

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN QANUN TENTANG KETENTERAMAN DAN KETERTIBAN UMUM



DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
KABUPATEN BIREUEN

DESEMBER
2021

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur disampaikan kehadirat Allah SWT, dengan rahmat dan karunia-Nya atas selesainya Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum yang dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan urusan dalam skala Aceh yang meliputi diantaranya penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum masyarakat. Sedangkan berdasarkan Pasal 12 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi diantaranya ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.

Untuk menciptakan kepastian hukum dalam melaksanakan ketenteraman dan ketertiban umum, serta memberikan perlindungan bagi masyarakat, maka perlu adanya Qanun yang secara khusus mengatur Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, yang bertujuan untuk mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam arti luas dapat tercipta dan terpenuhinya rasa aman, damai, dan tentram dalam kehidupan masyarakat. Hal ini dapat diwujudkan melalui penegakan peraturan dan adanya kepastian hukum.

Sehingga penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum, merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi atau amanah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka untuk kepentingan Ketenteraman dan Ketertiban Umum,

dipandang sangat mendesak Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen untuk menerbitkan Qanun.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang turut membantu menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum Kabupaten Bireuen ini.

Akhirnya kita berharap, semoga Naskah Akademik ini bermanfaat sebagai dasar argumen tentang substansi Rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum Kabupaten Bireuen. Aamiin.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen atas kepercayaan yang telah diberikan kepada tim. Ucapan terima kasih kami sampaikan juga kepada seluruh anggota tim dari Sarana Konsultan Diklat Nasional (PT SKDN). Penanggung jawab Direktur.

Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada Badan Pusat Statistik Kabupaten Bireuen yang telah banyak memberikan data untuk kesempurnaan dalam penyusunan laporan ini, serta ucapan terimakasih kami sampaikan kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam melengkapi penyusunan laporan ini.

Laporan ini memang masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu dengan hati terbuka kami menerima masukan dan kritikan dari berbagai pihak. Kiranya laporan ini dapat memenuhi harapan Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen untuk dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pembentukan Qanun.

Medan, Desember 2021
Direktur,

Dr. Ramlan, S.H., M.Hum

DAFTAR ISI

	halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	5
D. Metode Penelitian.....	6
BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS ..	10
A. Kajian Teoritis.....	10
1. Konsep syariat Islam	11
2. Teori Welfare State dan Peran Negara dalam Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum bagi Masyarakat.	15
3. Teori Desentralisasi antara Kewenangan Pusat dan Daerah.....	20
4. Teori Rekayasa Sosial	27
B. Kajian Terhadap Asas dan Norma Terhadap Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum.....	32
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi	44
BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	51
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	52

B. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue	55
C. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia	56
D. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.....	58
E. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan	59
F. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.....	62
G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang	65
H. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah.....	67
I. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	70
J. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	71
K. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.....	74
L. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	75
M. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tentang Administrasi Kependudukan.....	78
N. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	80

O. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis	86
P. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 Tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan	87
Q. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	89
R. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja	90
S. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	93
T. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 Tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah	94
U. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	95

V.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat	97
W.	Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun	99
X.	Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	101
Y.	Peraturan Gubernur Aceh Nomor 139 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Dan Wilayatul Hisbah Aceh	103
Z.	Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Bangunan Gedung	104
BAB IV :	LANDASAN KEISLAMAN, FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	107
A.	Landasan Keislaman	107
B.	Landasan Filosofis	112
C.	Landasan Sosiologis	116
D.	Landasan Yuridis	117
BAB V :	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN TENTANG KETENTERAMAN, KETERTIBAN UMUM.....	122
A.	Sasaran	122
B.	Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	126
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	127
1.	Ketentuan umum	127

2. Materi yang akan diatur	131
3. Ketentuan penutup.....	147
BAB VI : PENUTUP	148
A. Simpulan	148
B. Saran.....	150
DAFTAR PUSTAKA.....	151

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mewujudkan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan setiap warga negara yang secara tidak langsung diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Berkaitan dengan ketertiban umum dalam kehidupan bermasyarakat, hal tersebut sesungguhnya merupakan perwujudan dari hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945 yang dimuat dalam Pasal 28G ayat (1), Pasal 28I ayat (4) dan Pasal 28J ayat (1) UUD 1945.

Dalam Pasal 28J ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam urusan pemerintahan di bidang ketenteraman dan ketertiban umum. Pada Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur ketentuan pembagian urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum sebagai berikut:

SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/ KOTA
Ketenteraman dan Ketertiban Umum	a. Standarisasi tenaga satuan polisi pamong praja b. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan pengangkatan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) penegak Perda	a. Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. b. Penegakan Perda Provinsi dan peraturan gubernur c. Pembinaan PPNS Provinsi	a. Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota b. Penegakan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota c. Pembinaan PPNS kabupaten/kota

Meskipun pada tatanan normatif telah diketahui bahwa antara pemerintah dan setiap orang memiliki porsinya masing-masing dalam penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum. Namun pada faktanya masih terdapat sejumlah persoalan dalam bidang penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Kabupaten Bireuen. Permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya:

Pertama, belum adanya perlindungan atas tata nilai yang butuh dipelajari, diajarkan, dipertahankan, dan ditegakkan dalam bentuk ketertiban. Bagi Pemerintah Kabupaten Bireuen, upaya memelihara ketertiban menjadi sangat penting dilakukan mengingat Kabupaten Bireuen merupakan bagian dari wilayah Provinsi Aceh yang sangat menjunjung tinggi tata nilai syariat

Islam. Sehingga menjaga ketertiban adalah kebutuhan yang mendasar bagi terciptanya masyarakat yang sejahtera. Apalagi ancaman dari adanya potensi perilaku masyarakat yang melanggar ketertiban sangat mungkin terjadi. Tentu menjadi ironi bagi daerah yang dianggap menjunjung tinggi tata nilai Syariat Islam apabila ketenteraman dan ketertiban umum tidak dapat tercipta. Oleh karenanya, terpeliharanya ketertiban yang diwujudkan dalam bentuk perilaku disiplin dan tertib sebagai budaya masyarakat menjadi sangat penting.

Kedua, Pemerintah Kabupaten Bireun belum sepenuhnya menjalankan urusan wajib di bidang ketertiban umum. Hal itu bisa diukur dari belum adanya perangkat hukum yang secara komprehensif mengatur mengenai ketenteraman dan ketertiban umum. Padahal hal tersebut menjadi urusan wajib pemerintah daerah, maka penyelenggaraannya harus diatur dalam suatu instrumen hukum. Disisi lain, pengaturan mengenai penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum ini menjadi perlu dihadirkan guna menjadi payung hukum bagi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) atau Wilayatul Hizbat (WH) dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Ketiga, masih ditemukan adanya angka pelanggaran syariat Islam terhadap penyelenggaraan ketertiban. Meskipun berstatus sebagai daerah otonomi khusus dengan luas wilayah 1.798 kilometer persegi (km²), namun jumlah penduduk sebesar 178.7184 sedikit banyak cukup memberi dampak terhadap kerentanan di bidang ketertiban. Terbukti, per Januari tahun 2017 saja dapat diketahui bahwa terdapat setidaknya terdapat 383 kasus pelanggaran terhadap ketertiban umum. Pelanggaran tersebut didominasi oleh pedagang kaki lima sebanyak 190.

Pada peringkat kedua terdapat pelanggaran ketertiban umum dan masyarakat seperti mabuk-mabukan, ngelem, bolos

sekolah, jenis perjudian gelap, bukan pasangan suami istri, pengamen, pacaran ditempat gelap serta tower tidak berizin.

Di tempat ketiga, pelanggaran Kartu Tanda Penduduk (KTP). Beberapa warga terjaring lantaran tidak memiliki kartu identitas, berbeda domisili, luar daerah maupun memiliki KTP ganda. Semetara tercatat melanggar pemasangan reklame tidak pada tempatnya, tidak berizin, ataupun izinnya tidak berlaku lagi. Terakhir, 15 kasus pelanggaran bangunan tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Keempat, masih terjadinya gesekan antara petugas WH dan masyarakat dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran ketertiban umum. Hal ini menjadi dilematika tersendiri bagi pemerintah daerah sebab disatu sisi ada kewajiban menegakkan Perda, namun disisi yang lain ada pula kewajiban untuk melindungi masyarakat Kabupaten Bireun. Untuk itu, dibutuhkan formulasi untuk meminimalisir hal tersebut.

Kelima, dalam urusan ketertiban dalam menjaga kebersihan dan keindahan, faktanya jumlah penduduk sebesar 178.7186 cukup memberi dampak terhadap kebersihan dan keindahan di Kabupaten Bireun. Perlu diketahui bahwa dalam sebulan, produksi sampah di Kabupaten Bireun bisa mencapai 2.700 ton. Hal ini diperparah dengan masih banyak warga yang membuang sampah di luar jadwal yang telah ditentukan. Dalam setiap harinya, petugas kebersihan dapat mengangkut 90 ton sampah untuk diolah di Tempat Pembuangan Akhir.

Berdasarkan uraian di atas, mengenai pelanggaran yang terjadi di Kabupaten Bireun, maka dapat diketahui bahwa perilaku tertib belum sepenuhnya terbangun pada masyarakat di Kabupaten Bireun. Perlu disadari bahwa kondisi yang demikian sesungguhnya menjadi permasalahan awal munculnya masalah-masalah lain. Apabila ingin penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum dapat berjalan sebagaimana diinginkan,

dibutuhkan suatu regulasi organik yang secara rigid mengatur mengenai hal tersebut. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka perlu disusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Qanun) tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka identifikasi masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Kabupaten Biereun?
2. Mengapa perlu dibentuk Rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup rancangan Qanun tentang Penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penulisan naskah akademik ini, dimaksudkan untuk mendapatkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang disusun secara akademik atas Rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum. Secara garis besar, tujuan penulisan naskah akademik ini adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum di Kabupaten Biereun;

2. Merumuskan alasan perlunya rancangan Qanun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum;
3. Merumuskan pertimbangan alasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan Qanun tentang Ketenteraman Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat; dan
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik Rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum adalah sebagai bahan kajian awal dalam proses penyusunan Rancangan Qanun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-Undangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan diskusi, dan rapat dengar pendapat.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun Ketenteraman dan Ketertiban Umum Masyarakat dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundangan terkait, dokumen hukum terkait, jurnal penelitian dan literatur mengenai Ketenteraman dan Ketertiban Umum Masyarakat. Selain itu dilakukan pengumpulan masukan dari pakar dan pemangku kepentingan melalui diskusi terpumpun.

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum dengan pendekatan perundang-

undangan. Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip I Md Pasek Diantha mengatakan penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹ Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Laurensius Arliman S, mengatakan metode penelitian hukum normatif diartikan sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudut hirarki perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal).² Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sebagaimana dikutip Noor Muhammad Aziz mengatakan penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.³

Pendekatan (approach) penelitian yang digunakan adalah pendekatan asas-asas hukum dan pendekatan perundang-undang (statute approach). Rahardjo sebagaimana dikutip S. Andi Sutrasno mengatakan asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum, karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Hal ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Dengan demikian asas hukum merupakan prinsip yang dianggap dasar

¹ I Md Pasek Diantha, *Konsepsi Teoritis Penelitian Hukum Normatif*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015, hlm. 2.

² Laurensius Arliman S., “Peranan Metodologi Penelitian Hukum di dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia”, *Soumatera Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018, hlm. 118.

³ Noor Muhammad Aziz, “Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 23.

atau fundamen hukum, karena itu asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum. Dikatakan demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.⁴

Adapun pendekatan perundang-undang (statute approach) atau sinkronisasi hukum merupakan penelitian terhadap berbagai aturan hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sebagaimana dikutip Ahmad Yani menegaskan bahwa pendekatan perundang-undang (statute approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵ Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Ahmad Yani menggariskan bahwa pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁶

Sifat penelitian yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah preskriptif, berpegang pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan. Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Eka N.A.M. Sihombing mengatakan preskriptif yang diberikan di dalam kegiatan penelitian hukum harus dapat dan mungkin untuk diterapkan.⁷ Oleh karena itu yang dihasilkan oleh penelitian hukum, sekalipun bukan asas hukum yang baru atau teori baru, paling tidak argumentasi baru.

Upaya untuk mewujudkan Ketenteraman dan Ketertiban Umum bagi Masyarakat di Kabupaten Bireuen perlu memerlukan dukungan nyata dari berbagai pihak baik pemerintahan maupun

⁴ S. Andi Sutrasno, "Kajian Normatif Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak", *Journal Rechtsstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, Vol. 8, No. 1, 2014, hlm. 2.

⁵ Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Kontitusi Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal JIKH*, Vol. 12, No. 2, 2018, hlm. 123.

⁶ Ibid.

⁷ Eka N.A.M. Sihombing, "Kebijakan Afirmatif bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Bidang Kekayaan Intelektual", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 7, No. 3, 2018, hlm. 429.

masyarakat. Persoalan Ketenteraman dan Ketertiban Umum bagi Masyarakat di Indonesia khususnya Kabupaten Bireuen secara nyata menjadi persoalan secara nasional. Oleh sebab itu upaya mengatur Ketenteraman dan Ketertiban Umum bagi Masyarakat di Kabupaten Bireuen dalam bentuk Qanun untuk melengkapi peraturan perundang-undangan eksiting menjadi kebutuhan mendesak.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Manusia dalam mencari kebenaran merupakan suatu proses yang cukup panjang untuk dipelajari. Manusia mencoba melakukan eksperimen atau penelitian ilmiah dalam mencari kebenaran atau mencari jawaban, oleh karena itu para peneliti mengajukan teori-teori yang dibutuhkan untuk menjelaskan gejala-gejala sosial, politik, hukum dan lain-lain.⁸ Dengan menggunakan teori, usaha manusia dalam memahami dunia dijabarkan melalui rumusan pendek.

Teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa latin yang berarti “perenungan” yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang suatu konstruksi di alam ide imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang kita jumpai dalam pengalaman hidup.⁹ Menurut Gorys, teori merupakan asas-asas umum dan abstrak yang diterima secara ilmiah dan sekurang-kurangnya dapat dipercaya untuk menerangkan fenomena-fenomena yang ada.¹⁰

Dari pemaparan tentang teori di atas dalam pembentukan Qanun ini diuraikan secara ringkas landasan teoritis yang digunakan untuk membahas masalah yang dikaji, dan dapat mengidentifikasi asas-asas hukum, teori-teori hukum serta konsep hukum yang digunakan untuk membahas masalah penyusunan Rancangan Qanun Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

⁸ Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Cetakan ke-3, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020, hlm. 81.

⁹ *Ibid*

¹⁰ Gorys Keraf, *Argumentasi dan Narasi*, Jakarta: Gramedia, 2001, hlm 47.

1. Konsep Syariat Islam

Syariat adalah segala hal yang diturunkan oleh Allah SWT kepada Nabi Muhammad SAW dalam bentuk wahyu yang ada dalam al-Qur'an dan sunah. Semula kata ini berarti jalan menuju kesumber air, yakni jalan kearah sumber kehidupan. Kata kerjanya adalah syara'a yang berarti, menandai atau mengambar jalan yang jelas menuju sumber air.¹¹

Semula kata syariat diartikan dengan agama, dan pada akhirnya syariat ditunjukkan khusus untuk praktek agama. Penujukan ini dimaksudkan untuk membedakan antara agama dan syariat. Pada akhirnya, agama itu satu dan berlaku secara universal, sedangkan syariat berbeda antara umat yang satu dengan umat lainnya. Dalam perkembangan selanjutnya, kata syariat digunakan untuk menunjukkan hukum-hukum Islam, baik yang ditetapkan langsung oleh al-Qur'an dan Sunnah, maupun yang telah dicampuri oleh pemikiran manusia (ijtihad).¹²

Kata syariat sering diungkapkan dengan syariat Islam, yaitu syariat penutup untuk syariat agama-agama sebelumnya, karena itu syariat Islam adalah syariat yang paling lengkap dalam mengatur kehidupan keagamaan dan kemasyarakatan, melalui ajaran Islam tentang akidah, ibadah, muamalah dan akhlak.¹³

Secara yuridis formal, pengaturan syariat Islam di Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Kedua undang-undang ini menjadi dasar kuat bagi Propinsi Aceh untuk menjalankan syariat Islam. Hal ini menandakan syariat Islam adalah bagian dari kebijakan negara yang diberlaku-

¹¹ Nina M. Armando, *Ensiklopedi Islam*, Vol. 6, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 2005, hlm. 301.

¹² MKD IAIN Sunan Ampel, *Studi Hukum Islam*, Surabaya: IAIN SA Press, 2012, hlm. 37.

¹³ Ibid.

kan di Aceh. Oleh karena itu, dalam konteks pelaksanaannya tidak terlepas dari tanggung jawab Negara.¹⁴

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pelaksanaan syariat Islam merupakan keistimewaan bagi Aceh. Keistimewaan ini merupakan bagian dari pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan. Keistimewaan yang dimiliki Aceh meliputi; penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.¹⁵ Lebih lanjut lagi dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam dalam Pasal 3 menyebutkan “Pemerintah daerah berkewajiban mengembangkan, dan membimbing serta mengawasi pelaksanaan syariat Islam dengan sebaik-baiknya”.¹⁶

Pengakuan lebih lanjut terhadap pelaksanaan syariat Islam di Aceh dalam konteks hukum negara terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.¹⁷ Dalam undang-undang ini syariat Islam sudah menjadi hukum nasional, baik dalam proses penyusunan materi hukum, kelembagaan dan aparatur penegak hukum, maupun peningkatan kesadaran akan hukum syariat yang dituangkan dalam bentuk Qanun. Pengaturan tentang Qanun yang bernuansa syariat, Mahkamah Syariat, Kejaksaan, Kepolisian, Polisi Wilayahul Hisbah dan berbagai

¹⁴ Hasan Basri, “Kedudukan Syariat Islam di Aceh Dalam Sistem Hukum Indonesia”, dalam *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 55, Th. XIII, Desember 2011, hlm. 85-86.

¹⁵ Lihat Pasal 3 Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

¹⁶ Lihat Pasal 3 Peraturan Daerah Propinsi Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam.

¹⁷ Lihat Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

pengaturan lainnya tentang syariat menandakan UU No. 11 Tahun 2006 sebagai payung hukum pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

UU No. 11 Tahun 2006 menghendaki adanya sejumlah peraturan perundang-undangan organik lainnya, terutama Qanun Aceh dalam rangka melaksanakan syariat Islam. Qanun berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan operasional dalam rangka menjalankan amanat Pemerintah Aceh. Dalam rangka menjadikan hukum syariat sebagai materi hukum positif harus melalui proses legislasi yang menghasilkan Qanun Aceh. Qanun-qanun inilah yang akan menjadikan hukum materi dan hukum formil syariat Islam di Aceh.

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Definisi Qanun tersebut memberikan pemahaman bahwa Qanun di Aceh terdiri atas dua kategori yaitu Qanun yang mengatur materi penyelenggaraan pemerintahan dan Qanun yang mengatur materi penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh. Qanun syariat termasuk dalam kategori Qanun yang berkaitan dengan penyelenggaraan kehidupan masyarakat. Hukum yang diberlakukan di Aceh merupakan hukum yang bersumber pada ajaran agama, yaitu syariat Islam. Hal ini secara konstitusi terkandung dalam makna Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan; “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Kata “menjamin” dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 tersebut, jelas bermakna imperatif. Artinya, negara berkewajiban melaksanakan upaya-upaya agar tiap penduduk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Keaktifan

negara disini adalah memberikan jaminan bagaimana penduduk dapat memeluk dan menjalankan agamanya.¹⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 44 Tahun 1999 disebutkan bahwa syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Jadi syariat Islam yang diberlakukan di Aceh tidak hanya dalam aspek aqidah dan ibadah mahdhah, tetapi juga dalam bidang muamalah dalam arti luas dan bahkan dalam bidang jinayah. Dimensi-dimensi syariat Islam ini, ada yang memerlukan kekuasaan negara dalam pelaksanaannya. Dalam bidang aqidah dan pengamalannya tentu tidak memerlukan kekuasaan, sedangkan dalam bidang pidana (jinayah) sangat memerlukan kekuasaan negara untuk penegakannya. Oleh karena itu, pelaksanaan syariat Islam di Aceh, berada dalam kekuasaan negara, dimana negara berperan penting dan bertanggung jawab dalam melaksanakan syariat Islam secara kaffah di Aceh.

Syariat atau hukum Islam, bagi umat Islam merupakan jalan yang digariskan Tuhan untuk dijalani manusia dalam kehidupannya agar sesuai dengan kehendak Tuhan. Syariat adalah konsep praktis untuk berperilaku. Dilihat dari perspektif Negara hukum berdasarkan Pancasila, ideologi apapun atau sistem hukum apapun harus menyesuaikan diri dan harus siap mengalami proses pengujian konstitusional dengan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila. Artinya, ideologi yang didasarkan pada agama harus menjadi sub ideologi Pancasila.

UU No. 11 Tahun 2006 menghendaki adanya sejumlah peraturan perundang-undangan organik lainnya, terutama Qanun Ketenteraman dan Ketertiban Umum bagi masyarakat dalam rangka melaksanakan syariat Islam. Qanun berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan operasional dalam rangka menjalankan amanat Pemerintah Aceh. Dalam rangka menjadikan

¹⁸ Hartono Marjono, Menegakkan Syariah Islam dalam Konteks Keindonesiaan, Bandung: Mizan, 1997, hlm. 29.

hukum syariat sebagai materi hukum positif harus melalui proses legislasi yang menghasilkan Qanun. Qanun inilah yang akan menjadikan hukum materi dan hukum formil syariat Islam di Kabupaten Bireuen.

Qanun Ketenteraman dan Ketertiban Umum bagi masyarakat adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah Kabupaten yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Kabupaten Bireuen.

2. Teori Welfare State dan Peran Negara dalam Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum bagi Masyarakat

Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan, negara wajib untuk ikut melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Amanat tersebut dapat dilihat dalam alinea keempat yang mengandung makna bahwa negara wajib memenuhi kebutuhan serta perlindungan bagi setiap warga Negara melalui sistem pemerintahan yang baik sehingga tercipta kesejahteraan bagi warga negara. Dengan demikian secara yuridis filosofis sesungguhnya konsepsi negara kesejahteraan (welfarestate) di Indonesia sudah ada sejak negara ini pertama kali didirikan.

Karena Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok dan beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.¹⁹

¹⁹ Moh Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Edisi Revisi), Reneka Cipta, Jakarta, hlm. 64.

Moh. Yamin, pada saat pembentukan negara Indonesia Tahun 1945 berpendapat bahwa negara yang akan dibentuk semata-mata hanya untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kepunyaannya. Kesejahteraan rakyat yang dimaksud adalah keadilan sosial. Dalam garis besar, Negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.

Kesejahteraan merupakan kesejahteraan masyarakat dan perorangan. Kesejahteraan masyarakat adalah kesejahteraan semua perorangan secara keseluruhan anggota masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan yang dimaksudkan adalah kesejah- teraan masyarakat, dan kesejahteraan perorangan adalah kesejah- teraan yang menyangkut kejiwaan (state of mind). Perorangan yang diakibatkan oleh pendapatan kemakmuran dan faktor-faktor ekonomi lainnya.

Konsep Negara Hukum Kesejahteraan (welfare state) ini adalah sebuah gagasan negara yang menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis dan bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Program ini bertujuan untuk meng- urangi penderitaan masyarakat seperti kemiskinan, pengang- guran, gangguan kesehatan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, suatu Negara yang menerapkan konsep negara welfare state mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan pada masalah sosial.²⁰

Konsep negara kesejahteraan ini mempunyai tujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat yaitu dalam bentuk

²⁰ Miftachul Huda, Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 73.

kemiskinan, kesehatan, pengangguran dan sebagainya, sehingga kebijakan-kebijakan publik negara bersifat pelayanan, perlindungan, pelayanan, dan pencegahan terjadinya masalah-masalah sosial. Di samping itu negara yang berkonsep negara kesejahteraan ini mengharuskan negara itu harus stabil dalam pemerintahannya, diselenggarakan di berbagai bidang. Hak yang cukup bebas ini kemudian merambah ke ranah privat yang termanifestasikan dalam bentuk kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan.²¹

Negara kesejahteraan menempatkan pentingnya pemenuhan keadilan sosial melalui proses distribusi ekonomi dari Negara kepada rakyat, Negara kesejahteraan justru berpijak pada prinsip-prinsip keadilan sosial, demokrasi sosial yang memperjuangkan kesetaraan tiap-tiap warga Negara, pengutamaan manusia sebagai makhluk sosial, responsif terhadap keberlanjutan kehidupan publik.²²

Negara kesejahteraan berperan untuk mengatasi hambatan-hambatan sosial yang harus dihadapi oleh tiap-tiap orang berkaitan dengan posisi kelas mereka. Dalam kecenderungan masyarakat agraris yang dominan seperti di Indonesia misalnya, dimana akses kepada tanah menjadi fundamental agar mereka dapat hidup secara layak, maka desain reformasi agrarian yang berkeadilan menjadi salah satu jalan utama untuk mewujudkan kesetaraan akses bagi tiap-tiap warga Negara.²³

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (welfare) atau pelayanan sosial (social services), melainkan juga sebagai sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal

²¹ V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya", *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*, Issn: 2722-970x, Vol. 1, No. 1, Agustus 2020, hlm. 27.

²² Oman Sukmana, "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)", *Jurnal Sospol*, Vol. 2 No.1 (Juli-Desember 2016), hlm. 114.

²³ Ibid.

yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.²⁴

Kranenburg merupakan penganut teori Negara kesejahteraan. Menurut-Nya, tujuan Negara bukan sekedar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif dalam mengupayakan kesejahteraan warganya. Kesejahteraan dalam hal ini mencakup berbagai bidang, sehingga selayaknya tujuan Negara itu disebut plural yakni upaya pencapaian tujuan-tujuan Negara itu dilandasi oleh keadilan secara merata dan seimbang.²⁵

Esping Anderson menyatakan bahwa Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh Negara (pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (Negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikan. Negara kesejahteraan, pada dasarnya, mengacu pada “peran Negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian” yang di dalamnya, mencakup tanggung jawab Negara untuk menjamin ketersediaan pelayan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.²⁶

Secara garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Di samping itu peranan hukum dalam pembangunan ekonomi memiliki peran

²⁴ Darmini Roza Dan Gokma Toni Parlindungan S, Partisipasi, “Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera Dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan”, Jurnal Cendekia Hukum, Vol. 5, No. 1, September 2019, hlm. 173.

²⁵ Franz Magnis Suseno, Kuasa dan Moral, PT. Gramedia, Jakarta, 1990, hlm. 27.

²⁶ Siswo Yudo Husodo, Mimpi Negara Kesejahteraan, Pengantar, Cetakan I, 2006., hlm. 9.

yang sangat utama/sentral, di mana berdasarkan UUD 1945 Bab I Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Kemudian berdasarkan hal tersebut setiap kegiatan yang berhubungan antara penguasa/pemerintahan dengan masyarakat (hukum publik) perlu diatur di dalam sebuah peraturan perundang-undangan, termasuk penetapan upah minimum yang telah diatur dalam Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan peraturan pelaksanaan lainnya sebagai pengejawantahan negara hukum yang menyejahterakan rakyatnya (welfare of rechts- staats).²⁷

Menurut Jimly Ashiddiqie, ketika negara dikelola secara modern maka akan timbul pemikiran tentang paham sosialisme. Paham ini mengidealkan peran dan tanggungjawab Negara yang lebih besar untuk mengurus kemiskinan, terutama untuk memperhatikan kesejahteraan rakyat. Konsep ini disebut juga welfare state atau negara kesejahteraan, yang mengimpikan kesejahteraan rakyat dengan cara dominasi atau peran yang sangat besar dari negara. Hingga pada pertengahan abad ke-20, berlangsung kecenderungan meluasnya peran dan fungsi Negara dalam setiap sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemudian terjadi pembenaran-pembenaran gejala intervensi Negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (intervisionist state)²⁸ begitu juga dengan ketenteraman dan ketertiban umum.

²⁷ Pamungkas Satya Putra, Kebijakan Pemerintah Dan Dampaknya Dalam Implementasi Upah Buruh (Studi Kasus Pemberian Upah Buruh Di Kabupaten Karawang), diakses melalui <https://academicjournal.yarsi.ac.id/index.php/Jurnal-ADIL/article/view/823>, Vol 6, No 2 (2015) hlm 225, diakses pada tanggal 21/10/2021. Pukul 19.21 WIB

²⁸ Heru Suyanto, Andriyanto Adhi Nugroho, Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Pekerja Outsourcing Berdasarkan Asas Keadilan, Jurnal Yuridis, Vol 3, No 2 (2016) , hlm 31 diakses melalui <https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/179>, pada tanggal 21/10 /2021. Pukul 19.21 WIB.

Penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum bagi masyarakat seringkali dibenturkan pada perbedaan persepsi. Perbedaan persepsi itu antara lain mengenai tindakan atau perilaku yang dianggap melanggar ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.²⁹ Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum di beberapa daerah di Indonesia telah mengakibatkan Indonesia dijuluki “Negara beresiko” (country risk) yang tertinggi di negara Asean. Country risk yang tinggi telah mengakibatkan hilangnya daya tarik bagi negara lain untuk menanamkan modalnya (investasi) di Indonesia, bahkan investasi di dalam negeri bisa beralih ke luar negeri mencari negara dengan country risk yang rendah. Larinya investasi yang sangat dibutuhkan berakibat pada rendahnya pertumbuhan ekonomi yang akan berdampak pada meningkatnya pengangguran, rendahnya pendapatan, dan mendorong tindak kriminal. Dengan kata lain gangguan ketenteraman dan ketertiban akan menimbulkan gangguan ekonomi. Apabila kondisi ini dibiarkan secara terus menerus akan menimbulkan gangguan kehidupan generasi mendatang yang tidak bisa berperan optimal pada masanya.

Masalah ketenteraman dan ketertiban umum, sebenarnya merupakan salah satu kebutuhan dasar hidup yang harus terpenuhi dahulu, sebelum kebutuhan dasar yang lainnya. Masalah ketenteraman dan ketertiban umum sudah menjadi amanat nasional yang tidak boleh dihindari, dimana tanggung jawab keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum berada di bawah koordinasi pemerintah.

3. Teori Desentralisasi antara Kewenangan Pusat dan Daerah

Kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus

²⁹ Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris*. Kencana, Makassar, 1998, hlm. 169.

urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua UUD 1945. Implementasi otonomi daerah dilandasi oleh semangat untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari pendekatan yang sifatnya sentralistik pada masa orde baru menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik.

Hubungan Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan, kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistik hal itu sangat berbeda dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistik dan lebih demokratis.³⁰

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakikat dari pada negara kesatuan.³¹

Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: desentralisasi politik, fungsional dan kebudayaan.³²

³⁰ Harun Alrasyid, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia* (Beberapa Butir Pemikiran). Dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*. Kompas, Jakarta. 2000. hlm. 7. sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta. 2010. hlm. 19.

³¹ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 52.

³² ³² Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5.

Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll).

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.³³

Otonomi daerah lahir dari adanya desentralisasi atau pendistribusian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi adalah pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam suatu organisasi negara. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan utama desentralisasi adalah tentang kewenangan, yang menjadi elemen

³³ Harun Al-Rasyid, *Op.cit.*, hlm. 35.

inti dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga masalah kewenangan selalu menjadi titik konflik antar daerah maupun dengan pemerintah pusat.³⁴

Secara etimologis perkataan otonomi berasal dari bahasa latin yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan. Berdasarkan pemahaman ini, otonomi dapat diartikan sebagai pengundangan sendiri (*zelfwetgeving*) atau pemerintahan sendiri (*zelfbestuurs*).³⁵ Hal ini sesuai pula dengan pendapat Amrah Muslimin bahwa otonomi berarti “pemerintahan sendiri”.³⁶

Sesuai dengan Ketentuan Pasal 18 UUD 1945,³⁷ yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”, maka sistem pemerintahan di Indonesia mengenal adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintahan secara lebih efektif dan efisien ke seluruh pelosok wilayah negara maka dibentuklah pemerintahan daerah yang menyelenggarakan urusan atau fungsi-fungsi pemerintahan di daerah. Penyerahan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan kepentingan masyarakatnya disebut dengan desentralisasi.³⁸

Secara konseptual pokok persoalan dalam desentralisasi adalah perihal kewenangan pemerintahan. Konsep kewenangan,

³⁴ The Liang Gie, “Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,” Jakarta: Gunung Agung, 1968, hlm. 31.

³⁵ Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 9.

³⁶ Amrah Muslimin, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1982, hlm 6.

³⁷ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945.

³⁸ Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, Jurnal Supremasi, Volume XI, Nomor 2, Oktober 2016, hlm. 104.

merupakan materi sentral dalam desentralisasi dan merupakan elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasar pada hal tersebut, dapat dipahami bahwa konsep dasar desentralisasi berkaitan dengan upaya membagi kewenangan pemerintah pusat, yang kemudian didelegasikan atau diserahkan kepada pemerintah daerah. Dengan kata lain, desentralisasi adalah upaya untuk mengubah model pemerintahan yang awalnya bersifat sentralistik menjadi lebih demokratis dengan cara melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah-daerah. Pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat dapat dilakukan baik melalui dekonsentrasi, delegasi ataupun devolusi. Bentuk atau model pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah, dapat dilakukan baik secara simetris maupun asimetris.³⁹

Pada negara unitaris atau kesatuan, pemerintahan daerah merupakan bentukan Pemerintah Pusat. Demikian pula, kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada di Daerah adalah bersumber dari dan diberikan oleh Pemerintah Pusat. Proses pembentukan struktur pemerintahan dan sumber kewenangan tersebut pada akhirnya akan membentuk hubungan subordinatif antara pusat dengan daerah. Konsep desentralisasi yang sesuai dengan konteks negara kesatuan adalah bentuk desentralisasi yang selaras atau sinergis antara pemerintah pusat.⁴⁰

Otonomi daerah yang terbentuk dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya bukanlah otonomi dalam arti yang seluas-luasnya, akan tetapi otonomi yang kewenangannya terbatas atau dibatasi sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami rasionalitas atau alasan-alasan yang mendasari sehingga ketentuan Pasal 18 UUD

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

1945,⁴¹ memberi kesan kurang konsisten. Pada awal kalimatnya menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, namun kemudian dilanjutkan dengan memberi pengecualian yang menyatakan bahwa “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah pusat”. Dengan kata lain, pengecualian tersebut merupakan bentuk pembatasan dari makna otonomi seluas-luasnya.

Pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan di suatu negara. Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu kepada pembentukan suatu area yang disebut daerah otonom yang merupakan tempat atau lingkup dimana kewenangan yang diserahkan dari pusat akan diatur, diurus dan dilaksanakan.

Daerah otonom tersebut berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Urusan-urusan tersebut mula-mula sebagai urusan pemerintah pusat, kemudian setelah diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom. Otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menekankan pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan, kekhususan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, serta partisipasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan terbagi atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

⁴¹ Pasal 18 UUD 1945, menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

- 1) Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 2) Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 3) Urusan pemerintahan umum adalah Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan pada prinsip tersebut, maka kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya atau penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- c) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- d) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Desentralisasi yang mengabaikan fakta obyektif berupa arsitektur kekayaan dan keanekaragaman warisan budaya lokal, pada dasarnya kurang mencerminkan desentralisasi yang sesungguhnya. Hal-hal seperti inilah yang kemudian memicu lahirnya konflik kewenangan atau benturan-benturan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, implementasi otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi tentu akan memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Dampak positif yang menonjol adalah tumbuh dan berkembangnya prakarsa daerah menuju kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Dampak negatifnya yang paling mengemuka timbulnya friksi pusat-daerah dan antar daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam, kewenangan dan kelembagaan daerah. Penyebabnya seringkali bersumber dari kurang harmonisnya kebijakan sektoral dengan kebijakan otonomi daerah.

4. Teori Rekayasa Sosial

Masyarakat adalah makhluk sosial yang mengalami dinamika sosial, sehingga tidak selalu dalam kondisi statis. Berbagai masalah sosial dapat terjadi di kalangan masyarakat dan perlu upaya untuk memecahkan masalah tersebut sehingga memperbaiki sistem sosial yang mengarah pada kehidupan yang lebih baik. Masalah sosial dapat disebabkan kesalahan berfikir yang berkembang di masyarakat, sehingga diperlukan rekayasa sosial. Rekayasa sosial merupakan perubahan sosial yang direncanakan, berupaya mengubah masyarakat sesuai yang dikehendaki.⁴²

Pemikiran hukum sebagai rekayasa sosial muncul dari Roscou Pound dan kemudian diterima oleh sebagian ahli hukum termasuk di Indonesia. Istilah rekayasa sosial dapat dipahami bahwa istilah yang sengaja lebih mementingkan negara dari pada kepentingan individu.⁴³ Indonesia, pemikiran hukum ini pertama kali diadopsi oleh Mochtar Kusumaadja dan disebut sebagai teori

⁴² Said Romadlon, "Rekayasa Sosial Adopsi Teknologi Komunikasi (Internet) di kalangan Pondok Pesantren Muhammadiyah", Jurnal Lemlit Uhamka, <https://docplayer.info/34267399-Rekayasa-sosial-social-engineering-adopsi-teknologi-komunikasi-internet-di-kalangan-pondok-pesantren-muhammadiyah.html>, diakses 21 oktober 2021

⁴³ Komisi Yudisial Republik Indonesia, Menimbang Ulang Hukum sebagai Saran Rekayasa Sosial, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2012, hlm. 239.

hukum pembangunan. Selanjutnya pemikiran ini juga dianut oleh Satjipto Rahardjo.

Roscou Pound berpendapat bahwa hukum harus dikembangkan berdasarkan filosofi kegunaannya. Dia beragumen bahwa hukum harus mampu memenuhi kebutuhan kebutuhan sosial di abad modern. Sehingga dia mengatakan bahwa “law in action, not law in the books “. Dalam memandang bahwa hukum sebagai instrumen rekayasa sosial (social engineering) untuk mengamankan adanya perubahan sosial.⁴⁴

Kontruksi hukum sebagai rekayasa sosial (social engineering) merupakan bentuk pemahaman bahwa hukum merupakan bagian dari perubahan sosial. Perubahan sosial sering disebut sebagai dinamika masyarakat atau transformasi sosial memang merupakan hal yang bersifat pasti. Sehingga dapat diketahui bahwa hukum mempunyai hubungan yang kuat dengan realitas sosial dan harus memiliki hubungan simbiosis antara keduanya.

Dalam buku Lawrence Stone yang berjudul Road to Divorce sebagaimana dikutip oleh Ron Shaham dijelaskan bahwa hubungan hukum dengan publik atau masyarakat sebenarnya sederhana. Menurutnya, hukum bisa dipengaruhi oleh masyarakat, atau pada sisi lain hokum yang mempengaruhi masyarakat. Pertama, hukum dipengaruhi masyarakat salah satunya ditunjukkan dengan adanya para legislator yang membuat hukum sendiri pasti dipengaruhi oleh nilai-nilai dari masa dimana hukum itu dibuat.⁴⁵

Kedua, di sisi lain sangat berbeda dengan apa yang seharusnya, undang-undang itu sendiri adalah bentukan opini publik dan

⁴⁴ Gray, Christoper Berry (ed). *The Philosophy of Law an Encyclopedia*, New York and London: Garland Publishing, 1999, hlm. 672.

⁴⁵ Shaham, Ron. “Custom, Islamic Law, and Statutory Legislation: Marriage Registration and Minimum Age at Marriage in the Egyptian Shari>a Courts”. dalam *Islamic Law and Society*, Vol. 2, No. 3, 199, hlm. 258.

perilaku masyarakat. Keberadaan hukum terjadi melalui dua cara, yaitu berangkat dari masyarakat kemudian diartikan oleh para pengacara dan hakim, atau hakim dan pengacara memberikan interpretasi hukum tersebut dan menerapkannya dalam masyarakat. Sehingga dengan demikian sangatlah jelas bahwa terdapat hubungan timbal balik antara hukum yang telah ditetapkan, teori-teori keadilan, dan latar belakang kondisi sosial, ekonomi, dan budaya.⁴⁶

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa hukum bisa dimaknai sederhana, yaitu bottom to up (dari realita sosial masyarakat menjadi hukum negara) atau up to bottom (dari hukum kepada realita masyarakat). Sehingga dapat diketahui, kedudukan hukum sebagai rekayasa sosial terletak pada jenis yang kedua, yaitu hukumlah yang mengatur masyarakat. Jika hukum dari instansi lembaga hukum negara, maka kepentingan Negara itulah yang mengatur terjadi apa yang ada dalam masyarakat.

Hukum sebagai rekayasa sosial merupakan fenomena yang muncul pada abad ke-20. Penekanan makna rekayasa sosial dalam hal ini adalah bahwa hukum adalah badan-badan dari kaidah sosial yang sudah tertanam dalam diri masyarakat, yang sudah menjadi syarat dengan keputusan politik. Sehingga hukum menjadi sarana bentuk implementasi politik yang telah kehilangan akarnya dari kehidupan yang tradisional. Sehingga hukum kemudian tidak melihat masa lampau, namun hukum kemudian melihat kedepan dengan melihat masa depan yang dicita-citakan. Dengan demikian, hukum tidak lagi mempertahankan status quo, namun kemudian hukum melakukan perubahan social.⁴⁷

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Rosana, Ellya. "Hukum dan Perkembangan Masyarakat", dalam Jurnal TAPIs, Vol. 9, No. 1, (Januari-Juni 2013): 109

Hukum sebagai rekayasa sosial (social engineering) merupakan upaya dalam menghadapi permasalahan hukum yang terjadi dimana hukum-hukum tertentu yang dibentuk dan diterapkan tidak dapat berfungsi dengan baik. Hal ini biasanya adanya beberapa halangan yang ada. Adapun gejala dalam halangan bidang hukum dapat timbul dari pembentuk hukum, penegak hukum, pencari keadilan, maupun golongan lain dalam masyarakat. Dengan demikian, hukum merupakan sarana rekayasa sosial yang ditunjukkan untuk mengubah perikelakuan warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan hukum yang telah ditetapkan⁴⁸

Dalam kontruksi pandangan teori Sociological Jurisprudence sebagaimana digagas oleh Rescoe Pound dinyatakan “law as a tool of social engineering” mengandung makna bahwa rekayasa sosial sebagaimana digagas oleh Pound akan terwujud ketika penguasa mengintepretasikan kehendak untuk merekayasa masyarakat. Intepretasi ini akan semakin nampak ketika rekayasa masyarakat dilakukan melalui hukum yang memiliki karakteristik memaksa.⁴⁹

Berdasarkan teori sociological jurisprudence tersebut, maka rekayasa sosial yang dikehendaki penguasa akan ditempuh dengan mempergunakan sarana hukum.⁵⁰ Sehubungan dengan hal ini Mochtar Kusuma Atmaja antara lain mengemukakan bahwa hukum berfungsi sebagai sarana penunjang modernisasi dan pembangunan menyeluruh, dilakukan dengan:

- a. meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional antar lain dengan mengadakan pembaruan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu

⁴⁸ Soerjono Soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013, hlm. 135.

⁴⁹ Ellectrananda Anugerah Ash-Ashidiqqi, “Rule of Law dalam Perspektif Critical Legal Studies”, dalam Amnesti: Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 1, hlm. 32.

⁵⁰ Kusumawati, Y. Representasi Rekayasa Sosial Sebagai Sarana Keadilan Hukum. SANGA JI: Jurnal Pemikiran Syariah Dan Hukum vol 1, issue (2), 2017. <https://doi.org/10.52266/sangaji.v1i2.hlm.199>.

- dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat;
- b. menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing;
 - c. meningkatkan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.

Dalam perspektif teori hukum pembangunan Mochtar Kusuma Atmaja, maka pandangan dan kritikan Critical Legal Studies tentang the rule of law terhadap teori-teori hukum modern adalah tepat adanya. Masyarakat tidak diatur oleh hukum yang obyektif, melainkan diatur oleh interpretasi penguasa yang dituangkan dalam hukum tertulis (Peraturan Perundang-undangan).⁵¹ Oleh sebab itu, hukum dan Peraturan perundang-undangan tidak ada kecocokan, karena substansinya sangat tergantung oleh kehendak penguasa. Pemahaman seperti ini semakin menunjukkan kebenaran, ketika melihat bagaimana konsep-konsep kebijakan publik yang akan dikeluarkan oleh penguasa dituangkan dalam Program Legislasi Nasional.⁵²

Menurut Kingsley Davis dalam Adon Nasrullah Jamaludin mengemukakan bahwa perubahan sosial sebagai perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat. Misal, timbulnya pengorganisasian buruh dalam masyarakat kapitalis telah menyebabkan perubahan dalam hubungan antara buruh dengan majikan dan seterusnya serata menyebabkan perubahan-perubahan dalam organisasi ekonomi dan politik.⁵³

Dalam konteks syariat Islam, khususnya dalam rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum ini bahwa tujuan dari rekayasa sosial adalah bagaimana suatu kaidah hukum Islam diakui dengan sadar sebagai bagian dari kehidupan

⁵¹ Khalid, A. Penafsiran Hukum oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia, *Al' Adl*, VI (11), 2014, hlm. 53-68.

⁵² Atmaja, M. K. Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, Alumni. 2006, hlm. 54.

⁵³ Adon Nasrullah Jamaludin, M., *Sosiologi Perdesaan*, Indonesia: CV Pustaka Setia, 2015, hlm. 5.

masyarakat dan merupakan kebutuhan mendasar dalam kehidupan bermasyarakat. Karena hukum baik adalah hukum yang lahir dikehendaki atau sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Masyarakat selain sebagai subyek hukum juga merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam proses penegakan hukum.⁵⁴

B. Kajian Terhadap Asas dan Norma Terhadap Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Asas hukum merupakan aturan dasar yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum konkrit dan pelaksanaan hukum. Jadi norma hukum merupakan jantungnya hukum.

Dalam UU No. 23/2014, pada pasal 18 disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Kemudian dalam Pasal 11 UU No. 23/2014 ditegaskan bahwa dalam pelaksanaan pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib, berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Adapun urusan wajib sebagaimana dimuat dalam Pasal 12 UU No. 23/2014 menyebutkan, urusan wajib pelayanan dasar meliputi:⁵⁵

1. Pendidikan
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;

⁵⁴ M Agus Yusrun Nafi, "Rekayasa Sosial: Upaya Positivisasi Hukum Islam Di Indonesia", Al-Burhan, Jurnal Penelitian dan Sosial Keagamaan, Vol. 7, No 2, 2015, hlm. 9.

⁵⁵ Lihat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
6. Sosial.

Dalam pembentukan Qanun ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat harus memenuhi asas/ prinsip sebagaimana tertuang dalam Pasal 58 UU No. 23/2014, meliputi:

- a. Menurut Sudikno, “asas hukum merupakan ratio legis-nya peraturan hukum. Asas hukum (*rechtsbeginsel*) adalah pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret (hukum positif) dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret”.⁵⁶ Menurut Van Apeldoorn, “kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret”.⁵⁷ Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabile* terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Secara gramatikal kepastian berasal dari kata pasti yang artinya sudah tetap, mesti dan tentu.

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian kepastian yaitu perihal (keadaan) pasti (sudah tetap), ketentuan, ketetapan sedangkan pengertian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara, jadi kepastian hukum adalah ketentuan atau ketetapan yang dibuat oleh

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1986, hlm. 32.

⁵⁷ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Kedua Puluh Empat, 1990, hlm. 24-25.

perangkat hukum suatu negara yang mampu memberikan jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga Negara.⁵⁸

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Mengutip pendapat Lawrence M. Wriedman, seorang Guru Besar di Stanford University, berpendapat bahwa untuk mewujudkan “kepastian hukum” paling tidak haruslah didukung oleh unsur-unsur sebagai berikut, yaitu: substansi hukum, aparat hukum, dan budaya hukum.⁵⁹

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum, yaitu merupakan yustibel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁶⁰

Menurut Maria S.W. Sumardjono bahwa tentang konsep kepastian hukum yaitu bahwa “secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersediannya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan

⁵⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1997, hlm. 735.

⁵⁹ Lawrence M. Wriedman dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011, hlm. 53.

⁶⁰ R. Tony Prayogo, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 13, No 2, 2012, hlm. 194.

secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya”.⁶¹

Suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.⁶²

Kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila peraturan perundang-undangan dapat dijalankan sesuai dengan prinsip dan norma hukum. Menurut Bisdan Sigalingging; “antara kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya harus sejalan, tidak boleh hanya kepastian hukum bergantung pada law in the books tetapi kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila kepastian dalam law in the books tersebut dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum dalam menegakkan keadilan hukum”.⁶³

- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam

⁶¹ Maria S.W. Sumardjono, “Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti, “Makalah disampaikan dalam seminar kebijaksanaan baru di bidang pertanahan, dampak dan peluang bagi bisnis properti dan perbankan”, Jakarta, 6 Agustus 1997, hlm. 1 dikutip dari Muhammad Insan C. Pratama, Skripsi, berjudul Kepastian Hukum dalam Production Sharing Contract, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm. 14.

⁶² Ibid.

⁶³ Bisdan Sigalingging, Kepastian Hukum, dikutip dari <http://bisdan-sigalingging.blogspot.co.id/2014/10/kepastian-hukum.html>, tgl. 1 Januari 2016.

pengendalian penyelenggaraan negara⁶⁴ ini merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.⁶⁵

Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945. Penyelenggara negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peran pemerintah selaku penyelenggara negara pada negara kesejahteraan sangat sentral karena diberi tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk turut campur dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat. Dengan kewajiban tersebut yang dibebankan di pundak pemerintah, pemerintah dituntut untuk terlibat secara aktif dalam dinamika kehidupan masyarakat.

Mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab perlu adanya asas-asas umum penyelenggaraan negara agar dapat tercipta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Penyelenggara negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, serta

⁶⁴ Suhara Cycilia Lantaria, "Kajian Hukum Tugas, Kewenangan Serta Tanggung Jawab Aparatur Negara Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Dalam Pemerantas Korupsi", *Lex Administratum*, Vol. VI/No. 1/Jan-Mar/2018, hlm. 64.

⁶⁵ Suwari Akhmaddhian, "Asas-asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik untuk Mewujudkan *Good Governance*", *Logika: Journal of Multidisciplinary Studies*, Vol. 09 Nomor 01 Juni 2018, hlm. 30-38.

perbuatan tercela lainnya. Apabila penyelenggara negara bertindak bebas tanpa harus terikat secara sepenuhnya kepada undang-undang maka akan membuka peluang bagi penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan akan membuka kemungkinan benturan kepentingan antara penyelenggara negara dengan rakyat yang merasa dirugikan akibat penyalahgunaan kewenangan tersebut. Sehingga di dalam penyelenggaraan negara membutuhkan adanya pembatasan kekuasaan pemerintah (negara) dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu.

Tidak ada kekuasaan negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa adanya pembatasan dan pengawasan. Sehingga diperlukan adanya berbagai macam cara, prosedur, asas, atau sistem yang dikembangkan dalam berbagai sistem ketatanegaraan. Sistem pembatasan kekuasaan, asas legalitas, mekanisme hak uji materi, ataupun peradilan administrasi negara merupakan contoh berbagai asas, sistem atau prosedur pembatasan kekuasaan negara yang dimaksud. Untuk menilai apakah tindakan pemerintah sejalan dengan asas negara hukum atau tidak, dapat menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁶⁶

- c. Asas Kepentingan Umum, Negara didirikan demi kepentingan umum dan hukum adalah sarana utama untuk merealisasikan tujuan yang hendak dicapai. Dalam mengeluarkan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah hendaknya melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Berdasarkan Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud

⁶⁶ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008, hlm. 242.

dengan Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.⁶⁷ Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa memandang golongan, suku, agama, status sosial dan sebagainya. Berarti apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup orang banyak bahkan termasuk hajat bagi orang yang telah meninggal atau dengan kata lain hajat semua orang.⁶⁸

Asas kepentingan umum dapat mewujudkan e-government di Indonesia karena mendahulukan kepentingan umum yang termasuk dalam tujuan e-government yaitu melayani masyarakat. Dengan cara yang aspiratif maksudnya individu maupun kelompok dapat mengemukakan pendapatnya tentang pemerintahan melalui e-government. Akomodatif berarti menyesuaikan diri dan e-government merupakan penyesuaian terhadap zaman yang selalu berubah. Dan selektif yang berarti e-government merupakan sistem yang sudah dipertimbangkan, banyak sekali manfaat yang dapat diambil dengan adanya penerapan e-government.⁶⁹

- d. “Asas keterbukaan” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan ketertiban umum, Ketentraman dan

⁶⁷ Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁶⁸ Suwari Akhmaddhian, “Asas-asas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik untuk Mewujudkan Good Governace”, *Logika: Journal of Multidisciplinary Studies*, Vol. 09 Nomor 01 Juni 2018. 30-38.

⁶⁹ Nadila, Asas Kepentingan Umum dan Asas Keterbukaan Dalam Mewujudkan E-Government Di Indonesia, Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik 2018, Universitas Sriwijaya, Indralaya, Diakses Melalui: <File:///C:/Users/Win%2010/Downloads/Asaskepentinganumumdanasasketerbukaandalammewujudkane-Governmentdiindonesia.Pdf>, hlm. 4, Pada 17 November 2021.

Perlindungan Masyarakat. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah membuat sejumlah peraturan daerah. Peraturan daerah tersebut biasa disingkat dengan istilah Perda. Perda bisa mengatur masalah administrasi, lingkungan hidup, ketertiban, pendidikan, sosial, dan lain-lain. Perda tersebut pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat. Proses penyusunan peraturan daerah melalui beberapa tahap. Penyusunan peraturan daerah dimulai dengan perumusan masalah yang akan diatur dalam Qanun ini nantinya. Masalah yang dimaksud adalah masalah-masalah sosial atau publik. Pada umumnya masalah sosial dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu sebagai berikut:

- 1) Masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Misalnya: maraknya perjudian atau beredarnya minuman keras dalam masyarakat sehingga membuat kehidupan masyarakat terganggu.
- 2) Masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang tidak lagi proporsional dengan keadaan masyarakat. Misalnya, qanun tentang retribusi pemeriksaan kesehatan yang sangat memberatkan masyarakat kecil sehingga qanun tersebut harus diganti.

Urgensi Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan undang-undang ada pada 2 (dua) sudut pandang. Sudut pandang yang pertama, diatur dan dilaksanakannya ketentuan mengenai keterbukaan merupakan bagian dari hak konstitusional bagi warga negara Indonesia, yaitu pihak yang berpotensi terkena dampak diberlakukannya suatu undang-undang. Kedua, adanya undang-undang yang tidak dibentuk berdasarkan pelaksanaan atas asas keterbukaan,

akan menyebabkan tidak tercapainya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum.

Sebaliknya, ditentukan dan dilaksanakannya asas keterbukaan dalam Pembentukan qanun menjadikan kemungkinan dirugikannya hak konstitusional setiap orang menjadi semakin kecil, karena dari awal sampai akhir proses sekaligus perkembangan ketentuan undang-undang, diketahui secara jelas oleh setiap orang. Untuk itu, siapapun asalkan mempunyai hubungan hukum yang jelas dapat secara langsung mempertanyakan dan mengajukan saran-saran perbaikan tertentu sebagai bentuk partisipasi dalam pembentukan undang-undang.

Terkait dengan pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan Qanun Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat, hal dimaksud juga berhubungan langsung dengan kelengkapan peraturan hukum dalam sebuah negara hukum. Peraturan mengenai asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang ditujukan guna menyediakan landasan bagi seluruh lapisan masyarakat sekaligus dengan itu masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan undang-undang. Penegasan tersebut diperoleh dari Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dalam UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat. Teori kedaulatan rakyat berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi disuatu negara berada pada tangan rakyat, bukan pada tuhan, raja, maupun negara. Rakyat merupakan sumber kekuasaan Negara. Kedaulatan rakyat juga tidak hanya diidentikan dengan demokrasi, tetapi mengandung nilai-nilai batiniah yang dimiliki bangsa Indonesia, yakni musyawarah. Dengan demikian pemerintah

dan DPR dalam hal ini membuat undang-undang Onibus Law seharusnya melibatkan seluruh stakeholder, dengan mengedepankan asas keterbukaan dari awal proses pembuatan hingga akhir, supaya masyarakat dapat menilai dan memantau selama proses pembuatannya sampai bisa di undangkan. Tidak baik bagi seorang pembuat undang-undang atau hukum sekaligus melaksanakannya, atau badan rakyat yang membalikan perhatian dari tujuan umum dan mengabdikan kepada pengabdian khusus. Tidak ada yang lebih berbahaya dari pengaruh kepentingan pribadi dalam urusan publik, dan penyalahgunaan hukum oleh pemerintah merupakan suatu kejahatan.

Pentingnya penerapan asas keterbukaan supaya hukum mampu menkomunikasikan suatu nilai-nilai yang tertutup didalam masyarakat melalui kaidahkaidahnya, sehingga warga masyarakat dapat memahami, menghayati dan kemudian mematuhi.⁷⁰

- e. Secara sederhana, istilah proporsional atau “proporsionalitas” bermakna sesuai dengan proporsi (bagian), berimbang atau sebanding. Kata “keseimbangan” bermakna keadaan yang seimbang (sama berat, sebanding, setimpal).⁷¹ Penggunaan asas proporsional dalam wilayah hukum kontrak bertujuan memberikan kepada para pihak sesuai bagian atau proporsinya. Yang diutamakan dalam proporsionalitas pertukaran hak tersebut adalah memberikan jaminan bahwa perbedaan kepentingan di antara para pihak akan diselesaikan secara proporsional.

⁷⁰ Dirman Nurjaman, “Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law”, *Khazanah Multidisiplin*, Vol. 2, No. 2, 2021, hlm. 63.

⁷¹ Hernoko, A.Y., *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 75.

Pelaksanaan asas proporsionalitas harus memperhatikan empat indikator, yakni adanya legitimate goal of law, rational achievement, necessity, dan balancing.⁷² Selain Möller, juga ada yang mengembangkan bahwa asas proporsionalitas merupakan bagian dari democratic constitutionalism dalam penegakan hak.⁷³ Selain kedua tokoh tersebut, juga terdapat upaya mengembangkan asas proporsionalitas dalam pembatasan hak asasi manusia, yakni legitimacy, adequacy, necessity, and proportionality stricto sensu.⁷⁴

- f. Asas akuntabilitas, merupakan prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi berhak untuk menuntut peretanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Value for money berarti diterapkannya prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomis, efisiensi dan efektifitas.⁷⁵ Dalam menjalankan good governance berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dalam arti sempit, penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Dalam kaitannya dengan hal ini dikenal Prinsip-prinsip atau asas-asas umum

⁷² Möller, K. (2012, Juli). Proportionality: Challenging the critics. *International Journal of Constitutional Law*, 10(3), 709-731. Diakses dari <https://doi.org/10.1093/icon/mos024>, hlm. 711-715.

⁷³ Gardbaum, S. (2013, Oktober). 'Proportionality & democratic constitutionalism.' Dalam Huscroft, G., Miller, B., & Webber, G. (Eds.), (2014). 'Proportionality & the Rule of Law: Rights, justification, reasoning.' Cambridge: Cambridge University Press. UCLA School of Law Research Paper 13-32. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2334434>, hlm. 17.

⁷⁴ Anđelković, L. (2017). 'The elements of proportionality as a principle of human rights limitations.' *Law and Politics Journal*, 15(3), 235-244. Diakses dari <https://doi.org/10.22190/FULP1703235A>, hlm. 243.

⁷⁵ Andi Safriani, "Telaah Terhadap Asas Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurisprudentie*, Vol. 4 No. 1 Juni 2017, hlm. 27.

penyelenggaraan administrasi negara yang baik, berisikan pedoman yang harus digunakan oleh administrasi negara dan juga oleh hakim untuk menguji keabsahan perbuatan hukum atau perbuatan nyata administrasi negara.⁷⁶

Salah satu prinsip atau asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah prinsip akuntabilitas. Prinsip akuntabilitas menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akuntabilitas atau pertanggungjawaban dapat menjadi tujuan yaitu mencerminkan nilai-nilai demokratis serta dapat pula menjadi cara menuju pengembangan organisasi yang lebih efektif dan efisien. Pertanggungjawaban adalah kunci untuk menjamin bahwa kekuasaan ini digunakan secara layak dan sesuai dengan kepentingan publik.

Pertanggungjawaban dapat diperkuat melalui persyaratan pelaporan formal dan pengawasan eksternal seperti lembaga audit yang mandiri, ombudsmen dan lain-lain. Pertanggungjawaban demokratis sebagaimana yang dicerminkan oleh pertanggungjawaban para menteri, serta parlemen pada rakyat dapat dipandang sebagai tujuan demokrasi, namun juga dapat memperkuat mekanisme pertanggungjawaban secara umum. Banyak negara yang memperkuat mekanisme pertanggungjawabannya melalui fokus yang lebih besar pada pertanggungjawaban kinerja ketimbang membatasi

⁷⁶ Bagir Manan, *Jalan Berbelit Menuju Pemerintahan yang Baik*, Universitas Padjajaran: Bandung, 2002, hlm. 67.

pertanggungjawaban pada aturan- aturan hukum yang ada pada keputusan yang diambil.⁷⁷

- g. Asas efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan. Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- h. Efektivitas, efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa. asas ini yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

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

1. Kondisi Geografis

Kabupaten Bireuen terbentuk pada tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen, yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2000. Daerah kabupaten yang terletak diwilayah pesisir Provinsi Aceh ini sebelumnya merupakan wilayah dari Kabupaten Aceh Utara, yang kemudian dimekarkan pada tahun 1999 melalui peraturan undang-undang tersebut. Secara geografis, posisi Kabupaten Bireuen berada pada titik koordinat antara 40 54'- 50 21' Lintang Utara (LU) dan 960 20'- 970 21' Bujur Timur (BT). Luas wilayah Kabupaten Bireuen adalah 1.796,31 kilometer persegi (km²) atau seluas 179.631 hektar (Ha). Luas wilayah Kabupaten Bireuen tersebut adalah sekitar 3,13 persen dari total luas wilayah Provinsi Aceh secara keseluruhan (57.365,57 km²). Secara administrasi, wilayah daerah Kabupaten

⁷⁷ Syahrir, Good Governance di Indonesia, Sinar Grafika: Jakarta, 2001, hlm. 21.

Bireuen secara langsung berbatasan pada masing-masing sisi sebagai berikut:⁷⁸

- a. Sebelah Utara dengan Selat Malaka;
- b. Sebelah Timur dengan Kabupaten Aceh Utara;
- c. Sebelah Selatan dengan Kabupaten Aceh Tengah dan Kabupaten Bener Meriah dan;
- d. Sebelah Barat dengan Kabupaten Pidie dan Pidie Jaya;

Selanjutnya, pembagian wilayah administrasi pemerintahan dalam lingkup pemerintah Kabupaten Bireuen saat ini terdiri dari sebanyak 17 (tujuh belas) wilayah kecamatan, meliputi: Kecamatan Samalanga, Simpang Mamplam, Pandrah, Jeunieb, Peulimbang, Peudada, Juli, Jeumpa, Kota Juang, Kuala, Jangka, Peusangan, Peusangan Selatan, Peusangan Siblah Krueng, Makmur, Gandapura, dan Kuta Blang. Diantara seluruh kecamatan tersebut, Kecamatan Peudada dan Kecamatan Juli merupakan kecamatan dengan luas wilayah paling dominan diantara kecamatan lainnya. Kecamatan terluas adalah Kecamatan Peudada, dengan wilayah seluas 31.283,90 Ha atau 17,42 persen dari total luas wilayah Kabupaten Bireuen, berikutnya adalah Kecamatan Juli dengan wilayah seluas 23.118,35 Ha. atau 12,87 persen dari total luas wilayah Kabupaten Bireuen secara keseluruhan. Sementara itu, kecamatan dengan luas wilayah paling kecil adalah Kecamatan Kota Juang (1.690,87 Ha) dan Kecamatan Kuala (1.724,56 Ha), dengan proporsi luas wilayah masing-masing sebesar 0,94 dan 0,96 persen dari total luas wilayah Kabupaten Bireuen secara keseluruhan.

Letak geografis Kabupaten Bireuen di kawasan perlintasan jalan nasional lintas pulau Sumatera juga merupakan nilai strategis yang perlu dimanfaatkan sebagai peluang bagi daerah ini untuk dapat lebih mengoptimalkan potensi sumber

⁷⁸ Pemerintahan Kabupaten Bireun, di akses <https://www.bireuenkab.go.id/halaman/demografi>, pada 18 November 2021.

daya yang dimilikinya. Dalam posisi tersebut, Kabupaten Bireuen diharapkan menjadi suatu kawasan pertumbuhan ekonomi di kawasan pantai timur Aceh. Hal tersebut dapat diwujudkan dengan memanfaatkan letak strategis daerah ini diantara sejumlah daerah lain di sekitarnya terutama Kabupaten Pidie Jaya, Bener Meriah, dan Aceh Tengah. Posisi Kabupaten Bireuen memungkinkan melakukan kemitraan lintas daerah dalam bentuk transaksi perdagangan, pariwisata, maupun jasa-jasa lainnya.

Kondisi Demografis Kabupaten Bireuen, berdasarkan survey pada Tahun 2020 Periode Bulan Januari s/d Oktober 2020 menunjukkan bahwa jumlah Penduduk Kabupaten Bireuen, untuk lebih rinci dapat dilihat pada gambar berikut:

1111 - KABUPATEN BIREUEN

Jumlah Penduduk

PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	DKB		
		L	P	JML
1	SAMALANGA	12.760	13.064	25.824
2	JEUNIEB	12.680	12.790	25.470
3	PEUDADA	13.860	14.196	28.056
4	JEUMPA	18.534	18.714	37.248
5	PEUSANGAN	25.823	27.189	53.012
6	MAKMUR	7.671	8.102	15.773
7	GANDAPURA	11.556	12.275	23.831
8	PANDRAH	4.356	4.459	8.815
9	JULI	16.784	17.159	33.943
10	JANGKA	14.529	15.074	29.603
11	SIMPANG MAMPLAM	14.092	14.005	28.097
12	PEULIMBANG	6.163	6.363	12.526
13	KOTA JUANG	24.108	24.799	48.907
14	KUALA	9.554	10.024	19.578
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	6.090	6.279	12.369
16	PEUSANGAN SELATAN	7.585	7.935	15.520
17	KUTA BLANG	11.372	11.951	23.323
		217.517	224.378	441.895

Sumber: Pemerintah Kabupaten Bireun

2. Data Kependudukan Kabupaten Bireun

Berikut, dapat dilihat angka-angka kependudukan pada table di bawah mengenai jumlah kelahiran, pembentukan KTP, kematian, penganut kepercayaan, rekam elektronik dll, per Februari 2021.

1111 - KABUPATEN BIREUEN

Jumlah Penduduk

PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	DKB		
		L	P	JML
1	SAMALANGA	12.760	13.064	25.824
2	JEUNIEB	12.680	12.790	25.470
3	PEUDADA	13.860	14.196	28.056
4	JEUMPA	18.534	18.714	37.248
5	PEUSANGAN	25.823	27.189	53.012
6	MAKMUR	7.671	8.102	15.773
7	GANDAPURA	11.556	12.275	23.831
8	PANDRAH	4.356	4.459	8.815
9	JULI	16.784	17.159	33.943
10	JANGKA	14.529	15.074	29.603
11	SIMPANG MAMPLAM	14.092	14.005	28.097
12	PEULIMBANG	6.163	6.363	12.526
13	KOTA JUANG	24.108	24.799	48.907
14	KUALA	9.554	10.024	19.578
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	6.090	6.279	12.369
16	PEUSANGAN SELATAN	7.585	7.935	15.520
17	KUTA BLANG	11.372	11.951	23.323
		217.517	224.378	441.895

1111 - KABUPATEN BIREUEN

Status Perikaman KTP-el

PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	BIO	SFE	EFC	DUP	ADJ	PRR	CPR	CSH	CIS	LAIN	JML
1	SAMALANGA	0	0	0	245	0	167	7.790	2.062	7.640	772	18.676
2	JEUNIEB	0	1	0	236	4	216	6.288	1.932	8.401	485	17.563
3	PEUDADA	0	2	0	247	3	284	7.690	2.971	8.414	333	19.944
4	JEUMPA	0	1	0	384	3	432	11.134	4.662	8.753	669	26.038
5	PEUSANGAN	0	1	0	481	11	425	16.289	2.267	19.309	556	39.339
6	MAKMUR	0	0	0	153	0	93	4.432	3.944	2.643	337	11.602
7	GANDAPURA	0	0	0	250	6	195	6.713	7.872	2.364	511	17.911
8	PANDRAH	0	0	0	74	2	91	2.631	816	2.437	68	6.119
9	JULI	0	4	0	325	4	447	10.943	2.586	8.769	421	23.499
10	JANGKA	0	3	3	339	6	396	7.717	11.722	713	539	21.438
11	SIMPANG MAMPLAM	0	0	0	322	1	239	7.314	2.042	8.618	551	19.087
12	PEULIMBANG	0	0	0	116	2	147	3.335	1.240	3.408	148	8.396
13	KOTA JUANG	0	0	0	750	6	434	20.953	7.684	5.689	1.230	36.746
14	KUALA	0	0	2	196	3	302	8.080	2.221	35	2.986	13.825
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	0	0	0	123	0	77	3.582	1.750	3.261	218	9.011
16	PEUSANGAN SELATAN	0	0	0	143	2	155	3.676	6.670	24	238	10.908
17	KUTA BLANG	0	0	0	239	2	221	6.664	5.766	3.928	350	17.170
		0	12	5	4.623	55	4.321	135.231	68.207	94.406	10.412	317.272

1111 - KABUPATEN BIREUEN

Kepemilikan Akta Kelahiran

PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	DKB						
		Jumlah Penduduk			Kepemilikan AKTA			
		L	P	JML	L	P	JML	%
1	SAMALANGA	12.760	13.064	25.824	4.928	4.764	9.692	37,53
2	JEUNIEB	12.680	12.790	25.470	4.774	4.578	9.352	36,72
3	PEUDADA	13.860	14.196	28.056	6.753	6.365	13.118	46,76
4	JEUMPA	18.534	18.714	37.248	7.223	6.918	14.141	37,96
5	PEUSANGAN	25.823	27.189	53.012	12.254	12.331	24.585	46,38
6	MAKMUR	7.671	8.102	15.773	3.963	3.751	7.714	48,91
7	GANDAPURA	11.556	12.275	23.831	4.362	4.424	8.786	36,87
8	PANDRAH	4.356	4.459	8.815	2.088	1.913	4.001	45,39
9	JULI	16.784	17.159	33.943	6.329	6.341	12.670	37,33
10	JANGKA	14.529	15.074	29.603	6.924	6.712	13.636	46,06
11	SIMPANG MAMPLAM	14.092	14.005	28.097	6.910	6.526	13.436	47,82
12	PEULIMBANG	6.163	6.363	12.526	2.980	2.903	5.883	46,97
13	KOTA JUANG	24.108	24.799	48.907	11.494	11.220	22.714	46,44
14	KUALA	9.554	10.024	19.578	4.359	4.381	8.740	44,64
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	6.090	6.279	12.369	2.330	2.226	4.556	36,83
16	PEUSANGAN SELATAN	7.585	7.935	15.520	3.484	3.385	6.869	44,26
17	KUTA BLANG	11.372	11.951	23.323	5.027	4.938	9.965	42,73
		217.517	224.378	441.895	96.182	93.676	189.858	42,96

1111 - KABUPATEN BIREUEN
Kepemilikan Akta Kelahiran Penduduk Umur 0-18 Th
 PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	DKB						
		Jumlah Penduduk 18 Th			Kepemilikan AKTA			
		L	P	JML	L	P	JML	%
1	SAMALANGA	4.774	4.384	9.158	3.474	3.207	6.681	72,95
2	JEUNIEB	4.935	4.504	9.439	3.477	3.243	6.720	71,19
3	PEUDADA	5.312	4.915	10.227	4.967	4.556	9.523	93,12
4	JEUMPA	7.003	6.600	13.603	5.420	5.141	10.561	77,64
5	PEUSANGAN	9.377	8.966	18.343	8.682	8.376	17.058	92,99
6	MAKMUR	2.892	2.710	5.602	2.638	2.458	5.096	90,97
7	GANDAPURA	4.256	3.917	8.173	3.104	2.891	5.995	73,35
8	PANDRAH	1.706	1.543	3.249	1.492	1.331	2.823	86,89
9	JULI	6.453	6.049	12.502	4.849	4.551	9.400	75,19
10	JANGKA	5.329	4.966	10.295	5.014	4.683	9.697	94,19
11	SIMPANG MAMPLAM	5.243	4.907	10.150	4.788	4.449	9.237	91,00
12	PEULIMBANG	2.328	2.320	4.648	2.145	2.126	4.271	91,89
13	KOTA JUANG	8.547	7.921	16.468	7.981	7.403	15.384	93,42
14	KUALA	3.379	3.246	6.625	3.131	3.032	6.163	93,03
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	2.177	2.009	4.186	1.637	1.524	3.161	75,51
16	PEUSANGAN SELATAN	2.766	2.660	5.426	2.579	2.485	5.064	93,33
17	KUTA BLANG	4.011	3.711	7.722	3.534	3.261	6.795	88,00
		80.488	75.328	155.816	68.912	64.717	133.629	85,76

1111 - KABUPATEN BIREUEN
Kepemilikan Akta Kelahiran Penduduk Umur 0-5 Th
 PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	DKB						
		Jumlah Penduduk 5 Th			Kepemilikan AKTA			
		L	P	JML	L	P	JML	%
1	SAMALANGA	1.545	1.469	3.014	1.234	1.195	2.429	80,59
2	JEUNIEB	1.659	1.508	3.167	1.221	1.157	2.378	75,09
3	PEUDADA	1.713	1.731	3.444	1.471	1.468	2.939	85,34
4	JEUMPA	2.332	2.214	4.546	1.891	1.828	3.719	81,81
5	PEUSANGAN	2.963	2.656	5.619	2.547	2.301	4.848	86,28
6	MAKMUR	942	874	1.816	767	720	1.487	81,88
7	GANDAPURA	1.335	1.237	2.572	1.076	1.032	2.108	81,96
8	PANDRAH	558	535	1.093	428	412	840	76,85
9	JULI	2.172	2.050	4.222	1.816	1.743	3.559	84,30
10	JANGKA	1.766	1.620	3.386	1.534	1.397	2.931	86,56
11	SIMPANG MAMPLAM	1.626	1.618	3.244	1.353	1.339	2.692	82,98
12	PEULIMBANG	783	755	1.538	628	596	1.224	79,58
13	KOTA JUANG	2.459	2.309	4.768	2.175	2.036	4.211	88,32
14	KUALA	1.120	1.023	2.143	986	912	1.898	88,57
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	721	661	1.382	591	551	1.142	82,63
16	PEUSANGAN SELATAN	938	829	1.767	793	688	1.481	83,81
17	KUTA BLANG	1.354	1.183	2.537	1.177	1.036	2.213	87,23
		25.986	24.272	50.258	21.688	20.411	42.099	83,77

1111 - KABUPATEN BIREUEN
Penerbitan Akta Kelahiran

PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	Tahun Lalu			Tahun Ini					
		L	P	JML	BULAN INI			s/d BULAN INI		
					L	P	JML	L	P	JML
1	SAMALANGA	271	301	572	67	66	133	119	107	226
2	JEUNIEB	321	343	664	42	51	93	96	108	204
3	PEUDADA	373	331	704	33	31	64	79	67	146
4	JEUMPA	508	479	987	35	32	67	106	88	194
5	PEUSANGAN	597	547	1.144	54	70	124	127	148	275
6	MAKMUR	207	180	387	22	25	47	52	46	98
7	GANDAPURA	304	266	570	39	24	63	90	55	145
8	PANDRAH	154	128	282	16	12	28	43	43	86
9	JULI	456	447	903	45	37	82	119	94	213
10	JANGKA	333	288	621	33	22	55	110	79	189
11	SIMPANG MAMPLAM	382	372	754	48	40	88	104	79	183
12	PEULIMBANG	163	158	321	20	14	34	37	31	68
13	KOTA JUANG	522	495	1.017	50	43	93	141	118	259
14	KUALA	221	216	437	22	17	39	58	45	103
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	174	180	354	23	13	36	50	57	107
16	PEUSANGAN SELATAN	232	163	395	15	11	26	41	36	77
17	KUTA BLANG	238	242	480	21	31	52	60	74	134
		5.456	5.136	10.592	585	539	1.124	1.432	1.275	2.707

1111 - KABUPATEN BIREUEN
Penerbitan Akta Perkawinan

PERIODE : Februari 2021

No	AGAMA	s/d TAHUN LALU		TAHUN INI				TOTAL	
		PERKAWINAN	AKTA KAWIN	Bulan INI		s/d BULAN INI		PERKAWINAN	AKTA KAWIN
				PERKAWINAN	AKTA KAWIN	PERKAWINAN	AKTA KAWIN		
1	ISLAM	0	0	0	0	0	0	0	0
2	KATHOLIK	0	12	2	1	0	0	0	12
3	PROTESTAN	0	0	0	0	0	0	0	0
4	HINDU	0	1	0	0	0	0	0	1
5	BUDHA	0	18	0	0	0	0	0	18
6	KONGHUCU	0	0	0	0	0	0	0	0
7	KEPERCAYAAN	0	0	0	0	0	0	0	0
8	PENGADILAN	0	0	0	0	0	0	0	0
9	LAIN-LAIN	0	0	0	0	0	0	0	0
		0	31	2	1	0	0	0	31

1111 - KABUPATEN BIREUEN
Pindah dan Datang Antar Kabupaten/Kota

PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	KEPINDAHAN						KEDATANGAN					
		BULAN INI			s/d BULAN INI			BULAN INI			s/d BULAN INI		
		L	P	JML	L	P	JML	L	P	JML	L	P	JML
1	SAMALANGA	19	11	30	57	41	98	21	16	37	74	53	127
2	JEUNIEB	17	19	36	39	35	74	17	11	28	59	43	102
3	PEUDADA	10	5	15	36	32	68	16	12	28	46	38	84
4	JEUMPA	15	13	28	45	42	87	22	16	38	55	45	100
5	PEUSANGAN	30	30	60	79	73	152	26	27	53	84	87	171
6	MAKMUR	3	10	13	14	37	51	10	7	17	19	19	38
7	GANDAPURA	11	11	22	37	31	68	17	16	33	52	40	92
8	PANDRAH	8	4	12	14	13	27	3	1	4	11	9	20
9	JULI	14	8	22	46	31	77	12	14	26	49	36	85
10	JANGKA	16	13	29	45	45	90	9	10	19	41	31	72
11	SIMPANG MAMPLAM	12	10	22	31	35	66	12	22	34	46	49	95
12	PEULIMBANG	10	9	19	25	21	46	3	9	12	14	24	38
13	KOTA JUANG	38	27	65	109	107	216	35	27	62	86	89	175
14	KUALA	10	7	17	32	32	64	6	7	13	26	26	52
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	7	7	14	10	14	24	10	11	21	21	22	43
16	PEUSANGAN SELATAN	6	6	12	13	14	27	9	4	13	22	18	40
17	KUTA BLANG	7	11	18	27	29	56	8	9	17	31	32	63
		233	201	434	659	632	1.291	236	219	455	736	661	1.397

1111 - KABUPATEN BIREUEN
Penerbitan Akta Kematian
 PERIODE : Februari 2021

NO	WILAYAH	TAHUN INI																TOTAL							
		PERISTIWA KEMATIAN						PENERBITAN AKTA										PERISTIWA KEMATIAN			AKTA KEMATIAN				
		BULAN INI			s/d BULAN INI			TIDAK TERLAMBAT					TERLAMBAT LAPOR					L	P	JML	L	P	JML		
		L	P	JML	L	P	JML	L	P	JML	L	P	JML	L	P	JML	L							P	JML
1	SAMALANGA	0	1	1	3	1	4	0	1	1	6	2	8	3	4	7	21	8	29	591	259	850	591	259	850
2	JEUNIEB	1	1	2	3	1	4	0	1	1	2	3	5	5	1	6	13	9	22	596	237	833	596	237	833
3	PEUDADA	2	0	2	5	0	5	1	0	1	5	0	5	8	5	13	27	10	37	745	293	1.038	745	293	1.038
4	JEUMPA	2	1	3	4	3	7	1	2	3	5	3	8	6	4	10	17	8	25	932	364	1.296	932	364	1.296
5	PEUSANGAN	1	3	4	14	5	19	3	1	4	19	9	28	10	7	17	33	24	57	1.561	748	2.309	1.561	748	2.309
6	MAKMUR	0	0	0	1	2	3	0	0	0	1	3	4	3	0	3	11	3	14	454	176	630	454	176	630
7	GANDAPURA	4	2	6	12	3	15	3	4	7	15	6	21	8	5	13	22	11	33	705	297	1.002	705	297	1.002
8	PANDRAH	1	0	1	2	0	2	0	0	0	3	0	3	2	0	2	7	1	8	222	84	306	222	84	306
9	JULI	2	1	3	6	1	7	2	1	3	10	1	11	8	2	10	23	8	31	875	369	1.244	875	369	1.244
10	JANGKA	2	0	2	5	1	6	3	1	4	8	1	9	6	4	10	31	21	52	831	393	1.224	831	393	1.224
11	SIMPANG MAMPLAM	2	0	2	3	5	1	1	2	6	3	9	6	1	7	17	7	24	652	303	955	652	303	955	
12	PEULIMBANG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	7	2	9	308	102	410	308	102	410
13	KOTA JUANG	1	3	4	6	3	9	3	1	4	8	7	15	18	6	24	42	30	72	1.319	605	1.924	1.319	605	1.924
14	KUALA	1	1	2	3	2	5	2	1	3	4	3	7	2	1	3	13	11	24	470	224	694	470	224	694
15	PEUSANGAN SIBLAH KRUENG	0	1	1	1	3	4	3	2	5	6	4	10	1	5	6	9	11	20	356	189	545	356	189	545
16	PEUSANGAN SELATAN	2	0	2	3	1	4	1	1	2	3	1	4	2	0	2	10	5	15	428	177	605	428	177	605
17	KUTA BLANG	2	1	3	4	2	6	2	0	2	5	3	8	11	3	14	24	12	36	668	331	999	668	331	999
		23	15	38	74	31	105	25	17	42	106	49	155	101	48	149	327	181	508	11.713	5.151	16.864	11.713	5.151	16.864

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait merupakan bagian yang penting untuk diperhatikan dalam tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan dengan terwujudnya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam hal materi muatan baik dari segi substansial maupun dari segi teknis penyusunan. Hal ini sangat penting dilakukan, agar Qanun yang akan dibentuk sesuai dan selaras baik terhadap peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi (vertikal) maupun pada tingkatan yang setara (horisontal) dalam satu kesatuan sistem hukum nasional. Kesesuaian dan keselarasan merupakan bagian dari perwujudan kepastian hukum ditengah masyarakat.

Dalam teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas hukum diantaranya asas hukum “lex superior derogat legi inferiori” hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Oleh karena itu penyesuaian rancangan Qanun dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan yang sama sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undang menjadi keharusan sejak dalam proses perencanaannya.⁷⁹

Dalam menetapkan suatu aturan hukum selain berdasarkan kaidah normatif juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal

⁷⁹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakkan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

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

Berdasarkan gambaran umum mengenai peraturan perundang-undangan yang disebut di atas, maka untuk merumuskan Rancangan Qanun Kabupaten Bireun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat diperlukan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perilaku masyarakat dan pemerintah dalam menyelenggarakan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan bagi masyarakat di Kabupaten Bireuen, guna melihat efektivitas ke depan dari Qanun yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara suatu peraturan dengan peraturan yang lain. Adapun analisa tersebut disajikan sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam pokok-pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) khususnya pada alinea ke-IV ditegaskan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁸⁰

⁸⁰ Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pembukaan UUD 1945 disebutkan; “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Berdasarkan alinea keempat di atas, tujuan Negara Republik Indonesia adalah meliputi:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. memajukan kesejahteraan umum;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Upaya untuk menciptakan ketertiban umum demi mewujudkan ketentraman umum merupakan salah satu bentuk upaya mencapai tujuan Negara Republik Indonesia yakni melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan perlu membuat instrumen hukum untuk menciptakan ketertiban umum diwilayahnya.

Dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (6) juga dijelaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) ini menjadi dasar kewenangan pemerintahan

daerah dalam mengatur urusan daerah melalui instrumen hukum Peraturan Daerah.

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Ayat (2) menentukan; “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Ayat (5) menentukan bahwa; “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Di dalam Pasal 18 A ayat (1) ditegaskan bahwa; “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Lebih lanjut ditegaskan bahwa; “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 UUD 1945.

Mempertahankan hidup dan kehidupan juga dijamin oleh negara, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28A UUD 1945 bahwa; “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Selanjutnya Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 menentukan; “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”. Kemudian Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 menentukan:

“setiap orang berhak mengembangkan diri memlalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendi-

dikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas, maka sudah selayaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen menciptakan Ketenteraman, Ketertiban Umum bagi masyarakat. Hal ini harus menjadi perhatian yang serius bagi pemangku kepentingan/ pemegang kebijakan untuk memberikan perhatian, pelayanan dan pemenuhan terhadap hak-hak keluarga, agar terhindar dari hal-hal yang negatif. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Bireuen harus menerbitkan Qanun atau Peraturan Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menentukan; “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

B. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue

Kabupaten Bireuen terbentuk sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999, yaitu pada tanggal 4 Oktober 1999 yang sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Aceh Utara.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 ditegaskan bahwa Kabupaten Bireuen memiliki kewenangan Daerah sebagai Daerah Otonom yang mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, termasuk kewenangan wajib, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka untuk menciptakan Ketenteraman, Ketertiban

Umum bagi masyarakat menjadi urusan wajib Pemerintah Kabupaten Bireuen.

C. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Ketertiban umum merupakan salah satu syarat terciptanya kehidupan yang aman dan tenteram. Berdasarkan Pasal 30 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram. Dalam Pasal 71 disebutkan bahwa Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia (HAM) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Sesuai dengan ketentuan di atas, Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai bagian dari Pemerintah Republik Indonesia berkewajiban menciptakan ketertiban umum dalam rangka menegakkan kehidupan aman dan tenteram yang menjadi hak asasi setiap orang. Salah satu bentuk pelaksanaan kewajiban tersebut adalah melalui Qanun Kabupaten/Kota yang muatan materinya mengenai ketertiban umum.

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 :

1. aparat penegak hukum dalam melakukan tindakan harus selalu melihat koridor hukum yang berlaku dan nilai HAM.

2. aparat penegak hukum memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pemenuhan HAM dan memahami tindakannya berdampak pada organisasi penegak hukum secara keseluruhan.

Menurut Deklarasi Universal HAM (DUHAM) standar HAM meliputi; 1) Setiap orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keamanan sebagai individu. 2) Tidak seorang pun boleh disiksa atau diperlakukan secara kejam, dihukum secara tidak menusiawi atau dihina. 3) Semua orang sama didepan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. 4) Tidak seorang pun boleh ditangkap, ditahan atau dibuang dengan sewenang-wenang. 5) Setiap orang yang dituntut karena disangka melakukan suatu tindak pidana dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya menurut hukum dalam suatu pengadilan yang terbuka, dimana dia memperoleh semua jaminan yang diperlukan untuk pembelaannya. 6) Semua orang berhak atas kebebasan berpendapat, menyetakan pendapat dan berekspresi. 7) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan. Tidak seorang pun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.

Adapun standar HAM nasional, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, bahwa hak atas pekerjaan yang halal. UU No. 12 Tahun 2005 tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya. Selain itu, harus melaksanakan prinsip dasar penegakan hukum, seperti; Legalitas (kebebasan), dimana 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, dan prinsip Proporsionalitas (keseimbangan), dimana kekuasaan atau kewenangan yang digunakan sudah seimbang dengan berat pelanggaran dan tujuan penegakan hukum yang ingin dicapai.

D. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung mengatur fungsi bangunan gedung, persyaratan bangunan gedung, penyelenggaraan bangunan gedung, termasuk hak dan kewajiban pemilik dan pengguna bangunan gedung pada setiap tahap penyelenggaraan bangunan gedung, ketentuan tentang peran masyarakat dan pembinaan oleh pemerintah, sanksi, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Persyaratan administratif dan teknis untuk bangunan gedung adat, bangunan gedung semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sesuai kondisi sosial dan budaya setempat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (5), jo Pasal 8 ayat (3), bahwa Pemerintah Daerah wajib mendata bangunan gedung untuk keperluan tertib pembangunan dan pemanfaatan.

Dalam penyelenggaraan bangunan gedung, pemilik bangunan gedung mempunyai hak:

1. mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Daerah atas rencana teknis bangunan gedung yang telah memenuhi persyaratan;
2. melaksanakan pembangunan bangunan gedung sesuai dengan perizinan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah;

3. mendapatkan surat ketetapan bangunan gedung dan/atau lingkungan yang dilindungi dan dilestarikan dari Pemerintah Daerah;
4. mendapatkan insentif sesuai dengan peraturan perundang-undangan dari Pemerintah Daerah karena bangunannya ditetapkan sebagai bangunan yang harus dilindungi dan dilestarikan;
5. mengubah fungsi bangunan setelah mendapat izin tertulis dari Pemerintah Daerah;
6. mendapatkan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan apabila bangunannya dibongkar oleh Pemerintah Daerah atau pihak lain yang bukan diakibatkan oleh kesalahannya.

Penyelenggaraan bangunan gedung, pemilik bangunan gedung mempunyai kewajiban meminta pengesahan dari Pemerintah Daerah atas perubahan rencana teknis bangunan gedung yang terjadi pada tahap pelaksanaan bangunan.

E. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan

Pembangunan jalan di Indonesia termasuk salah satu tugas modern pemerintah selain pembangunan terhadap sungai, perhubungan, angkutan, pos, dan telekomunikasi.⁸¹ Secara umum jalan merupakan barang publik yang harus disediakan oleh Pemerintah, namun dalam perkembangan masyarakat berkembang pula jalan-jalan berbayar yang bersifat kuasa publik seperti jalan tol dan jalan areal khusus mulai diadakan.⁸²

Pengelompokan jalan di Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 UU Nomor 38 Tahun 2004, menurut statusnya

⁸¹ Philipus M. Hadjon, et.al, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Surabaya: Gajah Mada University Press, 1994, hlm. 20.

⁸² Jalan Areal Khusus contohnya yaitu jalan akses ke bandara, jalan pelabuhan, kawasan industri, dan sebagainya.

dikelompokkan ke dalam Jalan Nasional, Jalan Provinsi, Jalan Kabupaten, Jalan Kota dan Jalan Desa. Pemeliharaan jalan nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum, Jalan Provinsi menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi serta Jalan Kabupaten menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/kota. Secara operasional, pihak yang bertanggung jawab untuk memelihara jalan adalah dinas Pekerjaan Umum atau lembaga lain yang sejenis.

Pengaturan pembagian kewenangan pemeliharaan jalan bertujuan agar pelayanan kepada masyarakat tentang penyediaan jalan yang berkualitas dapat terpenuhi sehingga pergerakan masyarakat dari satu tempat ke tempat lainnya dapat dilaksanakan dengan mudah, aman, dan efisien. Namun pembedaan kewenangan urusan pemeliharaan jalan tersebut secara faktual di lapangan menimbulkan perbedaan perlakuan dan kualitas karena seringkali jalan nasional jauh lebih baik daripada jenis jalan lainnya, terutama jalan kabupaten/kota atau jalan penghubung antara kabupaten/kota yang satu dengan kabupaten/kota yang lain. Kondisi dan kualitas jalan kabupaten/kota maupun jalan penghubungnya saat ini banyak yang rusak, terbengkalai, dan tidak terurus, hal ini sangat membahayakan jiwa keselamatan pengguna jalan, kondisi fisik kendaraan bermotor yang cepat rusak, dan pada akhirnya merusak infrastruktur jalan itu sendiri.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan merupakan landasan hukum dalam upaya terpenuhinya peranan jalan sebagaimana mestinya. Hakikat kehadiran undang-undang ini karena menyadari bahwa transportasi merupakan unsur penting dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah negara, dan fungsi masyarakat serta dalam memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan

UUD 1945. Serta jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung bidang ekonomi, sosial dan budaya serta lingkungan dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antardaerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional.

Kehadiran undang-undang bertujuan mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan jalan, mewujudkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan jalan, mewujudkan peran penyelenggara jalan secara optimal dalam pemberian layanan kepada masyarakat, mewujudkan pelayanan jalan yang andal dan prima serta berpihak pada kepentingan masyarakat, mewujudkan sistem jaringan jalan yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mendukung terselenggaranya sistem transportasi yang terpadu dan mewujudkan pengusahaan jalan yang transparan dan terbuka.

Adapun lingkup jalan yang diatur dalam undang-undang ini diantaranya:

1. Jalan umum yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan;
2. Jalan tol yang meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan; dan
3. Jalan khusus, dalam Pasal 13 ditegaskan bahwa penguasaannya diberikan kepada negara. Penguasaan oleh negara kemudian dapat diberikan wewenang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan.

Pemberian wewenang tersebut juga diberikan kepada Pemda kabupaten/kota yang diatur dalam Pasal 16 secara rinci dapat dilihat sebagai berikut:

- (1) Wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa.
- (2) Wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota.
- (3) Wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.
- (4) Dalam hal pemerintah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah provinsi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wewenang penyelenggaraan jalan kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dan penyerahan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam kaitanya untuk menyelenggarakan wewenang di bidang jalan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 16 ayat (3), wewenang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pengembangan, dan pengawasan sejalan juga dengan upaya mewujudkan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat di lingkup pemerintahan daerah khususnya tertib jalan dan angkutan jalan. Melalui kewenangan tersebut Pemda dapat melakukan rekayasa yuridis di bidang jalan dan angkutan jalan agar terwujud visi ketertiban lebih khusus tertib bidang jalan dan angkutan. Dengan demikian keberadaan undang-undang ini sangat relevan sebagai rujukan hukum dalam melakukan pengaturan di bidang ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

F. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, bahwa Pemerintahan Aceh dan

Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dan pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 13 ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Pelaksanaan pemerintahan di Aceh dijalankan berdasarkan Syariat Islam. Syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh berdasarkan Pasal 125 meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. Syariat Islam tersebut meliputi ibadah, ahwal alsyakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam.

Berdasarkan Pasal 126, bahwa setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib mentaati dan mengamalkan syariat Islam, dan setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syariat Islam. Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 127 bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syariat Islam. Menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya.

Untuk melaksanakan syariat Islam, maka Pemerintah, Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaannya.

Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 17 merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota, diantaranya; penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial. Sedangkan urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus Pemerintahan

Kabupaten/Kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam; dan
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Kabupaten/Kota.

Selain itu, urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk pemulihan psikososial sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRK). Khusus untuk DPRK memiliki beberapa tugas dan kewenangan diantaranya:⁸³

- a. Mengajukan rancangan qanun. Rancangan qanun dapat berasal dari DPRK, atau Bupati/Walikota.
- b. Mengajukan usul rancangan qanun;
- c. Mengadakan perubahan atas rancangan qanun;
- d. Membentuk Qanun Kabupaten/Kota yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- e. Memberikan persetujuan terhadap Qanun Kabupaten/Kota, yang selanjutnya dapat disahkan oleh Bupati/Walikota.

⁸³ Lihat Pasal 24, 25, 26, 232, dan Pasal 239 UUPA.

f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun Kabupaten/Kota dan peraturan perundang-undangan lain.

Selain kewenangan di atas, berdasarkan Pasal 17 Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan dan kewajiban menyelenggarakan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan perlindungan bagi masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk memperkuat kebijakan tersebut, maka berdasarkan Pasal 233 Pemerintah Kabupaten Bireuen dapat menerbitkan Qanun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan perlindungan bagi masyarakatnya.

G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Perubahan-perubahan tata ruang di perkotaan yang memiliki karakteristik sebagai kota industri modern dan mempengaruhi setiap warga serta kehadiran investor atau pengembang yang melakukan pembangunan gedung, fasilitas umum, ruang publik, dan lainnya merupakan bentuk investasi yang terkait dengan perubahan dan tuntutan ekonomi global. Oleh karena itu, dengan pendekatan sosio-spasial, perubahan-perubahan tata ruang di Kabupaten Bireuen dapat memberikan pemahaman mengenai sinergi pemerintah lokal (Kabupaten Bireuen) dan pemerintah nasional (pusat) dengan kekuatan kapital (nasional dan internasional) dalam mengembangkan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia.⁸⁴

Problematika tata ruang di Kabupaten Bireuen, dapat dijelaskan dengan menggunakan pendekatan sosio-spasial dari Lefebvre. Pendekatannya menawarkan analisis kritis tentang beroperasinya kapitalisme modern yang kemudian dikembangkan

⁸⁴ Siti Aminah, Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya, MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi, Vol. 20, No. 1, Januari 2015, hlm. 60.

oleh David Harvey. Menurut Harvey,⁸⁵ terdapat proses kompleks dari kegiatan penataan ruang kota modern dimana kapitalis tidak akan berhenti dalam kegiatan memproduksi keuntungan atas ruang yang dimiliki dan keberhasilannya membangun ruang yang dapat dikonsumsi oleh individu atau karena kapitalis itu mampu membuat bangunan, seperti rumah, apartemen, hotel dengan sistem sewa maupun beli. Selanjutnya, Harvey mengatakan bahwa pembangunan perkotaan bukan proses monolitik pertumbuhan, tetapi merupakan suatu sirkuit kedua atas kapital yang terdiri dari berbagai macam pengaturan di mana masing-masing mengatur sendiri faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya konflik maupun kolaborasi termasuk tentang kemungkinan yang akan menentukan tingkat dan kualitas investasi dalam kegiatan pembangunan ruang itu.

Penataan ruang merupakan salah satu aspek ketertiban umum yang meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang yang baik dapat menciptakan keamanan dan kenyamanan hidup. Kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam konteks penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota dan kawasan strategis Kabupaten/Kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis Kabupaten/
Kota; dan

⁸⁵ Clark, David..Urban World/Global City. London: Routledge. 1996, Page 78.

- d. kerja sama penataan ruang antarprovinsi antar Kabupaten/Kota.

Adapun wewenang pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah Kabupaten/Kota;
- b. pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota.

Dalam penataan ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melaksanakan:

- a. penetapan kawasan strategis Kabupaten/Kota;
- b. perencanaan tata ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota;
- c. pemanfaatan ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota; dan
- d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota

Aspek pelaksanaan penataan ruang yang berkaitan erat dengan ketertiban umum adalah pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Pengenaan sanksi merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

H. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Laju pertumbuhan penduduk yang tinggi dan perubahan pola konsumsi masyarakat mengakibatkan meningkatnya jumlah produksi sampah di masyarakat serta berpengaruh pada jenis dan keberagaman sampah. Guna mengurangi jumlah timbulan beserta

dampak negatifnya terhadap lingkungan, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah yang menjelaskan tentang mekanisme pengelolaan sampah dengan paradigma baru, yakni kebijakan Sanitary Landfill.

Secara umum di Indonesia terdapat dua proses pengelolaan sampah, yaitu Sanitary Landfill dan Open Dumping. Sanitary Landfill adalah sistem pengelolaan sampah dengan cara membuang dan menumpuk sampah ke suatu lokasi yang cekung, memadatkan sampah tersebut, kemudian menutupnya dengan tanah. Sedangkan Open Dumping adalah sistem pembuangan sampah dengan cara membuang sampah begitu saja di tanah lapang terbuka tempat pembuangan akhir tanpa adanya tindak lanjut sehingga dinilai dapat menimbulkan dampak negatif yang lebih luas.

Pemerintah sendiri telah mengeluarkan UU No. 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah yang mengatur tentang pengelolaan sampah terkait dengan perubahan paradigma pengelolaan sampah, pembagian kewenangan dan penyelenggaraannya. Undang-undang ini mengamanatkan bahwa seluruh Pemerintah Kota/Kabupaten yang masih menggunakan TPA cara Open Dumping harus merencanakan penutupannya paling lama setahun sejak diberlakukannya UU tersebut dan harus menutup TPA jenis tersebut serta menggantinya dengan landfill yang lebih baik, yaitu yang dikenal sebagai Sanitary Landfill paling lama sejak berlakunya UU tersebut diundangkan.⁸⁶

Substansi undang-undang ini yang terkait dengan langsung mengenai pengelolaan sampah yaitu Pasal 19 mengatur mengenai pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah

⁸⁶ Elli Yoana Susanti, Et All, Analisis Faktor Penghambatpenerapan Kebijakan Sanitary Landfill Di Tpa Jatibarang Semarang Sesuai Dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, Diponegoro Journal Of Social And Political Of Science Tahun 2016.

rumah tangga. Pasal tersebut menyebutkan bahwa pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga terdiri atas pengurangan sampah dan penanganan sampah. Dalam hal pengurangan sampah, lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 20 sebagai berikut: Pengurangan sampah yang dimaksud dalam meliputi kegiatan:

- (1) pembatasan timbulan sampah;
- (2) pendauran ulang sampah; dan/atau
- (3) pemanfaatan kembali sampah.

Dalam Pasal 20 ayat (2) diatur mengenai pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan kegiatan sebagai berikut:

- (1) menetapkan target pengurangan sampah secara bertahap dalam jangka waktu tertentu;
- (2) memfasilitasi penerapan teknologi yang ramah lingkungan;
- (3) memfasilitasi penerapan label produk yang ramah lingkungan;
- (4) memfasilitasi kegiatan mengguna ulang dan mendaur ulang;
- (5) memfasilitasi pemasaran produk-produk daur ulang.

Pasal 20 ayat (3) mengatur mengenai pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan yaitu menggunakan bahan produksi yang menimbulkan sampah sesedikit mungkin, dapat diguna ulang, dapat didaur ulang, dan/atau mudah diurai oleh proses alam. Pasal 20 ayat (4) mengatur mengenai masyarakat dalam melakukan kegiatan pengurangan sampah yaitu menggunakan bahan yang dapat diguna ulang, didaur ulang, dan/atau mudah diurai oleh proses alam.

Pasal 22 Undang Nomor 18 Tahun 2008 mengatur mengenai pengelolaan sampah tersebut juga diatur mengenai mengenai penanganan sampah, yang meliputi:

- a. pemilahan dalam bentuk pengelompokan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan/atau sifat sampah;

- b. pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara atau tempat pengolahan sampah terpadu;
- c. pengangkutan dalam bentuk membawa sampah dari sumber dan/atau dari tempat penampungan sampah sementara atau dari tempat pengolahan sampah terpadu menuju ke tempat pemrosesan akhir;
- d. pengolahan dalam bentuk mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah; dan/atau
- e. pemrosesan akhir sampah dalam bentuk pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

I. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan 16 Januari 2009. Tujuan pembentukan undang-undang ini untuk pemenuhan hak atas kebutuhan dasar, penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara komprehensif dan profesional, serta perlindungan masyarakat. Untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Undang-undang ini juga mengatur pendaftaran dan perizinan serta sanksi administratif bagi lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat memberikan keadilan sosial bagi warga negara untuk dapat hidup secara layak dan bermartabat.⁸⁷

Dalam mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara

⁸⁷ <https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/528>, diakses pada tanggal 05 Agustus 2021, pukul 15.00 WIB.

terencana, terarah, dan berkelanjutan. Kesejahteraan sosial merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut meliputi:

1. Rehabilitasi sosial,
2. Jaminan sosial,
3. Pemberdayaan sosial; dan
4. Perlindungan sosial.

Selain pemerintah pusat, penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini juga merupakan tanggung jawab dan wewenang dari pemerintah daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Khusus bagi Kabupaten/Kota, wewenang terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial diatur dalam Pasal 30 yang menentukan; Wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
- b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;
- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- d. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- e. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

J. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam berbagai kesempatan pertemuan internasional rasa prihatin yang sangat beralasan sempat dituangkan ke dalam deklarasi-deklarasi⁸⁸ politik penting yang dapat dipandang sebagai

⁸⁸ Salah satu deklarasi tersebut ialah Tahun 1992 merupakan puncak dari proses politik, yang akhirnya pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Rio de Janeiro, Brazil (1992), KTT Pembangunan Berkelanjutan di

kritik terhadap gaya-gaya pembangunan yang tidak mempedulikan tuntutan-tuntutan keseimbangan ekologis.⁸⁹ Dalam perkembangannya paradigma pembangunan berkelanjutan yang dideklarasikan oleh para kaum politisi, kaum intelektual, dan pemerhati lingkungan di dunia tidak dijalankan sesuai dengan apa yang telah disepakati bersama-sama, sehingga kerusakan lingkungan (dampak dari gas rumah kaca, semakin panasnya bumi, dan perubahan iklim) yang terjadi diseluruh dunia termasuk di Indonesia.

Berdasarkan Pembukaan UUD 1945, secara eksplisit dinyatakan bahwa salah satu tujuan pendirian negara dan pembentukan pemerintahan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai kesejahteraan umum tersebut, UUD 1945 memberikan kepada negara hak eksklusif untuk menguasai lingkungan hidup dan sumber daya alam, yang dalam literatur hukum dikenal dengan hak menguasai negara.

Integrasi lingkungan hidup dan sumber daya alam, hak menguasai negara dan kesejahteraan rakyat sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat”. Muhammad Hatta menerjemahkan hak menguasai negara sebagai hak negara untuk membuat aturan guna melancarkan kehidupan ekonomi.⁹⁰

Johannesburg (2002) paradigma pembangunan berkelanjutan diterima sebagai sebuah agenda politik pembangunan untuk semua negara di dunia. Lihat juga A. Sonny Keraf, , *Etika Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kompas, 2010, hlm. 190.

⁸⁹ Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia Cetakan Pertama, 1988, hlm. 131.

⁹⁰ Roeslan Abdulgani, *Aktualisasi Pemikiran Bung Hatta tentang Demokrasi Ekonomi dalam Sri Edi Swasono, Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Yayasan Hatta, 2000, hlm. 262-263, sebagaimana dikutip oleh Mujibussalim, *Perlindungan Hukum Terhadap Sumber Daya Alam Berkaitan Dengan Peraturan Perlindungan Hutan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Disertasi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2008, hlm. 89-90.

Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, negara Indonesia telah menetapkan berbagai kebijakan dan regulasi sebagai guidance dan legal baseline dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dalam kenyataannya, pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia masih menghadapi problem yang sama yaitu adanya benturan antara berbagai peraturan perundang-undangan, terutama antara undang-undang sektoral terkait sumber daya alam (yang lebih berorientasi pada pemanfaatan sumber daya ekonomi dan undang-undang lingkungan hidup (yang dianggap terlalu menekankan pada aspek perlindungan lingkungan hidup).

Akibatnya, pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup di bawah kontrol pemerintah melalui ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai umbrella provision belum mampu mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup, terwujudnya kelestarian fungsi lingkungan hidup dan tercapainya kesejahteraan rakyat.

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) menurut Pasal 1 ayat (2) UU No 32/2009 adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Dalam Pasal 69 UU No 32/2009 mengenai larangan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, meliputi larangan melakukan pencemaran, memasukkan benda berbahaya dan beracun (B3), memasukkan limbah ke media lingkungan hidup, melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar, dan lain sebagainya.

Larangan-larangan tersebut diikuti dengan sanksi yang tegas dan jelas, sebagaimana tercantum dalam Pasal 97-123.

Salah satunya adalah dalam Pasal 103 yang menentukan; Setiap orang yang menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

K. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Dalam Pembukaan UUD 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 UUD 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.

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

Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relative. Oleh karena itu masa berlakunya suatu norma hukum tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut dan terhapus pula.⁹¹

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*), dimana ia berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar di atas sering disebut dengan “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*.”⁹²

Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:⁹³

1. Kelompok I, *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara);

⁹¹ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus, 2006, hlm. 25-26.

⁹² Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : Rajawali Press, 2008, hlm. 54.

⁹³ Maria Farida, *Op.Cit.*, hlm. 26.

2. Kelompok II, Staatgrundgesetz (aturan dasar/pokok negara);
3. Kelompok III, Formell Gezetz (undang-undang formal); dan
4. Kelompok IV, Verodnung & Autonome Satzung (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, baik Daerah provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota harus didasarkan pada asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik berdasarkan Pasal 5 UU No. 12/2011, yaitu: 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.

Sedangkan menyangkut materi muatan Peraturan Perundang-undangan, harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut; 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah, dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Namun, berdasarkan Pasal 15 Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat juga memuat ketentuan pidana, berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Selain itu, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat saja

memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain penjara maksimal 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), asalkan sesuai dengan yang diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Dalam ketentuan Pasal 35 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87/2014) ditentukan; penyusunan program legislasi daerah (Prolegda) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum. Penyusunan Prolegda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yang terdiri atas:

- a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- b. instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan.

Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 38 Perpres No.87/2014 dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Dalam keadaan tertentu, berdasarkan Pasal 41 Perpres No. 87/2014 Pemrakarsa dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan izin prakarsa dari Bupati/Walikota. Keadaan tertentu meliputi:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden ini yang relevan dengan penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum dapat mengacu kepada tata cara penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota yang ditentukan dalam Pasal 42 Perpres No. 87/2014, yang menentukan; “Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 41 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota”.

M. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan

Administrasi Kependudukan merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen dan data kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan merupakan tanggung jawab dan wewenang negara melalui pemerintah yang dalam pasal 5 undang-undang administrasi kependudukan ditegaskan bahwa: “Pemerintah melalui Menteri berwenang menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, meliputi:

- a. koordinasi antarinstansi dan antardaerah;
- b. penetapan sistem, pedoman, dan standar;
- c. fasilitasi dan sosialisasi;
- d. pembinaan, pembimbingan, supervisi, pemantauan, evaluasi dan konsultasi;
- e. pengelolaan dan penyajian data kependudukan berskala nasional;
- f. menyediakan blangko KTP-el bagi kabupaten/kota;
- g. menyediakan blangko dokumen kependudukan selain blangko KTP-el melalui instansi pelaksana; dan
- h. pengawasan.”

Sedangkan kewenangan penyelenggaraan administrasi kependudukan yang berada pada pemerintah kabupaten/kota meliputi:

- a. koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
- b. pembentukan instansi pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang administrasi kependudukan;
- c. pengaturan teknis penyelenggaraan administrasi kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- d. pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
- e. pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang administrasi kependudukan;
- f. penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan;
- g. penyajian data kependudukan berskala kabupaten/kota berasal dari data kependudukan yang telah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh Kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri; dan

h. koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah untuk memenuhi hak setiap warga negara terkait dengan dokumen kependudukan, pelayanan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, perlindungan terhadap data pribadi, kepastian hukum atas kepemilikan dokumen, informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana.

Untuk kelancaran dan kemudahan penyelenggaraan administrasi kependudukan, setiap warga negara (penduduk) memiliki kewajiban untuk melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

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

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk

Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Untuk itu, akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan kebijakan Daerah.

Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah

dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaannya tetap mengacu pada apa yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Urusan pemerintah sendiri berdasarkan Pasal 9 UU No. 23/2014 dikualifikasikan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Sedangkan urusan pemerintahan absolut berdasarkan Pasal 10 UU No. 23/2014 merupakan urusan yang sepenuhnya merupakan kewenangan pusat, yang terdiri atas:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dari

ketiga kualifikasi urusan pemerintahan di atas, hanya urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Adapun Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 23/2014 merinci urusan pemerintahan wajib yang terdiri atas:

- a. urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yakni urusan pemerintahan yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar; dan
- b. urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar menurut Pasal 12 ayat (1) UU No. 23/2014 terdiri atas:

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

Dari ketentuan Pasal 12 ayat (1) tersebut terlihat bahwa urusan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Artinya, pemerintah daerah wajib menyelenggarakan urusan ini.

Persoalan berikutnya menyangkut pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pada prinsipnya, pembagian tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. prinsip akuntabilitas, yaitu bahwa penanggung jawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan;
- b. prinsip efisiensi, yaitu bahwa penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
- c. prinsip eksternalitas, yaitu bahwa penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan; dan
- d. prinsip kepentingan strategis nasional, yaitu bahwa penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (3), kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi adalah:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Kabupaten/Kota;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Kabupaten/Kota;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas kabupaten/kota; dan/atau

- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Adapun kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Kabupaten/Kota;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Dalam Kabupaten/Kota;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/kota; dan/atau
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupate/kota.

Untuk memperkuat legalitas kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan di Daerah, maka berdasarkan UU No. 23/2014 yang merupakan pedoman pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta sebagai sumber kewenangan atribusi bagi Pemerintahan Daerah. Salah satu kewenangan yang diberikan adalah penjabaran lebih lanjut dari hak konstitusional Pemerintahan Daerah yang diberikan oleh UUD 1945, “untuk membentuk Peraturan Daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”, sebagaimana diatur dalam Pasal 236 yang berbunyi:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan

lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal tersebut semakin jelaslah kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Biruen untuk menciptakan Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta memberikan perlindungan bagi masyarakat Bireuen.

O. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Pengemis merupakan salah satu penyandang dari masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Fenomena pengemis perkotaan mulai dipandang secara serius, terutama dengan semakin banyaknya permasalahan sosial ekonomi dan politik yang ditimbulkannya. Modernisasi dan industrialisasi sering kali dituding sebagai pemicu, diantara beberapa pemicu yang lain, perkembangan daerah perkotaan secara pesat mengundang terjadinya urbanisasi dan kemudian komuitas-komunitas kumuh atau daerah kumuh yang identik dengan kemiskinan perkotaan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (PP No. 31/1980) menyebutkan bahwa pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sehingga muncul usaha untuk menanggulangi hal tersebut bukan hanya dengan pencegahan timbulnya pengemis agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warga Negara Republik Indonesia.⁹⁴

Kegiatan mengemis dan menggelandang menurut hukum adalah dilarang dan merupakan suatu tindak pidana yang patut dihukum. Sanksi pidana secara umum untuk kegiatan

⁹⁴ Dwi Anggriani Soel, 2014, Persepsi Pengemis Dalam Prespektif Pelaku Dan Pemerintah Kota Samarinda, Jurnal Universitas Mulawarman. http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/299240/perda_soal_gepeng_disahkan_2015,_perbup_belum_ada.html. Pada Tanggal 22 April 2018 pukul 10.20.

pergelandangan dan pengemis diatur dalam KUHP, namun Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah (Perda) dapat pula menetapkan peraturan soal larangan tersebut.

Secara substansi, ketentuan hukum pidana bagi gelandangan dan pengemis tetap diperlukan dalam rangka menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang Idealnya dengan adanya ketentuan Hukum Pidana tersebut sesuai dengan fungsi hukum sebagai sarana untuk mengarahkan dan membina masyarakat (*law as a tool of social engineering*)⁹⁵ maka hal tersebut seharusnya dapat mempengaruhi pola perilaku masyarakat dan membuat masyarakat itu tidak memilih untuk melakukan kegiatan sebagai gelandangan dan pengemis.

P. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas. Namun pada saat perkembangan zaman yang serba teknologi pemerintah didesak untuk membuat suatu peraturan lalu lintas khusus terhadap anak. Peraturan Pemerintah ini tidak jauh beda dengan Undang-Undang No. 14

Tahun 1992, Jo. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Peraturan Pemerintah ini selain mengatur secara tegas mengenai lalu lintas di jalan raya, juga mengatur berbagai hal yang bertujuan untuk menghindari akan terjadinya kecelakaan lalu lintas di jalan raya, seperti manajemen dan rekayasa lalu lintas, serta tata cara berlalu lintas.

Peraturan pemerintah ini berbeda dengan peraturan yang diatas karena pada peraturan ini hanya menekankan pada

⁹⁵ Otje Salman, dan Anton F. Susanto, 2004, Beberapa Aspek Sosiologi Hukum. Ed. Ke-2 Cet. ke-1, Alumni: Bandung 2004, hlm. 33-35.

pemeriksaan kendaraan bermotor saja, meliputi pemeriksaan dan ruang lingkup pemeriksaan, wewenang pemeriksaan dan pelaksanaan pemeriksaan. Sedangkan mengenai manajemen dan rekayasa lalu lintas dan prasarana jalan tidak ada diatur pemeriksaan kendaraan ini bukan hanya ditujukan pada kendaraan saja tetapi juga pemeriksaan kepada pengguna kendaraan bermotor.

Sesuai dengan Pasal 3 yang menyatakan; Pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan raya dilakukan oleh Polisi Negara Republik Indonesia sesuai dengan Pasal 2 huruf a, meliputi pemeriksaan persyaratan administrasi pengemudi dan kendaraan, yang terdiri dari pemeriksaan:

1. Surat izin mengemudi;
2. Surat tanda nomor kendaraan bermotor;
3. Surat tanda coba kendaran bermotor;
4. Tanda coba kendaraan bermotor.⁹⁶

Pasal ini menerangkan bahwa setiap pengemudi dalam mengendarai kendaraan wajib dan harus memiliki surat-surat baik surat izin mengemudi (SIM) dan surat tanda nomor kendaraan bermotor (STNK). Apabila pengemudi tidak membawa surat-surat baik surat izin mengemudi dan surat tanda nomor kendaraan, maka pengemudi tersebut kan ditilang sesuai dengan penjelasan Pasal 211 UU No 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP, Pasal 211 UU No. 8 Tahun 1981 sebagai bukti bahwa seseorang telah melakukan pelanggaran lalu lintas jalan, adapun bentuk pelanggaran yang diatur dalam penjelasan Pasal 211.

⁹⁶ Pasal 3. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor.

Q. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dari konsep ini pembinaan merupakan sarana dan upaya pemberdayaan daerah otonom. Hal ini mengandung suatu maksud untuk memperlancar daerah otonom dalam rangka mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya. Selanjutnya Sadu Wasistiono, melihat dari sudut bidang kewenangan pembinaan yaitu: "Bidang kewenangan pembinaan mencakup upaya-upaya pemberdayaan institusi Pemerintah, non Pemerintah maupun masyarakat agar menjadi makin mandiri". Dari konsep ini terlihat tujuan dari pembinaan itu adalah suatu upaya untuk pemberdayaan lembaga Pemerintah dan sebagainya.

A. Hamid S Attami, mengemukakan pengertian Pemerintah dan pemerintahan yaitu: Kata "Pemerintah" dalam Bahasa Indonesia berarti "kekuasaan yang memerintah suatu negara atau daerah Negara" atau "kekuasaan yang tertinggi dalam sesuatu negara"; atau "badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara". Dan "pemerintahan" berarti "perbuatan, atau cara atau hal urusan memerintah". Sedangkan induk kata Pemerintah ialah "perintah", "perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu".

Pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ini adalah salah satu bentuk hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sebagai landasan hukumnya diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945.

Hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah salah satu bentuknya ialah berwujud pengawasan, hal ini dikemukakan oleh Soehino yaitu: "Hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah atau dengan pemerintah daerah tingkat atasnya, merupakan hubungan pengawasan", hal yang sama juga dikemukakan The Liang Gie: "Salah satu bentuk hubungan lain

antara pusat dengan daerah ialah berwujud pengawasan oleh Pusat terhadap Daerah”.

Dari pemikiran tersebut menggambarkan pada intinya pengawasan itu adalah salah satu perwujudan hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dan pemerintah tingkat atasnya. Hal ini sejalan pemikiran yang dikemukakan Ninik Widiyanti dan Sunindhia yaitu: Oleh karena harus ada keserasian hubungan antara Pusat dan Daerah dan terjaganya keutuhan Negara Kesatuan maka Pusat sebagai penanggung jawab secara utuh tentang kehidupan bernegara perlu mengadakan pengawasan terhadap daerah-daerah. Harus pula dijaga agar otonomi ini akhirnya tidak akan menimbulkan suatu daerah yang bersifat “staat” juga.

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

Pelaksanaan Peraturan Daerah terutama yang menyangkut ketertiban umum baik provinsi maupun kabupaten/kota akan melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Pembentukan, kedudukan, tugas dan fungsi Satpol PP telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 disebutkan:

- (1) Untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat di setiap provinsi dan kabupaten/kota dibentuk Satpol PP.
- (2) Pembentukan Satpol PP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Satpol PP merupakan bagian perangkat daerah di bidang penegakan Perda, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Satpol PP dipimpin seorang kepala satuan dan berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui

sektretaris daerah. Sedangkan tugas Satpol PP sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 yakni menegakkan Perda dan perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Adapun fungsi Satpol PP dijelaskan dalam Pasal 6 yang meliputi:

- a. penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- b. pelaksanaan kebijakan penegarakan Perda dan perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- c. pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dan instansi terkait;
- d. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Perda dan perkada; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun Aceh punya Kekhususan sendiri terhadap pengaturan Polisi Pamong Praja, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mendasari lahirnya Qanun Nomor 11 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam di bidang Aqidah, Ibadah, dan Syi'ar Islam. Kemudian Qanun Nomor 12 tahun 2003 tentang Khamar, Qanun Nomor 13 tahun 2003 tentang Maisir dan Qanun Nomor 14 tentang Khalwat/Mesum.

Pada awal tahun 2004 lahirlah Keputusan Gubernur Nomor 1 tahun 2004 tentang Tata Kerja dan Struktur Organisasi Wilayatul Hisbah. Di dalam Keputusan Gubernur tersebut diamanatkan bahwa Wilayatul Hisbah berada di bawah Dinas

Syariat Islam atau dibawah Pembinaan Sub Dinas Pengawasan Syariat Islam Pada perkembangan selanjutnya, pasca perjanjian Helsinki, lahirlah Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 atau Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam pasal 244 ayat (1) disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati/Walikota dalam menegakkan ketertiban dan ketentraman umum dapat membentuk Polisi Pamong Praja”, sedangkan dalam ayat (2) disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati/walikota dalam menegakkan Qanun Syariah dapat membentuk Polisi Wilayahul Hisbah sebagai bagian dari Polisi Pamong Praja”. Akhirnya, Pemerintah Aceh membuat Peraturan Gubernur Nomor 47 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayahul Hisbah Provinsi Aceh.

Berdasarkan ketentuan tersebut, cukup jelas bahwa Wilayahul Hisbah merupakan bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), sebagai lembaga yang menegakkan Qanun Gubernur, Bupati/Walikota di wilayah Pemerintahan Aceh dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, serta pelaksanaan Syariat Islam. Adapun pengertian dari Wilayahul Hisbah secara etimologis berasal dari bahasa arab yang terdiri dari dua suku kata yaitu “wilayah” dan “hisbah”. menguraikannya dengan panjang lebar bahwa arti wilayah yakni lembaga yang diberi wewenang dan tanggung jawab oleh negara, untuk melaksanakan tugas kenegaraan tertentu sesuai dengan bidang tertentu.

Dalam politik Islam, istilah wilayah bermakna wewenang dan kekuasaan, yang dimiliki oleh institusi pemerintahan untuk menegakkan jihad, keadilan, hudud, melakukan amar ma'ruf nahi mungkar, serta menolong pihak yang teraniaya.

S. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden ini lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (6), Pasal 29, Pasal 31, Pasal 47 ayat (4), Pasal 53, Pasal 54 ayat (3), Pasal 55 ayat (3), Pasal 59, Pasal 63, Pasal 64 ayat (3), Pasal 85, Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, dan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden ini yang relevan dengan penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga dapat mengacu kepada tata cara penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota yang ditentukan dalam Pasal 42 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87/2014), yang menentukan; “Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 41 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota”.

Dalam ketentuan Pasal 35 Perpres No. 87/2014 ditentukan; penyusunan program legislasi daerah (Prolegda) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum. Penyusunan Prolegda dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait, yang terdiri atas:

- a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- b. instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan.

Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 38 Perpres No. 87/2014 dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota

dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota yang didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Dalam keadaan tertentu, berdasarkan Pasal 41 Perpres No. 87/2014 Pemrakarsa dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan izin prakarsa dari Bupati/Walikota. Keadaan tertentu meliputi:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

T. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan bersama menteri ini mengamanatkan agar setiap pembentukan produk hukum daerah memperhatikan hal-hal berikut ini:

- a. Non diskriminasi.
Materi muatan produk hukum daerah tidak boleh bersifat diskriminasi dalam bentuk pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan

dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.

b. Kesetaraan gender.

Masalah pokok untuk mengupayakan substansi produk hukum daerah termasuk teknis kebijakan operasional yang sensitif dan responsif terhadap berbagai persoalan dalam masyarakat, diantaranya persoalan kesenjangan gender. Langkah praktis dan strategis untuk menciptakan dan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang materi muatannya sensitif dan responsif gender yaitu melalui pengintegrasian perspektif gender dalam suatu produk hukum daerah dan/atau kebijakan teknis operasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman sebagaimana yang diidamkan oleh masyarakat luas.

c. Pembagian urusan pemerintahan.

Bahwa dalam parameter hak asasi manusia mengacu pada pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

d. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Bahwa dalam Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam kebijakannya harus sesuai dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan bersama menteri ini sangat erat kaitannya dengan penyusunan norma Rancangan Qanun tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum dalam memberikan perlindungan bagi masyarakat Kabupaten Bireuen, khususnya agar isi dari rancangan Qanun tersebut tidak diskriminasi pada masyarakat Kabupaten Bieruen.

U. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka setiap pembentukan produk hukum daerah selain mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hendaknya mempedomani ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Produk Hukum Daerah.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Produk Hukum Daerah yang harus dipenuhi dalam penyusunan Rancangan Qanun Ketenteraman dan Ketertiban Umum dalam memberikan perlindungan bagi masyarakat Kabupaten Bireuen, yaitu:

1. Qanun kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan kabupaten/kota;
 - b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
 - c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.
2. Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan Qanun kabupaten/kota disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik⁹⁷ digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan Qanun.

⁹⁷ Berdasarkan Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menentukan naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah

V. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat

Indonesia sebagai negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sebagai negara hukum yang tertuang dalam konstitusi negara, maka setiap sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus diselenggarakan berdasarkan hukum, termasuk dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan.

Di dalam UUD 1945 hasil amandemen Keempat, hal Pemerintah Daerah tertuang dalam BAB VI, Pasal 18, yang berbunyi:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang- Undang.

tersebut dalam rancangan Perda provinsi atau Perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Sebagai wujud dari Pasal 256 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 ini, Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP merupakan perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Pada Pasal 1 angka 11 dijelaskan mengenai peningkatan kapasitas anggota Satlinmas yang selanjutnya disebut peningkatan kapasitas adalah peningkatan kemampuan dan keterampilan anggota Satuan Perlindungan Masyarakat untuk melaksanakan tugas dan fungsinya melalui pengetahuan, keterampilan pembentukan sikap dan perilaku serta kemampuan anggota Satuan Perlindungan Masyarakat. Dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, Satuan Perlindungan Masyarakat memegang peranan mendasar karena Satuan Perlindungan Masyarakat menjadi pendeteksi dini atau awal atas potensi-potensi konflik dan ketidaknyamanan di dalam masyarakat. Ditambah lagi, Satuan Perlindungan Masyarakat akan menjadi jajaran keamanan pertama yang turun langsung ke masyarakat, maupun penanganan pertama terhadap bencana dan kebakaran karena merupakan peran dan tugasnya.

Karena itu sesuai Pasal 1 angka 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020, maka peningkatan kapasitas merupakan salah satu hak anggota Satlinmas. Berupa peningkatan kemampuan dan keterampilan anggota Satuan Perlindungan Masyarakat dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan, pembentukan sikap dan perilaku serta kemampuan anggota Satuan Perlindungan Masyarakat, penting dilakukan.

W. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

Dalam rangka tertib penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota di Aceh yang lebih baik, maka diperlukan Qanun yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus di Aceh dan dalam hal tertentu berbeda dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Pembentukan Qanun sebagai instrumen yuridis untuk memenuhi pelaksanaan Pasal 239 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lain, akan terlaksana dengan baik apabila didukung oleh tata cara pembentukan, metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam proses pembentukan Qanun.

Dalam setiap tahapan pembentukan Qanun, Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota di Aceh berkewajiban melibatkan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis untuk pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat MoU Helsinki 15 Agustus 2005.

Berdasarkan Pasal 2 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Qanun No. 5/2011), bahwa Qanun dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. keterlaksanaan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan;
- g. keterbukaan; dan
- h. keterlibatan publik.

Pembentukan Qanun juga tidak boleh bertentangan dengan syariat Islam, UUD 1945, MoU Helsinki 15 Agustus 2005, Undang-

Undang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah, adat istiadat Aceh, kepentingan umum, kelestarian alam, dan antar Qanun. Sedangkan materi muatan Qanun mengandung asas:

- a. Dinul Islam;
- b. sejarah Aceh;
- c. kebenaran;
- d. kemanfaatan;
- e. pengayoman;
- f. hak asasi manusia;
- g. kebangsaan;
- h. kekeluargaan;
- i. keterbukaan dan komunikatif;
- j. keanekaragaman;
- k. keadilan;
- l. keserasian dan nondiskriminasi;
- m. ketertiban dan kepastian hukum;
- n. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; dan/atau
- o. keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan.

Selanjutnya Qanun Kabupaten/Kota khususnya Qanun Ketenteraman dan Ketertipan Umum dalam memberikan perlindungan bagi masyarakat Kabupaten Bireuen yang akan dibentuk ini merupakan penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota, pengaturan hal yang berkaitan dengan kondisi khusus Kabupaten/Kota, penyelenggaraan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan.

Dalam rencana pembentukan Qanun, berdasarkan Pasal 20 Qanun No. 5/2011, bahwa Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Banleg DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik. Naskah Akademik sekurang kurangnya memuat dasar Islami, filosofis, sosiologis, dan yuridis serta pokok pikiran dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan Naskah Akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.

X. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.⁹⁸ Salah satu prioritas dari pada penyelenggaraan kesejahteraan sosial yaitu terhadap fakir miskin.

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Tentang Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Mengacu pada isi pasal tersebut di atas maka pemerintah Aceh membentuk Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial sebagai pedoman bagi pemerintah Aceh untuk menyelenggaraan kesejahteraan sosial di Aceh.⁹⁹

Untuk melaksanakan Qanun Aceh Tentang Kesejahteraan Sosial, maka Pemerintah Aceh mengeluarkan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 111 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Dinas Sosial Aceh. Di dalam Pasal 4 ayat (1) menyatakan, Dinas Sosial Aceh adalah perangkat daerah sebagai unsur pelaksana Pemerintah Aceh di bidang kesejahteraan sosial. Di dalam Pasal 5 menyatakan, tugas pokok Dinas Sosial Aceh adalah melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan di bidang kesejahteraan sosial meliputi pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial, penanganan fakir miskin, perlindungan dan jaminan sosial.

⁹⁸ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

⁹⁹ Indri Suryani, Kewenangan Dinas Sosial Kota Banda Aceh Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Banda Aceh, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan, Vol. 2 (4) November 2018, hlm. 83.

Di dalam Pasal 6 huruf (g) menyatakan, untuk melaksanakan tugasnya Dinas Sosial Aceh mempunyai fungsi pelaksanaan koordinasi dengan instansi dan/atau lembaga terkait lainnya di bidang kesejahteraan social.¹⁰⁰

Peran Dinas Sosial yang dalam hal ini adalah Dinas Sosial Kabupaten Bireuen sesuai dengan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 111 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial Aceh.

Dinas Sosial Aceh dalam menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis melakukan kebijakan, pemberian bimbingan teknis, pelayanan sosial, supervisi, pelaksanaan rehabilitasi sosial gelandangan, pengemis, bekas warga binaan lembaga pemasyarakatan, korban perdagangan orang, korban tindak kekerasan, eks tuna susila, orang dengan HIV/AIDS (ODHA), korban penyalahgunaan NAPZA, pemantauan dan evaluasi, serta pelaporan pengembangan kelembagaan rehabilitasi sosial tuna sosial di dalam panti dan/atau lembaga.

Selain hal di atas, Dinas Sosial Aceh juga memberikan bantuan dana yang didapat dari kementrian sosial, bantuan itu berupa pemberian barang penunjang untuk memulai usaha senilai RP. 5 juta. Permasing-masing penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) termasuk gelandangan dan pengemis. Dalam hal ini, Dinas Sosial Aceh melakukan seleksi dan verifikasi data bagi penerima UEP, yang diharapkan tidak terjadi pemberian UEP lebih dari sekali kepada orang yang sama, apabila orang tersebut kembali mendapat pembinaan, setelah dirazia, dan proses pendataan oleh Dinas Sosial Aceh.¹⁰¹

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

Y. Peraturan Gubernur Aceh Nomor 139 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayahul Hisbah Aceh

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Gubernur Aceh Nomor 139 Tahun 2016, bahwa satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayahul Hisbah Aceh adalah perangkat daerah sebagai unsur pelaksana Pemerintah Aceh di bidang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, dengan tugas pokok sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan di bidang penegakan Perda/Qanun, Perlindungan Masyarakat, Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dan Pelaksanaan Syariat Islam.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka berdasarkan Pasal 6, Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayahul Hisbah Aceh mempunyai fungsi:

- a. penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Qanun Aceh, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, perlindungan masyarakat dan penegakkan Syariat Islam;
- b. pelaksanaan kebijakan penegakan peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah;
- c. pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah;
- d. pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat;
- e. pelaksanaan koordinasi penegakkan Qanun Aceh dan Peraturan Kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan/atau aparaturnya;
- f. pelaksanaan sekretariat PPNS Aceh;

- g. pembinaan dan pengawasan bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil;
- h. pembinaan dan pengawasan aset milik pemerintah daerah; dan
- i. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta penegakan Syariat Islam.

Z. Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 10 Tahun 2014 tentang Bangunan Gedung

Bangunan gedung sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak, perwujudan produktivitas, dan jati diri manusia. Oleh karena itu, penyelenggaraan bangunan gedung perlu diatur dan dibina demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional, amdal, berjati diri, serta seimbang, serasi, dan selaras dengan lingkungannya.

Bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan ruang. Oleh karena itu dalam pengaturan bangunan gedung tetap mengacu pada pengaturan penataan ruang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung, setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung, serta harus diselenggarakan secara tertib.

Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 10 Tahun 2014 tentang Bangunan Gedung mengatur fungsi bangunan gedung, klasifikasi bangunan gedung, persyaratan bangunan gedung, penyelenggaraan bangunan gedung, peran serta masyarakat serta pembinaan. Keseluruhan maksud dan tujuan pengaturan tersebut

dilandasi oleh asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, dan keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya.

Masyarakat diupayakan untuk terlibat dan berperan secara aktif bukan hanya dalam rangka pembangunan dan pemanfaatan bangunan gedung untuk kepentingan mereka sendiri, tetapi juga dalam meningkatkan pemenuhan persyaratan bangunan gedung dan tertib penyelenggaraan bangunan gedung pada umumnya. Perwujudan bangunan gedung juga tidak terlepas dari peran penyedia jasa konstruksi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa konstruksi baik sebagai perencana, pelaksana, pengawas atau manajemen konstruksi maupun jasa jasa pengembangannya, termasuk penyedia jasa pengkaji teknis bangunan gedung.

Adanya qanun ini, diharapkan semua penyelenggaraan bangunan gedung baik pembangunan maupun pemanfaatan, yang dilakukan di wilayah Kabupaten Bireun, baik yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, masyarakat, serta oleh pihak asing, wajib mematuhi seluruh ketentuan yang tercantum dalam qanun tentang Bangunan Gedung.

Dalam menghadapi dan menyikapi kemajuan teknologi, baik informasi maupun arsitektur dan rekayasa, perlu adanya penerapan yang seimbang dengan tetap mempertimbangkan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dan karakteristik arsitektur dan lingkungan yang telah ada, khususnya nilai-nilai kontekstual, tradisional, spesifik, dan bersejarah.

Pengaturan dalam Qanun ini juga memberikan ketentuan pertimbangan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat Kabupaten Bireun yang sangat Islami. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah daerah terus mendorong, memberdayakan dan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk dapat memenuhi ketentuan dalam Qanun ini sehingga jaminan keamanan, keselamatan, dan kesehatan masyarakat dalam

menyelenggarakan bangunan gedung dan lingkungannya dapat dinikmati oleh semua pihak secara adil dan dijiwai semangat kemanusiaan, kebersamaan, dan saling membantu, serta dijiwai dengan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik.

BAB IV

LANDASAN KEISLAMAN, FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Keislaman

Al-Qur'an sebagai sumber utama Hukum Islam merupakan kalam Tuhan yang menjadi pedoman utama. Namun pemahaman akan Al-Qur'an itu sendiri dalam bentuk kitab-kitab tafsir berjumlah sangat banyak, sehingga pada akhirnya masyarakat memiliki pemahaman yang beragam. Begitu juga terkait dengan hukum yang diperkirakan ada sekitar 350-500 ayat yang terkait dengan persoalan hukum.¹⁰² Sumber utama yang kedua dalam hukum Islam adalah hadits, yang merupakan pelengkap dari Al-Qur'an yang terus menerus muncul selama nabi Muhammad SAW hidup.¹⁰³ Sebagaimana sering disebutkan bahwa hadits merupakan catatan tentang kehidupan Rasulullah saw, maka salah satu fungsinya ia menjelaskan atau menjadi contoh bagaimana melaksanakan ajaran Al-Qur'an. Kalau Al-Qur'an lebih bersifat konsep, maka hadits lebih bersifat operasional dan praktis.¹⁰⁴ Jadi dalam kaitannya dengan Al-Qur'an, hadits merupakan penjelasan praktis terhadap beberapa ayat Al-Qur'an yang masih umum dan teoritis.

Masyarakat Aceh dicirikan antara lain dengan pengamalan ajaran Islam yang sangat kuat. Kehidupan keseharian masyarakat tidak dapat dipisahkan dari ajaran Islam. Semua unsur budaya yang hidup di tengah masyarakat Aceh tumbuh dari pemahaman dan pengamalan mereka terhadap ajaran Islam. Tiga aspek ajaran

¹⁰² T. Mahmood, *Law in the Qur'an: A Draft Code*, Islamic Comparative Law, Quarterly 1, 1987, hlm. 7.

¹⁰³ S. Ramadan, *Islamic Law: Its Scope and Equity*, London: Macmillan, 1970, hlm. 16.

¹⁰⁴ Muh. Zuhri, *Telaah Matan Hadist, Sebuah Tawaran Metodologis*, Yogyakarta: LESFI, 2003, hlm. 65.

dasar Islam yang meliputi aqidah, syariat dan akhlaq terejawantahkan secara nyata dalam berbagai perilaku masyarakat Aceh.

Aqidah adalah pondasi untuk mendirikan bangunan spiritual. Semakin tinggi bangunan yang akan didirikan, maka semakin kokoh pondasi yang harus dibuat. Seorang yang memiliki aqidah yang kuat, pasti akan melaksanakan ibadah dengan tertib, memiliki akhlak mulia dan mu'amalah yang baik. Secara etimologis, aqidah berasal dari kata al-'aqdu yang artinya ikatan. Secara terminologis (istilah) adalah iman yang teguh dan pasti, yang tidak ada keraguan sedikit pun bagi orang yang meyakiniinya.¹⁰⁵

Dalam Islam, aqidah ialah iman atau kepercayaan. Sumbernya yang asasi ialah alquran. Iman ialah segi teoritis yang dituntut pertama-tama dan terdahulu dari segala sesuatu untuk dipercaya dengan suatu keimanan yang tidak boleh dicampuri oleh keragu-raguan.¹⁰⁶ Yusuf Qardhawi mengatakan orang yang mempunyai aqidah yang benar, tidak akan pernah mau menghambakan dirinya kepada sesama makhluk, walau dalam keadaan yang bagaimanapun, karena makhluk ciptaan Allah itu hanyalah hamba Allah semata.¹⁰⁷

Adapun syariat merupakan asal kata dari Syara'a-Yasyra'u-Syar'an artinya membuat undang-undang, menerangkan rute perjalanan, adat kebiasaan, jalan raya. Syara'a-Yasyra'u-Syuruu'an artinya masuk ke dalam air memulai pekerjaan, jalan ke air, layar kapal, dan tali panah.¹⁰⁸ Syariat juga berarti jalan

¹⁰⁵ Yazid bin Abdul Qadir Jawas, Syarah Aqidah Ahlus Sunnah wal Jama'ah, Cetakan ke-3, Jakarta: Pustaka Imam Asy-Syafi'i, 2006, hlm. 27.

¹⁰⁶ Nasruddin Razak, Dienul Islam, Bandung: PT. Alma'arif, 1989, hlm. 119-120.

¹⁰⁷ Yusuf Qardhawi, Tauhidullah dan Fenomena Kemusyrikan, (terj. Abdul Rahim Haris), Jakarta: Pustaka Progresif, 1992, hlm. 119.

¹⁰⁸ Mahmud Yunus, Kamus Arab Indonesia, Jakarta: Hindakarya Agung, 1989, hlm. 195.

lurus, jalan yang lempang, tidak berkelok-kelok, jalan raya. Penggunaan kata syariat bermakna peraturan, adat kebiasaan, undang-undang, dan hukum (Ahmad Wason Munawwir, 1984:762).¹⁰⁹ Syariat menurut asal katanya berarti jalan menuju mata air, syariat Islam berarti jalan yang harus ditempuh seorang muslim. Sedangkan menurut istilah, syariat berarti aturan atau undang-undang yang diturunkan Allah untuk mengatur hubungan manusia dengan alam semesta atau dengan pengertian lain, syariat adalah suatu tata cara pengaturan tentang perilaku hidup manusia untuk mencapai keridhaan Allah Swt.

Ali mengatakan syariat merupakan dasar-dasar hukum yang ditetapkan Allah melalui Rasul-Nya yang wajib diikuti oleh orang Islam berdasarkan iman yang berkaitan dengan akhlak, baik dalam hubungannya dengan Allah maupun dengan sesama manusia dan benda, dasar-dasar hukum ini dijelaskan dan atau dirinci lebih lanjut oleh Rasulullah. Oleh karenanya, syariat terdapat di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadis.¹¹⁰

Selanjutnya akhlaq yang secara bahasa berasal dari bahasa Arab, merupakan kata akhlaaq jama' dari khuluqun yang berarti "perangai", "tabiat", "adat",¹¹¹ atau tingkah laku, budi pekerti, tingkah laku/tabiat, dan sebagainya.¹¹² Kata akhlaq mempunyai akar kata yang sama dengan kata khaliq yang bermakna pencipta dan kata makhluk yang artinya ciptaan, yang diciptakan, dari kata khalaqa, menciptakan. Ini artinya, kata khulq dan akhlaq yang mengacu pada makna "penciptaan" segala yang ada selain Tuhan

¹⁰⁹ Wasson Al-Munawir Ahmad, Kamus Bahasa Indonesia, Yogyakarta: PP. AL-Munawir, 1984, hlm. 762.

¹¹⁰ M. Daud Ali, Hukum Islam PIH dan THI di Indonesia, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 42.

¹¹¹ Departemen Pendidikan Nasional, op.cit., hlm. 19.

¹¹² Ahmad Warson Munawwir, Kamus Al-Munawwir; Arab-Indonesia Terlengkap, Cet. ke-25, Surabaya: Pustaka Progressif, 2002, hlm. 364.

yang termasuk di dalamnya kejadian manusia.¹¹³ Sedangkan pengertian akhlaq menurut istilah adalah kehendak jiwa manusia yang menimbulkan suatu perbuatan dengan mudah karena kebiasaan tanpa memerlukan pertimbangan pikiran terlebih dahulu.¹¹⁴

Dalam pengertian sehari-hari akhlak umumnya disamakan artinya dengan budi pekerti, kesusilaan, sopan santun dalam bahasa Indonesia, dan tidak berbeda pula dengan arti kata moral, ethic dalam bahasa Inggris. Manusia akan menjadi sempurna jika mempunyai akhlak terpuji serta menjauhkan segala akhlak tercela.¹¹⁵ Dengan kata lain akhlak merupakan sifat-sifat bawaan manusia sejak lahir yang tertanam dalam jiwanya dan selalu ada padanya Al-Qur'an selalu menandakan, bahwa akhlak itu baik atau buruknya akan memantul pada diri sendiri sesuai dengan pembentukan dan pembinaannya.¹¹⁶

Berdasarkan uraian di atas, maka penyusunan materi hukum di Aceh dalam berbagai bentuk sepatutnya didasari pada nilai-nilai ketauhidan, yaitu atas nama Allah yang ditargetkan untuk pencapaian keridhaan-Nya. Norma hukum mesti diyakini secara keseluruhan berasal dari sumber tunggal, yaitu Tuhan Yang Maha Esa.

Pembangunan materi hukum yang berasaskan ketauhidan juga meniscayakan target akhir demi ridha Allah. Pada prinsipnya hukum dibentuk untuk menciptakan ketertiban dan keraturan. Sasaran jangka panjang dari pembentukan hukum untuk

¹¹³ Aminuddin, dkk., *Membangun Karakter dan Kepribadian melalui Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Graha Ilmu, 2006, hlm. 93.

¹¹⁴ Oemar Hamalik, *Kurikulum dan Pembelajaran*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, hlm. 57.

¹¹⁵ Mansur, *Pendidikan Anak Usia Dini dalam Islam*, Cetakan ke 3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 221.

¹¹⁶ Sukanto, *Paket Moral Islam Menahan Nafsu dari Hawa*, Cetakan ke I, Solo: Maulana Offset, 1994, hlm. 80.

pencapaian kemaslahatan kehidupan umat manusia, hal tersebut sejalan dengan mainstream ajaran ilahiyah. Hanya saja yang harus diperhatikan dalam kaitan ini adalah keharusan adanya upaya yang serius dan sungguh-sungguh dalam membangun materi hukum sehingga tidak terjebak kedalam pemenuhan kepentingan jangka pendek semata. Materi hukum yang menargetkan ridha Allah harus memiliki misi penyelamatan manusia dunia dan akhirat.

Al-Qur'an dan Sunnah yang bersifat universal dan abadi adalah sumber utama legislasi hukum Islam.¹¹⁷ Karena sifatnya yang demikian, maka guna memenuhi tuntutan perubahan waktu dan kondisi, al-Qur'an dan Sunnah dijabarkan dalam bentuk fiqh yang praktis dan kondisional. Artinya tidak hanya berpangku pada apa yang telah ada di dalam al-Qur'an sebagai pedoman hidup, akan tetapi perlu kepada pemahaman atau penafsiran yang lebih praktis dalam rangka menjawab tantangan zaman yang sedang mengalami perkembangan. Karena itu hukum tidak pernah statis, selalu dinamis sesuai dengan kaedah fiqh yaitu; hukum itu akan selalu berubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu dan keadaan.

Berlakunya suatu hukum Islam mempunyai kaidah-kaidah atau asas-asas yang telah ditetapkan oleh al-Qur'an, Sunnah maupun Ijtihad para ahli hukum. Apabila ditinjau dari tujuan ditetapkannya hukum, maka dapat disimpulkan bahwa tujuannya

¹¹⁷ Istilah hukum Islam sering dipahami dengan syari'at, al-hukm, syar'i, dan fiqh. Secara terminologi syari'at berarti semua tata kehidupan yang telah ditetapkan Allah meliputi akidah, syari'ah, akhlak, dan muamalah maupun sistim kehidupan untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat. Sedangkan fiqh adalah syari'at dalam arti khusus. Dalam tulisan ini yang dinamakan hukum Islam adalah fiqh. Mannâ' Khalil alQattân, *al-Tasyri' wa al-Fiqh fi al-Islâm Târikhan wa Manhâjan*, Cet. IV, (Bayrût: Muassasah al-Risâlah, 1985), h. 121. Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam Indonesia*, Cet. V, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 42-50.

adalah untuk menjaga kemaslahatan manusia. Paling tidak ada lima tujuan syara' dalam menetapkan hukum yang disebut dengan istilah al-Maqâshid al-Khamsah, yaitu:¹¹⁸

1. Memelihara agama
2. Memelihara jiwa
3. Memelihara akal
4. Memelihara keturunan
5. Memelihara harta benda dan kehormatan.

Penerapan syari'at Islam di Aceh merupakan persoalan yang sangat penting untuk dicermati, karena para pemerhati hukum di Indonesia memandang bahwa hal ini baru pertama sekali terjadi pasca kemerdekaan Republik Indonesia. Hal ini juga akan menimbulkan beberapa tantangan dan hambatan ketika menerapkan suatu hukum yang baru, sedangkan di Indonesia berlaku hukum positif. Masalah penerapan syari'at di Aceh, bukanlah suatu hal yang dapat mengejutkan atau dengan kata lain bukan lagi menjadi rahasia umum di nusantara ini, bahkan telah terkenal di beberapa daerah tetangga seperti Malaysia, karena syari'at Islam memang sudah menyatu dan mendarah daging dalam tubuh masyarakat Aceh.

B. Landasan Filosofis

Setidaknya ada dua pandangan yang mengemuka kepermukaan jika berbicara mengenai landasan filosofis berkenaan dengan pentingnya suatu peraturan perundangundangan. Pertama, pandangan yang menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam

¹¹⁸ Ismail Muhammad Syah, dkk., *Filsafat Hukum Islam*, Cet. II, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hlm. 67-101.

Pancasila. Pendapat ini di antaranya dianut oleh Jimly Asshiddiqie.

Kedua, pandangan yang menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan. Pendapat ini dianut oleh Solly Lubis yang menyatakan bahwa landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan adalah dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan Negara.

Untuk keluar dari perbedaan kedua pandangan tersebut, maka ada baiknya mengkomodir keduanya. Sebab berdasarkan kaidah hukum, *al-khuru'j minal khilaf mustahabbun*, keluar dari perbedaan lebih dianjurkan. Artinya, tidak terjebak di dalam perbedaan lebih diutamakan.

Berkenaan dengan hal tersebut, secara filosofis, negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pembagunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Dalam rumusan singkat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, negara Indonesia bercita-cita mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Sedangkan dalam kaitanya untuk mewujudkan penyelenggaraan menyelenggarakan ketertiban, ketenteraman dan perlindungan bagi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara pun merupakan tanggung jawab pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, bahwa:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Salah satu frasa yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Frasa tersebut sangat filosofis, tidak mudah untuk memahami makna tertinggi dari frasa tersebut. Secara bahasa dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan “melindungi segenap bangsa Indonesia” adalah melindungi segenap rakyat Indonesia. Adapun yang dimaksud dengan “melindungi” seluruh tumpah darah Indonesia” adalah melindungi seluruh wilayah Indonesia.

Melihat pemahaman secara bahasa di atas, maka dapat diambil pemahaman bahwa yang dimaksud dengan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia” adalah melindungi seluruh rakyat Indonesia dan melindungi seluruh wilayah Indonesia tanpa terkecuali dan secara komprehensif.

Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar yang didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang di anut dalam suatu negara jika negara menganut paham kedaulatan rakyat, sumber legitimasinya adalah rakyat termaktub juga dalam UUD 1945 yang memuat tentang paham konstitusionalisme terdapat pada Pasal 1 ayat 2 yaitu: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar”.

Berdasarkan pasal tersebut jelas bahwa Indonesia merupakan penganut teori kedaulatan rakyat yang pada saat itu lahir dari reaksi pada kedaulatan raja. Sebagai pelopor teori ini adalah Jean Jacques Rousseau. Menurut beliau bahwa raja memerintah hanya sebagai wakil rakyat, sedangkan kedaulatan penuh ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu. Itu sebabnya Rosseau dianggap sebagai Bapak Kedaulatan Rakyat.

Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan. Bilamana pemerintah ini melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat akan bertindak mengganti pemerintah itu. Kedaulatan rakyat ini, didasarkan pada kehendak umum yang disebut “*volonte generale*” oleh Rousseau. Apabila Raja memerintah hanya sebagai wakil, sedangkan kedaulatan penuh ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu.

UUD 1945 setelah amandemen banyak memberikan pengaturan mengenai pemilihan umum sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat mulai dari pemilihan umum anggota legislatif, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sampai pada pemilihan kepala daerah. Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan lembaga negara maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis, khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah dengan sistem pemilihan yang juga mengalami beberapa perubahan-perubahan.

Melihat kembali konteks pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Frasa kata “dipilih secara demokratis” diartikan dapat dipilih oleh anggota DPRD dan dapat pula dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Berkaitan dengan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat UUD 1945, secara limitatif menentukan

dalam Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (4) dan Pasal 28J ayat (1) UUD NRI 1945 yang kesemua pasal-pasal tersebut diakomodir dalam BAB XA tentang hak asasi manusia. Perwujudan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat diperlukan agar masyarakat dapat dengan tenang, aman dan nyaman melaksanakan aktivitas kegiatannya sehari-hari serta dapat ikut serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hal di atas, agar kehadiran negara dapat benar-benar melindungi setiap bangsa Indonesia maka penda memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuan dan tanggung jawab sesuai kemampuan masing-masing untuk semaksimal mungkin ikut serta dalam melindungi segenap rakyat dan tumpah darah Indonesia dalam kaitannya menciptakan atau memenuhi kebutuhan masyarakat atas ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat. Salah satu yang bisa dilakukan oleh daerah adalah dengan membentuk peraturan daerah sebagai bentuk perwujudan kehadiran negara di daerah. Oleh karena itu keberadaan peraturan daerah juga dapat dimaknai sebagai penjabaran normatif perlindungan terhadap rakyat yang dijabarkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan termasuk salah satunya bentuk ikhtiar Pemerintah Daerah Kabupaten Biereun dalam menyusun Rancangan Qanun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat.

C. Landasan Sosiologis

Persoalan-persoalan yang dialami oleh manusia, dikarenakan manusia merupakan masyarakat yang dipahami sebagai sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen-elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan.

Perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula pada bagian yang lain.¹¹⁹ Perubahan kehidupan masyarakat bersifat dinamis sehingga berpengaruh terhadap nilai-nilai, norma-norma dan budaya yang berkembang dalam masyarakat. Perkembangan nilai-nilai baru akan berpengaruh terhadap pola pikir dan pemahaman masyarakat terhadap ajaran agama. Atau bahkan dapat menggantikan nilai-nilai sebelumnya, jika tidak ada upaya untuk mempertahankan ajaran agama itu dengan benar.

Oleh karenanya, dalam kondisi masyarakat yang demikian, harus diupayakan adanya aturan hukum yang akan mengikat kehidupan masyarakat sesuai dengan yang diharapkannya. Masyarakat membutuhkan peraturan sebagai tempat berpijak dan juga untuk rasa aman dan payung bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Apabila ada masyarakat yang melanggar hukum dan bertindak semena-mena, atau memaksakan suatu akidah tertentu, maka aturan hukum tersebut menjadi dasar dalam menjatuhkan sanksi kepada masyarakat. Banyak permasalahan yang terjadi di kalangan masyarakat Aceh, khususnya pada masyarakat Kabupaten Bireuen. Sehingga kehadiran Rancangan Qanun Ketenteraman dan Ketertiban Umum diharapkan menjadi manifestasi dari kebutuhan masyarakat itu sendiri.

D. Landasan Yuridis

Landasan yuridis menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan dimaknai sebagai suatu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang

¹¹⁹ Lihat George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Cet. 5, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004, hlm. 21.

dibentuk ditujukan 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.

Berkenaan dengan hal tersebut dan kaitannya dengan rencana penyusunan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional negara kita telah mengamanatkan dalam Pasal 28G ayat (1) bahwa, “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”

Berdasarkan asas otonomi yang diberikan UUD 1945, daerah diberi kewenangan untuk mengantar urusan rumah tangga sendiri, dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ditentukan; “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan kewenangan tersebut, Provinsi Aceh secara yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh berhak melaksanakan “syariat Islam”. Konsep syariat Islam, menurut Pasal 1 angka 11 UU No. 44/1999 adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor

11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No. 11/2006), konsep pelaksanaan syariat Islam secara khusus diatur dalam beberapa bab. Dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 11/2006 disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota diatur dengan Qanun Aceh.

Qanun (peraturan daerah) merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena itu Qanun (peraturan daerah) merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, disebutkan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau mensyaratkan sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, yang merupakan sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Dalam pembentukan Qanun (peraturan daerah) harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti ini yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, seperti:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);

2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;
4. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, sesuai dengan pandangan stufenbau theory, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan grundnorm (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dapat dilihat bahwa ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat merupakan kewenangan Pemda sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar maupun tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Dari uraian pembagian urusan, maka dapat diketahui bahwa Pemda menjadi ujung tombak urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat karena di dasari atas pemahaman bahwa titik pusat otonomi daerah terletak di pemerintah kabupaten/kota, dengan asumsi pemerintah kabupaten/kota lah yang secara langsung berinteraksi dengan rakyat.

Di sisi lain yang dimaksud dengan ketenteraman dan ketertiban umum dalam Pasal 13 Ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 menetapkan bahwa “ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat pada ketentuan ini termasuk penyelenggaraan perlindungan masyarakat”. Definisi tersebut menunjukkan bahwa ketenteraman dan ketertiban umum itu menunjukkan suatu keadaan yang mendukung bagi kegiatan pemerintah dan rakyatnya dalam melaksanakan pembangunan, sedangkan menurut Pasal 1 Angka 10 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib, dan teratur.

Meskipun cukup banyak regulasi yang mengatur ketersinggungan penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, belum terdapat satu regulasi di Kabupaten Bireuen yang secara khusus dan komprehensif mengatur soal penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Hal ini tentu berpotensi menjadi satu persoalan nyata bagi Pemerintah Kabupaten Bireuen untuk memenuhi hak-hak rakyat sebagaimana dijelaskan di atas dan menjadi persoalan nyata pula bagi Pemerintah Kabupaten Bireuen untuk mewujudkan Kabupaten Bireuen yang tertib, bersih dan indah. Oleh karena itu, secara yuridis sesungguhnya hadirnya Qanun Kabupaten Bireuen tentang penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat menjadi penting dalam upaya untuk mengisi kekosongan hukum tersebut.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN TENTANG KETENTERAMAN, KETERTIBAN UMUM

A. Sasaran

Sasaran yang akan diwujudkan dengan lahirnya Qanun tentang ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat Kabupaten Bireuen adalah:

Secara umum untuk mewujudkan dan meningkatkan kemampuan, kepedulian, serta tanggung jawab pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha dalam menciptakan, mengoptimalkan pengembangan dan pengaturan berbagai kegiatan dalam menciptakan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat Bireuen sesuai dengan syariat Islam.

Adapun dasar hukum mengingat dalam Rancangan Qanun tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat Kabupaten Bireuen, berdasarkan evaluasi dan analisa peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan sebelumnya dikaitkan dengan angka 28, angka 39, angka 40, angka 41, dan angka 42 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen Dan Kabupaten Simeulue, (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3897);
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999

- Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
 5. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
 6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633);
 7. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4275);
 8. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4851);
 9. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
 10. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);

11. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);
12. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
13. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674);
14. 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 diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran

- Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1993 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3529);
 17. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4532);
 18. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72);
 19. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
 20. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1254);
 21. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan

- Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
22. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat;
 23. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Lembaran Aceh Tahun 2011 Nomor 10);
 24. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Nomor 71 Tambahan Lembaran Negara Aceh Nomor 55);
 25. Peraturan Gubernur Aceh Nomor 139 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Dan Wilayahul Hisbah Aceh (Berita Daerah Aceh Tahun 2016 Nomor 141);
 26. Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 10 Tahun 2014 tentang Bangunan Gedung.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Qanun tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat Kabupaten Bireuen ini dibentuk berdasarkan penghargaan terhadap nilai-nilai syariat Islam dan adat masyarakat Aceh, yang jangkauan dan arah pengaturannya untuk:

1. Jangkauan Pengaturan tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat Kabupaten Bireuen, ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas dengan menciptakan rasa aman, damai, dan tentram dalam kehidupan bermasyarakat, dengan

mewujudkan penegakkan peraturan dan adanya kepastian hukum.

2. mengawasi dan menilai penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan dapat terlaksana dalam suasana kehidupan bermasyarakat yang saling menghargai, toleransi dan saling menjaga kerukunan diharapkan dapat terwujud. Menjaga Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat, dan mengembangkan sistem peningkatan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan keamanan dalam memberikan perlindungan bagi masyarakat dengan konsep-konsep yang Islami.
3. Arah Pengaturan Rancangan Qanun tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat Kabupaten Bireuen adalah memberikan pengaturan yang komprehensif dalam meningkatkan keamanan dan ketenteraman bagi masyarakat, serta ide-ide dan prakarsa dari masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program peningkatan kesejahteraan masyarakat. Meningkatkan peran serta dan tanggung jawab masyarakat dalam penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dengan menciptakan suasana demokratis, keterbukaan, akuntabilitas dalam penyelenggaraan penegakan hukum di Kabupaten Bireuen.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum.

Ketentuan umum memuat definisi-definisi umum yang ada kaitannya dengan Rancangan Qanun tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat Kabupaten Bireuen atau singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal lain yang

bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Ketentuan umum tersebut antara lain:

- a. Daerah adalah Kabupaten Bireuen.
- b. Pemerintahan Kabupaten Bireuen adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bireuen dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
- c. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- d. Bupati adalah Bupati Bireuen yang merupakan Kepala Pemerintah Kabupaten yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- e. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten yang selanjutnya disingkat DPRK adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- f. Satuan Wilayatul Hizbah yang selanjutnya disebut WH adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakan Qanun dan Peraturan Bupati serta menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketentraman dan ketertiban umum.
- g. Wilayatul Hizbah adalah anggota Satuan Polisi Syariah sebagai aparat pemerintah daerah dalam penegakan Qanun serta penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang ketentraman dan ketertiban umum.
- h. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut PPNS adalah Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Qanun dan peraturan pelaksanaannya.
- i. Ketentraman dan ketertiban umum masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib, dan teratur.

- j. Ketertiban umum adalah suatu situasi dan kondisi dinamis yang menggambarkan adanya kepatuhan kepada hukum, norma serta kesepakatan umum.
- k. Ketenteraman masyarakat adalah situasi dan kondisi yang mengandung arti bebas dari gangguan dan ancaman, baik fisik maupun psikologis.
- l. Gangguan ketentraman masyarakat yang selanjutnya disebut gangguan ketentraman adalah kondisi setiap individu yang tidak nyaman karena tidak terpenuhinya kebutuhan dasar.
- m. Gangguan ketertiban umum yang selanjutnya disebut gangguan ketertiban adalah semua kondisi yang tidak teratur disebabkan oleh perilaku tidak taat kepada hukum, norma, serta kesepakatan umum sehingga mengakibatkan terganggunya kepentingan umum.
- n. Penertiban adalah serangkaian proses dalam pengenaan sanksi terhadap pelanggaran.
- o. Perlindungan masyarakat adalah keadaan dinamis dimana masyarakat disipakan dan dibekali pengetahuan secara keterampilan untuk melaksanakan kegiatan penanganan bencana guna mengurangi dan memperkecil akibat bencana serta ikut memelihara keamanan, ketenteraman, ketertiban masyarakat, dan kegiatan sosial kemasyarakatan.
- p. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan baik yang berbadan hukum maupun yang bukan berbadan hukum.
- q. Penertiban adalah tindakan penegakan peraturan yang bersifat tindakan represif non yustisial yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja terhadap anggota masyarakat yang melanggar ketentuan Qanun atau ketertiban umum.
- r. Penegakan Qanun adalah segala bentuk upaya yang dilakukan oleh Wilayatul Hizbah yang bersifat preemtif, preventif, dan represif guna meningkatkan ketaatan masyarakat.
- s. Tempat umum adalah sarana yang diselenggarakan oleh Pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk kegiatan bagi masyarakat, termasuk didalamnya adalah semua gedung-gedung perkantoran milik Pemerintah Daerah, gedung perkantoran umum dan tempat perbelanjaan.
- t. Jalan adalah seluruh bagian jalan, termasuk perlengkapannya yang diperuntukkan bagi fasilitas umum, yang berada pada permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali di jalan rel atau kabel.

- u. Jalan umum adalah jalan yang digunakan bagi lalu lintas umum.
- v. Taman adalah ruang terbuka hijau yang memiliki fungsi tertentu, ditata dengan serasi, lestari dengan menggunakan material taman, material buatan, dan unsur-unsur alam dan yang mampu menjadi areal penyerapan air.
- w. Saluran air adalah semua saluran, selokan-selokan, got-got, serta parit-parit, tempat mengalirkan air.
- x. Tempat usaha adalah tempat-tempat melakukan usaha yang dijalankan secara teratur dalam suatu bidang usaha tertentu dengan maksud untuk mencari keuntungan.
- y. Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media, yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial, memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.
- z. Perkir adalah memberhentikan atau menempatkan kendaraan bermotor di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha, maupun yang disediakan sebagai suatu usaha termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut biaya.
- aa. Izin adalah pemberian legalisa kepada seseorang, badan hukum dan memberikan jabatan untuk melakukan kegiatan tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- bb. Jalur hijau adalah salah satu jenis ruang terbuka hijau dengan fungsi tertentu.
- cc. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
- dd. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum serta mengganggu ketertiban, kebersihan, dan keindahan.
- ee. Fasilitas umum adalah bangunan-bangunan yang dibutuhkan dalam sistem pelayanan lingkungan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah yang terdiri dari antara lain; jaringan air bersih, jaringan air kotor, jaringan listrik, jaringan gas, jaringan telepon, terminal angkutan umum/

bus shelter, kebersihan pembuangan sampah, dan pemadan kebakaran.

2. Materi yang akan diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Qanun tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan bagi Masyarakat Kabupaten Bireuen adalah sebagai berikut:

- a. Maksud dan Tujuan. Maksud dibentuknya Qanun ini adalah untuk memberikan legalitas dan rujukan pedoman dalam penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum. Sedangkan tujuan dibentuknya Qanun ini untuk; mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, meningkatkan kualitas pembangunan, meningkatkan kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat, menumbuhkembangkan budaya disiplin masyarakat, menumbuhkembangkan budaya disiplin masyarakat, dan meningkatkan citra penegakan hukum di masyarakat.
- b. Ruang Lingkup, dibentuknya Qanun ini agar Pemerintah Kabupaten berkewajiban menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, serta perlindungan kepada masyarakat. Meliputi ketenteraman pemeliharaan seperangkat tatanan nilai-nilai agama, etika dan adat istiadat yang menjadi pedoman warga masyarakat dalam berpikir, berucap, berperilaku dan bertindak yang sesuai dengan yang diharapkan oleh semua masyarakat di daerah. Serta penyelenggaraan ketertiban umum, yang meliputi tertib; bangunan, PKL, usaha tertentu, reklame, jalan dan angkutan jalan, parkir, sosial kemasyarakatan dan penyakit masyarakat, tempat hiburan dan keramaian,

kebersihan dan keindahan, beribadah, warung malam, jalur hijau, taman, dan tempat umum, sungai, drainase, dan sumber air, dan tertib lingkungan.

- c. Ketenteraman Masyarakat. Penyelenggaraan ketenteraman masyarakat dilaksanakan untuk menciptakan suasana nyaman dalam batin setiap individu masyarakat. Dilakukan dengan menjunjung tinggi norma adat maupun norma sosial yang berlaku, melalui pendekatan; informatif, dialogis, dan persuasif. Secara teknis operasional, kegiatan penyelenggaraan ketenteraman masyarakat dilaksanakan oleh WH bekerjasama dengan pihak terkait, meliputi; instansi vertikal, tokoh masyarakat, swasta, inas terkait; dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen, dan kegiatan teknis operasional penyelenggaraan ketenteraman masyarakat dilakukan melalui pembinaan dan penyuluhan. Selain itu, Pemerintah Daerah dapat meningkatkan penyelenggaraan ketenteraman masyarakat melalui pengembangan sistem layanan pengaduan ketenteraman masyarakat, yang dilakukan melalui peningkatan monitoring kondisi wilayah (Daerah Kabupaten Bireuen), pembentukan Forum Peduli Ketenteraman Masyarakat, penguatan peran Pelindungan Masyarakat, pengembangan etika penggunaan teknologi informasi dan komunikasi pada komunitas sosial masyarakat, dan pembentukan jejaring media sosial sadar teknologi informasi dan komunikasi.
- d. Ketertiban Umum Masyarakat, wajib dilakukan Bupati, yang meliputi; penanganan gangguan ketertiban umum lintas Daerah Kabupaten Bireuen, dan penegakan Qanun Kabupaten Bireuen. Penyelenggaraan ketertiban umum dilaksanakan oleh WH. Dalam melaksanakan penyeleng-

garaan ketertiban umum WH dapat berkoordinasi dengan Perangkat Daerah dan instansi terkait. Selain itu, penanganan gangguan ketertiban umum lintas Daerah Kabupaten Bireuen meliputi kegiatan; deteksi dan cegah dini, pembinaan dan penyuluhan, patrol, pengamanan, pengawalan, penertiban, dan penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa. Penanganan gangguan ketertiban umum lintas Daerah Kabupaten Bireuen dilaksanakan terhadap setiap orang yang melanggar ketertiban umum dengan ketentuan sebagai berikut; subyek pelaku pelanggaran bersifat lintas Daerah Kabupaten Bireuen, lokasi pelanggaran lintas Daerah Kabupaten Bireuen, dan dampak negatifnya lintas Daerah Kabupaten Bireuen. WH bersama WH Kabupaten Bireuen melaksanakan penanganan gangguan ketertiban umum lintas Daerah Kabupaten Bireuen.

- e. Tertib Bangunan, setiap orang atau badan dilarang mendirikan bangunan pada ruang milik jalan, sempada jalan, sempadan sungai, sempadan pantai, ruang milik tandom, jalur hijau sungai, taman dan ruang terbuka hijau kota. Dikecualikan bagi pendirian bangunan untuk kepentingan umum dengan berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten dan telah mendapatkan izin dari Bupati atau pejabat yang ditunjuk. Setiap orang atau badan dilarang membiarkan/menelantarkan bangunan yang berpotensi disalahgunakan oleh orang lain. Setiap orang atau badan dilarang membangun menara telekomunikasi, kecuali mendapat izin dari Bupati atau pejabat yang ditunjuk. Pemilik/pengelola menara dan/atau tower komunikasi

wajib menjamin keamanan dan keselamatan dari berbagai kemungkinan yang dapat membahayakan dan/atau merugikan orang lain dan/atau badan dan/atau fungsi menara telekomunikasi tersebut. Setiap orang atau badan pemilik bangunan dan/atau rumah diwajibkan; Memelihara dan menjaga lahan, tanah, drainase dan bangunan dilokasi miliknya, Memelihara pagar perkarangan dan memotong pagar hidup yang berbatasan dengan jalan, dan Membuang bagian dari pohon, semak-semak dan tumbuh-tumbuhan yang dapat mengganggu keamanan dan/atau ketertiban. Setiap bangunan yang dimanfaatkan untuk kepentingan pelayanan umum wajib mempunyai sistem mitigasi bencana. Setiap orang atau badan dilarang mendirikan bangunan yang dapat menutupi akses jalur pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Setiap pemilik bangunan wajib menyesuaikan ketinggian bangunan pagar dengan standar teknis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilik bangunan wajib menyesuaikan ukuran kanopi dengan standar teknis yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Bupati Bireuen.

- f. Tertib Pedagang Kaki Lima (PKL). Setiap orang dan/atau badang dilarang; menggunakan lahan fasilitas umum untuk tempat usaha PKL atau sebagai lokasi PKL, berjualan dan/atau menempatkan barang-barang pada lokasi yang dapat dan/atau akan mengganggu ketertiban umum, berjualan atau berdagang di badan jalan dan tempat-tempat lain yang tidak sesuai dengan peruntukannya, menyimpan atau menimbun barang di badan jalan dan tempat-tempat lain yang tidak sesuai dengan

peruntukkannya, dan melakukan aktifitas berjualan dan/atau memanfaatkan ruang terbuka di bawah jembatan/jalan layang, di atas tepi saluran dan/atau tempat-tempat umum lainnya secara terus menerus/permanen. Dalam hal kebutuhan tertentu Bupati dapat memberikan izin penggunaan lokasi untuk jangka waktu terbatas. Setiap orang dilarang melakukan transaksi jual beli dengan PKL yang berjualan atau berdagang dibadan jalan dan tempat-tempat lain yang tidak sesuai dengan peruntukkannya. Setiap PKL berkewajiban; Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan, dan kesehatan lingkungan dilokasi usahanya. Menempatkan, menata barang dagangan dan peralatannya dengan tertib dan teratur serta tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum. Menempati sendiri tempat usaha PKL sesuai izin Tanda Daftar Usaha. Menaati dan mematuhi terhadap perubahan lokasi berjualan. Terhadap barang-barang dagangan yang bersifat kering yang dijual ditempat yang ditahan untuk jangka waktu 2 (dua) hari sejak pengambilan oleh petugas. Dalam hal barang dagangan tidak diambil kembali oleh pemiliknya dalam jangka waktu yang telah ditentukan maka dilakukan pemusnahan. Dalam hal PKL mengulangi pelanggaran maka seluruh barang dagangannya tersebut diambil dan dimusnahkan. Terhadap barang-barang dagangan yang bersifat basah yang dijual ditempat yang sudah dilarang maka akan ditahan paling lama 2 (dua) jam sejak pengambilan oleh petugas. Dalam hal barang dagangan tidak diambil kembali oleh pemiliknya dalam jangka waktu yang telah ditentukan maka dilakukan pemusnahan.

Dalam hal PKL mengulangi pelanggaran maka seluruh barang dagangannya tersebut diambil dan dimusnahkan. Terhadap peralatan yang digunakan untuk kegiatan perdagangan di tempat yang telah dilarang ditahan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak pengambilan oleh tugas. Apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan tidak diambil kembali oleh pemiliknya, dilakukan pelelangan. Apabila barang tersebut tidak dapat dilelang atau setelah proses pelelangan tidak terjual, dirampas untuk daerah dan/atau dimusnahkan. Hasil pelelangan dikembalikan kepada pemilik setelah dipotong biaya pemeliharaan dan biaya pelelangan.

- g. Tertib Usaha Tertentu. Setiap orang atau badan yang menyelenggarakan kegiatan usaha wajib memiliki izin dari Bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap orang atau badan dilarang menempatkan benda, barang atau alat untuk menjalankan kegiatan usaha atau bukan untuk menjalankan kegiatan usaha di luar tempat usaha. Setiap pelaku usaha dilarang membuang limbah yang dapat mengganggu penghuni sekitarnya. Setiap orang atau badan yang menjalankan usaha atau kegiatan yang menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun wajib melakukan pengelolaan limbah, dan wajib memiliki izin lingkungan. Setiap orang atau bdang yang melakukan usaha penampungan barang-barang bekas harus memiliki izin dari Bupati. Setiap orang atau badan usaha dilarang memproduksi, mengedarkan, menyimpan, menjual, dan menyulut petasan dan sejenisnya.
- h. Tertib Reklame. Setiap penyelenggara reklame wajib memiliki izin penyelenggaraan reklame dari Bupati. Setiap

penyelenggaraan reklame wajib memperhatikan keselamatan dan keindahan. Setiap penyelenggara reklame dilarang; Memasang reklame dikawasan kantor pemerintah, gedung sekolah, rumah ibadah, gedung bersejarah dan rumah sakit. Memasang pada rambu-rambu lalu lintas dan menempel pada pagar taman dan tanaman. Menempatkan media reklame jenis spanduk dengan cara melintang diatas jalan. Memasang reklame jenis spanduk dengan cara melintang diatas jalan. Memasang tiang-tiang penyangga umbul-umbul menempel dan dipaku pada batang-batang poho, orname lampu jalan. Memasang atau menempatkan reklame pada area (rumija/GSJ dan GSB) antara took dan badan jalan. Memasang dan menempatkan reklame yang menutupi reklame lainnya, dan Memuat konten yang bertentangan dengan syariat islam, bersifat provokatif, berpotensi memecah persatuan dan kesatuan bangsa, dan yang dilarang berdasarkan perundang-undangan. Media reklame yang dipasang pada tempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dirampas untuk dimusnahkan.

- i. Tertib Jalan dan Angkutan Jalan. Setiap orang yang tidak memiliki kewenangan dilarang melakukan pengaturan lalu lintas pada persimpangan jalan, tikungan, atau tempat balik arah. Setiap orang dan/atau badan dilarang; Mengangkut bahan berdebu dan/atau bahan berbau busuk dengan menggunakan alat angkutan yang terbuka. Mengangkut materil bangunan tanpa dilengkapi dengan pengamanan. Melakukan pekerjaan galian, urugan di jalan tanpa izin dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk, dan Mengotori dan merusak jalan akibat dari suatu kegiatan

proyek. Setiap pejalan kaki dilarang berjalan dan menyebrang bukan pada fasilitas penyebrangan. Setiap orang yang menggunakan kendaraan umum wajib berhenti di halte atau tempat pemberhentian yang telah ditetapkan. Setiap pengemudi kendaraan umum wajib, menaikkan dan/atau barang pada tempat pemberhentian yang telah ditentukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap kendaraan umum wajib, menaati trayek yang sudah ditetapkan. Kendaraan umum jenis becak motor harus menunggu penumpang ditempat mangkal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Bireuen. Setiap orang yang berada di dalam angkutan umum dilarang; mengamen, dan/atau menjual barang-barang. Setiap orang yang berada di dalam lingkungan pribadi dilarang membuang segala jenis kotoran dan/atau sampah keluar kendaraan. Setiap orang dan/atau badan dilarang membuat memasang dan memindahkan dan/atau membuat tidak berfungsi rambu-rambu lalu lintas. Setiap orang dan/atau badan dilarang membongkar dan/memasang trotor. Jalur pemisah jalan, pulau-pulau jalan, jalan keluar masuk ke persil dan sejenisnya. Setiap orang dan/atau badan dilarang membongkar, memotong, merusak, menambah dan/atau membuat tidak berfungsi pagar pengaman jalan. Setiap orang atau badan yang melakukan penggalian dan/atau pemotongan jalan untuk penanaman jaringan pipa, kabel dan bangunan utilitas lainnya dalam Kabupaten wajib memperoleh izin tertulis dari Bupati, yang diberikan setelah adanya uang jaminan yang disetor ke pemerintah Kabupaten. Besarnya uang jaminan ditetapkan dengan keputusan Bupati/Pejabat yang

ditunjuk. Uang jaminan dikembalikan kepada pemegang izin setelah menyelesaikan tanggungjawabnya untuk memperbaiki kondisi jalan seperti semula. Setiap orang dan/atau badan dilarang menghuni, dan/atau memanfaatkan ruang terbuka di bawah jembatan/jalan layang, diatas dan tepi drainase dan/atau tempat-tempat umum lainnya. Setiap orang atau badan dilarang; Mengambil, memindahkan, membuang dan merusak tanda peringatan, pot bunga, pipa air, pipa gas, kabel listrik, papan nama jalan, lampu penerangan jalan, dan alat-alat sejenis yang telah dipasang oleh pihak yang berwenang. Mendirikan bangunan yang dapat mengakibatkan berubahnya fungsi jalan.

- j. Tertib Parkir. Setiap badan hukum/perorangan, dilarang menyelenggarakan parkir umum tanpa izin dari Bupati atau pejabat yang ditunjuk. Pengelola tempat parkir dibadan jalan umum, bangunan umum, gedung parkir dan/atau pelataran parkir dan halaman pasar/pertokoan milik dan/atau yang dikuasai oleh pemerintah Kabupaten yang diselenggarakan oleh Bupati. Pengelolaan tempat parkir dibangunan umum, gedung parkir dan/atau pelataran parkir, halaman pasar/pertokoan milik dan/atau dikuasai oleh badan hukum/perorangan setelah memperoleh ITP. Setiap orang badan hukum/perorangan, dilarang menyelenggarakan parkir pada keadaan tertentu wajib mendapat izin dari Bupati melalui pejabat yang ditunjuk. Penyelenggaraan parkir wajib berkoordinasi dengan penyelenggara acara dan/atau kegiatan. Petugas parkir wajib mengatur penyelenggaraan parkir secara baik dan teratur.

k. Tertib Sosial Kemasyarakatan dan Penyakit Masyarakat. Setiap orang dilarang; Meminta sumbangan yang dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama di jalan, angkutan umum, rumah tinggal, kantor, sekolah, rumah sakit, dan tempat umum lainnya tanpa izin pejabat berwenang. Menyuruh, memfasilitasi atau membantu orang lain, untuk meminta sumbangan, mengemis dan/atau mengamen. Memberikan sejumlah uang barang kepada peminta sumbangan, pengemis dan/atau pengamen. Penyakit masyarakat meliputi; Kegiatan prostitusi, Kegiatan lesbian, homo seks dan biseksual, penyalahgunaan lem dan obat-obatan, penyalahgunaan minuman atau zat-zat yang dapat menyebabkan ketergantungan atau yang memabukkan, dan kegiatan asusila lainnya. Setiap pemilik dan/atau pengusaha hotel, wisma, penginapan dan/atau pemondokan dilarang menerima penyewa yang berlainan jenis kelamin tanpa ikatan pernikahan dalam satu kamar. Setiap pemilik dan/atau pengusah hotel, wisma, penginapan dan/atau pemondokn wajib membantu mencegah hokum. Setiap pemilik dan/atau pengusaha hotel, wisma penginapan, pemondokan, tempat hiburan, objek wisata, salon kecantikan dan café dilarang; Mempergunakan fasilitas diatas untuk sesuatu yang bukan peruntukannya sehingga memungkinkan terjadinya penyakit masyarakat. Memberi dan memperlancar kesempatan penyakit masyarakat. Memperdagangkan benda-benda yang merangsang terjadinya penyakit masyarakat. Meminjamkan fasilitas yang merangsang terjadinya penyakit masyarakat. Setiap orang dilarang menjadi pranata ataupun pemebri dukungan yang

memeberi peluang untuk terjadinya penyakit masyarakat. Pemerintah Daerah melakukan penertiban terhadap; Pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) yang tidur dan membuat tempat untuk tempat tinggal ditempat-tempat umum, serta tempat lain yang bukan peruntukannya.

1. Tertib Tempat Hiburan dan Keramaian. Penyelenggaraan kegiatan hiburan malam tidak diperkenankan menggunakan pakaian/busana pakaian atau busana yang mengarah kepada pornografi dan pornoaksi. Pemerintah daerah melakukan penertiban hiburan atau kegiatan yang mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat dan/atau dapat menimbulkan dampak yang merugikan bagi masyarakat. Untuk melindungi hak setiap orang dalam pelaksanaan peribadatan/kegiatan keagamaan pemerintah daerah dapat menutup dan/atau menutup sementara tempat-tempat hiburan atau kegiatan yang dapat mengganggu pelaksanaan peribadatan. Setiap orang yang menyelenggarakan keramaian dilarang menyediakan dan/atau memperjual belikan minuman beralkohol. Setiap orang yang berada dalam keramaian dilarang membawa dan/atau mengkonsumsi minuman beralkohol. Setiap orang dilarang memasang lambing, symbol, bendera, spanduk, atribut atau alat peraga lainnya yang tidak sesuai dengan maksud peruntukannya di areal sekitar kantor pemerintahan. Setiap orang dilarang merusak prasarana dan sarana umum, membuang alat peraga atau benda pada saat atau sesudah berlangsungnya penyampaian pendapat, unjuk rasa dan/atau pengerahan massa di jalan, jalur hijau, dan tempat umum lainnya. Setiap orang

pemilik rumah dan/atau bangunan/gedung wajib memasang bendera Negara sang merah putih pada peringatan hari besar nasional dan daerah pada waktu tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- m. Tertib Kebersihan dan Keindahan. Setiap warga wajib menjaga kebersihan dan membuang sampah pada tempat yang telah ditetapkan/disediakan oleh pemerintah Kabupaten. Setiap pemilik/penanggung jawab/penghuni rumah, gedung, toko, hotel/penginapan, bioskop dan bangunan lainnya serta pemilik rumah makan, perusahaan-perusahaan, hotel penginapan, bioskop dan bangunan lainnya serta pemilik/penghuni suatu persil tanah diwajibkan untuk; Memelihara kebersihan dan keindahan halaman/pekarangan, Memelihara kebersihan drainase dan/atau saluran yang terdapat disekitarnya, Menjaga dan memelihara kebersihan lingkungan pada suatu kegiatan yang bersifat umum, dan Menyediakan tempat sampah. Setiap kendaraan umum dan pribadi wajib menyediakan tempat sampah di dalam kendaraan. Setiap pemilik/penanggung jawab/penghuni rumah, gedung, toko, restoran/rumah makan, perusahaan-perusahaan, hotel, penginapan, dan bangunan lainnya serta pemilik/penghuni suatu persil tanah dilarang; Mencemari lingkungan, Membakar sampah, Merusak dan menghilangkan tempat sampah yang telah disediakan, Mencampur sampah dengan limbah berbahaya dan beracun, Memanfaatkan sampah dan yang dapat menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan, Membuang sampah spesifik, Mendatangkan sampah dari luar kabupaten,

Membuang dan/atau mebiarkan sampah, barang bekas, kotoran, bangkai, yang terdapat dalam drainase dan/atau saluran pembuangan, Membiarkan lingkungan terlihat kumuh, gersang, tidak terurus, Membiarkan saluran drainase tidak berfungsi sebagaimana mestinya, dan Merusak keindahan fasilitas umum.

- n. Tertib Beribadah. Setiap orang mempunyai kebebasan dalam menunaikan ibadahnya masing-masing. Setiap orang dilarang makan dan minum di tempat umum ketika jam dan waktu puasa dibulan ramadhan. Setiap orang dilarang memperjual belikan, membunyikan atau meledakan suara ledakan suara dengan sengaja pada siang hari ataupun malam hari yang dapat mengganggu pelaksanaan ibadah. Setiap orang menjunjung tinggi toleransi dalam melaksanakan ibadah ditempat-tempat tertentu seperti, masjid, mushola, kuil, gereja dll. Setiap orang dilarang menggunakan pengeras suara pada waktu jam 00-01 WIB sampai dengan 05:30. Penggunaan pengeras suara dikecualikan bagi pengeras suara yang digunakan untuk kepentingan dan keperluan ibadah atau dalam keadaan darurat.
- o. Tertib Warung Malam. Setiap penyelenggara warung malam wajib memenuhi ketentuan perizinan. Ketentuan perizinan penyelenggaraan warung malam diatur dengan Peraturan Bupati. Setiap orang dilarang; berduaan dengan lawan jenis didalam bilik warung malam, melakukan tindakan asusila didalam bilik warung malam, dan setiap orang dilarang mengundang kegaduhan di warung malam.
- p. Tertib Jalur Hijau, Taman, dan Tempat Umum. Setiap orang dilarang; Memasuki atau berada dijalur hijau atau

taman yang bukan untuk umum. Melakukan perbuatan atau tindakan dengan alasan apapun yang dapat merusak pagar, jalur hijau, atau taman, beserta kelengkapannya. Bertempat tinggal di jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum. Menyalahgunakan atau mengalihkan fungsi jalur hijau, taman dan tempat umum. Berdiri dan/atau duduk pada sandaran jembatan dan pagar sepanjang jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum. Melompati, atau menerobos sandaran jembatan atau pagar sepanjang jalan, jalur hijau, dan taman, dan Berjongkok dan berdiri diatas bangku taman serta membuang sisa permen karet pada bangku taman. Perbuatan tersebut dikecuali dilakukan oleh petugas dan/atau pejabat yang berwenang.

- q. Tertib Sungai, Drainase, dan Sumber Air. Kecuali atas izin Bupati atau pejabat yang ditunjuk, setiap orang dilarang; Membangun jembatan, tempat mandi cuci kakus, hunian/tempat tinggal atau tempat usaha diatas saluran air, sungai dan bantuan saluran air, sungai serta di dalam kawasan embung, waduk, dan danau, dan Memasang/menempatkan kabel atau pipa dibawah atau melintasi saluran sungai serta didalam kawasan embung, waduk, dan danau. Melakukan perbuatan atau aktivitas yang menyebabkan tercemarnya air sungai dan sumber air. Memindahkan saluran air/drainase, menyumbat atau menutup secara permanen saluran air/drainase kecuali atas izin Bupati atau pejabat yang berwenang, dan Menangkap ikan atau sejenisnya disungai, parit, saluran air/drainase dengan mempergunakan aliran listrik, atau bahan beracun atau bahan lain yang mengakibatkan kerusakan akan habitat ikan atau sejenisnya.

- r. Tertib Lingkungan. Pemerintah daerah menempatkan area tertentu sebagai kawasan jalur hijau sebagai kawasan dengan rencana tata ruang wilayah daerah. Kawasan jalur hijau diperuntukkan sebagai kawasan yang berfungsi menyegarkan udara dan memperindah lingkungan. Kawasan jalur hijau dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi setiap orang dari gangguan ketertiban lingkungan. Setiap orang wajib menjaga ketentraman dan memelihara kebersihan di lingkungan sekitar tempat tinggalnya. Setiap orang dilarang membuat kandang hewan/ternak/ungas dilingkungan pemukiman padat penduduk.
- s. Perlindungan bagi Masyarakat. Bupati melaksanakan perlindungan masyarakat, sesuai kewenangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dilakukan melalui peningkatan kapasitas anggota dan pembinaan teknis operasional Satuan Pelindungan Masyarakat di Kabupaten Bireuen, yang meliputi bidang; kesamaptaan, perlindungan masyarakat, penanggulangan bencana, dan kekhususan yang disesuaikan dengan kearifan lokal Kabupaten Bireuen. Satuan Pelindungan Masyarakat, mempunyai tugas; membantu dalam penanggulangan bencana, membantu keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat, membantu dalam kegiatan sosial kemasyarakatan, dan membantu penanganan ketenteraman, ketertiban, dan keamanan dalam penyelenggaraan pemilu. Setiap orang wajib melindungi diri sendiri dan lingkungan dari potensi gangguan ketertiban umum dan ketenteraman.

- t. Peran Serta Masyarakat. Masyarakat wajib berperan serta dalam menciptakan ketenteraman dan ketertiban umum, dalam bentuk antara lain; melaporkan adanya pelanggaran Qanun Kabupaten Bireuen tentang ketenteraman dan ketertiban umum. memelihara kearifan lokal dalam menyikapi perilaku tidak tertib di lingkungan sekitarnya. mediasi perselisihan antar warga dilingkungannya. tidak melakukan tindakan represif, dan tidak melakukan tindakan sewenang-wenang. Laporan masyarakat atas gangguan dan pelanggaran disampaikan kepada WH.
- u. Pendanaan. Belanja daerah diprioritaskan untuk mendanai urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar yang ditetapkan dengan Standar Pelayanan Minimal. Pendanaan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat menjadi prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten yang bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bireuen dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.
- v. Sanksi, terdiri dari sanksi Administratif dan sanksi Pidana. Sanksi administratif berupa; teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, mengembalikan ke tempat semula jika memindahkan, mengganti kerusakan atau memulihkan kondisi seperti semula, perintah untuk membersihkan dinding/tembok yang dicoret-coret, ditulisi, dilukis, atau dipasang iklan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan semen tara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif, dan/atau sanksi administratif lain, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dilakukan oleh WH. Selain itu dikenakan sanksi pidana.

w. Ketentuan Peralihan. Usaha hiburan umum yang telah beroperasi dan belum memiliki ijin, wajib mengurus ijin selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sejak qanun ini diundangkan, dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam Peraturan Bupati. Kegiatan usaha umum yang belum memiliki ijin wajib menjaga ketertiban umum dan ketenteran serta tidak melanggar syariat Islam serta dalam pengawasan Pemerintah Kabupaten. Apabila pengusaha hiburan tersebut melanggar ketentuan, maka usahanya tersebut disegel dan/atau disegel oleh Bupati.

3. Ketentuan penutup

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir, yang memuat ketentuan mengenai mulai berlakunya Qanun Kabupaten Bireuen ini.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Dalam mewujudkan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan memberikan Perlindungan kepada Masyarakat Kabupaten Bireuen maka Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Kabupaten Bireuen, masyarakat, Organisasi Kemasyarakatan, Pelaku Usaha wajib bersama-sama melakukan gerakan dalam rangka mengoptimalisasi dukungan terhadap Pemerintah Kabupaten Bireuen dalam mewujudkan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan memberikan Perlindungan kepada Masyarakat berdasarkan syariat Islam.

Pembentukan Rancangan Qanun tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan kepada Masyarakat Kabupaten Bireuen dilakukan dalam rangka mewujudkan komitmen bersama antara Pemerintah Daerah Bireuen dengan masyarakat, organisasi kemasyarakatan dan dunia usaha dalam upaya mewujudkan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan kepada Masyarakat berdasarkan syariat Islam, berbudaya, dan modern yang mengutamakan kebersamaan, sehingga terbentuk masyarakat dan lingkungan yang aman, damai, berakhlak mulia, kreatif, mandiri, demokratis dan bertanggung jawab di Daerah Kabupaten Bireuen.

Berdasarkan penjelasan uraian pada bab-bab di atas maka dapat disimpulkan:

1. Bahwa penyelenggaraan Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat di Kabupaten Bireuen, masih terdapatnya angka pelanggaran dikarenakan belum adanya produk hukum daerah yang secara khusus dan komprehensif mengatur mengenai hal tersebut.

2. Pembentukan Qanun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat untuk memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat.
3. Arah pengaturan dalam Rancangan Qanun ini secara umum untuk terlaksananya penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat di Kabupaten Bireuen yang berkepastian hukum, dalam mewujudkan arah pengaturan dalam Rancangan Qanun ini meliputi asas, maksud, tujuan dan ruang lingkup, kewenangan penyelenggaraan ketertiban umum yang meliputi tertib jalan dan/atau trotoar dan angkutan jalan, tertib ruang terbuka hijau, tempat umum dan fasilitas umum, tertib sungai, danau, dan saluran air, tertib bangunan, tertib pemilik dan penghuni bangunan, tertib sosial, tertib perizinan, tertib tempat dan usaha tertentu, tertib tempat hiburan dan keramaian, tertib bulan ramadhan, tertib pemanfaatan aset milik daerah dan tertib kesehatan, penyelenggaraan ketenteraman, perlindungan masyarakat, tindakan pencegahan, pengawasan dan penertiba, partisipasi masyarakat, sanksi administratif ketentuan penyidikan dan ketentuan pidana.
4. Dalam pembentukan Qanun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat, untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, tenteram, nyaman, bersih, dan indah, berasaskan kepastian hukum yang mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat maka dibentuk Qanun yang merupakan perwujudan perlindungan dan pemenuhan hak asasi warga masyarakat Kabupaten Bireuen.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat disarankan sebagai berikut:

1. Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat merupakan bagian dari Rancangan Qanun yang menggambarkan secara umum ruang lingkup materi muatan dalam Rancangan Qanun. Oleh karena itu, perlu memperhatikan substansi dalam Naskah Akademik ini yang selanjutnya dimuat dalam Rancangan Qanun.
2. Mengingat pentingnya Rancangan Qanun ini untuk segera ditetapkan agar Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen dan Pemerintah Kabupaten Bireuen dapat bekerja sama, memprioritaskan dan mengupayakan agar tahapan pembahasan Rancangan Qanun sebelum ditetapkan dapat berjalan dengan efisien, cepat dan tepat.
3. Untuk menyempurnakan Rancangan Qanun tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat perlu dilakukan konsultasi, harmonisasi dan fasilitasi agar Rancangan Qanun yang disusun sesuai dengan mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Hakim G. Nusantara, Politik Hukum Indonesia, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia Cetakan Pertama, 1988.
- Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Achmad Ali. Menjelajahi Kajian Empiris. Kencana. Makassar. 1998.
- Adnan Buyung Nasution dkk., Federalisme Untuk Indonesia. Kompas, Jakarta. 2000.
- Adon Nasrullah Jamaludin, M., Sosiologi Perdesaan . Indonesia: Cv Pustaka Setia, 2015.
- Amrah Muslimin, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah. Alumni, Bandung, 1986.
- , Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah. Alumni, Bandung. 1982.
- A. Sonny Keraf, Etika Lingkungan Hidup, Jakarta: Kompas, 2010.
- Atmaja, M. K. Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan. Alumni. 2006.
- Bagir Manan, Jalan berbelit menuju Pemerintahan yang baik Universitas Padjajaran : Bandung, 2002.
- Betty R. Scharf, Sosiologi Agama, Jakarta: Kencana, 2004.
- Clark, David..Urban World/Global City. London: Routledge. 1996.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.
- Dirjen PUOD. Pedoman dan Petunjuk Polisi Pamong Praja. Jakarta: Dirjen POUD.

- Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, PT. Gramedia, Jakarta, 1990
- Gorys Keraf, *Argumentasi dan Narasi*, Jakarta: Gramedia, 2001.
- Gray, Christopher Berry (ed). *The Philosophy of Law an Encyclopedia*. New York and London: Garland Publishing, 1999.
- Hartono Marjono, *Menegakkan Syariah Islam dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: Mizan, 1997.
- Hernoko, A.Y. *Hukum perjanjian asas proporsionalitas dalam kontrak komersial*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- I Md Pasek Diantha, *Konsepsi Teoritis Penelitian Hukum Normatif*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015.
- Lihat George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Cet. 5, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Ismail Muhammad Syah, dkk., *Filsafat Hukum Islam*, Cet. II, Jakarta: Bumi Aksara, 1992.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Menimbang Ulang Hukum sebagai Saran Rekayasa Sosial*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2012.
- Mannâ' Khalîl alQattân, *al-Tasyrî' wa al-Fiqh fi al-Islâm Târikhan wa Manhâjan*, Cet. IV, Bayrût: Muassasah al-Risâlah, 1985.
- Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam Indonesia*, Cet. V, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- MKD IAIN Sunan Ampel, *Studi Hukum Islam*, Surabaya: IAIN SA Press, 2012.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus, 2006.
- Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009.
- Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi) Renaka Cipta*, Jakarta.

- Ni'matul Huda, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta : Rajawali Press, 2008.
- , Problematika Pembatalan Peraturan Daerah. FH UII Press, Yogyakarta. 2010.
- Nina M. Armando, Ensiklopedi Islam, Vol. 6, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 2005.
- Philipus M. Hadjon, et.al, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Surabaya: Gajah Mada University Press, 1994.
- Ridwan HR, Hukum administrasi Negara, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008.
- Rosana, Ellya. "Hukum dan Perkembangan Masyarakat", dalam Jurnal TAPIs Vol. 9, No. 1, Januari-Juni 2013.
- Roeslan Abdulgani, Aktualisasi Pemikiran Bung Hatta tentang Demokrasi Ekonomi dalam Sri Edi Swasono, Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat, Jakarta: Yayasan Hatta, 2000.
- Siswo Yudo Husodo, Mimpi Negara Kesejahteraan, Pengantar, Cetakan I, 2006.
- Suteki dan Galang Taufani, Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik), Cetakan ke-3, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020.
- The Liang Gie, "Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia," III, Jakarta: Gunung Agung, 1968.
- Soerjono Soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Yogyakarta: Liberty, 1986.
- Sri Soemantri, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara. Rajawali, Jakarta. 1981.
- Syahrir, Good Governance di Indonesia, Sinar Grafika : Jakarta, 2001.

Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Kedua Puluh Empat, 1990.

B. Jurnal

Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Kontitusi Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal JIKH, Vol. 12, No. 2, 2018.

Darmini Roza Dan Gokma Toni Parlindungan S, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera Dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan, Jurnal Cendekia Hukum: Vol. 5, No 1, September 2019.

Dirman Nurjaman. Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law, Khazanah Multidisiplin Vol 2 No 2 2021.

Eka N.A.M. Sihombing, "Kebijakan Afirmatif bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Bidang Kekayaan Intelektual", Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 7, No. 3, 2018.

Ellectrananda Anugerah Ash-Ashidiqqi, Rule of Law dalam Perspektif Critical Legal Studies, Amnesti: Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 1.

Elli Yoana Susanti, Et All, Analisis Faktor Penghambatpenerapan Kebijakan Sanitary Landfill Di Tpa Jatibarang Semarang Sesuai Dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, Diponegoro Journal Of Social And Political Of Science Tahun 2016.

Hasan Basri, "Kedudukan Syariat Islam di Aceh Dalam Sistem Hukum Indonesia", dalam Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 55, Th. XIII, Desember 2011.

Khalid, A. Penafsiran Hukum oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia. Al' Adl, VI (11), 2014.

Lawrence M. Wriedman dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan

Dengan Pertanahan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011.

Laurensius Arliman S., "Peranan Metodologi Penelitian Hukum di dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia", *Soumatera Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018.

M Agus Yusrun Nafi, *Rekayasa Sosial: Upaya Positivisasi Hukum Islam Di Indonesia*, Al-Burhan, *Jurnal Penelitian dan Sosial Keagamaan*, Vol 7, No 2, 2015.

Muhammad Akbal, *Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, *Jurnal Supremasi*, Volume Xi Nomor 2, Oktober 2016.

Noor Muhammad Aziz, "Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, 2012.

Oman Sukmana, *Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)* *Jurnal Sospol*, Vol 2 No.1 (Juli-Desember 2016).

Pelaksanaan Otonomi Daerah, Disertasi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2008.

R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 13, No 2, 2012.

S. Andi Sutrasno, "Kajian Normatif Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak", *Journal Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, Vol. 8, No. 1, 2014.

Siti Aminah, *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*, *MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi*, Vol. 20, No. 1, Januari 2015.

Shaham, Ron. "Custom, Islamic Law, and Statutory Legislation: Marriage Registration and Minimum Age at Marriage in the

Egyptian Shari>'a Courts". dalam Islamic Law and Society, Vol. 2, No. 3, 1999.

Suhara Cycilia Lantaria, Kajian Hukum Tugas, Kewenangan Serta Tanggung Jawab Aparatur Negara Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Dalam Pemerantas Korupsi, Lex Administratum, Vol. VI/No. 1/Jan-Mar/2018.

Suwari Akhmaddhian, Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik untuk Mewujudkan Good Governace, Logika : Journal of Multidisciplinary Studies, ISSN 2085-9970. Vol. 09 Nomor 01 Juni 2018.

V. Hadiyono, Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya, Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan Issn: 2722-970x, Vol. 1, No. 1, Agustus 2020

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen Dan Kabupaten Simeulue.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

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

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

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

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat.

Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Gubernur Aceh Nomor 139 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Dan Wilayahul Hisbah Aceh.

Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 10 Tahun 2014 tentang Bangunan Gedung.

D. Situs Internet

Andelković, L. (2017). 'The elements of proportionality as a principle of human rights limitations.' *Law and Politics Journal*, 15(3), 235-244. Diakses dari <https://doi.org/10.22190/FULP1703235A>.

Andi Safriani, Telaah Terhadap Asas Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, *Jurisprudentie*, Volume 4 Nomor 1 Juni 2017.

Bisdan Sigalingging, Kepastian Hukum, dikutip dari <http://bisdan.sigalingging.blogspot.co.id/2014/10/kepastian-hukum.html>, tgl. 1 Januari 2016.

Gardbaum, S. (2013, Oktober). 'Proportionality & democratic constitutionalism.' Dalam Huscroft, G., Miller, B., & Webber, G. ((Eds.), 2014). 'Proportionality & the Rule of Law: Rights, justification, reasoning.' Cambridge: Cambridge University Pres. UCLA School of Law Research Paper 13-32. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2334434>.

<https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/528>, diakses pada tanggal 05 Agustus 2021, pukul 15.00 WIB.

Heru Suyanto, Andriyanto Adhi Nugroho, Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Pekerja Outsourcing Berdasarkan Asas Keadilan, *Jurnal Yuridis*, Vol 3, No 2 (2016) , hlm 31 diakses melalui <https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/179>, pada tanggal 21/10 /2021. Pukul 19.21 WIB.

Kusumawati, Y. Representasi Rekayasa Sosial Sebagai Sarana Keadilan Hukum. SANGA JI: Jurnal Pemikiran Syariah Dan Hukum vol 1, issue (2), 2017. <https://doi.org/10.52266/sangaji.v1i2>.

Nadila, Asas Kepentingan Umum Dan Asas Keterbukaan Dalam Mewujudkan E-Government Di Indonesia, Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik 2018, Universitas Sriwijaya, Indralaya, Diakses Melalui: <File:///C:/Users/Win%2010/Downloads/Asaskepentinganumumdanasasketerbukaandalammewujudkane-Governmentdiindonesia.Pdf>, Hlm 4, Pada 17 November 2021.

Möller, K. (2012, Juli). Proportionality: Challenging the critics. *International Journal of Constitutional Law*, 10(3), 709-731. Diakses dari <https://doi.org/10.1093/icon/mos024>.

Pamungkas Satya Putra, Kebijakan Pemerintah Dan Dampaknya Dalam Implementasi Upah Buruh (Studi Kasus Pemberian Upah Buruh Di Kabupaten Karawang), diakses melalui <https://academicjournal.yarsi.ac.id/index.php/Jurnal-ADIL/article/view/823>, Vol 6, No 2 (2015) hlm 225, diakses pada tanggal 21/10/2021. Pukul 19.21 WIB.

Pemerintahan Kabupaten Bireun, di akses <https://www.bireuenkab.go.id/halaman/demografi>, pada 18 November 2021.

Said Romadlon, "Rekayasa Sosial Adopsi Teknologi Komunikasi (Internet) di kalangan Pondok Pesantren Muhammadiyah" *Jurnal Lemlit Uhamka*, <https://docplayer.info/34267399-Rekayasa-sosial-social-engineering-adopsi-teknologi-komunikasi-internet-di-kalangan-pondok-pesantren-muhamadiyah.html>, diakses 21 oktober 2021