

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur undang-undang. NKRI membagi pemerintahan menjadi dua, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Negara Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 adalah negara hukum

Sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia dalam melaksanakan pemerintahannya menggunakan cara desentralisasi, yang dilaksanakan melalui asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan. Dalam konsep itu, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU Pemda), menjelaskan pengertian dari beberapa istilah diantaranya, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjelasan UU Pemda, pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Undang-undang Pemda mengklasifikasikan urusan pemerintahan yang dibedakan menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) UU Pemda meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;

e. moneter dan fiskal nasional; dan

f. agama.

Menurut UU Pemda urusan pemerintahan konkuren terbagi menjadi dua yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Salah satu urusan pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan adalah ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Sebagai realisasi atas undang-undang pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah bersama DPRD meresponnya dengan cara menetapkan berbagai regulasi atau peraturan untuk mendukung pelaksanaan otonomi di daerahnya.

Kewenangan dalam membuat Peraturan Daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan hak otonomi dari suatu daerah dan sebaliknya Peraturan Daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pada praktiknya tidak ada artinya suatu regulasi dibuat tanpa didukung oleh pelaksanaan yang baik. Untuk mewujudkan terlaksananya regulasi yang telah ditetapkan, maka pemerintah daerah khususnya, memerlukan suatu perangkat pelaksanaan baik berupa organisasi maupun sumber daya manusia. Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam terminologi otonomi tersebut memungkinkan dibentuknya berbagai perangkat-perangkat berupa organisasi perangkat daerah yang berfungsi sebagai pendukung dari pelaksanaan pemerintahan di daerahnya.

Salah satu aparat 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 garda atau barisan terdepan dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum. Menurut Pasal 255 ayat (1) UU Pemda: " Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat". Sedangkan dalam Pasal 255 ayat (2) UU Pemda menjelaskan kewenangan Satpol PP yang terdiri dari:

- a. melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b. menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
- d. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Menurut Pasal 5 dan 6 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (selanjutnya disebut sebagai PP Satpol PP), fungsi Satpol PP yakni sebagai pelaksana kebijakan penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Selain itu, Satpol PP juga berfungsi sebagai penyelenggara ketertiban umum dan perlindungan masyarakat. Satpol PP berwenang juga dalam hal melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat,

aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan atau Peraturan Kepala Daerah. Dalam penyelenggara ketertiban umum, Satpol PP di antaranya berwenang untuk menertibkan penyakit masyarakat.

Di Kota Solok penertiban penyakit masyarakat yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat yang selanjutnya disingkat dengan Perda Pekat. Keberadaan Satpol PP khususnya dalam penegakan Perda Pekat sangatlah diperlukan. Perda Pekat merupakan perubahan dari Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perbuatan Maksiat di Kota Solok yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu perlu diganti dengan Perda Pekat.

Dalam Pasal 8 ayat (1) Perda Pekat ditentukan bahwa: “ Penertiban yang terkait dengan penyakit masyarakat dilaksanakan oleh Satpol PP dan Pemadam Kebakaran bersama instansi terkait”. Pengertian penyakit Masyarakat dalam Pasal 1 angka 9 Perda Pekat adalah “hal-hal atau perbuatan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat dan merugikan masyarakat yang tidak sesuai dengan norma agama dan adat istiadat serta tata krama kesopanan”.

Sebelum diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah (selanjutnya disingkat dengan PP OPD). Satpol PP Kota Solok adalah kantor. Pemberlakuan PP OPD berdampak pada kedudukan Satpol PP yang awalnya kantor menjadi setara dengan dinas, bersama Pemadam Kebakaran (Damkar) berwenang dalam penegakan Perda dan Perkada,

menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Dalam Perda Pekat, penyakit masyarakat dikategorikan tiga (3) bentuk, yaitu:

1. Penyakit masyarakat yang dilakukan sendiri baik secara langsung atau maupun tidak langsung.
2. Penyalahgunaan tempat usaha untuk melakukan maksiat, judi dan atau sejenisnya.
3. Seseorang atau kelompok yang menjamin keamanan terjadinya hal sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan 2 di atas.

Perbuatan yang termasuk penyakit masyarakat, misalnya wanita tuna susila, warga yang meminum minuman keras baik yang beralkohol maupun minuman tradisional yang memabukkan, remaja ngelem, judi toto gelap, sambung ayam, dan lain-lain. Maraknya perkembangan penyakit masyarakat, salah satunya wanita tuna susila di Kota Solok tidak terlepas dari kurangnya pengendalian sosial di tengah-tengah masyarakat dan upaya penegakan hukum yang tidak maksimal.

Adanya Wanita Tuna Susila yang selanjutnya disingkat dengan (WTS) ini, ditengah masyarakat dianggap sebagai permasalahan sosial dan sangat mengganggu masyarakat disekitarnya. Hal ini karena perbuatan tersebut dilarang oleh agama maupun norma-norma masyarakat luas yang mana perbuatan tersebut adalah dosa besar. Masalah WTS lainnya adalah dapat menghambat lajunya pembangunan karena dapat merugikan keselamatan, ketentraman jasmani, rohani, maupun sosial.

Menurut website Info Publik Solok (IPS) pada hari Sabtu (6/5/2017) Satpol PP bersama jajaran TNI/POLRI dan instansi terkait Kota Solok, mengadakan razia ke

tempat hiburan malam, hotel dan karaoke keluarga. Kegiatan razia tersebut berhasil mengamankan sepuluh (10) orang wanita pelayan Cafe yang tidak memiliki kartu identitas penduduk. Para wanita yang diduga penghibur malam tersebut didapati di Cafe yang berbeda-beda, yang selanjutnya dilakukan pendataan dan tindakan lebih lanjut. Kegiatan razia penyakit masyarakat dan hiburan malam ini dilaksanakan berdasarkan atas laporan warga ke pihak Satpol PP bahwasanya ada beberapa cafe yang menyediakan wanita penghibur.

Dalam kasus ini diduga terdapat pelanggaran atas Pasal 4 huruf a angka 1 Perda Pekat: “Setiap orang atau kelompok dilarang melakukan kegiatan atau perbuatan sebagai wanita tuna susila, gigolo/homo sex/lesbian/sodomi atau melakukan transaksi negosiasi maupun perantara kearah terjadinya perbuatan maksiat atau memberi kesempatan tempat maupun tempat usaha, peluang untuk terjadinya perbuatan maksiat tersebut dan perbuatan melanggar hukum”.

Cafe tersebut diduga telah melanggar beberapa ketentuan Perda Pekat, diantaranya Pasal 4 huruf g angka 1: “Setiap usaha Karaoke Keluarga dilarang menyediakan pramusaji yang memakai pakaian yang melanggar norma kesopanan” serta huruf r angka 3: “Batas waktu operasional tempat kegiatan usaha yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) maksimal setiap harinya pukul 24.00 wib. Sedangkan razia tersebut dilakukan pukul 00.30 wib. Secara tak langsung Cafe tersebut telah melanggar ketentuan Perda Pekat.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka Penulis tertarik mengangkat persoalan ini dengan memilih judul: “PENERTIBAN WANITA TUNA SUSILA OLEH SATUAN POLISI PAMONG PRAJA BERDASARKAN

PERATURAN DAERAH KOTA SOLOK NOMOR 8 TAHUN 2016 DI KOTA SOLOK TENTANG PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN PEYAKIT MASYARAKAT”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka permasalahan yang akan penulis uraikan dalam skripsi ini antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan penertiban Wanita Tuna Susila oleh Satuan Polisi Pamong Praja berdasarkan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat ?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi dalam penertiban Wanita Tuna Susila oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan bagaimana cara mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin penulis capai dalam penulisan proposal antara lain:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penertiban Wanita Tuna Susila oleh Satuan Polisi Pamong Praja berdasarkan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan penertiban Wanita Tuna Susila oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan cara mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis :

1. Secara Teoretis

- a. Untuk melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi..
- b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara, khususnya pada Hukum Administrasi Negara yaitu berkenaan dengan penertiban WTS oleh Satpol PP berdasarkan Perda Pekat

2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat positif bagi pendukung kepentingan yaitu bagi pemerintah, masyarakat dan para pihak yang bekerja di bidang penegakan hukum.
- b. Penelitian ini diharapkan memberi manfaat sebagai bahan masukan yang bersifat konstruktif akademis bagi pendukung kepentingan terkait dengan penertiban WTS oleh Satpol PP berdasarkan Perda Pekat.

E. Metode Penelitian

Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut: Fungsi metode penelitian adalah alat untuk mengetahui sesuatu masalah yang akan diteliti, baik ilmu-ilmu sosial, ilmu hukum, maupun ilmu-ilmu lainnya.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah bersifat yuridis-sosiologis atau sociolegal approach yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada dilapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.

2. Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti. Yaitu mengenai penertiban WTS oleh Satpol PP berdasarkan Perda Pekat.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1. Data primer

Data primer atau yang biasa disebut data dasar adalah penelitian yang diperoleh langsung dari lapangan baik itu melalui wawancara atau observasi lapangan berkaitan dengan perilaku masyarakat. Data itu diperoleh melalui wawancara terhadap pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persoalan penelitian.

2. Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang mendukung sumber data primer, antara lain mencakup: dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya. Data sekunder dibagi menjadi :

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak

lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah
 6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja
 7. Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat
- b. Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), Kamus Bahasa Indonesia dan Ensiklopedia

b. Sumber Data

1. Penelitian Kepustakaan (Library Research)

Penelitian kepustakaan merupakan metode pengumpulan data yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan mencari dan mengkaji bahan-bahan hukum yang terkait dengan obyek penelitian.

2. Penelitian Lapangan (Field Research)

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara purposive sampling (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau random sampling (ditentukan oleh peneliti secara acak). Penelitian ini dimaksudkan guna mendukung analisis terhadap data kepustakaan/sekunder dengan cara mengungkap informasi-informasi penting serta mencari tanggapan tentang penertiban WTS oleh Satpol PP berdasarkan Perda Pekat.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara (interview) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya-jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Teknik ini biasanya

digunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara pada penelitian ini dilakukan secara semi-terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (guidance) atau daftar pertanyaan baik yang bersifat terbuka maupun tertutup, guna menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden. Dalam penelitian ini, penulis telah mengadakan wawancara terhadap:

1. Bapak Jamalus S.Sos sebagai Kepala Seksi Penegakan Perundang-Undangan Daerah Satpol PP dan Damkar Kota Solok.

2. Bapak Fera Zuana S.E., M.M sebagai Kepala Seksi Operasional Satpol PP dan Damkar Kota Solok.

3. Bapak Hendrizal S.H., M.M. sebagai Kepala Bidang Bantuan Sosial Dinas Sosial Kota Solok

4. Mantan karyawan MP Café Kota Solok yang berinisial R

b. Studi Dokumen

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengelola dan menganalisis data, yang pada pokoknya dilakukan editing yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya, editing yang bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data yang diolah akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

b. Analisis data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Data yang terkumpul dalam penelitian ini baik berupa data kepustakaan maupun data lapangan akan dianalisis dengan menggunakan analisis data yuridis kualitatif untuk kemudian dipaparkan secara deskriptif yuridis. Yuridis kualitatif adalah uraian data penelitian berwujud kata-kata tanpa menggunakan angka-angka dengan berpangkal pada hukum atau norma yang berlaku.

