

**PENYUSUNAN KAJIAN AWAL PENYELENGGARAAN  
KETERTIBAN UMUM, KETENTRAMAN MASYARAKAT  
DAN PENEGAKAN PERATURAN DAERAH**



**LAPORAN KAJIAN**

**Oleh:**

**Suparto Wijoyo  
dan Tim Pemkot Surabaya**

**BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN KOTA  
PEMERINTAH KOTA SURABAYA  
SURABAYA  
2012**

**PENYUSUNAN KAJIAN AWAL PENYELENGGARAAN  
KETERTIBAN UMUM, KETENTERAMAN MASYARAKAT  
DAN PENEGAKAN PERATURAN DAERAH**

**LAPORAN KAJIAN**  
Oleh:  
**Suparto Wijoyo**  
dan Tim Pemkot Surabaya

**BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN KOTA  
PEMERINTAH KOTA SURABAYA  
SURABAYA  
2012**

## KATA PENGANTAR

Dalam kesempatan yang baik ini, kami menghaturkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas selesainya Laporan Awal (*Progress Report*) pengkajian mengenai *Penyusunan Kajian Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat Dan Penegakan Peraturan Daerah*. Hanya melalui karunia dan kasih-Nya maka Pengkajian ini dapat diselesaikan sebagaimana mestinya yang diharapkan. Laporan Awal (*Progress Report*) ini menginformasikan mengenai hasil permulaan pengkajian secara keilmuan. Pengkajian ini merupakan realisasi program pengembangan hukum antara Bapeko Kota Surabaya dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Laporan (*Progress Report*) ini secara substansial menyajikan hasil pelaksanaan pengkajian tentang permasalahan hukum mengenai *Penyusunan Kajian Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat Dan Penegakan Peraturan Daerah*. Berbagai kendala normatif dan temuan empiris yang dihasilkan dalam pengkajian ini dapat menjadi masukan penting untuk melakukan pembenahan kebijakan pelayanan publik di Pemerintah Kota Surabaya terutama Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Surabaya.

Dengan demikian dapat diketengahkan bahwa naskah Laporan Awal ini pada prinsipnya adalah sebagai satu kesatuan pengkajian masalah hukum Pemerintahan Daerah di bidang pelayanan publik yang hasilnya telah

memberikan pemahaman publik tentang betapa pentingnya memberikan perhatian kepada aspek *Standard Operational Procedure (SOP)*. Obyek dan tema pengkajian sejenis harus terus dikembangkan dalam kerangka kerja Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Surabaya ke depan.

Tim Pengkajian menyadari sepenuhnya bahwa hasil pengkajian ini tentunya belum sempurna dan dapat mengundang banyak tanggapan dari berbagai pihak. Kami selalu berharap dengan sepenuh hati bahwa akan ada tanggapan terhadap hasil pengkajian ini untuk menjadi bahan penyempurnaan. Pada kesempatan ini kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusinya, sehingga kegiatan pengkajian ini dapat diselesaikan dengan baik.

Surabaya, 20 Oktober 2012

Tim Pengkajian

**Dr Suparto Wijoyo  
dan  
Tim Bapeko Surabaya**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Satuan Satpol PP Pamong Praja ((Satpol PP) dapat dikonsepsikan sebagai pilar dasar (*"basic-point"*) negara hukum (*"rechtsstaat"*) sebagai bagian integral institusi penegakan hukum (*"law enforcement"*). Lembaga Satpol PP menjadi sangat sentral dalam konstalasi negara hukum untuk melakukan peningkatan kesadaran dan penataan hukum dalam suatu masyarakat.<sup>1</sup> Satpol PP semakin penting artinya bagi terciptanya ketenteraman dan ketertiban sosial (*"social order"*) yang menjadi prasyarat utama terbangunnya masyarakat madani (*"civil society"*). Negara modern dan masyarakat madani yang berperadaban membutuhkan kelembagaan Satpol PP yang kuat dan taat asas dalam pengamanan serta pengayoman warga negara. Ini adalah suatu kenyataan yang ideal betapa Satpol PP telah mendudukan posisinya sebagai komponen bernegara yang mencerminkan kualitas warga masyarakat yang dilindunginya.

Namun terdapat suatu realitas yang sungguh bertentangan di lapangan dimana Satpol PP terkadang dipersepsi tidak profesional. Terdapat sindiran publik yang menyejutkan bahwa 68% mereka beranggapan Satpol PP berkinerja kurang baik<sup>2</sup> dan tidak dapat mengemban amanat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah. Bahkan terdapat pula anekdot-anekdot yang menggelisahkan kita semua yang telah berbuat penuh pengabdian sebagai Satpol PP. Munculnya sinisme terhadap jajaran Satpol PP secara umum yang bersinggungan dengan Satpol PP semisal "Satpol PP cepek" dan "si arogan"

---

<sup>1</sup>Suparto Wijoyo, *Masa Depan Penegakan Hukum Lingkungan*, Bahan Konferensi Nasional Hukum Lingkungan Berwawasan Budaya, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Yogyakarta, 12-13 April 2007.

<sup>2</sup>*Ibid.*

merupakan kosakata yang sangat mengganggu pembangunan kinerja Satpol PP. Potret buram yang mewarnai kehidupan Satpol PP membutuhkan langkah strategis untuk memulihkan ke dalam kerangka besar meningkatkan kinerja Satpol PP sesuai dengan fungsinya sebagai *penyelenggara ketertiban umum, ketenteraman masyarakat dan penegak peraturan daerah*.<sup>3</sup>

Memang menghapus kecenderungan bertindak kolusif, atau sekedar menghapus *stereotype* tampaknya sulit. Salah satu cara terbaik adalah membangun masyarakat yang berempati terhadap tugas berat Satpol PP. Benar, sudah menjadi konsekuensi Satpol PP untuk menanggung resiko terancamnya kesehatan maupun menanggung teriknya sinar matahari, guyuran hujan maupun dinginnya udara di dalam dan pagi hari. Namun, dengan adanya empati masyarakat, akan tercipta kenyamanan publik.<sup>4</sup>

Satpol PP bahkan telah dibuatkan regulasi nasional *Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja* secara futuristik untuk pembangunan kepercayaan (*trust-building*). Melalui pembangunan kepercayaan publik, maka Satpol PP akan memperoleh legitimasi bagi penyelenggaraan kinerja yang profesional. Dengan kepercayaan akan tumbuh rasa hormat kepada Satpol PP.

---

<sup>3</sup> Ada anekdot tentang hal ini dicontohkan dengan polisi yang secara tematis sebagaimana diceritakan dalam **Suparto Wijoyo**, *Laku Lika-liku Ilmu Hukum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, h. 127: Di sebuah negara sedang berlangsung konferensi yang bertopik "*Cara Menentukan Usia Mumi*". Pada konferensi itu dipraktekkan cara menentukan usia mumi. Sampai konferensi akan ditutup, belum satupun pakar yang hadir bisa menentukan usia mumi. Tiba-tiba seorang peserta berdiri sambil mengangkat tangan melakukan interupsi : "Beri kami kesempatan sekitar 15 menit". Kemudian pimpinan sidang menangguk sejenak. Benar, setelah waktu 15 menit berlalu, peserta itu memasuki ruang sidang. Pimpinan sidang segera memberikan kesempatan kepada peserta itu untuk memberikan penjelasan: "Sekarang kami sudah mengetahui berapa usia mumi itu", ujarnya. Para peserta konferensi terhenyak gempar, serentak bertanya: "Berapa umurnya ?". "Sekitar 350 tahun, tepatnya 356 atau 357 tahun", jawabnya mantap dan meyakinkan sambil diikuti tepuk tangan membahana dari peserta lain. Penemuan itu jelas mengundang pertanyaan peserta. "Dari mana pengetahuan itu anda peroleh dan bagaimana caranya?", tanya pimpinan sidang. "Oh ..., itu soal mudah. Mumi itu saya pukul bertalu-talu sampai akhirnya mengaku", jawab peserta yang ternyata dari Indonesia dan sehari-harinya bekerja sebagai anggota polisi. Lihat **Republika**, *Wajah Polisi dan Anekdote Usia Mumi*, 2 Juli 1997.

<sup>4</sup> **Yudi Sushariyanto** (Brigjen Pol), *Mewujudkan Polantas Masa Depan*, Ditlantas Polri, Jakarta, 2006., h. 79.

Pada gilirannya rasa hormat itu akan menumbuhkan kesadaran untuk mentaati segala peraturan daerah. Kepatuhan terhadap peraturan daerah akan menjadi sumbangan yang tidak kecil artinya dalam mengurangi praktek-praktek penyalahgunaan wewenang dalam skala besar.<sup>5</sup>

Tidak ada Satpol PP yang suka disuap atau dianggap arogan, bila tidak ada anggota masyarakat yang suka menghina. Berbagai persoalan di lapangan sangat ditentukan oleh intensitas kebersamaan masyarakat dengan Satpol PP dalam mengatasi masalah-masalah menyimpang yang meresahkan masyarakat. Dengan kata lain, masyarakat sadar untuk berpartisipasi aktif dalam penegakan hukum sehingga memudahkan aparat melakukan tugasnya. Oleh karena itu hubungan Satpol PP dengan masyarakat harus terjalin baik, saling bantu. Satpol PP tidak akan mampu menjalankan fungsinya bila publik bersikap acuh tak acuh, apalagi alergi dengan Satpol PP. Sebaliknya, masyarakat tidak akan dapat merasa tentram jika Satpol PP dibiarkan dalam kondisi kurang profesional. Jadi, sekali lagi, partisipasi aktif masyarakat adalah kunci keberhasilan Satpol PP.

Fakta dan informasi tersebut pada dasarnya ingin menggambarkan dan merepresentasikan cara kerja Satpol PP (Indonesia) terutama Satpol PP Daerah dalam melakukan kampanye kesadaran dan penegakan hukum musti profesional sehingga tidak ada lagi ejekan "Satpol PP cepek" sebagaimana disuarakan awam. **Herbert L. Packer** sebagai pakar hukum pidana dan kriminologi terkemuka dunia pun mencatat: Adalah berbahaya jika satuan polisi bertindak tidak sesuai dengan standar profesi.<sup>6</sup> Disinilah betapa pentingnya membuat *Standard Operational Procedure* (SOP).

Pelaksanaan tugas yang tidak profesional diprediksi akan mengandung kelemahan bagi pengembangan kinerja Satpol PP maupun dalam rangka kepentingan perlindungan hak asasi manusia (HAM). Kelemahan yang cukup

---

<sup>5</sup>Yudi Sushariyanto (Brigjen Pol), *op.cit.* h. 79.

<sup>6</sup>Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, Standford, California, h. 189.

fenomenal menjadi sorotan publik ialah "arogansi" yang acapkali menjadi "rahasia umum". Akibatnya sering ada apatisme dan sarkatisme bahwa Satpol PP Daerah berbuat yang dampaknya merugikan "justisiabelen" (pencari keadilan). Tidak mustahil, publik yang sudah mengenal konsepsi "good governance" secara spekulatif bertindak yang kurang menguntungkan bagi Satpol PP yang akan menambah hitam wajah hukum kita.<sup>7</sup>

## 2. Ruang Lingkup

Bertumpu pada *latar belakang masalah* tersebut dapat diketengahkan bahwa batasan yang menunjukkan ruang lingkup ("*scoping*") pengkajian ini adalah analisis kritis yang berkenaan dengan:

- a. *Konsepsi mengenai profesionalisme Satpol PP dalam kaitannya dengan kinerja Satpol PP.*
- b. *Deskripsi mengenai profesionalisme Satpol PP saat ini sesuai dengan kinerja Satpol PP.*
- c. *Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat profesionalisme Satpol PP.*
- d. *Standard Operational Procedure (SOP) yang diperlukan untuk memantapkan profesionalisme Satpol PP guna meningkatkan kinerja Satpol PP.*

## 3. Permasalahan dan Persoalan

Dari latar belakang masalah tersebut di atas dapatlah dirumuskan permasalahan penting ("*the great problem*") yang menjadi fokus pengkajian ini, yaitu: *Bagaimanakah Memantapkan Profesionalisme Satpol PP Guna Mewujudkan Kinerja Satpol PP?* Permasalahan esensial ini telah melahirkan

---

<sup>7</sup>Bandingkan *Forum Keadilan, Laporan Hitam Wajah Hukum*, No. 17, Maret 1990, h. 106-107.

beberapa persoalan yang menjadi dan menunjukkan batas ruang pengkajian dalam penulisan Kajian ini:

- a. *Bagaimanakah konsepsi mengenai profesionalisme Satpol PP dalam kaitannya dengan kinerja Satpol PP?*
- b. *Apakah profesionalisme Satpol PP saat ini sesuai dengan kinerja Satpol PP?*
- c. *Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi profesionalisme Satpol PP?*
- d. *Standard Operational Procedure (SOP) macam apakah yang diperlukan untuk memantapkan profesionalisme Satpol PP guna meningkatkan kinerja Satpol PP?*

Keempat persoalan tersebut harus dijawab terlebih dahulu untuk dapat menjawab permasalahan utama yang berupa pertanyaan mengenai *SOP memantapkan profesionalisme Satpol PP guna meningkatkan kinerja Satpol PP*. Dengan demikian dalam penulisan Kajian ini permasalahan substansial tersebut akan dianalisis melalui pengkajian terhadap persoalan yang dirumuskan. Hal ini dilakukan dengan harapan solutif akan terselesaikannya semua persoalan yang ada sehingga mampu menjawab permasalahan utama penelaahan yang diketengahkan sebagai langkah nyata membangun strategi memantapkan profesionalisme Satpol PP guna meningkatkan kinerja Satpol PP. Langkah ini ditempuh sesuai dengan pola berpikir yang runtut dan runtun sebagai ciri dasar berpikir ilmiah.

#### 4. Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan dari penulisan Kajian ini terbagi dalam aspek *teoritis dan praktis*. Secara **teoritis** maksud dan tujuan penulisan Kajian ini adalah untuk:

- a. Menetapkan konsepsi profesionalisme Satpol PP dalam rangka mengembangkan ilmu Satpol PP sesuai dengan dinamika kemasyarakatan ("*social change*").
- b. Memberikan kontribusi keilmuan mengenai strategi memantapkan profesionalisme Satpol PP guna mewujudkan kinerja Satpol PP sebagai pilar ("*the key point*") penegakan hukum peraturan daerah.
- c. Mewujudkan kinerja Satpol PP yang profesional secara ilmiah ("*scientific mind*") dalam mengemban tupoksi Satpol PP sesuai dengan cita dasar Satpol PP dalam mengembangkan *ketertiban umum, ketentraman masyarakat dan penegakan peraturan daerah*.

Adapun maksud dan tujuan **praktis** dari penulisan Kajian ini berkaitan dengan hasil analisis yang tertuang dalam kesimpulan dan rekomendasi Kajian. Kesimpulan dan rekomendasi Kajian termaksud secara praktis akan memiliki fungsi penting, antara lain:

- a. **Bagi lembaga Satpol PP** terutama Satpol PP Kota Surabaya, maka Kajian ini dapat menjadi panduan aparaturnya Satpol PP dalam menjalankan tugas-tugas dan kewajiban fungsional guna mengemban amanat mewujudkan kinerja Satpol PP secara nyata.
- b. **Bagi pemerintah** tentu saja hasil pengkajian dalam Kajian ini dapat digunakan sebagai bagian dari bahan evaluasi kinerja Satpol PP untuk mengawal kinerja Satpol PP ke depan yang lebih profesional.
- c. **Bagi masyarakat** diharapkan hasil pengkajian ini menjadi bahan rujukan untuk mendapatkan layanan publik ("*public services*") yang profesional dari Satpol PP sesuai dengan kinerja Satpol PP.

Untuk itulah *makna praktis* dari pengkajian ini adalah bahwa maksud dan tujuan Kajian ini merupakan referensi yang berbasis keilmuan bagi aparaturnya Satpol PP, masyarakat, maupun pemerintah secara luas dalam rangka memantapkan profesionalisme Satpol PP penyelenggara *ketertiban umum, ketentraman*

*masyarakat dan penegakan peraturan daerah*. Hal ini berarti bahwa Kajian ini dapat bermanfaat sebagai salah satu bahan rujukan untuk menetapkan SOP memantapkan profesionalisme Satpol PP guna mewujudkan kinerja Satpol PP sesuai dengan semangat *good governance*.

## 5. Metode dan Pendekatan

Pengkajian tentang *Penyusunan Kajian Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Penegakan Peraturan Daerah* ini merupakan pengkajian konseptual yang menggabungkan metode *hukum normatif* dan *empiris* atau *sosiologis* sekaligus. Dengan pendekatan normatif dan empiris dikandung maksud bahwa pengkajian ini tidak hanya berkuat pada dimensi "*aturan yang abstraktif*" yang berupa peraturan perundang-undang melainkan juga bersisi "*realistis*" sesuai dengan pandangan publik ("*public opinion*") terhadap aparaturnya Satpol PP. Dengan pendekatan demikian, pengkajian ini hendak mengupayakan suatu penelaahan yang tidak tercerabut dari realitas sosialnya (kontekstual).<sup>8</sup>

Maka secara fundamental dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pengkajian ini berupaya untuk melakukan inventarisasi kebijakan maupun hukum positif yang tertuang dalam perangkat peraturan perundang-undangan (*the regulations*) dan asas-asas hukum di bidang kinerja Satpol PP. Di samping itu, juga berupaya untuk menemukan SOP Satpol PP *in concreto* untuk selanjutnya dilakukan langkah sinkronisasi antar perangkat aturan hukum Satpol PP. Dengan pengkajian hukum

---

<sup>8</sup>Sebagai suatu pengkajian yang baik tentu harus terus dilakukan. Tema-tema demikian acapkali dibicarakan dalam formulasi hukum sebagai realitas sosial. Untuk hal ini dapat dibaca dalam **Soetandyo Wignjosoebroto**, *Hukum, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, h. 139-179. Ini merupakan rujukan penting dalam studi-studi ilmu hukum yang menyangkut suatu penelitian hukum di kalangan kampus.

normatif dilakukan studi mendalam terhadap kebijakan di bidang Satpol PP untuk membangun suatu bangunan sistem hukum Satpol PP secara terbuka.<sup>9</sup>

Dalam pengkajian ini juga dilakukan penelaahan secara empiris dengan melakukan pengkajian hukum sosiologis. Hal ini didasarkan atas alasan bahwa pengkajian ini dilakukan untuk mengetahui tentang bekerjanya kebijakan di bidang Satpol PP secara nyata di lapangan. Oleh karena itulah pengkajian ini dilaksanakan dalam rangka berupaya untuk memahami semua realitas sosial berlakunya hukum yang ada di lapangan tentang penataan dalam bidang Satpol PP. Untuk itulah pengkajian ini yang memiliki dimensi hukum (normatif-sosiologis) bermaksud untuk mempelajari secara nyata mengenai bekerjanya hukum Satpol PP di lapangan sebagai realitas empiris yang harus terus ditelaah semua lini Satpol PP.

Dalam hal ini dipandang bahwa SOP Satpol PP merupakan suatu panduan sosial yang dikaitkan secara nyata dengan faktor-faktor sosial yang melingkupinya. Pada tataran praktis dilihat bagaimana persepsi dan evaluasi lembaga yang berwenang melakukan Satpol PP terhadap perangkat hukum Satpol PP. Oleh karenanya peraturan perundang-undangan Satpol PP dipandang secara empiris sebagai gejala kemasyarakatan yang dinamis sesuai dengan kebutuhan sosial ("*social needs*"), baik sebagai bahan hukum maupun piranti sosial dalam kerangka proses sosial ("*social process*").<sup>10</sup> Pengkajian demikian jelas<sup>11</sup> diagendakan untuk melihat secara tepat tentang *fakta (hukum)*, *nilai (hukum)* dan *peristiwa (hukum)* di

---

<sup>9</sup>Mengikuti pandangan **Ronny Hanitijo Soemitro**, maka pengkajian hukum normatif di sini juga mencakup tentang pengkajian terhadap hukum yang meliputi: pengkajian inventarisasi hukum positif, pengkajian terhadap asas-asas hukum, pengkajian untuk menemukan hukum *in concreto*, pengkajian terhadap sistematik hukum, pengkajian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal. **Ronny Hanitijo Soemitro**, *Metodologi Pengkajian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, h. 12-33.

<sup>10</sup>*Ibid.*, h. 34. Sebagai bahan kajian yang memenuhi kebutuhan pembahasan ini adalah **Stephen K. Sanderson**, *Makro Sosiologi: Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial*, Edisi Kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

<sup>11</sup>**C.A. van Peursen**, *Fakta, Nilai, Peristiwa Tentang Hubungan Antara Ilmu Pengetahuan dan Etika*, Gramedia, Jakarta, 1990.

*bidang Satpol PP*. SOP Satpol PP merupakan konkretisasi ide yang harus dituangkan dalam piranti hukum.

Jelaslah bahwa melalui dua metode pendekatan dalam pengkajian hukum, yaitu *yuridis-normatif dan yuridis-empiris* pengkajian ini berupaya melakukan analisis yang kritis mengenai materi perangkat kebijakan yang berupa strategi dan pelaksanaannya di "dunia nyata" tentang Satpol PP. Untuk itulah Satpol PP dengan segala penkerjaannya dikaji untuk menetapkan langkah strategis sesuai dengan kondisi nyata yang ada ("*existing conditions*") dalam rangka mewujudkan kinerja Satpol PP.

Di samping itu perlu ditekankan pula bahwa pendekatan masalah sesungguhnya ditentukan dan dibatasi pula oleh tradisi keilmuan yang dikembangkan. Pengkajian ini perlu ditegaskan merupakan pengkajian hukum normatif dengan pendekatan: "*statute approach*" (pendekatan peraturan perundang-undangan dalam segala aspek positivismenya),<sup>12</sup> "*conceptual approach*" (pendekatan konseptual sebagai inti dari penelaahan teoritis) dan "*comparative approach*" (pendekatan perbandingan alias pendekatan yang membandingkan dua konsepsi atau lebih dengan maksud untuk mengetahui kesamaan dan perbedaannya).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>J.J. Bruggink, *Rechtsreflecties: Grondbegrippen uit de Rechtstheorie*, Kluwer-Deventer, 1993, h. 142. Fred N. Kerlinger, *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996, h. 16. D.H.M. Meuwissen, "Rechtswetenschap" dalam P. van Dijk et al., *Van Apeldoorn's Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1985, h. 449. D.H.M. Meuwissen, "Ilmu Hukum", *Pro Justitia*, Tahun XII No. 4 Oktober 1994, h. 28. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1981, h. 3-4. Ini merupakan suatu kelaziman keilmuan yang pada dasarnya telah menjadi suatu tradisi akademik termasuk juga dalam dunia kepolisian. Ilmu kepolisian juga menjadi pilar yang harus tetap tunduk pada ketentuan standar sains global. Masalah ini pada dasarnya memang menyangkut suatu dimensi keilmuan yang luas sebab ilmu kepolisian memang menyangku suatu disiplin ilmu yang multidimensi dan multidisiplin ilmu.

<sup>13</sup>Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu di Indonesia (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2006, h. 78.

Pengkajian ini memanfaatkan dimensi kajian disiplin ilmu hukum maupun non-hukum khususnya ilmu pemerintahan dan demokrasi guna memperdalam eksplanasi terhadap "empirical evidence dan legal realities" yang ditelaah.<sup>14</sup> Langkah-langkah analisis terhadap bahan pengkajian maupun informasi dilakukan tanpa mengabaikan "socio-legal approach" menurut pengkajian hukum empiris ("socio-legal research" atau "socio-legal study").

## 6. Tata Urutan (Sistematika)

Penulisan Kajian ini disusun dalam enam bab yang terbagi dalam berbagai pokok bahasan. Keenam Bab tersebut adalah meliputi substansi sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan
- Bab II Konsepsi Mengenai Profesionalisme Satpol PP dan Kinerja Satpol PP
- Bab III Kondisi Profesionalisme Satpol PP Saat ini
- Bab IV Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Profesionalisme Satpol PP
- Bab V SOP Memantapkan Profesionalisme Satpol PP Guna Meningkatkan Kinerja Satpol PP
- Bab VI Kesimpulan dan Rekomendasi

**Bab I** sebagai **Bab Pendahuluan** merupakan bab awal yang memberikan informasi, data, dan fakta yang memberikan landasan untuk menetapkan strategi

---

<sup>14</sup>Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986. Ronny H. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia-Indonesia, Jakarta, 1990. Philipus M. Hadjon, "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)", *Yuridika*, No. 6 Tahun IX November-Desember 1994. Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995. Takdir Rahmadi, *op.cit.*, h 60. Earl R. Babbie, *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publishing Company, Inc., Belmont, California, 1979. Delbert C. Miller, *Handbook of Research Design and Social Measurement*, David McKay Company, New York, 1977. James A. Black dan Dean J. Champion, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, PT Eresco, Bandung, 1992. Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1996.

melalui SOP memantapkan profesionalisme Satpol PP guna mewujudkan kinerja Satpol PP. Bab pendahuluan ini diawali dengan sub bagian Latar Belakang, Ruang Lingkup Pengkajian, Permasalahan dan Persoalan, serta Maksud dan Tujuan. Pada bab ini diuraikan pula mengenai Metode dan Pendekatan, Tata Urutan yang mendeskripsikan mengenai sistematika penulisan Kajian ini. Pengertian-pengertian yang sangat penting yang digunakan dalam judul Kajian juga dijelaskan secara komprehensif dan tematik dalam penulisan Kajian ini secara konseptual.

Dalam **Bab II** diuraikan tentang konsepsi mengenai profesionalisme Satpol PP dan kinerja Satpol PP. Di dalam bab ini diuraikan secara konseptual mengenai konsep profesionalisme dan konsepsi kinerja Satpol melalui berbagai strategi yang akan diterapkan. Dengan konsepsi yang dikembangkan akan terdapat deskripsi keilmuan untuk mengembangkan kinerja Satpol PP yang sesuai dengan dasar-dasar saintifik di bidang Satpol PP.

Dalam **Bab III** dideskripsikan secara faktual mengenai kondisi nyata tentang profesionalisme Satpol PP. Kondisi nyata yang sekarang berkembang di masyarakat akan berkembang melalui pengkajian Kajian ini.

Pada **Bab IV** diuraikan tentang Faktor-faktor yang Mempengaruhi Profesionalisme Satpol PP. Faktor tersebut akan dikaji secara mendalam dengan kualifikasi dimensi regulasi dan implementasi yang mencakup telaah dari:

- Faktor Internal
- Faktor Eksternal

Pada **Bab V** dijabarkan mengenai SOP memantapkan profesionalisme Satpol PP Daerah guna meningkatkan kinerja Satpol PP. Pada Bab V inilah diuraikan dua hal penting yang menjadi sub bab pengkajian sebagai suatu telaah pengembangan, yaitu:

- Strategi Memantapkan Profesionalisme Satpol PP dan Implementasinya
- Upaya Meningkatkan Kinerja Satpol PP.

**Bab VI** sebagai bab terakhir dalam rangka penulisan Kajian ini di ketengahkan mengenai **kesimpulan dan rekomendasi**. Kesimpulan yang diberikan merupakan bentuk sumbangsih pemikiran yang telah mengalami kristalisasi ide dasar ilmu Satpol PP. Kesimpulan ini menjadi rujukan awal untuk pengembangan strategi memantapkan profesionalisme Satpol PP guna meningkatkan kinerja Satpol PP. Sebagai pembulat kesimpulan dalam Bab ini diberikan pula rekomendasi sebagai perwujudan **action plan** untuk ditindaklanjuti baik secara internal maupun eksternal dalam koridor kinerja Satpol PP. Rekomendasi ini dapat menjadi pedoman untuk mewujudkan kinerja Satpol PP yang positif sebagai aparatur hukum dan alat kelengkapan pemerintahan Kota Surabaya.

#### 7. Waktu Pelaksanaan dan Rencana Kerja

No	ACTIVITIES	Oktober				Nov			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Meeting Team Kecil Methodology, Output, Workplan.		■						
2	Riset Point 1 (Kajian Awal)			■					
3	Finalisasi Point 1				■				
4	Riset Point 2 (Kajian SOP)				■				
5	Konsinyasi Peneliti untuk Finalisasi Point 2				■				
6	FGD Kecil Hasil Kajian 1&2					■			
7	Riset Point 3						■		
8	Konsinyasi Peneliti untuk Finalisasi Point 3							■	
9	FGD ke 2							■	

	(Keseluruhan Hasil Kajian)								
10	Finalisasi Research Paper								

### 8. Pelaksana

Pelaksanaan *Penyusunan Kajian Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat Dan Penegakan Peraturan Daerah*. ini dilakukan oleh Tim Riset dan Tim Pendamping:

#### Tim Research:

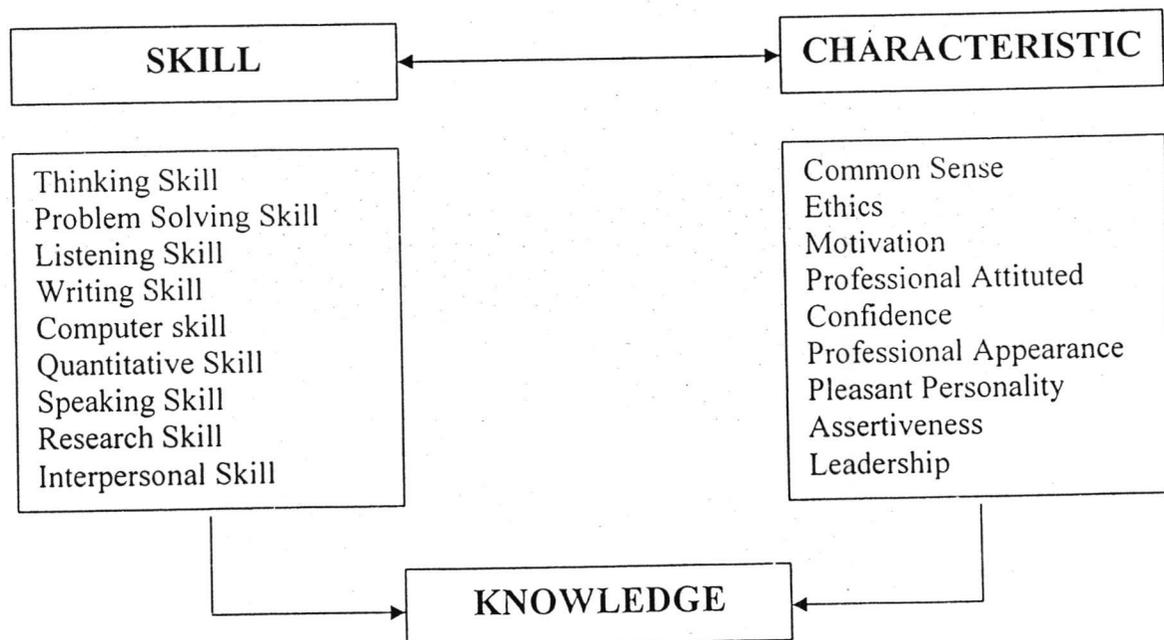
Dr. Suparto Wijoyo (UNAIR)

Tim Pendamping Bapeko

**BAB II**  
**KONSEPSI PROFESIONALISME SATPOL PP**  
**DAN**  
**KINERJA SATPOL PP**

**1. Konsepsi Profesionalisme Satpol PP**

Profesionalistas secara konseptual bermuara pada peningkatan *kualitas* sumber daya manusia (Satpol PP) guna mempercepat proses pencapaian kinerja Satpol PP yang kapabel dalam label: *profesional*. Menurut pandangan **Novin** dan **Tucker**, persyaratan ideal suatu tatanan profesionalisme adalah:<sup>12</sup>



<sup>1</sup>Suatu ulasan yang amat menarik masalah yang berkaitan dengan "human nature" dapat dirujuk tulisan **Robert L. Heilbroner**, *The Human Prospect, Dialogue*, Vol. 11 No. 2, 1978 h. 12-20..

Dari paparan gambar tersebut dapat dikatakan bahwa profesionalitas Satpol PP akan bersentuhan dengan tiga komponen utama pilar "human capital" profesionalisme, yakni: *skill*, *characteristic* dan *knowledge*. Dengan demikian benarlah bahwa Satpol PP yang memiliki kemampuan, karakter dan pengetahuan merupakan Satpol PP yang profesional.<sup>3</sup> Hal ini berarti bahwa profesionalitas pada dasarnya berhubungan dengan daya kemampuan manusia yang mengemban tugas ("*tour of duty*"). Tegasnya bahwa Satpol PP yang profesional secara personal sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusianya (SDM).<sup>4</sup>

Mengapa harus SDM termasuk dalam kaitannya dengan profesionalisme Satpol PP? Hal ini tidak terlepas bahwa masalah yang berhubungan dengan profesionalisme pada hakikatnya memang berkaitan dengan kualitas SDM. Profesionalisme Satpol PP juga menyangkut kualitas manusia (SDM) yang menjadi Satpol PP. SDM sendiri secara historis mengalami perkembangan sebagaimana dengan perkembangan masyarakat.

Dalam optik *sosio-historis* diketahui bahwa masyarakat mengalami perkembangan evolusioner. Periode *social change* tidak "terpotret" sewarna dan seragam. **Aguste Comte** membagi laju progresifitas masyarakat bermula dari: teologis (khayalan), metafisik (abstrak), dan positif (ilmiah).<sup>5</sup> **Emile Durkheim** mengambil "koridor sentral" solidaritas sosial: *solidaritas mekanis* (masyarakat segmental - "primitif" - karena kesamaan) dan *solidaritas organis* (masyarakat

---

<sup>3</sup>Henry Cambell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn, West Publishing Co., 1991, h. 841.

<sup>4</sup>Kompas, *Jumlah Penduduk Miskin Makin Bertambah Meroket*, Kamis, 9 Juli 1998.

<sup>5</sup>Lihat dan **Margaret M. Poloma**, *op.cit.*, h.169. Di tingkat *teologis*, fikiran berfungsi "mengira semua fenomena diciptakan oleh zat adikodrati. Tingkat *metafisik(a)* adalah modifikasi tingkat pertama yang mengasumsikan fikiran bukan ciptaan adikodrati tetapi ciptaan "kekuatan abstrak", suatu kekuatan yang benar-benar ada, yang melekat pada diri manusia. Di tingkat positif, fikiran manusia tidak lagi mencari hukum-hukum yang menentukan fenomena. Lengkapnya lihat **Robert H. Lauer**, *op.cit.*, h.71-78.

modern - pembagian kerja).<sup>6</sup> Model "historical materialism" Karl Marx: komunal, slavery (perbudakan), feodal, kapital, dan sosialis.<sup>7</sup> Pola "stages of growth" W.W. Rostow: *the traditional society, the preconditions for take-off, the drive to maturity* dan *the age of high mass consumption*.<sup>8</sup> Klasifikasi yang juga populer adalah: agraris, industri, dan superindustri<sup>9</sup> - Gelombang: Pertama (8000 BC-1700), Kedua (1700-1970), dan Ketiga (1970-2000)<sup>10</sup> atau: praindustri, industri, dan pascaindustri.<sup>11</sup> J. Naisbitt dan Patricia Aburdene telah pula memprediksi kecenderungan masa depan yang amat sangat populer:<sup>12</sup>

*Industrial Society --- → Information Society*

*Forced Technology --- → High Technology*

*National Economy --- → World Economy*

*Short term ---- → Long Term*

*Centralization ---- → Decentralization*

---

<sup>6</sup>Lihat Taufik Abdullah dan A.C. Van der Leeden (Penyunting), *Durkheim dan Pengantar Sosiologi Moralitas*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986, h.1-15 dan 81-149.

<sup>7</sup>Lihat Irawan dan M. Suparmoko, *Ekonomi Pembangunan* BPFE, BPFE, Yogyakarta, 1983, h. 30-74.

<sup>8</sup>T. Mulya Lubis, *Hak-hak Asasi Manusia dan Pembangunan*, YLBHI, Jakarta, 1987, h. 14.

<sup>9</sup>Alvin Toffler, *Future Shock*, A Bantam Book, Random House, Inc., 1974, h. 37-38.

<sup>10</sup>Gelombang Pertama adalah gelombang pembaruan, manusia menemukan dan merupakan teknologi pertanian. Gelombang kedua adalah revolusi industri. Gelombang ketiga terjadi dengan kemajuan teknologi dalam bidang (1) komunikasi dan data processing; (2) penerbangan dan aplikasi angkasa luar; (3) enersi alternatif dan enersi yang dapat diperbarui dan (4) genetic dan bioteknologi pada umumnya dengan makro-elektronik beserta computer sebagai teknologi intinya. Baca S. takdir Alisjahbana, *op.cit.*, h. 102-106.

<sup>11</sup>Daniel Bell, *op.cit.*, h. 41, 487-488. Sumber utama masyarakat praindustri ialah tanah; masyarakat industri adalah mesin, sedang masyarakat pascaindustri ialah pengetahuan. Salah satu perubahan yang paling besar dalam masyarakat ialah pergeseran tekanan dari realitas alam (masyarakat praindustri) ke realitas tehnik (masyarakat industri), dan ke realitas dunia social (masyarakat pascaindustri). Ikuti ulasan Margaret M. Poloma, *op.cit.*, h. 387-389.

<sup>12</sup>John Naisbitt and Patricia Aburdene, *Megatrends*, A Warner Communicaton Co., 1981. Hal ini yang sama dimuat pula daam *Megatrends 2000 Sepuluh Arah Baru Untuk Tahun 1990-an*, (alih bahasa F.X Budijanto), Binarupa Aksara, Jakarta, 1990, h. 2.

*Institutional Help ---- → Self Help*

*Representative Democracy ----- → Participatory Democracy*

*Hierarchies ----- → Networking*

*North ---- → South*

*Either/or----- → Multiple Options*

Kecenderungan-kecenderungan tersebut merupakan perubahan yang terus berlanjut<sup>13</sup> dan perlu diamati dari dekat:<sup>14</sup>

*Change is the process by which the future invades our live, and it is important to look at it closely, not merely from the grand perspectives of history, but also from the vantage point of the living, breathing individuals who experience it.*

Sebagai kekuatan elemental, percepatan perubahan *inhabitants of the earth* tidak serentak sama karena perbedaan bangsa, negara, agama, ideologi maupun posisinya dalam waktu yang tentu saja juga berkaitan dengan Satpol PP.<sup>15</sup> Tingkat konstruksi "*social civilization*" negara maju sudah sampai pada taraf "*post-industrial society*" atau "*superindustrial society*", sementara negara (sedang) berkembang masih berkuat di petak "*agriculture*" dan berikhtiar meraih status "*industrial society*" melalui "mozaik" pembangunan yang bermuatan industrialisasi.<sup>16</sup> Dunia Ketiga percaya, akselerasi industrialisasi dapat mewujudkan perubahan *gradual* dari *underdeveloped* menjadi *developed* beratribut "aromatik" *Newly Industrializing Countries* yang kerap dijuluki *late industrializers*, yakni: "*Countries which industrialize without the competitive asset of being able to monopolize an original technology*".<sup>17</sup> Diketahui juga bahwa:<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>Alvin Toffler, *op.cit.*, h. 1.

<sup>15</sup>Lihat *ibid.*, h. 37-38.

<sup>16</sup>Lihat Alan B. Muntjoy, *op.cit.*, h. v, 177-153; Daniel Bell, *loc.cit.*; Alvin Toffler, *loc.cit.*

<sup>17</sup>Lihat Mudrajad Kuncoro, Artidiaudin Adji dan Ridwan Pradiptyo, *op.cit.*, h. 7, 8 dan 43.

<sup>18</sup>Jimoh Omo-Fadaka, *loc.cit.*

*Economic and social conditions are too unstable in the Third World countries to superimpose a highly developed industrial system. Although the developing countries want to industrialize, they lack the technical know-how. Thus, an all-out attempt at industrialization at all cost should be ruled out at this stage.*

Pada tingkatan itulah, ternyata: *industrialization should proceed according to the temperament, attitude and cultural backgrounds of the people, and at their own pace*.<sup>19</sup> Bertumpu pada pemikiran **Gustav Radbruch**: *the law is reality related to value, a cultural phenomenon*,<sup>20</sup> sehingga hukum merupakan unsur kebudayaan,<sup>20</sup> maupun pandangan **Friedman**: *legal culture to attitudes, values, and opinions held in society, with regard to law, the legal system, and its various parts*,<sup>21</sup> hukum mutlak diidentifikasi sebagai bagian *attitude and cultural backgrounds* dalam proses industrialisasi. Industrialisasi yang dijalankan tanpa hukum akan berwatak anarkhis.<sup>22</sup> Maka mekanisme pengembangan profesionalisme Satpol PP jelas tidak boleh *menafikan* SDM dengan hukum sebagai pengaturnya.

Di samping itu, dengan memahami *"the term 'culture' for the aggregate level and 'attitude' for the individual level"* yang bermuara pada *"patterns of behavior and social relationships within a group"*<sup>23</sup> keutuhan sumber daya manusia,<sup>24</sup> pembinaan SDM Satpol PP senantiasa *"required a new kind of man"* sesuai kriteriumnya. Alhasil, SDM menjadi faktor utama, karena manusialah "aktor" Satpol PP termasuk juga Satpol PP Kota Surabaya.

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, h. 59-60.

<sup>20</sup>Lihat **Kurt Wilk**, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, Havard University Press, 1950, h. 70; **Theo Huijbers**, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1988, h. 162.

<sup>21</sup>Lihat **Setsuo Miyazawa**, *Taking Kawashima Seriously: A Review of Japanese Research on Japanese Legal Consciousness and Deputing Behavior*, *Law & Society Review*, Vol. 21 Nr. 2 (1987), h. 221.

<sup>22</sup>Hal ini sedasar dengan pernyataan **Donald Black**, *The Behavior of Law*, Academic Press, New York, 1976 h. 123: "Anarchis is social life without law".

<sup>23</sup>Lihat **Francois Raillon**, *Indonesi Tahun 2000 Tantangan Teknologi & Industri*, (terjemahan Nasir Tamara), Haji Masagung, Jakarta, 1990, h. 59.

<sup>24</sup>Lihat **Setsuo Miyazawa**, *loc.cit.*

Harus disadari bahwa profesionalisme Satpol PP tidak dapat dilakukan *trial and error* atau setengah hati. Dibutuhkanlah kualitas SDM Satpol PP ("*degree or grade of excellence, goodness or worth, and characteristics of a person*")<sup>25</sup> yang sesuai standar masyarakat informasi dewasa ini. Untuk itulah, suatu pengkajian atas isu dasar "*profesionalisme*" Satpol PP terutama Satpol PP tampaknya memiliki sandaran dan validitas teoritik maupun praktis.

Pada lingkup tersebutlah jelas bahwa profesionalisme harus menjadi esensi dari semangat jaung Satpol PP yang musti tercermin dalam visi dan misi Satpol PP. Dalam kepustakaan ditemukan bahwa *visi* adalah mimpi yang direncanakan. *Visi* merupakan panduan bagi muatan-muatan tujuan yang selanjutnya diterjemahkan ke dalam serangkaian program kegiatan guna mencapai tujuan, untuk akhirnya mewujudkan *Visi* yang ditetapkan. Sedangkan *misi* adalah muatan tujuan yang menjua di jembatan antara mimpi yang direncanakan dengan program aktivitas untuk mencapainya.<sup>26</sup>

Berdasarkan makna tersebut, maka ditetapkan *Kedudukan Satpol PP adalah Membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di setiap kabupaten/kota*. Satpol PP merupakan bagian dari perangkat daerah di bidang penegakan Perda, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Dengan demikian Satpol PP berkedudukan di bawah dan beratnggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.<sup>27</sup>

*Tugas Satpol PP adalah menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat*. Dengan demikian tugas-tugas Satpol PP adalah:

---

<sup>25</sup>Lihat Sofian Effendi et al., *Membangun Martabat Manusia: Penerapan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, h. 182; Alan B. Muntjoy, *op.cit.*, h. 159.

<sup>26</sup>Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

<sup>27</sup>Ibid.

- Penegakan Perda
- Penyelenggaraan ketertiban umum
- Penyelenggaraan ketenteraman masyarakat
- Perlindungan masyarakat.<sup>28</sup>

Tugas-tugas tersebut merupakan manifestasi dari kinerja yang harus dilakukan Satpol PP yang hanya dapat dilakukan oleh SDM yang profesional. SDM Satpol PP yang profesional adalah SDM yang ideal dalam menata masyarakat secara luas. Statemen "*man is man only because he lives in society. It is within society that the reality of human existence is to be found*",<sup>29</sup> menyiratkan *struggle* survaivitas SDM Satpol PP dalam masyarakatnya. Setiap wahana sosial mempersyaratkan *idealita* yang "*self-evident justification*".<sup>30</sup> Masyarakat informatif sekarang ini mengedepankan *competitive advantage*<sup>31</sup> dan memomorsatukan kualitas SDM.<sup>32</sup> Sepuluh tahun yang lalu *World Competitiveness Report* telah mensurvei peringkat daya saing 46 negara, antara lain:

Negara	Peringkat Keseluruhan	Kekuatan Ekonomi Domestik	Kemampuan Menembus Pasar Internasional	Sumber Daya Manusia
Singapura	2	3	1	8
Hongkong	3	8	4	22
Jepang	4	5	14	4

<sup>28</sup>Pasal 4 PP No. 6 Tahun 2010.

<sup>29</sup>Alan Hunt, *The Sociological Movement in Law*, The Macmillan Press, London, 1978, h. 61.

<sup>30</sup>Suatu ulasan yang amat menarik masalah yang berkaitan dengan "*human nature*" dapat dirujuk tulisan Robert L. Heilbroner, *The Human Prospect*, Dialogue, Vol. 11 No. 2, 1978 h. 12-20.

<sup>31</sup>Apa yang dimaksud SDM di sini adalah sebagaimana yang dikatakan Garth L. Mangun: SDM ialah "semua kegiatan manusia yang produktif dan semua potensinya untuk memberikan sumbangan yang produktif kepada masyarakat". Lihat Suroto, *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Kesempatan Kerja*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992, h. 14.

<sup>32</sup>Baca Sri Bintang Pamungkas, *Pokok-pokok Pikiran Tentang Demokrasi Ekonomi & Pembangunan*, Yayasan Daulat Rakyat, 1996, h. 199-213.

Taiwan	18	11	26	16
Malaysia	23	7	16	34
Korea Selatan	27	4	43	21
Thailand	30	12	33	40
Indonesia	41	25	37	45
Cina	26	2	23	35
Filipina	31	29	31	35
India	38	32	41	44

Data tersebut menunjukkan peringkat *competitiveness* SDM Indonesia yang sangat rendah (rengking ke-45 dari 46 negara). Ditambahkan, dari indikator pendidikan ("melek huruf"),<sup>33</sup> GNP perkapita, harapan hidup dan urbanisasi, mutu SDM Indonesia menempati urutan ke-10,<sup>34</sup> di bawah Malaysia, Thailand, Filipina dan Cina.<sup>35</sup> Hal ini tentu saja juga dapat mewakili kualitas SDM<sup>36</sup> jajaran Satpol PP termasuk Satpol PP.

Dalam pembangunan dewasa ini, sebagai bahan perbandingan perlu dikemukakan bahwa keberadaan SDM terutama bertalian dengan aspek *ketenagakerjaan*: angkatan kerja, kesempatan kerja, tenaga kerja, dan pekerja yang problematikanya di Indonesia meliputi:<sup>37</sup>

	1993	1994	2000	2010
Angkatan Kerja (juta orang)	70,25	83,79	97,38	125,71

<sup>33</sup>Tingkat melek huruf penduduk Indonesia menurut *Asia Week* (24 Mei 1996) sekitar 64,4%, sementara: Filipina 94%, Malaysia 89,3% dan Thailand 93,8%. Bahkan masih berada di bawah Vietnam (91,9%), Laos (83,9%) dan Myanmar (82%). Baca **Ahmad Sobirin**, *Keterkaitan Pendidikan dan Ketenagakerjaan*, dalam *ibid.*, h. 71 dan 80.

<sup>34</sup>Lihat **Suroto**, *op.cit.*, h. 176-178; **Enugene V. Schneider**, *loc.cit.* Juga *Survei Aduh, Nasib Tenaga Kerja dalam Majalah Pilar*, No. 04, Th. I, 25 February-10 Maret 1998, h. 51-58.

<sup>35</sup>Lihat *ibid.*, h. 72.

<sup>36</sup>Lihat **Suroto**, *op.cit.*, h. 176-178; **Enugene V. Schneider**, *loc.cit.* Juga *Survei Aduh, Nasib Tenaga Kerja dalam Majalah Pilar*, No. 04, Th. I, 25 February-10 Maret 1998, h. 51-58.

<sup>37</sup>Baca **Edy Sunandi Hamid**, *op.cit.*, h. 56.

Kesempatan Kerja (juta orang)	69,39	72,54	89,36	117,14
Pengangguran:				
1. Penganggur < 1 jam absolut (juta orang)	2,20	3,65	1,30	1,63
Persen	2,78	4,37	1,33	1,30
2. Penganggur < 15 jam absolut	9,89	11,15	8,02	8,57
Persen	11,81	13,33	8,24	6,82
3. Penganggur < 35 jam absolut	32,7	33,35	30,84	37,02
Persen	41,26	39,85	31,67	29,45

Rekaman distribusi *kesempatan kerja*<sup>38</sup> antar sektor ialah (juta orang): Pertanian 37,0; perdagangan 16,1; jasa 11,7; industri 10,7; angkutan 3,9; konstruksi 3,8; keuangan 0,7; dan pertambangan 0,6. Sampai Maret 1998, dari 204,4 juta penduduk, terpeta (juta orang): tenaga kerja 161,3; angkatan kerja 95,5; bekerja (pekerja) 84,3.<sup>39</sup> Pada bulan Juli 1998, pengangguran sudah lebih 13,4 juta orang. Malahan, dewasa ini diperkirakan lebih dari 16-40 juta penduduk resmi berstatus pengangguran dan 100 juta miskin.

Kenyataan tersebut merupakan fakta yang harus dihadapi oleh Satpol PP yang dituntut bekerja secara profesional dengan kondisi sosial yang masih jauh dari harapan. Pada tataran ideal justru fenomena termaksud sebagai sesuatu yang harus memotivasi diri Satpol PP untuk bertindak secara profesional demi terwujudnya kinerja Satpol PP secara umum sebagai pengayom, pelindung dan apataur penegak hukum di sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 2. Konsepsi-Yuridis Kinerja Satpol PP

<sup>38</sup>Masalah ketenagakerjaan ini hanya merupakan salah satu aspek saja dari SDM. Lihat **Hermin Hadiati Koeswadji**, *Hukum dan Kependudukan*, Makalah PPs. Universitas Muslim Indonesia, Ujung Pandang, 1996, h. 17-18. Bandingkan pula dengan **Eugene V. Schneider**, *Sosiologi Industri*, Aksata Persada Indonesia, Jakarta, 1993, h. 429-483. Maksud ketenagakerjaan di sini adalah sebagaimana yang didefinisikan oleh Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan (LNRI Tahun 1997 No. 73 – TLNRI No. 3702): "Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja".

<sup>39</sup>**Pilar**, *op.cit.*, h. 52-53.

Kualitas profesional SDM Satpol PP secara intrinsik akan menentukan secara induktif kepada jajaran Satpol PP yang tunduk secara legal kepada *Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (PP Satpol PP)*. Dalam Penjelasan Umum PP Satpol PP ini ditegaskan bahwa Satpol PP mempunyai tugas 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, di samping menegakkan Perda, Satpol PP dituntut untuk menegakkan kebijakan pemerintah daerah lainnya yaitu peraturan kepala daerah. Hal demikian tentu saja dibutuhkan SOP Satpol PP.

Perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat, seiring dengan merebaknya fenomena supremasi hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi, dan akuntabilitas, telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, fungsi, wewenang dan tanggung jawab Satpol PP yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Satpol PP yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.

Sejak ditetapkannya Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab XII tentang Pertahanan dan keamanan Negara, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, maka secara konstitusional telah terjadi perubahan yang menegaskan rumusan tugas, fungsi, dan peran yang bersentuhan Satpol PP serta pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan kepolisian sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.

PP Satpol PP ini telah didasarkan kepada paradigma baru sehingga diharapkan dapat lebih memantapkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Satpol PP sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil,

makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 Perubahan Kedua, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, keamanan dalam negeri dirumuskan sebagai format tujuan Satpol PP dan secara konsisten dinyatakan dalam perincian tugas pokok yaitu *menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat*. Namun, dalam penyelenggaraan fungsi Satpol PP, Satpol PP secara fungsional perlu dibantu oleh partisipasi masyarakat.

Untuk itulah keberadaan PP Satpol PP dimaksudkan untuk secara yuridis positivistik meningkatkan kinerjanya secara fungsional. Satpol PP sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP Satpol PP, yaitu: *menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat*. Hal ini semakin meneguhkan bahwa memang Satpol PP termasuk di dalamnya Satpol PP secara yuridis **dikinerjakan** sebagai *menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat*. Kinerja dasar demikian secara filosofis merupakan puncak dari pelaksanaan tugas amat sangat kosmopolitan dalam skala kemanusiaan dan kemanusiaan pada tata kehidupan bernegara. Satpol PP telah diterima sebagai pilar penjaga masyarakat secara luas dan ini menjadikan tugas penuh kemuliaan yang harus diemban oleh Satpol PP.

Dalam Pasal 4 PP Satpol PP juga ditandaskan bahwa Satpol PP bertujuan untuk *menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat* tentu dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Ketentuan demikian semakin memperkuat kinerja Satpol PP dalam Pasal 5 PP Satpol PP bahwa Satpol PP mempunyai fungsi:

- Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat;
- Pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah dan/atau aparaturnya;
- Pengawasan terhadap masyarakat, aparaturnya atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Perda dan peraturan kepala daerah; dan
- Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan kepala daerah..

Pasal 5 PP Satpol PP semakin konkret dalam menjabarkan kinerja fungsional yang ditugaskan kepada Satpol PP. Satpol PP merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam tata sosial. Pelaksanaan kedudukan dan fungsi mulia demikian tidak akan berjalan apabila tidak dilakukan oleh SDM profesional yang mampu menjunjung tinggi kinerja Satpol PP.

Satpol PP sebagai bagian integral perangkat pemerintah daerah harus merasa tertantang untuk menjaga secara profesional dengan dedikasi yang tinggi dalam melestarikan kinerja Satpol PP. Ini merupakan konsepsi yuridis yang telah diatur dalam formulasi PP Satpol PP yang tentu saja perlu dilihat secara nyata bagaimana Satpol PP menata organisasinya secara sinergis dalam mengatasi permasalahan transportasi perkotaan ("*public transportation*"). Kedudukan dan fungsi Satpol PP jelas signifikan dalam manajemen transportasi publik perkotaan yang harus didukung oleh jajaran Satpol PP yang profesional di arena penataan manajemen transportasi yang berkelanjutan.