

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, harus memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan. Hal tersebut dilakukan agar pemerintah mampu menjalankan tugasnya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia di dalam Pasal 18, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan.

Perihal otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Jika di dalam UU No. 22 Tahun 1999 lebih menitikberatkan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, maka dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini pada prinsipnya untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan.¹

Dalam undang-undang tersebut yang dimaksud prinsip otonomi yang seluas luasnya adalah daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah, hal tersebut bertujuan untuk

¹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk Pertama, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 208

meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Sebagai realisasi atas undang-undang pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah meresponnya dengan cara membuat berbagai regulasi atau peraturan untuk mendukung pelaksanaan otonomi di daerahnya. Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah merupakan salah satu penyangga (stick holder) atas pelaksanaan otonomi daerah. Untuk mewujudkan pelaksanaan undang-undang dan peraturan daerah yang telah dibuat, maka pemerintah daerah khususnya, memerlukan suatu perangkat pelaksanaan baik berupa organisasi maupun sumber daya manusia.²

Suatu kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam terminologi otonomi tersebut memungkinkan dibuatnya berbagai perangkat-perangkat berupa aparatur daerah yang berfungsi sebagai pendukung dari pelaksanaan pemerintahan di daerahnya. Salah satu aparatur yang bertugas sebagai pendukung dari pelaksanaan pemerintahan daerah adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Satuan ini merupakan perangkat pemerintah daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam pelaksanaan jalannya pemerintahan dan sebagai suatu pasukan barisan dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum, seperti yang disebutkan pada Pasal 148 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 :

“ Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja”. Untuk mengantisipasi perkembangan dan dinamika kegiatan masyarakat sehubungan dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, maka kondisi ketentraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya.

² Ibid., hlm. 210

Pemerintahan Daerah itu sendiri menurut Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang – undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah “Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Prinsip otonomi seluas – luasnya yang dimaksud dalam undang – undang tersebut adalah daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur sseluruh urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat.³

Sebagai realisasi atas undang – undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah harus memberikan respon atau tanggapan dengan cara membuat berbagai regulasi untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerahnya. Regulasi yang dibuat oleh pemerintah daerah merupakan salah satu penyangga terlaksananya otonomi daerah. Untuk mewujudkan pelaksanaan undang – undang dan peraturan yang telah dibuat, maka pemerintah daerah memerlukan suatu perangkat pelaksanaan baik berupa organisasi maupun sumber daya manusia.⁴

Apabila dilihat dari sistem otonomi daerah yang memberikan kewenangan bagi tiap daerah untuk menjalankan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan dalam meningkatkan efisiensi serta efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah maka perlu diperhatikan hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah sehingga dibutuhkan beberapa perangkat daerah, guna menunjang

³ Ibid., hlm. 170

⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ctk. Pertama, Raja Grafindo Persada Jakarta, 2003

terselenggaranya pemerintahan daerah terutama yang berkaitan dengan ketertiban serta ketentraman bagi masyarakat dalam daerah yang bersangkutan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Perangkat daerah yang bertugas untuk memberikan jaminan akan rasa aman, jaminan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah Satuan Polisi Pamong Praja, sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Pasal 148 ayat (1) Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa “untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.” Satpol PP merupakan unsur penunjang Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan dalam menjalankan tugasnya akan bertanggung jawab secara langsung kepada Gubernur yang bersangkutan.

Oleh karena itu, Polisi Pamong Praja mempunyai tugas membantu kepala daerah untuk menciptakan situasi daerah yang tenteram, tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan. Satuan Polisi Pamong Praja memiliki kedudukan dan peranan yang cukup luas sebagai salah satu perangkat dan aparatur pemerintahan daerah.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu daerah otonom dengan luas wilayah 3.185,80 km harus mampu menyelenggarakan pemerintahan daerahnya sendiri.⁵ Seiring dengan perkembangan dan dinamika masyarakat Yogyakarta yang dipengaruhi oleh tuntutan era globalisasi, maka kondisi ketenteraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan hal dasar yang harus diperhatikan. Salah satu upaya pemerintah DIY untuk mewujudkan kondisi daerah yang aman, tenteram dan tertib, sehingga akan mendorong perkembangan perekonomian yang berdampak pada meningkatnya kesejahteraan rakyat, maka

⁵<http://ifanfaiz.wordpress.com> diakses pada 10 Januari 2017 pukul 10.35 WIB

dibentuk suatu perangkat daerah yang bertugas membantu pemerintah dalam pembinaan umum masyarakat, ketentraman, ketertiban daerah dan penegakan peraturan daerah serta operasional ketentraman dan ketertiban di DIY. Perangkat daerah yang dimaksud adalah Satuan Polisi Pamong Praja.

Dalam keterkaitan DIY sebagai daerah otonom, telah ditemui permasalahan yang ada dalam lingkungan DIY. Sebagai fakta, gelandangan dan pengemis masih banyak ditemukan di DIY. Gelandangan dan pengemis tidak hanya ditemukan di DIY, melainkan sudah menjadi masalah sosial di setiap daerah. Oleh sebab itu, pemerintah DIY dan DPRD DIY melahirkan Perda Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang telah diterapkan mulai tanggal 1 Januari 2015. Keputusan ini dianggap cukup tegas untuk membanahi DIY dan sebagai manifestasi dari komitmen Pemerintah Yogyakarta untuk memajukan kesejahteraan sosial bagi setiap warganya serta melindungi kelompok – kelompok yang rentan seperti gelandangan dan pengemis. Namun keputusan tersebut dapat dianggap sebagai bentuk penertiban terhadap kehadiran gelandangan dan pengemis yang membuat kota menjadi terlihat kumuh, yang menyebabkan citra Yogyakarta sebagai kota pariwisata menjadi buruk.

Melihat pasal – pasal yang ada dalam Perda tersebut, terdapat beberapa pasal yang menunjukkan kesangsian dalam implementasinya di lapangan. Apabila mengacu kepada peraturan yang lebih tinggi maka Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1981 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis sudah cukup memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis. Hal tersebut sudah menjadi dasar para penegak hukum khususnya polisi bertindak menertibkan gelandangan dan pengemis. Namun dalam kenyataannya,

polisi kerap enggan untuk menegakkan peraturan yang sudah ada terkait dengan penertiban gelandangan dan pengemis.⁶

Di dalam Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, yaitu dalam Bab VII tentang ketentuan penyidikan, telah jelas tertulis bahwa Penyidik dari anggota Kepolisian Republik Indonesia dapat melakukan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan Perda tersebut.

Terkait dengan fakta yang sedemikian rupa, maka perlu adanya sinergisitas antara polisi dengan satpol PP sebagai perangkat daerah yang menjamin ketertiban umum dan kesejahteraan masyarakat, karena apabila merujuk kepada peraturan lain seperti Pasal 504 dan 505 KUHP, maka perangkat daerah khususnya Satpol PP dalam hal ini tidak mempunyai kewenangan untuk merazia gelandangan dan pengemis. Oleh sebab itu, sebagai daerah otonom yang memiliki peraturan daerah sendiri, DIY memiliki kebebasan untuk mengatur dan menertibkan gelandangan dan pengemis guna menciptakan ketertiban sosial dan jaminan rasa aman kepada setiap warganya melalui kinerja perangkat daerah seperti Satpol PP dan juga kepolisian.

B. Rumusan masalah

- a. Bagaimana pelaksanaan tugas Satpol PP dalam penegakan Perda No. 1 Tahun 2014 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
- b. Apa faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan tugas Satpol PP di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1981 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kinerja Satpol PP dalam proses Penyelenggaraan Pemerintah daerah dalam hal tata ruang ditinjau dari Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014
2. Untuk mengetahui peran Satpol PP dalam penegakan Peraturan Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan dua manfaat yaitu dari segi praktis dan segi teoritis.

Manfaat teoritis

- a. Untuk memberikan gambaran jelas mengenai kedudukan, peranan, dan pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis
- b. Melengkapi kajian hukum tata negara terkait lembaga teknis daerah khususnya Satpol PP dalam penegakan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta

Manfaat praktis

- a. Memberikan pandangan kepada masyarakat terkait kedudukan Satpol PP dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

- b. Memberikan informasi mengenai sudah berjalannya proses penegakkan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP sesuai dengan peran dan fungsinya yang telah diatur dalam Undang – undang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pemerintahan Daerah

Indonesia merupakan negara kesatuan, dimana konsep negara kesatuan memiliki arti bahwa negara kesatuan adalah suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan – kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan.⁷ Hubungan antara negara, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinat*. Sedangkan hakekat politik hukum yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah – daerah di seluruh Indonesia.⁸ Hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah pusat, atau dengan kata lain kekuasaan betumpu di pusat pemerintahan.⁹

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Otonomi bermakna membuat perundang – undangan sendiri (*Zelwetgeving*)¹⁰. Di dalam otonomi, hubungan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas

⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hal. 6

⁸ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Petama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 262

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 1

¹⁰ Ibid., hlm. 161

atau luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila : *pertama*, urusan – urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengemangannya diatur dengan cara – cara tertentu. *Kedua*, daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara – cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya apabila sistem pengawasan dilakukan sedemikian rupa. *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 bertolak dari prinsip : semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.¹²

Secara terotitis dan faktual, pembentukan daerah otonomi sangat kondusif bagi tercapainya integritas negara. Pemberian status otonomi pada tiap – tiap daerah akan mendorong warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam skala daerah dan nasional. Sejalan dengan konsep tersebut maka dalam konteks negara kesatuan penerapan asas desentralisasi dan asas sentralisasi dalam organisasi negara tidak bersifat *dikotomis* melainkan *kontinum*.¹³ Artinya, pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan secara sentralisasi atau sebaliknya, pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintah yang diserahkan.

Sejarah pemerintahan daerah di Republik Indonesia tidak berusia pendek. Lebih dari setengah abad, lembaga pemerintahan daerah telah mengalami perubahan. Setidaknya ada tujuh tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang.

¹¹ Ibid., hlm. 83

¹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk Pertama, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 37

¹³ Bhenyamin Hossein, dalam Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan Otonomi Daerah*, Ctk Pertama, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hal.13

Pembagian tahapan ini didasarkan pada masa berlakunya undang – undang yang mengatur pemerintahan lokal secara umum. Konstitusi yang berlaku pada masanya juga turut mempengaruhi corak dari undang – undang yang mengatur pemerintahan daerah. Adapun periode yang dimaksud adalah :

1. Periode I (1945-1948), pada periode ini belum terdapat sebuah Undang – Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh PPKI. Selain itu digunakan pula aturan UU No. 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari – hari oleh Komite nasional Daerah. Secara umum, wilayah Indonesia dibagi menjadi provinsi – provinsi yang tiap provinsi dibagi lagi menjadi karesidenan, selanjutnya, susunan dan bentuk pemerintahan daerah dilanjutkan menurut kondisi yang sudah ada. Dengan demikian provinsi dan karesidenan hanya sebagai daerah administratif dan belum mendapat otonomi.
2. Periode II (1948-1957), pada periode ini berlaku Undang – Undang Pokok No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah otonomi yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi khusus yang disebut dengan daerah istimewa. UU No. 22 Tahun 1948 disusun berdasarkan konstitusi Republik I Pasal 18.
3. Periode III (1957-1965), Pada periode ini berlaku Undang – undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah yang disebut juga UU tentang Pokok – Pokok Pemerintahan 1956. UU ini menggantikan UU RI No. 22 Tahun 1948.
4. Periode IV (1965-1974), Pada periode ini berlaku UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah. Daerah yang memiliki otonomi

khusus menurut UU No. 1 Tahun 1957 boleh dikatakan secara sistematis dan diseragamkan dengan daerah otonomi biasa.

5. Periode V (1974-1999), Pada periode ini berlaku UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan di Daerah. Menurut UU ini, Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan wilayah administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.
6. Periode VI (1999-2004), Pada periode ini berlaku UU No. 22 Tahun 1999. Menurut UU ini, Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom dengan mengakui kekhususan yang ada pada tiga daerah, yaitu : Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta.
7. Periode VII (mulai 2004), mulai berlaku UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini, Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu, negara mengakui kekhususan dan/atau keistimewaan yang ada pada empat daerah yaitu; Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan – kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan.¹⁴

Setelah amandemen atau perubahan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pemerintahan Daerah diatur secara terperinci di dalam Bab VI Pemerintahan Daerah di dalam Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah provinsi dan daerah provinsi itu

¹⁴ Mohammad Taufik Makarao , dkk. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hal.13-27

dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap – tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang – undang. Ayat (2) pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁵ Yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau yang diminta dalam rangka tugas pembantuan.

a. Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan pusat untuk menanggihkan, menunda, dan/atau membatalkan peraturan perundangundangan yang dibuat daerah

b. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat pencegahan agar Peraturan Daerah yang dibuat tidak boleh menyimpang dari koridor dan rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat

Hubungan antara negara, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinat*. Sedangkan hakekat politik hukum yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah – daerah di seluruh indonesia.¹⁶

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, diperlukan adanya susunan organisasi pemerintahan daerah yang merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan

¹⁵ Perubahan Kedua UUD 1945

¹⁶Jimly Asshidiqie,op.cit., hlm. 262

fungsi masing – masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya, peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu : (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; (c) sifat dan kualitas suatu urusan.¹⁷

2. Satuan Polisi Pamong Praja

UUD 1945 telah menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi, yang mengandung arti bahwa secara administratif pelaksanaan pemerintahan dilakukan dengan cara membuat kebijakan desentralisasi. Dengan adanya asas desentralisasi tersebut, maka lahir satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom yaitu pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus urusannya berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang bersangkutan. Dalam rangka realisasi otonomi daerah maka, dibentuk suatu perangkat daerah yang bertugas membantu pemerintah dalam pembinaan umum masyarakat, ketentraman, ketertiban daerah dan penegakan peraturan daerah serta operasional ketentraman dan ketertiban di DIY. Perangkat daerah yang dimaksud adalah Satuan Polisi Pamong Praja.

Di dalam Undang – undang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 1 telah dijelaskan bahwa “Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian dari perangkat daerah dalam penegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.” Merujuk pada kedudukan Satpol PP di Yogyakarta, tidak terlepas dari sejarah Satpol PP itu sendiri. Satpol PP yang ada di DIY didirikan pada tanggal 3 Maret 1950 untuk mewadahi sebagian ketugasan pemerintah daerah. Sebelum

¹⁷Bagir Manan, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UUD*, Ctk. Pertama, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 194-195

menjadi satuan polisi pamong praja, setelah kemerdekaan negara Republik Indonesia dimana diawali dengan kondisi yang tidak stabil dan mengancam NKRI maka dibentuklah Detasemen polisi sebagai penjaga keamanan Kapanewon di Yogyakarta sesuai dengan surat perintah Jawatan Praja di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menjaga ketentraman dan ketertiban di kota Yogyakarta.

Pamong Praja berasal dari kata Pamong dan Praja, Pamong yang berarti pengasuh. Sedangkan Praja adalah pegawai negeri. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pamong Praja adalah pegawai negeri yang bertugas mengurus pemerintahan negara. Mencermati dari definisi pamong praja dan ketentuan yang ada dalam Undang – undang Nomor 6 Tahun 2010, maka jelas dapat dipahami mengenai kedudukan hukum Polisi Pamong Praja dalam hierarki peraturan perundang – undangan secara yurisdiksi telah tegas diatur.

Terkait dengan Satpol PP yang memiliki peranan untuk menegakkan ketentraman dan ketertiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki beberapa kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang – undang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, yaitu :

1. Melakukan tindakan penertiban non yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas perda dan/atau peraturan kepala daerah
2. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
3. Fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat

4. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah, dan
5. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.

Berdasarkan kewenangan dari Satpol PP yang sudah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Satpol PP merupakan tiang penyangga bagi pemberlakuan dan penegakkan suatu peraturan Daerah. Di DIY sendiri, peran Satpol PP sudah sangat jelas, bahwa untuk mengawal jalannya roda pemerintahan dan penegakkan peraturan daerah guna menciptakan situasi masyarakat yang aman dan tertib.

3. Ketertiban Umum

Pengertian ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sangat luas, substansinya tidak hanya dan tidak harus ada di dalam Peraturan Daerah tetapi juga ada di dalam Peraturan Perundang-undangan yang ada ditingkat yang lebih tinggi serta di berbagai bidang, dan itu juga menjadi tugas Kepala Daerah untuk menerapkan dan menegakkan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Pasal 27 huruf e Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Persoalan ketertiban umum (public order), meliputi perbelakuan kaidah-kaidah hukum yang bersifat memaksa (mandatory laws) dan persoalan-persoalan atas hak-hak yang diperoleh (vested rights). Fungsi daripada lembaga ketertiban umum adalah seolah-olah suatu “rem darurat”. Pemakaian “rem darurat” juga harus hati-hati dan seirit mungkin. Karena apabila kita terlampau menarik rem darurat ini maka dalam pelaksanaannya tidak dapat berjalan dengan baik.

Cara pandang selama ini terhadap Razia gelandangan, pengemis dan anak jalanan memang perlu dirubah. Razia jangan selalu dikaitkan dengan penegakan ketentuan pidana di dalam Peraturan Daerah tetapi sebagai suatu tugas membantu Kepala Daerah menerapkan Peraturan Perundang-undangan dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, yang salah satunya adalah dengan mewujudkan kesejahteraan sosial melalui penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Jadi sah sah saja Satpol PP melakukan razia karena sebetulnya payung hukum sudah lengkap, sudah cukup. Setiap orang sebenarnya boleh menangkap seseorang yang tertangkap tangan melakukan tindak pidana dan menyerahkannya kepada polisi, jika demikian apalagi terhadap Satpol PP yang jelas diberi tugas oleh Undang-undang untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Yang harus kita pastikan adalah setelah razia dilakukan memang ada suatu upaya yang terpadu dan berkesinambungan untuk mengentaskan kemiskinan sebagai kewajiban Pemerintah Daerah dalam memenuhi hak asasi manusia di wilayahnya. Karena itu sebelum razia besar-besaran dilaksanakan maka segala sarana dan prasarana, koordinasi, penguatan lembaga perlu dipersiapkan terlebih dahulu agar upaya yang dimaksudkan untuk memenuhi hak asasi manusia tersebut menjadi sia-sia dan menimbulkan masalah baru.

Upaya paksa memang pasti akan terjadi, kejar-kejaran dengan aparat, dan sedikit kekerasan pasti akan terjadi. Hal tersebut tidak bisa dihindari dan harus dimaklumi, tetapi tentu ada batas-batas agar tidak terjadi pelanggaran hak asasi manusia. Tugas kita semua untuk ikut mengawasi agar tidak terjadi suatu tindakan berlebihan yang akan dilakukan oleh aparat.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian hukum empiris yang terdiri dari :

1. Objek penelitian

- a. Memahami pelaksanaan tugas Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak – pihak yang dapat memberikan pendapat, informasi, atau keterangan terhadap masalah yang diteliti dan dipilih karena kompetensi atau kepakarannya, jabatannya maupun pengalamannya. Pihak – pihak tersebut antara lain :

- a. Ketua Satpol PP
- b. LSM Save Street Child

3. Sumber data penelitian diperoleh dari :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber objek penelitian ini dengan wawancara, observasi dan/atau pengamatan. Dalam hal ini data diperoleh langsung dari penelitian di lapangan.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya. Penelitian menggunakan data sekunder disebut Bahan Hukum. Bahan hukum dibagi menjadi tiga yaitu : Bahan Hukum Primer : bahan yang mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis (berlaku untuk semua warga negara), seperti peraturan perundang – undangan; bahan

hukum sekunder : bahan yang tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis, seperti buku – buku (literatur); dokumentasi; jurnal. Serta bahan hukum tersier : bahan hukum yang diperoleh melalui kamus guna menunjang tata bahasa dalam penulisan, seperti kamus; ensiklopedi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data primer dapat dilakukan dengan cara :

- a. Wawancara yakni cara memperoleh informasi, keterangan dan/atau data dengan bertanya langsung pada pihak yang diwawancarai.

Data sekunder dapat dilakukan dengan cara :

- a. Studi pustaka yakni menelusuri dan mengkaji literatur, jurnal dan hasil penelitian hukum yang berhubungan dengan penelitian ini.
- b. Studi dokumen yakni mencari, menemukan dan mengkaji berbagai dokumen seperti undang – undang, peraturan pemerintah, putusan pengadilan dan lain- lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

5. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau peraturan perundang – undangan.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh, dianalisa secara deskriptif kualitatif, yaitu pengolahan dan penguraian data – data yang diperoleh baik secara langsung (penelitian yang dilakukan di lapangan) maupun yang diperoleh dari studi pustaka dalam

suatu gambaran sistematis yang di dasarkan pada teori dan pengertian hukum dalam ilmu hukum untuk hasil yang signifikan dan ilmiah.

