

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum, senantiasa menghendaki tegaknya tertib hukum melalui berbagai perangkatnya sebagai aparatur yang melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang secara sadar dan tanggung jawab yang ada pada hakekatnya bertujuan untuk memberikan pelayanan dan pengayoman kepada seluruh rakyat dengan sebaik-baiknya.

Dianutnya konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, kewajiban tersebut juga dijalankan oleh satuan pemerintah daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota sebagai institusi yang lebih dekat dan secara langsung berhubungan dengan masyarakat, akan menjadi efektif untuk menjalankan fungsi kesejahteraan, ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap tindakan pemerintah daerah harus didasarkan pada Peraturan Daerah. Dengan kata lain, setiap tindakan pemerintah atau Pemerintah Daerah baik dalam rangka pengaturan maupun pelayanan harus didasarkan pada undang-undang atau Peraturan Daerah (Perda). Tidak ada kewenangan bagi pemerintah atau pemerintah daerah untuk mencampuri kehidupan warga masyarakat, kecuali ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan daerah.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Perda dijadikan sebagai asas legalitas sebagai sumber legitimasi, bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan, pengawasan, penertiban, ataupun pemberian sanksi bagi pihak yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka mengantisipasi perkembangan dan dinamika kegiatan masyarakat seiring dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, maka kondisi ketenteraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya.

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat dan juga memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat daerah.

Satuan Polisi Pamong Praja tersebut mempunyai misi strategis dalam membantu Kepala Daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Oleh karena itu, disamping menegakkan Peraturan Daerah,

Polisi Pamong Praja juga dituntut untuk menegakkan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya yaitu Keputusan Kepala Daerah.

Pembentukan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Sleman diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2000 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman. Pasal 11 Peraturan Daerah ini menyatakan bahwa Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan bidang administrasi publik dan politik dalam negeri. Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat dalam menyelenggarakan tugas mempunyai fungsi:

- a. Merumuskan kebijakan teknis bidang administrasi publik dan politik dalam negeri,
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum bidang administrasi publik dan politik dalam negeri, dan
- c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas.

Berdasarkan fungsi tersebut di atas maka penulis tertarik untuk mengetahui tentang fungsi Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat dalam melaksanakan ketertiban masyarakat di Kabupaten Sleman.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat dalam menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat di Kabupaten Sleman?

## C. Tinjauan Pustaka

### 1. Pemerintahan Daerah

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia didasarkan pada Pasal 18 Amandemen Keempat UUD 1945, yang dalam ayat (1) sampai ayat (7) Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang
2. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Hal ini perlu ditegaskan karena menyangkut kekuasaan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan, wewenang yang dimiliki daerah berasal dari pemerintah pusat, sebab pada hakikatnya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan saja, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Peraturan daerah bersifat administratif rechtelijk tidak bersifat staatsrechtelijk karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom dibidang administrasi negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pada pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal yang lebih bersifat kenegaraan.<sup>1</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah 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.

Indonesia merupakan negara yang sangat luas dan begitu banyak urusan yang harus diurus, sehingga sangat tidak mungkin bertumpu pada satu pemerintahan saja. Untuk itu, diadakan pembagian wilayah yang akan

---

<sup>1</sup> Djuanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, Alumni, hlm.. 203.

diurus oleh pemerintah daerah. Mariun mendefinisikan pemerintah sebagai “Pemerintahan yang hanya mengenai sebagian penduduk dalam suatu negara”.<sup>2</sup>

Menurut The Liang Gie” Bahwa Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>3</sup>

Pemerintah Daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu, yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

Pemberian kewenangan yang penuh pada daerah mutlak diperlukan untuk mendukung pemerintahan daerah terselenggara dengan baik sebagaimana dijelaskan oleh J.Kaloh :

---

<sup>2</sup> Warsito Utomo, 2001, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Realitas didalam konsep dan implementasi), dalam buku Andi A. Malarangeng dkk. *Otonomi Daerah (Perspektif dan Teoritis dan Praktis)*, (Malang : Biograf Publishing) 2001, hlm 15.

<sup>3</sup> The Liang Gie, *tt.Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 44.

Pemerintahan daerah akan dapat terselenggara dengan baik apabila masyarakatnya yakin bahwa mereka adalah bagian dari pemerintahan itu, dan kepentingan mereka dapat terjamin bagi kelanjutan kesejahteraan masyarakat dimana hal ini dapat memperkuat pandangan bahwa konsep otonomi seyogyanya berada dalam kerangka acuan pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan demokratis modern tidak lain dari pemerintahan yang *'representatif'* dan *'responsible'*, serta *'legitimate'*. Fungsi-fungsi pokok pemerintahan dalam demokrasi modern mencakup : pelayanan masyarakat atau *public service*, dan pembangunan masyarakat atau *community development* serta *regulasi*.<sup>4</sup>

Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>4</sup> J.Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm 50.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

## **2. Polisi Pamong Praja**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan bahwa ~~Polisi Pamong Praja adalah aparat~~ ~~Pemerintah Daerah yang~~



melaksanakan tugas Kepala Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Selanjutnya Pasal 3 menyatakan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Satuan Polisi Pamong Praja menyelenggarakan fungsi :

- 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.

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan bahwa Polisi Pamong Praja berwenang :

- a. menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- c. melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Arti penting Polisi Pamong Praja untuk memperkuat dan implementasi kebijakan otonomi daerah yang merupakan amanat konstitusi. Polisi Pamong Praja dituntut membantu tugas ketenteraman dan ketertiban masyarakat serta pengawasan pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah dan penegakan peraturan daerah. Posisi Polisi Pamong Praja saat ini semakin diperhitungkan dalam pencapaian sasaran program pemerintah daerah, sehingga menuntut untuk selalu ditingkatkan. Pelaksanaan dan keberadaan tugas Polisi Pamong Praja telah semakin dikenal masyarakat, sekaligus mitra utama Polisi dalam menjaga keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat, meskipun ketugasan ini sering memberikan dampak pada opini masyarakat, baik yang pro maupun kontra. Program-program yang terjabarkan dalam operasi di

lapangan harus mengikuti koridor hukum. Operasi yang dilakukan Polisi Pamong Praja harus selalu bersandar pada tugas pemerintahan, baik pelaksanaan program pemerintah maupun keputusan kepala daerah serta pengayom masyarakat. Polisi Pamong Praja harus menyesuaikan diri dengan perubahan pemerintahan dewasa ini dan mampu menerima dan mengaktualisasikan masukan berbagai pihak. Polisi Pamong Praja sebagai instrumen pemerintah daerah dalam penegakan dan pengawasan keputusan dan kebijakan pemerintah daerah melalui upaya yang tertib dan sistematis dalam koridor aturan yang demokratis.

Peran dan tugas Polisi Pamong Praja semakin kuat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang pedoman Satuan Polisi Pamong Praja. Peraturan Pemerintah ini mempertegas organisasi, tugas dan fungsinya. Penataan ini mengandung dua aspek filosofis yaitu aspek substansial berupa aturan normatif dan aspek filosofis yang mengacu pada etos kerja dan motivasi sebagai perekat bangsa.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan fungsi Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat dalam melaksanakan ketertiban masyarakat di Kabupaten Sleman .

## E. Manfaat Penelitian

### 1. Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah Ilmu Pengetahuan tentang Hukum Tata Negara khususnya mengenai pelaksanaan fungsi Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat dalam melaksanakan ketertiban masyarakat.

### 2. Pembangunan

Diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembangunan di Kabupaten Sleman.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku pustaka tentang peraturan-peraturan perundangan yang berkaitan dengan objek penelitian
- b. Penelitian Lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data melalui wawancara langsung dengan responden untuk mendapatkan informasi atau data yang sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.

### 2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam menyusun data dan mengumpulkan data untuk keperluan penelitian adapun teknik atau metode yang digunakan peneliti adalah:

- a. Studi lapangan, yaitu teknik wawancara di lapangan untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung dengan responden.

Responden Penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat Kabupaten Sleman
  - 2) Kepala Sub Dinas Polisi Pamong Praja
  - 3) Kepala Seksi Operasional Ketentraman dan Ketertiban
- b. Studi pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.

Data dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum, yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi :
  - a) Undang-Undang Dasar 1945,
  - b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
  - c) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja
  - d) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten

Sleman Nomor 12 Tahun 2000 Tentang Organisasi Perangkat

Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman

- 2) Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, kutipan pendapat yang berhubungan dengan permasalahan
- 3) Bahan Hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder di antara adalah kamus hukum

### 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman

### 4. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari hasil penelitian disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum tentang pelaksanaan fungsi Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat dalam melaksanakan ketertiban masyarakat di Kabupaten Sleman.

### 5. Analisis Data.

Data yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.