

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Penghormatan hak-hak manusia (*human rights*) tampaknya sudah diterima sebagai bagian dari pikiran bangsa Indonesia. Banyak kalangan masyarakat menjalankan berbagai aktivitas yang berkaitan dengan isu hak-hak manusia seperti diskusi, seminar, lokakarya, pelatihan, demonstrasi menuntut hak dan mengajukan gugatan pelanggaran hak-hak manusia (*human rights violation*) serta merekomendasikan perbaikan kondisi hak-hak manusia.

Negara Republik Indonesia (RI) juga sudah menjadi salah satu dari Negara-negara peserta (*state parties*) karena sudah menandatangani dan meratifikasi sebagian perjanjian internasional hak-hak manusia (*international human rights treaties*) yang utama sebagai bagian dari hukum dan kebijakan nasionalnya. Dengan demikian, RI terikat secara hukum dan kebijakan dalam menunaikan kewajiban (*obligation*) untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak manusia. Satu kewajiban tambahan adalah mempromosikan (*to promote*) hak-hak manusia supaya dapat diketahui oleh publik.

Korps “Pamong Praja”, yang pada jaman Belanda disebut “Binnenlands Bestuur (B.B.)” atau “Pangreh Praja” (P.P.) adalah terdiri dari para pejabat departemen “Binnenlands Bestuur”, yang ditempatkan didaerah

dan bertugas disamping memelihara “Rust, orde en veiligheid”, menyelenggarakan kesejahteraan umum. Pada kuartal pertama abad keduapuluh tugas – tugas para pejabat tersebut lambat laun menjadi menipis (Uitgehold), karena adanya proses “differentitie”, yang menimbulkan dinas – dinas khusus (“speciale diensten”) dari berbagai departemen, dibentuknya daerah – daerah otonom yang mempunyai dinas atau jawatan sendiri. Sesudahnya Indonesia mencapai kemerdekaannya, tugas-tugas utama pangreh praja dahulu, yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum dilakukan oleh 3 macam instansi, yaitu: jawatan-jawatan masing-masing departemen, pamong praja, dan jawatan dari daerah-daerah otonom.<sup>1</sup>

Perkembangan globalisasi sangat berpengaruh terhadap pola dan perilaku manusia di tengah masyarakat, hal ini juga mempengaruhi pola kehidupan masyarakat pada umumnya serta tata nilai yang ada pada masyarakat. Timbulnya situasi di jaman krisis ekonomi ini membuat masyarakat bekerja lebih keras lagi untuk mencukupi kehidupan sehari – harinya. Sekarang banyak muncul pekerja seks komersial yang ada di Yogyakarta yang membuat keresahan masyarakat, ini menimbulkan konflik hukum, sebab disisi lain masyarakat melihat masih banyak pekerjaan yang lebih layak untuk dikerjakan daripada pekerjaan yang dianggap tidak bermoral tersebut dan terkesan hanya “mengkomersilkan dirinya sebagai penjaja seks” sebagai satu-satunya mata pencahariannya, dan peran untuk

---

<sup>1</sup> Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Fungsi dan Struktur Pamong Praja*, Alumni, Bandung, 1978, hlm.1.

menertibkan masalah ini adalah aparat penegak hukum yaitu Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).

Melihat pada kewenangan yang diberikan kepada Satpol PP tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan Satpol PP sangat penting dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya, termasuk di dalamnya penyelenggaraan perlindungan masyarakat (Linmas). Untuk memahami lebih jauh peran dan fungsi Satpol PP, khususnya dalam penegakan hukum, pertama-tama perhatian harus tertuju pada perundang-undangan yang mengatur mengenai Satpol PP yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja. Keluarnya Peraturan Pemerintah tentang Satuan Polisi Pamong Praja, diharapkan berbagai kesimpangsiuran organisasi, tugas, dan fungsinya serta hal lain yang menjadi atribut Polisi Pamong Praja yang selama ini dirancang secara berbeda-beda antara Pemerintah Daerah baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dapat segera diseragamkan.

Diberikannya kewenangan pada Satpol PP untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat bukanlah tanpa alasan. Namun, didukung oleh dasar pijakan yuridis yang jelas, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 13 dan Pasal 14 pada huruf c, yang menyebutkan: Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah meliputi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, demikian pula dalam Pasal 148 dan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan dibentuknya Satuan Polisi Pamong Praja untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum serta ketenteraman masyarakat.

Peran dan fungsi Satpol PP, untuk memahami lebih jauh peran dan fungsi Satpol PP, khususnya dalam pembinaan dan penegakan hukum, pertama-tama perhatiannya harus tertuju pada perundang-undangan yang mengatur mengenai Satpol PP yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja. Materi yang dimuat dalam peraturan pemerintah ini meliputi susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas dan kewajiban Satuan Polisi Pamong Praja. Khusus, mengenai fungsi dan peran dari Satpol PP diatur dalam beberapa pasal, yaitu Pasal 3 yang menyebutkan: Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Mengenai fungsi satpol PP juga tertera dalam pasal 4 yang menyebutkan penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah; pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Daerah; pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah; pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan

aparatur Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparat lainnya; pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, dalam pasal 5 disini juga menyebutkan mengenai kewenangan Satpol PP yaitu menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum; melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah; melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.<sup>2</sup>

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah No 32 Tahun 2004 mengenai fungsi dan kewenangan Satpol PP dalam melaksanakan penangkapan Pekerja Seks Komersial?
2. Apakah penangkapan Pekerja Seks Komersial oleh Satuan Polisi Pamong Praja tidak bertentangan dengan peraturan yang ada di Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana?

---

<sup>2</sup> [http://resources.unpad.ac.id/unpad-content/uploads/publikasi\\_dosen/1E%20Peran%20dan%20Fungsi%20Satpol%20PP.pdf](http://resources.unpad.ac.id/unpad-content/uploads/publikasi_dosen/1E%20Peran%20dan%20Fungsi%20Satpol%20PP.pdf).

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui fungsi dan kewenangan Satpol PP dalam melaksanakan tugas dan kewajiban apakah sudah sesuai dengan PP no 32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui proses penangkapan Pekerja Seks Komersial oleh Satuan Polisi Pamong Praja tidak bertentangan dengan peraturan yang ada di Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- a. Memberikan anjuran yang berguna bagi pengembangan dan penelitian secara lebih lanjut terhadap ilmu hukum, khususnya hukum pidana, sehingga akan didapatkan hasil yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum di masa mendatang.
- b. Diharapkan dengan penelitian ini penulis dapat memperoleh gambaran yang jelas tentang proses penangkapan Pekerja Seks Komersial oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Sebagai bahan informasi dan koreksi untuk penyempurnaan dan pengembangan lebih lanjut terhadap hukum pidana.

## **E. Keaslian Penulisan**

Bahwa tulisan penelitian ini berbeda dengan penulisan yang berjudul *“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Fungsi Dan Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Proses Penagkapan Pekerja Seks Komersial Di Daerah Istimewa Yogyakarta”* adalah asli, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiat.

Sepanjang pengetahuan penulis, penulisan hukum ini belum pernah dilakukan oleh orang lain, apabila terdapat kesamaan dalam penulisan hukum ini, maka penulisan hukum ini sebagai pelengkap dari penulisan hukum sebelumnya.

## **F. Batasan Konsep**

### **1. Pengertian Peraturan<sup>3</sup>**

Pengertian Peraturan adalah keputusan yang memberi penyelesaian sesuatu hal secara umum, abstrak.

### **2. Pengertian Pemerintah<sup>4</sup>**

Pengertian Pemerintah adalah dalam bahasa Inggris disebut dengan “government” dan Perancis “gouvernement” yang kedua-duanya berasal dari perkataan latin “gubernaculum”, artinya “kemudi”, disalin dalam bahasa Indonesia kadang-kadang dengan “pemerintah”, atau “pemerintahan” dan kadang-kadang juga dengan “penguasa”.

### **3. Pengertian fungsi Satuan Polisi Pamong Praja**

<sup>3</sup> Kamus Hukum, Citra Umbara, Bandung, 2008, hlm.354

<sup>4</sup> Riawan Tjandra, Hukum Administrasi Negara, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm.23

Pengertian fungsi Satuan Polisi Pamong Praja menurut Peraturan Pemerintah No 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- b. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Daerah;
- c. Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- d. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan , Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparatur lainnya;
- e. Pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

#### 4. Pengertian Kewenangan

Pengertian Kewenangan adalah hak atau kekuasaan yg dipunyai untuk melakukan sesuatu.

#### 5. Pengertian Penangkapan

Pengertian penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam KUHAP.



6. Pengertian Pekerja dan Pekerjaan<sup>5</sup>
  - a. Pengertian Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.
  - b. Pengertian Pekerjaan adalah perbuatan atau kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, terang-terangan, berdasarkan kualitas tertentu, dengan tujuan memperoleh keuntungan.
7. Pengertian Seks dan Komersial
  - a. Pengertian seks adalah jenis kelamin.<sup>6</sup>
  - b. Komersial adalah dimaksudkan untuk diperdagangkan.

## **G. Metodologi dan Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penulisan ini menggunakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada hukum positif berupa peraturan perundang-undangan tentang “Peraturan Pemerintah Satuan Polisi Pamong Praja”. Dalam jenis penelitian hukum ini akan dilakukan abstraksi melalui proses deduksi yang kemudian akan dilanjutkan proses deskripsi, sistematisasi, analisis, interpretasi, dan menilai hukum positif.

### **2. Sumber data**

Data Penulisan ini menggunakan penelitian hukum normatif sehingga penelitian ini memerlukan data sekunder (bahan hukum) sebagai data utama yang terdiri dari:

---

<sup>5</sup> Kamus Hukum, Citra Umbara, Bandung, 2008, hlm. 297-298

<sup>6</sup> Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2008, hlm. 1384 dan 794

a. Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan (hukum positif) antara lain :

1. Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen
2. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
5. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1998 tentang Polisi Pamong Praja
6. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja

b. Bahan-bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum yang diperoleh dari buku-buku, surat kabar dan internet antara lain :

1. Pamong Praja dan Kepala Wilayah karangan Bayu Surianingrat.
2. Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa karangan Sumber Saporin.
3. Fungsi dan Struktur Pamong Praja karangan Djenal Hoesen Koesoemahatmadja.
4. Penuntun Perkara Sipil karangan Dali Mutiara.
5. Sex and Slave karangan Louis Brown.
6. Karya ilmiah website maupun surat kabar yang berkaitan dengan Satuan Polisi Pamong Praja.

c. Bahan-bahan hukum tersier antara lain :

1. Kamus Bahasa Hukum
2. Kamus Bahasa Indonesia
3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penulisan hukum ini, data dikumpulkan dengan metode studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan yaitu penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dengan cara membaca dan mempelajari bahan- bahan yang berhubungan dengan permasalahan yang sudah diteliti. Dengan cara mempelajari buku- buku, literatur dan perundang- undangan. Wawancara dilaksanakan guna mendukung data- data yang diperoleh dari studi kepustakaan.

4. Metode Analisis

Data yang diperoleh dari penelitian dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan memahami dan merangkai data yang dikumpulkan secara sistematis sehingga memperoleh gambaran mengenai permasalahan yang diteliti.

#### **H. Sistematika Penulisan Hukum**

Sesuai dengan judul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Fungsi dan Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Proses Penangkapan Pekerja Seks Komersial Di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang penulis ajukan maka penulisan ini dibagi menjadi 3 (tiga)

bab yang masing- masing bab terdiri dari sub- sub bagian, yang merupakan pokok bahasan dari judul yang bersangkutan. Adapun sistematika penulisan adalah sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis menyajikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II : FUNGSI DAN KEWENANGAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang fungsi dan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja, implementasi Peraturan Pemerintah No.32 tahun 2004 tentang fungsi dan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja, serta proses penangkapan pekerja seks komersial di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **BAB III : PENUTUP**

Dalam hal ini penulis akan mengungkapkan kesimpulan dan saran dari yang sudah ditulis.