

BAB II

PERAYAAN HARI KASIH SAYANG YANG DAPAT DI RAZIA OLEH SATPOL PP KOTA SURABAYA

A. BENTUK PERAYAAN HARI KASIH SAYANG

1. Sejarah Hari Kasih Sayang

Hari Valentine atau yang lebih dikenal di Indonesia sebagai hari kasih sayang diperingati setiap tanggal 14 Februari. Hari tersebut lekat dengan hari untuk mengungkapkan kasih sayang dengan ucapan atau hadiah bagi orang-orang yang disayanginya.

Ditinjau dari segi sejarahnya, perayaan hari kasih sayang berawal dari orang yang bernama valentine, meskipun ada beberapa versi mengenai sejarah dari *valentine day*, namun sejarah hari valentine bisa dilihat dari beberapa sumber tertulis Berdasarkan ensiklopedia *The World Book Encyclopedia* beberapa sumber sejarah menyebutkan perayaan *valentine day* berasal dari perayaan Lupercalia yang merupakan rangkaian upacara pensucian di masa Romawi Kuno (13-18 Februari). Pada hari ini, para pemuda mengundi nama nama gadis di dalam kotak. Lalu setiap pemuda mengambil nama secara acak dan gadis yang namanya keluar harus menjadi pasangannya selama setahun untuk senang-senang dan obyek hiburan. Selama upacara ini, kaum muda

melecut orang dengan kulit binatang dan wanita berebut untuk dilecut karena anggapan lecutan itu akan membuat mereka menjadi lebih subur.¹

Selanjutnya dalam ensiklopedia lain yang berjudul *The Catholic Encyclopedia Vol. XV* sub judul St. Valentine menuliskan ada tiga nama Valentine yang mati pada 14 Februari, seorang di antaranya dilukiskan sebagai yang mati pada masa Romawi. Namun demikian, tidak pernah ada penjelasan siapa St. Valentine itu, juga dengan kisahnya yang tidak pernah diketahui ujung-pangkalnya karena tiap sumber mengisahkan cerita yang berbeda.

Menurut versi pertama, Kaisar Claudius II memerintahkan untuk menangkap dan memenjarakan St. Valentine karena menyatakan Tuhannya adalah Isa al-Masih dan menolak menyembah Tuhan-Tuhan orang Romawi. Orang-orang yang mendambakan do'a St.Valentine lalu menulis surat dan menaruhnya di terali penjaranya.

Versi kedua menceritakan bahwa Kaisar Claudius II menganggap tentara muda bujangan lebih tabah dan kuat dalam medan peperangan dari pada yang telah menikah. Kaisar lalu melarang para pemuda untuk menikah, namun St.Valentine melanggarnya dan diam-diam menikahkan banyak pemuda sehingga ia pun ditangkap dan dihukum gantung pada 14 Februari 269 M.²

¹ Reno Apriansyah, "Valentine's day: Jalan Penghancur Islam, Bukan hari kasih sayang", *Artikel Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia*, 9 Februari 2007, h. 3.

²Irena Handono, "Sejarah Valentine Day, Maksiat Berbungkus Hari Kasih Sayang" https://caridokumen.com/queue/sejarah-valentine-day-maksiat-berbungkus-hari-kasih-sayang-5a45ed1cb7d7bc7b7ae05ff9_pdf?queue_id=-1 diakses pada tanggal 20 maret 2021.

Kebiasaan mengirim kartu ucapan saat hari Valentine tidak ada kaitan langsung dengan St. Valentine. Pada 1415 M ketika the Duke of Orleans dipenjarakan di Tower of London, pada perayaan hari gereja mengenang St. Valentine 14 Februari, ia mengirim puisi kepada istrinya di Prancis. Kemudian Geoffrey Chaucer, penyair Inggris mengkaitkannya dengan musim kawin burung dalam puisinya.³

Terlepas dari beragamnya sejarah tentang awal mula perayaan hari kasih sayang, yang pasti hari kasih sayang adalah hari untuk memperingati perjuangan atas nama cinta dan kasih sayang. Oleh karenanya masyarakat mengungkapkan kasih sayangnya dengan berbagai macam cara, ada yang dengan berbagi makanan manis, benda lucu dan imut atau bahkan sampai melakukan hubungan seksual atas nama cinta.

2. Bentuk Perayaan Hari Kasih Sayang

Perayaan hari kasih sayang dilakukan pada tanggal 14 Februari dirayakan hampir di seluruh dunia, khususnya oleh remaja atau pasangan yang ingin mengungkapkan kasih sayangnya. Bentuk ungkapan kasih sayang ini dilakukan dengan berbagai macam cara diantaranya ucapan romantis, surat atau kartu ucapan, memberikan hadiah, memberikan makanan-makanan manis bahkan memberikan perhiasan.⁴

Mersepon para remaja yang ingin merayakan hari kasih sayang, hampir semua tempat menyediakan suasana yang romantis sebagai sarana ungkapan kasih sayang. Sejumlah perayaan juga digelar untuk

³ Yayasan Al-Sofwa, 2010, Ada apa dengan Valentines Day?, Jakarta: Yayasan Al Sofwa, h. 6

⁴ Essy Syam, Valentine Day: Hegemoni Budaya dan Kapitalis, *Jurnal Ilmu Budaya* Vol 3 No 2 Tahun 2007, h. 7

menyambut hari kasih sayang, di beberapa toko-toko, super market, atau di mall-mall menjual paket-paket hadiah valentine dengan kemasan-kemasan yang sangat indah kreatif. Semua ini dilakukan untuk memeriahkan perayaan hari kasih sayang khususnya bagi kalangan remaja.⁵

Berbagai macam pernak-pernik untuk mendukung perayaan hari kasih sayang dilakukan demi meriahnya perayaan hari kasih sayang. Pada mulanya, perayaan hari kasih sayang dilakukan sebagaimana sejarah awal perayaan hari kasih sayang, namun dengan berjalannya waktu dan meluasnya perayaan ini ke seluruh penjuru dunia, ada berbagai variasi yang disesuaikan dengan kebudayaan atau tradisi setempat, dengan berbagai motif yang menyertainya.

Menurut sumber Era Muslim model-medol perayaan hari kasih sayang meliputi Making Love Party, Ucapan “Be My Valentine”, The Love Chair, Anak kecil berdandan orang dewasa, Mengundi Nama dalam kartu, Percaya Burung, Memberi Hadiah Sendok Kayu, Memberi Hadiah Busana, Memutar Apel pada tangkainya, Meniup bunga Dandelion, Melepaskan kegadisan,⁶

⁵ Iga Rusiawati, Preferensi Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Surakarta Tentang Valentine's Day Ditinjau Dari Sudut Pandang Ekonomi, Sosial, Dan Religi, *Universitas Muhammadiyah Surakarta*, 2016, h. 5

⁶ Mastur Thoyib Kesi, Perayaan Valentines Day Dalam Perspektif Pendidikan, *Universitas Ibnu Khaldun Bogor*, Vol 1 Tahun 2014, h. 22

B. KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH

1. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang dapat diartikan sebagai hal yang berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Apa yang disebut kekuasaan formal merupakan kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa hal yaitu kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.⁷

Istilah wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Dalam literature hukum administrasi wewenang dengan kekuasaan tidaklah sama.⁸ Menurut Bagir Manan Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Adapun, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁹

Selanjutnya, menurut H.D. Stout wewenang merupakan suatu pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹⁰

Dari penjelasan para tokoh di atas dapat dipahami bahwasanya kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berbentuk kewenangan. Salah satu bentuk dari kekuasaan

⁷ Prajudi Atmosudirjo, 1981 *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 78

⁸ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014, h.101-104

⁹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, h. 37.

¹⁰ *Ibid.*, h. 107- 111

adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahannya. Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan.¹¹

Wewenang dalam kaitannya dengan hak dan kewajiban dari otonomi otonomi daerah mengandung pengertian hak kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri¹² dan wajib menyelenggarakan pemerintahan dan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan Pemerintah Negara secara keseluruhan.¹³

Berdasarkan konsepsi Negara hukum, salah satu sumber kewenangan pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan (UU) yang berlaku bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan, Kewenangan hanya diberikan oleh UU. Pembuat UU tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus untuk itu.¹⁴

Dengan demikian dapat dimengerti bahwa kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik yang di peruntukkan untuk mengatur masyarakat. Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat

¹¹ Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, h. 70-71.

¹² Ramlan Subakti, 2001, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, h. 57.

¹³ Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD" 1945, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 4, Tahun 2015. h. 581

¹⁴ Nuraeni, "Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Urusan Pertanian", *Skripsi Universitas Hasanudin* 2016, h. 15

dijabarkan ke dalam dua pengertian, yakni hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintahan lainnya (dalam arti luas)¹⁵

Suatu masyarakat memberikan kepercayaan kekuasaan kepada Negara. Negara dalam hal ini dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan yang diisi oleh beberapa orang yang berkompeten.¹⁶ Dengan demikian Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata.

Kewenangan sebagaimana telah dijelaskan di atas bersumber dari konstitusi dengan Undang-Undang. Menurut Safri Nugraha wewenang Pemerintah mempunyai tiga sifat meliputi tiga aspek antara lain :¹⁷

- a) Selalu terikat pada suatu masa tertentu,
- b) Selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan
- c) Pelaksanaann wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Lebih lanjut sifat wewenang selalu terikat pada suatu masa tertentu yang ditentukan secara jelas dan tegas melalui peraturan perundang-undangan. Sehingga apabila tindakan pemerintahan itu digunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang tersebut, maka tindakan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum jika menimbulkan

¹⁵ Ibid., h. 18

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, h. 261.

¹⁷ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, h. 117

kerugian bagi seseorang maka pemerintah telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum.

Selain itu, sifat wewenang juga berkaitan dengan batas wilayah wewenang pemerintahan itu yang telah ditentukan berdasarkan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangnya.¹⁸ Mislanya saja wewenang dari seorang menteri ketenagakerjaan akan berbeda dengan wewenang menteri Agama.

2. Sumber Kewenangan

Penyelenggaraan Pemerintahan dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang, sehingga Pemerintah dalam melakukan tugas dan kewajibannya. Kewenangan itu sendiri harus berasal dari Undang-Undang hal ini diperlukan agar Pemerintah tidak sewenang-wenang dalam melakukan tugas pemerintahannya.

Di dalam Negara Hukum dikenal atas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni : atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁹

a) Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

¹⁸ Ibid., h. 120

¹⁹ Ibid., h. 125

Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar. Menurut pendapat Indroharto pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.²⁰

Atribusi juga bisa dikatakan sebagai bentuk kewenangan yang didasarkan atau diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) atau peraturan perundangundang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:

- 1) Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang Undang;
- 2) Merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada;
- 3) Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.²¹

Tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan. wewenang ini kemudian disebut sebagai asas legalitas (*legalitebeginsel*), wewenang ini dapat di delegasikan.

²⁰ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2012 "*Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*", Bandung, Penerbit Nuansa, h.109

²¹ Desri Tiara Salsabila, Sumber Kewenangan Pemerintahan, *Jurnal OSFPREPINT*, Vol 1 No. 30 Tahun 2020, h. 7..

b) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Menurut UU Administrasi Pemerintahan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Pada kewenangan delegasi ini terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada (wewenang asli) oleh badan/atau jabatan pemerintahan yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan/atau jabatan pemerintahan lainnya.²² Jadi, wewenang delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi (delegataris). Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:

- 1) Diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
- 2) Ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah;

²² Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2017, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendikia, h. 110

3) Merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.²³

Pada wewenang delegasi tidak ada penciptaan wewenang pemerintahan baru, yang ada hanyalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi tetapi beralih kepada penerima delegasi dan Tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima delegasi.

c) Mandat

Mandat adalah pelimpahan wewenang antara atasan dengan bawahan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan mandat ini tercipta jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Menurut UU Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apa pun , yang terjadi hanyalah hubungan internal.²⁴ Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:

²³ Desri Tiara Salsabila, *Sumber Kewenangan Pemerintahan*, Op.Cit, h. 8

²⁴ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, "*Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*", Op.cit, h. 112.

- 1) Ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya;
- 2) Merupakan pelaksanaan tugas rutin.

Pada wewenang mandat (mandaat) penerima mandate tidak dibebani tanggung jawab atas mandat yang ia jalani. Tanggung jawab dan tanggungugat tetap berada pada pemberi mandat penerima mandat.²⁵

Dari uraian tersebut diatas, secara jelas dapat disimpulkan bahwa wewenang pemerintahan yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan meliputi tiga jenis kewenangan, yakni: wewenang yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat.

3. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah secara pengertian adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶ Peran utama dari pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan melaksanakan pelaksanaan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom tersebut.²⁷

²⁵ Desri Tiara Salsabila, Sumber Kewenangan Pemerintahan, Op.Cit h. 8

²⁶ Pengertian Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang <https://paralegal.id/pengertian/pemerintahandaerah/#:~:text=Pemerintahan%20Daerah%20adalah%20penyelenggaraan%20urusan,dalam%20undang%20Undang%20Dasar%20Negara> Diakses pada tanggal 21 Maret 2021.

²⁷ Nuraeni, "Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Urusan Pertanian", Op.Cit, h. 24.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi UUD 1945 yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya untuk mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah²⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah), Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk mewujudkan sistem pemerintahan daerah agar terlaksana dibutuhkan perangkat daerah. Perangkat daerah ini merupakan lembaga-lembaga atau pihak yang siap mendukung jalannya pemerintahan dan menjalankan amanah rakyat. Secara umum bagian pemerintahan daerah juga memiliki perangkat daerah masing-masing seperti :

- a) Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Perangkat daerah tingkat provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, lembaga teknis daerah dan dinas daerah

²⁸ Mifta Farid, dkk, Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah, *e Journal Lentera Hukum Universitas Jember*, Vol 4 No. 2 Tahun 2017, h. 72

- b) Perangkat Daerah Pemerintahan Kota/Kabupaten, Perangkat daerah tingkat Kota/Kabupaten memiliki perangkat daerah seperti sekretariat daerah, sekretariat DPRD, kecamatan, kelurahan, dinas daerah dan lembaga teknis daerah²⁹

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁰ Adapaun penjelasannya sebagai berikut:

- a) Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan;
- c) Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.³¹

²⁹ Helfi, "4 Asas-Asas Pemerintahan Daerah Menurut UU No 32 Tahun 2004 di Indonesia", <https://gurupkn.com/asas-asas-pemerintahan-daerah> diakses pada tanggal 21 Maret 2021

³⁰ Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, h. 13.

³¹ Nuraeni, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Urusan Pertanian*, Op.Cit, h. 26.

Dalam Pasal 58 UU Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri atas:

- a) Asas kepastian hukum;
- b) Asas tertib penyelenggara negara;
- c) Asas kepentingan umum;
- d) Asas keterbukaan;
- e) Asas proporsionalitas;
- f) Asas profesionalitas;
- g) Asas akuntabilitas; asas efisiensi; dan asas efektivitas.

4. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu kemudian dibagi atas kabupaten dan kota, yang mana tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan tersendiri yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Indonesia menetapkan sistem desentralistik dalam sistem kenegaraan, hal itu menjadi salah satu sendi susunan organisasi negara yang dapat diterima dan disepakati oleh para pembentuk Negara Republik

Indonesia.³² Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan tugas atau urusan kepada pemerintah tingkat bawah.

Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Urusan pemerintahan daerah provinsi dan kabuption/kota telah diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan pilihan. Kewenangan pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain lain. Sedangkan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu.³³ Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah kecuali urusan politik luar negeri,

³² H.M. Arief Mulyadi, 2010, "*Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi Dalam Negara Republik Indonesia*", Jakarta: Prestasi Putra Karya, 2010, hal. 43.

³³ Mifta Farid, "Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah", Op.Cit, h. 98

pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan tersebut kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan secara langsung kepada pemerintah daerah.

Mengenai urusan wajib Pemerintahan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota sudah tercantum pada Pasal 9 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana kemudian diperinci berdasarkan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU Pemerintahan Daerah, yaitu:

- 1) Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) pendidikan;
 - b) kesehatan;
 - c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
 - e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f) sosial.
- 2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) tenaga kerja;
 - b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

- c) pangan;
- d) pertanahan;
- e) lingkungan hidup;
- f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g) pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) perhubungan;
- j) komunikasi dan informatika;
- k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l) penanaman modal;
- m) kepemudaan dan olah raga;
- n) statistik;
- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

3) Urusan Pemerintahan Pilihan antara lain:

- a) kelautan dan perikanan;
- b) pariwisata;
- c) pertanian;
- d) kehutanan;
- e) energi dan sumber daya mineral;
- f) perdagangan;

g) perindustrian; dan

h) transmigrasi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas mengenai tugas wajib pemerintahan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota salah satunya adalah penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Kemudian pada pasal 225 UU Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa untuk membantu kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam penegakan Peraturan Daerah (Perda) dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dapat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Sebagai wujud pelaksana dari UU Pemerintahan Daerah Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

5. Tugas dan Kewenangan Satpol PP

Upaya pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat dilaksanakan dalam bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah Berdasar pada Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Kepala Daerah (Perkada) untuk menjaga eksistensi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat maka tugas Pemerintah Daerah provinsi dan kabupten/kota tersebut dimandatkan kepada Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) di daerah

yang bersangkutan yang bertitik tolak pada langkah pembinaan dalam hal ini preventif bagi masyarakat.³⁴

Secara teknis, agar intruksi dalam UU Pemerinthan Daerah dapat diterapkan pada tataran pelaksanaan, maka dibuatlah aturan pelaksanaannya, berupa Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (PP Satpol PP). Pasal4 PP Satpol PP menjabarkan mengenai tugas pokok Satpol PP yakni menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Lebih lanjut pada Pasal 1 ayat 8 PP Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. Satpol PP dalam tugasnya berwenang melakukan tindakan penertiban non yutisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satpol PP meliputi kegiatan:

- Deteksi dan cegah dini;
- Pembinaan dan penyuluhan;
- Patroli;
- Pengamanan;

³⁴ Ni Ketut Hevy Yushantini, Tinjauan Kewenangan Antara Satpol Pp Dan Polri Dalam Menciptakan Ketertiban Dan Keamanan, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 6 Tahun 2020, h 7.

- Pengawasan;
- Penertiban; dan
- Penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa.

Dalam melaksanakan tugas ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, Satpol PP dapat meminta bantuan personel dan peralatan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia dalam melaksanakan tugas yang memiliki dampak sosial yang luas dan risiko tinggi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, tindakan penertiban non-yustisial merupakan kewenangan dari Satpol PP dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Tindakan penertiban non-yustisial itu adalah tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP dalam rangka menjaga dan/atau memulihkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat terhadap pelanggaran Perda dan/atau Perkada dengan cara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak sampai proses peradilan.

Tindakan razia valentine yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya merupakan bentuk penertiban non-yustisial untuk penyelenggaraan penertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana tindak lanjut dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

C. KONSEP KETERTIBAN UMUM DALAM PERDA KOTA SURABAYA NOMOR 2 TAHUN 2020 PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT

1. Pengertian Ketertiban Umum

Istilah ketertiban umum menurut Kollwijn mempunyai sejumlah variasi pengertian. Pertama, ketertiban umum dalam hukum perikatan merupakan batasan dari asas kebebasan berkontrak. Kedua, sebagai unsur pokok dalam “ketertiban dan kesejahteraan, keamanan”. Ketiga, sebagai pasangan dari “kesusilaan yang baik”. Keempat, sebagai sinonim dari “ketertiban hukum”. Kelima “keadilan.” Keenam, sebagai pengertian dalam hukum acara pidana untuk jalannya peradilan yang adil, dan terakhir kewajiban hakim untuk mempergunakan pasal-pasal dari perundangundangan tertentu.³⁵

Yahya Harahap memberikan penjelasan bahwa ketertiban umum memiliki makna luas dan bisa dianggap mengandung arti mendua. Dalam praktik berbagai penafsiran tentang arti dan makna ketertiban umum, antara lain: Ketertiban umum dalam penafsiran sempit.³⁶ Menurut penafsiran sempit arti dan lingkup ketertiban umum yakni ketertiban yang

³⁵ Victor Imanuel W. Nalle, Studi Sosio-Legal Terhadap Ketertiban Dan Ketentraman Di Kabupaten Sidoarjo, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 47 No. 3 Tahun 2016, hal 384

³⁶ Imelda Onibala, “Ketertiban Umum Dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional,” *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol.I/No.2 Tahun 2013, h. 6.

hanya ditentukan oleh hukum yang sedang berlaku.³⁷ Dengan demikian yang dimaksud dengan pelanggar/ bertentangan dengan ketertiban umum, hanya terbatas pada pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan saja. Jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundang-undangan juga berhak menerima sanksi yang sudah ditentukan oleh undang-undang yang berlaku.

Ketertiban umum dalam penafsiran luas. Penafsiran luas tidak membatasi lingkup dan makna ketertiban umum pada ketentuan hukum positif saja, tetapi meliputi segala nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat.³⁸ Prinsip hukum yang berkembang tidak hanya berketentuan dengan hukum yang berlaku saat ini akan tetapi ditambah juga dengan hukum yang berkembang dalam masyarakat. Jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundang-undangan dan juga prinsip hukum yang hidup dalam kesadaran masyarakat juga berhak menerima sanksi sesuai undang-undang dan juga menerima sanksi dari masyarakat itu sendiri.³⁹

2. Ketertiban Umum dalam Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Perubahan Atas Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2018

Kota pada hakikatnya adalah suatu tempat yang akan berkembang terus menerus sesuai dengan perkembangan zaman dan potensi yang dimilikinya. Dalam perkembangannya, segala aspek akan ikut tumbuh dan

³⁷ M. Yahya Harahap, 2013, Hukum Acara Perdata, Jakarta: Sinar Grafika, h. 56

³⁸ Ibid., 57

³⁹ Moh. Ali Burhan, Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dalam Penggunaan Trotoar Di Kota Kediri, *Skripsi IAIN Tulungagung Tahun 2019*, h. 33

berkembang serta memunculkan permasalahan yang kompleks pula. Perkembangan dan perubahan suatu kota terjadi pada kondisi fisik, ekonomi, sosial dan politik.

Pemerintah sebagai pembuat kebijakan seharusnya mempertahankan atau memelihara sesuatu yang baik tentang kota dan berupaya merencanakan pertumbuhan dan perubahannya. Sebagai wujud dari pengaturan terhadap daerah, setiap Pemerintah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia berupaya melakukan pengaturan terhadap kegiatan-kegiatan yang dinilai mengganggu aktivitas masyarakat atau ketertiban umum. Bentuk konkrit pengaturan tersebut adalah dengan membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatasi masalah ketertiban umum.⁴⁰

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah, ketentraman dan ketertiban umum merupakan kewenangan Pemerintah Daerah sebagai Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam ketentraman dan ketertiban umum antara lain meliputi:

- a) Penanganan gangguan ketentraman dan ketertiban umum dalam satu Daerah kabupaten/kota;
- b) Penegakan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota;
- c) Pembinaan PPNS kabupaten/kota.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah tersebut, diperlukan instrumen hukum yang mengatur aspek ketentraman

⁴⁰ Victor Imanuel W. Nalle, Studi Sosio-Legal Terhadap Ketertiban Dan Ketentraman Di Kabupaten Sidoarjo, Op.Cit, h. 384

dan ketertiban umum beserta ancaman sanksinya. Pemerintah Daerah pada umumnya membentuk Perda tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Tidak terkecuali Pemerintah Kota Surabaya yang telah membentuk Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat., terdapat 8 (delapan) ruang lingkup ketertiban umum dan ketentraman umum di Kota Surabaya. Delapan ruang lingkup tersebut antara lain:

- a) Tertib Jalan, Angkutan Jalan Dan Angkutan Sungai;
- b) Tertib Jalur Hijau, Taman Dan Tempat Umum;
- c) Tertib Sungai, Saluran, Kolam Dan Lepas Pantai;
- d) Tertib Lingkungan;
- e) Tertib Usaha Tertentu;
- f) Tertib Bangunan;
- g) Tertib Sosial; Dan
- h) Tertib Peran Serta Masyarakat.

Dalam menjalankan tugas ketertiban umum berdasarkan ruang lingkup ketertiban umum yang sudah dijelaskan di atas dan sesuai dengan ketentuan Pasal 255 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa salah satu tugas Satuan Polisi Pamong Praja yaitu melakukan

tindakan penertiban nonyustisial, menindak bagi yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, penyelidikan terhadap pelanggaran perda dan/atau perkada, dan tindakan administratif.

Razia valentine yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya merupakan tindakakan penertiban non yustisial. Penertiban ini dilakukan dengan aparat penegak hukum lainnya. Penertiban ini dilakukan untuk perayaan valentine yang mengganggu ketertiban dan ketertiban umum tentang tertib lingkungan.

Tertib Lingkungan tersebut yang dijadikan dasar razia non yustisi hari valentine ada pada pasal 22 ayat (1) point b Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Pasal 22 ayat (1) point b berbunyi :

“Dalam Hal Perwujudan ketentraman dan ketertiban lingkungan, setiap orang, badan hukum dan/atau perkumpulan dilarang: membuat gaduh sekitar tempat tinggal atau membuat sesuatu yang dapat mengganggu ketentraman masyarakat”

Dari pasal tersebut mempunyai sanksi bagi yang melakukan pelanggaran yang terdapat pada pasal 44 dan pasal 46 berupa sanksi administrative dan sanksi pidana.

Sebagaimana bentuk perayaan yang telah dijelaskan di atas, tidak semua bentuk perayaan hari kasih sayang dapat masuk kategori razia valentine yang harus ditertibkan karena perayaan hari kasih sayang

merupakan bentuk perayaan untuk mengenang perjuangan valentino atas nama cinta. Bentuk perayaan yang dapat di razia adalah bentuk perayaan hari kasih sayang yang meressahkan ketentrman masyakarot sebagaimana norma-norma masyarakat yang berlaku, misalnya perbuatan zina, hubungan seksual dengan pasangan yang tidak sah, maksiat, dan lain sebagainya yang telah ada bukti awal seperti aduan dari masyarakat atau temuan dari petugas Satpol PP.

Pada dasarnya Satpol PP mengadakan Razia/Penggeledahan di suatu hotel/penginapan disebabkan karena adanya pengaduan dari masyarakat sekitar yang mengkhawatirkan ataupun melihat langsung terjadinya suatu tindak pidana yang terjadi di hotel/penginapan tersebut. Dalam melaksanakan tugas Satpol PP tetap menggunakan azas praduga tak bersalah.⁴¹ Razia yang digelar juga bukan untuk mencari kesalahan, tetapi berdasarkan keluhan masyarakat, apakah di tempat tersebut benar-benar ada penyimpangan

Penegakan Perda Ketertiban Umum ini berhadapan dengan sekelompok masyarakat, maka perlu dikedepankan pendekatan atau cara-cara yang persuasif agar tidak menimbulkan konflik dan kegaduhan di masyarakat. Alih-alih ingin menegakkan perda/perkada dan menjaga ketertiban umum dan ketenteraman masyarakan, Satuan Polisi Pamong Praja malah menciptakan suasana yang kurang kondusif di masyarakat.

⁴¹ Putri Fransiska Purnama Pratiwi, Perlindungan Hukum Dari Razia Kamar Hotel/Penginapan Di Kota Palangka Raya, "*MORALITY : Jurnal Ilmu Hukum*" Volume 5, Nomor 2, Tahun 2019, h. 82