

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Pemerintah Negara Indonesia, baik pemerintahan pusat, provinsi maupun kabupaten dan kota<sup>1</sup> bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>2</sup>

Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.<sup>3</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>4</sup> Undang-undang ini menjadi landasan hukum yang paling utama bagi pemerintahan daerah untuk menjalankan kewenangannya. Kecuali urusan pemerintahan yang sudah ditentukan undang-undang untuk menjadi urusan Pemerintahan Pusat. Sehingga dengan adanya kewenangan ini

---

<sup>1</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

<sup>2</sup> Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

<sup>3</sup> Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

maka pemerintahan daerah punya hak dan wewenang untuk mengatur kebijakannya sendiri.

Pemerintah 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.

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>5</sup>

Kabupaten Batang adalah salah satu dari 35 (tiga puluh lima) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah Kabupaten Batang dibentuk berdasarkan UU No. 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang. Sebelum berlakunya Undang-undang tersebut Kabupaten Batang merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Pekalongan.<sup>6</sup>

Luas wilayah Kabupaten Batang mencapai 78.864,16 Ha dengan batas-batas wilayah Kabupaten Batang secara administratif adalah:

1. Sebelah Utara : Laut Jawa
2. Sebelah Timur: Kabupaten Kendal

---

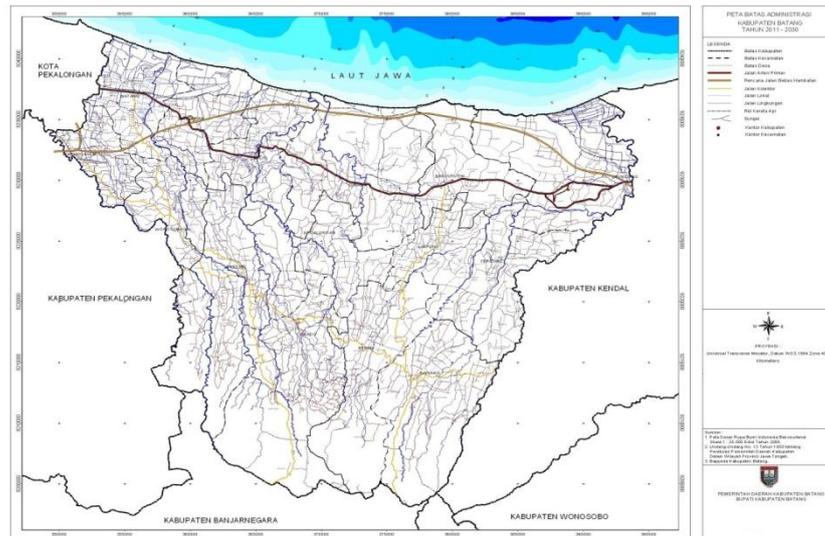
<sup>5</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung agung, Jakarta, 1998, hlm. 3.

<sup>6</sup> Pemda Kabupaten Batang, *Laporan Penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah (LPPD) Kabupaten Batang Tahun 2017*, hlm. 1.

3. Sebelah Selatan: Kabupaten Wonosobo dan Banjarnegara

4. Sebelah Barat : Kabupaten Pekalongan dan Kota Pekalongan

Gambar 1.1  
Peta Administrasi Kabupaten Batang<sup>7</sup>



Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pembentukan Kecamatan Kabupaten Batang yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2006, secara administratif wilayah Kabupaten Batang terbagi dalam 15 (lima belas) kecamatan yang terdiri dari 239 desa dan 9 kelurahan.

Kecamatan Batang terdiri dari 12 desa 9 kelurahan; Kecamatan Wonotunggal terdiri dari 15 desa; Kecamatan Warungasem terdiri dari 18 desa; Kecamatan Bandar terdiri dari 17 desa; Kecamatan Blado terdiri dari 18 desa; Kecamatan Reban terdiri dari 19 desa; Kecamatan Tulis terdiri dari 17 desa; Kecamatan Subah terdiri dari 17 desa; Kecamatan Limpung terdiri dari

<sup>7</sup> Sumber : Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Batang 2016

17 desa; Kecamatan Gringsing terdiri dari 15 desa; Kecamatan Bawang terdiri dari 20 desa; Kecamatan Tersono terdiri dari 20 desa; Kecamatan Kandeman terdiri dari 13 desa; Kecamatan Pecalungan terdiri dari 10 desa, Kecamatan Subah terdiri dari 17 Desa; serta Kecamatan Banyuputih terdiri dari 11 desa.<sup>8</sup>

Tabel 1.1  
Luas Wilayah Kecamatan<sup>9</sup>

No.	Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan	Luas (ha)
1	Wonotunggal	15	5.235,27
2	Bandar	17	7.332,80
3	Blado	18	7.838,92
4	Reban	19	4.633,38
5	Bawang	20	7.384,51
6	Tersono	20	4.932,98
7	Gringsing	15	7.276,64
8	Limpung	17	3.341,66
9	Banyuputih	11	4.442,50
10	Subah	17	8.352,17
11	Pecalungan	10	3.618,97
12	Tulis	17	4.508,78
13	Kandeman	13	4.175,67
14	Batang	21	3.434,54
15	Warungasem	18	2.355,38
	Total	248	78.864,16

<sup>8</sup> Pemerintah Kabupaten Batang, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Batang Tahun 2017-2022 Bab II*, hlm. 2

<sup>9</sup> Sumber: Batang Dalam Angka 2016

Wilayah geografis Kabupaten Batang berbatasan langsung dengan Laut Jawa. Secara astronomis daerah ini terletak antara 6o 51' 46" dan 7o 11' 47" Lintang Selatan serta antara 109o 40' 19" dan 110o 03' 06" Bujur Timur. Posisi tersebut menempatkan wilayah Kabupaten Batang, utamanya Ibu Kota Pemerintahannya pada jalur ekonomi Pulau Jawa sebelah Utara. Arus transportasi dan mobilitas yang tinggi di jalur pantura memberikan kemungkinan Kabupaten Batang berkembang cukup prospektif di sektor jasa transit dan transportasi.

Kondisi wilayah Kabupaten Batang merupakan kombinasi antara daerah pantai, dataran rendah dan pegunungan. Dengan kondisi ini Kabupaten Batang mempunyai potensi yang sangat besar untuk agroindustri, agrowisata dan agrobisnis.

Jarak ibu kota Kabupaten Batang dengan ibu kota daerah-daerah lain adalah sebagai berikut:

1. Pekalongan : 9 km
2. Pemasang : 43 km
3. Tegal : 72 km
4. Brebes : 85 km
5. Cirebon : 144 km
6. Jakarta : 392 km
7. Kendal : 64 km
8. Semarang : 93 km
9. Surabaya : 480 km

Jumlah penduduk Kabupaten Batang pada tahun 2016 tercatat sejumlah 749.720 jiwa yang terdiri dari 374.375 jiwa laki laki dan 375.345 jiwa perempuan dengan sex ratio (penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan) sebesar 99,74%. Jika dibandingkan dengan tahun 2015, jumlah penduduk Kabupaten Batang bertambah 6.630 jiwa di tahun 2016.<sup>10</sup>

Tabel 1.2  
Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan, Jenis Kelamin, dan Sex Ratio  
Kabupaten Batang 2016

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah Total	Sex Ratio
		Laki Laki	Perempuan		
1	Wonotunggal	16.297	16.207	32.504	100,56
2	Bandar	33.444	33.120	66.564	100,98
3	Blado	22.322	21.974	44.296	101,58
4	Reban	18.544	18.626	37.170	99,56
5	Bawang	26.806	26.505	53.311	101,14
6	Tersono	18.727	18.687	37.414	100,21
7	Gringsing	29.607	29.122	58.729	101,67
8	Limpung	20.270	20.401	40.671	99,36
9	Banyuputih	17.156	17.310	34.466	99,11
10	Subah	25.191	25.822	51.013	97,56
11	Pecalungan	15.513	15.986	31.499	97,04
12	Tulis	17.443	17.700	35.143	98,55
13	Kandeman	23.610	24.024	47.634	98,28
14	Batang	62.054	62.578	124.632	99,16
15	Warungasem	24.087	23.957	48.044	100,54
2016		374.375	375.345	749.720	99,74

<sup>10</sup> Sumber: BPS Kab.Batang 2017

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah Total	Sex Ratio
		Laki Laki	Perempuan		
2015		371.071	372.019	743.090	99,75
2014		367.766	368.731	736.497	99,74
2013		364.384	362.207	729.591	100,60
2012		360.913	361.683	722.596	99,79

Lebih lanjut, gambaran kependudukan Kabupaten Batang juga dapat dilihat dari indikator kependudukan yaitu Pertumbuhan Penduduk, Kepadatan Penduduk, Jumlah Rumah Tangga dan Jumlah penduduk menurut kelompok umur.

Tabel 1.3  
Indikator Kependudukan Kabupaten Batang 2012-2016

No	Uraian	2012	2013	2014	2015	2016
1	Pertumbuhan Penduduk (%)	0,99	0,97	0,95	0,90	0,90
2	Kepadatan Penduduk (jiwa/km <sup>2</sup> )	907	925	934	942	950
3	Jumlah Rumah Tangga (ruta)	167.474	168.337	169.165	169.655	170.501
4	Rata-rata Anggota Rumah Tangga (jiwa/ruta)	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4
5	Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur					
	0-14 tahun	186.416	185.922	185.378	184.794	184.173
	15-64 tahun	492.695	498.868	504.866	510.427	515.905
	>65 tahun	43.485	44.801	46.253	47.869	49.642
6	Rasio Ketergantungan	46,66	46,25	45,88	45,58	45,32

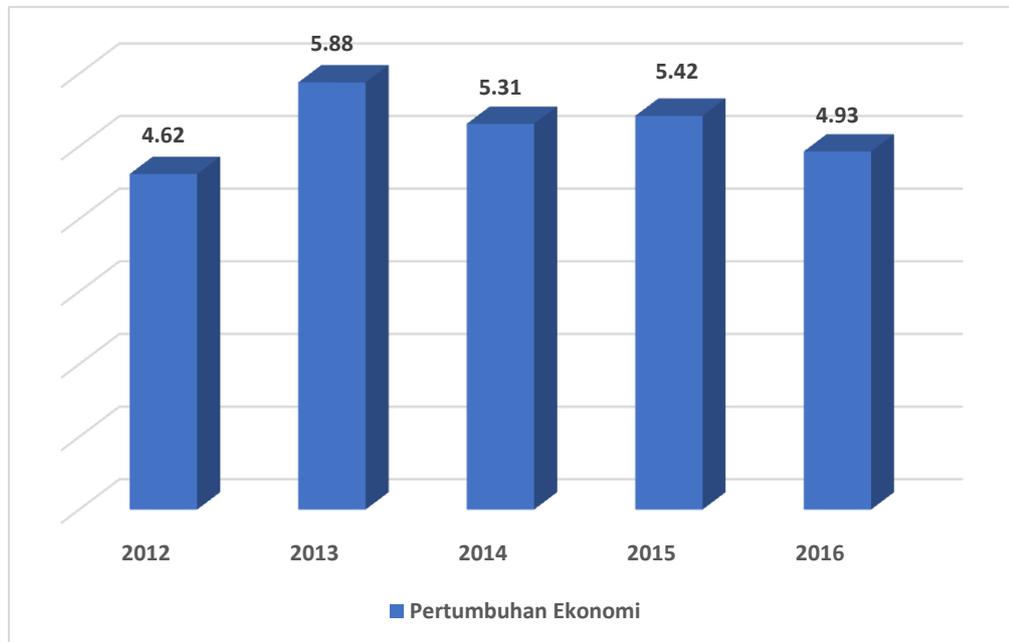
Sumer Data: BPS Kabupaten Batang Tahun 2017

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa pertumbuhan penduduk mengalami fluktuasi penurunan, dimana tahun 2012 sebesar 0,99% turun menjadi 0,90% di tahun 2016. Namun dari aspek kepadatan penduduk dan jumlah rumah tangga mengalami peningkatan setiap tahunnya dengan rata rata anggota rumah tangga tahun 2016 sebanyak 4,4 jiwa per rumah tangga.

Jika melihat jumlah penduduk menurut kelompok umur, dapat dilihat bahwa jumlah penduduk pada kelompok usia produktif (15-64 tahun) lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk non produktif yang sebanyak 282.090 jiwa. Komposisi ini menggambarkan bahwa rasio ketergantungan penduduk Kabupaten Batang masuk pada kategori rendah karena angka ketergantungan berada pada tingkat 45,32 yang berarti bahwa tiap 100 jiwa penduduk usia produktif akan menanggung beban sekitar 45 jiwa penduduk yang tidak produktif.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Batang mengalami fluktuasi setiap tahunnya, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Batang pada tahun 2016 mengalami penurunan jika dibanding dengan tahun sebelumnya 2015 sebesar 5,42% menjadi 4,93% (2016) dan pertumbuhan ekonomi ini dibawah capaian pertumbuhan ekonomi Jawa tengah sebesar 5,28% (2016).

Diagram 1.1  
Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Batang  
Tahun 2012-2016

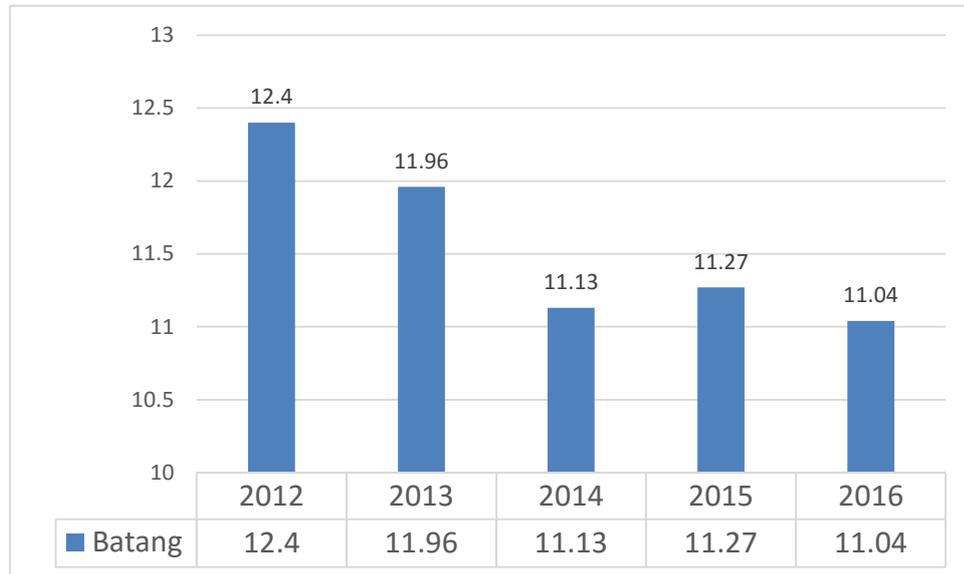


Sumer Data: BPS Kabupaten Batang Tahun 2017

Pertumbuhan PDRB Kabupaten Batang tidak terlepas dari sumbangan masing masing sektor perekonomian. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku maupun harga konstan nilai PDRB Kabupaten Batang mengalami fluktuasi tiap tahunnya namun mengalami trend kenaikan.

Persentase penduduk miskin di Kabupaten Batang mengalami penurunan dalam kurun waktu 2012-2016. Persentase penduduk miskin di Kabupaten Batang pada tahun 2012 adalah sebesar 12,40% menurun pada tahun 2013 menjadi 11,96% dan menurun kembali ada tahun 2014 menjadi 11,13% atau menurun 0,83 poin. Namun demikian, pada tahun 2015 mengalami peningkatan menjadi 11,27% kemudian turun kembali pada tahun 2016 menjadi 11,04%.

Diagram 1.2  
 Persentase Penduduk Miskin Kabupaten Batang Tahun 2012-2016



Sumer Data: BPS Jawa Tengah Tahun 2017

Pendidikan merupakan proses peningkatan kualitas sumber daya manusia secara formal. Jika dilihat kondisi bidang pendidikan pada akhir tahun 2016,

Tabel 1.4  
 Komposisi Jumlah Penduduk Berdasarkan  
 Jenjang Pendidikan Tahun 2016

No	Jenjang Pendidikan	Jumlah
1	Tidak /belum Tamat SD	199.600
2	SD	268.487
3	SLTP	104.866
4	SLTA	57.491
5	Diploma I/II	5.336
6	Diploma III	4.679
7	Perguruan Tinggi/D.IV/S1/S2/S3	9.340

No	Jenjang Pendidikan	Jumlah
	Jumlah	649.799

Sumber Data : Kabupaten Batang dalam Data Tahun 2016

Kondisi ketenagakerjaan di Kabupaten Batang antara lain bisa dilihat dari indikator rasio penduduk yang bekerja. Selama tahun 2012 sampai dengan 2016, rasio penduduk yang bekerja mengalami peningkatan dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 dari capaian tahun 2012 sebesar 47,48%; menjadi 77,55% di tahun 2016; sedangkan tingkat pengangguran terbuka mengalami penurunan kinerja dimana angkanya naik dari tahun 2012 sebesar 2,18% di tahun 2012 menjadi 5,48% di tahun 2016.

Tabel 1.5  
Rasio Penduduk yang Bekerja dan Tingkat Pengangguran Terbuka  
Tahun 2012-2016

No	Indikator	Satuan	Tahun				
			2012	2013	2014	2015	2016
1	Rasio penduduk yang bekerja	%	47,48	47,48	77,08	77,55	77,55
2	Tingkat Pengangguran Terbuka	%	2,18	2,87	4,50	5,48	5,48

Sumber Data: DPMPTSP dan Naker Kabupaten Batang Tahun 2017

Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang dalam upaya mencapai keberhasilannya perlu didukung dengan perencanaan yang baik sesuai dengan visi dan misi Organisasi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa dampak pada bidang pelayanan publik dan aspek penegakan Hukum terhadap peraturan Daerah pada Satuan Polisi

Pamong Praja karena disamping tuntutan masyarakat dalam peningkatan mutu pelayanan yang merupakan konsekuensi secara logis terhadap kinerja pemerintah, semua pelaksanaan pembangunan harus mampu dipertanggungjawabkan kepada publik baik jajaran Legeslatif maupun masyarakat umum.

Pasal 12 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi bahwa urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, disebutkan bahwa untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, di setiap provinsi dan kabupaten/kota dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja yang sering disebut Satpol PP.<sup>11</sup>

Landasan hukum Pembentukan satpol PP di Kabupaten Batang juga diperkuat dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah.<sup>12</sup> Satuan Polisi Pamong Praja merupakan Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan Pemerintahan dibidang Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan masyarakat

---

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

<sup>12</sup> Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Batang Tahun 2016 Nomor 8, Tambahan Lembaran daerah Kabupaten Batang Nomor 8).

dan Sub Urusan Kebakaran. Adapun tentang Tugas Pokok, Fungsi Uraian tugas dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang menggunakan Peraturan Bupati Batang Nomor 51 Tahun 2016.<sup>13</sup> Satuan Polisi Pamong Praja memiliki tugas membantu Bupati melaksanakan urusan Pemerintahan di bidang Penegakkan perda, ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan Penanggulangan kebakaran serta tugas pembantuan yang diberikan. Hal ini sejalan dengan dambaan masyarakat di Kabupaten Batang Masyarakat yang aman, dan tentram (situasi kondusif).

Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat masuk dalam aspek pelayanan umum bidang urusan wajib berkaitan pelayanan dasar. Gambaran kinerja pada urusan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat di Kabupaten Batang selama kurun waktu tahun 2012-2016 dapat dilihat dari beberapa indikator sebagaimana ditunjukkan pada tabel berikut :<sup>14</sup>

Tabel 1.5  
Capaian Indikator UrusanKetentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan MasyarakatKabupaten Batang 2012-2016

No	Indikator	Satuan	Capaian Kinerja Tahun				
			2012	2013	2014	2015	2016
1	Kegiatan pembinaan terhadap LSM, Ormas dan OKP	Kali	2	2	5	3	4
2	Kegiatan pembinaan politik daerah	Kali	2	2	4	2	2

<sup>13</sup> Peraturan Bupati Batang Nomor 51 Tahun 2016 tentang Kedudukan, susunan organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja (Berita Daerah Kabupaten Batang Tahun 2016 Nomor 52).

<sup>14</sup> Sumber : Satpol PP dan Kesbangpol Kabupaten Batang, 2017

No	Indikator	Satuan	Capaian Kinerja Tahun				
			2012	2013	2014	2015	2016
3	Jumlah Demo	Demo	5	7	7	19	5
4	Jumlah Linmas per Jumlah Penduduk 10.000	Permil	4,60	4,80	4,80	6,40	6,40
5	Rasio Pos Siskamling per jumlah desa/kelurahan	Rasio	6,18	6,18	6,45	8,46	8,46

Sumber Data: Satpol PP dan Kesbangpol Kabupaten Batang Tahun 2017

Berdasarkan diatas diketahui bahwa selama kurun waktu 2012-2016, Kegiatan pembinaan terhadap LSM, Ormas dan OKP mengalami peningkatan sebanyak 2 kali, Kegiatan pembinaan politik daerah tidak berubah dilakukan sebanyak 2 kali. Sementara itu Jumlah Linmas per Jumlah 10.000 Penduduk mengalami peningkatan dari 4,6 pada tahun 2012 menjadi 6,4 di tahun 2016, begitu juga dengan Rasio Pos Siskamling per jumlah desa/kelurahan mengalami peningkatan dari 6,18 di tahun 2012 menjadi 8,46 di tahun 2016. Sedangkan jumlah demo terjadi fluktuatif selama kurun waktu 2012-2016 jumlah terbanyak adalah pada tahun 2015 sebanyak 19, di tahun 2016 menurun sebanyak 5 kali demo.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan daerah untuk mewujudkan otonomi daerah sampai sekarang ternyata masih menyisakan berbagai persoalan, salah satu masalah yang paling serius yaitu masih banyaknya pelanggaran peraturan perundang-undangan daerah baik itu pelanggaran perda atau perkada, untuk itu masyarakat perlu disadarkan untuk penekanan pelanggaran perda atau perkada. Sehingga nantinya terwujud masyarakat Batang yang peduli dengan ketertiban umum, terwujudnya suasana

lingkungan yang tertib dan aman. Sesuai dengan Visi - Misi Bupati Batang terpilih Yaitu “Terwujudnya Kabupaten Batang yang Harmonis, Energik, Berdaya Saing, Agamis, Tentram dan Sejahtera pada Tahun 2022”. Maka arah kebijakan Satpol PP Kabupaten Batang Sebagai berikut:

- a) Meningkatkan pembinaan ketentraman dan ketertiban umum agar masyarakat berpartisipasi aktif, kreatif dan kemandirian masyarakat dalam penegakan Peraturan Daerah/Peraturan Bupati;
- b) Menekan pelanggaran Peraturan Daerah/Peraturan Bupati dengan melaksanakan pembinaan, pencegahan, penindakan dan pengawasan dengan melaksanakan patroli secara insentif.

Satpol PP mempunyai wewenang untuk: (i) melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; (ii) menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; (iii) melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan (iv) melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.<sup>15</sup>

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa keberadaan Satpol PP sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 255 ayat (2).

tugasnya, termasuk di dalamnya penyelenggaraan perlindungan masyarakat (Linmas) dan Pemadam Kebakaran (Damkar).

Dengan ketentuan tersebut maka terkait organisasi, tugas, dan fungsinya serta hal lain yang menjadi atribut Satpol PP, yang berbeda-beda antara Pemerintah Daerah baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dapat segera diseragamkan. Adapun materi yang dimuat dalam peraturan pemerintah ini meliputi susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas dan kewajiban Satpol PP. Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Sedangkan dalam Pasal 4 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Satpol PP menyelenggarakan fungsi :

1. Penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
2. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Daerah;
3. Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
4. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, PPNS dan atau aparatur lainnya;

5. Pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Melihat fungsi Satpol PP tersebut, maka Satpol PP mempunyai peran penting bagi penegakan peraturan daerah, khususnya dalam mewujudkan ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas Satpol PP mempunyai fungsi operasi, fungsi koordinasi dan fungsi pengawasan. Masing-masing fungsi tersebut harus berjalan secara beriringan dan saling mendukung. Untuk menjalankan fungsi tersebut Satpol PP harus dapat bertindak profesional.

Hal ini juga dapat dilihat dalam perjanjian kinerja daerah Kabupaten Batang. Dimana perjanjian kinerja ini antara Satpol PP sebagai pihak pertama dan Bapak Bupati Batang selaku pihak kedua.<sup>16</sup>

Tabel 1.6  
Lampiran Perjanjian Kinerja Tahun 2017 Satpol PP Kabupaten Batang

No	Sasaran Strategis	Indikator Kinerja	Target
1	2	3	4
1.	Meningkatnya kualitas ketertiban umum dan ketentraman masyarakat	a. Jumlah satuan linmas per Desa/Kelurahan	10 Anggota Linmas setiap desa
		a. Rasio Poskamling per Desa / Kelurahan	5 Pos Siskamling setiap desa

<sup>16</sup> Satpol PP Kabupaten Batang, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) OPD Satpol PP kabupaten Batang tahun 2017*, hlm. 8-9.

2.	Meningkatnya kepatuhan masyarakat terhadap Perda dan Perbub	a. Prosentasi jumlah pelanggaran terhadap perda yang diselesaikan dibanding jumlah pelanggaran perda dan/atau peraturan kepala daerah yang di laporkan	10 pelanggaran perda yang diselesaikan
		b. Terlaksananya cakupan patroli siaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di seluruh kecamatan	2,4 patroli
3.	Meningkatnya Standar Kualifikasi petugas Pemadam Kebakaran	Jumlah aparatur pemadam kebakaran yang memenuhi standar kualifikasi	2 orang Satgas Damkar
4.	Meningkatnya cakupan Mobil Damkar yang layak pakai dalam Wilayah Manajemen Kebakaran ( WMK )	Jumlah Mobil Pemadam Kebakaran 3000 liter pada Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK)	5 unit mobil

Sumber : Satpol PP Kabupaten Batang Tahun 2017

Dalam penegakan hukum, sebagai perangkat pemerintah daerah, kontribusi Satpol PP sangat diperlukan guna mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah. Dengan demikian aparat Satpol PP diharapkan dapat menjadi motivator dalam pelaksanaan peraturan daerah dan upaya penegakannya ditengah-tengah masyarakat, sekaligus membantu dalam menindak segala bentuk penyelewengan dan penegakan hukum.

Kewenangan Satpol PP dalam menegakkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, dibatasi oleh kewenangan represif yang sifatnya non yustisial, oleh karenanya, aparat Satpol PP seringkali harus menghadapi berbagai kendala ketika harus berhadapan dengan masyarakat yang memiliki kepentingan tertentu dalam memperjuangkan kehidupannya, yang akhirnya bermuara pada munculnya konflik (bentrokan). Menghadapi situasi seperti ini,

Satpol PP harus dapat mengambil sikap yang tepat dan bijaksana, sesuai dengan paradigma baru Polisi Pamong Praja yaitu menjadi aparat yang ramah, bersahabat, dapat menciptakan suasana batin dan nuansa kesejukan bagi masyarakat, namun tetap tegas dalam bertindak demi tegaknya peraturan yang berlaku.<sup>17</sup> Untuk mengantisipasi perkembangan dan dinamika masyarakat seiring dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, setiap personil Satpol PP dituntut untuk semakin meningkatkan kinerja dan keterampilannya.

Peran Satpol PP untuk menciptakan ketertiban dan kenyamanan sangat dibutuhkan saat ini, karena personil Satpol PP sebagai penegak Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Pemerintah Daerah, berhadapan langsung dengan masyarakat. Jadi harus benar-benar mengetahui peran dan fungsinya.<sup>18</sup> Salah satu peran penting Satpol PP Pemerintah Kabupaten Batang yaitu melakukan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang.

Kabupaten Batang adalah Kabupaten yang dilalui jalur pantura terpanjang di Pulau Jawa. Dimana di wilayah Kabupaten Batang juga merupakan titik lelah perjalanan baik yang menuju Jakarta ke Surabaya ataupun sebaliknya. Di sepanjang jalur pantura Batang di bahu jalan baik kiri maupun kanan sering di jumpai truk yang parkir untuk beristirahat. Dengan adanya fenomena ini maka sering dimanfaatkan warga setempat untuk

---

<sup>17</sup> Badan Diklat, 2017, *Pembukaan Diklat Dasar Polisi Pamong Praja*, Semarang, 23 Januari 2017.

<sup>18</sup> Badri, *Peran Satuan Polisi Pamong Praja Diperlukan Saat Krisis Global*, www.riaubisnis.com, Riau, 2009, hlm 1, diakses 13 Januari 2018, Pukul 22.26 WIB.

berjualan. Dari berjualan makanan sampai dengan jasa pijat untuk para supir yang kelelahan. sehingga dengan keadaan yang demikian maka sepanjang jalur pantura Kabupaten Batang banyak berdiri rumah makan atau warung makan dan usaha panti pijat.

Seiring berkembangnya waktu para pemilik warung dan panti pijat ini tidak hanya berjualan makanan dan pijat capek untuk para sopir. Namun juga berkembang untuk pijat plus-plus praktek pelacuran terselubung. Dimana penjual makanan sekarang juga menyediakan Wanita Pekerja Seks (WPS). Dengan dukungan lingkungan seperti ini ditambah peminat para sopir truk juga selalu ada, maka praktek pelacuran semakin berkembang pesat.

Di Kabupaten Batang sendiri tempat pelacuran yang dulunya hanya ada di terminal truk penundaan dan tamanan secara perlahan menyebar. Karena sekarang peminatnya tidak hanya sopir yang kebetulan melintas. Tetapi juga warga yang sengaja datang ke tempat yang diindikasikan sebagai tempat pelacuran. orang yang biasanya mendatangi tempat pelacuran selain warga Kabupaten Batang sendiri juga ada warga dari Kota/Kabupaten sekitarnya seperti Kota Pekalongan, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Kendal, bahkan ada yang sengaja datang dari Kabupaten Temanggung dan dari Kota/Kabupaten lainnya.<sup>19</sup>

Tempat-tempat yang diindikasikan sebagai tempat pelacuran yang ada di Kabupaten Batang sebagai berikut:

---

<sup>19</sup> Hasil wawancara dengan Tri Teguh Ridarwanto, SH , Kepala Bidang Penegakan Peraturan Perundang-undangan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten, 11 Januari 2018, Pukul 08.45 WIB. Data tersebut dilihat dari hasil razia dilapangan terhadap tamu cabul.

1. Boyongsari Kecamatan Batang;
2. Bong Cino Asri Kecamatan Batang;
3. Pulau Mencawak Kecamatan Kandeman;
4. Warung remang-remang depan Bulog Kecamatan Kandeman;
5. Jrasah Payung Kecamatan Tulis;
6. Tamanan Kecamatan Banyuputih;
7. Penundan Kecamatan Banyuputih;
8. Luwes dan Jentolsari Kecamatan Gringsing.<sup>20</sup>

Setiap kawasan di masing-masing tempat pelacuran sudah mempunyai mucikari dan koordinator atau selaku pengelola tetap. Hal ini juga termasuk warung remang-remang yang ada di Kandeman dan luwes jentolsari. Kemudian kawasan pantura di Kabupaten Batang yang terdapat praktek pelacuran ada di kawasan Kandeman, Jrasahpayung, Tamanan, Penundan, Luwes dan Jentolsari.

Banyaknya persebaran Wanita Pekerja Seks (WPS) juga dilatarbelakangi berbagai faktor: antara lain pertama permasalahan hidup yang semakin kompleks yaitu kemiskinan, kesehatan, Pendidikan dan tenaga kerja. Kedua tatanan atau norma yang hidup di masyarakat kurang efektif. Terakhir kurangnya pembinaan, rehabilitasi dan penegakan hukum yang tidak optimal.

Hukum bisa berfungsi untuk mengendalikan masyarakat dan bisa juga menjadi sarana melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Satpol PP Kabupaten Batang, lihat data Prostitusi Bidang Penegakan Peraturan Perundang-undangan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang.

Penegakan hukum di suatu negara merupakan suatu proses yang interaktif, apa yang dipertontonkan kepada masyarakat sebagai hasil penegakan hukum itu tidak dapat diterima sebagai hasil karya penegak hukum sendiri, melainkan suatu hasil bekerjanya proses saling mempengaruhi di antara berbagai komponen yang terlibat di dalam proses itu.<sup>22</sup> Berdasarkan hal tersebut maka hukum merupakan sarana perubahan masyarakat. Satpol PP merupakan alat untuk menegakkan hukum dalam bentuknya sebagai Peraturan Daerah dalam rangka perubahan masyarakat ke arah yang lebih baik. Satpol PP dalam menjalankan tugasnya tidak dapat bekerja sendirian namun dipengaruhi oleh komponen masyarakat, baik komponen penegak hukum maupun masyarakat sendiri.

Dalam perkembangannya kegiatan pelacuran semakin subur dan terjadi hampir di setiap kota, baik kota besar maupun kota kecil. Oleh karena undang-undang hukum pidana tidak mengatur larangan seseorang melacurkan diri, maka untuk membatasi dan mencegah dampak negatif pelacuran diatur melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.

Fenomena ini membuat masyarakat mulai resah, apalagi ada anggapan bahwa Kabupaten Batang merupakan tempat pelacuran terbanyak di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini dapat dilihat dari sepanjang pantura batang dari batas timur sampai batas barat banyak warung remang-remang yang sebagian besar memiliki WPS maupun WPS sendiri yang mangkal di pinggir jalan untuk menunggu pelanggan.

---

<sup>21</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 189.

<sup>22</sup> Satjipto Rahardjo dan Anton Tabah, *Polisi, Pelaku dan Pemikir*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm. 146.

Masyarakat kemudian meminta agar pemerintah Kabupaten Batang bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Batang segera membuat peraturan daerah untuk mengatasi masalah pelacuran. Hal ini langsung direspon dengan dibuatnya Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang. Yang kemudian dirubah pada tahun 2015 menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang.

Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang disebut juga Perda Pemberantasan pelacuran merupakan landasan hukum bagi pemberantasan segala bentuk praktek pelacuran yang ada di Kabupaten Batang. Selain itu juga sebagai panduan untuk Satpol PP dalam menegakkan Peraturan Daerah. Isi Perda ini mencakup pelarangan perbuatan pelacuran, penindakan, partisipasi masyarakat, penyidikan, ketentuan pidana, dan Rehabilitasi Sosial.<sup>23</sup>

Data terbaru jumlah WPS tahun 2017 yang tersebar di wilayah Kabupaten Batang adalah 541 orang.<sup>24</sup> Hal ini bertambah karena adanya penutupan tempat pelacuran yang ada di daerah lain. Seperti penutupan

---

<sup>23</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang (Lembaran Daerah Kabupaten Batang Tahun 2015 Nomor 4).

<sup>24</sup> Data jumlah WPS dari Komisi pemberantasan Aids (KPA) Kabupaten Batang.

lokalisasi dolly di Surabaya dan penutupan lokalisasi kalijodo yang ada di Jakarta. Secara tidak langsung hal ini berdampak juga dengan praktik pelacuran yang ada di Kabupaten Batang. Karena dengan adanya penutupan lokalisasi maka setiap WPS dari luar akan dikembalikan ke daerah masing-masing termasuk WPS yang dari Batang. Karena tidak mempunyai pekerjaan, maka para WPS ini juga masih menjalani profesinya di Batang yaitu menjadi pelacur.<sup>25</sup>

Pemberantasan pelacuran sendiri juga ada dalam program Satpol PP Kabupaten Batang yaitu program pemberantasan penyakit masyarakat (Pekat). Yang dalam program ini mempunyai dua kegiatan yaitu pemberantasan praktik pelacuran dan penertiban Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT).<sup>26</sup> Anggaran dari APBD Daerah Tahun Anggaran 2017 OPD<sup>27</sup> Satpol PP untuk program pemberantasan Pekat adalah sebesar Rp. 87.400.000 Dengan rincian kegiatan penyuluhan, pencegahan dan pemberantasan praktik pelacuran Rp 64.700.000 dan kegiatan penertiban PGOT Rp. 22.700.000.

Masing-masing rencana kegiatan penertiban pelacuran 12 kali kegiatan dan penertiban PGOT 4 kali kegiatan. Pada tahun 2017 program pemberantasan pekat terealisasi semua.

---

<sup>25</sup> Hasil wawancara dengan, Bapak Suwandi, Kepala Seksi Pelayanan Dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Batang, 11 Januari 2018, Pukul 09.07 WIB.

<sup>26</sup> Pemda Batang, Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Organisasi Perangkat daerah (OPD) Satpol PP Kabupaten Batang Tahun Anggaran 2017.

<sup>27</sup> Organisasi Perangkat Daerah yang disingkat OPD adalah Organisasi Pemerintahan yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penelitian ini akan membahas lebih lanjut tentang peran Satpol PP Kabupaten Batang dalam penegakan Perda pemberantasan pelacuran. Adapun judul penelitian tesis yaitu: “Peran Satpol PP Kabupaten Batang Dalam Penegakan Peraturan Daerah Sebagai Perwujudan Otonomi Daerah (Studi Terhadap Penegakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pemberantasan Pelacuran Di Wilayah Kabupaten Batang)”.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan hasil identifikasi permasalahan tersebut di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah penegakan Peraturan Daerah dapat mencapai tujuan Otonomi Daerah?
2. Apakah peran Satpol PP Kabupaten Batang dalam menegakan Perda Nomor 4 Tahun 2015 dapat mencapai tujuan otonomi daerah di Kabupaten Batang?
3. Apa saja kendala yang dihadapi Satpol PP dalam penegakan Peraturan Daerah tentang pemberantasan pelacuran dan bagaimanakah solusinya?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini mencakup hal-hal sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan perda dapat mencapai tujuan otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan peran Satpol PP dalam penegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang.
3. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi Satpol PP dalam penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, baik secara teoritik maupun praktis sebagai berikut.

#### **1. Manfaat Teoritik**

- a. Memberikan wawasan dan kajian ilmiah mengenai penegakan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP dalam penegakan Peraturan Daerah, khususnya berkaitan pemberantasan pelacuran.

- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan yang berkaitan dengan penegakan peraturan daerah tentang pelacuran.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi pemerintah kabupaten, provinsi dan pemerintah pusat, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan untuk Satpol PP daerah lain dalam penegakan hukum peraturan daerah khususnya berkaitan dengan pemberantasan pelacuran.
- b. Bagi pemerintah daerah Kabupaten Batang maupun masyarakat Kabupaten Batang, hasil penelitian ini dapat dijadikan tambahan pengetahuan penegakan Perda tentang pemberantasan pelacuran di Kabupaten Batang.

## **E. KERANGKA KONSEPTUAL**

Agar penelitian tesis lebih terarah sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang ingin dicapai. Maka berdasarkan kerangka teori dibangun dengan konsep sebagai berikut.

### ***1. Implementasi***

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Dari segi bahasa makna implementasi yaitu pelaksanaan, penerapan atau pemenuhan. Implementasi adalah apa yang dilakukan berdasarkan keputusan yang telah dibuat.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Eko Handoyo, *Kebijakan Publik*, Widya Karya, Semarang, 2012, hlm. 93.

Sedangkan menurut Nurdin Usman implementasi bermuara pada aktifitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktifitas tapi suatu kegiatan yang terencana untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>29</sup>

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi “*street level bureaucras*” untuk memberikan pelayanan atau untuk mengatur perilaku kelompok sasaran (*target groups*).<sup>30</sup>

Berdasarkan dari pendapat-pendapat diatas yang dimaksud implementasi adalah suatu kegiatan terencana untuk menerapkan, melaksanakan dan menjalankan kebijakan dalam mencapai tujuan yang ditujukan kepada publik (masyarakat).

## **2. Peran**

Peran menurut pandangan Soerjono Soekanto yaitu peran sebagai aspek dinamis kedudukan (status) apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menunjukkan tempat individu pada organisasi masyarakat. Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri, dan sebagai suatu proses. Jadi, seseorang menduduki

---

<sup>29</sup> Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, 2002, hlm.70.

<sup>30</sup> AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, hlm. 88.

suatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan.<sup>31</sup>

Peran sesuai pendapat dari Horton dan Hunt<sup>32</sup> adalah perilaku yang diharapkan dari seorang yang memiliki suatu status. Dalam kerangka besar, organisasi masyarakat, atau yang disebut struktur sosial, ditentukan oleh hakekat (*nature*) dari peran-peran ini, hubungan antara peran-peran tersebut, serta distribusi sumberdaya yang langka di antara orang-orang yang memainkannya dan terlibat dalam peran tersebut. Kemudian pendapat Levinson<sup>33</sup> yaitu bahwa peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan individu dan penting bagi struktur sosial masyarakat. Peran berisi rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan, meliputi norma-norma yang dikembangkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.

Peran (*role*) dalam penelitian ini adalah suatu konsep mengenai aspek dinamis dari status dan kedudukan hukum (*legal standing*)<sup>34</sup> Satpol PP Kabupaten Batang, sebagai suatu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam menjalankan kewenangan, tugas, dan fungsinya di bidang penegakan peraturan daerah tentang pemberantasan pelacuran untuk mewujudkan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman demi

---

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Baru, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 212-213.

<sup>32</sup> Paul B. Horton, dan Chester L. Hunt, *Sosiologi*, Terjemahan Aminuddin Ram dan Tita Sobari, Erlangga, Jakarta, 1999, hlm. 32.

<sup>33</sup> Paul Levinson, *Digital Mcluhan a Guide to the Information Millennium*, Routledge, London, 1999, hlm. 54.

<sup>34</sup> Status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang atau badan. Apabila seseorang/badan melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia telah menjalankan suatu fungsi.

tujuan akhir kesejahteraan masyarakat.<sup>35</sup>

Dalam hal ini Satpol PP juga memiliki peran dalam arti normatif yaitu dilihat dari segi kewenangan, kewajiban, tugas dan fungsi secara normatif berdasar peraturan Perundang-undangan Daerah, sebagai fungsi penegak Perda dan Perkada.

### 3. *Satpol PP*

Pamong Praja berasal dari kata Pamong dan Praja. Pamong artinya pengasuh yang berasal dari kata Among yang juga mempunyai arti sendiri yaitu mengasuh. Mengasuh anak kecil misalnya itu biasanya dinamakan mengemong anak kecil. Sedangkan Praja adalah pegawai negeri. Pangreh Praja adalah Pegawai Negeri yang mengurus pemerintahan Negara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 6 tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, dalam Bab 1 Pasal (1) mengenai ketentuan umum disebutkan Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian peangkat daerah dalam penegakan Peraturan Daerah (PERDA) dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah dalam penegakan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Keberadaan Polisi Pamong Praja saat ini, tidak lepas dari permasalahan yang muncul dan yang kita hadapi sejak diproklamirkan

---

<sup>35</sup> Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan. Peran yang dimainkan hakekatnya tidak ada perbedaan, baik yang dimainkan /diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Untuk melangsungkan dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dianggap perlu adanya ketentraman dan ketertiban umum masyarakat agar pemerintah yang telah terbentuk dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu sesuai surat perintah jawatan praja di Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 1948 dibentuklah "Detasemen Polisi Pamong Paja" pada tanggal 30 Oktober 1948. Belum satu bulan, detasemen ini dirubah namanya menjadi "Detasemen Polisi Pamong Praja" berdasarkan surat perintah jawatan praja di Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 tahun 1948. Lembaga inilah yang merupakan embrio dari kelahiran Polisi Pamong Praja.

Pada tahun 1950 melalui surat keputusan menteri dalam negeri nomor: 32/2/20 tanggal 3 Maret 1950, detasemen Polisi Pamong Praja dirubah menjadi "Kesatuan Pamong Praja" tanggal 3 Maret 1950 ini ditetapkan menjadi hari jadi Satuan Polisi Pamong Praja yang diperingati setiap tahunnya.

Bersamaan dengan keputusan tersebut dikeluarkan ketetapan Menteri Dalam Negeri Nomor: up.32/2/21 tentang Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja diluar Daerah Istimewa Yogyakarta, sepuluh tahun kemudian dengan surat keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1960 tentang Kesatuan Polisi Pamong Praja dibentuk di tiap tiap daerah tingkat 1, hal ini mendapat dukungan dari para petinggi militer (Angkatan Perang) sebagai mana dikatakan oleh Kolonel Basuki Rahmad : "Adanya

Tim Polisi Pamong Praja di tiap tiap kawedanan dan kecamatan guna mengembalikan kewibawaan pemerintah daerah dalam menuju stabilitas pemerintahan pada umumnya".

Dengan terbitnya Undang Undang Negara Republik Indonesia nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan sesuai dengan pasal 148, Polisi Pamong Praja ditetapkan sebagai Perangkat Pemerintah Daerah dengan tugas pokok menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan peraturan daerah sebagai pelaksana tugas desentralisasi.

Secara definitif Polisi Pamong Praja mengalami beberapa kali pergantian nama, namun tugas dan fungsinya sama, adapun secara rinci perubahan nama dari Polisi Pamong Praja dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 1 tahun 1948 pada tanggal 30 Oktober 1948 didirikanlah Detasemen Polisi Pamong Praja Keamanan Kapanewon yang pada tanggal 10 November 1948 diubah namanya menjadi Detasemen Polisi Pamong Praja.
2. Tanggal 3 Maret 1950 berdasarkan keputusan Mendagri No.UP.32/2/21 disebut dengan nama Kesatuan Polisi Pamong Praja.
3. Pada tahun 1962 sesuai dengan Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah No.10 tahun 1962 nama Kesatuan Polisi Pamong Praja diubah menjadi Pagar Baya.
4. Berdasarkan surat Menteri Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah No.1 tahun 1963 Pagar Baya diubah menjadi Pagar Praja.

5. Setelah diterbitkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah, maka Kesatuan Pagar Praja diubah menjadi Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Daerah.
6. Dengan diterbitkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 nama Polisi Pamong Praja diubah kembali dengan nama Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai Perangkat Daerah.
7. Kemudian diterbitkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, lebih memperkuat keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Pembantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Penyelenggaraan Ketertiban umum dan Ketentraman Masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.
8. Terakhir diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, yang di dalamnya mengatur tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Peraturan Daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

#### ***4. Pelacuran***

Definisi pelacuran yaitu perbuatan tercela yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan serta dapat menimbulkan penyakit, merusak kesehatan bagi yang bersangkutan dan keluarganya sehingga dapat menggoyahkan kehidupan keluarga serta berdampak negatif

terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat atau merupakan penyakit masyarakat.

Menurut Heniy Astiyanto Pelacuran adalah tindakan orang-orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapat upah dan pelacur adalah seorang wanita yang melayani nafsu sex laki-laki yang mendapat imbalan terutama materi berupa uang.<sup>36</sup> Kegiatan pelacuran terjadi karena adanya pelacur yang kemudian disebut Wanita Pekerja Seks (WPS), mucikari, makelar cabul dan tamu cabul di tempat atau rumah pelacuran.

Dalam hubungannya dengan pelacuran bahwa hukum pidana positif yang telah dikodifikasikan dalam KUHP tidak mengatur tentang larangan seseorang melacurkan diri.<sup>37</sup> Hal ini sejalan dengan pendapat Soedjono Dirdjosisworo yang menyatakan, bahwa KUHP tidak mencantumkan larangan seorang wanita melacurkan diri dikarenakan pembuat undang undang menyadari seseorang yang terjun menjadi pelacur hanyalah sebagai akibat dari kondisi dan situasi tertentu, baik ekonomi maupun penyimpangan biologis.<sup>38</sup>

Dalam perkembangannya kegiatan pelacuran semakin subur dan terjadi hampir di setiap Kabupaten/Kota. Sehingga untuk membatasi, mencegah dan memberantas praktik pelacuran diatur melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Salah satu Perda Kabupaten yang mengatur tentang pelacuran adalah Perda Kabupaten Batang Nomor 4

---

<sup>36</sup> Heniy Astiyanto, *Sosiologi Kriminalitas*, Legal Center 97, Yogyakarta, 2003, hlm. 48.

<sup>37</sup> *Ibid*

<sup>38</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Pathologi Sosial*, Alumni, Bandung, 1970, hlm. 63.

Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang.

Sesuai Pasal 1 angka 7 Pelacuran adalah perbuatan atau kegiatan seseorang atau sekelompok orang baik pria, wanita atau waria (banci) yang menyediakan dirinya kepada umum atau seseorang tertentu untuk melakukan perbuatan yang mengarah pada hubungan seksual di luar perkawinan yang sah dilakukan di hotel, penginapan, restoran, tempat hiburan, lokasi pelacuran atau di tempat-tempat lain di daerah dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan berupa uang, barang dan/atau jasa lainnya.

Sedangkan pelacur<sup>39</sup> adalah seseorang atau sekelompok orang, baik pria, wanita atau waria (banci) yang menyediakan dirinya kepada umum atau seseorang tertentu untuk melakukan perbuatan/kegiatan cabul atau hubungan seksual atau untuk melakukan perbuatan yang mengarah pada hubungan seksual di luar perkawinan yang dilakukan di hotel, penginapan, restoran, tempat hiburan, lokasi pelacuran atau di tempat-tempat lain di daerah dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan berupa uang, barang dan atau jasa lainnya.

I

---

<sup>39</sup> Pasal 1 angka 8 Perda Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang

## **F. METODE PENELITIAN**

### **1. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang dilakukan penelitian ini yaitu pendekatan *socio-legal*. Studi *socio-legal* merupakan kajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial.<sup>40</sup> Ilmu sosial tersebut antara lain politik, ekonomi, dan budaya, sejarah, dan lain-lain di mana hukum itu berada.<sup>41</sup>

Berkaitan dengan penelitian ini peneliti melihat semua dokumen-dokumen yang ada baik dari segi hukum dan dari segi sosial yaitu pada saat sosialisasi dan pembinaan.

Sehingga dalam proses penelitian ini selain menganalisis semua dokumen hukum dan perundang-undangan terkait peran Satpol PP dalam penegakan Perda pemeberantasan pelacuran di Kabupaten Batang juga memperhatikan faktor-faktor social yang ada di dalam masyarakat.

### **2. Jenis Penelitian**

Penelitian mengenai penegakkan hukum peraturan daerah oleh Satpol PP ini menggunakan penelitian deskriptif. Sesuai dengan pengertian dari Nazir bahwa metode deskriptif merupakan suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau

---

<sup>40</sup> Sulistyowati Irianto, *Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya*, Pustaka Larasan, Bali, 2012, hlm. 2.

<sup>41</sup> Penjelasan dari Prof Esmi Warassih pada saat perkuliahan di Unissula Semarang.

lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antarfenomena yang diselidiki.<sup>42</sup>

Sedangkan menurut Sugiyono “penelitian deskriptif adalah sebuah penelitian yang bertujuan untuk memberikan atau menjabarkan suatu keadaan atau fenomena yang terjadi saat ini dengan menggunakan prosedur ilmiah untuk menjawab masalah secara aktual”.<sup>43</sup>

Sehingga dari pengertian diatas dapat disimpulkan metode penelitian deskriptif adalah sebuah metode yang digunakan untuk mendeskripsikan, menginterpretasikan sesuatu fenomena, misalnya kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang berkembang, dengan menggunakan prosedur ilmiah untuk menjawab masalah secara aktual.

### **3. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi dua, yaitu data primer dan sekunder. Data primer adalah data empiris yang diperoleh langsung dari sumber data. Sehingga ini menjadi bukti bukan di dapat dari olahan orang lain. Data primer diperoleh dari lapangan dan informan baik dari hasil wawancara maupun pengamatan peneliti sendiri. Dalam hal ini penelitian dilakukan terhadap peran satpol pp dalam penegakan perda tentang pemberantasan pelacuran.

Data sekunder adalah data berupa dokumentasi, seperti arsip, catatan,

---

<sup>42</sup> Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 63.

<sup>43</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm. 13

laporan, termasuk bahan hukum.<sup>44</sup>

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

##### **a. Data primer**

Pengumpulan data primer dilakukan dengan teknik wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan kepada informan dengan maksud untuk memperoleh mengenai pandangan, pemahaman, pemaknaan orang tentang penegakan perda, praktik-praktik pelacuran, dan tindakan-tindakan untuk memberantas pelacuran. Observasi dilakukan dengan pengamatan langsung di lapangan. Datanya dalam bentuk catatan lapangan yang dibuat secara sistematis.

Informan dalam penelitian ini antara lain, dari Satpol PP : (i) Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Batang, (ii) Kepala Bidang Penegakkan Peraturan Perundang-undangan Daerah, (iii) Kepala Seksi Penyelidikan, Penyidikan dan penindakan Bidang Penegakan Peraturan Perundang-Undangan Daerah, (iv) Kepala Seksi Pembinaan, Pengawasan dan Penyuluhan Bidang Penegakan Peraturan Perundang-Undangan Daerah, (v) Staf yang menangani Bidang Penegakan Peraturan Perundang-Undangan Daerah. Dari Dinas Sosial : (i) Kepala Bidang pelayanan Rehabilitasi Sosial dan Perlindungan Jaminan Sosial, (ii) Kepala Seksi Pelayanan dan

---

<sup>44</sup> Lihat Abdulkadir Muhammad, data berupa bahan hukum terdiri atas bahan hukum Primer, Sekunder dan tersier. Bahan hukum primer adalah aturan yang dibuat oleh lembaga Negara dan/atau badan pemerintahan. Yang merupakan bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan. Sedangkan Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku, tetapi bukan hukum positif. termasuk buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum, opini hukum yang memiliki daya persuasive dalam pembentukan hukum.

Rehabilitasi Sosial. Informan terakhirnya para pelanggar Perda Pelacuran dan masyarakat sekitar.

b. Data Sekunder

Data sekunder dikumpulkan dengan teknik dokumentasi. Dokumen bisa dokumen resmi maupun kepustakaan. Dokumen hukum resmi adalah segala peraturan perundang-undangan. Sedangkan data kepustakaan seperti buku-buku referensi, hasil-hasil penelitian, dan karya ilmiah yang relevan dengan peran Satpol PP dalam penegakan Perda Pelacuran.

## 5. Metode Analisis Data

Metode analisis dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif model interaktif yaitu digunakan dengan cara interaksi baik komponennya maupun proses pengumpulan data yang berbentuk siklus.terdapat tiga tahapan analisis sebagai berikut:<sup>45</sup>

a. Reduksi data

Kegiatan yang bertujuan untuk mempertegas dan membuat focus serta membuang hal-hal tidak penting yang muncul dari catatan pengumpulan data. Proses ini berlangsung terus-menerus sampai laporan akhir penelitian selesai.

b. Sajian data

Sekumpulan informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilaksanakan yang meliputi jenis matrik, gambar dan sebagainya.

c. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Penarikan kesimpulan akhir dapat dilakukan setelah memahami arti dari berbagai hal yang ditemui dengan melakukan pencatatan peraturan, pernyataan, konfigurasi, alur sebab akibat yang akhirnya ditarik kesimpulan oleh penulis.

Soetandyo Wignjosoebroto bahwa penelitian kualitatif dikembangkan

---

<sup>45</sup> HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar Teori dan Praktek dalam Penelitian*, UNS Press, Surakarta, 2002, hlm. 37.

untuk mengkaji kehidupan manusia dalam kasus terbatas, bersifat kasuistik namun mendalam (*in dept*) dan bersifat total dan menyeluruh (*holistic*).<sup>46</sup>

Agus salim juga menyatakan penelitian kualitatif memiliki karakteristik penelitian antara lain:

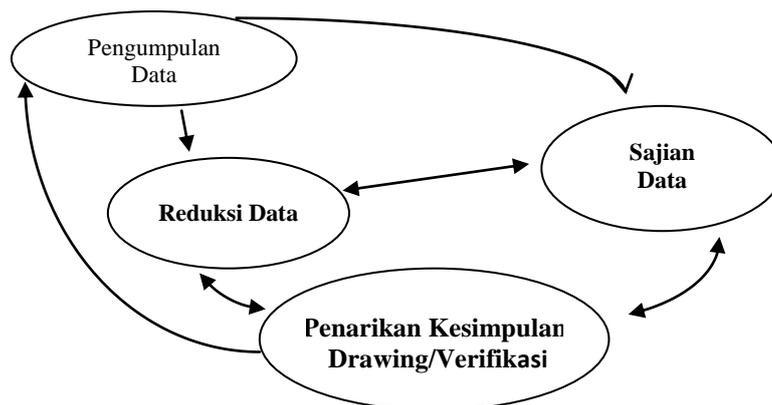
- a. data diperoleh secara langsung dilapangan bukan dari laboratorium yang terkontrol.
- b. Penggalan data dilakukan secara alamiah, melakukan kunjungan pada situasi-situasi alamiah subjek.
- c. Untuk memeperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, peneliti mengembangkan situasi dialogis sebagai situasi alamiah.<sup>47</sup>

Teknik analisis dari mattew B. Milles dan A. Michael Huberman.

Analisis data terdiri dari tiga sub proses yang saling terkait. Yaitu reduksi data, penyajian data, dan pengambilan kesimpulan/verifikasi.

### Bagan 1

#### Skema Analisis Data



<sup>46</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, konsep dan Metode*, setara Press, Malang, 2013, hlm. 131.

<sup>47</sup> Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial Edisi Kedua*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006, hlm. 4.

Sehingga nantinya peneliti akan mengkaitkan data primer dan data sekunder yang ada kemudian menganalisis dengan teori otonomi daerah dan kebijakan publik dalam rangka menjawab rumusan masalah yang ada.

## **6. Evaluasi dan Keabsahan Data**

Teknik keabsahan atau validasi data dipergunakan dalam penelitian ini adalah pengamatan dan triangulasi. Pengamatan sendiri yaitu menemukan cirri-ciri dan unsure-unsur dalam situasi yang ada di lapangan tentang praktik pelacuran dan dalam penegakkan perda yang dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Batang. Pengamatan ini dilakukan secara terinci, teliti, dan berkesinambungan.

Triangulasi adalah teknik validasi data memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data yang diperlukan untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data yang ada. Teknik yang digunakan adalah triangulasi sumber yang berarti mengecek kembali kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif.

Teknik triangulasi sumber dilihat dengan: pertama membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, kedua membandingkan apa yang dikatakan informan ketika didepan umum dan ketika pribadi, terakhir membandingkan hasil wawancara informan dengan dokumen yang berkaitan.

## **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Penulisan tesis ini ini terdiri dari 3 (tiga) Bagian, yaitu bagian awal, isi dan bagian akhir. Peneliti menjabarkan dalam bentuk sistematika sebagai berikut.

- 1. BAGIAN AWAL:** Terdiri atas Halaman Judul, Halaman Pengesahan, Motto dan Persembahan, Halaman Pernyataan Orisinalitas, Abstrak, Ringkasan Tesis (*Summary*), Kata Pengantar, Daftar Isi, Daftar Singkatan, dan Glosarium.
- 2. BAGIAN ISI:** Terdiri atas 4 (empat) Bab, yaitu:

### **Bab I : Pendahuluan**

Bab ini akan menguraikan latar belakang masalah, identifikasi dan pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan, dan jadwal penelitian.

### **Bab 2 : Tinjauan Pustaka**

Bab ini berisi Penelitian Terdahulu, Landasan Teori (Teori Otonomi Daerah, Teori Kebijakan Publik, Teori Penegakan Hukum dan Teori Penindakan) dan Kerangka Konseptual.

### **Bab 3 : Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

Bab ini akan menguraikan hasil penelitian dan pembahasan sesuai dengan rumusan masalah, yaitu: mengetahui dan menganalisis penegakan perda dapat mencapai tujuan otonomi daerah; peran Satpol PP dalam penegakkan Peraturan Daerah

Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang; dan kendala-kendala serta solusi Satpol PP dilapangan dalam penegakan Peraturan Daerah tentang pemberantasan pelacuran.

#### **Bab 4 : Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran sesuai hasil penelitian dan pembahasan.

#### **3. BAGIAN AKHIR:** Terdiri Daftar Pustaka dan Lampiran-lampiran.