

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sesuai dengan yang terkandung didalam penjelasan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja telah mengamanatkan bahwa Perlindungan Masyarakat merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten dan Kota, maka peran Satuan Perlindungan Masyarakat (Satlinmas) mempunyai posisi yang strategis dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Landasan bagi Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dimana didalamnya terdapat tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Indonesia dengan system pemerintahan Republik adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut maka pemerintah disusun secara bertingkat dimulai oleh Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Kedudukan Pemerintah Daerah dalam sistem pemerintahan nasional sebagaimana diatur mulai Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 adalah bertujuan untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik bidang pelayanan, pembagunan serta pemberdayaan masyarakat.

Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah ditingkat daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi Daerah seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perjalanan sejarah Indonesia telah mengalami beberapa perubahan mengenai konsep pemerintahan daerah, yang dimulai sejak masa Orde Lama. “Setelah berakhirnya rezim Orde Baru pada 20 Mei 1998 kemudian disusul penyelenggaraan pemilu tahun 1999 maka Undang-Undang Dasar 1945 yang sebelumnya tidak dapat tersentuh dan tidak dapat diubah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada 19 Oktober 1999 dimana pada saat itu ada Sembilan Pasal yang diamandemen”.¹

Pembangunan daerah sebagai bagian integrasi dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip Otonomi Daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata Otonomi dan Daerah. Dalam bahasa Yunani, Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan atau Undang-Undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan

¹Ridwan Juniarso dan Sudrajat Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, h. 122.

untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasan-batasan wilayah.

Sebagai Daerah otonom, suatu Daerah harus memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam keterbukaan, partisipasi, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung terselenggarakannya Otonomi Daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab serta adanya pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. “Dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah menyelenggarakan Otonomi daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang”.²

Konsekuensi dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menghendaki adanya pelaksanaan Otonomi Daerah, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan di daerah. “Desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah otonom”.³ Desentralisasi muncul jika kewenangan yang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga oleh kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri, bersifat Otonom (teritorial maupun fungsional).

²*Ibid*, h. 116

³*Ibid*, h. 121.

Desentralisasi bukan hanya pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan satuan-satuan pemerintahan di tingkat yang lebih rendah. “Sistem desentralisasi mengandung makna penentu kebijakan pemerintahan terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam melakukan peyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan melatih diri menggunakan hak seimbang dengan kewajiban masyarakat demokratis”.⁴

Dapat disimpulkan, tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Ukuran keberhasilannya terwujudnya kehidupan yang lebih baik dan adil dalam hal pendapatan dan terciptanya rasa aman. Selanjutnya otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dengan demikian daerah memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan dalam memberikan pelayanan, peningkatan peran dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan.

Dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat itu sendiri maka di dalam masyarakat harus tercipta ketertiban umum dengan cara memelihara ketenteramaan. Pemerintahan membentuk perangkat pemerintah daerah yang bertugas untuk menciptakan ketertiban umum dan menjaga ketenteramaan di masyarakat, perangkat pemerintahan itu adalah Satuan Polisi Pamong Praja atau biasa disingkat dengan (Satpol PP). Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk

⁴*Ibid*, h. 124.

membantu Kepala Wilayah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Umum, sedangkan tugas pokoknya adalah pembinaan ketentraman dan ketertiban, serta penegakkan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah.

Salah satu daerah otonomi yang diberikan urusan adalah penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Hal ini berkaitan dengan perlindungan masyarakat (linmas). Linmas telah mengalami distorsi pengertian sehingga terjebak dalam anggapan masyarakat umum yang hanya mengaitkan dengan sebuah fungsi dalam masyarakat yaitu linmas atau lebih dikenal dengan Pertahanan Sipil atau Hansib.

Merujuk kepada pernyataan tersebut maka perlu digali lagi tentang istilah dan pengertian Perlindungan Masyarakat dan Satuan Perlindungan Masyarakat (linmas) itu sendiri. Pengertian Satuan Perlindungan Masyarakat dapat ditemukan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penugasan Satuan Perlindungan Masyarakat Dalam Penanganan Ketentraman, Ketertiban dan Keamanan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Sebagaimana Satuan Polisi Pamong Praja yang diatur dalam Pasal 255 (ayat 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pada Pasal 1 butir 3 yaitu: Satuan Perlindungan Masyarakat yang selanjutnya disebut Satlinmas adalah Organisasi yang dibentuk oleh Pemerintah Desa/Kelurahan dan beranggotakan warga masyarakat yang disiapkan dan dibekali pengetahuan serta keterampilan untuk melakukan kegiatan penanganan bencana guna mengurangi dan memperkecil akibat bencana, serta ikut memelihara

keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat, kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan.

Sebagaimana didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat yang terdapat pada Pasal 9, Satuan Perlindungan Masyarakat mempunyai tugas dan fungsi yaitu:

1. Membantu dalam penanggulangan bencana;
 2. Membantu keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 3. Membantu dalam sosial kemasyarakatan;
 4. Membantu penanganan ketentraman, ketertiban dan keamanan dalam penyelenggaraan pemilu; dan
 5. Membantu upaya pertahanan Negara.
- Sedangkan fungsi dari Perlindungan Masyarakat adalah:
1. Membantu memelihara dan meningkatkan kondisi dan tata tertib dikalangan masyarakat;
 2. Membantu masyarakat menanggulangi dan mengurangi akibat yang ditimbulkan oleh gangguan keamanan dan bencana alam yang dapat mengakibatkan kerugian jiwa dan harta benda;
 3. Membantu membina masyarakat untuk mempertinggikan kesadaran hukum, daya tahan serta daya lawan masyarakat dalam mencegah dan menghadapi segala macam pelanggaran dan kejahatan;
 4. Pembantuan kepada Pemerintah Daerah, Kepolisian dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum;
 5. Pembantuan kepada TNI dalam upaya pertahanan Negara; dan
 6. Pembantuan dalam kegiatan sosial kemasyarakatan di Desa/Kelurahan.

Berkaitan dengan fungsi dalam membantu memelihara keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat maka Satlinmas dan hasip menjadi pendukung utama pihak kepolisian atau malah menjadi garda terdepan dalam tata kehidupan masyarakat secara umum baik di desa atau diperkotaan. Sebagai contoh dimana ada keramaian maka dapat dipastikan disitu ada anggota Satlinmas. Satpol PP dan Satlinmas, selain menjadi mitra aparat keamanan, dan mengemban fungsi pelaksanaan penegakan Peraturan Daerah (Perda) juga memiliki peranan untuk melindungi dan memberikan rasa aman bagi masyarakat.

“Oleh karenanya, Mendagri juga menekankan agar pengetahuan dan kemampuan khusus perlu dikembangkan untuk mewujudkan organisasi yang berkualitas dan dipercayai publik”.⁵

Hal ini menyambung dengan pengertian tadi yang ikut serta dalam kegiatan sosial masyarakat. Seorang anggota satlinmas yang bekerja dengan sukarela, rela berkorban untuk begadang beberapa malam manakala mendapat tugas dari pimpinan, biasanya Kepala Desa/Lurah untuk menjaga kegiatan pasar malam, hajatan, Pilkada dan berbagi kegiatan sosial lainnya.

Keanggotaan Satuan Linmas dilakukan melalui pendaftaran secara sukarela dari warga masyarakat dilingkungan pemukiman, pendidikan dan pekerjaan/proyek/objek vital yang dilakukan Kepala Desa/Lurah. Syarat untuk menjadi anggota linmas yang terdapat didalam Pasal 4 butir 2. Bidang perlindungan masyarakat yang melakukan pemberdayaan sehubungan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat dijelaskan bahwa Pemberdayaan anggota Satlinmas dilakukan untuk meningkatkan kapasitas anggota Satlinmas dalam pelaksanaan tugas dan pemberdayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui kegiatan: pendidikan dan pelatihan; peningkatan peranserta dan prakarsa; peningkatan kesiapsiagaan; penanganan tanggap darurat; pengendalian dan operasi; dan pembekalan.

Oleh karena itu Satuan perlindungan masyarakat (Satlinmas) perlu terus diberdayakan dalam kehidupan sehari-hari, seperti menjaga keamanan

⁵Republika.co.id, *HUT Satpol PP dan Satlinmas, Momentum Perbaikan Kualitas*, diunggah pada tanggal 4 Maret 2021, melalui, <https://www.republika.co.id/berita/qpf7ks430/hut-satpol-pp-dan-satlinmas-momentum-perbaikan-kualitas>, diakses pada tanggal 3 Januari 2022.

lingkungan, membantu dalam penanganan bencana, juga ikut serta dalam penanganan momen-momen yang bersifat lokal maupun nasional, seperti antara lain Pemilihan Umum anggota Legislatif, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam hal ini Desa yang merupakan ujung tombak dari pada Pembangunan yang tentu saja harus menjaga ketenraman dan keamanan di tingkat Desa mengingat bahwa kurangnya pemahaman tentang Hukum dan Status Sosial sehingga Sangat rentan untuk menimbulkan tindakan-tindakan Kriminalitas yang tinggi. Dan oleh karena itu peran dari pada Satuan perlindungan Masyarakat (Satlinmas) ini sangat berpengaruh besar untuk Menjaga Keamanan dan Ketertiban masyarakat Khususnya di Desa.

1.2. Rumusan Masalah

Dari rangkaian latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas dapat di rumuskan masalah yang hendak dikaji adalah:

1. Bagaimana masing-masing kewenangan antara Satpol PP dan Satlinmas dalam menjaga ketertiban dan ketentraman menurut aturan yang berlaku ?
2. Apakah ada konflik kewenangan antara Satpol PP dan Satlinmas dalam menjaga ketertiban dan ketentraman penyelenggaraan pemilu di Kabupaten Gresik ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami, ketentuan hukum tentang masing-masing kewenangan antara Satpol PP dan Satlinmas dalam menjaga ketertiban dan ketentraman menurut aturan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui dan memahami, tentang bentuk kewenangan antara Satpol PP dan Satlinmas dalam menjaga ketertiban dan ketentraman penyelenggaraan pemilu di Kabupaten Gresik.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan hukum, Serta melalui penelitian ini dapat memberikan pengetahuan tentang aturan hukum yang mengatur tentang satuan perlindungan masyarakat berdasarkan hukum di Indonesia.
2. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi salah satu usulan perbaikan dalam perumusan pengaturan tentang satuan perlindungan masyarakat dalam menjalankan tugasnya jika melebihi kewenangannya dalam sistem hukum pidana di Indonesia. Serta sebagai bahan masukan bagi masyarakat pada umumnya terlebih bagi para penegak hukum di Indonesia.

1.5. Tinjauan Pustaka

Mengenai kajian pustaka dalam penelitian ini memuat beberapa landasan hukum, yakni: landasan konseptual, landasan yuridis serta landasan teori.

1.5.1. Landasan Konseptual

Landasan konseptual merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit berisikan konsep-konsep umum atau tinjauan umum, ketentuan dan pengertian serta hal-hal yang berhubungan dengan pokok penelitian.

1.5.1.1 Satuan Polisi Pamong Praja

Satuan Polisi Pamong Praja atau sering disebut Satpol PP merupakan salah satu perangkat pemerintah daerah yang ditujukan untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur mengenai pembentukan Satpol PP, Secara terperinci pembentukan Satpol PP didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satpol PP dalam Pasal 1 ayat (8) menyatakan bahwa Satpol PP merupakan bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Selain itu, dalam Pasal 1 ayat (7) Peraturan Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja

Satuan Polisi Pamong Praja juga menyebutkan hal yang sama mengenai pengertian Satpol PP berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 2010. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (8) Peraturan Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Praja menyatakan bahwa Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai

aparatur pemerintahan daerah dalam penegakan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja Bab III Pasal 6, Polisi Pamong Praja berwenang:⁶

1. Melakukan tindakan penertiban nonyustisi terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah (PERDA) dan/atau peraturan kepala daerah.
2. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang menggunakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
3. Fasilitass dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
4. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah (PERDA) dan/atau peraturan kepala, daerah dan.
5. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah (PERDA) dan/atau peraturan kepala daerah.

1.5.1.2 Satuan Perlindungan Masyarakat

Pengertian Satuan Perlindungan Masyarakat dapat ditemukan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat. Pada Pasal 1 butir 8 dan butir 9 yaitu: “Satuan Perlindungan Masyarakat yang selanjutnya disebut Satlinmas adalah Organisasi yang dibuat oleh pemerintah Desa/Kelurahan dan beranggotakan warga masyarakat yang disiapkan dan dibekali pengetahuan serta ikut memelihara keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat, kegiatan sosial kemasyarakatan. Selanjutnya Anggota Satlinmas adalah

⁶Elza Syafier, DKK, *Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Pelaksanaan Penegakan Peraturan Daerah*, *Journal of Judicial Review*, Vol. XVI, No.1, Juni 2014, h. 4.

Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dan secara sukarela turut serta dalam kegiatan perlindungan masyarakat.⁷

Secara historis Satuan Pelindungan Masyarakat tugas hansip. Pada awalnya Satuan Perlindungan Masyarakat merupakan tanggung jawab dan tugas pokok dari lembaga pertahanan negara yang disebut dengan hansip atau pertahanan sipil. Karena terjadinya reformasi sehingga berpengaruh terhadap beberapa peraturan tentang fungsi Linmas sehingga keseluruhan tugas dari Linmas diserahkan kepada Satpol PP. yang mendasari peraturan atau peneggakkan Satpol PP adalah :⁸

1. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Pasal 4 Satpol PP mempunyai tugas meneggakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Satpol PP mempunyai wewenang yang tercantum pada Pasal 6 Polisi Pamong Praja berwenang:
 - a. Melakukan tindakan penertiban *non* yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, dan badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah;
 - b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
 - c. Fasilitas dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
 - d. Melakukan penindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah; dan
 - e. Melakukan tindakan pelanggaran administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.

Melihat kesamaan tugas dan fungsi Satpol PP dengan Linmas, maka pada tahun 2013, dilakukan penggabungan Linmas kedalam Satpol PP

⁷Azhim Rohman, DKK, *Pemberdayaan Satuan Perlindungan Masyarakat (satlinmas) Dalam Penanggulangan Bencana*, Jurnal Respon Publik, Vol. 13, No. 6, 2019, h. 13.

⁸Sunyoto Usman, *Modal Sosial*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2018, h. 127.

berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 341/290/Sj tertanggal 23 Januari 2013 tentang Penggabungan Linmas kedalam SKPD Satpol PP, dengan penggabungan ini, maka Linmas berada dalam Satpol PP.

1.5.1.3. Otonomi Daerah

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. “Dalam pembatasan kekuasaan negara terdapat persoalan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*), namun di samping kedua hal tersebut, di dalam pembatasan kekuasaan negara dikaitkan juga dengan desentralisasi dan dekonsentrasi kekuasaan”.⁹

Desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*regelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuursdaad*).

Otonomi Daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti Undang-Undang. Otonomi bermakna membuat Perundang-Undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, “konsepsi Otonomi Daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Peraturan Daerah), juga utamanya mencakup

⁹Jilmly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 294.

selfbestuur (pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri)".¹⁰

Di dalam Otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagia urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembagannya diatur dengan cara-cara tertentu. Kedua, apabila sistem *supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹¹

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemeritahan tidak dapat dikenai jumlahnya.¹²

¹⁰M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h. 161.

¹¹Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media, Bandung, 2009, h. 83.

¹²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, h.

1.5.2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan dasar hukum yang mengatur dan berhubungan dengan objek penelitian. Adapun landasan yuridis dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja;
5. Permendagri Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penugasan Satlinmas Dalam Penanganan Ketentraman, Ketertiban, Dan Keamanan Penyelenggaraan Pemilihan Umum
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat.

1.5.3. Landasan Teori

Landasan teori merupakan teori-teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar atau pedoman berpikir dalam penelitian. Adapun landasan teori dalam penelitian ini adalah Teori Kewenangan dan Teori Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat.

1.5.3.1. Teori Kewenangan

Kewenangan yang bersumber dari dari rakyat di limpahkan kepada presiden. “Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan pusat melalui Undang-Undang menyerahkan dan atau melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan”.¹³

Dalam prespektif hukum administrasi mengenai sumber kewenangan atau tindakan nyata mengadakan pengaturan ataupun mengeuarkan keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh atribusi delegasi cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut “Philipus M harjhon dikemukakan melalui dua cara yakni perolehan atribusi dan delegasi sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang pendapat ini seirama dengan dikemukakan Hens Van Maarseven bahwa dalam melakukan maupun mandat”.¹⁴

Hamid S Attamini dengan mengacu kepustakaan belanda memberikan pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (*grondweet*) atau oleh pembentuk Undang-Undang yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. “Hal ini sejalan dengan Indro harto yang mengemukakan atribusi pada

¹³Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonom Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, h. 66.

¹⁴Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral Dan Batu Bara*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2016, h. 173.

atribusi memberikan kewenangan pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan”.¹⁵

Mengenai ciri ciri delegasi dalam kewenangan menurut J.B.J.M Tenberge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut :¹⁶

1. Delegasi harus definitif artinya delegasi tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksana wewenang tersebut; dan
5. Peraturan kebijakan artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

1.5.3.2. Teori Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat

Persoalan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) merupakan situasi yang harus diciptakan demi terpeliharanya kelangsungan wibawa pemerintah, ketertiban masyarakat dalam kaitannya dengan ketahanan nasional. Terlebih lagi dalam suasana negara yang sedang membangun, maka situasi kamtibmas yang mantap merupakan salah satu unsur yang harus tercipta demi berhasilnya pembangunan itu sendiri.

Pembinaan itu sendiri adalah segala usaha dan kegiatan pembimbing, pengarahan, penggerakan, termasuk koordinasi dan bimbingan teknis untuk pelaksanaan sesuatu dengan baik, dilakukan secara terus-menerus dalam

¹⁵*Ibid.*, h. 94.

¹⁶*Ibid.*, h. 95.

rangka pencapaian tugas serta memperoleh hasil yang maksimal. Pembinaan merupakan salah satu fungsi penting dalam manajemen, memberikan pembinaan secara tepat, tentang apa yang diharapkan dari pekerjaan secara jelas, karena fungsi pembinaan berhubungan langsung dengan upaya dalam meningkatkan kinerja lembaga.

“Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang dimaksud aman adalah bebas dari semua gangguan, bahaya, resiko, rasa takut dan dapat terlindungi. Dengan demikian aman bersangkutan paut dengan psikologis dan kondisi atau keadaan yang terbebas dari bahaya, gangguan, rasa takut maupun risiko”.¹⁷

“Menurut Tata Tenram Kerta Raharja (TTKR) aman diartikan mengandung empat poin pokok, yaitu perasaan bebas dari kekhawatiran, perasaan bebas dari risiko dan perasaan damai lahir bathin”.¹⁸ Keamanan yang asal katanya aman adalah suatu kondisi yang bebas dari segala macam bentuk gangguan dan hambatan. Perkataan aman dalam pemahaman tersebut mengandung 4 (empat) pengertian dasar, yaitu:

1. *Security*, yaitu perasaan bebas dari gangguan fisik dan psikis;
2. *Surety*, yaitu perasaan bebas dari kekhawatiran;
3. *Safety*, yaitu perasaan terlindung dari segala bahaya; dan
4. *Peace*, yaitu perasaan damai lahiriah dan batiniah.

Sedangkan makna kata tertib dan ketertiban adalah suatu kondisi dimana unit sosial termasuk didalamnya adalah warga masyarakat dengan segala fungsi dan posisinya dapat berperan sebagaimana ketentuan yang

¹⁷Wawan, *Peranan Pemerintah Desa Dalam Menanggulangi Masalah Keamanan Dan Ketertiban*, Jurnal eksekutif Vol 1 No. 7, 2016, h. 5.

¹⁸Sadjono, *Hukum Kepolisian*, Leksbang Mediatama, Jakarta, 2008, h. 7.

ada. “Sedangkan pengertian Ketertiban adalah suatu keadaan dimana segala kegiatan dapat berfungsi dan berperan sesuai ketentuan yang ada”.¹⁹

Keamanan, ketertiban masyarakat merupakan suatu situasi yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam hal pembangunan maupun bersosialisasi dengan masyarakat lainnya. Situasi kamtibmas yang baik sangat diharapkan oleh seluruh masyarakat untuk dapat diwujudkan, sehingga menimbulkan perasaan tentram dan damai bagi setiap masyarakat dan dapat meningkatkan motivasi dan semangat dalam bekerja, karena tidak ada rasa takut akibat kemungkinan adanya gangguan yang akan menimpa.

1.6. Penelitian Terdahulu

Adapun beberapa penelitian terdahulu ini sebagai bahan rujukan dan gambaran dalam penelitian yang dilakukan serta merinci secara garis besar perbedaan dan kesamaan terkait penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Adapun penelitian terdahulu tersebut yaitu:

1. Benny Adam Yuda Ardiyansyah, skripsi dengan judul: Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye Dalam Pemilihan Umum Di Kota Yogyakarta Tahun 2019, Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta 2020, Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif yang mengacu pada norma hukum dan menggunakan yuridis-normatif. Dengan hasil penelitian ini adalah dalam pemilihan umum di kota Yogyakarta Tahun 2019 Bawaslu kota Yogyakarta berhasil melakukan penertiban terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga

¹⁹Evi Rinawati, Maryani, *Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (KAMTIBMAS) Di Kelurahan Pangkalan Kerinci Barat*, Jurnal JOM FISIP Vol 5, Edisi II, Juli-Desember 2018, h. 2.

kampanye dengan terlihat dari banyaknya jumlah temuan Alat Peraga Kampanye yang ditertibkan oleh Bawaslu kota Yogyakarta. Hambatan Bawaslu dalam penertiban alat peraga kampanye adalah perbedaan persepsi terhadap kewenangan antara Bawaslu dan Satpol PP, keterbatasan jumlah petugas penertiban, penolakan masyarakat terhadap penertiban APK dan sarana dan fasilitas penunjang dalam upaya penertiban APK.

2. Nanda Ridzki Gumelar, skripsi dengan judul: Peran Satuan Perlindungan Masyarakat (Satlinmas) Dalam Perlindungan Masyarakat Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2014 Di Kabupaten Sleman. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2018, adapun penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan kesimpulan dalam penelitian ini bahwa pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat di Kabupaten Sleman belum dapat sepenuhnya terlaksana sesuai apa dengan Peraturan tersebut, di karenakan kondisi dimana masih ada hambatan berupa anggaran yang menjadi bahan dasar operasional dalam penyelenggaraan perlindungan masyarakat di Kabupaten Sleman, karena dana yang di dapat dari pemerintah pusat itu diambil beberapa persen dari anggaran pemberdayaan masyarakat dan diberikan di kabupaten Sleman yaitu sekitar Rp. 5.000.000 - Rp. 10.000.000 yang mana tidak dapat memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana dari 6.463 anggota Satuan Perlindungan Masyarakat di Sleman yang tersebar di 17 Kecamatan

dan 86 Desa, sehingga kegiatan Perlindungan Masyarakat menjadi terhambat.

Dari beberapa penelitian terdahulu ini dapat diambil kesimpulan bahwa penelitian yang dilakukan oleh penulis terdapat kesamaan dan juga perbedaan. Adapun kesamaan dalam penelitian ini yakni sama-sama meneliti dan mengkaji tentang satuan lintas masyarakat, namun yang menjadi pembeda antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu bahwa dalam penelitian ini lebih memfokuskan tentang kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Satuan Lintas Masyarakat dalam menjaga ketentraman dan ketertiban pemilu di wilayah Gresik.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan cara yang digunakan untuk mendapatkan data serta memperoleh jawaban yang akurat atas rumusan masalah diatas dengan mencari dan mengelola data dalam suatu penelitian.

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum. Peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawaban. Hasil dari penelitian ini memberikan preskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan, penelitian normatif hanya meneliti norma hukum, tanpa melihat praktek hukum di lapangan (*law in action*).

1.7.2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Tiga Metode Pendekatan antara lain: Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*); Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*); dan Pendekatan Historis (*Historical Approach*).

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan menelaah semua Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini penulis menelaah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum sehingga penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum. Pendekatan konseptual dilakukan guna dijadikan sebagai acuan untuk membangun argumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Adapun pokok persoalan dalam penelitian ini berkaitan dengan fungsi satuan perlindungan masyarakat yang berada di wilayah desa.

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis ini dilakukan dengan menelaah latar belakang mengenai apa yang dipelajari dan perkembangan peraturan mengenai isu yang sedang dihadapi. Pendekatan ini mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Adapun pendekatan historis yang dilakukan dalam penelitian ini dengan mengulas sejarah tentang kewenangan Satlinmas dalam pemilihan umum dianalisa dengan Permendagri Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penugasan Satlinmas Dalam Penanganan Ketentraman, Ketertiban, Dan Keamanan Penyelenggaraan Pemilihan Umum serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan dalam penulisan untuk menjawab isu hukum penulisan ini meliputi bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Norma dan Kaidah Dasar, Peraturan Dasar, serta Peraturan Peran. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah

Daerah; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat; Permendagri Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penugasan Satlinmas Dalam Penanganan Ketentraman, Ketertiban, Dan Keamanan Penyelenggaraan Pemilihan Umum; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti : buku-buku hukum, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum. Dalam penelitian ini penulis menggunakan buku, makalah, hasil penelitian dalam bidang hukum, internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti : Ensiklopedia hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, internet, hal ini dilakukan untuk mendukung dan menunjang penelitian penulis.

1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut: Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), maupun kartu ulasan (berupa analisis dan catatan khusus penulis).

1.7.5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini berdasarkan data yang ada dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka tetapi juga memahami kebenaran tersebut menurut aturan perundang-undangan. Dengan memberikan gambaran permasalahan yang dibahas mengenai Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja Dan Satuan Lintas Masyarakat Dalam Menjaga Ketentraman Dan Ketertiban Pemilu Di Wilayah Gresik dengan dianalisis berdasarkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia dan fakta di lapangan untuk kemudian diperoleh kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan.

1.8. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis menyusun sistematika sebagai berikut:

Bab I menerangkan Pendahuluan yang berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kajian Pustaka, Metode Penelitian terdiri atas Jenis Penelitian, Pendekatan Masalah, Sumber Bahan

Hukum, Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum, Analisis Bahan Hukum, dan diakhiri dengan Sistematika Penulisan.

Bab II berisikan pembahasan tentang Kewenangan Satpol Pp Dan Satlinmas Dalam Menjaga Ketentraman Dan Ketertiban Terkait Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dengan sub bab yaitu: Keamanan Dan Ketertiban Dalam Masyarakat; Implementasi Kebijakan Publik Terkait Perlindungan Masyarakat; Fungsi Satuan Pelindung Masyarakat Dalam Menjalankan Tugasnya Berdasarkan Permendagri Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat; dan Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Satuan Perlindungan Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Bab III berisikan pembahasan tentang Kewenangan Satpol PP Dan Satlinmas Dalam Menjaga Ketertiban Dan Ketentraman Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Kabupaten Gresik. Dengan sub bab yaitu: Pemerintah Daerah; Satuan Perlindungan Masyarakat; Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menjalankan Tugasnya Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja; Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Satuan Perlindungan Masyarakat Dalam Menjaga Ketertiban dan Ketentraman Penyelenggaraan Proses Pemilihan Umum di Kabupaten Gresik.

Bab IV sebagai penutup memuat beberapa kesimpulan beserta sebagian saran bagi pihak yang berkaitan dalam penulisan skripsi ini.