

EVALUASI TERHADAP PERAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA BAGI MASYARAKAT.¹

Okie Wahyu Budijanto²

Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-hak Sipil dan Politik
Badan Penelitian dan Pengembangan HAM

Abstract

The evaluation over the role of Civil Service Police Unit in terms of human rights protection for people aims to determine the level of understanding of members of municipal police regarding the values of human rights related to their duties, and the implementation of Article 8 of the Governmental Regulation No. 6 Year 2010 on Civil Service Police Unit, as well as the implementation of guidance and oversight functions of the Regional Government over the municipal police. The result of evaluation carried out is expected to be materials to enrich scientific literatures and the literature on human rights field. Aside from that, it be used as a material in making the formulation of policy recommendations related to the improvement of municipal police duties in the field.

The evaluation was conducted from February to September 2011. Location of this evaluation covers four provinces, namely Southeast Sulawesi (Kendari), Lombok (Mataram City), South Kalimantan (Banjarmasin) and East Java (Surabaya). The method used is qualitative and quantitative approach. While data collection techniques used in this evaluation comprise in-depth interviews, questionnaires, and tests, as well as documentary study of secondary data. Furthermore, the data obtained in the tabulation were then to be processed, and the conclusions drawn derives from some interpretations of the findings in the field.

1 Tulisan ini merupakan intisari dari hasil evaluasi terhadap peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam perlindungan hak asasi manusia bagi masyarakat yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-hak Sipil dan Politik, Balitbang HAM, Kementerian Hukum dan HAM, Tahun 2011.

2 Peneliti Muda pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-hak Sipil dan Politik, Balitbang HAM, Kementerian Hukum dan HAM

The results of the evaluation of the municipal police who are in Southeast Sulawesi, West Nusa Tenggara, South Kalimantan and East Java overall have a lack understanding of human rights, so there have been many people encountered violence committed by the officers in carrying out daily tasks. Some numerous clashes often occurred in places such as the demolition, is being done to Merchants Street Markets (PKL), the demonstrators, and bums or beggars. Guidance and supervision to the municipal police conducted so far is still considered not effective.

Based on the evaluation results, it can be concluded that, (1) the understanding of the majority of members of municipal police is still considerably lacking, (2) the implementation of the provisions of Article 8 of the Governmental Regulation No. 6 of 2010 on municipal police stating "In performing its duties, the Civil Service Police must uphold legal norms, religious norms, human rights and other social norms that live and thrive in the community ", but in reality many violence cases still occurred in various forms, (3) the character building of municipal police officers tend to use a military approach and coaching is very rarely done. Supervision for this is still not going well. This is because the subject of political will as the main responsible of regional heads. While suggestions may be submitted including the need for cooperation between the Office of Justice and its PUSHAM in each region, it is necessary to adopt the concept of Community Policing and adapt to the characteristics and needs of the people of Indonesia, as well as the need of commitment and seriousness of regional leaders in coaching and supervising municipal police.

Keywords: municipal police, Protection of Human Rights, Community

Abstrak

Evaluasi Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Bagi Masyarakat bertujuan untuk mengetahui tingkat pemahaman anggota Satpol PP terhadap nilai-nilai hak asasi manusia yang berkaitan dengan tugasnya, dan implementasi ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (perspektif HAM) dalam pelaksanaan tugas Satpol PP di lapangan, serta

pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Daerah terhadap Satpol PP. Sedangkan manfaat dari dilaksanakan evaluasi ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan guna memperkaya khasanah keilmuan dan kepustakaan tentang HAM dan dapat digunakan sebagai bahan rekomendasi dalam membuat rumusan kebijakan yang berkaitan dengan penyempurnaan pelaksanaan tugas Satpol PP di lapangan.

Evaluasi ini dilakukan mulai dari bulan Februari sampai dengan bulan September 2011. Lokasi dari evaluasi ini meliputi empat provinsi, yaitu Provinsi Sulawesi Tenggara (Kota Kendari), Nusa Tenggara Barat (Kota Mataram), Kalimantan Selatan (Kota Banjarmasin), dan Jawa Timur (Kota Surabaya). Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan pada evaluasi ini yaitu terdiri dari wawancara mendalam (*in-depth interview*), pengisian kuesioner, dan *test*, serta studi dokumen sebagai data sekunder. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut di tabulasi, diolah, dan ditarik kesimpulan dari beberapa interpretasi dari hasil temuan di lapangan.

Hasil evaluasi pada Satpol PP yang berada di Provinsi Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Selatan, dan Jawa Timur yaitu secara keseluruhan pemahaman petugas Satpol PP terhadap HAM masih kurang, sehingga masih banyaknya ditemui kekerasan pada masyarakat yang dilakukan para petugas dalam menjalankan tugasnya sehari-hari. Kasus bentrokan yang sering terjadi di beberapa tempat tersebut yakni ketika sedang dilakukan penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL), para demonstran, dan gelandangan atau pengemis. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan terhadap Satpol PP selama ini juga masih dinilai belum efektif.

Berdasarkan hasil evaluasi maka dapat disimpulkan bahwa, (1) pemahaman anggota Satpol PP sebagian besar masih dinilai kurang, (2) implementasi ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satpol PP yang menyatakan " Dalam melaksanakan tugasnya, Polisi Pamong Praja wajib menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia, dan norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat", namun pada kenyataannya masih ditemukan tindakan kekerasan, (3) pembinaan terhadap petugas Satpol PP cenderung menggunakan pendekatan militer dan sangat jarang dilakukan pembinaan. Pengawasan selama ini masih

belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan tergantung dari *political will* kepala daerah sebagai penanggungjawab utama. Sedangkan saran yang dapat disampaikan antara lain diperlukannya kerjasama antara Kanwil Hukum dan HAM beserta PUSHAM di masing-masing daerah, perlu untuk mengadopsi konsep *Community Policing* dan menyesuaikannya dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat Indonesia, serta dibutuhkan komitmen dan keseriusan dari para pemimpin daerah dalam pembinaan dan pengawasan Satpol PP.

Kata kunci : Satpol PP, Perlindungan HAM, Masyarakat

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah merupakan tujuan bangsa. Salah satu bentuk perlindungannya adalah menjamin keamanan, ketenteraman dan ketertiban sesuai norma kehidupan bermasyarakat. Segenap penyelenggaraan pemerintahan harus berorientasi pada pencapaian tujuan tersebut. Demikian pula institusi, struktur dan aparatur pemerintahan harus dibentuk dengan tugas, fungsi serta kultur yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan, khususnya menjamin keamanan, ketenteraman, dan ketertiban sosial.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah sistem Pemerintahan Daerah yang semula sentralistik menjadi desentralistik. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa urusan Pemerintahan Pusat hanya sebatas urusan politik, luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Selain keenam urusan tersebut dilimpahkan menjadi urusan Pemerintah Daerah termasuk salah satu diantaranya adalah urusan dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja adalah pedoman utama yang mengatur pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja. Pasal 8 Huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan

bahwa "dalam melaksanakan tugasnya, Polisi Pamong Praja wajib menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia, dan norma-norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat". Dengan demikian, pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam mewujudkan kondisi daerah yang aman, tenteram dan tertib haruslah direalisasikan dengan memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia. Dalam pelaksanaan tugas sebagai pemelihara penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, serta menegakkan peraturan daerah, setiap anggota Satpol PP dituntut untuk memahami serta menjunjung tinggi nilai-nilai HAM.

Namun, realitas menunjukkan bahwa dalam upaya untuk mewujudkan keamanan, ketertiban, dan ketenteraman umum, Satpol PP dinilai justru telah melahirkan keresahan, penindasan serta pelanggaran HAM. Satpol PP dinilai sangat minim dalam mengedepankan upaya diskusi, negosiasi dan berkompromi dalam pelaksanaan tugas mereka. Mereka juga dituding terlalu mengutamakan secara paksa yang tidak sedikit mengarah pada perilaku kekerasan yang berlebihan. Kehadiran mereka dianggap telah menyebabkan ketidaknyamanan di kalangan masyarakat, terutama bagi kalangan masyarakat yang berasal dalam kelompok marginal.

Pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Satpol PP antara lain seperti kasus di Surabaya, salah satu korban seorang anak kecil yang bernama Siti Choiriyah yang tewas karena kena tumpahan bakso milik ibunya yang diobrak abrik atau dikejar-kejar Satpol PP, pada saat penertiban pedagang kaki lima. Kasus lainnya terjadi di Nusa Tenggara Timur dimana bentrok antara Satpol PP dengan warga akibat masalah tanah kemudian menyebabkan timbulnya korban jiwa. Di Sulawesi Tenggara, unjuk rasa ratusan PKL yang menolak penggusuran tempat mereka berjualan di pasar Sentral Wua-Wua, Pasar Sentral Kota dan Pasar Ondonohu memicu terjadinya bentrokan antara pengunjung rasa dan Satpol PP di Balai kota Kendari. Di Sumatera Utara, Razia Satpol PP menimbulkan korban, yakni tewasnya tiga pelajar yang baru berumur tujuh belas tahun di Kota Balige. Ketiga korban (Chandra Siahaan, Ronny Sianipar dan Denson Manurung) melompat ke jurang dengan kedalaman 35 m ketika

dikejar-kejar oleh Satpol PP. Empat orang kawan mereka di SMK Negeri I Balige juga mengalami luka-luka berat akibat melompat ke dalam jurang. Di Kota Padang, penggusuran warung di jalan Ujung Gurun akhirnya menyebabkan dua warga terluka dan sebuah warung nasi rusak³.

Kemunculan wacana pembubaran Satpol PP memang merupakan sesuatu yang wajar. Permasalahannya adalah, bila nanti Satpol PP dibubarkan, siapakah yang nantinya akan menegakkan peraturan daerah dan mengatasi kesemerawutan di kawasan perkotaan. Mengingat banyaknya perda yang harus ditegakkan, pengalihan tugas Satpol PP kepada Kepolisian tentu akan sangat membebani tugas Kepolisian. Pengalihan tersebut juga tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah yang menginginkan adanya kemandirian dari daerah. Kondisi inilah yang menyebabkan upaya peningkatan pemahaman HAM bagi anggota Satpol PP menjadi semakin penting untuk dilakukan

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam perlindungan hak asasi manusia bagi masyarakat.

B. TUJUAN PENULISAN

Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui tingkat pemahaman anggota Satpol PP terhadap nilai-nilai hak asasi manusia yang berkaitan dengan tugasnya dan untuk mengetahui implementasi ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (perspektif HAM) dalam pelaksanaan tugas Satpol PP di lapangan serta untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Daerah terhadap Satpol PP.

C. METODOLOGI

Evaluasi dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan pada evaluasi ini yaitu terdiri dari wawancara mendalam (*in-depth interview*), pengisian kuesioner, dan *test*, serta studi dokumen sebagai data sekunder. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut di tabulasi, diolah, dan ditarik kesimpulan

3 preview.detik.com/.../sering-lakukan-kekerasan-lbh-minta-satpol-pp-dibubarkan

dari beberapa interpretasi dari hasil temuan di lapangan.

Evaluasi dilakukan tahun 2011 di empat provinsi yaitu : Sulawesi Tenggara (Kota Kendari), Nusa Tenggara Barat (Kota Mataram), Kalimantan Selatan (Kota Banjarmasin) dan Jawa Timur (Kota Surabaya).

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Peran

Mintzberg dalam Gaya Kepimpinan (Rustandi : 1985 ; h. 49), mengemukakan berbagai macam peran pemimpin. Peran antara manusia melahirkan tiga macam peran informatif. Selanjutnya peran informatif melahirkan empat macam peran pembuat keputusan, berikut penjabaran dari masing-masing peran pemimpin.

a. Peran Antar Manusia atau Peranan Hubungan Antar Pribadi (*Interpersonal Role*).

- 1) Peran sebagai tokoh (*figurehead role*), karena posisinya selaku kepala dalam organisasi setiap pemimpin mempunyai kewajiban untuk melakukan kegiatan yang bersifat seremonial atau dalam persoalan yang timbul secara formal.
- 2) Peran sebagai pemimpin (*leader role*), dalam peranan ini manager bertindak sebagai pemimpin. Karena jabatannya, pemimpin bertanggungjawab atas segala sesuatu yang dikerjakan anak buahnya.
- 3) Peran sebagai pejabat perantara/penghubung (*liaison role*), ialah kegiatan pemimpin untuk melakukan hubungan selain hubungan ke atas menurut jalur komando, juga melakukan peranan yang berinteraksi dengan teman sejawat, staf, orang-orang lain yang berada di luar organisasinya.

b. Peran Informatif atau Peran yang berhubungan dengan informasi (*Informational Role*)

Mengalir dari peran hubungan antar manusia yang dimainkannya, baik dengan anak buah maupun dengan jaringan kerja yang dihadapinya, pemimpin dapat diibaratkan pusat syaraf organisasi.

Mereka tidak perlu mengetahui segalanya, tetapi dia pasti lebih mengerti dari setiap anggota stafnya. Hal ini dapat dipahami, karena selaku orang yang memiliki wewenang formal, mereka memiliki akses yang memudahkan untuk mengadakan hubungan baik dengan anak buahnya, maupun dengan pihak ketiga. Peran informatif terbagi atas tiga peran, yaitu :

- 1) Peran selaku pencatat (*monitor role*). Karena jaringan kontak pribadinya demikian luas, pemimpin dapat mengumpulkan informasi dari berbagai pihak. Informasi itu didapatkannya secara langsung, termasuk yang berupa desas-desus, kabar angin atau spekulasi. Informasi ini dapat berupa informasi lunak yang berguna bagi kepentingan organisasi.
 - 2) Peran selaku penyebar (*disseminator role*). Informasi yang berhasil didapatkannya berdasarkan hubungan pribadinya, boleh jadi ada yang perlu diketahui oleh anak buahnya. Pemimpin dapat memberikan informasi yang diperlukan itu secara langsung.
 - 3) Peran selaku juru bicara (*spokesman role*). Peran selaku juru bicara adalah kegiatan pemimpin untuk memberikan keterangan tentang organisasinya kepada pihak luar.
- a. Peran Pembuat Keputusan (*decision making role*)
- Informasi tentu saja bukan akhir dari segala kegiatannya. Informasi merupakan masukan dasar untuk membuat keputusan. Pemimpin memainkan peran utama dalam proses pembuatan keputusan, karena wewenang formalnya dan kedudukannya sebagai pusat syaraf organisasi, hanya dialah yang bisa mengambil keputusan yang bersifat strategis. Peran pembuat keputusan diperinci menjadi :
- 1) Peran sebagai wiraswastawan (*entrepreneur role*). Pemimpin bertanggungjawab untuk memajukan dan menyesuaikan organisasinya dengan perkembangan lingkungan. Perannya selaku pengumpul informasi, suatu ketika mungkin menemukan gagasan-gagasan baru.
 - 2) Peran sebagai penghalau/penanggulan gangguan (*disturbande handler role*). Tidak ada suatu organisasi yang

selalu berjalan mulus. Suatu saat pasti akan mengalami gangguan tertentu yang disebabkan perkembangan keadaan. Gangguan itu bukan saja disebabkan keterbatasan pemimpin untuk mengenali situasi, tetapi juga karena pemimpin yang terbaikpun tidak mungkin meramalkan akibat dari seluruh tindakannya.

- 3) Peran sebagai pembagi sumber daya (*resources allocator of role*), peran pemimpin selaku pembagi sumber daya adalah tanggung jawab pemimpin dalam menentukan “siapa akan dapat apa”, dalam organisasi yang dipimpinnya. Sumber daya yang paling penting untuk diatur pembagiannya adalah waktu yang dimiliki.
- 4) Peran sebagai perunding (*negotiator role*), penelitian membuktikan bahwa pemimpin menggunakan waktunya yang tidak sedikit untuk mengadakan perjanjian demi perjanjian. Penutupan perjanjian ini nampaknya telah merupakan tugasnya yang rutin, yang mengalir dari kedudukannya sebagai pusat syaraf organisasi dan kewenangan yang dimilikinya dalam organisasi. Dalam peran ini seorang manager untuk aktif berpartisipasi dalam arena negosiasi.

1. Teori Fungsional Hukum

Pada dasarnya, dalam sejarah perkembangan hukum di Indonesia maka salah satu teori hukum yang banyak mengundang atensi dari para pakar dan masyarakat adalah mengenai teori hukum pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmaja, S.H., LL.M. Ada beberapa argumentasi krusial mengapa teori hukum pembangunan tersebut banyak mengundang atensi, yang apabila dijabarkan secara global adalah sebagai berikut: Pertama, teori hukum pembangunan sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh, dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia maka hakikatnya jikalau diterapkan

dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kedua, secara dimensional maka teori hukum pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan. Terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam teori hukum pembangunan tersebut relatif sudah merupakan dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman⁴. Ketiga, pada dasarnya teori hukum pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”⁵ (*law as a tool social engeneering*) dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang⁶.

2. Perlindungan HAM

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi. Konsepsi HAM yang pada awalnya menekankan pada hubungan vertikal, terutama dipengaruhi oleh sejarah pelanggaran HAM yang terutama dilakukan oleh negara, baik terhadap hak sipil

-
- 4 Lawrence W. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984, hlm. 1-8. dan pada *Legal Culture and Social Development*, Stanford Law Review, New York, hlm. 1002-1010 serta dalam *Law in America: a Short History*, Modern Library Chronicles Book, New York, 2002, hlm. 4-7 menentukan pengertian struktur adalah, “The structure of a system is its skeleton framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the though rigid nones that keep the process flowing within bounds..”, kemudian substansi dirumuskan sebagai, “The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave,” dan budaya hukum dirumuskan sebagai, “The legal culture, system their beliefs, values, ideas and expectation. Legal culture refers, then, to those ports of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways.”
 - 5 Pada dasarnya, fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool of social engeneering*) relative masih sesuai dengan pembangunan hukum nasional saat ini, namun perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*beureucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut “*beureucratic and social engineering*” (BSE). Lihat Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam “Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII” di Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 7.
 - 6 Terhadap eksistensi Hukum sebagai suatu system dapat diteliti lebih detail dan terperinci pada: Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 5 dstnya

dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya.

Sebagai konsekuensinya, disamping karena sudah merupakan tugas pemerintahan, kewajiban utama perlindungan dan pemajuan HAM ada pada pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari rumusan-rumusan dalam DUHAM, Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik serta Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Kewajiban dan tanggung jawab negara dalam kerangka pendekatan berbasis hak asasi manusia (*rights-based approach*) dapat dilihat dalam tiga bentuk⁷ :

- a. Menghormati : merupakan kewajiban negara untuk tidak turut campur mengatur warga negaranya ketika melaksanakan hak-haknya. Dalam hal ini, negara memiliki kewajiban untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang akan menghambat pemenuhan dari seluruh hak asasi.
- b. Melindungi : merupakan kewajiban negara agar bertindak aktif bagi warga negaranya. Negara agar bertindak aktif untuk memberi jaminan perlindungan terhadap hak asasi warganya dan negara berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan mencegah pelanggaran semua hak asasi manusia oleh pihak ketiga.
- c. Memenuhi : merupakan kewajiban dan tanggung jawab negara untuk bertindak aktif agar hak-hak warga negaranya terpenuhi. Negara berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, hukum, anggaran, dan tindakan-tindakan lain untuk merealisasikan secara penuh hak-hak asasi manusia.

Dari ketiga bentuk kewajiban dan tanggung jawab negara tersebut, masing-masing mengandung unsur kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*) yaitu mensyaratkan negara melakukan langkah-langkah tertentu untuk melaksanakan pemenuhan suatu hak, dan kewajiban untuk berdampak (*obligation to result*) yaitu mengharuskan negara untuk mencapai sasaran

7 Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, *Panduan Penelitian di Bidang HAM*, Departemen Hukum dan HAM R.I., 2009.

tertentu guna memenuhi standar substantif yang terukur.

Selain ketiga bentuk kewajiban utama tersebut dalam pelaksanaan hak asasi manusia, negara pun memiliki kewajiban untuk mengambil langkah-langkah (*to take step*), untuk menjamin (*to guarantee*), untuk meyakini (*to ensure*), untuk mengakui (*to recognize*), untuk berusaha (*to undertake*), dan untuk meningkatkan/memajukan (*to promote*) hak asasi manusia.

E. ANALISIS

1. Pemahaman Anggota Satpol PP terhadap Nilai-Nilai HAM

Hasil evaluasi pada Satpol PP yang berada di Provinsi Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Selatan, dan Jawa Timur yaitu secara keseluruhan pemahaman petugas Satpol PP terhadap HAM masih kurang, sehingga masih banyaknya ditemui kekerasan pada masyarakat yang dilakukan para petugas dalam menjalankan tugasnya sehari-hari. Kasus bentrokan yang sering terjadi di beberapa tempat tersebut yakni ketika sedang dilakukan penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL), para demonstran, dan gelandangan atau pengemis. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan terhadap Satpol PP selama ini juga masih dinilai belum efektif.

2. Implementasi Ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (perspektif HAM) Dalam Pelaksanaan Tugas Satpol PP

Implementasi Pasal 8 PP Nomor 6 Tahun 2010 dalam tugas Satpol PP di empat daerah yaitu antara lain di Provinsi Sulawesi Tenggara petugas Satpol PP Kota Kendari dalam menjalankan tugasnya sehari-hari masih sering melakukan tindak kekerasan. Sebagian besar petugas Satpol PP di Kota Kendari berpendidikan rendah dan status kepegawaiannya masih honorer. Sehingga pengetahuan akan norma hukum

dan HAM masih minim. Usaha preventif dan negosiasi pun jarang dilakukan, sehingga dalam menertibkan PKL dan para demonstran pun selalu dilakukan dengan kekerasan. Selain budaya masyarakat Kota Kendari yang "berdarah panas" juga dikarenakan gaji para petugas Satpol sangat minim. Sehingga dalam melakukan tugasnya, petugas Satpol tidak optimal.

Di Provinsi Nusa Tenggara Barat, petugas Satpol PP Kota Mataram dalam mengimplementasikan tugasnya di lapangan sudah cukup baik. Hal ini dimungkinkan karena para pejabat di organisasi Satpol PP berasal dari Lurah atau Kepala Desa yang ditarik oleh Walikota dari wilayahnya empat tahun belakangan ini. Sehingga dalam melakukan penertiban, petugas Satpol PP selalu mengedepankan negosiasi. Metode ini dipakai oleh Walikota agar dapat mengurangi kekerasan di Kota Mataram.

Untuk Provinsi Kalimantan Selatan, perilaku anggota Satpol PP Kota Banjarmasin tergantung pimpinannya. Biasanya Pimpinan yang suka kekerasan, maka anggota di lapangan akan seperti itu juga. Tetapi Satpol PP Kota Banjarmasin lebih mengutamakan pendekatan humanis yang lebih mengedepankan rasa kemanusiaan.

Pembinaan dari pimpinan sangat berpengaruh terhadap perilaku anggota Satpol PP, dan jika ada anggota yang tidak mau berubah maka ada sanksi yang akan diberikan yaitu mutasi ke instansi lain. Hal ini diperlukan karena apa yang anggota lakukan di lapangan konsekuensinya akan ke pimpinan juga. Jadi dalam pelaksanaan Satpol PP Kota Banjarmasin mempunyai komitmen untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan.

Pada umumnya kondisi Kota Banjarmasin relatif kondusif. Biasanya Satpol PP Kota Banjarmasin dalam menghadapi masyarakat berusaha semaksimal mungkin dengan negosiasi/dialog. Setiap kali operasi Satpol PP mencari juru bicara pendemo/ketua asosiasi PKL agar dapat berdialog dan menghindari kekerasan.

Sedangkan untuk Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya

merupakan salah satu kota besar di Indonesia dimana semakin besar kota tersebut, semakin komplekslah permasalahan yang ada. Secara umum, pengetahuan HAM dan norma hukum para petugas Satpol PP Kota Surabaya sudah sangat baik. Namun dalam implementasinya petugas Satpol PP tidak mengutamakan sikap preventif dan menjunjung nilai-nilai HAM. Satpol PP Kota Surabaya menjalankan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Walikota. Banyak kepentingan politik yang berkembang di Kota Surabaya ini sehingga melibatkan keberadaan Satpol PP dalam menyelesaikan masalah.

Sebagai tambahan, evaluasi ini juga melihat pandangan masyarakat terhadap implementasi ketentuan Pasal 8 PP Nomor 6 Tahun 2010 dilihat dari perspektif HAM dalam menjalankan tugasnya. Pandangan masyarakat ini juga menjadi tolok ukur dalam menilai bagaimana implementasi perlindungan HAM yang selama ini diberikan anggota Satpol PP. Berikut adalah hasil kuesioner yang diberikan kepada masyarakat dari keempat provinsi yaitu Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Selatan, dan Jawa Timur.

3. Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Dari Pemerintah Daerah Terhadap Satpol PP

Menurut PP Nomor 6 Tahun 2010 Pasal 21 bahwa Polisi Pamong Praja wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional Polisi Pamong Praja. Sedangkan pada Pasal 22 disebutkan bahwa pelaksanaan pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional bagi Polisi Pamong Praja dikoordinasikan dengan instansi terkait. Satpol PP Kota Kendari dalam melakukan pembinaan terhadap para anggotanya dirasakan masih kurang, hal ini dikarenakan karena keterbatasan anggaran. Satpol PP Kota Kendari hanya melakukan pelatihan bagi anggota pada tahun 2000 dan 2001 saja. Penyelenggara pelatihan ini adalah Badan Diklat Provinsi Sulawesi Tenggara dengan tenaga pengajar berasal dari Tentara Negara Indonesia (TNI). Dikarenakan tenaga pengajarnya

berasal dari TNI maka pembinaan yang diberikan lebih bersifat militeristik. Sehingga hal ini sangat disayangkan ketika, para petugas Satpol PP sedang berhadapan dengan masyarakat selalu menggunakan kekerasan.

Era heteronomi ini, Kepolisian Republik Indonesia (Polri) telah mereformasi diri dengan merubah gaya pendekatan militeristik ke pendekatan humanistik dalam menangani gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat, maupun dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Semua ini dilakukan agar institusi Polri tidak pudar ditelan jaman. Perubahan lain di era heteronomi ini adalah munculnya sumber-sumber kekerasan baru. Sumber kekerasan yang berasal dari pusat-pusat kekuasaan baru. Pusat kekuasaan baru yang belakangan sangat sering menyebarkan kekerasan di mana-mana adalah pusat kekuasaan yang berkecenderungan memonopoli tafsir atau makna kehidupan.

Banyak gejala dimana Pemerintah Daerah mengeluarkan ketentuan yang justru berlawanan dengan gerak jaman. Jika Pemerintah Daerah (Satpol PP) tidak ingin menjadi sumber dan pusat kekerasan baru, ada baiknya belajar dari pengalaman Polri. Pemerintah Daerah, khususnya Satpol PP harus segera meninggalkan pendekatan militeristik yang mengedepankan kekerasan.

Seiring dengan perubahan sistem ketatanegaraan, Satpol PP juga mengalami beberapa perubahan fungsi. Pada awalnya posisi Satpol PP merupakan perangkat wilayah yang melaksanakan tugas dekonsentrasi. Baru pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Satpol PP sepenuhnya disebut sebagai perangkat daerah yang menegakkan perda, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagai pelaksanaan tugas desentralisasi. Tanggung jawab Satpol PP pada desentralisasi membuat penegasan posisinya sebagai satuan yang menjadi alat dan bertanggung jawab penuh pada Pemerintah Daerah.

Dari aspek kemanfaatan sebenarnya Satpol PP memiliki fungsi strategis bagi masyarakat. Selain penertiban bangunan liar untuk fasilitas umum, salah satu yang paling terasa adalah

pengembalian fungsi jalan dan trotoar. Penggusuran memang sebuah dilemma, lebih lagi di tengah ketidakmampuan Negara memberikan jaminan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi warganya. Hanya saja, Satpol PP kadang menjadi solusi terakhir di tengah masyarakat kita yang untuk berjualan seringkali melakukan pelanggaran peraturan. Penertiban reklame dan baliho kontestan politik juga menjadi catatan positif dimana Satpol PP memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat untuk estetika yang dilanggar.

Walaupun hanya berurusan dengan ranah ketertiban umum, namun posisi Satpol PP sangat dekat dengan bentrok dan kekerasan. Kondisi ini muncul karena Pemerintah Daerah lebih memfokuskan fungsi Satpol PP pada penggusuran pedagang kaki lima (PKL) atau bangunan liar. Selain menjadi pengawas masyarakat, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, terdapat fungsi lain untuk mengawasi aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati perda dan peraturan kepala daerah. Sayangnya berita tentang fungsi tersebut juga minim terdengar ditelan rangkaian berita kekerasan yang dilakukan oleh Satpol PP. Padahal di sisi lain, pelanggaran yang dilakukan oleh aparatur juga masih marak terjadi. Prioritas kerja Satpol PP memang tergantung dari *political will* dari kepala daerah sebagai penanggungjawab utama. Dengan kata lain, kinerja Satpol PP merupakan representasi kebijakan kepala daerah.

Desain organisasi Satpol PP sebenarnya memang diposisikan sebagai martil dan ujung tombak yang berorientasi pada kekerasan. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja, tercantum pada Bab III tentang Wewenang, Hak dan Kewajiban Pasal 5 huruf c menyebutkan bahwa salah satu wewenang Satpol PP adalah melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas perda dan keputusan kepala daerah. Sekalipun dicabut dengan

diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja pada bulan Januari 2010, tontonan kekerasan yang selama ini kita lihat sebenarnya legal karena ada dasar hukumnya.

Pasal 24 PP Nomor 6 Tahun 2010 juga memuat ketentuan tentang dimungkinkannya Satpol PP menggunakan senjata api. Wewenang tersebut diperjelas melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2010 tentang Penggunaan Senjata Api bagi Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 2 bahwa jenis senjata api bagi anggota Satpol PP terdiri atas senjata peluru gas, semprotan gas, dan alat kejut listrik. Peraturan-peraturan tersebut membuktikan bahwa Satpol PP sebenarnya memang didesain sebagai organisasi tempur sipil, jauh dari semangat sebagai *pamong* yang mengasuh masyarakat.

Polri mempunyai standar baku dalam bertindak. Ada tahapan yang harus dipatuhi, misalnya tahap ancaman faktual (AF) menjadi *police hazard* (PH), harus ada faktor-faktor yang harus dipenuhi. Polri juga didoktrin untuk mematuhi tiga asas yang menjadi pertanyaan dalam mengambil tindakan, legalitas (adakah dasar hukumnya), nesesitas (apakah perlu) serta proporsionalitas (apakah sudah yang paling ringan). Berbeda dengan Satpol PP dimana semua instrumen yang merupakan kebijakan strategis (UU, PP, Permendagri, Perda, SK Kepala Daerah) hanya berkuat pada tugas, fungsi dan wewenang, namun tidak menyinggung tentang bagaimana atau dengan cara apa seharusnya tugas, fungsi dan wewenang tersebut dijalankan.

Kelemahan instrumen tersebut merupakan salah satu faktor yang membuat dalam pelaksanaan tugasnya, Satpol PP sering bertindak seperti atau melebihi Polri untuk merampas dan membatasi hak orang lain. Pada prosedur tetap Satpol PP (mengacu pada Permendagri No, 26 Tahun 2005 dan PP Nomor 32 Tahun 2004), tindakan akhir jika pembinaan tidak ditaati adalah melakukan penertiban. Makna penertiban ini yang menjadi defisit

karena diinterpretasi sebagai tindakan paksa dengan kekerasan. Pada bab kewajiban, baik yang terdapat pada PP Nomor 6 Tahun 2010 maupun PP Nomor 32 Tahun 2004, Satpol PP sebenarnya didorong untuk menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia, dan norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat. Sayangnya, pada tataran teknis sama sekali tidak ada penjabaran yang memadai tentang norma hukum, hak asasi manusia hingga norma sosial yang dimaksud.

Pada konteks di Provinsi Surabaya misalnya, tidak satupun dari perda maupun peraturan walikota yang secara eksplisit maupun implisit yang mendorong Satpol PP menggunakan metode dialog dan pendekatan persuasif. Tak terkecuali dengan peraturan di atasnya, kecuali Permendagri Nomor 26 Tahun 2005 yang lebih banyak berisi definisi daripada panduan operasional yang dapat meminimalisir kekerasan. Selain itu, semua peraturan tersebut juga tidak mengatur diskresi (demi kepentingan umum, mengambil tindakan dengan pertimbangannya sendiri) sebagaimana yang dimiliki oleh Polri. Posisi tersebut yang membuat Satpol PP sering terjepit diantara kondisi lapangan dengan instruksi atasan sehingga berujung pada kekerasan. Fakta-fakta tersebut yang menimbulkan kesan jika Satpol PP memang diposisikan sebagai organisasi tempur yang berparadigma koersif.

Sebagai penganban amanah untuk menegakkan perda dan peraturan kepala daerah, Satpol PP menjadi ujung tombak dari produk kebijakan legislatif dan terutama eksekutif. Dua pilar yang merupakan representasi aspirasi masyarakat melalui pemilu legislatif dan pemilu kepala daerah. Pada hakekatnya, menegakkan perda dan peraturan kepala daerah adalah bagian dari menegakkan aspirasi masyarakat.

Pada level kebijakan, DPRD dan kepala daerah yang merupakan komponen utama yang berkolaborasi dalam menghasilkan perda. Seringkali produk ini yang mengandung kekerasan dan diskriminasi terhadap kemiskinan dan kelompok

minoritas. Kekerasan dan pelanggaran HAM bukan hanya melalui bentrok yang terjadi di lapangan, tetapi juga dimulai dari produk politik yang dihasilkan legislatif dan eksekutif. Kekerasan tersebut ditransformasikan melalui simbol kekuasaan Pemerintah Daerah yang diwakili oleh Satpol PP. Celaknya, kekerasan tersebut seringkali berhasil dilokalisir pada level teknis, sehingga dengan mudah masyarakat menunjuk Satpol PP sebagai tersangka utama.

Satpol PP mayoritas diisi oleh PNS berijazah SMA, alih-alih menertibkan aparatur, posisi Satpol PP hanya superior di luar namun inferior di dalam organisasinya. Beberapa diantaranya bahkan merupakan pegawai dengan status honorer. Layaknya petugas lapangan lainnya, Satpol PP adalah institusi dengan *bargain* lemah, khususnya dihadapan Pemerintahan Daerah. Lebih lagi jika melihat Satpol PP dari aspek kesejahteraan. Besar pendapatan Satpol PP disesuaikan dengan keuangan daerah. Satpol PP rata-rata memiliki gaji sebesar 1,2 juta rupiah/bulan, sedangkan honorer sebesar 1 juta rupiah. Bahkan ada di Kota Kendari anggota Satpol PP yang berstatus honorer hanya diberikan gaji sebesar 400.000 rupiah/bulan.

Rendahnya kapasitas sumber daya manusia yang direkrut sebagai anggota Satpol PP serta minimnya kesejahteraan sudah pasti menjadi faktor yang melengkapi kecenderungan berperilaku kasar. Belum lagi stigma masyarakat yang terlanjur memandang Satpol PP sebagai agen kekerasan. Stigma ini membuat masyarakat sering mengimbangi dengan perlawanan jika berhadapan dengan Satpol PP.

Pembinaan Satpol PP juga menjadi sumber kecenderungan penggunaan pendekatan represif. Pendidikan kepamong praja hanya dilakukan rata-rata selama dua minggu. Mayoritas materi yang diberikan kebanyakan pendekatan latihan militer. Baris-berbaris, kedisiplinan, fisik serta Dalmas adalah kurikulum wajib yang mendominasi pendidikan Satpol PP. Sepertinya kualitas

pendidikan tersebut yang harus dirombak dan disesuaikan dengan kebutuhan di lapangan yang membutuhkan pendekatan lebih humanis.

F. SIMPULAN

Berdasarkan hasil evaluasi maka dapat disimpulkan bahwa,:

1. Pemahaman anggota Satpol PP sebagian besar masih dinilai kurang, hal ini berdasarkan hasil tes yang telah dilakukan. Adapun hasil yang signifikan (menjawab benar > 75 %) terbukti terhadap pertanyaan :
 - a. pandangan anggota Satpol PP dalam unjuk rasa untuk melakukan tindakan paksa atau kekerasan, b. segala keputusan yang diambil tidak perlu melihat norma HAM, c. setiap anggota Satpol PP harus mampu menyelesaikan kasus/pelanggaran meskipun harus bertentangan dengan HAM, d. negosiasi tidak diperlukan dalam penyelesaian kasus/pelanggaran, e. dalam rangka penindakan, anggota Satpol PP tidak perlu memperhatikan perubahan yang terjadi di masyarakat, f. dalam rangka penegakkan hukum maka anggota Satpol PP dapat bertindak tanpa memperhatikan norma HAM, g. Anggota Satpol PP mengambil langkah diperlukan sesuai dengan perintah atasan walaupun tidak sesuai dengan aturan, h. anggota Satpol PP tidak mengakui hak-hak kebebasan dan keamanan seseorang, serta i. anggota Satpol PP tidak perlu meningkatkan kemampuan dalam rangka perlindungan HAM.
2. Implementasi ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satpol PP yang menyatakan ” Dalam melaksanakan tugasnya, Polisi Pamong Praja wajib menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia, dan norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat”, namun pada kenyataannya masih ditemukan tindakan kekerasan.
3. Pembinaan terhadap petugas Satpol PP cenderung menggunakan pendekatan militer dan sangat jarang dilakukan pembinaan. Pengawasan selama ini masih belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan tergantung dari *political will* kepala daerah sebagai penanggungjawab utama.

G. SARAN

Beberapa saran yang dapat disampaikan antara lain :

1. Diperlukannya kerjasama antara Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM beserta Pusat Studi HAM (PUSHAM) di masing-masing daerah guna peningkatan pemahaman nilai-nilai HAM bagi anggota Satpol PP melalui pelatihan HAM dengan menggunakan modul yang komprehensif dan aplikatif. Hal ini perlu dikembangkan dengan cara simulasi, permainan, komunikasi efektif dengan massa, ceramah dan diskusi.
2. Perlu untuk mengadopsi konsep *Community Policing* dan menyesuaikannya dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat Indonesia. Model ini pada hakekatnya menempatkan masyarakat bukan semata-mata sebagai obyek tetapi mitra Satpol PP dan pemecahan masalah lebih merupakan kepentingan daripada sekedar proses penanganan yang formal/prosedural.
3. Perlu komitmen dan keseriusan dari para pemimpin daerah dalam pembinaan dan pengawasan Satpol PP. Hal ini penting, karena institusi Satpol PP bukan merupakan alat kekuasaan di daerah yang dapat mengamankan kepentingan seseorang atau golongan tertentu.
4. Perlu dilakukan kajian mendalam terhadap implementasi kebijakan Satpol PP berdasarkan karakteristik daerahnya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Lawrence W. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1986.
- Jachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992.
- Creswell, John W., *Research Design : Qualitative and Quantitative Approach*, New Delhi : SAGE Publications.1994.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995.
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Jakarta, Rineka Cipta, 1998.
- Irawan, Prasetya. *Logika dan Prosedur Penelitian*, Jakarta, STIA LAPAN Press, 1999.
- Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam “Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII” di Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006.
- Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, *Panduan Penelitian di Bidang HAM*, Departemen Hukum dan HAM R.I., 2009

Peraturan dan Program

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Web-Site

preview.detik.com/.../sering-lakukan-kekerasan-lbh-minta-satpol-pp-
dibubarkan

[www.setara-institute.org/sites/setara-institute.org/.../2009-ramadhan-
id.pdf](http://www.setara-institute.org/sites/setara-institute.org/.../2009-ramadhan-id.pdf)

www.damandiri.or.id/file/suwandiunairbab21.pdf -

[http://mlatiffauzi.wordpress.com/2007/10/14/konsep-hak-asasi-manusia-
dalam-uu-nomor-39-tahun-1999-telaah-dalam-perspektif-
islam/](http://mlatiffauzi.wordpress.com/2007/10/14/konsep-hak-asasi-manusia-dalam-uu-nomor-39-tahun-1999-telaah-dalam-perspektif-islam/)