jumlah penduduk terendah berada di Pakpak Bharat yaitu 48.935 (ribu) penduduk. Berdasarkan tabel jumlah penduduk diatas dapat dilihat indikasi kenaikan jumlah penduduk setiap tahun, hal tersebut memiliki dampak terhadap munculnya permasalahan yang lebih kompleks di Provinsi Sumatera Utara contohnya terkait kebersihan lingkungan yang tentunya tidak semua masyarakat memiliki

kesadaran untuk menjaga kebersihan lingkungan di daerahnya. Oleh karena itu pemerintah daerah berperan penting untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam hal menjaga kebersihan lingkungan, dimana kebersihan lingkungan ini merupakan salah satu bagian dari tertib lingkungan yang harus diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah mengenai ketertiban umum.

Untuk mewujudkan ketertiban umum di Provinsi Sumatera Utara, maka diperlukan tanggung jawab dari pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah dalam menyusun Produk hukum yang mencakup seluruh aspek ketertiban umum. Tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk menyusun Produk hukum sebagai dasar untuk menata Provinsi Sumatera Utara, menjadi daerah yang aman, tenteram, damai, dan sejahtera.

Kewajiban bagi Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - c. kesehatan;

- d. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- e. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- f. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- g. sosial.⁶

Dalam konsep negara hukum, setiap tindakan dari pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan kewenangannya haruslah berdasar pada aturan perundang-undangan.

Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi yang sedang berkembang untuk itu perlu dilakukan upaya-upaya untuk mendorong terwujudnya masyarakat yang tertib sehingga keamanan, kenyamanan dan ketenteraman masyarakat dapat terwujud.

Tabel 4
Banyaknya Peristiwa Kejahatan/Pelanggaran di Provinsi Sumatera Utara Menurut Jenis kejahatan/Pelanggaran Tahun 2015 - 2019

No	JENIS KEJAHATAN	2015	2016	2017
1	Kejahatan Politik	-	-	-
2	Kejahatan Terhadap Kepala Negara	3	-	4
3	Kejahatan Terhadap Ketertiban Umum	-	2	1

⁶ Merujuk pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4	Pembakaran	143	173	33
5	Kebakaran	173	242	106
6	Penyuapan	1	2	3
7	Kejahatan Mata Uang	14	14	18
8	Kejahatan Meterai dan Merk	5	5	2
9	Melanggar Kesopanan,	808	909	590
10	Perkosaan	175	197	155
11	Perjudian	1 972	1 724	1 583
12	Penculikan	38	43	14
13	Pembunuhan	146	100	98
14	Penganiayaan Berat	3 215	3 100	1 885
15	Penganiayaan Ringan	3 366	3 165	2 004
16	Pencurian Ringan	2 670	2 188	1 461
17	Pencurian dengan Kekerasan	1 251	1 091	549
18	Pencurian dengan Pemberatan	6 113	5 454	2 847
19	Penghinaan	553	572	317
20	Pemerasan	752	764	474
21	Penggelapan	2 968	3 240	1 546
22	Penipuan	1 983	2 403	1 273
23	Pengrusakan	1 069	1 020	435
24	Penadahan	81	19	305
25	Kejahatan Ekonomi	2	-	-

26	Pencurian Kendaraan Bermotor	5 453	4 658	1 040
27	Melarikan wanita dibawah umur	161	140	123
28	Kejahatan Narkotik	4 249	5 328	5 621
29	Penyeludupan	77	67	36
30	Korupsi	12	14	33
31	Penyalahgunaan Senjata api	36	37	26
32	Kejahatan Surat-surat sejenis	283	331	171
33	Sengketa Tanah	274	251	207
34	Ilegal Logging	56	80	22
35	Lain-lain Kejahatan	4 218	5 640	-
	Jumlah	42 324	42 973	22 982

Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara

Sehubungan dengan meningkatnya jumlah penduduk di Provinsi Sumatera Utara sebagaimana yang tersaji dalam tabel 1, menimbulkan implikasi munculnya angka kriminalitas sebagai mana tersaji dalam tabel 4 diatas. Hal ini tentu saja berdampak pada perlunya pengaturan untuk meminimalisir meningkatnya angka kriminalitas di Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan hal tersebut dalam rangka pengaturan di daerah Perlu adanya suatu peraturan daerah

yang memberikan rasa aman, tertib dan tenteram di masyarakat serta memberikan legitimasi terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi aparatur Pemerintah Daerah dan para pemangku kepentingan, dalam hal ini Satuan Polisi Pamong Praja dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta menumbuhkan rasa disiplin dalam berperilaku bagi setiap orang dan masyarakat.

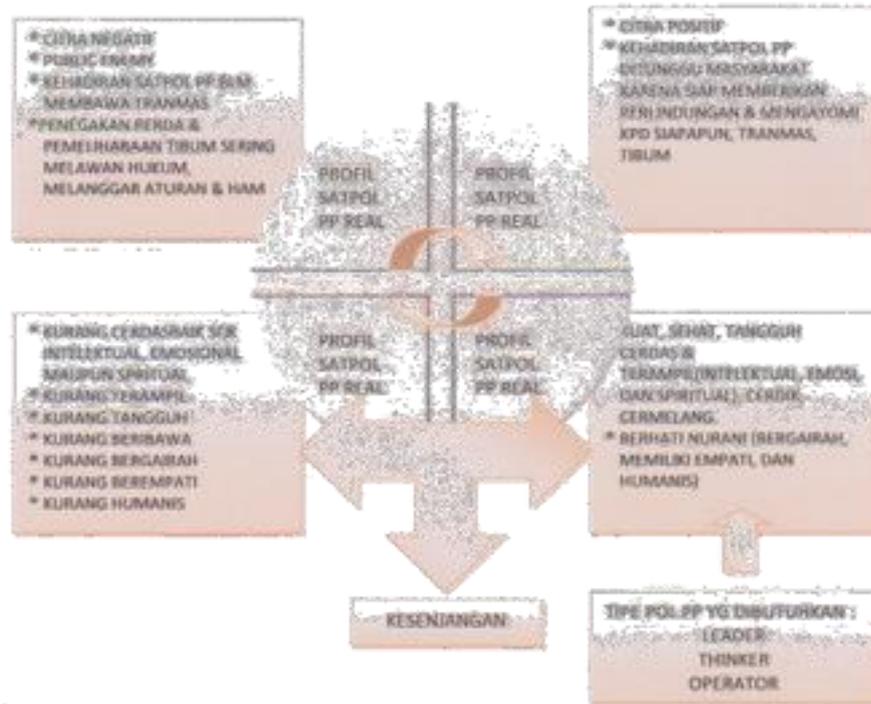
Dalam rangka penyelenggaraan keamanan dan ketertiban di masyarakat diperlukan aparatur pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Dalam hal ini berdasarkan Pasal 255 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja, yang mempunyai Tugas yaitu menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Dalam melaksanakan tugas tersebut Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai fungsi yaitu:

- 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 koor dinasi Per da dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat 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.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi yang cukup kompleks tersebut, Satpol PP perlu melakukan upaya-upaya dalam rangka penguatan kelembagaan dan sumber daya manusia, diantaranya yaitu:

- a. Reorientasi : Pencitraan

ROAD MAP PENGUATAN SATPOL PP – REORIENTASI - PENCITRAAN



Pelaksanaan tugas dan fungsi dari Satpol PP di lapangan selalu menjadi polemik yang menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, hal ini disebabkan karena Satpol PP merupakan unsur perangkat daerah yang selalu terdepan dalam menjaga amanat dari Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, sehingga secara langsung akan selalu bersentuhan dengan masyarakat maupun aparatur pemerintahan.

Pemberitaan mengenai pengusuran, penindakan para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS),

Pengemis, Gelandangan serta Orang Terlantar (PGOT), Pedagang Kaki Lima (PKL) dan masalah sosial lainnya di lapangan selalu berakhir dengan pembentukan opini yang negatif dan juga pemberitaan yang tidak berimbang, yang pada akhirnya menciptakan opini atau citra negatif kepada Satpol PP tanpa memperhatikan duduk permasalahannya. Kondisi ini tentu harus diperbaiki dan dicermati secara seksama oleh pihak yang terkait, sehingga citra dari Satpol PP di mata masyarakat menjadi organisasi yang disegani dan dihormati bukan menjadi organisasi yang penuh dengan kontroversi.

Menyikapi citra negatif yang sudah terbangun di masyarakat terhadap Satpol PP, diperlukan upaya nyata dan sistematis melalui penguatan kelembagaan berupa reorientasi atau pencitraan yang akan berdampak munculnya kepercayaan dari publik kepada Satpol PP. Ada dua hal yang harus dilakukan secara simultan yakni, pembangunan kelembagaan dan citra positif Satpol PP. Pembentukan citra positif harus dilakukan secara bersamaan dengan pembangunan kelembagaan, yaitu dengan melalui keterlibatan media untuk membangun citra positif Satpol PP, baik melalui media cetak, elektronik, online, maupun media sosial, dengan

menonjolkan karakter Satpol PP yang humanis, profesional dan berwibawa.

Namun untuk menuju kearah reorientasi atau pencitraan, paling tidak Satpol PP harus siap untuk melakukan beberapa perubahan untuk membangun citra positif Satpol PP di masyarakat, yaitu:⁷

1) Pembenahan internal Satpol PP yang meliputi:

- a) Perubahan *mindset* yaitu cara berpikir seluruh anggota Satpol PP. Cara berpikir yang benar akan melahirkan tindakan (*action*) yang benar dan bisa meraih simpati dari masyarakat dalam melaksanakan fungsi dan tugas Satpol PP. Perubahan *mindset* harus disertai perubahan cara pendekatan (*approach*) untuk membantu Kepala Daerah dalam menciptakan suatu kondisi daerah yang tertib, tenteram, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat melakukan kegiatannya dengan aman. Dengan demikian, diharapkan Satpol PP lebih mudah

⁷ <https://musniumar.wordpress.com/2013/03/26/bangun-citra-positif-satpol-pp-di-tengah-masyarakat-dki-jakarta-oleh-musni-umar-ph-d/>. Diakses tanggal 2 Januari 2021.

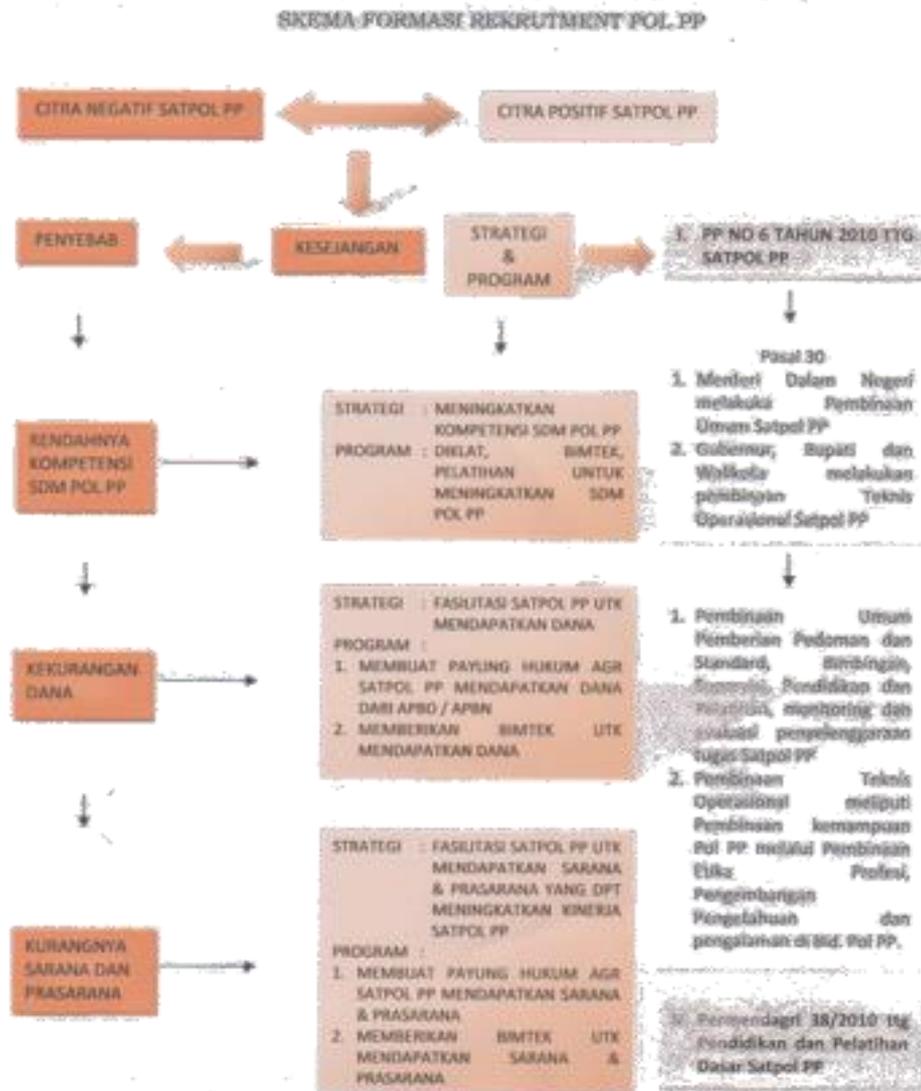
menjalankan tugas menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

b) Perubahan pendekatan (*approach*) dari *physical approach* (pendekatan pisik) kepada *human approach* (pendekatan kemanusiaan/humanis) dengan lobby, silaturahmi, dialog, perundingan dan sebagainya. Dalam *human approach* tidak hanya penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, tetapi juga *way out* dari setiap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Misalnya penggusuran PKL, jangan hanya menggusur, tetapi juga menyediakan tempat mereka berdagang.

c) Perubahan budaya (*cultural change*). Dampak positif yang bakal dicapai dari perubahan *mindset* (cara berpikir) serta cara pendekatan dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, akan melahirkan budaya baru yang jauh dari praktik kekerasan (*non violence*) dalam melaksanakan tugas Satpol PP.

2) Pembinaan eksternal yaitu pemberian penyadaran dan ketaatan hukum pada masyarakat. Untuk meningkatkan kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat, diperlukan upaya pembinaan melalui edukasi, sosialisasi dan bimbingan teknis. Dengan semakin tumbuhnya kesadaran hukum dan taat hukum masyarakat, maka secara otomatis akan memberi dampak positif dan kemudahan bagi pelaksanaan tugas Satpol PP dalam upaya penegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

b. Revitalisasi :



Dalam skema rekrutment Satpol PP diatas, yang diutamakan dalam rekrutment tersebut adalah:

- 1) Personil Satpol PP wajib mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Dasar (Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Dimana Pendidikan dan Pelatihan Dasar Polisi Pamong Praja merupakan diklat yang dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi Pegawai Negeri Sipil yang akan diangkat menjadi Polisi Pamong Praja. Selain itu, tujuan dari Diklat Dasar Polisi Pamong Praja adalah:

- a) meningkatkan pengetahuan, keterampilan, sikap dan perilaku Polisi Pamong Praja;
 - b) meningkatkan profesionalisme polisi pamong praja dalam melaksanakan tugas penegakkan peraturan daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat; dan
 - c) menyediakan PNS yang memiliki kompetensi sesuai dengan bidang tugas dan persyaratan untuk diangkat menjadi Polisi Pamong Praja.
- 2) Polisi Pamong Praja dan Pejabat PPNS wajib mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional, sebagai tindak lanjut dari Pendidikan dan Pelatihan Dasar Polisi Pamong Praja, yang sesuai dengan relevansi bidang tugasnya.
- c. Reposisi : Tupoksi Satpol PP dan perannya sesuai ketentuan – pola sikap dan pola tindak.

Beberapa upaya tersebut, merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Satpol PP dalam rangka penguatan kelembagaan dan sumber daya manusia, agar tugas pokok dan fungsi dari Satpol PP dapat berjalan dengan maksimal untuk diterapkan di daerah, karena Satpol PP

sendiri merupakan salah satu unsur perangkat daerah, yang mempunyai peran strategis dalam memperkuat otonomi daerah dan pelayanan publik di daerah. Selain itu, keberadaan Satpol PP dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat membantu adanya kepastian hukum dan memperlancar proses pembangunan di daerah.

Kelembagaan Satpol PP sebagai salah satu unsur perangkat daerah khususnya di Provinsi Sumatera Utara, diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Gubernur Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tugas, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Sumatera Utara, yang mengatur kelembagaan Satpol PP dalam sebuah struktur organisasi Satuan Polisi Pamong Praja yang terdiri atas:

- a. Kepala Satuan.
- b. Sekretariat, membawahi :
 1. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian;
 2. Sub Bagian Keuangan; dan
 3. Sub Bagian Program, Akuntabilitas dan Informasi Publik.
- c. Bidang terdiri dari :
 1. Bidang Penegakan Perundang-undangan terdiri dari :
 - a) Seksi Pembinaan dan Penyuluhan;

- b) Seksi Penyelidikan dan Penyidikan; dan
 - c) Seksi Pengawasan dan Bina Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
2. Bidang Ketertiban dan Ketenteraman Masyarakat, terdiri dari :
- a) Seksi Operasi dan Pengendalian;
 - b) Seksi Monitor dan Pengawasan; dan
 - c) Seksi Hubungan Antar Lembaga dan Kemitraan.
3. Bidang Suber Daya Aparatur, terdiri dari:
- a) Seksi Pelatihan Dasar;
 - b) Seksi Pelatihan Teknis Fungsional; dan
 - c) Seksi Data dan Pengembangan
4. Bidang Perlindungan Masyarakat, terdiri dari :
- a) Seksi Satuan Perlindungan Masyarakat;
 - b) Seksi Bina Potensi Masyarakat; dan
 - c) Seksi Bina Penyelamatan dan Kebakaran

Untuk memperkuat kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam rangka penegakan Peraturan Daerah khususnya terkait ketertiban umum, maka pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, nantinya diharapkan akan menciptakan ketenteraman bagi masyarakat, sehingga

penyelenggaraan ketertiban umum di Provinsi Sumatera Utara dapat tercapai.

E. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Beban Keuangan Daerah

Masih adanya pelanggaran terhadap peraturan daerah di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan bahwa terdapat persoalan dalam hal penegakan aturan yang ada. Menurut Soerjono Soekanto pokok penegakan hukum termasuk dalam hal ini peraturan daerah sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya.⁸ Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut.

Faktor-faktor tersebut adalah, sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, dalam hal peraturan perundangan yang dibuat.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

⁸ Soerjono Soekanto. Sosiologi Suatu Pengantar. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2002, Hlm. 5

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.

Sumber daya manusia menjadi peranan yang paling mendasar dalam menciptakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Dalam berbagai konsep hukum, faktor kesadaran hukum masyarakat menjadi kunci dalam upaya menegakan hukum. Tanpa adanya kesadaran hukum baik pada sisi aparatur maupun masyarakat, sebaik apapun norma hukum yang diatur dan sarana prasarana penegakannya disediakan, tidak akan mampu menciptakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat secara utuh dan berkesinambungan. Oleh sebab itu upaya membangun kesadaran dan budaya hukum merupakan agenda yang paling utama dalam menyelenggarakan ketertiban umum.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan

tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.⁹

Implikasi terhadap kehidupan masyarakat dari Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum ini adalah terciptanya ketenteraman dan ketertiban guna terwujudnya Provinsi Sumatera Utara yang aman dan nyaman bagi kehidupan masyarakat. Karena dengan kondisi daerah yang aman dan nyaman akan menjadi daya tarik bagi wisatawan lokal maupun internasional untuk berkunjung serta menanamkan investasi di Provinsi Sumatera Utara, yang pada akhirnya akan memberikan kontribusi dalam pengembangan dan pembangunan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Perkembangan dan kemajuan pembangunan di daerah nantinya juga akan berpengaruh pada keadaan masyarakat yang ada, yang tidak menutup kemungkinan akan mengarah pada keadaan yang mulai tidak tertib dan dapat menimbulkan banyak permasalahan. Jika hal ini tidak segera dipikirkan dari sekarang akan lebih sulit untuk dihadapi nantinya. Penanganan terhadap permasalahan yang terjadi di daerah perlu dibarengi dengan biaya

⁹Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia. 2004, Hlm 158

yang harus ditimbulkan, yang tentunya akan membebani APBD Provinsi Sumatera Utara. Biaya yang ditimbulkan diantaranya adalah biaya dalam rangka penegakan dan penindakan atas peraturan daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja baik itu biaya operasional maupun biaya sarana dan prasarana, meliputi pelaksanaan sosialisasi dan pendampingan dalam rangka penegakan peraturan daerah. Sebagai upaya dalam rangka mengawal Pendapatan Asli Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja memiliki peranan sebagai pendamping instansi terkait dalam penegakan Peraturan Daerah sesuai dengan kewenangan instansi tersebut. Untuk mekanisme pelaksanaan pendampingan, instansi terkait dapat berkoordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja.

Dalam rangka mewujudkan Provinsi Sumatera Utara yang tertib dan tenteram, pemerintah daerah berinisiatif membentuk Rancangan peraturan daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah tersebut, diharapkan implementasi terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dapat diterapkan secara optimal guna menciptakan ketenteraman, kenyamanan, kebersihan dan keindahan di daerah.

Rancangan peraturan daerah ini mempunyai peran sebagai garda terdepan dalam melaksanakan ketertiban masyarakat diharapkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah lainnya

dapat dilaksanakan apabila masyarakat sudah taat dan tertib hukum. Selain itu dengan adanya rancangan peraturan daerah ini memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam menjalankan kewajibannya sebagai warga negara untuk tertib dalam kehidupan bermasyarakat. Keberadaan peraturan daerah ini diperlukan untuk menjadi pembatas dan pengatur perilaku masyarakat dalam menjalankan hak dan kebebasannya agar tercipta kenyamanan masyarakat dalam menjalankan aktifitasnya sehari-hari.

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tentunya akan menimbulkan suatu perubahan dalam kehidupan masyarakat. Karena dengan kondisi daerah yang aman dan nyaman akan menjadi daya tarik bagi wisatawan lokal maupun internasional untuk berkunjung serta menanamkan investasi di daerah, yang pada akhirnya akan memberikan kontribusi dalam pengembangan dan pembangunan kesejahteraan masyarakat serta dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Sumatera Utara.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum akan selalu menempati pioner utama dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernagar. Setiap hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak harus dilegitimasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Legitimasi tersebut penting maknanya guna menjamin kepastian serta keadilan hukum bagi masyarakat, sehingga peraturan perundang-undangan menjadi denyut nadi dalam menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Menurut Jimly Asshidiqie, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari Undang-Undang untuk menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu berdasarkan peraturan yang berlaku¹⁰.

Peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dari sistem norma yang merupakan suatu susunan berjenjang dan

¹⁰ Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, Hlm. 202

setiap norma bersumber pada norma yang berada di atasnya, yang membentuk dan menentukan validasinya serta menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya¹¹.

Pandangan Hans Kelsen terhadap sistem norma tersebut dapat dimaknai bahwa suatu norma dibuat berdasarkan norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi tersebut juga dibuat berdasarkan norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi, melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat. Oleh karena itu adanya sistem hierarki dalam peraturan perundang-undangan maka suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan atau kontradiktif antara norma hukum yang satu dengan norma hukum yang lain.

Dalam menetapkan suatu aturan hukum selain berdasarkan kaidah normatif juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

¹¹ Taufiqurrohman Syahuri, Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-undangan

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum tersebut sehingga masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut.
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut.
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi.

Berdasarkan gambaran umum mengenai peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas, maka untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketertiban Umum diperlukan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perilaku masyarakat dan pemerintah dalam menyelenggarakan ketertiban umum, guna melihat efektivitas ke depan dari Peraturan Daerah yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara suatu peraturan dengan peraturan yang lain.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum perlu memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan acuan adalah sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Setiap orang mempunyai kewajiban untuk saling menghormati orang lain dalam rangka menjaga ketertiban sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28J ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”*.

Menjaga ketertiban merupakan tanggung jawab setiap orang. Hal ini dimaksudkan agar ketentraman dan kesejahteraan di masyarakat tetap terjaga. Oleh karena itu perlu adanya langkah-langkah konkret dari pemerintah dalam menjaga ketertiban di masyarakat

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi, namun terdapat perbedaan-perbedaan yang menjadikan keduanya tidak sama. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan

pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Sistem

desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik pemerintahan daerah dari waktu ke waktu.

Dasar hukum mengenai pelaksanaan otonomi daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berikut ketentuan mengenai Pemerintah Daerah dalam BAB VI PEMERINTAH DAERAH Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa *“Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah untuk

melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sudah jelas diatur dalam konstitusi.

B. Un dan g-Un dan g No 23 T ah un 2014 ten tan g Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri. Pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Jadi Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menentukan kebijakan atau Peraturan yang sifatnya mengatur maupun memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pembangunan di daerah. Salah satu kewenangan yang ingin diatur Pemerintah Daerah adalah Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

Dasar Hukum pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah tersebut adalah Pasal 12 ayat (1) huruf b Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berikut ketentuan

mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 12

(1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

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

Dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf e tersebut jelas bahwa urusan di bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat merupakan urusan pemerintahan konkuren, yang menjadi kewenangan Daerah dalam hal urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar khususnya yang mengatur mengenai ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Penegakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja seperti yang

termuat dalam pasal 255 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 255

(1) Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan **ketertiban umum dan ketenteraman**, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

(2) Satuan polisi pamong praja mempunyai kewenangan:

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

Polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil seperti yang termuat dalam pasal 256 ayat (6) dan Pasal 257 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 256

(6) Polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 257

(1) Penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Selain pejabat penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditunjuk penyidik pegawai negeri sipil yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum dan berkoordinasi dengan penyidik kepolisian setempat.

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

Pasal 5

Satpol PP mempunyai tugas:

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

Pasal 6

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, 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.Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja

Satuan Polisi Pamong Praja merupakan bagian dari perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, seperti yang termuat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Satpol PP merupakan bagian perangkat daerah di bidang penegakan Perda, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- (2) Satpol PP dipimpin oleh seorang Kepala satuan yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Pasal 3

Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Pasal 4

(1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Satpol PP mempunyai fungsi:

- a. penyusunan program dan pelaksanaan penegakkan Perda dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- b. pelaksanaan kebijakan penegakkan Perda dan Peraturan Kepala Daerah;
- c. pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah;
- d. pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat;
- e. pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan Peraturan Kepala Daerahsertapenyelenggaraan

ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau aparatur lainnya;

f. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati penegakkan Perdad dan Peraturan Kepala Daerah; dan

g. pelaksanaan tugas lainnya.

(2) Pelaksanaan tugas lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g meliputi:

a. mengikuti proses penyusunan peraturan perundang-undangan serta kegiatan pembinaan dan penyebarluasan produk hukum daerah;

b. membantu pengamanan dan pengawalan tamu VVIP termasuk pejabat negara dan tamu negara;

c. pelaksanaan pengamanan dan penertiban aset yang belum teradministrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

d. membantu pengamanan dan penertiban penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan umum kepala daerah;

- e. membantu pengamanan dan penertiban penyelenggaraan keramaian daerah dan/atau kegiatan yang berskala massal; dan
- f. pelaksanaan tugas pemerintahan umum lainnya yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja

Ruang Lingkup penyelenggaraan Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum terdiri dari pembinaan dan operasi penertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang menjadi kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja antara lain:

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

- i) tertib sosial;
- j) tertib kesehatan;
- k) tertib tempat hiburan dan keramaian;
- l) tertib Peran serta Masyarakat; dan
- m) ketentuan lain sepanjang telah ditetapkan dalam peraturan daerah masing-masing.

Dalam melaksanakan pembinaan dan operasi Petertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat tersebut di atas, Satuan Polisi Pamong Praja harus memperhatikan:

- a. mempunyai landasan hukum;
- b. tidak melanggar HAM;
- c. dilaksanakan sesuai prosedur; dan
- d. tidak menimbulkan korban/kerugian pada pihak manapun.

Selain itu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Pembina Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat tersebut, ada persyaratan yang harus dimiliki oleh petugas pembina dan operasi Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Persyaratan yang harus dimiliki oleh setiap petugas pembina dan operasi ketertiban umum dan Ketentraman Masyarakat yaitu:

1. setiap petugas harus memiliki wawasan dan ilmu pengetahuan tentang Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan peraturan perundangan lainnya;
2. dapat menyampaikan maksud dan tujuan dengan Bahasa Indonesia yang baik dan benar, dapat juga dengan bahasa daerah setempat;
3. menguasai teknik penyampaian informasi dan teknik presentasi yang baik;
4. berwibawa, penuh percaya diri dan tanggung jawab yang tinggi;
5. setiap petugas harus dapat menarik simpati masyarakat;
6. bersedia menerima saran dan kritik masyarakat serta mampu mengidentifikasi masalah, juga dapat memberikan alternatif pemecahan masalah tanpa mengurangi tugas pokoknya; dan
7. petugas Ketertiban umum dan Ketentraman Masyarakat harus memiliki sifat:
 - a. ulet dan tahan uji;

- b. dapat memberikan jawaban yang memuaskan kepada semua pihak terutama yang menyangkut tugas pokoknya;
- c. mampu membaca situasi;
- d. memiliki suri tauladan dan dapat dicontoh oleh aparat Pemerintah Daerah lainnya; dan
- e. ramah, sopan, santun dan menghargai pendapat orang lain.

¹²Dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menyebutkan: Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat

1. Ruang Lingkup penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat terdiri dari pembinaan dan operasi penertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang menjadi kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja antara lain :
 - a) Tertib tata ruang.
 - b) Tertib jalan.
 - c) Tertib angkutan jalan dan angkutan sungai.
 - d) Tertib jalur hijau, taman dan tempat umum.

¹² Lampran Permendagri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja

- e) Tertib sungai, saluran, kolam, dan pinggir pantai.
- f) Tertib lingkungan.
- g) Tertib tempat usaha dan usaha tertentu.
- h) Tertib bangunan.
- i) Tertib sosial.
- j) Tertib kesehatan.
- k) Tertib tempat hiburan dan keramaian.
- l) Tertib peran serta masyarakat.
- m) Ketentuan lain sepanjang telah ditetapkan dalam peraturan daerah masing-masing.

2. Ketentuan Pelaksanaan

- a. Umum Persyaratan yang harus dimiliki oleh setiap petugas pembina dan operasi ketertiban umum dan Ketenteraman Masyarakat adalah:
 - 1) Setiap petugas harus memiliki wawasan dan ilmu pengetahuan tentang Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan peraturan perundangan lainnya.
 - 2) Dapat menyampaikan maksud dan tujuan dengan Bahasa Indonesia yang baik dan benar, dapat juga dengan bahasa daerah setempat.
 - 3) Menguasai teknik penyampaian informasi dan teknik presentasi yang baik.

- 4) Berwibawa, penuh percaya diri dan tanggung jawab yang tinggi.
 - 5) Setiap petugas harus dapat menarik simpati masyarakat.
 - 6) Bersedia menerima saran dan kritik masyarakat serta mampu mengidentifikasi masalah, juga dapat memberikan alternatif pemecahan masalah tanpa mengurangi tugas pokoknya.
 - 7) Petugas Ketertiban umum dan Ketentraman Masyarakat harus memiliki sifat:
 - a) Ulet dan tahan uji.
 - b) Dapat memberikan jawaban yang memuaskan kepada semua pihak terutama yang menyangkut tugas pokoknya.
 - c) Mampu membaca situasi.
 - d) Memiliki suri tauladan dan dapat dicontoh oleh aparat Pemerintah Daerah lainnya,
 - e) Ramah, sopan, santun dan menghargai pendapat orang lain.
- b. Khusus Pengetahuan dasar yang harus dimiliki oleh petugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan Ketertiban umum dan Ketentraman Masyarakat adalah:

- 1) Pengetahuan tentang tugas-tugas pokok Polisi Pamong Praja khususnya dan Pemerintahan Daerah umumnya.
- 2) Pengetahuan dasar-dasar hukum dan peraturan perundangan undangan.
- 3) Mengetahui dasar-dasar hukum pelaksanaan tugas Polisi Pamong Praja.
- 4) Memahami dan menguasai adat istiadat dan kebiasaan yang berlaku di Daerah.
- 5) Mengetahui dan memahami dasar-dasar pengetahuan dan dasar hukum pembinaan ketenteraman dan ketertiban umum.

3. Perlengkapan dan Peralatan

- a. Surat Perintah Tugas.
- b. Kartu Tanda Anggota resmi.
- c. Kelengkapan Pakaian yang digunakan Pakaian Dinas Lapangan (PDL).
- d. Kendaraan Operasional yang dilengkapi dengan pengeras suara dan perlengkapan lainnya.
- e. Kendaraan operasional terdiri dari kendaraan roda empat atau lebih dan roda dua sesuai standar Satuan Polisi Pamong Praja

- f. Bagi daerah yang memiliki wilayah perairan dapat menggunakan kendaraan bermotor atau tidak bermotor diatas air sesuai kebutuhannya.
 - g. Perlengkapan Pertolongan Pertama Pada Kecelakaan (P3K).
 - h. Alat pelindung diri seperti topi lapangan/helm/tameng
 - i. Alat-alat perlengkapan lain yang mendukung kelancaran pembinaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Tahap, Bentuk dan Cara Pelaksanaan Pembinaan

Bentuk cara pembinaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah berupa Produk Hukum yang tidak ditaati masyarakat, terutama Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan perundangan lainnya dalam menjalankan roda Pemerintahan di daerah kepada masyarakat. Hal tersebut dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan, sehingga masyarakat akan memahami arti pentingnya ketaatan dan kepatuhan terhadap produk hukum daerah, oleh karena itu di dalam pembinaan harus memenuhi:

- a. Penentuan sasaran pembinaan dalam bentuk perorangan, kelompok atau Badan Usaha.

- b. Penetapan Waktu Pelaksanaan pembinaan seperti Bulanan, Triwulan, Semester dan Tahunan. Perencanaan dengan penggalan waktu tersebut dimaksudkan agar tiap kegiatan yang akan dilakukan memiliki batasan waktu yang jelas dan mempermudah penilaian keberhasilan dari kegiatan yang dilakukan.
- c. Penetapan materi pembinaan dilakukan agar maksud dan tujuan pembinaan dapat tercapai dengan terarah. Selain itu penetapan materi pembinaan disesuaikan dengan subjek, objek dan sasaran.
- d. Penetapan tempat pembinaan yang dilakukan dapat bersifat Formal dan Informal, disesuaikan dengan kondisi lapangan.

Adapun bentuk dan metode dalam rangka pembinaan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu:

a. Formal

1) Sasaran perorangan

- a) Pembinaan dilakukan dengan cara mengunjungi anggota masyarakat yang telah ditetapkan sebagai sasaran untuk memberikan arahan dan himbauan akan arti pentingnya ketaatan

terhadap Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya.

- b) Mengundang/memanggil anggota masyarakat yang perbuatannya telah melanggar dari ketentuan Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya untuk memberikan arahan dan pembinaan bahwa perbuatan yang telah dilakukannya mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat secara umum.

2) Sasaran Kelompok

Pembinaan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dilakukan dengan dukungan fasilitas dari Pemerintah Daerah dan berkoordinasi dengan instansi/SKPD lainnya dengan menghadirkan masyarakat di suatu gedung pertemuan yang ditetapkan sebagai sasaran serta nara sumber membahas arti pentingnya peningkatan ketaatan dan kepatuhan terhadap Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya guna memelihara ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

b. Informal Seluruh anggota Polisi Pamong Praja mempunyai kewajiban moral untuk menyampaikan informasi dan himbauan yang terkait dengan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan produk hukum lainnya kepada masyarakat. Metode yang dilakukan dalam pembinaan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah dengan membina saling asah, asih dan asuh diantara aparat penertiban dengan masyarakat tanpa mengabaikan kepentingan masing-masing dalam rangka peningkatan, ketaatan dan kepatuhan masyarakat terhadap Peraturan daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Dengan demikian harapan dari Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam proses pembangunan dalam keadaan tertib dan tenteram di daerah dapat terwujud. Selain itu pelaksanaan pembinaan, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan sarana dan fasilitas umum yaitu:

- 1) Media Massa dan Media Elektronik seperti radio dan televisi.

- 2) Pembinaan yang dilakukan pada tingkat RT, RW, desa/Kelurahan dan Kecamatan.
 - 3) Tatap muka.
 - 4) Pembinaan yang dilakukan oleh sebuah tim yang khusus dibentuk untuk memberikan arahan dan informasi kepada masyarakat seperti Tim Ramadhan, Tim Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (K3) dan bentuk tim lainnya yang membawa misi Pemerintahan Daerah dalam memelihara ketenteraman dan ketertiban umum.
5. Teknis Persiapan Operasional Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat
- a. Memberikan teguran pertama kepada orang/badan hukum yang melanggar ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
 - b. Memberikan teguran kedua kepada orang/badan hukum yang melanggar ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat apabila dalam waktu 3 (tiga) hari setelah teguran pertama dilakukan belum diindahkan.
 - c. Memberikan teguran ketiga kepada orang/badan hukum yang melanggar ketenteraman dan ketertiban

- umum apabila dalam waktu 3 (tiga) hari setelah teguran kedua dilakukan belum diindahkan.
- d. Memberikan surat peringatan pertama dalam waktu 7 (tujuh) hari agar orang/badan hukum tersebut untuk menertibkan sendiri apabila dalam waktu tiga hari setelah teguran ketiga dilakukan belum diindahkan.
 - e. Memberikan surat peringatan kedua dalam waktu 3 (tiga) agar orang/badan hukum tersebut untuk menertibkan sendiri.
 - f. Memberikan surat peringatan ketiga dalam waktu 1 (satu) agar orang/badan hukum tersebut untuk menertibkan sendiri.
 - g. Apabila setelah surat peringatan ketiga tidak diindahkan maka dapat dilakukan tindakan penertiban secara paksa.
6. Teknis operasional ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dalam menjalankan tugas:
- a. melaksanakan deteksi dini dan mengevaluasi hasil deteksi dini.
 - b. melakukan pemetaan/mapping terhadap obyek atau lokasi sasaran serta memikirkan emergency exit window.

- c. pimpinan operasi menentukan jumlah kekuatan anggota yang di perlukan dalam pelaksanaan operasi.
- d. apabila pimpinan operasi merasa pelaksanaan operasi membutuhkan bantuan dari instansi terkait lainnya perlu mengadakan koordinasi untuk pelaksanaan tersebut.
- e. sebelum menuju lokasi operasi, pimpinan memberikan briefing kepada para anggotanya tentang maksud dan tujuan operasi termasuk kemungkinan ancaman yang dihadapi oleh petugas dalam operasi.
- f. Mempersiapkan dan mengecek segala kebutuhan dan perlengkapan serta peralatan yang harus dibawa.
- g. Setiap petugas yang diperintahkan harus dilengkapi dengan surat perintah tugas.

Penertiban dilakukan dalam rangka peningkatan ketaatan masyarakat terhadap peraturan, tetapi tindakan tersebut hanya terbatas pada tindakan peringatan dan penghentian sementara kegiatan yang melanggar Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya. Sedangkan putusan final atas pelanggaran tersebut merupakan kewenangan Instansi atau Pejabat yang berwenang, untuk itu penertiban disini tidak dapat diartikan sebagai tindakan,

penyidikan penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja adalah tindakan Non Yustisial.

7. Dalam pelaksanaannya baik upaya bimbingan dan upaya penertiban maka:

a. Seorang Anggota Polisi Pamong Praja dalam setiap pelaksanaan tugas juga harus mendengar keluhan dan permasalahan anggota masyarakat yang melakukan pelanggaran Ketentuan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan produk hukum lainnya dengan cara:

a. Mendengarkanr keluhan masyarakat dengan seksama.

b. Tidak memotong pembicaraan orang.

c. Tanggapi dengan singkat dan jelas terhadap permasalahannya.

d. Jangan langsung menyalahkan ide/pendapat/ keluhan/perbuatan masyarakat.

e. Jadilah pembicara yang baik.

b. Setelah mendengar keluhan dari masyarakat yang harus dilakukan adalah:

a. Memperkenalkan dan menjelaskan maksud dan tujuan kedatangannya.

- b. Menjelaskan kepada masyarakat, bahwa perbuatan yang dilakukannya telah melanggar Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya, jika tidak cukup waktu maka kepada si pelanggar dapat diberikan surat panggilan atau undangan untuk datang ke Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, untuk meminta keterangan atas perbuatan yang dilakukannya dan diberikan pembinaan dan penyuluhan.
- c. Berani menegur terhadap masyarakat atau Aparat Pemerintah lainnya yang tertangkap tangan melakukan tindakan pelanggaran Ketentuan Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah atau produk hukum lainnya.
- d. Jika telah dilakukan pembinaan ternyata masih melakukan perbuatan yang melanggar Ketentuan Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya, maka kegiatan selanjutnya adalah tindakan penertiban dengan bekerjasama dengan aparat Penertiban lainnya serta Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

8. Langkah- langkah sebelum melakukan operasi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat Satuan Polisi Pamong Praja.

1. Dapat melakukan koordinasi sebelum melaksanakan penertiban dengan instansi terkait antara lain:

- a. Alat Negara.
- b. Instansi terkait.
- c. PPNS.
- d. Kecamatan dan Kelurahan / desa.

2. Teknis pelaksanaan Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja:

- a. Secara aktif & berkala memberikan penyuluhan dan sosialisasi tentang peraturan daerah yg mengatur mengenai Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.
- b. Mengingat/ menegur masyarakat yang melanggar Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dengan cara yang sopan.
- c. Melakukan pembinaan kepada masyarakat dan badan hukum yang melanggar Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

- d. Apabila orang/badan hukum melanggar Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat diberikan teguran dan surat peringatan.
3. Standar Operasional Prosedur penertiban secara paksa:
- Pra Operasi Penertiban:
- a. Memberitahukan kepada masyarakat dan badan hukum yang akan ditertibkan.
 - b. Melakukan perencanaan operasi penertiban dan berkoordinasi dengan pihak kepolisian, kecamatan, kelurahan, RT/RW serta masyarakat setempat.
 - c. Melakukan kegiatan pemantauan (kegiatan intelijen yang dilakukan oleh aparat Satuan Polisi Pamong Praja sendiri maupun hasil koordinasi dengan Kelurahan, Kecamatan, Polsek, dan Kodim).
 - d. Hasil dari kegiatan pemantauan menjadi dasar untuk menentukan waktu dan saat yang dianggap tepat untuk melakukan kegiatan penertiban.
 - e. Hasil kegiatan pemantauan menjadi dasar untuk menentukan jumlah pasukan yang akan dikerahkan, sarana prasarana pendukung yang diperlukan, dan instansi yang terlibat serta pola operasi penertiban yang akan diterapkan.

- f. Pimpinan Pasukan memberikan arahan kepada Pasukan yang akan melakukan Penertiban:
1. Bertindak tegas
 2. Tidak bersikap arogan.
 3. Tidak melakukan pemukulan/kekerasan (body contact).
 4. Menjunjung tinggi HAM.
 5. Mematuhi perintah pimpinan.
 6. Mempersiapkan kelengkapan sarana operasi berupa : pengecekan kendaraan.- kelengkapan pakaian seragam dan pelindungnya. - Perlengkapan Pertolongan Pertama (P3K).- Penyiapan Ambulance.- Menghindari korban sekecil apapun.
 7. Kesiapan pasukan pendukung dari instansi terkait apabila kondisi lapangan terjadi upaya penolakan dari orang/badan hukum yang berpotensi menimbulkan konflik dan kekerasan.
4. Pada saat operasi penertiban:
- a. Membacakan/menyampaikan Surat Perintah Penertiban.
 - b. Melakukan penutupan/penyegelan.

c. Apabila ada upaya dari orang/badan hukum yang melakukan penolakan/perlawanan terhadap petugas, maka dilakukan upaya-upaya sebagai berikut :

- 1) Melakukan negosiasi dan memberikan pemahaman kepada orang/badan hukum tersebut.
- 2) Dapat menggunakan mediator (pihak ketiga) yang dianggap dapat menjembatani upaya penertiban.
- 3) Apabila upaya negosiasi dan mediasi mengalami jalan buntu, maka petugas melakukan tindakan/ upaya paksa penertiban (sebagai langkah terakhir).
- 4) Apabila menghadapi masyarakat/ objek penertiban yang memberikan perlawanan fisik dan tindakan anarkis maka langkah langkah yang dilakukan adalah: Menahan diri untuk melakukan konsolidasi sambil-memperhatikan perintah lebih lanjut mengamankan pihak yang memprovokasi melakukan tindakan bela diri untuk mencegah korban ke dua belah pihak.

5) Dalam upaya melakukan tindakan/upaya paksa oleh petugas mendapat perlawanan dari orang/badan hukum serta masyarakat, maka:

- Petugas tetap bersikap tegas untuk melakukan penertiban.
- Apabila perlawanan dari masyarakat mengancam keselamatan jiwa petugas serta berpotensi menimbulkan konflik yang lebih luas diadakan konsolidasi secepatnya dan menunggu perintah pimpinan lebih lanjut.
- Komandan Pasukan operasi penertiban, sesuai dengan- situasi dan kondisi di lapangan berhak untuk melanjutkan atau menghentikan operasi penertiban.
- Melakukan advokasi dan bantuan hukum.
- Mengadakan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan dan rencana tindak lebih lanjut.

5. Pembinaan

a. Pembinaan Tertib Pemerintahan.

- 1) Melaksanakan piket secara bergiliran.
- 2) Memberikan bimbingan dan pengawasan terhadap pengamanan kantor.

- 3) Memberikan/memfasilitasi bimbingan dan pengawasan serta membentuk pelaksanaan Siskamling bagi Desa dan Kelurahan.
- 4) Memberikan bimbingan dan pengawasan administrasi ketertiban wilayah.
- 5) Melaksanakan kunjungan pengawasan dan pemantauan dalam rangka membina pelaksanaan Peraturan daerah, peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya.
- 6) Memberikan pengamanan terhadap usaha/kegiatan yang dilakukan secara masal, untuk mencegah timbulnya gangguan ketenteraman dan ketertiban umum.
- 7) Melakukan usaha dan kegiatan untuk mencegah timbulnya kriminalitas.
- 8) Mengadakan pemeriksaan terhadap bangunan tanpa izin, tempat usaha dan melakukan penertiban.
- 9) Melakukan usaha dan kegiatan dalam rangka menyelesaikan sengketa dalam masyarakat.
- 10) Melakukan berbagai usaha dan kegiatan sektoral.

b. Pembinaan Tertib Lingkungan:

- 1) Memberikan bimbingan dan pengawasan terhadap pengambilan pasir batu (galian C) dalam rangka pelestarian lingkungan.
- 2) Memberikan bimbingan dan pengawasan mengenai pengendalian dan penanggulangan sampah, kebersihan lingkungan dengan sasaran pusat-pusat kegiatan masyarakat seperti pasar.
- 3) Memberikan bimbingan dan pengawasan terhadap usaha dan kegiatan yang mengandalkan lingkungan untuk menghasilkan barang produksi.
- 4) Melakukan usaha dan kegiatan penanggulangan bencana alam.

c. Pembinaan Tertib Sosial:

- 1) Preventif melalui penyuluhan, bimbingan latihan, pemberian bantuan pengawasan serta pembinaan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan, pengemis dan WTS.
- 2) Refresif melalui razia, penampungan sementara untuk mengurangi gelandangan, pengemis dan WTS baik kepada perorangan maupun kelompok

masyarakat yang disangka sebagai gelandangan, pengemis dan WTS.

- 3) Rehabilitasi meliputi penampungan, pengaturan, pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke kampung halaman untuk mengembalikan peran mereka, sebagai warga masyarakat.
- 4) Mengadakan penertiban agar aktifitas pasar dapat berjalan lancar, aman, bersih dan tertib.
- 5) Memonitor, memberikan motivasi dan pengawasan terhadap warung toko, rumah makan yang melakukan kegiatannya tanpa dilengkapi dengan izin usaha.
- 6) Melakukan kerjasama dengan Dinas/Instansi terkait dan aparat keamanan dan ketertiban kawasan lahan/parkir.
- 7) Melakukan Pengawasan dan Penertiban terhadap para pelanggar Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya.
- 8) Melakukan Pembinaan mengenai peningkatan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi yang ditetapkan Pemerintah Daerah

serta melakukan usaha dan kegiatan dalam
rangka

6. Administrasi

a. Persiapan:

- 1) Penetapan sasaran, waktu dan objek yang akan diberikan pembinaan.
- 2) Penetapan tempat, bentuk dan metode pembinaan.
- 3) Mengadakan survey lapangan.
- 4) Mengadakan Koordinasi dengan Dinas/Instansi terkait dan aparat keamanan dan ketertiban lainnya.
- 5) Penyiapan administrasi pembinaan seperti daftar hadir, surat perintah, surat teguran dan surat panggilan terhadap masyarakat yang melakukan pelanggaran Peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya.
- 6) Pimpinan kegiatan memberikan arahan dan menjelaskan maksud dan tujuan kepada anggota tim yang bertugas melakukan pembinaan.

b. Pelaksanaan:

- 1) Sebelum menuju sasaran bagi anggota Satuan Polisi Pamong Praja yang bertugas melakukan

pembinaan terlebih dahulu memeriksa kelengkapan administrasi peralatan dan perlengkapan yang akan dibawa.

- 2) Pelaksanaan pembinaan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang berhubungan dengan lingkup tugas, perlu dikoordinasikan dengan Dinas/Instansi terkait.
- 3) Bentuk koordinasi ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah dilakukan sesuai dengan keperluan :
 - a) Melalui rapat koordinasi dengan instansi terkait.
 - b) Rapat koordinasi pelaksanaan.
 - c) Penerapan sanksi kepada pelanggar sesuai dengan kewenangan.
- 4) Pembinaan yang dilakukan melalui panggilan resmi maupun surat teguran, setelah ditandatangani oleh penerima, maka petugas segera menjelaskan maksud dan tujuan panggilan. Pemberian teguran tersebut satu diserahkan kepada si penerima dan satu lagi sebagai arsip untuk memudahkan pengecekan.

- 5) Pembinaan yang dilakukan secara tatap muka langsung wawancara, bagi petugas pembina harus m e m p e d o m a n i t e k n i k - t e k n i k berkomunikasi dengan memperhatikan sikap dan sopan santun dalam berbicara.
 - 6) Pembinaan yang dilakukan melalui forum disesuaikan dengan maksud dan tujuan pertemuan tersebut dengan dibuatkan notulen atau hasil pembahasan/ pembicaraannya.
- c. Evaluasi:
- 1) Setelah pelaksanaan kegiatan pembinaan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, baik yang dilakukan secara rutin, insidental maupun operasi gabungan segera melaporkannya kepada Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan dari Kepala Satuan Polisi Pamong Praja meneruskan kepada Kepala Daerah.
 - 2) Mengevaluasi pelaksanaan kegiatan operasi dan menjelaskan tentang hambatan yang ada kepada kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan / atau yang memerintahkannya.
 - 3) Menyusun laporan hasil pelaksanaan kegiatan sekaligus dengan hasil evaluasinya.

F. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 548)

Ruang lingkup Peraturan Menteri ini terdiri atas:

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

Pasal 3

- (1) Satpol PP menyelenggarakan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di provinsi dan kabupaten/kota.
- (2)) Kepala Desa/Lurah melalui Satlinmas membantu Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Desa/Kelurahan.
- (3) Penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), termasuk Penyelenggaraan Pelindungan Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), meliputi 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.

Pasal 4

Kegiatan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3), melalui tahapan:

- a. perencanaan;
- b. pelaksanaan; dan
- c. pelaporan.

Pasal 33

(1) Gubernur melakukan pembinaan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Linmas pada kabupaten/kota di wilayahnya.

(2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:

- a. penyiapan perumusan kebijakan di bidang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Linmas di provinsi;

- b. peningkatan Kapasitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di provinsi/lintas kabupaten dan kota;
- c. pelaksanaan kebijakan di bidang koordinasi dan pembinaan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Linmas di provinsi/lintas kabupaten dan kota;
- d. pelaksanaan koordinasi di bidang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Linmas di provinsi/lintas kabupaten dan kota; dan
- e. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan bidang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Linmas di provinsi/lintas kabupaten dan kota.

(3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melalui kepala Satpol PP provinsi.

Pasal 39

- (1) Pendanaan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Linmas di provinsi, kabupaten/kota, dan Desa/Kelurahan, bersumber pada:
 - a. anggaran pendapatan dan belanja negara;

- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
 - c. anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/
kota; dan
 - d. anggaran pendapatan dan belanja Desa.
- (2) Selain pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk penyelenggaraan Linmas dapat bersumber dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat, penyelenggaraan roda pemerintahan perlu didukung kondisi daerah yang tenteram, tertib, teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Ketertiban merupakan salah satu faktor yang mendukung terciptanya kondisi yang kondusif, oleh karena itu Pemerintah Daerah berwenang menetapkan kebijakan yang diikuti dengan penegakan dan pengawasan.

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.¹³

¹³. H. Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm. 43; nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai *kebenaran*, *keadilan*, *kesusilaan*, *kemanusiaan*, *religiusitas* dan berbagai nilai lain yang dianggap baik. Dan penilaian mengenai baik, benar, adil dan susila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.

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

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dengan baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (Pancasila).

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk peraturan perundang-undangan dan Perda) ini dimasukkan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee* yaitu apa

yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.¹⁴

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni :

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh

14. Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, Hlm. 20

hikmat kebijaksanaan dalam per musyawaratan/
perwakilan; dan

- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut.

Seperti telah banyak disinggung dalam pembukaan di atas bahwa landasan filsafat dalam suatu Negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya negara hukum modern, negara hukum materiil, negara kesejahteraan. Dan tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut

hukum kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga negaranya, hal ini sejalan dengan pendapat Sudargo Gautama.¹⁵

Berdasarkan uraian tersebut, maka menjadi landasan filosofis dari Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum yaitu bahwa setiap manusia berhak atas perlindungan, rasa aman, kesejahteraan lahir dan batin, kebebasan memeluk agama dan beribadat, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Sebagai manifestasi dari negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), maka pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara sebagai bagian dari negara Indonesia membuat regulasi tentang Ketertiban Umum adalah untuk menciptakan suasana yang aman, tertib, tentram, dan damai sehingga dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. Dengan

15. Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung, 1983, Hlm. 10; Negara hukum modern dianggap mempunyai kewajiban yang lebih luas, Negara yang modern harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keamanan sosial yang harus dicapai. Berdasarkan tugas pemerintah ini, penguasa zaman sekarang turut serta dengan aktif dalam mengatur pergaulan hidup halayak ramai. Lapangan kerja penguasa pada waktu ini jauh lebih besar dan luas dari pada pemerintah model kuno. Dalam tindakan-tindakan pemerintah dewasa ini yang menjadi tujuan utama ialah kepentingan umum.

dibentuknya Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum diharapkan dapat melindungi masyarakat dari segala bentuk tindakan yang meresahkan masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah landasan yang mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat atau tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat, tidak berarti bahwa produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan itu sekedar merekam keadaan seketika, akan tetapi harus dapat pula mengakomodasi kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan Landasan sosiologis ini, produk peraturan perundang-undangan yang dibuat bukan tumpukan kaidah hukum yang dipaksakan, melainkan kaidah hukum yang diterima masyarakat secara wajar, spontan, bahkan menjadi sesuatu yang ditunggu-tunggu kehadirannya. Peraturan Perundang-undangan demikian akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional dalam penerapannya.¹⁶ Usulan dari Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat terhadap gangguan keamanan

¹⁶. Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, INHILL CO, Jakarta, 1992, hal. 15.

dan ketertiban umum dan menertibkan segala kegiatan masyarakat atau usaha-usaha yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar masyarakat dapat menjalankan kehidupan sehari-hari dengan tertib dan tenteram.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis mengisyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan itu memiliki dasar keabsahan, baik yang bersifat formal maupun material. Dasar keabsahan yang bersifat formal, terkait dengan prosedur atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut; sedangkan dasar keabsahan yang bersifat material terkait dengan isi (substansi) atau materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dasar keabsahan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis ini penting sekali, karena tidak saja menjadi dasar legitimasi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga dalam rangka mengantisipasi timbulnya gugatan atau keberatan terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan berikut materi muatannya.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk

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 yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang- Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.¹⁷

Landasan yuridis sebagai landasan hukum yang menjadi dasar pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Landasan hukum yang menjadi dasar pembuatan suatu perundang-undangan tidak hanya dilihat dari kewenangan pembentuknya, akan tetapi juga perlu diketahui tatacara pembentukan dan dasar logika yuridisnya. Bagir Manan merinci yang menjadi syarat dasar keberlakuan yuridis sebagai berikut:

¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya peraturan perundang-undangan formal harus dibuat secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR, jika tidak maka UU tersebut batal demi hukum.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk inidapat menjadi alasan untuk membeatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau UU terdahulu menyatakan bahwa sesuatu harus diatur oleh UU, maka dalam bentuk UU lah hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presdien maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.

Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/ belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Misalnya Peraturan Daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan

Kepala Daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD maka batal demi hukum.

Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.

Hukum secara aktif akan mendorong suatu perubahan, meskipun terjadinya perubahan itu bukanlah semata-mata ditimbulkan oleh hukum saja tetapi faktor lain yang ikut berperan, namun paling tidak hukum memiliki kemampuan untuk menjadi landasan, petunjuk arah serta sebagai bingkai. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa penggunaan perundang-undangan dengan cara dasar oleh pemerintah sebagai suatu sarana untuk melakukan suatu tindakan sosial yang terorganisir telah merupakan ciri khas negara modern. Demikian pula menurut Marc Galanter, bahwa dalam sistem hukum modern terdapat kecenderungan yang tetap dan kuat kearah penggantian perundang-undangan rakyat yang lokal sifatnya oleh perundang-undangan resmi yang dibuat pemerintah. Melalui perundang-undangan tersebut, maka hukum diberlakukan secara *uniform* dan bersifat nasional serta tidak bersifat lokal dan tradisional.

Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial dimaksudkan untuk menggerakkan masyarakat agar tingkah laku sesuai dengan irama dan tuntutan pembangunan, seraya meninggalkan segala sesuatu yang sudah tak perlu lagi dipertahankan. Bertalian dengan itu Mochtar Kusumaatmaja mengatakan bahwa, fungsi hukum dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan, bahwa adanya ketertiban (stabilitas) dalam pembangunan merupakan suatu yang dipandang penting. Suatu ketertiban hukum merupakan suatu ketertiban yang dipaksa (*dwangorde*), apabila oleh hukum suatu tindakan tertentu diperkenankan, maka jika tindakan itu dilakukan, yang melakukan tindakan tersebut akan dikenakan sanksi.

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

Sasaran yang akan diwujudkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban Umum adalah untuk menciptakan kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat serta rasa aman dilingkungannya masing-masing, kemudian untuk mengatur dan menertibkan segala aktivitas masyarakat yang mengganggu kehidupan setiap orang dengan orang lain, terwujudnya kesadaran warga masyarakat dilingkungannya dalam penanggulangan setiap kemungkinan timbulnya gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Selanjutnya arah dan jangkauan pengaturan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban umum yaitu menertibkan kegiatan masyarakat yang tidak sesuai dengan norma agama, kesusilaan, kesopanan/adat dan norma hukum serta dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Norma hukum adalah norma yang berisi peraturan-peraturan yang ditetapkan dan diberlakukan oleh negara. Norma hukum dibuat karena ketiga norma yaitu norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan belum mampu memberi jaminan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat. Ketiga

norma tersebut belum bisa menjamin terciptanya ketertiban dalam masyarakat karena:

1. tidak adanya ancaman hukuman yang cukup dirasakan sebagai paksaan diluar.
2. belum semua tata tertib keputusan manusia dalam masyarakat itu dilindungi oleh ketiga norma tersebut diatas.

Norma hukum bersifat melengkapi norma-norma yang lain yang ada dalam masyarakat. Artinya norma hukum memperkuat sanksi atas pelanggaran norma lainnya. Norma hukum yang mengatur bidang yang belum diatur norma-norma lainnya. Norma hukum lazim berlaku secara nasional di wilayah sebuah negara. Norma hukum ditujukan pada sikap lahir manusia atau tindakannya. Norma hukum bersifat mamaksa yang artinya pelaksanaannya kepada individu mau tidak mau merupakan keharusan. Sanksi terhadap pelanggaran norma hukum diberikan oleh penguasa yang berwenang. Tujuan norma hukum adalah untuk mewujudkan ketertiban dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara melalui upaya penciptaan kepastian hukum¹⁸.

Ruang lingkup materi yang diatur dalam peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan ketertiban umum, pada dasarnya mencakup:

¹⁸ Agussiswoyo, macam-macam norma yang berlaku di Masyarakat Indonesia

A. Ketentuan Umum

Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian, istilah, dan frasa yaitu batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi dan hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Provinsi Sumatera Utara.
2. Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Utara.
3. Gubernur adalah Gubernur Sumatera Utara.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Ketenteraman dan Ketertiban Umum yang selanjutnya disebut *Trantibum* adalah situasi dan kondisi yang memungkinkan pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara tentram, tertib, dan teratur sesuai

dengan kewenangannya dalam rangka penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

6. Kepentingan dinas adalah kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya atau dalam rangka pelayanan kepentingan umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori dan jalan kabel.
8. Jalur hijau adalah setiap jalur yang terbuka sesuai rencana daerah yang peruntukan, penataan dan pengawasannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
9. Taman adalah bidang tanah yang merupakan bagian dari ruang terbuka hijau yang mempunyai fungsi tertentu, ditata dengan serasi, lestari dengan menggunakan material taman, material buatan dan unsur-unsur alam jalur hijau yang dipergunakan dan diolah untuk pertamanan.
10. Tempat umum adalah sarana yang diselenggarakan oleh Pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk

kegiatan bagi masyarakat termasuk di dalamnya adalah semua gedung-gedung perkantoran milik pemerintah daerah, gedung perkantoran umum, dan tempat perbelanjaan.

11. Asusila adalah perbuatan tidak baik yang melanggar norma dan kaidah kesopanan serta mengganggu ketertiban umum.
12. Terminal bayangan adalah lokasi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan sebagian fungsi terminal oleh orang pribadi atau badan tanpa izin dari Pemerintah Daerah.
13. Pedagang Kaki Lima, yang selanjutnya disingkat PKL, adalah seseorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dan jasa yang menempati tempat-tempat prasarana dan fasilitas umum baik yang mendapat izin pemerintah daerah maupun yang tidak mendapat izin pemerintah daerah antara lain badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau, taman, bawah jembatan, jembatan penyeberangan.
14. Penjaja Seks Komersial adalah seseorang yang mempunyai mata pencaharian dengan cara memberikan pelayanan seksual di luar perkawinan kepada siapa saja dari jenis kelamin berbeda yang tujuannya untuk mendapatkan imbalan uang.
15. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal

dan pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum.

16. Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.
17. Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.
18. Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.
19. Menara telekomunikasi, yang selanjutnya disebut menara, adalah bangun-bangunan untuk kepentingan umum yang didirikan di atas tanah, atau bangunan yang merupakan satu kesatuan konstruksi dengan bangunan gedung yang dipergunakan untuk kepentingan umum yang struktur fisiknya dapat berupa rangka baja yang diikat oleh berbagai simpul atau berupa bentuk tunggal tanpa simpul, dimana

fungsi, desain dan konstruksinya disesuaikan sebagai sarana penunjang menempatkan perangkat telekomunikasi.

20. Ruang Milik Jalan, yang selanjutnya di sebut ruang milik jalan adalah ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu di luar ruang manfaat jalan.
21. Orang adalah orang per-orangan atau individu.
22. Badan adalah sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha, yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
23. Usaha Pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.
24. Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah,

menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat

B. Materi Yang Akan Diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum. Secara umum terdiri dari 15 (lima belas) Bab dan 57 (lima puluh tujuh) Pasal, adapun rinciannya sebagai berikut:

- a. ketentuan umum;
- b. asas, maksud dan tujuan;
- c. hak dan kewajiban masyarakat;
- d. kewenangan dan kewajiban pemerintah daerah
- e. penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum:
 1. terib lalu lintas dan angkutan jalan;
 2. tertib jalur hijau, taman, dan tempat umum;
 3. tertib sungai, saluran air, danau, dan mata air;
 4. tertib bangunan;
 5. tertib pemilik dan penghuni bangunan;
 6. tertib usaha pariwisata;
 7. tertib usaha tertentu;
 8. tertib kesehatan;

9. tertib kependudukan;
10. tertib sosial;
11. tertib peran serta masyarakat;
12. tertib tempat hiburan dan keramaian; dan
13. tertib lingkungan.

- f. tindakan penertiban
- g. Partisipasi Masyarakat
- h. Koordinasi dan Kerjasama
- i. Pelaporan
- j. Pelaporan
- k. Sistem Informasi
- l. Pendanaan
- m. Ketentuan Penyidik
- n. Ketentuan Pidana
- o. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Ketenteraman masyarakat dan Keteriban umum merupakan suatu keharusan bagi pemerintah daerah untuk menertibkan segala tindakan atau kegiatan masyarakat yang bertentangan dengan norma hukum, norma agama, norma kesusilaan dan norma kesopanan/adat. Negara wajib melindungi masyarakatnya untuk menciptakan suasana kondusif, aman, tentram dan damai, yang jauh dari bahaya ancaman di lingkungan masyarakat, itu semua tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila yaitu untuk mewujudkan kehidupan yang sejahtera, adil dan makmur. Disamping itu pula pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara di dalam melaksanakan penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum mengacu dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Saran

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 12 ayat (1), salah satu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu ketentraman, ketertiban umum, dan

perlindungan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut sebagai negara hukum, setiap tindakan hukum yang diberikan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk itu di dalam penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum dibutuhkan suatu regulasi bagi pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara untuk dijadikan sebagai pedoman di dalam menertibkan yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas masyarakat. agar kiranya dalam penyusunan peraturan daerah tentang ketertiban umum, harus memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan melibatkan seluruh lapisan masyarakat serta dengan instansi terkait lainnya, dengan sendirinya perda yang dilahirkan tersebut diterima masyarakat dan dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara.

DAFTAR PUSTAKA

- Agussiswoyo, *macam-macam norma yang berlaku di masyarakat Indonesia*.
- Agus Dwiyanto, *mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*, gajah mada university press, cet pertama, yogyakarta, 2005.
- Ann Seidman et.al, *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law Internasional, London, 2000.
- Achmad Ali. 1998. *Menjelajahi Kajian Empiris*. Kencana Makassar. Hal 169.
- Achmad Ali. 2001. *Yusril Criminal Justice System*. PT. Umitoha Ukhuwah Grafika. Makassar. Hal. 28.
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, Hlm. 20.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, INHILL CO, Jakarta, 1992, Hal. 15.
- Evi Hartati. 2009. *Tindak Pidana Korupsi*. Sinar Grafika. Jakarta. 2009. Hal. 1.
- Eddy Djunaedi Karnasudirja, *Penerapan Doktrin Superior Responsibility dalam putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Jakarta, 2004.
- H. Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm. 43; Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2006, Hal. 202.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi rakyat*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, Keterbukaan Pemerintahan dalam

mewujudkan Pemerintahan yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Surabaya, 25 Mei 1996.

Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung, 1983, Hal. 10.

Suhaidi. Pokok-pokok isi protokol optional I Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Artikel.

Taufiqurrohman Syahuri, *Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-undangan*.

Yunasril Ali. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta. Hal 244.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Peosedur Satuan Polisi Pamong Praja.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 548);

Lampiran

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum.



GUBERNUR SUMATERA UTARA
PROVINSI SUMATERA UTARA
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA
NOMOR . . . TAHUN 2020
TENTANG
KETENTERAMAN MASYARAKAT DAN KETERTIBAN UMUM
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
GUBERNUR SUMATERA UTARA,

- Menimbang :
- a. bahwa setiap manusia berhak atas perlindungan, rasa aman, kesejahteraan lahir dan batin agar tercipta ketenteraman dan ketertiban umum bagi setiap masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - b. bahwa berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Daerah berhak menetapkan kebijakan sesuai dibidang ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat sesuai dengan kewenangannya;
 - c. bahwa guna mewujudkan masyarakat di daerah yang tenteram, tertib dan menumbuhkan rasa disiplin dalam berperilaku serta mengantisipasi perkembangan dinamika kehidupan dan tuntutan era globalisasi maka perlu adanya upaya dalam menciptakan dan menjaga Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum yang merupakan kebutuhan dasar untuk meningkatkan mutu kehidupannya bagi seluruh masyarakat di provinsi Sumatera Utara;
 - d. bahwa untuk memberikan arah, landasan hukum dan kepastian hukum bagi aparatur Pemerintah Daerah dan para pemangku kepentingan di Sumatera Utara dalam Penyelenggaraan Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum perlu di bentuk Peraturan Daerah tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum;
 - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Ketenteraman Masyarakat dan Ketertiban Umum;

- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang- Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1103);
3. Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 705);
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 548);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA

dan

GUBERNUR SUMATERA UTARA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG KETENTRAMAN MASYARAKAT DAN KETERTIBAN UMUM.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Provinsi Sumatera Utara.
2. Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Utara.
3. Gubernur adalah Gubernur Sumatera Utara.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Ketenteraman dan Ketertiban Umum yang selanjutnya disebut Trantibum adalah situasi dan kondisi yang memungkinkan pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara tentram, tertib, dan teratur sesuai dengan kewenangannya dalam rangka penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
6. Kepentingan dinas adalah kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya atau dalam rangka pelayanan kepentingan umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori dan jalan kabel.
8. Jalur hijau adalah setiap jalur yang terbuka sesuai rencana daerah yang peruntukan, penataan dan pengawasannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
9. Taman adalah bidang tanah yang merupakan bagian dari ruang terbuka hijau yang mempunyai fungsi tertentu, ditata dengan serasi, lestari dengan menggunakan material taman, material buatan dan unsur-unsur alam jalur hijau yang dipergunakan dan diolah untuk pertamanan.
10. Tempat umum adalah sarana yang diselenggarakan oleh Pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk kegiatan bagi masyarakat termasuk di dalamnya adalah semua gedung-gedung perkantoran milik pemerintah daerah, gedung perkantoran umum, dan tempat perbelanjaan.
11. Asusila adalah perbuatan tidak baik yang melanggar norma dan kaidah kesopanan serta mengganggu ketertiban umum.
12. Terminal bayangan adalah lokasi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan sebagian fungsi terminal oleh orang pribadi atau badan tanpa izin dari Pemerintah Daerah.

13. Pedagang Kaki Lima, yang selanjutnya disingkat PKL, adalah seseorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dan jasa yang menempati tempat-tempat prasarana dan fasilitas umum baik yang mendapat izin pemerintah daerah maupun yang tidak mendapat izin pemerintah daerah antara lain badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau, taman, bawah jembatan, jembatan penyeberangan.
14. Penjaja Seks Komersial adalah seseorang yang mempunyai mata pencaharian dengan cara memberikan pelayanan seksual di luar perkawinan kepada siapa saja dari jenis kelamin berbeda yang tujuannya untuk mendapatkan imbalan uang.
15. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum.
16. Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.
17. Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.
18. Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.
19. Menara telekomunikasi, yang selanjutnya disebut menara, adalah bangunan untuk kepentingan umum yang didirikan di atas tanah, atau bangunan yang merupakan satu kesatuan konstruksi dengan bangunan gedung yang dipergunakan untuk kepentingan umum yang struktur fisiknya dapat berupa rangka baja yang diikat oleh berbagai simpul atau berupa bentuk tunggal tanpa simpul, dimana fungsi, desain dan konstruksinya disesuaikan sebagai sarana penunjang menempatkan perangkat telekomunikasi.
20. Ruang Milik Jalan, yang selanjutnya di sebut ruang milik jalan adalah ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu di luar ruang manfaat jalan.
21. Orang adalah orang per-orangan atau individu.
22. Badan adalah sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha, yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
23. Usaha Pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.

24. Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat

BAB II

ASAS, MAKSUD DAN TUJUAN

Bagian Kesatu

Asas

Pasal 2

Pelaksanaan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum berasaskan ketaqwaan dan keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan memperhatikan nilai-nilai budaya, susila, moral, keadilan, perlindungan hukum, dan kepastian hukum.

Bagian Kedua

Maksud dan Tujuan

Pasal 3

- (1) Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban umum dimaksudkan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam mengawasi, mencegah dan menindak setiap kegiatan yang mengganggu ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.
- (2) Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban umum bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat pada usaha menciptakan, menjaga dan memelihara ketertiban, ketentraman, keteraturan dan kelestarian lingkungan hidup.

BAB III

HAK DAN KEWAJIBAN MASYARAKAT

Bagian Kesatu

Hak

Pasal 4

- (1) Setiap Orang dan/atau Badan memiliki hak yang sama untuk merasakan dan menikmati ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.
- (2) Setiap Orang dan/atau Badan mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap ancaman bahaya dan kerusakan sebagai akibat dari adanya Gangguan Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban Umum

Bagian Kedua

Kewajiban

Pasal 5

- (1) Setiap Orang dan/atau Badan wajib menciptakan, memelihara dan melestarikan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.
- (2) Setiap Orang dan/atau Badan wajib untuk berupaya mencegah terjadinya gangguan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.

BAB IV

KEWENANGAN DAN KEWAJIBAN PEMERINTAH DAERAH

Bagian Kesatu

Kewenangan

Pasal 6

- (1) Gubernur berwenang dan bertanggung jawab atas ketentraman masyarakat, ketertiban umum di wilayah provinsi.
- (2) Pelaksanaan kewenangan dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh Satpol PP.
- (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur berwenang melakukan penanganan gangguan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum pada lintas daerah kabupaten/kota.
- (4) Penanganan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Kedua

Kewajiban

Pasal 7

- (1) Kewajiban Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum dilaksanakan melalui:
 - 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) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terintegrasi dengan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8

(1) Deteksi dan cegah dini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a terdiri dari:

- a. rencana strategis; dan
- b. rencana kerja.

(2) Penyusunan perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satpol PP.

Pasal 9

(1) Pembinaan dan penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b meliputi:

- a. sosialisasi;
- b. pembinaan, pengawasan dan penyuluhan; dan
- c. seminar/workshop;

(2) Pelaksanaan pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satpol PP.

Pasal 10

Patroli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c dilakukan pada:

- a. tempat atau lokasi yang dianggap rawan
- b. antar batas wilayah Pemerintah Daerah
- c. tempat keramaian/hiburan

Pasal 11

Pengamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf d meliputi penjagaan tempat penting yang dilakukan oleh Satpol PP terhadap:

- a. rumah dinas pejabat Pemerintahan Daerah (Gubernur, Wakil Gubernur dan Sekretraris Daerah) serta rumah Pejabat Pemerintah Daerah yang membutuhkan dalam situasi tertentu;
- b. ruangk Pejabat Pemerintah Daerah;
- c. lokasi kunjungan kerja Pejabat Pemerintah Daerah (bila diperlukan);
- d. tempat kedatangan dan tempat tujuan tamu VIP (bila diperlukan);

- e. gedung dan Aset Penting; dan
- f. upacara dan Acara Penting (bila diperlukan).

Pasal 12

- (1) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Pengawasan dengan sepeda motor
 - b. Pengawasan dengan kendaraan mobil

Pasal 13

- (1) Penertiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dilakukan melalui:
 - a. peningkatan kesadaran;
 - b. peningkatan ketaatan; dan
 - c. penerapan sanksi.
- (2) Peningkatan kesadaran dan peningkatan ketaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dapat dilakukan oleh Perangkat Daerah Provinsi lainnya sesuai dengan kewenangan.
- (3) Penerapan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c didayagunakan apabila peningkatan kesadaran dan peningkatan ketaatan tidak diindahkan.
- (4) Penerapan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didahului dengan penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh PPNS.

Pasal 14

- (1) Penanganan unjuk rasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g dilakukan dengan cara:
 - a. Pengunjuk rasa diberi kesempatan untuk menyampaikan orasi/ aspirasi secara terbuka
 - b. Satpol PP dan aparat Kepolisian melakukan mediasi dengan pengunjuk rasa untuk diadakan pertemuan terbatas (perwakilan) dengan ketentuan sudah ada kesediaan pejabat Pemerintah Daerah dan Pejabat dari Instansi terkait membidangi permasalahan untuk menerima dan menampung aspirasi pengunjuk rasa.
- (2) Penanganan kerusuhan massa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g dilakukan dengan cara:
 - a. melakukan tindakan setelah mendapatkan petunjuk pihak Kepolisian;

- b. Satpol PP tidak dibenarkan melakukan tindakan diluar kendali pimpinan lapangan; dan
- c. Satpol PP melakukan pengamanan terhadap orang, barang dan asset yang terdapat dihalaman kantor maupun didalam ruangan/gedung.

Pasal 15

- (1) Unjuk rasa dapat dilaksanakan ditempat terbuka untuk umum, kecuali:
 - a. dilingkungan Rumah Dinas Kepala Daerah, di dalam Lingkungan Kantor Pemerintahan Daerah, Tempat Ibadah, Rumah Sakit, Stasiun Kereta Api, Pelabuhan Udara atau Laut, Terminal Angkutan Darat, Dalam Area Kantor dan Objek-objek Vital lainnya; dan
 - b. pada Hari Besar Nasional, Hari Besar lainnya yang ditentukan Pemerintah, dan diluar ketentuan waktu yang telah ditentukan untuk menyampaikan pendapat di muka umum.
- (2) Waktu penyampaian pendapat di muka umum, sebagai berikut:
 - a. ditempat terbuka antara pukul 06.00 WIB sampai dengan 18.00 WIB waktu setempat, dan
 - b. ditempat tertutup antara pukul 06.00 WIB sampai dengan 22.00 WIB waktu setempat.

Pasal 16

- (1) Keadaan yang dikategorikan kerusuhan massa adalah :
 - a. massa perusuh telah dinilai melakukan tindakan yang sangat mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta melakukan kekerasan yang membahayakan keselamatan jiwa, harta dan benda antara lain:
 - 1) pembakaran ban, spanduk, bendera dan alat peraga lainnya
 - 2) melempari petugas dengan benda keras
 - b. massa perusuh menunjukkan sikap dan tindakan melawan hukum dalam bentuk:
 - 1) pengancaman
 - 2) pencurian dengan kekerasan
 - 3) perusakan, antara lain merusak fasilitas umum/ instalasi pemerintah
 - 4) penganiayaan berat, teror, intimidasi, penyanderaan
 - 5) melakukan tindakan kekerasan/ anarkis pada petugas pengamanan.

BAB V

PENYELENGGARAAN KETENTRAMAN MASYARAKAT DAN KETERTIBAN UMUM

Bagian Kesatu

Ketentraman Masyarakat

Pasal 17

Ketentraman masyarakat dalam Peraturan Daerah ini adalah:

- a. kondisi tertentu dari suatu kegiatan dalam kehidupan bermasyarakat yang telah memenuhi norma moral dan etika; dan
- b. keadaan dimana pemerintah bersama masyarakat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur.

Bagian Kedua

Ketertiban Umum

Pasal 18

Ketertiban Umum dalam Peraturan Daerah ini, meliputi:

- a. tertib lalu lintas dan angkutan jalan;
- b. tertib jalur hijau, taman, dan tempat umum;
- c. tertib sungai, saluran air, danau dan mata air;
- d. tertib bangunan;
- e. tertib pemilik dan penghuni bangunan;
- f. tertib usaha pariwisata;
- g. tertib usaha tertentu;
- h. tertib kesehatan;
- i. tertib kependudukan;
- j. tertib sosial;
- k. tertib peran serta masyarakat;
- l. tertib tempat hiburan dan keramaian; dan
- m. tertib lingkungan.

Bagian Ketiga
Tertib Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Pasal 19

- (1) Setiap pengendara kendaraan bermotor dilarang menimbulkan suara yang sifatnya mengganggu ketertiban umum.
- (2) Setiap pengendara kendaraan bermotor dilarang membunyikan klakson dan wajib mengurangi kecepatan kendaraan pada waktu melintasi tempat ibadah, selama ibadah berlangsung, lembaga pendidikan, fasilitas pelayanan kesehatan dan rumah duka.
- (3) Kecuali atas izin Gubernur atau pejabat yang berwenang, setiap orang dan/atau badan dilarang:
 - a. membuat atau memasang portal;
 - b. membuat atau memasang tanggul pengaman jalan;
 - c. membuat atau memasang pintu penutup jalan;
 - d. membuat, memasang, memindahkan, dan membuat tidak berfungsi rambu-rambu lalu lintas;
 - e. menggunakan ruang milik jalan tidak sesuai dengan fungsinya;
 - f. membongkar atau menggali jalan atau ruang milik jalan;
 - g. mengangkut bahan berbahaya dan beracun, bahan yang mudah terbakar, dan/atau bahan peledak dengan menggunakan alat angkut yang terbuka; atau
 - h. memasang reklame pada kendaraan.
- (4) Setiap Orang dan/atau Badan dilarang:
 - a. membuat atau mendirikan terminal bayangan;
 - b. membangun atau memasang reklame yang bersifat pornografi, provokatif, diskriminatif, dan Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan;
 - c. membuat bangunan atau konstruksi, atau memasang reklame yang dapat mengganggu, menghalangi rambu lalu lintas, dan mengancam keselamatan pengguna jalan;
 - d. menempatkan sesuatu yang dapat mengganggu atau menghalangi fungsi jalan, ruang milik jalan dan pengguna jalan;
 - e. mengambil atau memindahkan komponen bangunan pelengkap jalan, kecuali untuk kepentingan dinas;
 - f. menjajakan dagangan, mengemis dan mengamen di jalan;
 - g. bertempat tinggal dan/atau melakukan kegiatan usaha di tempat dan/atau menggunakan tepi jalan, trotoar, gorong-gorong dan emperan bangunan; atau

- h. mengangkut bahan berdebu dan bahan berbau busuk dengan menggunakan alat angkutan yang terbuka.
- (5) Setiap pengendara dan penumpang kendaraan dilarang membuang sampah ke jalan atau ruang milik jalan.
- (6) Setiap pemilik kendaraan dilarang mengubah fungsi kendaraan yang dapat membahayakan pengendara, penumpang dan pengguna jalan.

Bagian Keempat

Tertib Jalur Hijau, Taman, dan Tempat Umum

Pasal 20

Setiap Orang atau Badan dilarang:

- a. memasuki atau berada di jalur hijau atau taman yang bukan untuk umum, kecuali untuk kepentingan dinas;
- b. melakukan perbuatan yang dapat merusak jalur hijau dan/atau taman beserta kelengkapannya;
- c. bertempat tinggal dan/atau melakukan kegiatan usaha di jalur hijau, taman, atau tempat umum;
- d. melakukan perbuatan merusak, mengambil atau menguasai terhadap taman dan tempat umum beserta kelengkapannya;
- e. melompat atau menerobos pagar sepanjang jalur hijau, taman, dan tempat umum, kecuali untuk kepentingan dinas;
- f. memanjat, memotong, menebang pohon dan tanaman yang tumbuh di sepanjang jalan, jalur hijau, atau taman, kecuali untuk kepentingan dinas dan/atau keselamatan manusia;
- g. membangun atau memasang reklame yang bersifat pornografi, provokatif, diskriminatif, dan suku, agama, ras, dan antar golongan;
- h. membuat atau mendirikan terminal bayangan;
- i. menempatkan benda dengan maksud untuk melakukan suatu usaha;
- j. membuang sampah tidak pada tempatnya; atau
- k. berkumpul atau bertingkah laku di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum yang patut diduga berbuat asusila.

Bagian Kelima

Tertib Sungai, Saluran Air, Danau, dan Mata Air

Pasal 21

Setiap orang dan/atau badan dilarang :

- a. menempati atau bertempat tinggal di daerah penguasaan sungai, saluran air, danau, dan mata air;
- b. membuang sampah ke sungai, saluran air, danau dan mata air;
- c. membuang limbah cair ke sungai atau saluran air kecuali atas izin dari pejabat yang berwenang;
- d. membuang limbah cair ke danau atau mata air;

- e. melakukan kegiatan usaha di pinggir danau kecuali atas izin pejabat yang berwenang;
- f. mengambil dan menggunakan air sungai, saluran air, danau dan mata air untuk keperluan usaha yang bersifat komersial tanpa izin dari pejabat yang berwenang;
- g. mendirikan bangunan atau jembatan pada daerah penguasaan sungai, saluran air dan danau kecuali atas izin dari pejabat yang berwenang; atau
- h. melakukan tindakan yang akan mengakibatkan pendangkalan dan/atau pencemaran sungai, saluran air, danau dan mata air.

Pasal 22

Setiap Orang atau Badan dilarang mengambil atau memindahkan tutup got, selokan atau saluran air lainnya kecuali untuk kepentingan dinas.

Pasal 23

Setiap Orang dan/atau Badan dilarang menangkap ikan dengan menggunakan bahan dan/atau alat dalam bentuk apapun yang dapat merusak kelestarian lingkungan hidup.

Bagian Keenam

Tertib Bangunan

Pasal 24

Setiap orang dan/atau badan dilarang :

- a. mendirikan bangunan dalam kawasan Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi dan Saluran Udara Tegangan Tinggi pada radius yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. mendirikan bangunan pada taman dan jalur hijau kecuali untuk kepentingan dinas;
- c. mendirikan bangunan di pinggir rel kereta api pada jarak yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. mendirikan bangunan stasiun radio dan televisi siaran, dan stasiun *relay*, tanpa izin dari pejabat yang berwenang;
- e. mendirikan bangunan reklame dan/atau alat promosi lainnya yang dipasang tanpa izin dari pejabat yang berwenang;
- f. mendirikan bangunan menara/*tower* telekomunikasi tanpa izin dari pejabat yang berwenang; atau
- g. mendirikan bangunan tanpa izin.

Bagian Ketujuh
Tertib Pemilik dan Penghuni Bangunan

Pasal 25

Setiap pemilik, penghuni bangunan, dan/atau rumah wajib:

- a. menjaga keamanan, kebersihan, keindahan, ketertiban lingkungan, kesusilaan, kepatutan, dan kelestarian alam di lingkungannya;
- b. membuat sumur resapan air hujan pada setiap bangunan baik bangunan yang ada atau yang akan dibangun, disesuaikan dengan luasan lahan yang ada sesuai ketentuan teknis berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. membuang bagian dari pohon, dan/atau tumbuh-tumbuhan yang dapat mengganggu keselamatan umum atau dapat menimbulkan bahaya bagi sekelilingnya; dan
- d. memelihara dan mencegah kerusakan ruang milik jalan karena penggunaan oleh pemilik/penghuni bangunan atau rumah.

Pasal 26

Setiap Orang atau Badan dilarang menggunakan dan menyediakan, atau mengunjungi bangunan atau rumah sebagai tempat untuk berbuat asusila.

Bagian Kedelapan
Tertib Usaha Pariwisata

Pasal 27

(1) Pengelola tempat usaha pariwisata, wajib:

- a. mengawasi dan menyampaikan himbauan kepada pengunjung untuk tidak membawa senjata tajam, senjata api, minuman keras, narkoba serta untuk tidak melakukan praktek asusila dan tindak pidana lainnya;
- b. melarang pengunjung menggunakan seragam sekolah, seragam dinas Pegawai Negeri Sipil, Tentara, atau Polisi, kecuali untuk kepentingan dinas/sekolah; dan/atau
- c. menjaga kebersihan, ketentraman dan ketertiban di lingkungan usahanya.

(2) Pengelola Jasa Penyediaan Akomodasi, wajib:

- a. mengawasi dan menyampaikan himbauan kepada pengunjung untuk tidak membawa senjata tajam, senjata api, minuman keras, narkoba serta untuk tidak melakukan praktek asusila dan tindak pidana lainnya;

- b. memeriksa kelengkapan identitas setiap pengunjung yang datang; dan/atau
 - c. menjaga kebersihan, ketentraman dan ketertiban di lingkungan usahanya.
- (3) Pengelola Daya Tarik Wisata dan Jasa Makanan dan Minuman, wajib:
- a. mengawasi dan menyampaikan himbauan kepada pengunjung untuk tidak membawa senjata tajam, senjata api, minuman keras, narkoba serta untuk tidak melakukan praktek asusila dan tindak pidana lainnya; dan
 - b. menjaga kebersihan, ketentraman dan ketertiban di lingkungan usahanya.
- (4) Pengelola Jasa Penyediaan Akomodasi dilarang menyediakan fasilitas dan layanan tambahan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan, dan norma hukum.
- (5) Pengelola Tempat Usaha Pariwisata, Jasa Penyediaan Akomodasi, Daya Tarik Wisata dan Jasa Makanan dan Minuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dilarang:
- a. melaksanakan kegiatan usaha tidak sesuai dengan yang tercantum dalam Tanda Daftar Usaha Pariwisata dan perizinan lainnya;
 - b. membiarkan terjadinya praktek asusila dan tindak pidana lainnya; dan/atau
 - c. menyediakan fasilitas yang dapat mengundang terjadinya praktek asusila dan tindak pidana lainnya.
- (6) Setiap Orang dan/atau Badan dilarang menyelenggarakan usaha pariwisata tanpa izin Gubernur atau Pejabat yang berwenang, kecuali usaha yang tidak memerlukan izin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kesembilan Tertib Usaha Tertentu

Pasal 28

Setiap Orang dan/atau Badan dilarang melakukan pekerjaan atau bertindak sebagai perantara/caloe:

- a. karcis angkutan umum kecuali memiliki izin usaha dari pejabat yang berwenang;
- b. tiket hiburan kecuali memiliki izin usaha dari pejabat yang berwenang;
- c. pengujian kendaraan bermotor; dan
- d. pelayanan perizinan.

Pasal 29

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang melakukan usaha perdagangan manusia.

- (2) Setiap orang dan/atau badan dilarang melakukan usaha pengumpulan, penyaluran tenaga kerja, pembantu rumah tangga atau pengasuh, tanpa izin pejabat yang berwenang.
- (3) Setiap orang dan/atau badan dilarang melakukan kegiatan usaha pengumpulan, penampungan barang-barang bekas dan mendirikan tempat kegiatan usaha yang menimbulkan pencemaran serta mengganggu ketertiban umum.
- (4) Setiap orang dan/atau badan dilarang melakukan kegiatan penumpukan dan/atau penimbunan, terhadap produk atau barang pokok yang dapat menimbulkan gangguan terhadap ketersediaan produk atau barang pokok.

Bagian Kesepuluh

Tertib Kesehatan

Pasal 30

Setiap orang dan/atau badan dilarang:

- a. menyelenggarakan dan/atau melakukan pelayanan kesehatan tanpa izin;
- b. menyelenggarakan dan/atau melakukan praktek pengobatan tradisional yang dapat membahayakan kesehatan dan melanggar norma susila dan kaidah agama;
- c. merokok di dalam kawasan tanpa rokok;
- d. membuat, meracik, menyimpan dan menjual obat-obat yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan dan/atau obat palsu; atau
- e. memproduksi, mengedarkan, memperdagangkan, menimbun, menyimpan, mengoplos, menjual dan menyajikan minuman dan/atau makanan yang memabukkan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

Bagian Kesebelas

Tertib Kependudukan

Pasal 31

- (1) Setiap orang wajib memiliki Kartu Tanda Penduduk dan dokumen administrasi kependudukan lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Setiap orang yang berkunjung atau bertamu lebih dari 24 (dua puluh empat) jam wajib melaporkan diri kepada pengurus Kepala Lingkungan atau Kepala Dusun setempat.

- (3) Setiap penghuni rumah kost/kontrakan wajib melaporkan diri kepada pengurus Kepala Lingkungan atau Kepala Dusun setempat dan mengurus administrasi kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Setiap pemilik/pengelola rumah kost/kontrakan wajib melaporkan penghuninya kepada Kepala Desa/Lurah melalui pengurus Kepala Lingkungan atau Kepala Dusun setempat secara periodik.

Bagian Keduabelas

Tertib Sosial

Pasal 32

- (1) Setiap orang atau badan dilarang meminta bantuan atau sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, lembaga pendidikan dan kantor.
- (2) Permintaan bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial dan kemanusiaan pada tempat selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diberikan izin oleh Gubernur atau pejabat yang ditunjuk.
- (3) Tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. rumah makan;
 - b. terminal;
 - c. stasiun pengisian bahan bakar umum;
 - d. penyelenggaraan pameran/bazar amal;
 - e. tempat hiburan/rekreasi; atau
 - f. hotel.
- (4) Setiap orang atau badan dilarang melakukan:
 - a. pengemisan dan pergelandangan di persimpangan jalan, tempat ibadah, di lingkungan kantor dan di lingkungan lembaga pendidikan; dan
 - b. menyuruh orang lain untuk melakukan pengemisan dan pergelandangan.
- (5) Setiap orang dilarang:
 - a. melakukan kegiatan sebagai penjaja seks komersial;
 - b. menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial; dan/atau
 - c. memakai jasa penjaja seks komersial.

Pasal 33

Setiap pengelola lembaga pendidikan, wajib:

- a. mengawasi agar tidak terjadi praktek asusila, penyalahgunaan narkotika, tawuran pelajar dan tindak pidana lainnya; dan

- b. berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, Badan Nasional Narkotika dan Kepolisian dalam melaksanakan pencegahan, penindakan, dan pemberantasan asusila, pencegahan penyalahgunaan narkotika dan tindak pidana lainnya.

Pasal 34

Setiap Orang dilarang melakukan tawuran pelajar, tawuran antar kampung, dan tawuran antar kelompok.

Bagian Ketigabelas

Tertib Peran Serta Masyarakat

Pasal 35

- (1) Setiap Orang atau Badan dilarang menempatkan atau memasang lambang, simbol, bendera, spanduk, umbul-umbul, maupun atribut-atribut lainnya pada pagar pemisah jembatan, pagar pemisah jalan, jalan, jembatan penyeberangan, halte, terminal, taman, tiang listrik dan tempat umum lainnya.
- (2) Penempatan dan pemasangan lambang, simbol, bendera, spanduk, umbul-umbul maupun atribut-atribut lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Gubernur atau pejabat yang ditunjuk.
- (3) Setiap Orang atau Badan yang menempatkan dan memasang lambang, simbol, bendera, spanduk, umbul-umbul maupun atribut-atribut lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib mencabut serta membersihkan sendiri setelah habis masa berlakunya.

Pasal 36

Setiap Orang atau Badan dilarang memasang lambing, symbol, bendera, spanduk, umbul-umbul, dan atribut yang bersifat komersial maupun non komersial di lingkungan kantor pemerintahan, tempat ibadah dan lingkungan sekolah.

Pasal 37

- (1) Setiap Orang atau Badan dilarang merusak prasarana dan sarana umum pada waktu berlangsungnya penyampaian pendapat, unjuk rasa dan/atau pengerahan massa.
- (2) Setiap Orang atau Badan dilarang membuang benda-benda dan/atau sarana yang digunakan pada waktu penyampaian pendapat, unjuk rasa, rapat-rapat umum dan pengerahan massa di jalan, jalur hijau, dan tempat umum lainnya.

Pasal 38

Setiap Orang atau Badan pemilik rumah dan/atau bangunan/gedung wajib memasang bendera Merah Putih pada peringatan hari besar nasional dan daerah pada waktu tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Bagian Keempatbelas
Tertib Tempat Hiburan dan Keramaian

Pasal 39

- (1) Setiap Orang atau Badan dilarang menyelenggarakan tempat usaha hiburan tanpa izin Gubernur atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Setiap penyelenggaraan tempat usaha hiburan yang telah mendapat izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang melaksanakan kegiatan lain yang menyimpang dari izin yang dimiliki.
- (3) Setiap Orang atau Badan yang menyelenggarakan permainan ketangkasan yang bersifat komersial dilingkungan pemukiman wajib memiliki izin.

Pasal 40

- (1) Gubernur menetapkan jenis kegiatan keramaian yang menggunakan tanda masuk.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis kegiatan keramaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 41

Penyelenggaraan kegiatan keramaian di luar gedung dan/atau memanfaatkan jalur jalan yang dapat mengganggu kepentingan umum wajib mendapat izin dari Gubernur.

Bagian Kelimabelas
Tertib Lingkungan

Pasal 42

- (1) Setiap orang atau badan dilarang menangkap, memelihara, memburu, memperdagangkan atau membunuh hewan tertentu yang jenisnya telah ditetapkan untuk dilindungi oleh undang-undang.
- (2) Setiap pemilik hewan peliharaan wajib menjaga, menyediakan tempat dan menempatkan hewan peliharaannya untuk tidak berkeliaran dan/atau mengganggu.

Pasal 43

Setiap Orang atau Badan dilarang merusak hutan lindung dan hutan kota.

Pasal 44

Setiap Orang atau Badan dilarang:

- a. merusak jaringan pipa air;

- b. membalik arah meter air dengan cara merusak, melepas, dan/atau menghilangkan segel pabrik dan segel dinas;
- c. mengambil air langsung dari pipa distribusi atau pipa dinas sebelum meter air; atau
- d. menjual air minum persil lapangan;

BAB VI TINDAKAN PENERTIBAN

Pasal 45

- (1) Untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban umum di Daerah, Pemerintah Daerah melakukan tindakan penertiban terhadap pelanggaran peraturan daerah dan/atau kebijakan Pemerintah Daerah.
- (2) Tindakan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan oleh Satpol PP berdasarkan laporan masyarakat atau pihak lain.
- (3) Tindakan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 46

Dalam melaksanakan tindakan penertiban, Satpol PP melakukan koordinasi dengan instansi/Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.

BAB VII PARTISIPASI MASYARAKAT

Pasal 47

- (1) Masyarakat berpartisipasi, berhak dan bertanggung jawab dalam menciptakan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.
- (2) Partisipasi masyarakat berupa tindakan untuk melaporkan kepada Pemerintah Daerah, apabila mengetahui atau menduga terjadinya perbuatan yang melanggar ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.
- (3) Apabila pelaku pelanggaran ketentraman masyarakat dan ketertiban umum tertangkap tangan oleh warga masyarakat, maka warga masyarakat wajib menyerahkan pelaku pelanggaran kepada instansi yang berwenang.
- (4) Terhadap pelapor sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan jaminan keamanan dan perlindungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (5) Pemerintah Daerah dapat memberikan penghargaan kepada anggota masyarakat yang telah berjasa dalam membantu penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum.

BAB IX KOORDINASI DAN KERJASAMA

Bagian Kesatu Koordinasi

Pasal 48

- (1) Dalam upaya mewujudkan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum, Pemerintah Daerah dapat berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se Provinsi Sumatera Utara.
- (2) Dalam upaya mewujudkan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum, Satpol PP atas persetujuan Gubernur dapat meminta bantuan kepada kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau lembaga lainnya
- (3) Dalam hal Satpol PP meminta bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau lembaga lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Satpol PP bertindak selaku koordinator operasional lapangan.

Bagian Kedua Kerjasama Pasal 49

Dalam penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum, Pemerintah Daerah dapat melakukan kerjasama dengan:

- a. pemerintah provinsi lainnya;
- b. pemerintah kabupaten/kota diluar Provinsi Sumatera Utara; dan
- c. pihak lainnya.

Pasal 50

Ketentuan lebih lanjut mengenai koordinasi dan kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 dan Pasal 49 diatur dengan Peraturan Gubernur.

BAB X PELAPORAN

Pasal 51

- (1) Satpol PP dalam menyelenggarakan penegakan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Gubernur.

- (2) Satpol PP melaporkan penyelenggaraan penegakan penyelenggaraan Perda dan Perkada, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara berkala tiap 3 (tiga) bulan sekali atau sewaktu-waktu jika diperlukan.

Pasal 52

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan ketentraman masyarakat dan ketertiban dapat menyampaikan kegiatannya kepada Gubernur.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap 6 (enam) bulan sekali dan/atau sewaktu-waktu bila diperlukan.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Satpol PP Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

BAB XI SISTEM INFORMASI

Pasal 53

- (1) Dalam mewujudkan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur, Pemerintah Daerah melalui Satpol PP dapat memanfaatkan teknologi informasi.
- (2) Pemanfaatan teknologi informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
- a. pembangunan dan pengembangan infrastruktur teknologi informasi;
 - b. pembangunan dan pengembangan aplikasi; dan
 - c. pengembangan sumber daya manusia dibidang teknologi informasi.

BAB XII PENDANAAN

Pasal 54

Pendanaan dalam penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum meliputi:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara;
- b. Sumber Lainnya yang Sah dan tidak mengikat.

BAB XIII

KETENTUAN PENYIDIKAN

Pasal 55

- (1) Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan pemerintah daerah dapat diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.
- (2) Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang:
 - a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan dari seseorang berkenaan dengan adanya tindak pidana;
 - b. melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
 - c. meminta keterangan dari perusahaan perorangan dan badan hukum sehubungan dengan tindak pidana;
 - d. melakukan penggeledahan untuk mendapat bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
 - e. meminta bantuan tenaga ahli dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - f. menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan/atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf d;
 - g. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - h. menghentikan penyidikan setelah mendapat petunjuk dari Penyidik Kepolisian Republik Indonesia, bahwa tidak terdapat cukup bukti, atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka, atau keluarganya; dan/atau
 - i. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana dibidang ketertiban umum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum melalui Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

BAB XIV
KETENTUAN PIDANA
Pasal 56

- (1) Setiap orang dan/atau badan yang melanggar ketentuan Pasal 19 sampai dengan Pasal 44, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

BAB XV
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 57

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Utara.

Ditetapkan di Medan
pada tanggal ...
GUBERNUR SUMATERA UTARA,

(...)

Diundangkan di Medan
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA

(...)

LEMBARAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA TAHUN ... NOMOR ...

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
KETENTRAMAN MASYARAKAT DAN KETERTIBAN UMUM

I. UMUM

Penyelenggaraan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum merupakan salah satu urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentraman masyarakat dan Ketertiban umum merupakan manifestasi dari hak asasi manusia dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sebagai instrumen regulasi yang berfungsi untuk mengendalikan dan mengarahkan dinamika sosial masyarakat, pemerintah daerah berkewajiban menciptakan suatu perangkat kebijakan yang dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Fenomena yang secara nyata terjadi dalam masyarakat memerlukan perhatian yang khusus, terutama mengenai pertentangan kepentingan, baik vertikal antara pemerintah daerah dengan masyarakat, maupun kepentingan horizontal antara masyarakat dengan masyarakat.

Dalam perkembangan dinamika kebijakan peraturan perundang-undangan antara lain dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Polisi Pamong Praja dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 121 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Mutu Pelayanan Dasar Sub Urusan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Provinsi dan Kabupaten/Kota maupun perkembangan sosiologis dan kebutuhan masyarakat yang belum terakomodir, pengaturan mengenai ketentraman masyarakat dan ketertiban umum di Provinsi Sumatera Utara perlu diatur.

Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai aparat penegakan kebijakan daerah harus disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan kebijakan peraturan perundang-undangan, serta hubungan koordinasi dan sinergitas dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah lainnya. Hal ini didasarkan pada permasalahan yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk menciptakan kondisi yang kondusif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya, ide ketentraman masyarakat dan ketertiban umum merupakan apresiasi dan implemementasi dari aspirasi masyarakat yang mencita-citakan terwujudnya kondisi masyarakat yang ideal, dimana masyarakat dapat melaksanakan aktivitas secara normal, tanpa terganggu oleh kegiatan yang disebut "penyakit masyarakat". Berdasarkan kajian yang komprehensif, ide tersebut diformulasikan dalam bentuk peraturan daerah yang secara umum mengatur tentang tata cara dan upaya pemerintah daerah menciptakan ketentraman

masyarakat dan ketertiban umum, keteraturan pemanfaatan sarana umum dan fasilitas Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah ini merupakan hasil peninjauan/kajian terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat yang berkembang sangat dinamis. Berbagai penyesuaian dilakukan dalam rangka mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat dan mengantisipasi kebutuhan dalam pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah sehari-hari, khususnya dalam bidang penegakan Peraturan Daerah. Dalam Peraturan Daerah ini terdapat beberapa pengaturan diantaranya penegakan ketertiban umum, pelaksanaan oleh Satuan Polisi Pamong Praja sebagai ujung tombak penegakan Peraturan Daerah, penguatan koordinasi dan sinergitas antar Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam pelaksanaan tindakan penertiban, muatan materi-materi yang disesuaikan dengan kondisi spesifik daerah, antara lain mengenai kesehatan dan administrasi kependudukan, pemberian penghargaan terhadap warga masyarakat yang berjasa dalam membantu tugas pemerintah daerah menjaga ketertiban umum, dan lain-lain. Dengan adanya Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum ini diharapkan dapat menjadi pedoman yuridis yang memadai bagi aparat pemerintah daerah, dinas teknis, dan instansi terkait lainnya dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya yang terkait dengan ketertiban umum.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “jalur hijau” adalah jalur penempatan tanaman serta elemen lansekap lainnya yang terletak di dalam ruang milik jalan maupun di dalam ruang pengawasan jalan, sering disebut jalur hijau karena dominasi elemen lansekapnya adalah tanaman yang pada umumnya berwarna hijau.

Yang dimaksud dengan “taman” adalah lahan terbuka yang berfungsi sosial dan estetika sebagai sarana kegiatan rekreatif, edukasi atau kegiatan lain.

Yang dimaksud dengan “tempat umum” adalah sarana yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan bagi masyarakat yang dikelola oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “usaha tertentu” adalah suatu kegiatan usaha yang menimbulkan dampak gangguan dan ketertiban dan ketentraman masyarakat serta lingkungan, seperti percaloan, perdagangan orang, penyaluran pembantu rumah tangga tanpa izin, dan usaha barang-barang bekas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Huruf l

Cukup jelas.

Huruf m

Cukup jelas.

Pasal 19

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “pornografi” adalah gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan dimuka umum, yang memuat kecabulan dan eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat.

Yang dimaksud dengan “provokatif” adalah merangsang untuk bertindak sesuatu, baik itu bersifat menghasut, himbauan, ajakan maupun pengerahan massa.

Yang dimaksud dengan “diskriminatif” adalah perbuatan yang berkenaan dengan segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan unsur-unsur tertentu, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Huruf a

Yang dimaksud dengan “daerah penguasaan sungai” adalah dataran banjir, daerah retensi, bantaran atau daerah sempadan yang tidak dibebaskan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “limbah cair” adalah sisa dari suatu hasil usaha dan/atau kegiatan yang berwujud cair dan diduga dapat menurunkan kualitas lingkungan.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Huruf a

Untuk memanfaatkan daerah di kawasan Saluran Udara Tegangan Ekstra dan Saluran Udara Tegangan Tinggi terlebih dahulu harus mendapatkan rekomendasi dari Perusahaan Listrik Negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Pengelola tempat usaha pariwisata” adalah setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha kegiatan hiburan dan rekreasi dimana kegiatan tersebut berupa usaha seni pertunjukan, arena permainan, studio musik, serta kegiatan hiburan dan rekreasi lainnya yang bertujuan untuk pariwisata.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “Pengelola Jasa Penyediaan Akomodasi” adalah setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha penyediaan pelayanan penginapan untuk wisatawan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya, yaitu fasilitas pariwisata pada hotel yang merupakan satu kesatuan dengan Tanda Daftar Usaha Pariwisata seperti hiburan, olah raga, kesehatan, penyewaan ruangan dan peralatan yang secara fisik tidak melebihi 40% dari fisik bangunan. Jenis turunan usaha akomodasi seperti losmen, gubuk pariwisata,

resort, pesanggrahan, wisma dan rumah penginapan dapat menjadi jenis akomodasi lainnya.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “Pengelola Daya Tarik Wisata” adalah setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha pengelolaan daya tarik wisata alam, daya tarik wisata budaya, dan/atau daya tarik wisata buatan/binaan manusia.

Yang dimaksud dengan “Pengelola Usaha Jasa Makanan dan Minuman” adalah setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha jasa penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan dan penyimpanan atau sejenisnya, sub bidang usaha makan minum khususnya usaha restoran dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya seperti karaoke, permainan anak, penyediaan souvenir, dan lain-lain yang tidak melebihi 40% dari total bangunan, sedangkan jasa usaha makan dan minum seperti kantin, warung dan sejenisnya tetap merupakan turunan usaha makan dan minum yang dapat dikelompokkan menjadi usaha mikro dan kecil.

Ayat (4)

Cukup Jelas.

Ayat (5)

Cukup Jelas.

Ayat (6)

Cukup Jelas.

Pasal 28

Cukup Jelas.

Pasal 29

Cukup Jelas.

Pasal 30

Cukup Jelas.

Pasal 31

Cukup Jelas.

Pasal 32

Cukup Jelas.

Pasal 33

Cukup Jelas.

Pasal 34

Cukup Jelas.

Pasal 35

Cukup Jelas.

Pasal 36

Cukup Jelas.

Pasal 37

Cukup Jelas.

Pasal 38

Cukup Jelas.

Pasal 39

Cukup Jelas.

Pasal 40

Cukup Jelas.

Pasal 41

Cukup Jelas.

Pasal 42

Cukup Jelas.

Pasal 43

Cukup Jelas.

Pasal 44

Cukup Jelas.

Pasal 45

Ayat (1)

Cukup Jelas.

Ayat (2)

Cukup Jelas

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “ketentuan perundang-undangan yang berlaku” adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja.

Pasal 46

Cukup Jelas.

Pasal 47

Ayat (1)

Cukup Jelas.

Ayat (2)

Dalam rangka pelayanan laporan dari masyarakat, Pemerintah Daerah menyediakan layanan pengaduan yang memudahkan masyarakat melaporkan kejadian pelanggaran atas ketertiban umum

Ayat (3)

Cukup Jelas.

Ayat (4)

Cukup Jelas.

Ayat (5)

Cukup Jelas.

Pasal 48

Cukup Jelas.

Pasal 49

Cukup Jelas.

Pasal 50

Cukup Jelas.

Pasal 51

Cukup Jelas.

Pasal 52

Cukup Jelas.

Pasal 53

Cukup Jelas.

Pasal 54

Cukup Jelas.

Pasal 55

Cukup Jelas.

Pasal 56

Cukup Jelas.

Pasal 57

Cukup Jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA NOMOR ...