

**PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN
MASYARAKAT**

A. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

Dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ialah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, kemudian Pasal 18 ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu di bagi atas Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan Undang-Undang. Pembagian wilayah menjadi Provinsi di dalam daerah Provinsi terdiri dari daerah Kabupaten Kota, sekaligus sebagai Pemerintahan Daerah, sebagaimana di atur dalam ayat (2) Pemerintah Propvinsi Daerah, Kabupaten dan Kota mengurus sendiri dan mengatur pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai kelengkapan penyelenggaraan Pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah, maka dibentuk lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagaimana ditentukan pada Ayat (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan

umum. Kemudian Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota di pilih secara demokratis.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan Daerah di berikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Jadi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum tertinggi diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah memberikan dasar hukum, didalam pembuatan peraturan Perundang- Undangan, yang didalamnya termasuk Peraturan Daerah.⁷⁷

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan yang mencakup tahapan perencanaan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sesuai ketentuan Pasal 5 yaitu sebagai berikut :

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;

⁷⁷ Undang-Undang Dasar 1945

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintahan atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan kewenangan.⁷⁸

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dalam Undang-Undang yang dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) Pemerintahan Daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

⁷⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

daerah otonom sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁷⁹

4. Rancangan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016

Dalam Pasal 1 ayat (1) dijelaskan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Tata Tertib DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku di lingkungan internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta. DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPRD adalah pejabat Daerah yang memiliki Fungsi, tugas, dan wewenang DPRD, yaitu sebagai berikut :

- a. pembentukan perda
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan

Fungsi pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara :

- a. menyusun propemperda bersama walikota
- b. membahas bersama walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, dan;
- c. megajukan usul rancangan perda.⁸⁰

⁷⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁰ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2016

Pembentukan sebuah Peraturan Daerah bisa saja berasal dari inisiatif dari Eksekutif (Walikota) dan juga bisa berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁸¹ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terutama Komisi A. Maksud dibentuknya Peraturan Daerah (Perda) tersebut adalah untuk membuat Kota Yogyakarta yang Bersih, Sehat, Asri, dan Nyaman (Berhati Nyaman) dan tertib dalam masyarakat.⁸²

Pengajuan usul Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dapat diajukan oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda, usulan tersebut dapat disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disertai Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.⁸³ Draft Rancangan Perda dan Naskah Akademik (NA) yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) didahului dengan pengajuan surat yang ditandatangani oleh pengusul sebagai Tim Pengusul Raperda kepada pimpinan DPRD untuk ditetapkan.⁸⁴

Setelah surat pengajuan disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

⁸¹ *Ibid.*, Pasal 29 Ayat 1

⁸² Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto Anwar, Bagian Perundang-Undangan DPRD Kota Yogyakarta, Kamis 27 Juni 2019

⁸³ *Op., Cit*, Pasal 26 ayat (1)

⁸⁴ *Op., Cit*, Pasal 27 ayat (2)

akan menindaklanjuti dengan penjaringan aspirasi masyarakat dan pembahasan raperda yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) beserta Walikota (unsur dari Pemerintahan Kota). Pembahasan Raperda tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I, dalam hal rancangan berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan dengan :

1. Penjelasan pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
2. Pendapat Walikota terhadap rancangan perda; dan
3. Tanggapan dan/ atau jawaban fraksi terhadap pendapat Walikota.

Dalam pembahasan pada tingkat I inilah peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mulai terlihat dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendengarkan semua pemaparan dari penjelasan pimpinan panitia khusus terkait dengan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenraman Masyarakat, dan pendapat Walikota. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membentuk Panitia Khusus yang bertugas membahas Raperda tersebut, dan semua anggota Panitia Khusus diambil dari wakil-wakil setiap fraksi dan komisi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta. Panitia Khusus bertugas mengkaji dan menganalisis apakah Raperda yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sudah layak untuk dibahas didalam sidang Paripurna dan kemudian dapat dilanjutkan pada proses persetujuan.

Pembicaraan tingkat II adalah pembahasan pengambilan keputusan dalam sidang Paripurna, terkait dengan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban

Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dalam pembicaraan tingkat II, pimpinan DPRD/ Pimpinan sidang paripurna setelah mendengar hasil dari kerja Panitia Khusus dan pandangan akhir Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Kota Yogyakarta, kemudian menyampaikan didalam Sidang Paripurna untuk meminta persetujuan dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Walikota terkait dengan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Kota Yogyakarta untuk disahkan menjadi Perda.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Walikota disampaikan Pimpinan DPRD kepada Walikota untuk di sahkan menjadi Perda. Penyampaian Perda sebagaimana dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Dari tahapan pembuatan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berperan dalam tahap pengusulan, tahap pembahasan, dan Tahap persetujuan. Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus mendapatkan persetujuan bersama dengan Walikota pada Hari Senin, Tanggal 8 Oktober 2018.⁸⁵

⁸⁵ Risalah Penandatanganan Persetujuan Bersama Antara Walikota Yogyakarta dengan DPRD Kota Yogyakarta terhadap Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

B. Pandangan Panitia Khusus Tentang Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Panitia Khusus

Sebagaimana telah disampaikan penjelasan di atas, Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dilakukan dengan membentuk Panitia Khusus yang dipimpin oleh Saudara Andri Kusumawati, S.E. dari Fraksi Gerindra.⁸⁶ Panitia Khusus diberi tugas untuk membahas secara intensif raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Susunan keanggotaan Panitia Khusus Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah sebagai berikut :⁸⁷

1. Sdr. Andri Kusumawati, S.E. Fraksi Partai Gerindra
2. Sdr. Dhian Novitasari, S.Pd. Fraksi Partai Gerindra
3. Sdr. Augustusnur, S.H., S.I.P. Fraksi Partai Golongan Karya
4. Sdr. H. Sugianto Saputro, B.A Fraksi Partai Golongan Karya
5. Sdr. Tatang Setiawan, S.H. Fraksi PDI Perjuangan
6. Sdr. Emanuel Ardi Prasetyo Fraksi PDI Perjuangan
7. Sdr. Sigit Wicaksono, S.Kom Fraksi PDI Perjuangan
8. Sdr. Suwarto Fraksi PDI Perjuangan

⁸⁶ wawancara dengan Bapak Nanang Dwi Antoro, bagian persidangan DPRD Kota Yogyakarta, Jumat 28 Juni 2019

⁸⁷ Risalah Penjelasan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

- | | |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| 9. Sdr. Antonius Suhartono | Fraksi PDI Perjuangan |
| 10. Sdr. Dwi Saryono | Fraksi PDI Perjuangan |
| 11. Sdr. Estri Utama, S.E. | Fraksi Partai Amanat Nasional |
| 12. Sdr. Rifki Listanto, S.Si. | Fraksi Partai Amanat Nasional |
| 13. Sdr. M. Fauzan, S.T. | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |
| 14. Sdr. Bambang Anjar J, S.PI. | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |
| 15. Sdr. Supriyanto Untung, A.Md. | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |
| 16. Sdr. M, Hasan Widagdo Nugroho | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |

Di dalam pembahasan rancangan peraturan daerah (raperda) tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, disampaikan bahwa salah satu ukuran keberhasilan pembangunan nasional maupun daerah adalah perilaku disiplin dan tertib telah menjadi budaya masyarakat. Masyarakat secara luas sadar akan aturan dan hukum yang berlaku, saling menghormati dan menghargai, menunaikan hak dan kewajiban secara seimbang. Selain itu terdapat budaya tertib menciptakan kondisi aman dan tentram di tengah masyarakat. Hal ini secara langsung mendorong meningkatkan kepercayaan masyarakat dan membawa iklim yang kondusif bagi tumbuh kembangnya berbagai sektor pembangunan.⁸⁸

Panitia Khusus juga berpendapat dalam upaya menghadirkan perilaku tertib, tidak jarang terdapat pasal-pasal yang di dalamnya mencantumkan ancaman hukuman/ sanksi bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur. Bahkan pasal-pasal di dalam peraturan perundangan juga memberikan

⁸⁸ *Ibid*

kewenangan kepada aparat hukum untuk melakukan pengawasan, penyidikan dan penindakan dalam rangka penegakan aturan.⁸⁹

Panitia Khusus menegaskan keberadaan peraturan daerah diharapkan memberikan dampak kepada peningkatan tertib dalam pemerintahan, tertib hukum dan tertib kehidupan masyarakat. Kondisi ini dalam banyak hal dapat terwujud dengan melihat berbagai penghargaan yang diraih Kota Yogyakarta, baik dalam tata pemerintahan, kebersihan, dan berbagai sektor. Meski berbagai capaian kemajuan dan penghargaan telah diraih, masih dijumpai perilaku buruk di tengah masyarakat yang menjadi pekerjaan rumah Kota Yogyakarta, seperti vandalisme yang sebagian besar pelakunya kalangan pelajar dan mahasiswa. Perilaku buruk lainnya yang juga masih menghiasi Kota Yogyakarta adalah keberadaan PKL yang menutupi ruang bagi pejalan kaki karena ditempatkan di atas trotoar. Tercatat pada tahun 2010 pelanggaran Peraturan Daerah Kota Yogyakarta mencapai 6.961 kasus.⁹⁰

Dalam dokumen penjelasan Panitia Khusus juga disampaikan angka pelanggaran terhadap peraturan daerah di Kota Yogyakarta yang cukup tinggi setiap tahunnya menunjukkan masih adanya persoalan dalam penegakan aturan dalam membangun ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Masih tingginya perilaku tidak tertib di tengah masyarakat secara umum disebabkan oleh 3 (tiga) sebab berikut:

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ *Ibid*

1. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman terhadap aturan yang berlaku.
Banyaknya peraturan daerah yang dibuat tidak secara otomatis meningkatkan perilaku tertib jika tidak diikuti dengan meningkatnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat akan aturan yang berlaku. Jika masyarakat tidak mengetahui aturan-aturan yang berlaku, maka terbuka kemungkinan adanya perilaku yang tidak bersesuaian dengan aturan. Hal ini mengingatk kesadaran hukum dibangun dengan proses awal berupa mengetahui dan memahami aturan hukum yang berlaku.
2. Lemahnya pengawasan dan penegakan aturan
Jumlah Satpol PP yang terbatas seringkali menjadi alasan kurang optimalnya pengawasan dan penegakan perda.
3. Pengaruh lingkungan
Lingkungan memberikan pengaruh yang kuat terhadap individu. Lingkungan tempat tinggal yang tertib, akan mendorong individu di dalamnya berbuat tertib, demikian pula sebaliknya.⁹¹

Melihat realita yang ada, sebagaimana disebutkan diatas maka Panitia Khusus DPRD Kota Yogyakarta memandang Perlu untuk menyusun Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, semua itu bertujuan untuk merumuskan kebijakan daerah dalam upaya membangun ketertiban umum di Kota Yogyakarta, menurut Panitia Khusus keberadaan peraturan daerah ini di anggap berguna :

⁹¹ *Ibid*

- a. Bagi pemerintah daerah sebagai pedoman dalam mengoptimalkan pelaksanaan kegiatan sosialisasi aturan/ kebijakan, pengawasan dan penegakan peraturan perundangan di Kota Yogyakarta.
- b. Bagi masyarakat sebagai pedoman berpartisipasi secara aktif dalam menumbuhkan kesadaran hukum dan budaya tertib.⁹²

Sehubungan dengan permasalahan dan kegunaan Raperda ini untuk disusun, maka Panitia Khusus menganggap bahwa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sudah sangat tepat, dan kami mengharapkan agar segera dilakukan pembahasan terhadap Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dimaksud.⁹³

C. Faktor Pendukung dan Penghambat yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat terdapat adanya faktor pendukung dan penghambat. Adapun faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15

⁹² *Ibid*

⁹³ *Ibid*

Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah sebagai berikut :

1. Faktor Penghambat

Sebagaimana disampaikan oleh Bapak Nur Ichsanto Anwar, SH dari bagian perundang-undangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta menjelaskan faktor penghambat yang di hadapi dilapangan dalam pembentukan perda Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ialah :

- a. Faktor kesiapan terhadap Naskah Akademik (NA) dan Draft Raperda tersebut;
- b. Dalam hal kesiapan Naskah Akademik (NA) dan Draft Raperda mempunyai anggaran di Walikota yang sangat terbatas;
- c. Proses koreksi dari provinsi yang memerlukan waktu cukup panjang; dan
- d. Tidak sinkronnya masukan dari pihak-pihak yang terkait dalam pembentukan raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat sehingga menimbulkan kesalahpahaman dalam proses pembahasan.⁹⁴

2. Faktor Pendukung

Sebagaimana disampaikan oleh Bapak Nur Ichsanto Anwar, SH dari bagian perundang-undangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota

⁹⁴ *Ibid.*, Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto Anwar, Bagian Perundang-Undangan DPRD Kota Yogyakarta, Kamis 27 Juni 2019

Yogyakarta menjelaskan faktor pendukung dalam pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta ialah:

- a. Adanya kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya termasuk dalam hal penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- b. Peran langsung yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dengan membentuk Panitia Khusus untuk mempercepat Penyusunan rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- c. Terjadinya komunikasi antara pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dengan pihak Pemerintahan Kota Yogyakarta melalui Forum Konsultasi sehingga proses pembentukan perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dapat berjalan dengan lancar.