



**NASKAH AKADEMIS RANCANGAN PERATURAN
DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN
KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN
MASYARAKAT**

**SATUAN POLISI PAMONG PRAJA
KOTA SURABAYA
2012**

DAFTAR ISI

	Hal
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	3
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.	6
D. Metode Penulisan Naskah Akademik.....	8
BAB II : TELAAH AKADEMIK	
A. Wewenang Pemerintah Daerah dalam mewujudkan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat	11
B. Asas-asas Pembentukan Peraturan perundang-undangan Daerah	13
C. Kajian Praktik Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat	20
D. Kajian terhadap Implikasi Pengaturan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat	21
BAB III : EVALUASI & ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	22
BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	29
B. Landasan Yuridis	31
C. Landasan Sosiologis	34
BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	
A. Ketentuan Umum	42
B. Materi Muatan Peraturan Daerah	44
BAB VI : PENUTUP	45
A. Simpulan	
B. Saran	
BAHAN BACAAN	47

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
TENTANG
PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Ketertiban Umum dan ketentraman masyarakat merupakan manifestasi dari hak asasi manusia dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28J Undang-Undang Dasar 1045 (amandemen). Dalam ayat (2) pasal a quo ditegaskan kewajiban setiap orang untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh peraturan 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 penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat tersebut juga menjadi kewajiban dari pemerintah daerah dalam rangka melindungi keamanan dan kenyamanan masyarakatnya. Kewenangan ini diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai bagian dari perangkat daerah dalam penegakan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Pengaturan tentang penyelenggaraan ketertiban umum di Kota Surabaya sebelumnya telah diatur dalam Peraturan daerah kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955

tentang Ketertiban Umum, namun seiring dengan perkembangan dinamika dan kebutuhan masyarakat, maka pengaturan ini dirasa kurang dapat mewadahi kegiatan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Kelemahan pengaturan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955 yang sudah tidak sesuai dengan dinamika masyarakat menyebabkan banyaknya kekosongan hukum yang menjadi landasan tindakan dari Satpol PP, yang mana hal ini menyebabkan banyak tindakan Satpol PP yang tidak berlandaskan pada dasar hukum.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Dengan adanya perkembangan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam upaya mencapai ketertiban dan ketentraman masyarakat, khususnya di daerah, maka penataan kelembagaan dan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat daerah yang berwenang dalam melakukan penegakan hukum terhadap kebijakan daerah perlu ditinjau kembali. 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. Dari hasil kajian terhadap jajak kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dan jajak pendapat masyarakat terdapat beberapa permasalahan konkrit yaitu :

- a. Dasar hukum pemerintah Kota Surabaya melakukan kewenangan atas tindakan pemerintahan yang bertujuan mewujudkan ketertiban umum adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955 yang ketentuannya mengacu pada "Algemene Soerabajasche Politie-verordening yang ditetapkan tanggal 8 Maret 1911 dan diubah terakhir dengan Peraturan daerah tanggal 22 Juni 1949. Ketentuan dalam peraturan daerah ini secara substansi dan kelembagaan sudah tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat Kota Surabaya serta tidak sesuai dengan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya perubahan tersebut,

maka Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1955 segera dilakukan perubahan, karena Peraturan Daerah tersebut merupakan dasar hukum wewenang Satuan Polisi Pamong Praja sebagai lembaga pelaksana atas terwujudnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kota Surabaya.

- b. Satuan Polisi Pamong Praja berwenang melakukan penegakan hukum atas pelaksanaan Peraturan Daerah sebagai salah satu upaya untuk menciptakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Dengan adanya perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyerahkan sebagian urusan pemerintahan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, maka membawa konsekuensi bahwa di Pemerintahan Kabupaten/Kota banyak ditetapkan sejumlah Peraturan Daerah yang mengatur urusan tersebut. Hal ini membawa dampak bagi Satuan Polisi Pamong Praja untuk memiliki kemampuan dan kekuatan dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap peraturan daerah.
- c. Keabsahan tindak pemerintah dalam melakukan tugas adalah wewenang, substansi dan prosedur. Berdasarkan sejumlah Peraturan Daerah di Kota Surabaya dan hampir di seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia pengaturan prosedur pengawasan dan penegakan hukum dilakukan secara parsial dalam masing-masing peraturan daerah dan dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja sebagai SKPD yang diberi tugas dan wewenang menegakan peraturan daerah dan/atau bekerjasama (koordinasi) dengan instansi (SKPD) teknis. Koordinasi dan kerjasama ini seringkali sulit dilakukan sehingga menimbulkan kelemahan dalam melakukan pengawasan, sehingga keadaan ini menimbulkan pelanggaran peraturan daerah merupakan suatu hal yang wajar bagi masyarakat.
- d. Pengawasan dan penegakan hukum terhadap peraturan daerah merupakan suatu peraturan yang mengurangi hak rakyat dan dapat menimbulkan keadaan

saling bermusuhan, oleh karena itu perlu adanya dasar hukum yang jelas dan prosedur yang tetap agar pengawasan dan penegakan hukum tersebut merupakan upaya terakhir dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kota Surabaya.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN NASKAH AKADEMIK

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 bagi hak-hak asasi masyarakat, peraturan perundang-undangan juga berfungsi sebagai pembatas kekuasaan pemerintah untuk semaksimal mungkin meminimalisir tindakan sewenang-wenang (*ultra vires*). Selain itu, suatu peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan suatu instrumen atau sarana komunikasi tertulis antara pemerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat). Kristalisasi dan penetapan hak, kewajiban maupun hubungan hukum antar masyarakat juga menjadi hakikat lain dari suatu peraturan perundang-undangan. Terkait dengan keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja, naskah akademis disusun sebagai dasar yang melegitimasi arah kebijakan dan urgensi dari sebuah produk hukum daerah yang berfungsi sebagai dasar legalitas pembatas kekuasaan pemerintah untuk meminimalisir tindakan sewenang-wenang.

Mengingat pentingnya peranan peraturan perundang-undangan dalam menciptakan kepastian hukum bagi pemerintah daerah dan masyarakat, maka dalam penyusunannya bukan merupakan hal yang dapat begitu saja dilakukan tanpa ada kajian ilmiah terlebih dahulu. Kajian tersebut harus dapat mencakup berbagai perspektif terkait antara lain; perumusan masalah, kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan, faktor-faktor penentu yang berpengaruh seperti kapasitas dan kapabilitas pemerintah dalam menyusun maupun menerapkan peraturan perundang-undangan, kapasitas dan kapabilitas masyarakat yang akan

terkena pengaturan peraturan perundang-undangan, dan faktor-faktor lainnya. Dari pemikiran inilah dianggap perlu untuk menyusun suatu Naskah Akademik sebagai tahap pendahuluan dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden (selanjutnya disebut Perpres 68 Tahun 2005), dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan pengertian Naskah Akademik yaitu suatu naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-undang. Pengaturan Naskah Akademik sebagai tahap pendahuluan dalam proses perancangan perundang-undangan juga disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) Perpres 68 Tahun 2005. Selain itu, perumusan naskah akademik haruslah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari uraian diatas maka Naskah Akademik disusun sebagai tahapan awal dalam rangkaian proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang selain menjadi landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Kegunaan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ini memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup proses perancangan peraturan perundang-undangan dan memberikan pencitraan yang utuh terhadap suatu konsepsi permasalahan yang sedang dihadapi. Pun Naskah Akademik berguna bukan hanya sebagai bahan masukan bagi pembuat Rancangan Peraturan Perundang-undangan tapi juga untuk pihak-pihak yang berkepentingan seperti misalnya menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat / Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tujuan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ini adalah :

- a. mengkaji dan meneliti secara akademik pokok-pokok materi yang ada dan harus ada dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- b. mengkaji keterkaitan pokok-pokok pikiran tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya. Sasaran yang hendak dicapai dalam penyusunan naskah akademik ini adalah tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

D. METODE PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode **sosiolegal**. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan satpol PP dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat untuk dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan (Raperda). Metode ini dilandasi oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja.

Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. inventarisasi bahan hukum;
- b. identifikasi bahan hukum;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan

perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pengaturan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya merupakan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap tugas dan wewenang Satuan Polisi Pamong Praja dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). Tahap konseptualisasi, 2) Tahap sosialisasi dan konsultasi publik, dan 3) Tahap proses politik dan penetapan

1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan konseptualisasi naskah akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Surabaya yang dilakukan dengan konsultasi dengan team ahli, forum group diskusi dengan SKPD terkait. Dari forum group diskusi tersebut diharapkan akan mendapatkan masukan mengenai hal-hal yang diatur dalam naskah akademik dan rancangan peraturan daerah tersebut.

2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusun melakukan sosialisasi dan konsultasi publik mengenai Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dan dilakukan dengan diskusi yang dihadiri oleh *stake holder*. Target output kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan *technical assistance*. Proses politik merupakan pembahasan Raperda tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui antara DPRD Kota Surabaya dengan Kepala Daerah/Walikota Surabaya.

BAB II

TELAAH AKADEMIK

A. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

Secara filosofis, negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau punggutan lainnya (langsung maupun tidak langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat mendasar dan menjadi tugas negara sekaligus sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, pemerintah menyediakan sarana dan prasarana yang memadai dan diharapkan dapat menunjang pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya, sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya pada tahun 2010-2015, yang memuat visi Kota Surabaya yaitu sebagai “Surabaya kota Perdagangan dan Jasa Internasional, berkarakter Lokal yang Cerdas, Bersih dan Manusiawi dan Berbasis Ekologi”, visi ini ditransformasikan menjadi empat misi besar kota Surabaya, yaitu¹:

1. Misi membangun kehidupan kota yang lebih CERDAS melalui peningkatan sumber daya manusia yang didukung oleh peningkatan kualitas intelektual, mental-spiritual, ketrampilan, serta kesehatan warga secara terpadu dan berkelanjutan.
2. Misi menghadirkan suasana kota yang MANUSIAWI melalui peningkatan aksesibilitas, kapasitas, dan kualitas pelayanan publik, reformasi birokrasi,

¹ RPJMD Kota Surabaya tahun 2010-2015, Bapekko Surabaya

serta pemanfaatan sumber daya kota untuk sebesar-besar kesejahteraan warga.

3. Misi mewujudkan peri kehidupan warga yang BERMARTABAT melalui pembangunan ekonomi berbasis komunitas yang mengutamakan perluasan akses ekonomi demi mendukung peningkatan daya cipta serta kreatifitas segenap warga Kota Surabaya dalam upaya penguatan struktur ekonomi lokal yang mampu bersaing di kawasan regional dan internasional.
4. Misi menjadikan Kota Surabaya semakin layak-huni melalui pembangunan infrastruktur fisik dan sosial secara merata yang BERWAWASAN LINGKUNGAN.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan salah satu wujud reformasi otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan pada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sebagai upaya menciptakan kondisi yang kondusif, agar pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh Negara dan pemerintah daerah dapat mencapai kesejahteraan masyarakat.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam mencapai kesejahteraan masyarakat, penyelenggaraan roda pemerintahan daerah perlu didukung kondisi daerah yang tenteram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan

masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Ketentraman dan ketertiban umum merupakan salah satu faktor yang mendukung terciptanya kondisi yang kondusif, dengan demikian untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, pemerintah daerah berwenang menetapkan kebijakan dalam bentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang diikuti dengan adanya pengawasan dan penegakan hukum. Oleh karena itu penyelenggaraan Pemerintahan daerah perlu didukung adanya kelembagaan Satpol PP yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam mewujudkan kondisi tersebut melalui penegakan kebijakan daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Berkenaan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Surabaya telah memperoleh kewenangan untuk membentuk organisasi Satpol PP yang mengatur tugas pokok, fungsi dan wewenang dengan berpedoman dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010. Kewenangan pemerintah tersebut dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan wajib pemerintah kota di era otonomi daerah yaitu penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat terkandung di dalamnya kewenangan untuk penegakan peraturan daerah sebagai wujud fungsi pengendalian kegiatan masyarakat oleh pemerintah, sehingga dapat mewujudkan ketertiban dan ketentraman bagi masyarakat kota Surabaya pada umumnya.

B. Asas- Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah.

Produk hukum yang menjadi dasar pengaturan bagi ketertiban umum dan ketentraman masyarakat ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah, dimana peraturan daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah selain Peraturan Kepala Daerah dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah, dimana

peraturan tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Peraturan daerah yang bertujuan menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan wajibnya. Dengan demikian peraturan daerah ini berisi ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam menjalankan tugas menyelenggarakan ketertiban umum demi mewujudkan ketentraman seluruh warga kota Surabaya. Kewenangan ini perlu mendapat kontrol atau pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pembentukan dasar hukum kewenangan Satpol PP dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat tersebut harus ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Hal tersebut perlu dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah mengingat bahwa "Di bidang otonomi Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat".²

Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea IV, tujuan Negara Indonesia merdeka antara lain adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum sangat dibutuhkan perangkat hukum. Sejalan dengan kebutuhan rakyat yang semakin meningkat serta urusan pemerintahan yang semakin kompleks, maka pembentuk undang-undang tidak akan mampu mengatur seluruh kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu di dalam suatu negara yang besar seperti Indonesia, dengan jumlah penduduk yang sangat banyak, perlu ada pendelegasian wewenang legislasi kepada Pemerintah, in casu Pemerintahan Daerah, untuk menjabarkan lebih lanjut politik perundang-undangan yang telah ditetapkan di

² *Bagi Maran. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak
Hukum UII, Yogyakarta, 2004, h.72.

dalam undang-undang. Hal ini sesuai dengan pandangan **V.D. Mahayan** yang menyatakan :

*Many factors have been responsible for the growth of delegated legislation. The concept of State has changed and instead of talking of a police State, we think in terms of a welfare State. This change in outlook has multiplied the functions of the government. This involves the passing of more laws to achieve the ideal of a welfare State. Formerly, every bill used to be a small one but civilization has become so complicated that every piece of legislation has to be detailed. The rise in the number and size of the bill to be passed by Parliament has created a problem of time.*³

Dengan mengacu kepada pendapat V.D. Mahayan, dapat dinyatakan bahwa sebenarnya ada karakter yang sama antara undang-undang dengan peraturan yang merupakan delegasian dari pembentuk undang-undang. Perbedaan Undang-Undang dengan Peraturan pendelegasian adalah kualitasnya. Maksud dari perbedaan kualitas di sini adalah bahwa peraturan delegasian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Keikutsertaan Negara dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah sebagai bukti bahwa Negara Indonesia berkomitmen untuk melaksanakan prinsip negara hukum yang demokratis dan melindungi warga negaranya sebagaimana menjadi cita-cita kemerdekaan.

Perkembangan fungsi negara hukum pada abad XX adalah sebuah tuntutan kepada negara agar berperan aktif dalam setiap kegiatan masyarakat dalam pembangunan guna tercapainya kesejahteraan masyarakat. Hal ini juga menjadi cerminan dari kehendak rakyat Indonesia sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia alinea IV. Secara teoritis, keikutsertaan Negara dalam setiap bidang pembangunan dimungkinkan melalui pengambilan kebijakan dalam tataran makro maupun mikro. Menurut **David Crump**, dalam tataran makro, tujuan yang ingin dicapai melalui pengaturan, in casu Peraturan Daerah, adalah stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi nasional dan

³ V.D. Mahajan, *Jurisprudence and Legal Theory*. Fifth edition, Eastern Book Company, Lucknow, 1987, h.181.

penanggulangan pengangguran⁴. Selaras dengan kebijakan menjaga stabilitas nasional tersebut, Pemerintah daerah berkewajiban untuk melakukan fungsinya sebagai pengatur (*regulator*) dan sebagai pelindung bagi masyarakat dalam hal ketentraman dan keamanannya agar masyarakat dapat melaksanakan kegiatannya sehari-hari dengan aman dan nyaman.

Dengan demikian Pembentukan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan ketentraman masyarakat diperlukan guna menunjang kebijakan dalam melindungi kehidupan masyarakat Kota Surabaya dengan mempertimbangkan semua aspek yang terkait. Pengaturan hukum tentang ketentraman masyarakat untuk menciptakan ketertiban umum merupakan salah satu urusan wajib pemerintah daerah yang bertonggak pada pemberian pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sesuai dengan adanya paradigma pemerintahan yang lebih melandaskan pelayanan pemerintahan yang berorientasi pada seiring dengan perubahan paradigma pemerintahan yang selalu berorientasi pada kepentingan publik. Perubahan paradigma pemerintahan tersebut antara lain:

- a. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan sebagai Negara menjadi berorientasi ke pasar (*market*). Pasar dalam istilah politiknya bisa berupa rakyat atau masyarakat (*publik*), orientasi manajemen pemerintahan diarahkan kepada pasar.
- b. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan yang otoritarian menjadi berorientasi kepada egalitarian dan demokratis.
- c. Perubahan paradigma dari sentralistik kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Desentralisasi kekuasaan merupakan isu paling kuat dalam paradigma baru.
- d. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk suatu negara tertentu, mengalami perubahan kearah *boundaryless organization*.
- e. Perubahan paradigma yang selama ini menekankan pada *rowing* semua hal dilakukan dan ditangani oleh pemerintah, perubahan kearah *steering*. Dalam

⁴David Crump, *How To Reason About The Law: An Interdisciplinary Approach to the Foundations of Public Policy*, LexisNexis, 2001, h.98.

steering pemerintah hanya membatasi hal-hal yang bersifat mengarahkan dan control. Adapun pelaksanaan dari kebijakan atau arahan tersebut dapat diserahkan kepada masyarakat dan organ kelembagaan pemerintah daerah.

Paradigma pemerintahan tersebut menempatkan Pemerintah Kota Surabaya bukan saja berperan selaku pengawas kegiatan masyarakat namun juga sebagai pelayan masyarakat dalam hal perwujudan ketertiban umum. Pemerintah Kota Surabaya harus dapat berfungsi sebagai motivator masyarakat untuk melakukan kewajibannya yang berkait dengan peraturan daerah sekaligus sebagai penegak apabila terjadi penyimpangan atau pelanggaran terhadap kewajiban masyarakat tersebut. Untuk itu pembentukan peraturan daerah ini secara politis juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan dunia usaha terhadap pemerintah kota yang selalu bertumpu pada asas demokrasi dan asas legalitas dalam kegiatan-kegiatan hukum yang berorientasi pada penyelenggaraan ketertiban umum bagi masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah hendaknya selalu bertumpu pada:

a. Asas Kepastian Hukum;

Yang dimaksud dengan "Asas Kepastian Hukum" adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

Yang dimaksud dengan "Asas Tertib Penyelenggaraan Negara" adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggaraan Negara.

c. Asas Kepentingan Umum;

Yang dimaksud dengan "Asas Kepentingan Umum" adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. Asas Keterbukaan;

Yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.

e. Asas Proporsionalitas;

.Yang dimaksud dengan “Asas Proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

f. Asas Profesionalitas

Yang dimaksud “Asas Profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

g. Asas Akuntabilitas;

Yang dimaksud “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

h. Asas Efisiensi; dan Asas Efektifitas.

Asas efisiensi; dan asas efektifitas, menyangkut tentang pencapaian tujuan dari kebijakan yang ditetapkan, yaitu untuk mewujudkan pemerintahan berdaya guna dan berhasil guna, khususnya berkenaan dengan prosedur.

Mengingat bahwa naskah akademik ini disusun sebagai bahan dasar merancang Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, maka secara politik arah kebijakannya untuk mewujudkan:

1. Pemerintahan yang demokratis, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal tersebut diarahkan terciptanya kepercayaan masyarakat melalui peraturan hukum sebagai payung hukum pelaksanaan kebijakan – kebijakan dan tindakan-tindakan hukum guna mewujudkan ketertiban masyarakat;

2. Memberikan payung hukum bagi kebijakan-kebijakan maupun tindakan-tindakan hukum yang berkait dengan penegakan peraturan daerah;
3. Memberikan kepastian hukum kepada masyarakat terutama pengguna jasa pelayanan masyarakat tentang hak, kewajiban maupun prosedur pengawasan dan penegakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
4. Memberikan kewenangan kepada Kepala Satuan Polisi Pamong Praja untuk menata organisasinya sebagai bagian dari perangkat daerah di bidang penegakan perda, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang modern dan profesional.

Arah kebijakan tersebut juga disebabkan kedudukan kota Surabaya yang secara geografis maupun historis sebagai pusat perdagangan, bukan saja di Jawa Timur, namun juga sebagai penggerak ekonomi Indonesia Timur, oleh karena itu perwujudan ketertiban umum sangatlah penting guna meningkatkan ketentraman masyarakat kota Surabaya, bahkan sebagai tempat transit barang ekspor maupun import.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan teori hukum menyatakan bahwa keabsahan pengaturan kebijakan yang berkaitan dengan pengurangan dan/atau pembatasan hak asasi manusia harus dalam figur hukum peraturan perundang-undangan yang mendapat persetujuan dari wakil rakyat. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang mendapat persetujuan wakil rakyat yang ada di daerah kabupaten/kota adalah Peraturan Daerah sebagai pendelegasian wewenang dalam konsep otonomi daerah.

Dalam konsep otonomi daerah sebagaimana dinyatakan oleh **Bagir Manan**⁵ bahwa :

- a. Di bidang otonomi Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII, Yogyakarta, 2004, h.72.

- b. Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea IV, tujuan Negara Indonesia merdeka antara lain adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum sangat dibutuhkan perangkat hukum.

C. KAJIAN PRAKTIK PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYRAKAT

Di Pemerintah Kota Surabaya selama ini pengaturan penyelenggaraan ketertiban umum dan kewenangan Satpol PP dalam menyelenggarakannya diatur Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955 tentang Ketertiban Umum. Di dalam pengaturan ini sudah tidak sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakat kota Surabaya saat ini. Satpol PP dalam fungsinya sebagai penegak perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat harus melakukan tindakan dan upaya-upaya dalam melaksanakan tugas, dan fungsinya tersebut. Ketiadaan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan perkembangan masyarakat menyebabkan kelemahan dalam tindakan Satpol PP dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Sering tindakan Satpol PP dalam melaksanakan fungsinya tersebut tanpa disertai dengan dasar hukum. Hal ini menyebabkan cacat kewenangan pada setiap tindakan Satpol PP. Dalam konsep negara hukum, setiap tindakan dari pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan kewenangannya haruslah berdasar pada aturan perundang-undangan. Sesuai dengan kondisi dinamis kota Surabaya, perlu dilakukan upaya-upaya untuk mendorong terwujudnya masyarakat kota Surabaya yang tertib sehingga keamanan, kenyamanan dan ketentraman masyarakat dapat terwujud. Upaya-upaya tersebut merupakan implementasi dari kewenangan yang dimiliki oleh Satpol PP yang harus berlandaskan pada dasar hukum yang mendapat persetujuan wakil rakyat yaitu berupa Peraturan Daerah. Dengan demikian perlu adanya peraturan daerah yang memberikan legitimasi terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta

menumbuhkan rasa disiplin dalam berperilaku bagi setiap orang dan masyarakat. Rancangan Peraturan Daerah yang dibentuk haruslah sesuai dengan sumber daya dan kemampuan, kebutuhan dan nilai yang tumbuh dalam masyarakat, sehingga penyelenggaraan ketertiban umum sebagai salah satu urusan wajib pemerintah Kota Surabaya dapat mencapai tujuan untuk menyelenggarakan ketertiban dan ketentraman bagi masyarakat kota Surabaya.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT

Dengan adanya perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955 tentang Ketertiban Umum, maka segala kegiatan Satpol PP dalam rangka menjalankan tugasnya sebagai penegak perda dan penyelenggara kepentingan umum masyarakat dapat memiliki dasar hukum yang kuat sebagai legalitas segala tindakan hukum yang dilakukan untuk menjalankan kewenangannya tersebut. Keberadaan peraturan daerah yang mengatur tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat tidak hanya akan memberikan kepastian hukum bagi Satpol PP dalam melaksanakan tugasnya namun juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam rangka menjalankan kewajibannya sebagai warga negara berdasarkan pasal 28 J Undang-Undang dasar 1945 (amandemen) untuk menghormati hak asasi orang lain dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan benegara. Hak asasi setiap orang dibatasi dengan hak asasi orang lainnya. Keberadaan peraturan daerah ini diperlukan untuk menjadi pembatas dan pengatur perilaku masyarakat dalam menjalankan hak dan kebebasannya agar tercipta kenyamanan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya sehari-hari

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum maka hukum akan selalu menempati pioner utama dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. 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 Asshiddiqie**, 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-peraturan tertentu berdasarkan peraturan yang berlaku.⁶ Peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dari sistem norma yang merupakan suatu susunan berjenjang (hierarki) dan setiap norma bersumber pada norma yang berada di atasnya, yang membentuk dan menentukan validasinya serta menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya.⁷ Karakteristik korelasi antara satu norma dengan norma yang lain dalam tata hukum yang hierarkis menurut teori Hans Kelsen adalah sebagai berikut:

"The relation between the norm regulation the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super and sub-ordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006., h. 202

⁷ Taufiqurrohman Syahuri, *Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-undangan*, www.kompas.com, Senin, 30 Desember 1990, diakses pada tanggal 3 Desember 2012, pkl.10.30 WIB.

inferior norm. The legal order, especially the legal order the personification of which is state, is therefore not a system of norms coordinated to each other, stading, so to speak, side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms"

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 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. Efektifitas atau keberlakuan penegakkan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

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 diatas, maka untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan ketentraman masyarakat diperlukan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perilaku masyarakat dan pemerintah dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, guna melihat efektivitas ke depan dari peraturan daerah yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara suatu

peraturan dengan peraturan yang lain. Adapun analisa tersebut disajikan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Yang dimaksud pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam menyelenggarakan dan mengatur urusan daerah, daerah diberikan suatu hak, wewenang, serta kewajiban menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Hak yang dimiliki daerah terkait dengan prinsip otonomi adalah :

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. Memilih pimpinan daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Sedangkan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi adalah :

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;

- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. Melestarikan lingkungan hidup;
- l. Mengelola administrasi kependudukan;
- m. Melestarikan nilai sosial budaya;
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenagannya; dan
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan aplikasi dari kewajiban pemerintah daerah dalam melindungi warganya dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Dimana kebijakan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya.

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

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus mengacu dan melaksanakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pedoman untuk membentuk peraturan perundang-undangan, terutama terkait dengan Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6, yaitu tentang asas formil dan asas materil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil tertuang dalam Pasal 5 yang meliputi :

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

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat materil dituangkan dalam Pasal 6 ayat (1) UU pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

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

3. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

Pasal 1 angka 8 jo. Pasal 3 PP No. 6 Tahun 2010 mendefinisikan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai bagian dari perangkat daerah dalam penegakan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum. Kewenangan Satpol PP diperoleh secara delegasi dari Kepala Daerah. Satpol PP dipimpin oleh seorang Kepala Satuan

dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penengak perda dan penyelenggaraan ketertiban umum tersebut, berdasarkan pasal 5 PP 6 tahun 2010 Satpol PP mempunyai fungsi yaitu:

- a. penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- b. pelaksanaan kebijakan penegakan 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 daerah, penyelenggaraan 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 menaati Perda dan peraturan kepala daerah; dan
- g. pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

Atas dasar fungsinya tersebut, kewenangan Polisi Pamong Praja berdasarkan pasal 6 PP *a quo* adalah:

- a. melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah;
- b. menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;

- d. melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah; dan
- e. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam PP 6 tahun 2010, nampak peran penting Satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Secara filosofis, negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pembangunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat sesuai perkembangan dan dinamika kegiatan masyarakat seirama dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, maka kondisi ketenteraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya. Terkait dengan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, di satu sisi negara bertindak sebagai regulator yang mengatur bagaimana masyarakat harus berperilaku guna mencapai terwujudnya suatu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, pengaturan tersebut dituangkan dalam bentuk produk hukum daerah berupa peraturan daerah. Sedangkan di sisi lain pemerintah bertindak sebagai pelayan masyarakat (*public service*) selaku pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau punggutan lainnya (langsung maupun tidak langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat mendasar dan menjadi tugas negara sekaligus sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara menyelenggarakan ketertiban umum sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Perwujudan ketertiban umum dan ketenteraman bagi masyarakat diperlukan agar masyarakat dapat dengan tenang, aman dan nyaman melaksanakan aktivitas kegiatannya sehari-hari. meningkatkan kesejahteraan rakyat. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, pemerintah menyediakan pengaturan hukum untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan salah satu wujud reformasi otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Pasal 14 *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004* tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan pada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sebagai upaya menciptakan kondisi yang kondusif, agar pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh Negara dan pemerintah daerah dapat mencapai kesejahteraan masyarakat.

Dalam upaya menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman, maka penyelenggaraan Pemerintahan daerah perlu didukung adanya kelembagaan Satuan Polisi Pamong Praja yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam mewujudkan kondisi tersebut

melalui penegakan kebijakan daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja memiliki fungsi yang sangat strategis tidak hanya sebagai pelaksana fungsi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, namun juga sebagai penegak Peraturan Daerah. Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap pelaksanaan kewenangan daerah haruslah bersumber pada peraturan daerah, dimana peraturan daerah tersebut memuat mengenai hak dan kewajiban masyarakat. Peraturan daerah merupakan wujud fungsi pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah. Peraturan daerah tersebut juga merupakan sarana mekanisme partisipasi masyarakat sebab di dalam pembentukannya sebuah peraturan daerah haruslah mampu menyerap aspirasi masyarakat dengan mempertimbangkan aspek kajian akademis mengenai tingkat urgensi yang ada di masyarakat. Dalam penetapannya sebuah peraturan daerah haruslah memperoleh persetujuan dari DPRD selaku wakil rakyat, karena dalam peraturan daerah tersebut memuat pembebanan kepada masyarakat.

Berkenaan dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 1955 tentang harus disesuaikan dengan jiwa, semangat dan substansi peraturan perundang-undangan tersebut.

B. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan, dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman

Masyarakat, Pemerintah Kota Surabaya menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730).
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3480) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7);
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3470);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109);
6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4247);
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 dan telah diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
8. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4444);

9. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 58);
10. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4275);
11. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93);
12. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4967);
13. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96);
14. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5054);
15. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144);
16. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82);
17. Undang-undang No 13 tahun 2011 tentang Fakir miskin (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5235);
18. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3177);
19. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1993 tentang Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban di wilayah.
20. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1993 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3529);
21. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);

22. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4655);
23. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737);
24. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4741);
25. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4838);
26. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9);
27. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja;
28. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 201 tahun 2004 tentang Kriteria Baku dan Pedoman Penentuan Kerusakan Mangrove
29. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pengumpulan Uang dan Barang;
30. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah;
31. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2009.

C. Landasan Sosiologis

Secara geografis Surabaya terletak pada 112° 36' sampai dengan 112° 54' Bujur Timur, dan 7° 12' sampai 7° 21' Lintang Selatan, dengan ketinggian 3 – 6 meter di atas permukaan laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai

di daerah Lidah dan Gayungan dengan ketinggian 25 - 50 meter di atas permukaan laut. Secara topografi Surabaya 80% (25.919,04 Ha) merupakan dataran rendah, dengan ketinggian 3-6 meter diatas permukaan laut, pada kemiringan < 3 %. Sebagian lagi pada sebelah barat (12.77%) dan sebelah selatan (6.52%) merupakan daerah perbukitan landai dengan ketinggian 25-50 m diatas permukaan laut dan kemiringan 5 - 15%. Wilayah Kota Surabaya secara administratif dibatasi oleh:

- Sebelah Utara : Selat Madura.
- Sebelah Timur : Selat Madura.
- Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo.
- Sebelah Barat : Kabupaten Gresik.

Kota Surabaya memiliki luas wilayah kurang lebih 326.37 Km² dengan 63.45 persen atau sekita 207.07 km² dari total wilayah adalah merupakan daratan dan selebihnya merupakan wilayah laut yang dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Surabaya terbagi atas 31 Kecamatan dengan 160 Kelurahan.

Secara demografis, berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kota Surabaya memiliki penduduk pada tahun 2011 sebanyak 3.001.043 jiwa dengan perincian 1.442.698 jiwa laki-laki dan 1.578.345 jiwa perempuan⁸ dengan komposisi yang relatif seimbang antara laki-laki dengan perempuan yaitu terdiri dari 50,18 persen Laki-laki dan 49,82 persen perempuan. Jumlah ini meningkat bila dibandingkan data BPS setempat pada tahun 2008 (Surabaya dalam angka) tercatat sebanyak 2.902.509 jiwa dengan perincian laki-laki = 1.439.142 jiwa dan perempuan 1.463.779 jiwa.

Dengan luas wilayah yang seluas 33.048 Ha maka tingkat kepadatan Kota Surabaya sebesar 8.864 jiwa / km². Jika dilihat berdasarkan struktur usianya, penduduk Kota Surabaya lebih banyak berusia produktif yaitu 35 tahun sampai 54 tahun atau sebesar 32,98 persen dari total penduduk, selanjutnya pada usia 15 tahun sampai 34 tahun atau sebesar 32,95 persen. Sedangkan pada proporsi penduduk usia tua hanya 14,89 persen dan sisanya proporsi penduduk usia muda atau anak-anak

yaitu usia kurang dari 14 tahun yaitu 19,19 persen⁹. Piramida penduduk Surabaya pada tahun 2010 berdasarkan jenis kelamin dan usia, sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kota Surabaya 2010-2015 menunjukkan grafik berikut:

	Male	Age	Female	Male+Female
14.13	8.84	60+	5.29	14.13
	8.23	55-60	5.90	14.13
	8.45	50-55	5.68	14.13
32.91	7.71	45-50	6.20	32.91
	8.11	40-45	5.80	32.91
	8.30	35-40	5.61	32.91
	8.27	30-35	5.64	32.91
	8.71	25-30	5.20	32.91
	7.14	20-25	6.77	32.91
	7.33	15-20	6.58	32.91
	7.33	10-15	6.58	32.91
19.79	7.33	5-10	12.46	19.79
	4.27	0-5	15.52	19.79

Grafik 1. Piramida Penduduk Surabaya tahun 2010
 Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, RPJMD Surabaya 2010-2015

Surabaya merupakan kota multi etnis yang kaya budaya. Beragam etnis ada di Surabaya, seperti etnis Melayu, Cina, India, Arab dan Eropa. Etnis Nusantara pun dapat dijumpai, seperti Madura, Sunda, Batak, Kalimantan, Bali, Sulawesi yang membaaur dengan penduduk asli Surabaya membentuk pluralisme budaya yang selanjutnya menjadi ciri khas kota Surabaya. Mata pencaharian penduduk Surabaya mayoritas adalah pengusaha, pegawai dan pedagang.

Dengan jumlah penduduk tersebut, banyak tempat-tempat di kota Surabaya yang perlu mendapatkan pengawasan yang memadai dari Satpol PP guna mewujudkan ketertiban umum serta penegakan hukum secara preventif terhadap peraturan daerah kota Surabaya yang mencapai kurang lebih.... Peraturan daerah pada kurun waktu 2010 sangatlah tidak seimbang bila dikomparasikan dengan jumlah personel dari Satpol PP Kota Surabaya yang berjumlah 225 personel. Satuan Polisi Pamong

⁹ Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, RPJMD Kota Surabaya 2010-2015

Praja di Kota Surabaya dalam pelaksanaan tugasnya terbagi dalam 3 (tiga) bidang kerja yaitu:

1. bidang pengembangan kapasitas yang terdiri dari Reklame;
2. bidang pengendalian operasional yang bidang tugasnya pada PKL, PSK, Anak Jalanan dan Geladangan & Pengemis, Hiburan Malam, Insidentil-Brandgang; dan
3. bidang penyidikan dan penindakan terhadap pelanggaran Izin Mendirikan Bangunan, izin Gangguan, kebersihan, parkir umum, Izin Pemakaian Brandgang, mini market dll.

Kurangnya jumlah personel ini sangatlah berpengaruh pada kinerja pengawasan dan penegakan hukum terhadap peraturan daerah yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja guna mewujudkan ketertiban umum.

Selain jumlah personil yang kurang memahami, dasar hukum yang digunakan oleh satuan Polisi Pamong Praja untuk melakukan ketertiban dan ketentraman masyarakat adalah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1955, dimana ketentuan ini sudah tidak dapat mengakomodir kebutuhan dan permasalahan yang terjadi di masyarakat Kota Surabaya. Hal ini berakibat pada tindakan hukum yang dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja tidak mempunyai payung hukum yang dari segi substansinya dapat merespon perkembangan dinamika masyarakat.

Satpol PP dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dan dalam rangka melakukan penegakan hukum terhadap pelaksanaan peraturan daerah, terdapat beberapa permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh Satpol PP dalam melaksanakan tindakan-tindakan di lapangan terkait dengan fungsinya tersebut, diantaranya :

Bidang Pengembangan Kapasitas

NO	KEGIATAN (PENERTIBAN)	DASAR HUKUM	SOP	KENDALA DILAPANGAN
1	REKLAME	<ul style="list-style-type: none"> • Perda 8 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Reklame , Pajak Reklame , yang telah dirubah dengan Perda 10 Tahun 2009 • Perwali 85 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame 	Surat Pemberitahuan dari Dinas Cipta Karya & Tata Ruang - Cek Lokasi + Dokumentasi - Perencanaan pembongkaran - Penertiban dilapangan	<ul style="list-style-type: none"> • Dalam Perwali No 85 Tahun 2006 Pasat 35 ayat (7) , selama 3x24 jam Penyelenggaraan reklame ada kesempatan untuk mengambil hasil bongkaran reklame • Dan reklame tersebut selanjutnya didirikan lagi di titik yang sama oleh penyelenggara , sehingga terkesan di laporkan Satpol PP belum melaksanakan Penertiban / Pembongkaran • Kendala alami (Faktor cuaca / hujan , Penertiban sering dilaksanakan pada malam hari agar tiadak mengganggu aktifitas masyarakat / membuat kemacetan dijalan) • Perlawanan dari pemilik persil, intervensi preman

Bidang Pengendalian Operasional

NO	KEGIATAN (PENERTIBAN)	DASAR HUKUM	SOP	KENDALA DILAPANGAN
1	PK L	<ul style="list-style-type: none"> • Perda 10 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Penggunaan Jalan • Perda 17 Tahun 2003 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima 	<u>Insidental :</u> Peringatan Penertiban - Rapat Koordinasi Pengelola dipanggil Surat pemberitahuan - Penertiban -	- Tidak ada kendala
2	P S K	Perda No. 7 Tahun 1999 tentang larangan Menggunakan Bangunan / tempat untuk perbuatan Asusila serta Pemilikan untuk melakukan perbuatan asusila di Kota madya Daerah Tingkat II Surabaya	Operasi Langsung ke lapangan - BAP - Pengadilan	- Tidak ada Kendala
3	ANJAL & GEPENG	Perda No. 6 Tahun 1955 tentang Ketertiban Umum	Koordinasi dengan Dinas Sosial - Operasi di Lapangan	Perda sebagai acuan Operasi sudah tidak cocok / sesuai dengan perkembangan jaman

4	HIBURAN MALAM (RIIU)	Perda No. 7 Tahun 2008 Kepariwisataaan	Operasi , Pemberitahuan - Penertiban	- Tidak ada Kendala
5	INSIDENTIL (Brandgang)	Perda No. 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan	Rapat Koordinasi - Pemberitahuan - Penertiban dilapangan	Dikhawatirkan ada Tuntutan Hukum / terkait kegiatan Penertiban

Bidang Penyidikan & Penindakan

NO	KEGIATAN (PENERTIBAN)	DASAR HUKUM	SOP	KENDALA DILAPANGAN
1	IMB	Perda No. 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan	Dari Dinas Cipta Karya terima surat , Cek Lokasi , Pemanggilan, Peringatan, Penertiban	<ul style="list-style-type: none"> • Terkait dengan perijinan IMB dan rangkaian Prosesnya • Intervensi dari pihak lain
2	HO	Perda No. 4 Tahun 2010 tentang Izin Gangguan	Peringatan dari Dinas Lingkungan Hidup (LH)	Terkait dengan sangsi Administrasi secara total (Pasca Penyegehan ada pengrusakan)
3	KEBERSIHAN	Perda No. 4 Tahun 2000 Tentang Restribusi Pelayanan Persampahan / Kebersihan	BAP - bisa dari Dinas Kebersihan maupun Satpol PP sendiri	Kesulitan mendatangkan tersangka

4	PARKIR UMUM	Perda No. 11 Tahun 2001 Tentang Perubahan Pertama Penyelenggaraan Perparkiran	Dari Dinas Perhubungan untuk surat keterangan pengaduan harus dibarengi dengan mendatangkan tersangka , harus dibarengi koordinasi parker	Terkait dengan benturan benturan fungsi jalan dengan UU lalin Kepolisian
5	BRANDGANG (PENGAMANAN ASSET)	Perda No. 7 Tahun 2009 tentang Bangunan	Peringatan dari Dinas Cipta Karya & Tata Ruang	<ul style="list-style-type: none"> • Terkait Proses Perijinan yang diterbitkan • Kurang lengkapnya bukti-bukti kepemilikan • Permen 17 Tahun 2005 Tentang Eksekusi Barang-barang Daerah
6	MINI MARKET	IMB. HO Perwali 35 Tahun 2010 Pelayanan di Bidang Perdagangan dan Perindustrian	Peringatan dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan , Rapat Koordinasi , cek lokasi , penertiban dilapangan	Untuk Sanksi administrasi terkendala dari intervensi pihak luar

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

A. KETENTUAN UMUM

Ketentuan umum merupakan satu ketentuan yang berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi;
2. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Daerah
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. Walikota adalah Walikota Surabaya.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.
5. Satuan Polisi Pamong Praja Kota adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
6. Kepala Satuan adalah Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.
7. Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah dalam penegakan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
8. Ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib, dan teratur.
9. Pejabat yang ditunjuk adalah pegawai negeri yang ditunjuk dan diberi tugas tertentu di bidang perijinan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

10. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat yang memiliki kewenangan khusus untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan atas pelanggaran Peraturan Daerah.
11. Badan Hukum 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 yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap dan bentuk badan lainnya.
12. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan dan pekerjaan yang tetap di daerah dan hidup mengembara di tempat umum.
13. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
14. Anak Jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktu untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari di jalanan untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan atau tempat umum.
15. Aset Daerah adalah semua kekayaan yang berwujud, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak dan baik yang dimiliki maupun yang dikuasai oleh Pemerintah yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan daerah.
16. Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
17. Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi tidak sebagai tempat manusia melakukan kegiatan.
18. Tempat-tempat umum adalah fasilitas umum yang menjadi milik, dikuasai dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah.
19. Jalur Hijau adalah salah satu jenis Ruang Terbuka Hijau fungsi tertentu.
20. Taman adalah ruang terbuka dengan segala kelengkapannya yang dipergunakan dan dikelola untuk keindahan dan anatara lain berfungsi sebagai paru-paru kota.
21. Ruang Terbuka Hijau adalah ruang kota yang berfungsi sebagai kawasan hijau pertamanan kota, kawasan hijau hutan kota, kawasan hijau rekreasi kota, kawasan hijau pemakaman, kawasan hijau pertanian, kawasan hijau jalur hijau, dan kawasan hijau pekarangan, yang dalam pemanfaatannya lebih bersifat

pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman.

B. MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, maka Rancangan Peraturan Daerah ini dibuat sebagai landasan dan pedoman untuk keabsahan bagi Satpol PP Kota Surabaya dan SKPD terkait dalam melakukan penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Substansi Rancangan Peraturan Daerah tersebut meliputi:

1. Konsideran terdiri dari Menimbang dan Mengingat, yang memuat landasan filosofis, yuridis dan sosiologis.
2. Desideratum yang memuat pernyataan bahwa wakil-wakil rakyat di Kota Surabaya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dan Walikota Surabaya selaku eksekutif telah menyetujui adanya Peraturan Daerah tentang.
3. BAB I : Ketentuan Umum;
 BAB II : Tertib Jalan, Angkutan Jalan dan Angkutan Sungai;
 BAB III : Tertib Jalur Hijau, Taman dan Tempat Umum;
 BAB IV : Tertib Sungai, Saluran Kolam dan Lepas Pantai;
 BAB V : Tertib Lingkungan;
 BAB VI : Tertib Usaha Tertentu;
 BAB VII : Tertib Bangunan;
 BAB VIII : Tertib Sosial;
 BAB IX : Tertib Peran Serta Masyarakat;
 BAB X : Pengawasan dan Penegakan Hukum;
 BAB XI : Sanksi Administrasi;
 BAB XII : Ketentuan Penyidikan;
 BAB XIII : Ketentuan Pidana;
 BAB XIV : Ketentuan Peralihan;
 BAB XV : Ketentuan Penutup.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan.

Luasnya lingkup muatan materi yang akan diatur dalam peraturan ini yang meliputi ketentuan pengaturan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dan ketentuan tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Rancangan peraturan daerah juga harus disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan menjadi jawaban atas permasalahan yang selama ini dihadapi oleh Satpol PP dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Penyelenggaraan ketertiban umum juga merupakan kewajiban pemerintah sebagai amanah Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Pengaturan tersebut harus dalam bentuk produk hukum Peraturan daerah agar dapat memberikan legalitas bagi tindakan hukum pemerintah daerah (dalam hal ini Satpol PP) dan bagi masyarakat yang dikenai kewajiban tersebut, Atas kondisi tersebut, maka Pemerintah Kota Surabaya perlu segera menetapkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Surabaya.

B. Saran

Materi tentang kebijakan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum yang diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Surabaya harus sesuai dengan kewenangan Pemerintah Kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah

Kabupaten/Kota, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian pengaturan terhadap Penyelenggaraan Ketertiban Umum di Surabaya berisi pengaturan tentang :

1. Norma kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya khususnya Satuan Polisi Pamong Praja dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
2. Norma perintah bagi bagi orang/masyarakat untuk menumbuhkan rasa disiplin dalam berperilaku. Satpol PP berwenang untuk melakukan penertiban secara langsung.
3. Norma larangan yang membatasi hak masyarakat untuk melakukan segala hal yang dapat menimbulkan terganggunya ketertiban umum dan ketentraman.
4. Norma Dispensasi merupakan pembebasan yang diberikan kepada masyarakat terkait dengan larangan-larangan dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Agar pelaksanaan penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman ini dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan. Untuk itu harus dilakukan berdasarkan jadwal yang jelas dengan kegiatan yang rinci untuk setiap tahapannya.

Narasumber,

Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S.

Lilik Pudjiastuti, S.H., MH.

Indria Wahyuni, S.H., LL.M.

Riza Alifianto K, S.H., MTCP.

BAHAN BACAAN

- 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 International, London, 2000
- Eddy Djunaedi Karnasudirdja, *Penerapan Doktrin Superior Responsibility dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Jakarta, 2004
- McCoubrey Hilaire and Nigel D. White, *Textbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Liited, London, second ed. , 1996.
- 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
- Sholeh, Chabib., Rochmansjah, Heru. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. Fokus Media. Bandung.