PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
KABUPATEN KEBUMEN
TENTANG
KETERTIBAN UMUM DAN
KETENTERAMAN MASYARAKAT

KERJASAMA PEMERINTAH KABUPATEN KEBUMEN

DENGAN

BIDANG HUKUM KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM

KANTOR WILAYAH JAWA TENGAH

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas segala karunia dan ridho serta rahmat dari-NYA sehingga Naskah Akademik yang berjudul "KETERTIBAN UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT" di Kabupaten Kebumen ini dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini disusun untuk digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Kebumen.

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 Kabupaten Kebumen dan kami mohon maaf jika masih terjadi kesalahan dan kekurangan di dalamnya.

Semarang,

Tim penyusun Naskah Akademik Rancangan
Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan
Ketenteraman Masyarakat

KATA PENGANTAR		2
DAFTAR ISI		3
BAB I	PENDAHULUAN	5
	A. Latar Belakang	5
	B. Identifikasi Masalah	10
	C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	11
	D. Metode Penelitian	13
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	15
	A. Ketertiban Umum	15
	B. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Ketertiban Umum	16
	C. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Daerah	21
	D. Kajian Praktek Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman	26
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN TERKAIT	32
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	42
	A. Landasan Filosofis	42
	B. Landasan Sosiologis	44
	C. Landasan Yuridis	45
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	50
	A. Jangkauan	50
	B. Arah Pengaturan	52
	C. Materi Muatan Peraturan Daerah	52
BAB VI	PENUTUP	54
	A Kesimpulan	55
	B Saran	55
DAFTAR PUSTAKA		56

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar RI 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.

Penyelenggaraan Ketertiban Umum merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana dimanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Ketertiban Umum merupakan manifestasi dari Hak Asasi Manusia dalam tertib kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 bahwa 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 yang demokratis.

Terkait dengan Otonomi daerah, maka kewajiban penyelenggaraan ketertiban umum menjadi kewajiban Pemerintah Daerah dalam rangka melindungi keamanan dan kenyamanan masyarakatnya. Kewenangan ini selanjutnya akan terkait dengan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat daerah dalam rangka penegakan peraturan daerah dan penyelenggaran ketertiban umum di daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 255 ayat (1) menyatakan untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

Penyelenggaraan pemerintah umum dan pembangunan di daerah dapat berjalan baik dan lancar apabila terjaga ketentraman dan ketertiban, yaitu suatu kondisi masyarakat dan pemerintah yang dinamis sehingga dapat melaksanakan kegiatan dengan aman, tentram, tertib dan teratur.

Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat daerah mempunyai peran yang strategis dalam membantu Kepala Daerah di bidang penyelenggaraan pemerintahan umum, khususnya dalam rangka membina ketentraman dan ketertiban di wilayah serta penegakan atas pelaksanaan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

Upaya untuk mencapai kondisi yang tentram dan tertib bukan semata-mata menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah saja tetapi justru diharapkan peran serta seluruh lapisan masyarakat untuk ikut menumbuhkan dan memelihara ketentraman dan ketertiban. Pengaturan ketertiban umum di Kabupaten Kebumen selama ini diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 Tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen. Peraturan sebagaimana dimaksud diatas saat ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat dan perkembangan peraturan perundang-undangan, sehingga seringkali terdapat ketidakpastian dalam penegakan hukum terkait dengan ketertiban umum.

Hukum adalah sebuah ketentuan sosial yang mengatur perilaku mutual antar manusia yaitu sebuah ketentuan tentang serangkaian

peraturan yang mengatur perilaku tertentu manusia dan hal ini berarti sebuah sistem norma. Teori hukum menurut Hans Kelsen tersebut menunjukkan apresiasi yang tinggi terhadap eksistensi dari kehidupan sosial yang tentu tidak bisa dilepaskan dari norma-norma dan kaidah yang ada.[1]

Manusia sebagai bagian dari kehidupan masyarakat tentu akan bersinergi dengan dinamika sosial yang terjadi. Tidak jarang bahwa dalam proses interaksi sosial tersebut pada akhirnya dapat menimbulkan friksi-friksi tertentu yang dapat mengakibatkan munculnya pelbagai penyakit sosial. Penyakit sosial pada prinsipnya merupakan suatu kondisi tingkah laku individu dan masyarakat yang telah bergeser pada norma-norma atau kaidah yang ada. Pada umumnya prilaku kontradiktif tersebut hanya dilakukan oleh segolongan minoritas masyarakat namun akibat dari penyakit sosial tersebut dapat menimbulkan dampak yang luas bagi masyarakat lainnya.

Keterkaitan masalah (*interdepence*) yang terjadi tentu tidak sepenuhnya membuat sekelompok masyarakat mayoritas menjadi kacau (*chaos*). Dinamika yang terjadi pada masyarakat pada prinsipnya telah membuat masyarakat itu sendiri dapat mengantisipasi keadaan baik dengan meletakkan dasar-dasar kearifan lokal, mengkaitkan norma agama atau bahkan menegakkan norma hukum. Oleh sebab itulah maka norma-norma dan kaidah yang ada selalu bisa mengikuti perkembangan zaman dalam mengatur tingkah laku di masyarakat.

Berdasarkan hukum positif di Indonesia pengaturan mengenai yuridiksi penegakan hukum mengenai pengaturan masalah sosial selain diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat juga diselenggarakan secara otonom pengaturannya kepada Pemerintah Daerah. Peraturan daerah adalah salah satu bentuk kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur ketentuan-ketentuan tertentu di daerah dapat

---

[1] Lili Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafar dan Teori Hukum.* Citra Aditya. Jakarta. hlm 98.

memuat sanksi-sanksi sebagaimana layaknya undang-undang namun sanksi tersebut bersifat limitatif. Beberapa pengaturan daerah tersebut berwenang untuk membuat peraturan daerah untuk mengatasi persoalan sosial di daerah masing-masing.

Dekadensi moral yang terjadi di Indonesia pada dasarnya merupakan suatu respon *imparsial* dari masyarakat yang kurang merasakan pemerataan hasil pembangunan. Tentu saja ekspektasi tersebut secara apriori lahir akibat ketidakberdayaan pemerintah dalam mewujudkan apa yang menjadi salah satu tujuan negara sebagaimana termuat dalam *preambule* Undang-Undang Dasar 1945 yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Pluralisme permasalahan yang terjadi dapat menimbulkan beberapa dampak negatif yang dapat merugikan masyarakat, baik materiil, fisik maupun psikologis.

Salah satu bentuk konkrit dari ketidak merataannya pembangunan di tengah masyarakat adalah timbulnya beragam penyakit sosial atau penyimpangan sosial (*deviasi sosial*). Salah satu sumber mendefinisikan penyakit sosial (*deviasi* sosial) sebagai suatu bentuk perilaku (perbuatan) yang tidak sesuai dengan kaidah dan norma yang hidup tumbuh berkembang di lingkungan masyarakat. Berdasarkan pengertian tersebut, secara implisit dapat diartikan bahwa segala sesuatu yang bertentangan dengan norma yang selama ini menjadi kearifan lokal dan diakui sebagai pengendali tingkah laku manusia adalah suatu gejala sosial yang dapat menimbulkan berbagai jenis penyakit masyarakat (pekat). Adapun beberapa norma yang diakui sebagai (*control of posture*) pengendali tingkah laku di tengah masyarakat apabila dilihat dari sanksinya terbagi menjadi sebagai berikut:

1. Tata Cara (*usage*)
   Suatu bentuk perbuatan yang apabila tidak dilaksanakan hanya akan dikenakan sanksi yang ringan seperti menggunakan sendok dengan tangan kiri.
2. Kebiasaan (*folkways*)

Cara bertindak yang digemari oleh masyarakat sehingga dilakukan secara berulang-ulang, seperti mengucapkan salam ketika bertemu dengan sekelompok atau individu lain.

3. Tata Kelakuan (*Mores*)
   Norma yang bersumber dari ajaran filsafat, doktrin, agama atau ideologi yang dianut oleh segolongan masyarakat.
4. Adat (*Custom*)
   Norma yang menjadi landasan dan tata cara hidup yang berasal dan diperuntukkan bagi masyarakat dan mengikat kuat dalam diri masyarakat tersebut. Tidak jarang dalam norma adat, pelanggarnya dikenakan hukuman yang keras.
5. Hukum (*laws*)
   Norma hukum adalah aturan sosial yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu, sehingga dengan tegas dapat melarang serta memaksa orang untuk dapat berperilaku sesuai dengan keinginan pembuat peraturan itu sendiri. Pelanggaran terhadap norma ini berupa sanksi denda sampai hukuman fisik (*penjara*).[2]

Selain norma tersebut, klasifikasi norma berdasarkan sumber atau asal usulnya bisa dibagi ke dalam beberapa sub kelompok yaitu adalah norma kesopanan, norma kesusilaan, norma agama dan norma hukum. Berbagai penyakit sosial sangat dirasakan dapat membawa destabilisasi keamanan dan ketertiban masyarakat bahkan dalam banyak kasus dapat berujung pada pelanggaran hukum. Menurut Soejono Soekanto, pada prinsipnya penyakit sosial timbul akibat terjadinya persinggungan dengan norma-norma yang hidup di tengah masyarakat. Penyakit sosial tersebut dilatar belakangi oleh faktor-faktor berikut:

1. Faktor ekonomi
   Kemiskinan, pengangguran, dan lain-lain.
2. Faktor budaya;
   Perceraian, kenakalan remaja, dan lain-lain.
3. Faktor psikologis.[3]

---

[2] Soerjono Soekanto. 2006. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Press. Jakarta hlm 24.

[3] Pengertian dan Jenis Norma diunduh melalui Website www.Organsiasi.Org

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Masalah ketertiban umum saat ini harus diimbangi dengan kebijakan dan peraturan yang sesuai dengan keadaan saat ini. Permasalahan akan timbul saat tiga pilar hukum, yaitu substansi, struktur, dan kultur tidak sejalan. Substansi dalam hal ini adalah peraturan, struktur adalah aparat penegak peraturan, sedangkan kultur adalah budaya masyarakat untuk mematuhi suatu peraturan. Artinya jelas bahwa masing-masing pilar harus satu tujuan. Dalam hal ini substansi hukum adalah peraturan daerah, perangkat hukum adalah Satuan Polisi Pamong Praja, sedangkan kultur hukum adalah budaya hukum masyarakat. Dari gambaran diatas dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

a. Dasar Hukum penegakan peraturan di bidang ketertiban umum di Kabupaten Kebumen selama ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan yang ada saat ini, sehingga akan menjadi kendala bagi aparatur hukum dalam penegakannya.
b. Satuan Polisi Pamong Praja berwenang melakukan penegakan hukum atas pelaksanaan peraturan daerah sebagai salah satu upaya untuk menciptakan ketertiban umum. Dengan adanya perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyerahkan sebagian urusan pemerintahan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan kepada Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, banyak 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. Selama ini pengaturan prosedur pengawasan dan penegakan hukum dilakukan secara parsial. Koordinasi dan kerjasama dalam rangka penegakan peraturan daerah seringkali sulit dilakukan, yang berakibat sulitnya penerapan aturan dalam peraturan daerah.

d. Pengawasan dan penegakan hukum dalam peraturan daerah merupakan hal yang mengurangi hak rakyat dan dapat menimbulkan konflik, untuk itu diperlukan suatu landasan hukum yang jelas dan tegas, sehingga konflik dapat diperkecil.

Dari identifikasi tersebut dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Permasalahan apa saja yang terkait dengan ketertiban umum di Kabupaten Kebumen dan bagaimanakah permasalahan tersebut diatasi?
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Kabupaten Kebumen?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Kabupaten Kebumen?

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 hak asasi manusia, peraturan perundang-undangan juga berfungsi sebagai pembatas kekuasaan pemerintah dengan 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 akademik disusun sebagai dasar penyusunan suatu peraturan yang akan melegitimasi arah kebijakan dan urgensi dari sebuah produk hukum daerah untuk meminimalisir tindakan sewenang-wenang. 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.

Naskah akademik disusun sebagai tahap awal dalam rangkaian proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Naskah akademik menjadi landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan perundang-undangan.

Kegunaan Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat ini memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup proses perancangan peraturan perundang-undangan dan memberikan arah pencitraan yang utuh terhadap suatu konsepsi permasalahan yang dihadapi. Naskah akademik akan menjadi bahan masukan dan dokumen resmi bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang menyatu dengan konsep rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah :

a. mengkaji dan meneliti secara akademik pokok-pokok materi yang ada dan harus ada dalam rancangan peraturan daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat;
b. mengkaji keterkaitan pokok-pokok pikiran tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya.

D. METODE

Naskah Akademik ini disusun dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dengan menelaah ilmu hukum yang ada yaitu peraturan perundang-undangan yang ada dalam hal ini disusun kerangka teoritis yang dapat menunjang pengambilan definisi-definisi operasional[4] serta mencari hal-hal yang terjadi dalam kenyataannya dalam hal ini meneliti pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen. Data yang dibutuhkan dalam penyusunan Naskah Akademik ini berupa:

1. Data sekunder, yang mencakup:
   a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat, antara lain:
      - 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);
      - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.
   b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang isinya memberikan informasi mengenai bahan hukum primer, misalnya buku-buku literatur hukum, hukum perusahaan, artikel, jurnal, laporan penelitian dan sebagainya.
   c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan penunjang yang menjelaskan/memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya Kamus, Ensiklopedia, dan sebagainya.

---

[4] Soerjono Soekanto, 1982, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hal 64.

2. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dengan cara penelusuran literatur dan dapat didukung wawancara dengan narasumber dan/atau informan.
3. Data yang diperoleh dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. **Ketertiban Umum.**

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.

Dari berbagai sumber didapatkan definsi ketertiban umum dalam peraturan daerah sebagai berikut :

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 batasan peraturan daerah, maka peraturan daerah ini mengatur segala sesuatu dalam upaya mewujudkan 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.

B. **Wewenang Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan 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.

Urusan pemerintahan Provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah Provinsi yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota 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;

Urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian, hubungan pusat-daerah dalam bidang kewenangan akan terlihat dalam pelaksanaan berbagai urusan yang bersifat *concurrent* dan urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

C. Asas-Asas pembentukan Peraturan-undangan di Daerah

Asas yang digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Ketertiban Umum dan Ketnteraman Masyarakat adalah :

- Asas Kejelasan Tujuan

  Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- Asas Kelembagaan.

  Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

- Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarkhi dan Materi Muatan.

  Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

- Asas Dapat Dilaksanakan.

  Yang dimaksud dengan "asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan.

  Yang dimaksud dengan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- Asas Kejelasan Rumusan.

  Yang dimaksud dengan "asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- Asas Keterbukaan.

  Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas ini menjadi dasar dalam pembentukan peraturan daerah ini, melalui asas-asas ini dapat diketahui dan dipahami akan kebutuhan dan manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Peraturan Daerah tentang ketertiban umum merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintahan daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan wajibnya. Dengan demikian Peraturan Daerah ini berisi ketentuan yang menjadi dasar kewenangan bagi pemerintah Kabupaten Kebumen dalam menjalankan tugas menyelenggarakan ketertiban umum. Kewenangan ini perlu mendapat pengawasan dari DPRD agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD RI 1945 yaitu dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, maka diperlukan perangkat hukum. Sejalan dengan kebutuhan masyarakat 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 seperti Indonesia, perlu adanya pendelegasian wewenang legislasi kepada Pemerintah Daerah untuk menjabarkan lebih lanjut politik perundang-undangan yang telah ditetapkan di dalam undang-undang. Hal ini sesuai dengan pandangan VD Mahayan yang menyatakan bahwa sebenarnya ada karakter yang sama antara undang-undang dengan peraturan yang merupakan pendelegasian dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Perbedaan Undang-Undang dengan peraturan pendelegasian adalah kualitasnya. Maksud dari perbedaan kualitas disini adalah bahwa peraturan delegasian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Keikutsertaan negara dalam penyelenggaraan ketertiban umum adalah sebagai bukti bahwa negara Indonesia berkomitmen untuk

melaksanakan prinsip negara hukum yang demokratis dan melindungi warga negaranya sebagaimana menjadi cita-cita kemerdekaan.

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 dalam Peraturan Daerah adalah stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi nasional dan penanggulangan pengganggguran[5].

Dengan demikian pembentukan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat diperlukan guna menunjang kebijakan dalam melindungi kehidupan masyarakat dengan mempertimbangkan semua aspek yang terkait. Pengaturan hukum tentang ketertiban umum merupakan salah satu urusan wajib Pemerintah Daerah yang berlandaskan pada pemberian pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sesuai dengan paradigma pemerintahan yang lebih melandaskan pelayanan pemerintahan yang selalu berorientasi pada kepentingan publik.

Paradigma tersebut menempatkan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen bukan saja berperan selaku pengawas kegiatan masyarakat namun juga sebagai pelayan masyarakat dalam hal mewujudkan ketertiban umum. Pemerintah Daerah harus dapat berfungsi sebagai motivator masyarakat untuk melakukan kewajibannya yang berkait dengan Peraturan Daerah sekaligus sebagai penegak hukum apabila terjadi penyimpangan terhadap kewajiban masyarakat tersebut. Untuk itu pembentukan peraturan daerah ini secara politis juga akan memperkuat kepercayaan masyarakat dan dunia usaha terhadap pemerintah Kabupaten Kebumen.

Asas-asas dalam Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat meliputi :

a. asas kepastian hukum;

---

[5]David Crump, How To Reason About The Law : An Interdicipline Approach to the Foundation of Public Policy, lexisNexis, 2001, hal.98.

b. asas tertib penyelenggaraan negara;
c. asas kepentingan umum;
d. asas keterbukaan;
e. asas proporsionalitas;
f. asas profesionalitas;
g. asas akuntabilitas; dan
h. asas efisiensi dan asas efektifitas.

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

1. Pemerintah yang demokratis, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal ini diarahkan pada terciptanya kepercayaan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum pelaksanaan kebijakan dan tindakan hukum guna mewujudkan ketertiban umum;
2. Memberikan payung hukum bagi kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan hukum yang terkait dengan penegakan Peraturan Daerah;
3. Memberikan kepastian hukum kepada masyarakat terutama pengguna jasa pelayanan masyarakat tentang hak, kewajiban maupun prosedur pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
4. Memberikan kewenangan kepada Kepala Satuan Polisi Pamong Praja untuk menata organisasinya sebagai bahan dari perangkat daerah di bidang penegakan Peraturan Daerah ketertiban umum.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan teori hukum yang 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.

Menurut Bagir Manan[6], konsep otonomi daerah adalah sebagai berikut :

a. Di bidang otonomi Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah tidak mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat;
b. Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945, 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.

D. Kajian Praktik Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat

1. Data Empiris Wilayah dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Kebumen



[6]Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak hukum UII, Yogyakarta, 2004, hal.72

Kabupaten Kebumen adalah salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Di dalam Sistem Informasi Profil Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2014 Kabupaten Kebumen berada di bagian selatan Jawa Tengah, dan berbatasan dengan Kabupaten Purworejo di sebelah timur, samudera Hindia di sebelah selatan, Kabupaten Cilacap dan Banyumas di sebelah barat, Kabupaten Wonosobo dan Banjarnegara di sebelah utara. Secara geografis Kabupaten Kebumen terletak pada 7°27' -7°50' Lintang Selatan dan 109°22-109°50' Bujur Timur. Kabupaten Kebumen secara administratif terdiri dari 26 kecamatan dengan luas wilayah sebesar 128.111,50 hektar atau 1.281,115 km², dengan kondisi beberapa wilayah merupakan daerah pantai dan perbukitan, sedangkan sebagian besar merupakan dataran rendah. Kabupaten Kebumen terdiri dari 26 kecamatan yang terbagi menjadi 11 kelurahan dan 449 desa. Pada tahun 2013 jumlah Rukun Warga (RW) sebanyak 1.930 RW dan dibagi menjadi 7.127 RT. Kecamatan yang membawahi desa terbanyak yaitu Kecamatan Ambal dengan jumlah desa sebanyak 32 desa yang terbagi menjadi 113 RW dan 313 RT. Kemudian Kecamatan Kebumen dengan 29 desa/kelurahan, 138 RW dan 554 RT. Sedangkan kecamatan yang paling sedikit jumlah desanya yaitu Kecamatan Sadang yang hanya berjumlah 7 desa. Kecamatan Sadang merupakan kecamatan dengan kategori daerah tersulit di kabupaten ini.

2. Data Jumlah Pelanggaran Peraturan Daerah dan Jumlah PPNS di Kabupaten Kebumen

Tabel 1 akan menyajikan Gambaran jumlah pelanggaran ketertiban umum di Kabupaten Kebumen selama kurun waktu Tahun 2017 s/d Tahun 2018 dapat dilihat dari data berikut ini:

No	Jenis Pelanggaran	2017	2018	Sidang 2017	Sidang 2018
1.	Penyakit Masyarakat (Pekat)	62	28	-	-
2.	Minuman Keras (Miras)	47	17	-	1
3.	IMB	142	92	-	1
4.	Reklame	246	255	-	-
5.	Pedagang Kaki Lima (PKL)	67	31	19	4
6.	Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT)	119	57	-	-
7.	Cukai	67	49	-	-
	JUMLAH	750	529	19	6

Sumber: Satpol PP Kabupaten Kebumen

Sejak tahun 2017 di Kabupaten Kebumen keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat dapat terjaga dengan kondusif, tidak terjadi konflik berbasis SARA, anarkis, separatisme maupun lainnya, ini semua berkat kerjasama lintas sektoral yang mantap antar aparat keamanan, serta dukungan dari berbagai unsur masyarakat.

Selama ini kendala yang dihadapi adalah kondisi jumlah personil, kualitas SDM dan kelengkapan sarana/prasarana yang belum sebanding dengan luasnya cakupan wilayah dan tantangan yang dihadapi. Namun demikian Pemerintah Kabupaten Kebumen tetap berupaya untuk mengoptimalkan kekuatan personil yang ada. Dalam penyelenggaraan ketertiban umum di daerah, Pemerintah Kabupaten Kebumen senantiasa dibantu/melibatkan aparat keamanan baik TNI maupun POLRI serta masyarakat itu sendiri.

Tabel 2 akan menyajikan informasi mengenai jumlah pejabat PPNS di lingkungan Kabupaten Kebumen pada tahun 2018.

NO	SKPD	NAMA/NIP/PANGKAT/ GOL	NO. SK PPNS	NO. KTP PPNS
1	Dishub	R.A.I AGENG SULISTYO H. S.IP NIP. 196602211986031006 Pembina Utama Muda/ IV c	AHU.111.AH.09 .02 Tahun 2014	002.001.111.14/ 26

2	Satpol PP	R. AGUNG PAMBUDI, S.IP., M.SI NIP. 196908231989031003 Pembina Tingkat I/ IV b		
3	Camat	SUGITO EDI PRAYITNO, S.IP NIP. 197212271991021001 Penata Tingkat I/ III d	C-18.HN.05.01 Tahun 2006	KTP/4428/X/10 /Ropolsus PPNS
4.	Satpol PP	HERU RIYANTO, S.IP NIP. 196306271987031007 Penata Tingkat I/ III d	AHU- 36.AH.09.02 Tahun 2013	202.004.036.13/ 27 Mei 2013
5.	Satpol PP	ZUNI SUTOPO, SH NIP. 198206282010011016 Penata/III c	AHU- 52.AH.09.01 Tahun 2014	002.027.52.14/ 18 Des 2014
6.	Satpol PP	SLAMET HADIYONO., SE NIP. 196708171992011001 Penata/III c	AHU- 58.AH.09.01 Tahun 2014	002.026.52.14/ 18 Des 2014
7.	Satpol PP	ROKHMAT ZUHRI, S.IP NIP. 197202181993011001 Penata Tk. I/III d	AHU- 7.AH.09.01. Tahun 2015	002.018.7.15/ 10 Februari 2015
8.	Dishub	SIH KISMOYO, SST, MT NIP. 196508061989031010	C-46 PW.07.03 Tahun 1994	180/05/KTA/20 06
9.	Dishub	SAKIRMAN, S.E NIP. 196704101988031009	C-38 HN 05.01	180/06/KTA/20 06
10	Disperki mLH	SITI DUROHTUL YATIMAH, S.P NIP. 196911161997032002 Pembina/IV a	AHU- 45.AH.09.01 Tahun 2012	013.004.045.12
11	Satpol PP	PANCAR ADI K, S.H., M.PA NIP. 197411241999031007 Pembina/ IV a	AHU- 31.AH.09.01 Tahun 2017	000.016.31.17 15 Desember 2017

Sumber: Satpol PP Kabupaten Kebumen

Jumlah anggota Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kabupaten sebanyak 11 personil, jumlah tersebut tentunya tidak sebanding dengan luas wilayah dan jumlah pelanggaran yang ada di Kabupaten Kebumen, hal ini dapat dijadikan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah untuk

menambah jumlah PPNS yang dimiliki agar dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi dikemudian 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 menjadi denyut nadi dalam menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat maupun 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.[7] 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.[8] 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 supoerior, the norm*

---

[7]Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006., h. 202

[8]Taufiqurrohman Syahuri, *Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-Undangan*, Senin, 30 Desember 1990, Diakses Pada Tanggal 5 Oktober 2015, pk.10.30 WIB

created according to this regulation, the 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 sam 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 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 efektifitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektifitas atau keberlakuan penegakan 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 penjabat 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 Kabupaten Kebumen tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat diperlukan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perilaku masyarakat dan pemerintah dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, guna melihat efektivitas ke depan dari peraturan

perundangan 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 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3881).

   Perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang berlangsung sangat oepat telah mendorong terjadinya perubahan mendasar, melahirkan lingkungan telekomunikasi yang baru, dan perubahan cara pandang dalam penyelenggaraan telekomunikasi, termasuk hasil konvergensi dengan teknologi informasi dan penyiaran, sehingga dipandang perlu mengadakan penataan kembali penyelenggaraan telekomunikasi nasional.

   Penyesuaian dalam penyelenggaraan telekomunikasi di tingkat daerah sudah merupakan kebutuhan nyata, mengingat meningkatnya kemampuan sektor swasta dalam penyelenggaraan telekomunikasi, penguasaan teknologi telekomunikasi, dan keunggulan kompetitif dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

   Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, maka peran Pemerintah dititikberatkan pada pembinaan yang meliputi penentuan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dengan mengikutsertakan peran masyarakat.

2. HAK ASASI MANUSIA (Undang-Undang Nomor 39 Tahun1999 Tentang HAM).

   Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat martabat manusia. Setiap perbuatan seseorang atau sekelompok orang, termasuk aparat negara disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara

melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi dan atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Prinsip-prinsip penegakkan hukum meliputi :

a. aparat penegak hukum dalam melakukan tindakan harus selalu melihat koridor hukum yang berlaku dan nilai HAM.
b. aparat penegak hukum memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pemenuhan HAM dan memahami tindakannya berdampak pada organisasi penegak hukum secara keseluruhan.

Standar HAM meliputi :

a. Menurut Deklarasi Universal HAM (DUHAM)
    - Setiap orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keamanan sebagai individu.
    - Tidak seorang pun boleh disiksa atau diperlakukan secara kejam, dihukum secara tidak menusiawi atau dihina.
    - Semua orang sama didepan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi.
    - Tidak seorang pun boleh ditangkap, ditahan atau dibuang dengan sewenang-wenang.
    - Setiap orang yang dituntut karena disangka melakukan suatu tindak pidana dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya menurut hukum dalam suatu pengadilan yang tebuka, dimana dia memperoleh semua jaminan yang diperlukan untuk pembelaannya.
    - Semua orang berhak atas kebebasan berpendapat, menyetakan pendapat dan berekspresi.
    - Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan. Tidak seorang pun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.

b. Standar HAM Nasional

- UU No. 39/1999 Tentang HAM. Psl. 28 Hak atas pekerjaan yang halal.
- UU No. 12/2005 Tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya.

PRINSIP DASAR PENEGAKAN HUKUM

- LEGALITAS (KEABSAHAN)

  Semua tindakan aparat penegak hukum harus sesuai dengan hukum, HAM diatur dalam hukum internasional, maka aparat penegak hukum harus mengetahui instrumen internasional yang terkait dengan fungsi dan kewenangan penegakan hukum dalam lingkup tugasnya.
- NESESITAS (KEPERLUAN)

  Apakah pelaksanaan kewenangan betul-betul diperlukan dalam situasi tertentu, tindakan melanggar/membatasi HAM atau kebebasan seorang merupakan satu-satunya cara mengatasi keadaan.
- PROPORSIONALITAS (KESEIMBANGAN)

  Apakah kekuasaan atau kewenangan yang digunakan sudah seimbang dengan berat pelanggaran dan tujuan penegakan hukum yang ingin dicapai.

3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4851).

   Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak kepada setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Amanat Undang-Undang Dasar tersebut memberikan konsekuensi bahwa pemerintah wajib memberikan pelayanan publik dalam pengelolaan sampah. Hal itu membawa konsekuensi hukum bahwa pemerintah merupakan pihak yang berwenang dan bertanggung jawab di bidang

pengelolaan sampah meskipun secara operasional pengelolaannya dapat bermitra dengan badan usaha. Selain itu organisasi persampahan, dan kelompok masyarakat yang bergerak di bidang persampahan dapat juga diikut sertakan dalam kegiatan pengelolaan sampah. Dalam rangka menyelenggarakan pengelolaan sampah secara terpadu dan komprehensif, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta tugas dan wewenang pemerintahan daerah untuk melaksanakan pelayanan publik, diperlukan payung hukum dalam bentuk Peraturan Daerah. Pengaturan hukum pengelolaan sampah dalam Perda ini berdasarkan asas tanggung jawab, asas berkelanjutan, asas manfaat, asas keadilan, asas kesadaran, asas kebersamaan, asas keselamatan, asas keamanan, dan asas nilai ekonomi. Berdasarkan pemikiran sebagaimana diuraikan di atas, pembentukan Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka:

a. kepastian hukum bagi rakyat untuk mendapatkan pelayanan pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan;
b. ketegasan mengenai larangan memasukkan dan/atau mengimpor sampah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. ketertiban dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah;
d. kejelasan tugas, wewenang, dan tanggung jawab pemerintahan daerah dalam pengelolaan sampah; dan
e. kejelasan antara pengertian sampah yang diatur dalam undang-undang ini dan pengertian limbah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

4. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4928).

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menghormati kebinekaan

dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara. Globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya teknologi informasi dan komunikasi, telah memberikan andil terhadap meningkatnya pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaan pornografi yang memberikan pengaruh buruk terhadap moral dan kepribadian luhur bangsa Indonesia sehingga mengancam kehidupan dan tatanan sosial masyarakat Indonesia. Berkembangluasnya pornografi di tengah masyarakat juga mengakibatkan meningkatnya tindak asusila dan pencabulan.

Pengaturan pornografi berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, kebinekaan, kepastian hukum, nondiskriminasi, dan perlindungan terhadap warga negara. Hal tersebut berarti bahwa ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah:

a. menjunjung tinggi nilai-nilai moral yang bersumber pada ajaran agama;
b. memberikan ketentuan yang sejelas-jelasnya tentang batasan dan larangan yang harus dipatuhi oleh setiap warga negara serta menentukan jenis sanksi bagi yang melanggarnya; dan
c. melindungi setiap warga negara, khususnya perempuan, anak, dan generasi muda dari pengaruh buruk dan korban pornografi.

5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967).

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sila kelima Pancasila menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Permasalahan kesejahteraan sosial yang berkembang dewasa ini menunjukkan bahwa ada warga negara yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak karena belum memperoleh pelayanan sosial dari negara. Akibatnya, masih ada warga negara yang mengalami hambatan pelaksanaan fungsi sosial sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat. Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajibannegara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu lintas Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025).

Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai bagian dari sistem transportasi nasional, Lalu Lintas dan Angkutan Jalan harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, kesejahteraan, ketertiban berlalu lintas dan Angkutan Jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, otonomi daerah, serta akuntabilitas penyelenggaraan negara. Dalam Undang-Undang ini pembinaan bidang Lalu Lintas

dan Angkutan Jalan dilaksanakan secara bersama-sama oleh semua instansi terkait (stakeholders) sebagai berikut:

a. urusan pemerintahan di bidang prasarana Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang Jalan;
b. urusan pemerintahan di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
c. urusan pemerintahan di bidang pengembangan industri Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang industri;
d. urusan pemerintahan di bidang pengembangan teknologi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang teknologi; dan
e. urusan pemerintahan di bidang registrasi dan identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, Penegakan Hukum, Operasional Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta pendidikan berlalu lintas oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pembagian kewenangan pembinaan tersebut dimaksudkan agar tugas dan tanggung jawab setiap pembina bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terlihat lebih jelas dan transparan sehingga penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dapat terlaksana dengan selamat, aman, tertib, lancar, dan efisien, serta dapat dipertanggungjawabkan.

7. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa

dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan nasional tersebut diselenggarakanlah upaya pembangunan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh terarah dan terpadu, termasuk di antaranya pembangunan kesehatan. Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, setiap kegiatan dan upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, perlindungan, dan berkelanjutan yang sangat penting artinya bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa, serta pembangunan nasional.

8. 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 tetuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 yaitu tentang asas formil dan asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undagan 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 materiil dituangkan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang 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.

9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Yang dimaksud pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelengaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Repubik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam menyelenggarakan dan mengatur urusan daerah diberikan suatu hak, kewenangan 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 sumberdaya lainnya yang berada di daerah;
g. Medapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
h. Mendapatkan hak lainya 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 produksi di daerah;
k. Melestarikan lingkungan hidup;
l. Mengelola administrasi kependudukan;
m. Melestarikan nilai sosial budaya;
n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
o. Kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang.

Penyelengaraan ketertiban umum merupakan aplikasi dari kewajiban Pemerintah Daerah dalam melindungi warganya dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan yang

lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketetuan daerah lainnya. Dimana kebijakan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lainnya.

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

Pasal 1 angka 8 jo. Pasal 3 PP Nomor 16 Tahun 2018 mendefinisikan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai bagian dari perangkat daerah dalam penegakan Peraturan Daerah 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 penegak Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum tersebut, berdasarkan pasal 5 PP Nomor 16 tahun 2018 Satpol PP mempunyai fungsi yaitu:

a. Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Peraturan Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
b. Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah;
c. Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah;
d. Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat;
e. Pelaksanaan koordinasi penegakan Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan/aparatur lainnya;

f. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah; dan
g. Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

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

a. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan/atau peraturan kepala daerah;
b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
c. Fasilitas dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
d. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan/atau peraturan kepala daerah; dan
e. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan/atau peraturan kepala daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018, nampak peran penting Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

11. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 7 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja dan Lembaga Lain Kabupaten Kebumen.

Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kebumen dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Ditindaklanjuti dengan Peraturan Bupati Nomor 69 Tahun 2016

tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja, dengan susunan organisasi sebagai berikut:

a. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja;
b. Sekretariat terdiri atas :
   1. Subbagian Perencanaan dan Keuangan;
   2. Subbagian Umum dan Kepagawaian.
c. Bidang Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, terdiri atas :
   1. Seksi Pembinaan, Penyuluhan dan Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah;
   2. Seksi Penindakan dan Penyidikan; dan
   3. Seksi Pembinaan dan Pengembangan Kapasitas.
d. Bidang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, terdiri atas :
   1. Seksi Pembinaan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
   2. Seksi Operasi dan Pengendalian; dan
   3. Seksi Pengaturan Jaga, Pengawalan dan Patroli.
e. Bidang Perlindungan Masyarakat dan Penanggulangan Kebakaran, terdiri atas :
   1. Seksi Pembinaan dan Pemberdayaan Potensi Perlindungan Masyarakat;
   2. Seksi Pendayagunaan dan Pengerahan Potensi Perlindungan Masyarakat; dan
   3. Seksi Penanggulangan Kebakaran.
f. Unit Pelaksana Teknis Dinas;
g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Kewenangan Satpol PP ini diatur dalam PP Nomor 16 Tahun 2018 yang meliputi :

a. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
b. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.
c. Fasilitasi dan Pemberdayaan Kapasitas Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat.
d. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan/atau dan Keputusan Kepala Daerah.
e. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan/atau dan Keputusan Kepala Daerah.

Prinsip-prinsip pelaksanaan kewenangan Satpol PP meliputi :

a. Satpol PP memiliki kewenangan melakukan tindakan tertentu dalam rangka penegakan hukum.
b. Dalam kontek penegakan hukum, sepanjang kewenangan dijalankan secara sah sesuai aturan hukum, maka tindakan yang dianggap melanggar ham dapat dibenarkan demi keamanan, kedamaian, ketentraman dan ketertiban masyarakat.

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.

Dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat sesuai perkembangan dan dinamika kegiatan masyarakat seirama dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi 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 pungutan 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 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. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas 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 23 Tahun 2014 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 255 Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan pada Polisi Pamong Praja untuk melaksanakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagai upaya menciptakan kondisi yang kondusif, agar pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh negara dan Pemerintah Daerah dapat mencapai kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas dapat dirumuskan Landasan Filosofis Rancangan Peraturan Daerah adalah bahwa Dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kebumen, perlu didukung kondisi daerah yang tenteram, tertib, teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

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 (Satpol PP) yang bertugas membantu kepala daerah dalam mewujudkan kondisi tersebut melalui penegakan kebijakan daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Keberadaan Satpol PP memiliki fungsi yang sangat strategis tidak hanya sebagai pelaksana fungsi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman 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.

Berdasarkan uraian diatas dapat dirumuskan Landasan Sosiologis Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketentermaan Masyarakat di Kabupaten Kebumen adalah bahwa untuk menciptakan kondisi daerah yang tenteram, tertib, teratur, dibutuhkan aturan mengenai ketertiban umum di Kabupaten Kebumen yang komprehensif meliputi substansi hukum, struktur kelembagaan dan kultur hukum.

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.

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.[9]

Dalam sebuah negara hukum pada asasnya setiap tindakan pemerintah 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 Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, Pemerintah Kabupaten Kebumen menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 jis peraturan pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Jawa Tengah (Berita Negara Tahun 1951);

[9] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
4. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3881);
5. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4444);
6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4851);
7. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 181, Tambahan Lemabran Negara Republik Indonesia Nomor 4928);
8. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
9. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96);
10. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144);
11. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82);
12. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

13. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelanggaraan Telekomunikasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3980);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9);
18. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor : 29/PER/M.KOMINFO/12/2010 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor : 26/PER/M.KOMINFO/5.2007 tentang Pengamanan Pemanfaatan Jaringan Telekomunikasi Berbasis Protokol Internet;
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja;

Selama ini dalam rangka penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen, Pemerintah

Daerah Kabupaten Kebumen berlandaskan pada Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen. Peraturan tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan peraturan perundang undangan, sehingga sering menimbulkan konflik dalam penegakannya. Dengan kata lain Pemerintah tidak mempunyai landasan hukum yang kuat dalam menyelenggarakan ketertiban umum.

Dari uraian diatas dapat dirumuskan landasan yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat ini adalah bahwa penyelenggaraan ketertiban umum di Kabupaten Kebumen, berlandaskan pada Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman dan peraturan perundang undangan, sehingga menimbulkan kendala dalam penegakannya.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen selama ini telah menjadi dasar yuridis di dalam penyelenggaraan ketertiban umum di wilayah Kabupaten Kebumen. Hanya saja terdapat beberapa kekurangan dan sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan dengan peraturan daerah yang baru. Ketertiban Umum berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen, masih terdapat beberapa hal yang perlu disesuaikan baik dengan adanya perkembangan masyarakat maupun perkembangan hukum yang ada.

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen dibentuk dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial masyarakat di Kabupaten Kebumen, guna mendukung kondisi daerah yang aman, tenteram, tertib, lancar, dan sehat, untuk lancarnya penyelenggaraan roda pemerintahan daerah.

Pengaturan di dalam peraturan daerah ini diharapkan dapat memberikan arah, landasan, dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen, sesuai dengan

perkembangan hukum serta kebutuhan masyarakat di wilayah Kabupaten Kebumen.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah

Materi muatan yang hendak diatur dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat ini tidak terlepas dari jangkauan dan arah yang telah ditentukan untuk menentukan luasnya pengaturan norma dalam rancangan peraturan daerah tersebut.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam setiap bab sebelumnya. Adapun ruang lingkup dan materi muatan yang akan diatur dalam Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen, adalah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Kebumen.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Kebumen.
4. Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disingkat Satpol PP adalah bagian perangkat daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah.
5. Perangkat Daerah adalah Perangkat Daerah pada Pemerintah Kabupaten Kebumen.
6. Orang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.
7. Ketertiban umum adalah suatu keadaan lingkungan kehidupan yang serba baik berdasarkan norma agama, norma sosial, norma susila maupun norma hukum.
8. Ketenteraman masyarakat adalah suatu keadaan dimana pemerintah daerah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, damai, nyaman, bebas dari rasa ketakutan, kekawatiran akan adanya gangguan maupun ancaman baik fisik maupun psikis.
9. Gangguan ketertiban umum yang selanjutnya disebut gangguan ketertiban adalah semua kondisi yang disebabkan oleh perilaku tidak tertib yang mengakibatkan atau berpotensi mengakibatkan terganggunya kepentingan umum.

10. Jalan adalah seluruh bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum yang berada pada permukaan tanah, diatas permukaan tanah, dibawah permukaan tanah dan/atau air, serta diatas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel.
11. Trotoar adalah jalur pejalan kaki yang terletak di daerah manfaat jalan, diberi lapis permukaan, diberi elevasi lebih tinggi dari permukaan perkerasan jalan dan pada umumnya sejajar dengan jalur lalu lintas kendaraan.
12. Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.
13. Kendaraan adalah suatu sarana angkut di jalan yang terdiri atas Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Tidak Bermotor.
14. Kendaraan bermotor umum adalah setiap kendaraan yang digunakan untuk angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran.
15. Taman adalah sebidang tanah yang merupakan bagian dari ruang terbuka hijau publik yang mempunyai fungsi tertentu, ditata dengan serasi, lestari dengan menggunakan material taman, material buatan dan unsur-unsur alam dan mampu menjadi areal penyerapan air.
16. Fasilitas umum adalah fasilitas yang disediakan untuk kepentingan umum.
17. Pelayanan kesehatan tradisional adalah pengobatan dan/atau perawatan dengan cara dan obat yang mengacu pada pengalaman dan keterampilan turun temurun secara empiris yang dapat dipertanggungjawabkan dan diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat.
18. Obat tradisional adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian (galenik) atau campuran bahan tersebut yang secara turun temurun telah digunakan untuk pengobatan, dan dapat diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat.
19. 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.
20. Pengemis adalah orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain.
21. Gelandangan adalah orang yang hidupnya tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat serta tidak mempunyai pekerjaan dan tempat tinggal yang tetap dan hidup

mengembara di tempat umum.

22. Orang terlantar adalah orang yang karena suatu sebab mengakibatkan dirinya tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dan dalam kondisi terlantar, hidupnya tergantung pada bantuan orang lain.
23. Perbuatan asusila adalah perilaku yang tidak sesuai dengan aturan norma-norma atau kaidah kesopanan yang berlaku di masyarakat.
24. Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya baik sebagian atau keseluruhannya berada diatas, yang terdiri dari bagunan gedung dan bangunan bukan gedung.
25. Hiburan adalah segala macam atau jenis keramaian, pertunjukan, permainan atau segala bentuk usaha yang dapat dinikmati oleh setiap orang dengan nama dan dalam bentuk apapun, dimana untuk menonton serta menikmatinya atau mempergunakan fasilitas yang disediakan baik dengan dipungut bayaran maupun tidak dipungut bayaran.
26. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi tugas wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan.
27. Penertiban adalah tindakan penegakan peraturan yang bersifat tindakan represif non yustisial yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja terhadap anggota masyarakat yang melanggar ketentuan Peraturan Daerah atau ketertiban umum.
28. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan dan mengolah data dan/atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban terhadap peraturan perundang-undangan.
29. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 untuk mencari serta mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

BAB II
RUANG LINGKUP DAN TUJUAN

Mengatur materi muatan yang akan diatur dalam materi Raperda dan tujuan penyusunan peraturan daerah.

BAB III
TERTIB KESEHATAN

Mengatur mengenai materi tertib kesehatan di Kabupaten Kebumen, terkait perizinan dan larangan

BAB IV
TERTIB USAHA DAN USAHA TERTENTU
Mengatur mengenai materi terkait tertib usaha dan usaha tertentu di Kabupaten Kebumen, terkait perizinan dan larangan

BAB V
TERTIB LALU LINTAS JALAN DAN FASILITAS UMUM
Mengatur mengenai materi tertib lalu lintas jalan dan fasilitas umum di Kabupaten Kebumen, terkait hak masyarakat, kewajiban dan larangan

BAB VI
TERTIB LINGKUNGAN
Mengatur mengenai materi tertib lingkungan di Kabupaten Kebumen, terkait hak dan kewajiban masyarakat

BAB VII
TERTIB SOSIAL;
Mengatur mengenai materi tertib sosial di Kabupaten Kebumen, terkait kewajiban Pemerintah Daerah, hak dan kewajiban masyarakat, serta larangan

BAB VIII
TERTIB TEMPAT HIBURAN DAN KERAMAIAN;
Mengatur mengenai materi tertib tempat hiburan dan keramaian di Kabupaten Kebumen, terkait perizinan dan larangan

BAB IX
PERAN SERTA MASYARAKAT.
Mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam menciptakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat

BAB X
PEMBINAAN, PENGENDALIAN DAN PENGAWASAN
Mengatur mengenai instansi pembina, pengendali dan pengawas ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat

BAB XI
SANKSI ADMINISTRATIF
Mengatur terkait sanksi administratif pelanggaran peraturan daerah

BAB XII
KETENTUAN PENYIDIKAN
Mengatur mengenai kewenangan Penyidik dalam Penyidikan pelanggaran peraturan daerah

BAB XIII
KETENYUAN PIDANA
Mengatur mengenai ketentuan pidana terhadap pelanggaran peraturan daerah

BAB XIV
KETENTUAN PENUTUP

BAB VI
PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Permasalahan ketertiban umum di Kabupaten Kebumen adalah bahwa pertumbuhan penduduk dan pembangunan menimbulkan dampak terhadap ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Dampak ini disatu sisi harus ditangani oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen, namun disisi lain peraturan yang ada belum memadai untuk menjadi dasar penyelenggaraan ketertiban umum. Peraturan daerah yang selama ini menjadi dasar penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen. Peraturan tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan di masyarakat dan peraturan perundang-undangan saat ini.
2. Ketidakjelasan dasar hukum di bidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen menimbulkan konflik dalam penegakannya. Oleh karena itu diperlukan suatu produk hukum berupa peraturan daerah di bidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyusun peraturan daerah sebagaimana dimaksud. Peraturan daerah inilah yang akan menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, dan merupakan dasar hukum bagi penegak hukum, dalam hal ini Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kebumen dalam menegakkan aturan apabila terjadi pelanggaran dalam peraturan daerah ini.
3. Landasan Filosofis rancangan peraturan daerah tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten

Kebumen adalah bahwa ketertiban umum merupakan kebutuhan mendasar bagi masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya. Landasan Sosiologis rancangan peraturan daerah ini adalah bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kebumen atas ketertiban umum perlu dibuat peraturan daerah mengenai ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang komprehensif meliputi substansi hukum, struktur kelembagaan dan kultur hukum. Landasan yuridis rancangan peraturan daerah tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat ini adalah bahwa penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen, yang berlandaskan pada Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 19 Tahun 1993 tentang Kebersihan, Keindahan dan Kesehatan Lingkungan Kabupaten Daerah Tingkat II Kebumen yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman dan peraturan perundang undangan, sehingga menimbulkan kendala dalam penegakannya.

4. Sasaran Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Kabupaten Kebumen adalah terciptanya kepastian hukum di bidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen. Jangkauan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Kabupaten Kebumen meliputi maksud dan tujuan, kewajiban, larangan, sanksi, penegakan, dan pengawasan. Pengaturan terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen berisi pengaturan tentang :
   a. Norma kewenangan yang dimiliki pemerintah Kabupaten Kebumen khususnya Satpol PP dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

b. Norma perintah bagi orang/masyarakat untuk menumbuhkan rasa disipilin dalam berperilaku. Satpol PP berwenang untuk melakukan penertiban secara langsung.

c. Norma larangan yang membatasi hak masyarakat untuk melakukan segala hal yang dapat menimbulkan terganggunya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

d. Norma dispensasi merupakan pembebasan yang diberikan kepada masyarakat terkait dengan larangan-larangan dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

5. Substansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Kabupaten Kebumen meliputi :

   a. Konsideran menimbang terdiri dari menimbang yang memuat landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis;

   b. Dasar Hukum mengingat yang memuat dasar hukum pembentukan peraturan daerah;

   c. Batang tubuh terdiri dari :

      Terlampir.

B. SARAN

Mengingat pentingnya kepastian hukum di bidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen dan sebagai dasar bagi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kebumen dalam penegakannya, maka disarankan untuk membentuk suatu aturan tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di Kabupaten Kebumen dalam bentuk peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

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.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak hukum UII, Yogyakarta, 2004, hal.72

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 Limited, London, Second Ed., 1996.

Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, PT. Bina Ilmu, 1987.

----------, *Keterbukaan Pemerintah dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, 25 Mei 1996.

Sholeh, Chabib, Rochmansjah, Heru. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemenerintahan yang Baik.* Fokus Media. Bandung.

Soekanto, Soerjono,1982. *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Kebumen Dalam angka 2014, Bappeda Kabupaten Kebumen, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen, 2014.

Data Satuan Polisi pamong Praja Kabupaten Kebumen.

Berbagai sumber lainnya.