

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP STATUS DAN
KEDUDUKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA
(STUDI DI KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU)**

TESIS

*Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)
Dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara*

Oleh:

RETNO ADE WIDYA NINGSIH
NPM : 2120010018



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

MEDAN

2023

PENGESAHAN TESIS

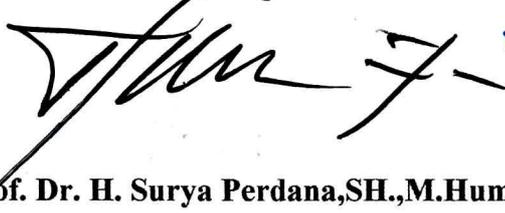
Nama : Retno Ade Widya Ningsih
Nomor Induk Mahasiswa : 2120010018
Prodi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : **KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP STATUS DAN KEDUDUKAN
SATUAN POLISI PAMONG PRAJA (STUDI DI
KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU)**

Pengesahan Tesis

Medan, Mei 2023

Komisi Pembimbing

Pembimbing I



Assoc. Prof. Dr. H. Surya Perdana, SH., M.Hum

Pembimbing II



Dr. Cakra Arbas, S.H.I., M.H

Diketahui

Direktur



Prof. Dr. H. Triono Eddy, SH., M.Hum

Ketua Program Studi



Dr. Alpi Sahari, SH.M.Hum

PENGESAHAN

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP STATUS DAN
KEDUDUKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA (STUDI DI
KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU)**

RETNO ADE WIDYA NINGSIH
2120010018

Tesis ini telah dipertahankan dihadapan Komisi Penguji yang dibentuk oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Dinyatakan Lulus dalam Ujian Tesis dan berhak menyangdang Gelar Magister Hukum (M.H) Pada hari Kamis, 24 Agustus 2023

Komisi Penguji

1. **Assoc. Prof. Dr. Ida Nadirah , S.H., M.H**

1.

Ketua

2. **Dr. T. Erwinsyahbana, S.H.,M.Hum**

2.

Sekretaris

3. **Dr. Alpi Sahari, SH.M.Hum**

3.

Anggota

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP STATUS DAN KEDUDUKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA (STUDI DI KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU)”

Dengan ini penulis menyatakan bahwa :

1. Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhamadiyah Sumatera Utara benar merupakan hasil karya peneliti sendiri.
2. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doctor), baik di Universitas Muhadiyah Sumatera Utara maupun di Perguruan tinggi lain
3. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan peneliti saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Komisi Pembimbing dan masukan Tim Penguji
4. Dalam karya tulis ini terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
5. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya penulis sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, penulis bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang penulis sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang yang berlaku.

Medan, 25 September 2023

Penulis

Retno Ade Widya Ningsih

ABSTRAK

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP STATUS DAN KEDUDUKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA (STUDI DI KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU)

RETNO ADE WIDYA NINGSIH
NPM : 2120010018

Polisi Pamong Praja merupakan jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil, namun pada kenyataannya masih ada Polisi Pamong Praja yang bukan merupakan Pegawai Negeri Sipil melainkan sebagai tenaga harian lepas. Hal ini sebagaimana Satuan Polisi Pamong Praja yang ada di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, yang masih sangat kekurangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) guna untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, serta perlindungan masyarakat di Pemerintahan Kabupaten Kampar.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang bersifat deskriptif analisis, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*), sedangkan sumber data yang dipakai adalah sumber data sekunder, teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, serta dianalisis dengan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa Kebijakan Nasional Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja adalah belum berjalan dengan maksimal dikarenakan Satuan Polisi Pamong Praja yang berstatus Non-PNS yang diberikan tugas untuk membantu ASN berbenturan dengan kedudukannya sebagai tenaga kerja pembantu. Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Kedudukan Satuan Polisi Pamong Praja adalah belum berjalan dengan baik dikarenakan pemerintah daerah masih menggunakan Satuan Polisi Pamong Praja dengan kedudukan sebagai tenaga honorer atau tenaga bantu. Hambatan dan solusi yang dilakukan oleh pemerintah Daerah adalah keterbatasan dana, ketentuan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN tidak ada mengatur mengenai pengangkatan dengan jalur khusus, dan tidak adanya payung hukum untuk melakukan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS. Solusinya yaitu melakukan tindakan untuk mengubah status THL menjadi tenaga bantu, memberikan sistem penggajian bulan dan besarnya didasarkan kepada ijazah yang dimiliki oleh personil yang bersangkutan, dan mendapatkan perlindungan dan jaminan, seperti: Asuransi Kesehatan, Asuransi Tenaga Kerja dan Satpol PP tenaga bantu tetap bekerja dengan tugas membantu semua tugas Satpol PP.

Kata Kunci: Kebijakan, Pemerintah Daerah dan Satpol PP

ABSTRACT

REGIONAL GOVERNMENT POLICY TOWARDS STUDY OF PAMONG PRAJA POLICE UNIT IN KAMPAR DISTRICT, RIAU PROVINCE

**RETNO ADE WIDYA NINGSIH
NPM : 2120010018**

The Civil Service Police is a functional position for Civil Servants, but in reality there are still Civil Service Police who are not Civil Servants but are casual daily workers. This is the same as the Civil Service Police Unit in Kampar Regency, Riau Province, which still lacks Civil Servants (PNS) to assist in the smooth implementation of their tasks of maintaining peace and public order, as well as protecting the community in the Kampar Regency Government.

This research is normative legal research, which is descriptive in nature analysis, with a statutory approach (statute approach), approach conceptual (conceptual approach), and the case approach (case approach), while the data sources used are secondary data sources, techniques data collection through literature study, and analyzed by analysis qualitative.

Based on the results of the study it was found that the National Policy Against Civil Service Police Units was not running optimally because Civil Service Police Units with Non-PNS status assigned to assist ASN clashed with their position as auxiliary workers. The Regional Government's Policy Regarding the Position of the Civil Service Police Unit is not going well because the local government still uses the Civil Service Police Unit as honorary staff or auxiliary personnel. Obstacles and solutions carried out by the Regional Government are limited funds, the provisions of Law no. 5 of 2014 concerning ASN does not regulate appointments with special routes, and there is no legal umbrella for appointing Honorary Workers to become CPNS. The solution is to take action to change the status of THL to assistant staff, provide a monthly payroll system and the amount is based on the diploma owned by the personnel concerned, and get protection and guarantees, such as: Health Insurance, Labor Insurance and Satpol PP assistant workers continue to work with task of assisting all Satpol PP tasks.

Keywords: Policy, Local Government and Satpol PP

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr.Wb

Dengan segala kerendahan hati dan penuh ucapan Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP STATUS DAN KEDUDUKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA (STUDI DI KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU)**”. Dengan selesainya tesis ini, Penulis mengucapkan terimah kasih secara khusus kepada kedua orang tua, karena beliau berdua adalah matahari penulis dan inspirasi penulis.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak, atas segala bantuan dan bimbingan yang diberikan kepada penulis selama pembuatan karya tulis ini, yaitu kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Agussani, MAP Selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas kesempatan serta pasilitas yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program pascasarjana ini.
2. Bapak Prof. Dr. H Muhammad Arifin, S.H, M.Hum Selaku Wakil Rektor I Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Prof. Dr. H. Triono Eddy, SH.,M.Hum selaku Direktur Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

4. Bapak Dr. Alpi Sahari, S.H. M.Hum, Selaku Ketua Program studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Assoc. Prof. Dr. H. Surya Perdana,SH.,M.Hum Selaku Pembimbing I Penulis.
6. Bapak Dr. Cakra Arbas, S.H.I.,M.H Selaku Pembimbing II Penulis.
7. Kedua Orang tua tercinta dan Keluarga Besar Penulis.
8. Bapak-bapak dan Ibu Dosen serta segenap karyawan dan karyawan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang banyak memberikan bantuan dalam menyelesaikan tesis ini..
9. Seluruh Teman-teman yang telah memberikan semangat dan motivasi kepada penulis.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karna itu, Penulis mengharapkan Kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan tesis ini. Semoga kehadiran tesis ini bermanfaat adanya bagi sidang pembaca. Semua pihak yang terlibat dan telah membantu penulis sejak penulis mulai kuliah, hingga selesainya tesis ini di buat, semoga senantiasa Allah SWT limpahkan rezki, nikmat kesehatan dan iman, serta pahala, kepada Bapak, Ibu, Abang, Kakak, dan teman-teman semua yang tidak bisa penulis sebutkan satuaparsatu dalam lembaran sepetah kata pengantar tesis ini.

Medan, Juni 2023
Penulis

Retno Ade Widya Ningsih

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
ABSTRAK	i
ABSTRAC	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	8
E. Keaslian Penelitian.....	9
F. Kerangka Teori dan Konsep	12
1. Kerangka Teori	12
2. Kerangka Konsep.....	29
G. Metode Penelitian	35
1. Spesifikasi Penelitian	36
2. Sifat Penelitian	37
3. Pendekatan Masalah.....	37
4. Jenis data	38
5. Teknik dan Alat Pengumpulan Data	39
6. Analisis data	39
H. Sistematika Pembahasan.....	41
BAB II KEBIJAKAN NASIONAL TERHADAP SATUAN POLISI PAMONG PRAJA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA	43
A. Pengertian Satuan Polisi Pamong Praja	43
B. Sejarah Satuan Polisi Pamong Praja	45
C. Kebijakan Nasional Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	48
BAB III KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP SATUAN POLISI PAMONG PRAJA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH	78
A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Pemerintah Daerah	78
B. Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan	

Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.....	86
BAB IV HAMBATAN DAN SOLUSI YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH DAERAH TERHADAP SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM MENANGANI KEKURANGAN PEGAWAI NEGERI SIPIL.....	107
A. Tugas dan Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja.....	107
B. Tinjauan Tentang Pegawai Negeri Sipil	112
C. Hambatan dan Solusi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menangani Kekurangan Pegawai Negeri Sipil.....	119
BAB V PENUTUP.....	131
A. Kesimpulan	131
B. Saran	132
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang besar dan memiliki struktur pemerintahan yang cukup kompleks dengan berbagai permasalahannya. Efektifitas birokrasi merupakan unsur penting terbentuknya sistem kerja administrasi pemerintahan khususnya di bidang kepegawaian. Setiap perkembangan paradigma organisasi sangat ditentukan keberhasilan oleh sumber daya manusia didalamnya dalam mengelola dan mengatur sumber daya yang lainnya dengan demikian Pegawai atau Aparatur Pemerintah baik sipil ataupun militer dalam Tata Pemerintahan Indonesia merupakan sebuah sumber daya utama di organisasi Pemerintah yang harus melayani seluruh rakyat Indonesia dalam mencapai cita-citanya yakni terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹

Pemerintah dituntut memiliki kemampuan atau keahlian, rasa tanggung jawab dan kemauan dalam membuat kebijakan, hal itu diperlukan agar kebijakan yang dibuat tidak mengalami kesalahan dalam pembuatan. Pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintah daerah menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Otonomi daerah adalah perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintah berdasarkan asas

¹ <http://pimpuskti.blogspot.com/2010/02/paradigma-sukwanindonesia-tenaga>, diakses pada tanggal 02 Januari 2023.

desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintah kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya.²

Sejalan dengan bergulirnya pelaksanaan otonomi daerah di tanah air, setiap Pemerintah Kabupaten dan Kota melakukan berbagai pembenahan menuju kearah terselenggaranya otonomi di masing-masing daerah Kabupaten dan Kota. Hal yang sangat penting dalam menjawab berbagai isu dalam implementasi otonomi daerah tersebut adalah tersedianya sistem dan mekanisme kerja organisasi perangkat daerah.

Pegawai adalah Aparatur Negara yang merupakan salah satu aset utama suatu instansi yang menjadi perencana dan pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi. Mereka mempunyai pikiran, perasaan, keinginan, status, dan latar belakang pendidikan, usia dan jenis kelamin yang heterogen yang dibawa ke dalam suatu organisasi. Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia harus sesuai dengan kebutuhan organisasi supaya efektif dan efisien menunjang tercapainya tujuan.³

Pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Bupati atau Walikota diberi wewenang baik secara terikat maupun wewenang bebas untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan umum, wewenang terikat artinya segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan aturan dasar, sedangkan wewenang bebas artinya pemerintah secara bebas menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan karena

² Ahmad, Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 32 .

³ Malayu Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2011, hlm. 27.

aturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang.⁴ Wewenang pemerintah tersebut dalam pengangkatan tenaga harian lepas yang dapat mengakomodir kepentingan pegawai”.

Tenaga harian lepas dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah kewalahan dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah. Tenaga harian lepas memegang peranan penting demi terselenggaranya kepentingan dan kelancaran tugas kedinasan pada Organisasi Perangkat Daerah. Keberadaan Tenaga Harian Lepas (THL) atau Tenaga Lepas yang merupakan pegawai tidak tetap.⁵

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengubah sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia dari yang awalnya bersifat sentralistik menuju desentralisasi, hal ini dilakukan dalam rangka mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pemberdayaan, pelayanan serta peran masyarakat. Kemudian untuk mengantisipasi perkembangan yang semakin pesat dan berbagai aktivitas masyarakat agar dapat sejalan dengan tuntutan dari era globalisasi serta otonomi daerah, membuat ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat harus tetap kondusif karena hal ini menjadi suatu kebutuhan dalam kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu adanya perangkat di daerah yang bertugas menjaga ketenteraman dan ketertiban umum di suatu daerah. Kondisi ketertiban umum dan ketenteraman yang baik dalam

⁴ Sadjijono, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2011, hlm. 59-60.

⁵ Dewi Sainkadi. *Kajian Hukum Tenaga Harian Lepas Pada Organisasi Perangkat Daerah Di Lingkungan Kabupaten Kepulauan Sangihe*, Jurnal Lex Crimen Vol. VI/No. 10/Des/2017, hlm. 107

kehidupan masyarakat diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat di daerah serta dapat terciptanya stabilitas Nasional dengan baik dan berkualitas.⁶

Satpol PP merupakan salah satu perangkat daerah Di Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar yang merupakan ujung tombak dalam menegakkan suatu peraturan Daerah. Berdasarkan Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk penegakan perda dan perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”.⁷

Berdasarkan Ketentuan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa:

1. Polisi pamong praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Polisi pamong praja diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
3. Polisi pamong praja harus mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional.
4. Pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Kementerian.
5. Kementerian dalam melakukan pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung.
6. Polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁶ Setyawan, *Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bekasi Dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima*, Jurnal Program Studi Politik Indonesia Terapan, Asdaf Kota Bekasi, Provinsi Jawa Barat, 2022, hlm. 1

⁷ Rizki Kurniawan, Sellynda Dwi Cahyani. *Perlindungan Hukum Tenaga Harian Lepas Di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik*, Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik, Volume 11 Nomor 1, Juni 2022, hlm. 93.

7. Ketentuan lebih lanjut mengenai satuan polisi pamong praja diatur dengan peraturan pemerintah.⁸

Jadi ketentuan tersebut diatas, telah menjelaskan bahwa Polisi Pamong Praja merupakan jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil, namun pada kenyataannya masih ada Polisi Pamong Praja yang bukan merupakan Pegawai Negeri Sipil melainkan sebagai tenaga harian lepas. Hal ini sebagaimana Satuan Polisi Pamong Praja yang ada di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, yang masih sangat kekurangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) guna untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, serta perlindungan masyarakat di Pemerintahan Kabupaten Kampar.

Berdasarkan data jumlah anggota Satuan Polisi pamong praja Kabupaten Kampar Provinsi Riau sampai dengan tanggal 31 Oktober 2022 adalah 374 orang yang terdiri dari 35 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan 339 orang Tenaga Non-PNS (tenaga bantu Satuan Polisi pamong praja). Berikut bisa dilihat mengenai kekurangan Jumlah PNS Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Kampar, yaitu:

No	Bidang Pekerjaan	PNS yang Dibutuhkan	PNS Saat Ini	Kekurangan PNS
1.	Administrasi	12 orang	12 orang	-
2.	Teknis	362 orang	23 orang	339 orang

Menurut Pasal 1 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja disebutkan bahwa:

⁸ Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

“Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Pol PP adalah anggota satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah yang diduduki oleh pegawai negeri sipil dan diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta perlindungan masyarakat”.⁹

Selanjutnya dalam melaksanakan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Satpol PP mempunyai fungsi :

1. Penyusunan program penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
2. Pelaksanaan kebijakan penegakan Perda Dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
3. Pelaksanaa koordinasi penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta penyelenggaraan perlindungan masarakat dengan instansi terkait.
4. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada.
5. Pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.¹⁰

Mengingat pentingnya status anggota Satpol PP yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, maka Pemerintah Kabupaten Kampar wajib memenuhi dan mengusulkan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan reformasi birokrasi bahwa Satpol PP yang berstatus Non-PNS atau Tenaga harian lepas dapat diangkat menjadi sebagai PNS. Dikarenakan

⁹ Pasal 1 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

¹⁰ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja

semakin lamanya mempergunakan tenaga harian lepas dapat mengindikasikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tidak memiliki suatu kepastian hukum terhadap kedudukan dari Satpol PP Non-PNS dan juga tidak memberikan suatu keadilan hukum atas adanya kebijakan pemerintah untuk tetap mempergunakan Satpol PP Non-PNS dikarenakan kebijakan tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Maka berdasarkan rumusan diatas, penulis merasa tertarik untuk melaksanakan penelitian terhadap **“Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Status Dan Kedudukan Satuan Polisi Pamong Praja (Studi Di Kabupaten Kampar Provinsi Riau)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan penulis ajukan adalah:

1. Bagaimana Kebijakan Nasional Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah?

3. Apa Hambatan dan Solusi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Dalam menangani Kekurangan Pegawai Negeri Sipil?

C. Tujuan Penelitian

Sebuah penelitian yang baik adalah memiliki tujuan yang hendak di capai, tujuan utama penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui dan Menganalisis Kebijakan Nasional Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk Mengetahui dan Menganalisis Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
3. Untuk Mengetahui dan Menganalisis Hambatan dan Solusi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Dalam menangani Kekurangan Pegawai Negeri Sipil.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dapat penulis kemukakan yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, untuk memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan kedudukan dari Satpol PP. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai

sumbangan pemikiran dalam ilmu hukum. Sehingga keberadaannya dapat dipergunakan untuk kepentingan Pemerintah dan Satpol PP.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari Tesis ini diharapkan dapat memberikan hasil yang dapat dipertimbangkan bagi pengambil kebijakan dalam rangka pembaharuan hukum yang khususnya terhadap hukum Administrasi Negara, yang lebih spesifik terhadap kedudukan dari Satpol PP.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai Kebijakan Pemerintah Terhadap Kedudukan Non Pegawai Negeri Sipil Satuan Polisi Pamong Praja belum pernah dilaksanakan bisa dinyatakan sebagai bahan perbandingan dalam bentuk penelitian terdahulu yang relevansinya masih berkaitan dengan penelitian ini yaitu penelitian yang dilakukan oleh Sari Yunita, pada Tahun 2017 dengan judul “Kedudukan Banpol Satuan Polisi Pamong Praja Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dihubungkan Dengan PP No. 6 Tahun 2010 Tentang Satpol PP”. Penelitiannya dilaksanakan secara metode penelitian bersifat hukum normatif pada Program Studi Magister Hukum Universitas Tanjungpura. Rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana kedudukan dan fungsi Banpol Satuan Polisi Pamong Praja menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?. Dari hasil analisa dan pembahasan memperoleh kesimpulan yaitu : kedudukan dan fungsi Banpol Satuan Polisi Pamong Praja menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014

tentang Aparatur Sipil Negara. Ada tiga aturan yang ikut memayungi status Satpol PP. Yakni Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN dan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2010 tentang Satpol PP. Berdasarkan Undang Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja menyebutkan dengan jelas, bahwa Anggota Polisi Pamong Praja, Harus, Wajib berstatus PNS, minimal Golongan IIA serta tidak menerima status pegawai PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).¹¹

Perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu peneliti ini lebih mengkonkritkan permasalahan kedudukan dan fungsi Banpol Satuan Polisi Pamong Praja, tetapi penulis lebih kepada kebijakan pemerintah dalam menggunakan non Pegawai Negeri Sipil satpol PP. Sedangkan Persamaan dari penelitian ini yaitu sama-sama meneliti tentang Satpol PP.

Penelitian oleh Rizki Kurniawan, Sellynda Dwi Cahyani. pada Tahun 2022 dengan judul “Perlindungan Hukum Tenaga Harian Lepas Di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik”. Penelitiannya dilaksanakan secara penelitian hukum normatif. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana dasar perlindungan hukum status hubungan kerja tenaga harian lepas di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik ? dan Bagaimana cara menyelesaikan bila terjadi perselisihan kerja di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik ?. Hasil penelitiannya Selama ini di dalam perlindungan hukum status hubungan kerja Tenaga Harian Lepas masih belum ada.

¹¹ Sari Yunita, *Kedudukan Banpol Satuan Polisi Pamong Praja Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dihubungkan Dengan PP No. 6 Tahun 2010 Tentang Satpol PP*, Program Studi Magister Hukum Universitas Tanjungpura, 2017, hlm. 99

Sedangkan di dalam instansi sangat memerlukan adanya Tenaga Harian Lepas salah satunya di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik. Karena didalam kebijakan Pemerintah Daerah sesuai Hak Otonom yang dimiliki, sehingga akan berusaha memperoleh Sumber Daya yang Trampil, Profesional dan mandiri serta mempunyai etos kerja yang tinggi. Setelah mempertimbangkan fungsi dan kegunaan Tenaga Harian Lepas dalam membantu tugas sehari-hari dalam kelancaran menyelenggarakan Pemerintah dan pelaksanaan pembangunan serta pelayanan terhadap publik perekrutan kepada Tenaga Harian Lepas sampai dengan tahapan proses Hubungan kerja dirasa perlu dan membutuhkan adanya Tenaga Harian Lepas. dan Didalam instansi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik belum adanya kejelasan cara bila ada terjadinya Perselisihan di dalam kantor maupun tindak di lapangan. Hal ini sangat penting karena dalam tindak di lapangan kita sebagai Tenaga Harian Lepas berperan aktif dalam bantu membantu Pegawai Negeri Sipil. Oleh karna itu di dalam instansi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sangatlah penting untuk memperjelas Perlindungan secara Hukum bagi Tenaga Harian Lepas, agar bila ada Perselisihan kerja terhadap Tenaga Harian Lepas bisa menindak lanjuti Perselisihan dengan perlindungan Hukum yang ada.¹²

Perbedaan Penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan ialah peneliti ini membahas mengenai Perlindungan Hukum Tenaga Harian Lepas sedangkan penulis lebih mengarahkan kepada kebijakan kebijakan pemerintah

¹² Rizki Kurniawan, Sellynda Dwi Cahyani, *Op., Cit.*, hlm. 99.

dalam menggunakan non Pegawai Negeri Sipil satpol PP. Persamaannya sama-sama meneliti mengenai ruang lingkup dari Satpol PP.

F. Kerangka Teori dan Konsep

Penulisan ini diperlukan suatu kerangka teoritis dan konseptual sebagai landasan berfikir dalam menyusun proposal penelitian ini.

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan teori yang dibuat untuk memberikan gambaran yang sistematis mengenai masalah yang akan diteliti.¹³ Teori yang biasa digunakan untuk menganalisis permasalahan-permasalahan tersebut. Teori-teori ini sesungguhnya dibangun berdasarkan teori yang dihubungkan dengan kondisi sosial di mana hukum dalam arti sistem norma itu ditetapkan.¹⁴ Dalam hal ini teori dan asas yang dapat digunakan adalah sebagai berikut :

a. Teori Negara Hukum

Ide Negara hukum adalah gagasan mengenai suatu bentuk Negara ideal yang selalu diidam-idamkan oleh manusia agar diwujudkan dalam kenyataan, meskipun manusia selalu gagal dalam mewujudkan gagasan ini dalam kehidupan nyata. Ide (gagasan) Negara hukum lahir sebagai hasil peradaban manusia karena ide Negara hukum merupakan produk budaya. Ide Negara hukum lahir dari proses dialektika budaya sebab ide Negara hukum lahir sebagai

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1996, hlm. 127.

¹⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Bandung: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 140.

antithesis suatu proses pergumulan manusia terhadap kesewenang-wenangan penguasa (raja) sehingga ide Negara hukum mengandung semangat revolusioner yang menentang kesewenang-wenangan penguasa.¹⁵

Negara Hukum menurut Abdul Aziz Hakim adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Artinya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.¹⁶ Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum yang berarti segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.

Gagasan Negara hukum terutama sekali menempatkan pusat aktivitas Negara bukan pada orang melainkan pada sistem yang mengikat dan membatasi aktivitas penyelenggara negara. Menurut Bintan R. Saragih, dalam Negara hukum, Negara harus diatur secara tegas melalui aturan hukum. Pada umumnya, pengertian Negara hukum merujuk pada Negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan

¹⁵ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010, hlm. 8.

¹⁶ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 8.

sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.¹⁷

Wirjono Prodjodikoro memberikan pengertian Negara hukum sebagai Negara yang para penguasa atau pemerintahnya, sebagai penyelenggara Negara, dalam melaksanakan tugas kenegaraan terikat pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Pengertian senada dengan pendapat Muhammad Yamin yang mendefinisikan Negara hukum sebagai suatu Negara yang menjalankan pemerintahan yang tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan, melainkan menurut aturan tertulis yang dibuat oleh badan-badan perwakilan yang terbentuk secara sah.

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat 13 Prinsip Negara Hukum Indonesia yang merupakan perpaduan Konsep *rechtsaats* dan *the Rule of law* yaitu:

- a) Supremasi hukum (*supremacy of law*)
- b) Persamaan dalam Hukum (*equality before the law*)
- c) Asas Legalitas (*due process of law*)
- d) Adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar
- e) Berfungsi organ independen yang saling mengendalikan
- f) Prinsip peradilan bebas dan tidak memihak
- g) Tersediannya upaya peradilan Tata usaha negara

¹⁷ Ahsin Thohari, *Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2016, hlm. 10.

b. Teori Pemerintah Daerah

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan mengatur terkait kewenangan Pemerintahan Daerah, pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, hal ini yang menjadi rujukan bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan asas-asasnya.

Asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan daerah pada pokoknya, yaitu:

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya.
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.
- c. Asas tugas pembantuan (*Medebewind*), adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakannya tugas urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.¹⁸

¹⁸ Husni Jalil, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008, hlm. 19

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam bentuk negara kesatuan selanjutnya dilaksanakan dengan semangat demokrasi, dan hal ini diaplikasikan melalui asas desentralisasi.¹⁹ Desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak masa lampau, sebagaimana yang diutarakan Maas, yaitu:

“Bahwa kendati Aristoteles dan para pengikutnya telah secara tegas menekankan pentingnya distribusi dan pembagian kekuasaan, tetapi aplikasi dari premis ini dalam bentuk konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada Tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai gelombang pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan Pemerintahan lokal. Selanjutnya gelombang kedua dari gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir Tahun 1970-an, pada periode ini desentralisasi dan otonomi daerah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi negara, tetapi juga telah menarik perhatian disiplin ilmu lainnya seperti ilmu ekonomi, hukum, sosiologi, dan antropologi. Akibatnya, dapat dimengerti bila kemudian konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, sesuai dengan disiplin ilmu yang bersangkutan”.

Menurut pandangan Rondenelli dan Chema menyatakan bahwa mengenai desentralisasi pada perkembangannya dibagi dalam beberapa tipe, dalam hal ini Rondenelli dan Cheema membagi desentralisasi dalam 4 (empat) tipe, yaitu:

¹⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 78

1. Pertama, *Deconcentration*, diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur Pemerintahan.
2. Kedua, *Delegation*, diartikan sebagai pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol Pemerintah.
3. Ketiga, *Devolution*, diartikan sebagai penyerahan fungsi dan otoritas dari Pemerintah kepada daerah otonom.
4. Keempat, *Privatisation*, diartikan sebagai swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Terkait dengan pembagian desentralisasi, Juanda menyatakan bahwa lazimnya desentralisasi dapat dibagi ke dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:

1. Pertama, Dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau “*ambtelijke decentralisatie*”, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas Pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang Menteri kepada Gubernur.
2. Kedua, Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) atau disebut juga desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan Pemerintahan

(*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam Pemerintahan, dengan batas wilayah dan daerah masing-masing. Desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi lagi dalam 2 bentuk, yaitu:

- a) Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom).
- b) Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri.

Mengenai pandangan Rondenelli dan Cheema yang membagi desentralisasi dalam 4 (empat) tipe, dan pandangan Juanda yang membagi desentralisasi dalam 2 (dua) bentuk, pada hakikatnya adalah sama diantara kedua pandangan tersebut. Akan tetapi, Juanda lebih memperinci desentralisasi dalam konteks ketatanegaraan.

Desentralisasi dalam arti ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan Pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom).

Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam Pemerintahan negara.

Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti budaya, agama, adat istiadat, serta luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh Pemerintah atau Pemerintah atasan, serta merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan yang terdapat hampir disemua aspek. Akan tetapi hal tersebut juga menjadi tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Desentralisasi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, paska amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara eksplisit telah menerapkan bentuk desentralisasi asimetris dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Hal ini dapat ditelaah bahwa ada daerah-daerah otonom di Indonesia yang menjalankan roda Pemerintahan yang bersifat istimewa dan khusus, hal ini secara tegas disebutkan dalam

Pasal 18 B (1) 13 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Desentralisasi asimetris diharapkan dapat memenuhi kebutuhan format administrasi dalam rangka mengakomodir keragaman lokal.

Mengenai desentralisasi asimetris, Tarlton berpandangan bahwa

“Pembeda inti antara desentralisasi biasa (non asimetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level Pemerintahan dengan sistem politik, antara Pemerintah Pusat maupun antar daerah.” Senada dengan yang diutarakan oleh Tarlton, dalam konteks desentralisasi asimetris Djohermansyah Djohan juga memberikan pandangan, diantaranya: “desentralisasi asimetris bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Melainkan berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat untuk merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri kepangkuan Ibu pertiwi. Sekaligus mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem Pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap Pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem Pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktekkan di beberapa negara, antara lain Quebeq di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea, dan Basque di Spanyol. Negara tersebut misalnya, mengizinkan punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.”²⁰

Melalui penerapan desentralisasi asimetris, dalam konteks Indonesia tentunya hal ini memiliki peran yang sangat krusial dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Mengingat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas berbagai latar belakang daerah yang bernuansa heterogen, oleh karenanya dengan menerapkan

²⁰ Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, Jurnal Analisis CSIS, Vol. 40, No. 2, Juni 2011, hal. 162

desentralisasi asimetris, dapat memberikan solusi jika terjadi konflik etnis, sekaligus dapat merespon berbagai macam permasalahan yang terjadi di daerah-daerah otonom. Penyelenggaraan desentralisasi akan menimbulkan implikasi dari pelaksanaannya, yakni menciptakan Pemerintahan Daerah sendiri (*local self government*). Menurut pandangan B.C.Smith bahwa dalam konteks demokrasi, keberadaan Pemerintahan Daerah sendiri (*local self government*) ada 2 (dua) kategori yang penting dalam Pemerintahan Daerah, yaitu:

Pertama, Untuk membangun demokrasi ditingkat nasional. Kedua, Memberikan keuntungan untuk demokrasi pada tingkat lokal atau daerah. Setiap tingkat selanjutnya dibagi kedalam 3 (tiga) hal yang saling berkaitan. Pada tingkat nasional hal-hal tersebut berkaitan dengan pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, dan stabilitas politik. Pada tingkat lokal atau daerah berkaitan dengan kesamaan, kemerdekaan, dan tanggung jawab.

Mengenai hal ini Gerald S. Maryanov berpandangan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan 2 (dua) sisi dari 1 (satu) mata uang, desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Otonomi daerah dalam kaitannya dengan politik atau Pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government atau condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.

Penyelenggaraan otonomi daerah dan daerah otonom, tentunya memiliki ciri-ciri diantaranya: Pertama, Adanya bidang-bidang fungsi tertentu yang menjadi tanggung jawabnya. Kedua, Adanya pejabat-pejabat politis yang dipilih oleh rakyat. Ketiga, Adanya kewenangan menarik pajak dan sumber-sumber pendapatan lain. Keempat, Memiliki kewenangan membuat keputusan-keputusan menyangkut norma-norma rumah tangganya.

Bagir Manan memandang otonomi bukan sekedar pemancaran penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas Pemerintahan.²¹ Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*), sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasardasar bernegara dan susunan organisasi negara. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan antara pusat dan daerah, dalam hal ini penjelmaan pembagian tersebut adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan Pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Otonomi daerah di dalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan (*macht, bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau

²¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001, hlm. 24

kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya.

Secara teori dan praktik, ditemui ada 5 (lima) jenis sistem otonomi atau sistem rumah tangga, yaitu:

1. Pertama, Otonomi organik (rumah tangga organik), otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang akan menentukan mati hidupnya manusia, misal: jantung, paru-paru, ginjal, dsb. Artinya, tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah.
2. Kedua, Otonomi formal (rumah tangga formal), otonomi bentuk ini adalah apa yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki “area” urusan Pemerintah. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana Pemerintah lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan pada Pemerintah daerah.
3. Ketiga, Otonomi materil (rumah tangga materil), otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya, bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan Pemerintah, Pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya, apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan daerah, Pemerintah meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (Pemerintah di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu, objek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau dirinci secara enumeratif.

4. Keempat, Otonomi ril (rumah tangga ril), otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi materil. Dalam Undang-undang pembentukan otonomi, kepada Pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi ril ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.
5. Kelima, Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.
 - a) Otonomi nyata, artinya pemberian urusan Pemerintahan dibidang tertentu kepada Pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam praktik bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah lainnya tidaklah sama, baik mengenai jumlah maupun jenisnya. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimilikinya.
 - b) Otonomi bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada Pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang terbesar diseluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antar daerah dapat seimbang.
 - c) Otonomi dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan Pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.²²

²² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1991, hlm. 15

Bahwa pasca reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, telah menunjukkan perkembangan dan kemajuan yang signifikan dalam menghadapi perkembangan otonomi daerah dimasa kini, hal ini merupakan konsekwensi logis dari amanat Pasal 18 (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Republik Indonesia”. Sehingga dalam praktiknya dapat ditelaah bahwa terdapat beberapa daerah di Indonesia yang menjalankan otonomi dengan cara yang berbeda atau juga dikenal dengan istilah desentralisasi asimetris (desentralisasi yang tidak seragam). Daerah-daerah ini diantaranya di Provinsi Aceh melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di Provinsi DKI Jakarta melalui Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta di Provinsi Papua melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.²³

Pelaksanaan otonomi daerah, khususnya di Indonesia, terkandung suatu prinsip bahwa dalam pemberian otonomi harus disesuaikan dengan potensi daerah yang berbeda-beda (berkarakter desentralisasi asimetris), oleh karena itu dalam penentuan isi otonomi

²³ Cakra Arbas, *Aceh & MoU Helsinki Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Sofmedia, 2015, hlm. 10.

daerah minimal ada 2 (dua) hal yang penting untuk diperhatikan, yaitu:

1. *Pertama*, Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Hal yang harus diluaskan adalah kemandirian daerah, betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri, tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya.
2. *Kedua*, Penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip uniformitas dalam penyerahan urusan. Setiap daerah akan memiliki urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.

Berdasarkan pandangan Bagir Manan yang menitikberatkan pada desentralisasi asimetris, hal ini tentunya memiliki nilai filosofis, diantaranya memberikan kesempatan bagi daerah-daerah otonom untuk bersikap mandiri berdasarkan situasi, kondisi, serta potensi daerah masing-masing. Dalam konteks Indonesia, hal ini akan membuat hubungan yang kondusif antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, sekaligus dapat mempertahankan eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Teori Kepastian Hukum

Masyarakat menjadikan setiap aturan-aturan hukum sebagai pedoman dalam menjalankan kehidupan, pedoman tersebut sebagai tolak ukur untuk bertindak dalam sesuatu hal tertentu terutama dalam

hal menjalankan suatu hubungan dengan orang lainnya. Sehingga aturan yang mengatur tersebut dijadikan pembatas bagi setiap orang bertindak melakukan suatu kegiatan. Dengan demikian atas pedoman yang diberikan oleh setiap aturan tersebut maka pastinya akan menghasilkan suatu kepastian hukum.

Pada dasarnya kepastian hukum dapat diartikan yaitu sebagai suatu bentuk aturan yang memiliki substansi yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan dalam melakukan suatu tindakan. Kemudian juga bisa dijadikan sebagai jaminan hukum bagi setiap orang dari adanya tindakan yang sewenang-wenang dari pemerintahan, dimana dengan adanya aturan telah memiliki sifat menyeluruh memberikan kepada setiap orang untuk mengetahui hal yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan. Kepastian hukum tidak hanya didasarkan dari substansi yang ada dalam peraturan perundang-undang namun juga harus diberikan dalam bentuk putusan yang dijatuhkan oleh hakim terhadap suatu permasalahan ataupun sengketa.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah Sistem Norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun

dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁴

Sedangkan perumusan kepastian hukum yang dinyatakan oleh Fance M. Wantu adalah antara lain:

- a. Memberikan suatu solusi sehingga dapat mewujudkan suatu kestabilan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan suatu tat tertib dan adanya ketentraman.
- b. Adanya kesederhanaan suatu proses yang cepat dan sederhana dengan pembiayaan yang ringan.
- c. Memiliki suatu tujuan yang didasarkan kepada ketentuan hukum baik didalam mengambil suatu putusan.
- d. Mewujudkan suatu kedudukan yang setara dihadapan hukum kepada setiap orang.²⁵

Kepastian memiliki prinsip yaitu adanya penekanan terhadap suatu pembuktian. Dimana setiap tindakan yang dilakukan oleh setiap orang bisa dikatakan sebagai suatu perbuatan yang melanggar ketika sudah ada pembuktian yang dapat membuktikan hal tersebut. Tetapi jika tidak ada pembuktian yang bisa membuktikan adanya suatu pelanggaran maka orang tersebut tidak bisa dikatakan melanggar.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 158

²⁵ Fence M. Wantu, *Kendala Hakim Dalam Menciptakan Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan Di Peradilan Perdata*, Mimbar Hukum, Volume 25, Nomor 2, Juni 2013, hlm. 206

Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, dikarenakan dapat mewujudkan suatu ketertiban di dalam kehidupan. Pada dasarnya meskipun masyarakat mengkehendakinya namun tetap tujuan dari hukum itu sendiri yaitu untuk memberikan suatu kepastian hukum. Namun hal tersebut juga tidak bisa dibebankan kepada kepastian hukum saja, hal ini disebabkan tanpa adanya pihak yang akan menghormati dan menjalankan ketentuan hukum sebagaimana yang telah dianjurkan maka kepastian hukum juga akan sulit untuk ditegakkan. Sehingga untuk mendapatkan suatu kepastian hukum maka setiap orang harus mentaati segala hal yang ditetapkan dalam peraturan yang berlaku. Pada dasarnya kepastian hukum merupakan hal yang telah diberikan ketentuan berdasarkan aturan hukum dalam menjalankan setiap perbuatan baik yang diperbolehkan ataupun yang tidak diperbolehkan sehingga kepastian hukum memiliki suatu batasan.²⁶

2. Kerangka Konsep

Konseptual ini dibuat untuk menghindari penafsiran yang keliru dalam batasan-batasan pada judul penelitian penulis, yaitu:

a. Konsep Kebijakan Pemerintah

Kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-

²⁶ Riduan Syahrani. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2009, hlm. 23.

tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu.²⁷ Pemerintah adalah sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah, yang memerintah. Kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang.

Kebijakan tidak pernah muncul di “ruang khusus”, seperti yang dituliskan oleh Kraft dan Furlog: “Kebijakan tidak dapat dibuat dalam keadaan vakum. Kebijakan dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi, nilai politik, yang berlaku dan suasana hati masyarakat pada suatu waktu, struktur pemerintahan, dan norma nasional serta budaya lokal, merupakan variabel yang lain.” Maka harus ada konteks yang menicu lahirnya kebijakan publik. Konteks tersebut merupakan rangkaian proses yang meletakkan kebijakan publik pada langkah-langkah kritis. Masyarakat memegang kebaikan sebagai panduan bagi kehidupannya.²⁸

Kebijakan berasal dari kata bijak yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. Kebijakan juga kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan dalam suatu konsep dan azas yang menjadi garis besar dan rencana pelaksanaan, suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam pemerintah atau organisasi sebagai pernyataan cita-cita, tujuan prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Kebijakan berarti kepandaian menggunakan akal budi

²⁷ Mirriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm. 12.

²⁸ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT Elek Media Komputindo, 2003, hlm. 103

berdasarkan pengalaman dan pengetahuan secara arif atau bertindak apabila menghadapi kesulitan.²⁹

Dalam kehidupan sehari-hari atau pergaulan, kebijaksanaan merupakan keputusan yang bersifat kasuistis untuk sesuatu hal pada waktu tertentu. Keputusan yang bersifat kasuistis sering terjadi dalam pergaulan, seperti: seorang meminta kebijaksanaan kepada pejabat untuk memperlakukan secara istimewa atau secara istimewa tidak diperlakukan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah atau lembaga. Perbedaan kata kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum. Istilah kebijakan dan kebijaksanaan berasal dari kata *police*, biasanya berkaitan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*” yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, Pemerintah banyak mengeluarkan kebijaksanaan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *het beleid* (kebijaksanaan), *voorschriften* (peraturan-

²⁹ Irawan Suntaro dan Hasan Hariri, *Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015, hlm.1

peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijaksanaan), *reglemen (ministriële)* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *en bekenmakingen* (pengumuman-pengumuman)

b. Konsep Satpol PP.

Setelah berlakunya Undang-Undang otonomi daerah, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sehingga setiap daerah berhak untuk membuat peraturan daerah. Selain menyusun Perda oleh pemerintah daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan umum, maka pemerintah daerah mengusahakan terwujudnya ketentraman dan ketertiban melalui peranan Satuan Polisi Pamong Praja (SatPol PP). Istilah Pamong Praja sendiri berasal dari dua kata yaitu "pamong" dan "praja". Pamong mempunyai arti pengurus, pengasuh atau pendidik. Sedangkan Praja memiliki arti kota, negeri atau kerajaan. Sehingga secara harfiah Pamong Praja dapat diartikan sebagai pengurus kota. Pengertian SatPol PP berdasarkan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja yaitu Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disebut SatPol PP, adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah yang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil dan diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dalam menegakan Peraturan

Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan masyarakat³⁰

SatPol PP adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah yang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil dan diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dalam menegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan masyarakat.

Tugas SatPol PP yaitu menegakkan peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. SatPol PP memiliki kewenangan dalam penegakan hukum Perda karena SatPol PP adalah pejabat Pemerintah Pusat yang ada di daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan umum. Dengan adanya kedudukan di atas maka dapat disimpulkan bahwa Polisi Pamong Praja berwenang:

- a. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.
- b. Badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- c. Fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat.

³⁰ Yudi Permana Saputra, Gatot Dwi Hendro Wibowo, dan Muh. Risnain, *Op., Cit.*, hlm. 481.

- d. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.
- e. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.³¹

c. Konsep ASN Atau PNS

Beberapa ahli berpendapat mengenai definisi Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil. A.W.Widjaja, mendefinisikan bahwa pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Selanjutnya berpendapat juga bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.³²

Sedangkan menurut Musanaef, pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Selanjutnya musanef menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan

³¹ *Ibid.*, hlm. 482.

³² A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta: Rajawali, 2006, hlm. 113

karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.³³

Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Kemudian pada ayat 2 dijelaskan bahwa, Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan untuk memperoleh pengetahuan yang benar melalui langkah-langkah tertentu secara sistematis. Penelitian ini termasuk kedalam penelitian hukum yang ditinjau dari segi sifat, bentuk, tujuan dan penerapan dari berbagai sudut disiplin ilmu.³⁴ Metode adalah proses atau prinsip tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia. Penelitian

³³ Rosdakarya Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 2007, hlm. 5

³⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 7

bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.³⁵

Metode penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana cara atau langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Maka dalam penyusunan tesis ini penulis menggunakan beberapa bagian metode penelitian yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan penelitian terhadap asas-asas hukum. Bentuk-bentuk penelitian hukum normatif sebagaimana yang dikatakan Ronny Hanitijo Soemitro meliputi: inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas hukum, penelitian hukum *in concreto*, penelitian sinkronisasi hukum, penelitian sistem hukum dan perbandingan hukum.³⁶ Penelitian ini mengarah pada penelitian terhadap sistem hukum.

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum doktrinal, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*).³⁷ Penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain karena

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2010, hlm. 1

³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, hlm 4

³⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004, hlm 118

penelitian yang diteliti berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Penelitian deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan objek, menerangkan dan menjelaskan sebuah peristiwa dengan maksud untuk mengetahui keadaan objek yang diteliti. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.³⁸

Menurut Sumadi Suryabrata, penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. Penelitian deskriptif adalah akumulasi data dasar dalam cara-cara deskripsi semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, mentest hipotesis, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dari implikasi.³⁹

3. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan dua (dua) pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan penelitian terhadap produk-produk hukum, dimana penelitian ini mengkaji dan meneliti mengenai

³⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2014, hlm 10.

³⁹ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006, hlm 76.

produk-produk hukum. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang digunakan terhadap konsep-konsep hukum. Antara lain lembaga hukum, fungsi hukum dan sumber hukum.

4. Jenis data

Dalam hubungannya dengan proses pengumpulan data dan jika dilihat dari jenisnya, data dibedakan menjadi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari langsung dari objek yang diteliti, sedangkan data sekunder merupakan data dalam bentuk jadi, seperti data dokumen dan publikasi. Jenis data dalam penelitian ini berupa data sekunder yaitu dilakukan dengan cara studi pustaka (*library research*) atau penelusuran literatur di perpustakaan terhadap bahan-bahan hukum tertulis yang relevan. Literatur diperoleh melalui membaca referensi, melihat, mendengar seminar, pertemuan-pertemuan ilmiah, serta mendownload melalui internet. Data yang diperoleh kemudian dipilah-pilah guna memperoleh data yang sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini, yang didapat dari:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

- b. Bahan hukum sekunder, semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.⁴⁰
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum, misalnya abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, ensiklopedia hukum, kamus hukum, dan seterusnya.⁴¹

5. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah Studi Kepustakaan. Studi kepustakaan adalah serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan jalan membaca, menelaah, mengklarifikasi, mengidentifikasi, dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan serta buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan permasalahan penelitian.

6. Analisis data

Untuk menganalisis data yang terhimpun dari penelusuran kepustakaan, maka penelitian ini menggunakan analisis kualitatif. Analisis

⁴⁰ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.47

⁴¹ P. Joko Subagyo, 2011, *Metode Penelitian Dalam Teori & Praktik*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, hlm.90

kualitatif ini pada dasarnya merupakan pemaparan tentang teori-teori yang telah ada, sehingga teori-teori tersebut dapat ditarik beberapa hal yang dapat dijadikan konklusi dalam penelitian ini. Jenis analisis data kualitatif yaitu menganalisis data berdasarkan kualitasnya (tingkat keterkaitannya) bukan didasarkan pada kuantitasnya.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah penelitian ini, maka akan dibuat sistematika pembahasan berikut ini:

- Bab I : Latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori dan konsep, metode penelitian, yang berisi spesifikasi penelitian, sifat penelitian, Pendekatan penelitian, Lokasi Penelitian, jenis data, Teknik dan alat pengumpul data, analisis data.
- Bab II : Bab ini membahas tentang Kebijakan Nasional Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang berisikan tentang Pengertian dan kedudukan hukum Satuan Polisi Pamong Praja.
- Bab III : Bab ini membahas tentang Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yang membahas tentang Tinjauan Tentang Kebijakan Pemerintah Daerah dan Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja.
- Bab IV : Bab ini akan membahas tentang Hambatan dan Solusi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Dalam menangani Kekurangan Pegawai Negeri Sipil, yang akan membahas tentang dasar hukum terbentuknya

Satpol PP, tugas, fungsi dan Kedudukan Satpol PP, serta tentang Hambatan dan Solusi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Dalam menangani Kekurangan Pegawai Negeri Sipil.

Bab V : Kesimpulan dan Saran Daftar Pustaka

BAB II
KEBIJAKAN NASIONAL TERHADAP SATUAN POLISI PAMONG
PRAJA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

A. Pengertian Satuan Polisi Pamong Praja

Istilah Pamong Praja berasal dari kata “Pamong” dan “Praja”, Pamong yang berarti pengurus, pendidik atau pengasuh, sedangkan Praja memiliki arti kota atau negeri. Jadi Pamong Praja adalah pengurus kota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 12 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat yang merupakan urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, kemudian dipertegas pada Pasal 255 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”.

Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, merupakan salah satu perangkat yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah. Organisasi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Satpol PP dapat berkedudukan di Daerah Provinsi dan Daerah /Kota.

- 1) Di Daerah Provinsi, Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah

- 2) Di Daerah /Kota, Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Menurut tata bahasa Pamong Praja berasal dari kata Pamong dan Praja, Pamong artinya pengasuh yang berasal dari kata Among yang juga mempunyai arti sendiri yaitu mengasuh. Mengasuh merawat anak kecil itu sendiri biasanya diartikan sebagai mengemong anak kecil, sedangkan Praja adalah pegawai negeri. Pangreh Praja atau Pegawai Pemerintahan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pamong Praja adalah Pegawai Negeri yang mengurus pemerintahan Negara.⁴²

Definisi lain mengenai Polisi Pamong Praja adalah sebagai salah satu Badan Pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum atau pegawai Negara yang bertugas menjaga keamanan.⁴³ Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 mengenai Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut, “Satpol PP adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”.⁴⁴ Berdasarkan definisi-definisi yang tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa Polisi Pamong Praja adalah Polisi yang mengawasi dan mengamankan keputusan pemerintah di wilayah kerjanya.

⁴² Hasan Alwi, 2005, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, hlm.817

⁴³ *Ibid.*, hlm 886.

⁴⁴ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 mengenai Satuan Polisi Pamong Praja

Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Pol PP adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah yang diduduki oleh pegawai negeri sipil dan diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan masyarakat".

B. Sejarah Satuan Polisi Pamong Praja

Dalam sejarahnya satuan polisi pamong praja bukan merupakan barang baru yang dibentuk semata mata untuk membantu proses dari otonomi daerah, bahkan di dalam sejarah Satpol PP telah ada sejak zaman VOC dalam masa pemerintahan Gubernur Jendral Pieter Both di Batavia. Pada masa itu Batavia membutuhkan Polisi Pamong Praja untuk menjaga dan mencegah serangan *massive* dari tentara Inggris dan penduduk lokal untuk menjaga ketenteraman dan ketertiban dibentuklah *Baillaw* yaitu sejenis polisi yang merangkap sebagai hakim dan jaksa untuk membantu menyelesaikan perselisihan antara VOC dengan warga lokal.

Saat kepemimpinan Raffles dibentuklah *Besturrs Politie* atau Polisi Pamong Praja yang dibentuk untuk membantu Pemerintah ditingkat Kawedanan untuk menjaga ketertiban serta keamanan warga. Saat Indonesia merdeka tepatnya sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia Polisi Pamong Praja tetap menjadi organisasi Kepolisian untuk mendukung

keberadaan Polisi Pamong Praja diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948.⁴⁵

Tanggal 3 Maret 1950 tepatnya dikota Yogyakarta Satuan Polisi Pamong Praja mulai didirikan. Yang bermotto”PRAJA WIBAWA” untuk mewedahi tugas pemerintah pada zaman kolonial. Karena pada zaman tersebut Negara Kesatuan Republik Indonesia sedang dalam keadaan tidak stabil, sehingga dibutuhkan Detasemen polisi untuk menjaga keamanan di Daerah Yogyakarta. Awal pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja Tahun 1620 oleh Gubernur Jendral VOC yang diberi nama Bailluw. Tanggal 10 November 1948 lembaga tersebut berubah nama menjadi Detasemen Polisi Pamong Praja. Pada Tahun 1960 Kesatuan Polisi Pamong Praja mulai dibentuk di luar Jawa dan Madura. Selanjutnya Tahun 1962 terjadi perubahan nama menjadi Kesatuan Pagar Baya bertujuan untuk membedakan Korp Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sesuai dengan UU No. 13 Tahun 1961 tentang Pokok Kepolisian. Tahun 1963 berubah nama lagi menjadi Kesatuan Pagar Praja. Istilah Satuan Polisi Pamong Praja muncul sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, kemudian UU tersebut digantikan dengan UU No. 22 Tahun 1999 digantikan lagi oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Untuk Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Temanggung dibentuk pada tanggal 9 Mei 1992 yang terdiri dari gabungan anggota ketertiban umum dan anggota pengelola daerah perkotaan yang berada dibawah naungan Mantri Hansip.

⁴⁵ Apriaji Setiawan, 2017, “Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Mentertibkan Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Tepian Mahakam Kota Samarinda”, e-Jurnal Administrasi Negara, Volume 5 Nomor 03.

Polisi Pamong Praja telah mengalami pergantian nama dari masa ke masa namun tugas dan fungsinya tetap sama, berikut adalah sejarah pergantian nama dari Polisi Pamong Praja:

1. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948 pada tanggal 30 November 1948 didirikanlah Detasemen Polisi Pamong Praja Keamanan Kapanewon dan pada tanggal 10 November 1948 namanya diubah menjadi Detasemen Polisi Pamong Praja.
2. Pada tanggal 3 Maret 1950 Detasemen Polisi Pamong Praja diubah menjadi Kesatuan Polisi Pamong Praja berdasarkan Keputusan Mendagri No.UP.32/2/21.
3. Menurut Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Nomor 10 Tahun 1962, nama Kesatuan Polisi Pamong Praja diubah menjadi Pagar Baya.
4. Nama Pagar Baya diubah menjadi Pagar Praja sesuai dengan Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Nomor 1 Tahun 1963.
5. Kesatuan Pagar Praja diubah menjadi Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Daerah, setelah diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
6. Polisi Pamong Praja diubah namanya menjadi Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

7. Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai pembantu Kepala Daerah dalam membantu menegakkan Peraturan Daerah dan Penyelenggara Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
8. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum, dan ketentraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Berdasarkan keterangan tersebut diatas, maka sudah memeplihatkan perubahan penyebutan dari Satuan Polisi Pamong Praja, dimana keberadaan dari Satuan Polisi pamong Praja ini sudah memiliki sejarah yang panjang hingga saat ini.

C. Kebijakan Nasional Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Pemerintah memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Dikarenakan tanpa adanya pemerintahan maka Negara tidak akan dapat bejalan dengan baik. Sehingga kedudukan pemerintahan sangatlah penting demi kemajuan suatu daerah. Untuk menjalankannya peemrintahan daerah tetap berpandangan kepada aturan yang mengatur yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan perkembangannya adanya otonomi daerah, maka sudah selayaknya pemerintahan daerah melakukan setiap pekerjaan pemerintahan dengan maksimal dan berkesinambungan. Dikarenakan dengan adanya otonomi daerah maka pemerintahan dapat diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang ada pada daerah tersebut. Sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat untuk membantu pemerintahan. Dimana untuk memajukan hal tersebut maka diperlukannya suatu kinerja yang berkualitas dan berkuantitas. Teutama dalam pemenuhan kepegawaian yang akan dipekerjakan di pemerintahan.⁴⁶

Satpol PP pada hakekatnya memberikan perlindungan kepada masyarakat, sehingga dapat terwujud rasa tenteram dan tertib di tengah-tengah masyarakat.⁴⁷ Secara teknis, agar intruksi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diaplikasikan pada tataran pelaksanaan, maka dibuatlah aturan pelaksanaannya, berupa Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja terutama pada pasal 5, yang menjabarkan tugas Satpol PP yakni menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.⁴⁸

Peran biasa juga disandingkan dengan fungsi. Peran dan status tidak dapat dipisahkan. Tidak ada peran tanpa kedudukan atau status, begitu pula

⁴⁶ H.M.Busrizalti, *Hukum Pemda (Otonomi Daerah dan Implikasinya)*, Yogyakarta: Total Media, 2013, hlm. 71

⁴⁷ Dedy Suhendi, *Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum (Studi terhadap Penerapan Standar Operasional Prosedur Ketenteraman dan Ketertiban Umum di Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat)*, *Jurnal Tatapamong Institut Pemerintahan Dalam Negeri*, Maret 2019, hlm. 35.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 36.

tidak ada status tanpa peran. Setiap orang mempunyai bermacam-macam peran yang dijalankan dalam pergaulan hidupnya di masyarakat demikian juga sebagai kelompok atau lembaga. Peran menentukan apa yang diperbuat seseorang/lembaga bagi masyarakat. Peran juga menentukan kesempatan-kesempatan yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Peran diatur oleh norma-norma yang berlaku. Peran lebih menunjukkan pada fungsi penyesuaian diri, dan sebagai sebuah proses. Peran yang dimiliki oleh seseorang mencakup tiga hal antara lain:

1. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi seseorang di dalam masyarakat. Jadi, peran di sini bisa berarti peraturan yang membimbing seseorang dalam masyarakat.
2. Peran adalah sesuatu yang dilakukan seseorang dalam masyarakat.
3. Peran juga merupakan perilaku seseorang yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintah oleh Daerah. Pemerintah Daerah wajib melakukan pembinaan teknis operasional, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 pada pasal 21 menyebutkan bahwa: “Pemerintah Daerah wajib memenuhi hak pegawai negeri sipil Satpol PP, menyediakan sarana dan prasarana minimal Satpol PP dan melakukan pembinaan teknis operasional”.

Pemerintah atau *Government* berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁴⁹

Menurut Riant Nugroho menyatakan kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada didomain lembaga administratif publik. kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Dari teori di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan keputusan dalam pembentukan sebuah kebijakan. agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang dilakukan melalui serangkaian proses agar diperoleh hasil kebijaksanaan.

Secara yuridis sejak undang-undang Nomor 5 tahun 2014 berlaku seharusnya tenaga honorer sudah tidak ada lagi di dalam sistem kepegawaian. Namun secara fakta, tenaga honorer masih eksis di berbagai instansi, bahkan

⁴⁹ Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta: Refika Aditama, 2010, hlm. 11.

beberapa menempati posisi yang secara kompetensi diduduki oleh ASN. Sampai saat ini masyarakat masih tergiur dengan pekerjaan sebagai tenaga honorer di kantor-kantor Pemerintahan. Masyarakat masih berpikir dengan menjadi tenaga honorer maka kesempatan untuk diangkat menjadi CPNS akan lebih besar. Kebijakan penerimaan tenaga honorer di setiap daerah berbeda-beda, sesuai dengan kebutuhan. Sejalan dengan tugas Aparatur Sipil Negara dalam pelayanan publik, maka peran tenaga honorer yang memiliki pendidikan tinggi dan kemampuan dalam menyelesaikan segala pekerjaan juga sangat tinggi.

Sebagaimana contoh yang terjadi pada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kampar Provinsi Riau yang masih banyak mempekerjakan tenaga honorer untuk membantu jalannya tugas dari Satuan Polisi Pamong Praja. Keadaan dari tenaga honorer ini pun terbilang lebih besar dibandingkan dari Pegawai Negeri Sipilnya yaitu diketahui 35 orang yang memiliki status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan sisanya sebanyak 339 orang berstatus sebagai Tenaga Non-PNS (tenaga harian lepas).

Melihat kondisi ini maka dapat dikatakan bahwasanya memang tidak ada perlindungan hukum ataupun jaminan terhadap kedudukan honorer, padahal melihat tanggungjawab yang diberikan kepadanya bukanlah tugas pokok yang harus dilaksanakannya, disebabkan tugas tersebut diberikan oleh pemerintah kepada ASN bukan kepada tenaga honorer. Hal ini semakin mengindikasikan bahwa pemerintah masih tidak serius dalam menangani permasalahan tenaga honorer. Padahal tenaga honorer memiliki peranan yang vital terutama di

instansi pemerintah di daerah. Apalagi masih banyak tenaga honorer yang gajinya dibayar rendah oleh pemerintah padahal mereka sudah mengabdikan selama puluhan tahun dan tanpa adanya kejelasan untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN ini sudah disahkan dan patut diapresiasi karena adanya harapan melakukan perubahan pada sistem kepegawaian dan dalam sistem manajemen sumber daya manusia aparatur di Indonesia. Salah satu paradigma yang berubah di dalam penerapan Undang-Undang ASN yakni adanya PPPK. Selain itu terkait dengan manajemen PPPK, mengenai penetapan kebutuhan, mengenai penggajian dan tunjangan atau tanggungan ada di dalam Undang-Undang ASN.

Tenaga honorer masih menyebabkan banyak kesulitan karena pemerintah tak sanggup memenuhi kebutuhan jaminan kepada tenaga honorer untuk diangkat sebagai CPNS. Sebagai konsekuensinya penyelenggaraan pemerintah belum dapat maksimal dengan secara baik, sehingga masih saja adanya tenaga honorer yang statusnya belum jelas hingga saat ini. Peran tenaga honor dalam meningkatkan kinerja aparatur sipil negara yaitu tenaga honorer dalam kebijakan pemerintah terhadap kejelasan pada status tenaga honorer belum menemui sebuah titik terang dan tetap sebagai tenaga honorer hal ini dapat disimpulkan masih banyak masalah terhadap tenaga honorer, karena pemerintah seharusnya memberikan sebuah jaminan untuk tenaga honorer yang tidak dapat menjadi CPNS. Maka pemerintah daerah dalam hal ini belum

maksimal memberikan yang terbaik kepada tenaga honorer yang statusnya tidak jelas sampai saat ini.

Peran serta honor pada intinya adalah untuk membantu ASN itu sendiri, dikarenakan kinerja ASN masih belum efektif, yang kinerja ASNnya masih didalam kategori dibawah standar atau belum mencapai target pekerjaan yang ingin direalisasikan. Padahal untuk merealisasikannya ASN pastinya membutuhkan Tenaga kerja honor sebagai tenaga kerja pembantu, namun disini lain hal tersebut berbenturan dengan adanya ketentuan dari “UU No 5 Tahun 2004 tentang asn yaitu Pasal 6 yang telah menjelaskan bahwa Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK”.

Aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat dan menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Jadi dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir), logis dan mempunyai daya prediktabilitas. Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik.

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.⁵⁰

Kepastian hukum memiliki kaitan yang sinkron dengan keadilan. Akan tetapi meskipun berada dalam satu frekuensi yang sama, tidak dapat pula diartikan bahwa hukum identik dengan keadilan. Hal ini dikarenakan sifat dari hukum memiliki sifat yang umum sehingga mengikat bagi semua orang tanpa ada diskriminasi. Prinsip hukum yang umum dan tidak mendiskriminasi inilah yang diperlukan dalam menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum memiliki kaitan yang erat dengan aturan hukum positif yang dikeluarkan oleh negara serta peranan negara dalam melaksanakan hukum positif. Kepastian hukum tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa hukum positif yang berlaku di negara dapat ditegakkan tanpa pandang bulu atau tebang pilih.

Sumber Daya Manusia (SDM) menempati posisi utama dalam menjalankan tugas dan fungsi pada sebuah organisasi khususnya menghadapi pesatnya perkembangan lingkungan, baik pada tataran lokal/regional, nasional maupun global yang disertai dengan situasi yang serba tidak menentu dan sulit diprediksi. Begitu juga dengan Instansi pemerintah yang merupakan organisasi publik menempatkan SDM atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada posisi utama dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan publik kepada masyarakat. Namun PNS tersebut dinilai kurang mencukupi baik dalam segi

⁵⁰ Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2012, hlm. 152.

kuantitas atau jumlah maupun dalam segi kualitas atau kompetensi yang dimiliki oleh seorang PNS, sehingga instansi pemerintah merekrut tenaga kontrak atau tenaga non PNS untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan.⁵¹

Konsep tenaga non PNS ini sudah tidak asing lagi dalam peraturan kepegawaian karena di Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian, 1999) menyebutkan bahwa seorang Pejabat Yang Berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) untuk jangka waktu tertentu guna melakukan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi dalam kerangka sistem kepegawaian. Namun dengan berkembangnya situasi dan kondisi, maka pegawai kontrak di instansi pemerintah tidak hanya diisi oleh PTT saja namun juga diisi oleh tenaga honorer, tenaga harian daerah, tenaga kontrak dan lain sebagainya.

Dipekerjakannya tenaga non PNS tersebut tidak melalui skema yang jelas dan bahkan masing-masing unit kerja di setiap instansi dapat mempekerjakan tenaga non PNS tersebut tanpa adanya kejelasan dan kepastian hukum. Dikarenakan tidak adanya kejelasan dan kepastian hukum bagi tenaga non PNS tersebut, maka hal itu salah satu yang memprakarsai lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.⁵²

Perbedaan antara PNS dengan pegawai non PNS, yaitu PNS memiliki hubungan dinas publik dengan negara atau pemerintah, sedangkan pegawai

⁵¹ Novi Savarianti Fahrani, 2020. *Analisis Keberadaan Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Manajemen ASN*, Jurnal Civil Service VOL. 14, No.2, November, hlm. 66

⁵² *Ibid.*, hlm. 68.

Non PNS yang bekerja di instansi pemerintah memiliki hubungan keperdataan atau hubungan kontrak dengan pemerintah. PNS selaku pihak yang memiliki hubungan dinas publik dengan negara atau pemerintah itu menjalankan tugas dan pekerjaannya atas dasar norma hukum publik, yakni hukum kepegawaian, dengan karakter hubungan hukum bersegi satu atau bersifat sepihak (*eenzijdig*). Artinya aturan-aturan di bidang kepegawaian itu dibuat secara sepihak oleh negara atau pemerintah tanpa persetujuan dari para PNS. Undang-undang dan beberapa peraturan pelaksanaannya memuat norma-norma yang harus diperhatikan dan dipatuhi oleh para PNS. Sudah barang tentu, dalam suatu negara hukum demokratis, keharusan para PNS terhadap semua peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian itu bukan berarti para pegawai diposisikan secara pasif tanpa hak sanggah apapun. PNS berhak mengajukan sanggahan atas penerapan peraturan perundang-undangan yang merugikan dirinya baik melalui upaya administratif (*administratief beroep*) maupun melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁵³

Satpol PP pada hakekatnya memberikan perlindungan kepada masyarakat, sehingga dapat terwujud rasa tenteram dan tertib di tengah-tengah masyarakat. Secara teknis, agar intruksi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diaplikasikan pada tataran pelaksanaan, maka dibuatlah aturan pelaksanaannya, berupa Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja terutama pada pasal 5, yang menjabarkan tugas Satpol PP yakni menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban

⁵³ *Ibid.*, hlm. 72.

umum dan ketenteraman masyarakat serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintah oleh Daerah. Pemerintah Daerah wajib melakukan pembinaan teknis operasional, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 pada pasal 21 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah wajib memenuhi hak pegawai negeri sipil Satpol PP, menyediakan sarana dan prasarana minimal Satpol PP dan melakukan pembinaan teknis operasional.⁵⁴

Dalam organisasi dan tata kerja dari Satuan Polisi Pamong Praja menyebutkan bahwa Polisi Pamong Praja memiliki kedudukan sebagai perangkat dekonsentrasi dan sebagai unsur pelaksana wilayah dan anggota Polisi Pamong Praja memiliki status sebagai pegawai negeri sipil yang termasuk dalam aparatur sipil negara. Satuan Polisi Pamong Praja yang berada di wilayah Provinsi dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi. Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugasnya di wilayah kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota.⁵⁵

Peraturan daerah merupakan salah satu sarana bagi pemerintahan Indonesia dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, secara langsung melibatkan seluruh masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah. Untuk mewujudkan kepentingan daerah yang

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 35-36.

⁵⁵ Muh.Hasrul, 2017, “*Eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja Sebagai Penegak Hukum Peraturan Daerah*”, Amanna Gappa, Vol.25 No,2, hlm. 62-63

berdasarkan partisipasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggungjawab dalam hal pengaturan di bidang peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda) merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Peraturan daerah adalah naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan suatu badan/organisasi dalam lingkungan pemerintahan provinsi, kabupaten/kota yang ditetapkan oleh kepala daerah dan mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah. Adapun keputusan kepala daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau mengadakan kebijakan baru.⁵⁶

Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai kewenangan:

- a) Melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b) Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;

⁵⁶ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2015, hlm. 318

- c) Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
- d) Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.⁵⁷

Kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari Undang-Undang, kewenang merupakan hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari posisi atasan ke bawah dalam organisasi. Dengan adanya wewenang segala peraturan dan norma-norma akan dipatuhi oleh semua masyarakat. Dengan demikian wewenang akan muncul sehubungan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemimpin, wewenang tersebut dapat berupa lisan maupun tulisan yang didasari oleh Undang-Undang yang berlaku dan disetujui oleh semua pihak.

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang

⁵⁷ Pasal 255 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintahan tertentu secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bidang tertentu saja. Pengertian wewenang menurut HD Stout “sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum public.”

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁵⁸

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.⁵⁹

⁵⁸ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2009, hlm. 26

⁵⁹ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016, hlm. 52

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan. Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan. Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu : menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

Kewenangan menurut Mirriam Budiardjo ialah kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum, yang mana tindakan ini dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum, dan meliputi hal-

hal yang lenyap dan timbulnya akibat hukum tertentu. Hak yang bermakna kebebasan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melaksanakan tindakan tertentu.⁶⁰

Kemudian menurut Elly M Setiadi dan Usman Kolip, kewenangan ialah prinsip moral yang searah pada norma dan nilai dalam menjalankan keputusan yang bersifat publik serta memiliki dampak besar dalam pembuatan dan juga praktik dalam keputusan yang bersifat publik. Seseorang yang memiliki kewenangan tentunya memiliki prinsip moral untuk dapat mendirikan dan menjalankan keputusan yang bersifat publik. Oleh karena itu, kewenangan yang melekat dalam diri seseorang tidak sekedar pada kepunyaan dan kecakapan seseorang dalam memanfaatkan kewenangannya guna mengendalikan sikap pihak lain.⁶¹

Namun, desakan dalam kewenangan ini terdapat dalam hak yang ada terhadap perorang atau sekelompok orang untuk memanfaatkan kewenangannya guna mengendalikan sikap pihak lain. Hak moral itu bersifat individual daripada moral-moral yang bersifat umum, dapat tertulis maupun tidak tertulis. Hak moral ini memberikan hak untuk memberi perintah terhadap seseorang atau kelompok orang. Dan hak moral ini mengendalikan sikap yang memberi perintah selaku yang membuat dan yang melaksanakan keputusan bersifat publik, dan juga mengendalikan sikap yang diberi perintah atau yang dikendalikan. Dengan demikian, hak moral dapat menentukan siapa yang

⁶⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013, hlm. 63.

⁶¹ Elly Setiadi Dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Kencana, 2013, hlm. 162..

mempunyai hak dalam membentuk dan menjalankan keputusan yang bersifat publik, dan juga akan mengelola prosedur dalam menjalankan kewenangan.⁶²

Pendapat para ahli tentang kewenangan dan asal-asal kewenangan yang bermacam-macam, ada yang menghubungkan kewenangan dengan kuasa dan juga memisahkannya serta memisahkan antara atribusi, delegasi dan mandat. Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwasannya semua langkah pemerintahan harus berdasarkan atas kewenangan yang valid (sah). Kewenangan didapat dengan tiga (3) sumber, yaitu kewenangan atribusi, kewenangan delegasi, dan kewenangan mandat. Kewenangan atribusi biasanya dibataskan melalui pengelompokan kuasa negara oleh undang-undang dasar, namun dalam kewenangan delegasi dan kewenangan mandat ialah kewenangan yang bersumber dari penyerahan.⁶³

Pada delegasi, proses penyerahannya bersumber dari organisasi pemerintahan terhadap organisasi pemerintahan lain atas dasar peraturan perundang-undangan, dan tanggungjawab berpindah kepada delegataris (penerima delegasi). Yang memberi delegasi tidak bisa memakai wewenang kembali, terkecuali setelah adanya penarikan berdasarkan dengan asas "*contrarius actus*". Berarti, setiap peralihan, penarikan suatu peraturan pelaksana perundang-undangan, hanya dapat dilaksanakan oleh pejabat yang memutuskan peraturan yang dimaksudkan, dan dilaksanakan dengan aturan yang sebanding atau yang lebih tinggi. Sedangkan pada mandat, proses penyerahan yang berhubungan dengan atasan dan bawahan yang bersifat rutin.

⁶² *Ibid.*, hlm. 163.

⁶³ Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Marto Soewgnjo, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Jakarta, 2008, hlm. 87.

Dan tanggungjawab tetap pada pemberi mandat tersebut. Setiap saat yang memberi mandat bisa memanfaatkan kewenangan yang diserahkan.⁶⁴

Dari paparan diatas dapat di simpulkan bahwasannya kewenangan merupakan ciri khas inti dari suatu Negara, yang mana kewenangan ini ialah kuasa yang dimiliki oleh perorangan atau kelompok orang untuk mengatur, memerintah dan melaksanakan tugas yang diberikan di bidang masing-masing. Dalam menjalankan tugas biasanya seseorang atau kelompok orang yang memegang kuasa akan berwenangan untuk melaksanakan kuasanya sesuai dengan wewenang yang telah diberikan padanya.

Kedudukan PNS adalah unsur aparatur Negara, abdi Negara dan masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pembangunan. Rumusan kedudukan Pegawai Negeri sebagai tersebut di atas bertolak dari pokok pikiran, bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan, atau dengan perkataan lain, pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Agar PNS sebagai unsur aparatur Negara, abdi Negara dan masyarakat dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, maka ia harus mempunyai kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945,

⁶⁴ Ibid., hlm. 88.

Negara, dan Pemerintah, sehingga dengan demikian dapat memusatkan segala perhatian, dan pikiran serta mengerahkan segala daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kesetiaan dan ketaatan penuh tersebut mengandung pengertian, bahwa PNS berada sepenuhnya di bawah pimpinan Pemerintah. Hal ini perlu ditegaskan untuk menjamin kesatuan pimpinan dan garis pimpinan yang jelas dan tegas. Dalam perkembangannya kedudukan PNS juga ditetapkan harus netral, bebas dari kepentingan politik manapun.

Polisi pamong praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Polisi pamong praja diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Polisi pamong praja harus mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional. Pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional sebagaimana dimaksud dilakukan oleh Kementerian. Kementerian dalam melakukan pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional sebagaimana dimaksud dapat berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung. Polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai satuan polisi pamong praja diatur dengan peraturan pemerintah.⁶⁵

Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua pemerintah

⁶⁵ Pasal 256 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuanketentuan umum, bukan yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas pokok maupun fungsinya, Satuan Polisi Pamong Praja merupakan salah satu unsur pendukung tugas Bupati dalam bidang penegakan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. Satuan Polisi Pamong Praja memiliki tugas memelihara dan menyelenggarakan ketentraman masyarakat dan ketertiban umum serta melindungi masyarakat, maka dari itu fungsi yang dimiliki oleh Satpol PP dalam Peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 (Pasal 5) adalah :

1. Penyusunan program penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
2. Pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman, masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat

3. Pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dengan instansi terkait
4. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Bupati Kampar Nomor 71 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kampar, menyatakan kedudukan Satuan Polisi Pamong Praja adalah

1. Satuan Polisi Pamong Praja merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang ketentraman dan ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.
2. Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Kepala Satuan yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab Kepada Bupati Melalui Sekretaris Daerah.
3. Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi:
 - d. Perumusan kebijakan teknis bidang ketenteraman dan Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat.

⁶⁶ Pasal 6 Peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

- e. Pelaksanaan kebijakan teknis bidang ketentraman dan ketertiban umum dan Perlindungan masyarakat
- f. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya
- g. Pelaksanaan administrasi Satuan Polisi Pamong Praja
- h. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.⁶⁷

Menurut Immanuel Kant hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan.⁶⁸ Utrecht telah mencoba membuat suatu batasan yang menyatakan bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata-tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah.

Dalam pengertian umum, menurut Budiono fungsi hukum adalah untuk tercapainya ketertiban umum dan keadilan. Ketertiban umum adalah suatu keadaan yang menyangkut penyelenggaraan kehidupan manusia sebagai kehidupan bersama. Keadaan tertib yang umum menyiratkan suatu keteraturan yang diterima secara umum sebagai suatu kepastian minimal yang diperlukan, supaya kehidupan bersama tidak berubah menjadi anarki.

⁶⁷ Pasal 2 Peraturan Bupati Kampar Nomor 71 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kampar

⁶⁸ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 27

Dalam melaksanakan penegakan Peraturan Daerah Satpol PP bertindak selaku koordinator PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah, Satpol PP dapat berkoordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, serta pengadilan yang berada di daerah provinsi atau kabupaten atau kota dalam melaksanakan penegakan Peraturan Daerah, dan Peraturan Kepala Daerah. Penyelenggaraan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dilaksanakan sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP) dan kode etik. Berikut kegiatan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat diantaranya yaitu ;

1. Deteksi cegah dini;
2. Pembinaan dan penyuluhan;
3. Patroli;
4. Pengamanan;
5. Pengawasan;
6. Penertiban; dan
7. Penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa.

Jika dalam melaksanakan tugas untuk melaksanakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat memiliki dampak sosial yang luas dan resiko yang tinggi maka Satpol PP dapat meminta bantuan personel dan peralatan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Republik Indonesia. Penyelenggaraan perlindungan masyarakat oleh Satuan Polisi Pamong Praja melibatkan masyarakat, dan untuk efektifitas penyelenggaraan

perlindungan masyarakat Satpol PP melakukan pembinaan terhadap masyarakat.

Anggota Satuan Polisi Pamong Praja diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, Pegawai Negeri Sipil Satpol PP diantaranya adalah:

1. Pejabat pimpinan tinggi pratama Pejabat pimpinan tinggi pratama diangkat dari pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang undangan dan memiliki kualifikasi sebagai PPNS.
2. Pejabat administrasi Pejabat administrasi terdiri dari pejabat administrator, pejabat pengawas , dan pejabat pelaksana.
3. Pejabat fungsional Pol PP Pejabat fungsional Pol PP diangkat dan diberhentikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pegawai Negeri Sipil Satpol PP yang telah disebutkan diatas memiliki kualifikasi pejabat PPNS. Pegawai Negeri Sipil Satuan Polisi Pamong Praja wajib untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia, menaati peraturan perundang undangan dan kode etik serta nilai agama dan etika, bertindak objektif dan tidak diskriminatif, dan memelihara persatuan serta kesatuan bangsa. Selain memiliki fungsi dan kewajiban Satpol PP juga memiliki hak diantaranya adalah

1. Memiliki jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan bantuan hukum sesuai dengan peraturan perundang undangan;

2. Memiliki kesempatan untuk pengembangan kompetensi, keahlian, dan karier;
3. Hak lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Satpol PP memiliki sarana dan prasarana yaitu 1). gedung kantor; 2). kendaraan operasional; 3). perlengkapan operasional. Pelengkapan operasional yaitu perlengkapan perorangan, perlengkapan beregu, perlengkapan patrol, dan perlengkapan untuk penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pembinaan teknis operasional dilakukan oleh kepala daerah kepada Satpol PP dalam penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta perlindungan masyarakat. Pembinaan teknis operasional diantaranya adalah

- 1) Pembinaan etika profesi
- 2) Koordinasi Satpol PP
- 3) Pengembangan pengetahuan dan keterampilan
- 4) Manajemen penegakan Perda dan Perkada
- 5) Peningkatan pelayanan kualitas Satpol PP
- 6) Peningkatan kapasitas kelembagaan

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.⁶⁹

⁶⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 99

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi

wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.⁷⁰

Peran merupakan perilaku seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang sangat menentukan dalam mewujudkan segala kepentingan umum. Peran meliputi semua yang dapat dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang berdampak pada kehidupan masyarakat. Maka dengan demikian jika dikaitkan dengan kelembagaan khususnya Satuan Polisi Pamong Praja, dengan eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja dalam penegakan hukum sebagai perangkat pemerintah daerah, kontribusi satuan Polisi Pamong Praja sangat diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan Otonomi Daerah dalam penegakan peraturan daerah menciptakan pemerintahan yang baik. Dengan demikian aparat Polisi Pamong Praja merupakan garis depan dalam menjamin kepastian pelaksanaan peraturan daerah dan upaya menegakkannya di tengah-tengah masyarakat, sekaligus membantu dalam menindak segala bentuk penyelewengan dan penegakan hukum.⁷¹

Kepastian hukum merupakan bentuk jaminan yang harus diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Sehingga jika dikaitkan dengan system kepegawaian yang ada di pemerintahan daerah, maka kepastian tersebut disandarkan kepada adanya jaminan kehidupan terhadap pegawai yang

⁷⁰ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, hlm. 136

⁷¹ Muhammad Ilham Effendy, 2020, *Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Di Kabupaten Berau*, eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume 8, Nomor 1, 2020, hlm. 292.

dipekerjakannya demi penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan peningkatan terhadap perkembangan pembangunan maka sudah selayaknya pemerintahan daerah melakukan hal yang membeirkan jaman terhadap setiap pegawai yang dipekerjakannya, salah satunya tenaga honorer.

Perekrutan pegawai honorer pemerintah disamping pengadaan pegawai negeri sipil (PNS) dapat dipandang sebagai tindakan *freies ermessen* pemerintah. Meskipun tidak ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum perekrutan tenaga honorer pada awalnya, tetapi melihat semakin tidak sebandingnya jumlah PNS yang ada dengan beban kerja pemerintah dalam melayani rakyat yang semakin bertambah, menimbulkan inisiatif dan kebijakan dari pemerintah melalui berbagai instansi atau lembaganya untuk menggunakan kewenangan *freies ermessen* yang ada pada mereka dengan melakukan perekrutan pegawai diluar PNS, yang kemudian dikenal dengan pegawai atau tenaga honorer pemerintah.

Kepastian hukum status kepegawaian tenaga honorer terhadap kebijakan pemerintah terhadap keberadaan Tenaga Honorer saat ini setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 terdapat perbedaan, jika sebelumnya pemerintah belum sepenuhnya memberikan perlindungan terutama masalah gaji dan perlindungan hak kerja bagi tenaga honorer atau pegawai tidak tetap.

Hal ini disebabkan tidak adanya aturan yang jelas terkait pemberian gaji dan perlindungan hak kerja bagi pegawai tidak tetap. Untuk perlindungan yang diberikan pemerintah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun

2014, pemerintah masih belum bisa memberikan perlindungan hukum secara penuh, apalagi dalam ketentuan ini kedudukan tenaga honorer dihilangkan dan digantikan menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Untuk pemberlakuan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja itu sendiri, pemerintah masih belum dapat melaksanakan sebab harus menunggu Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Jadi dapat dinyatakan bahwa kebijakan nasional terhadap Satuan Polisi Pamong Praja menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah masih tidak memiliki kejelasan dan kepastian dikarenakan satuan Polisi Pamong Praja yang merupakan perangkat yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah untuk menjalankan tugas dan wewenangnya dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah, menyelenggarakan perlindungan masyarakat tidak berstatus Pegawai Negeri Sipil.

BAB III
KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP SATUAN POLISI
PAMONG PRAJA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN
2015 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH

A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Pemerintah Daerah

Setiap negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara dan undang-undang dasar yang dimilikinya. Indonesia memiliki falsafah negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itulah, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara. Dalam penjelasan resmi UUD 1945, yang umum, mengenai pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945, dikatakan bahwa "...negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan". Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang dasar harus berdasar kedaulatan rakyat dan berdasarkan permusyawaratan perwakilan.⁷²

Dalam hubungan dengan pemerintah daerah Pasal 18 UUD 1945 dengan penjelasannya dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Untuk membentuk susunan pemerintahan daerah dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan,

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan

⁷² C.S.T. Kansil, 2008. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 1-2.

daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*Streek and Locale Rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar Permusyawaratan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:⁷³

1. Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai

⁷³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 1-2.

urusan pemerintahan pusat Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

6. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
7. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara RI Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonom dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan khususnya suatu daerah dan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁷⁴

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan

⁷⁴ *Ibid.*,

perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah. Apalagi kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial dan budaya, sangat beraneka ragam dan bercorak, di sisi lain NKRI yang meliputi daerah-daerah kepulauan dan negara sangat luas. Oleh sebab itu, hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.⁷⁵

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan polis yang berarti “ negara-kota” dan sansakerta disebut dengan pur yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti Negara.⁷⁶

Dalam kebijakan terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Sementara itu Jones mendefinisikan kebijakan yaitu: “Perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 6

⁷⁶ William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2007, hlm. 51.

memecahkan masalah umum. Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis. Ini akan dibicarakan secara khusus dalam bagian lain, dalam hubungan dengan sifat dari kebijakan”.⁷⁷

Menurut Abidin kebijakan secara umum dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undangundang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.⁷⁸

Berdasarkan penjelasan beberapa definisi terkait kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Secara konseptual ada beragam pengertian yang diberikan para ahli tentang kebijakan. Namun secara umum “kebijakan” dapat dikatakan suatu rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna

⁷⁷ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, . 2002. hlm. 25.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 25.

mengatasi masalah atau persoalan yang didalamnya terdapat tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan.⁷⁹

Menurut Aderson dan Winarno konsep kebijakan memiliki beberapa implikasi, yakni:

1. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan pada perilaku yang serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan suatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor yang terlibat dalam sistem politik.
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal tetapi juga keputusan-keputusan beserta pelaksanaannya
3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan pemerintah
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, mungkin kebijakan mencakup suatu keputusan oleh

⁷⁹ H.M. Hasbullah, *kebijakan Pendidikan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm.56

pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah

5. Kebijakan publik memiliki paksaan yang secara potensial sah dilakukan. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat yang terakhir inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

Secara umum kebijakan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang bersifat mengikat anggota yang terkait dengan organisasi tersebut, yang dapat mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Berbeda dengan hukum dan peraturan, kebijakan hanya menjadi sebuah pedoman tindakan dan tidak memaksa seperti hukum. Meskipun kebijakan mengatur apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan namun kebijakan hanya bersifat adaptif dan interpretatif. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving serta diharapkan bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal suatu organisasi atau lembaga, dengan kata lain kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai dengan kondisi yang ada.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variable yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat

kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi melaksanakan tugas maupun fungsi pemerintah dari hari ke hari tentunya membawa dampak pada warganegaranya. Peranan birokrasi sangat menentukan keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sinergitas antara pembuat kebijakan dengan birokrasi atau dengan kata lain dinas sebagai implementator sangat penting guna pencapaian tujuan kebijakan.

Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada kepada alat-alat kekuasaan negara, agar setiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan. Berknaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan Negara.⁸⁰

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya merupakan upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara melaksanakan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Sehubungan dengan hakekat otonomi daerah tersebut yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat maka

⁸⁰ CST. Kansil, *Op., Cit.*, hlm. 58.

peranan data yang berkaitan dengan sumber pendapatan daerah sangat diperlukan hal ini dilakukan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pendapatan daerah dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.⁸¹

Tujuan utama dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah adalah membebaskan pemerintah pusat dari urusan yang tidak seharusnya menjadi pikiran pemerintah pusat. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat.

B. Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan. Pada konteks negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang mengidentifikasikan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara

⁸¹ Mardiasmo, 2002. *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, hlm. 22

kesejahteraan). Sebagai negara hukum yang mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan dengan hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.⁸² Pasal 1 ayat (3) Bab I, Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), dan pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Uraian yang terdapat pada penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, mengandung makna bahwa di dalam Negara Republik Indonesia penyelenggaraan negara tidak boleh dilakukan berdasarkan atas kekuasaan semata. Penyebutan negara Indonesia berdasar atas hukum, mengandung pengertian di antaranya hukum harus dapat menampilkan wibawanya, pertama sebagai sarana untuk mendatangkan ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya dengan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, dan kedua sebagai sarana untuk membangun masyarakat Indonesia seluruhnya yang berkeadilan.

Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi dan otonomi daerah fungsi ketiga pemerintahan adalah memberikan perlindungan kepada

⁸² Juniarso & Ahmad Sodik, 2009. *Hukum Administrasi Negara & Kebilakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, 2009, hlm. 11

masyarakat (*protective functions*). Fungsi dari perlindungan masyarakat yaitu upaya pemerintah daerah untuk memberi perlindungan kepada masyarakat sehingga tercipta ketertiban, rasa tenang, dan rasa aman pada masyarakat. Fungsi ini merupakan fungsi paling dasar dari pemerintahan karena output dan outcomenya merupakan prasyarat bagi bekerjanya dan berjalannya kegiatan pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan. Di sini yang harus dikembangkan adalah kemampuan aparaturnya keamanan (polisi, polisi pamong praja, dan tentara) yang profesional, bermental melayani, membantu, dan mendidik masyarakat, dilengkapi dengan sarana dan teknologi yang memadai.⁸³

Pembangunan hukum dan perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.⁸⁴

Hukum adalah suatu tata perbuatan manusia, “tata perbuatan” mengandung arti suatu sistem aturan. Hukum bukan satu peraturan semata,

⁸³ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Grasindo., hlm. 19

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, 2000. *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hlm. 10.

seperti kadang-kadang dikatakan demikian. Hukum adalah seperangkat peraturan yang dipahami dalam satu kesatuan yang sistemik. Tidak mungkin untuk memahami hakikat hukum hanya dengan memperhatikan satu peraturan saja. Hubungan yang mempersatukan berbagai peraturan khusus dari suatu tata hukum perlu dimaknai agar hakikat dapat dipahami. Hanya atas dasar pemahaman yang jelas tentang hubungan-hubungan yang membentuk tata hukum tersebut bahwa hakikat hukum dapat dipahami dengan sempurna.⁸⁵

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 12 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat yang merupakan urusan

⁸⁵ Hans Kelsen, 2010. *Teori Umum Hukum Dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Jakarta: Bee Media Indonesia, hlm. 3.

pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, kemudian dipertegas pada pasal 255 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu:

1. Pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah;
2. Kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan
3. Ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem

kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 12 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat yang merupakan urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, kemudian dipertegas pada pasal 255 ayat (1) yang menyatakan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.⁸⁶

⁸⁶ Dedy Suhendi, 2019. *Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum (Studi terhadap Penerapan Standar Operasional Prosedur Ketenteraman dan Ketertiban Umum di Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat)*, Institut Pemerintahan Dalam Neger, Jurnal Tatapamong, Maret, hlm. 35.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 256 angka (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah telah dijelaskan bahwasanya: “Polisi pamong praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian dari pernyataan ketentuan pasal tersebut sudah menjelaskan bahwa status dari Satuan Polisi Pamong Praja tidak lain merupakan jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Namun sebagaimana diketahui Satuan Polisi Pamong Praja yang bertugas dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat disinyalir lebih banyak yang tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Hal ini dibuktikan dari data yang ada, yaitu sebagai contoh pada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kampar Provinsi Riau, diketahui sampai dengan tanggal 31 Oktober 2022 terdapat 374 orang yang menjalankan tugas sebagai Polisi Pamong Praja. Tetapi jika membandingkan dengan ketentuan Pasal 256 angka (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah maka status yang harus dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja sangatlah tidak sesuai dikarenakan hanya 35 orang yang memiliki status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan sisanya sebanyak 339 orang berstatus sebagai Tenaga Non-PNS (tenaga harian lepas). Dari Data tersebut bisa

dinyatakan status Satuan Polisi Pamong Praja lebih banyak di dominasi oleh Tenaga harian lepas. Dengan keadaan ini menyebabkan timbulnya suatu ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum bagi Polisi Pamong Praja yang memang menjalankan tugas pemerintah daerah terutama dalam menjalankan perda dan perkada.

Pengaktualisasikan aturan-aturan hukum agar sesuai dengan yang dicita-citakan oleh hukum itu sendiri, yakni mewujudkan sikap atau tingkah laku manusia sesuai dengan bingkai (*frame work*) yang telah ditetapkan oleh suatu undang-undang atau hukum, menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup.

Dalam rangka mendukung serta mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan, cita-cita berbangsa dan bertanah air, guna terselenggaranya Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugas diatur dalam Pasal 255 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja pada Bab III tugas, fungsi dan wewenang sebagai berikut:

- a) Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada.

- b) Menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman.
- c) Menyelenggarakan perlindungan Masyarakat.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa:

1. Polisi pamong praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Polisi pamong praja diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
3. Polisi pamong praja harus mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional.
4. Pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Kementerian.
5. Kementerian dalam melakukan pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung.
6. Polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai satuan polisi pamong praja diatur dengan peraturan pemerintah.⁸⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dinyatakan pemerintah memiliki kebijakan dalam menggunakan perangkat daerah yaitu salah satunya Satuan Polisi Pamong Praja, dimana Polisi pamong praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil. Namun pada kenyataannya di pemerintah daerah di Indonesia masih belum bisa mengupayakan Satuan Polisi Pamong Praja dalam status jabatannya sebagai Pegawai Negeri Sipil dikarenakan pemerintah daerah masih menggunakan Satuan Polisi Pamong Praja yang bukan berstatus Pegawai Negeri Sipil. Sehingga masih terlihat ketidakpastian hukum didalam

⁸⁷ Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

ketentuan yang mengatur mengenai kedudukan dari Satuan Polisi Pamong Praja.

Padahal aturan-aturan hukum memiliki fungsi untuk memberikan suatu kepastian hukum terhadap suatu perbuatan ataupun tindakan seseorang. Atas hal tersebut maka pada intinya kepastian hukum adalah sebagai suatu bentuk aturan yang memiliki sifat umum sehingga setiap orang bisa mengetahui tindakan yang bisa dilakukan dan tidak bisa dilakukan, kemudian kepastian hukum merupakan suatu bentuk jaminan keamanan hukum dari pemerintah yang memiliki kekuasaan terhadap setiap orang. Dikarenakan Negara memiliki beban untuk menjalankan ketentuan hukum.⁸⁸

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.⁸⁹ Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan

⁸⁸Peter Mahmud Marzuki, *Op., Cit*, hlm. 157

⁸⁹ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, hlm.59

bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Mengkaji tentang kedudukan tenaga honorer setelah berlakunya Undang-undang ASN terlebih dahulu kita definisikan arti kedudukan. Kedudukan adalah tempat atau posisi, martabat atau tingkat orang, atau status pegawai untuk melakukan pekerjaan atau jabatan. Adapun tenaga honorer adalah mereka yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Kepala instansi yang terkait untuk menjalankan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah, tenaga honorer ini tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), mereka diangkat dengan alasan untuk memenuhi kekurangan jumlah pegawai pada instansi di pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah seharusnya memperhatikan asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan Negara, secara normatif bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan dianut setiap Negara hukum. Dengan penerapan asas legalitas ini

oleh pemerintah maka tindakan yang dilakukan akan jelas dan memiliki kepastian hukum karena asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah sehingga persamaan perlakuan pada setiap orang terutama pegawai.

Berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara membuat kedudukan tenaga honorer menjadi hilang. Hal ini terjadi dikarenakan ketentuan dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 mendefinisikan istilah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Sehingga secara otomatis kedudukan tenaga honorer menjadi hilang dan digantikan oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Walaupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dengan tenaga honorer secara kedudukan hampir sama akan tetapi tidak secara otomatis tenaga honorer dapat diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Hal ini dikarenakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berbeda dengan tenaga honorer sebab Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja itu sendiri memiliki kontrak perjanjian kerja yang jelas sehingga hal ini membedakan dengan tenaga honorer.

Kemudian hal yang paling membedakan adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, ini berbeda dengan tenaga honorer yang dapat diangkat secara otomatis setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 dengan masa kerja minimal satu tahun. Hal ini juga dilakukan pemerintah sebagai upaya untuk menaikkan integritas dan profesionalisme di dalam tubuh kepegawaian Indonesia. Sehingga tenaga honorer yang ingin menjadi Pegawai

Pemerintah dengan Perjanjian Kerja harus memenuhi syarat administratif dan harus mengikuti proses seleksi.

Terkait dengan kebijaksanaan yang diberikan pemerintah kepada tenaga honorer menurut Undang–Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara belum menemui sebuah titik terang. Keberadaan honorer masih menimbulkan banyak problem karena pemerintah belum dapat memberikan jaminan kepada tenaga honorer untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal ini terjadi karena pemerintah khususnya pemerintah daerah masih banyak mengangkat tenaga honorer tanpa memperhitungkan jumlah yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah, disisi lain dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 pemerintah dilarang mengangkat tenaga honorer. Hal ini sebagai dampak dari penyelenggaraan yang dilakukan oleh pemerintah belum maksimal, sehingga masih terlihat banyaknya tenaga honorer yang statusnya tidak jelas.⁹⁰

Hukum merupakan instrumen untuk mengendalikan masyarakat, agar bisa masyarakat mematuhi aturan hukum dengan baik. Namun demikian hukum tidak akan bisa dilaksanakan peraturannya sebagaimana wujud dalam usaha penegakan hukum ketika tidak ada peran dari aparatnya yang menegakan hukum. Sehingga diantara hukum dan aparat penegak hukum menjadikan suatu hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Dikarenakan tidak akan bisa berjalan dengan baik. Hukum memberikan aturan kepada masyarakat terhadap hal yang boleh untuk dilakukan dan hal yang tidak boleh dilakukan.

⁹⁰ Yudi Permana Saputra, Gatot Dwi Hendro Wibowo, dan Muh. Risnain, *Perlindungan Hukum Terhadap Satpol PP Honorer Dalam Bertugas Di Daerah*, Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol.8 No.2 Edisi Mei 2020, hlm. 482-483.

Aturan tersebut diberikan kepada masyarakat pada dasarnya memberikan manfaat yang sepatutnya dilaksanakan oleh masyarakat. sehingga hukum menjadi landasan bagi setiap masyarakat untuk melakukan setiap perbuatan dan tingkah lakunya.

Hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) diartikan sebagai hubungan antara dua atau lebih subyek hukum, hubungan mana terdiri atas ikatan antara individu dengan individu, antara individu dengan masyarakat atau antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain. Dalam hubungan hukum ini hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain. Hubungan hukum tercermin pada hak dan kewajiban yang diberikan dan dijamin oleh hukum.⁹¹

Gustaf Radbruch, dalam konsep “Ajaran Prioritas Baku” mengemukakan ada tiga ide dasar hukum atau tiga tujuan hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Keadilan merupakan hal yang utama dari ketiga hal itu tetapi tidak berarti dua unsur yang lain dapat dengan serta merta diabaikan. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga unsur tersebut demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Menurut Radbruch, “kepastian hukum dimaknai dengan kondisi di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati”.

Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk noma hukum tertulis.

⁹¹ R. Soeroso, *Op., Cit.*, hlm. 269

Menurut Fence M. Wantu, “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang”. Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal agar tidak menimbulkan banyak salah tafsir.

Kebijakan adalah suatu prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Pewitt yang dimaksud dengan kebijakan adalah: “Sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu)”. Titmuss mendefinisikan “kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan, menurut Titmuss, senantiasa berorientasi kepada masalah (*Problem-Oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*Action-Oriented*) dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu”.⁹²

Begitu pentingnya keberadaan kebijakan dalam suatu organisasi karena itu dijadikan sebagai pedoman perilaku dalam berbagai aktivitas strategis untuk mencapai tujuan organisasi. Pernyataan verbal atau tertulis tegas dari prinsip-

⁹² Edi Suharto, 2008. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Social*, Bandung: Alfabeta, hlm 7.

prinsip dan aturan-aturan yang ditetapkan oleh pimpinan sebagai garis besar tindakan organisasi, maka kebijakan merupakan produk keputusan. Berdasarkan penegeasan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, kebijakan merupakan garis umum untuk bertindak bagi pengambilan keputusan pada semua jenjang organisasi. Kebijakan adalah produk dari pengambilan keputusan.

Menurut Abidin yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah: “Kebijakan pemerintah yang dengan kewenangannya dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Kebijakan publik sebagai apa yang dihasilkan pemerintah dapat merupakan kebijakan umum, kebijakan teknis, dan kebijakan operasional pada tingkat yang paling rendah”. Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakn publik adalah hasil pengambilan keputusan oleh manajemen puncak baik berupa tujuan, prinsip maupun aturan yang berkaitan dengan hal-hal strategis untuk mengarahkan para manajer dan personel dalam menentukan masa depan organisasi yang berimplikasi bagi kehidupan masyarakat. Itu berarti, keputusan yang disebut kebijakan adalah keputusan strategis. Suatu keputusan strategis yang ditetapkan sebelumnya untuk menjadi patokan pelaksanaan manajemen bagi kebaikan kehidupan masyarakat luas”.

Perlindungan hukum juga berhubungan dengan kekuasaan. Kekuasaan ini bisa berasal dari pemerintah serta dari tingkat perekonomian. Kekuasaan pemerintah berhubungan dengan rakyat, dimana pemerintah selaku pihak yang

memerintah dan rakyat pihak yang diperintah dalam sesuatu hal. Sedangkan dalam kekuasaan perekonomian ilaah dalam bentuk melindungi pihak yang ekonomi lemah dari pihak yang berekonomi kuat sebagaimana pengusaha. Pada dasarnya perwujudan perlindungan terhadap seluruh pihak sudah ditegaskan dalam dasar Negara Indonesia yaitu UUD 1945. Dengan kata lain setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diterbitkan oleh pemerintah haruslah dapat melindungi secara menyeluruh kepentingan setiap orang.⁹³

Satjipto Rahardjo menegaskan mengenai makna perlindungan hukum yaitu suatu tindakan mengupayakan atas suatu kepentingan seseorang dengan dilindungi atas adanya kekuasaan yang dialokasikan kepada pihak tersebut dalam rangka menjalankan tindakannya.⁹⁴ Kemudian ada juga pendapat dari Setiono, yang menyatakan perlindungan hukum merupakan perbuatan dalam melindungi setiap manusia atas adanya tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa yang bertentangan dengan ketentuan hukum, demi terwujudnya tata tertib dan tentram sehingga setiap manusia dapat merasakan martabatnya

Setiap sistem hukum mempunyai subyek hukum, secara umum pengertian subyek hukum berarti segala sesuatu yang dianggap menjadi pendukung hak dan kewajiban. Pada mulanya, yang dianggap sebagai subyek hukum nasional hanyalah individu. Tetapi karena perkembangan zaman, maka

⁹³ Satjipto Rahardjo, 2003. *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas, hlm. 121.

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 121.

badan hukum juga dapat dianggap sebagai subyek hukum (*rechtspersoon*), karena memiliki hak dan kewajiban tersendiri dalam kacamata hukum.⁹⁵

Interaksi sosial merupakan dasar dari proses sosial yang mana hal tersebut menjadi hal yang paling disoroti dalam faktor kesenjangan sosial. Interaksi sosial adalah hubungan-hubungan sosial yang dinamis, yang menyangkut hubungan antara orang perorangan, antara kelompok-kelompok manusia maupun antara orang perorangan dengan kelompok manusia. Setiap masyarakat selama hidupnya pasti mengalami perubahan-perubahan. Perubahan tersebut bagi masyarakat yang bersangkutan maupun bagi orang luar yang melihatnya, dapat berupa perubahan-perubahan yang tidak menarik dalam arti yang kurang menyolok atau perubahan-perubahan yang terbatas dan yang kecil pengaruhnya, atau ada pula perubahan-perubahan yang cepat maupun yang berjalan dengan lambat sekali.⁹⁶

Perubahan-perubahan tersebut merupakan gejala yang normal, yang pengaruhnya menjalar dengan cepat, antara lain berkat adanya komunikasi yang modern. Perubahan-perubahan di dalam masyarakat memang telah ada sejak zaman dahulu, namun dewasa ini perubahan-perubahan tersebut berjalan dengan cepatnya, sehingga kadang-kadang agak membingungkan bagi manusia yang menghadapinya.

Dengan demikian seringkali terlihat, bahwa perubahan-perubahan tersebut berjalan secara konstan. Perubahan-perubahan tersebut memang terikat oleh waktu dan tempat, akan tetapi karena sifatnya yang berantai, maka keadaan

⁹⁵ R. Soeroso, *Op., Cit.*, hlm. 277.

⁹⁶ Soerjono Soekanto, 2007. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 66

tersebut berlangsung terus, walaupun kadang-kadang diselingi keadaan di mana masyarakat yang bersangkutan mengadakan reorganisasi unsur-unsur struktural dari masyarakat yang terkena proses perubahan tadi. Hubungan antara struktur sosial dengan hukum, serta hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum sangat berpengaruh atas perilaku suatu masyarakat di suatu tempat dan waktu. Khususnya tentang struktur sosial, harus ditelaah hubungan antara kaidah-kaidah sosial, lembaga-lembaga sosial, kelompok-kelompok serta lapisan-lapisan sosial dengan hukum. Maksudnya adalah untuk mencari persoalan-persoalan yang mungkin timbul dari adanya hubungan tadi, apabila ternyata terjadi ketegangan-ketegangan.⁹⁷

Satuan Polisi Pamong Praja dijelaskan Satpol PP merupakan bagian dari perangkat aparatur di daerah yang memiliki kewajiban untuk melaksanakan penegakan peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum serta menciptakan ketentraman di masyarakat. Ketertiban umum dan Ketentraman masyarakat yang dimaksud merupakan sebuah keadaan dinamis yang dimana memungkinkan pemerintah daerah dan masyarakat daerah dapat melakukan kegiatannya dengan tentraman, tertib, dan teratur. Dalam mengantisipasi perkembangan masyarakat yang dituntut oleh era globalisasi dan otonomi daerah. Maka menciptakan kondisi ketentraman dan ketertiban umum yang kondusif merupakan suatu patokan atau kebutuhan mendasar bagi masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupan. Dapat disimpulkan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja adalah aparatur pemerintah daerah yang membantu Kepala

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 67.

Daerah dalam menjalankan tugas daerah untuk menciptakan kondisi daerah yang tentram, tertib dan teratur, sehingga sistem pemerintahan daerah dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman.

Peranan adalah sesuatu yang diharapkan, dimiliki oleh orang-orang yang memiliki kedudukan dalam masyarakat. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Dapat diartikan bahwa peranan merupakan rangkaian yang ada di peraturan dan di bimbing oleh seseorang dalam kehidupan masyarakat. Kesimpulannya bahwa peran adalah interaksi sosial seseorang dalam menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Dalam rangka penegakkan Peraturan daerah peran aktif Satuan Polisi Pamong Praja sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih luas, dinamis dan kompleks dengan segala permasalahan yang terkait dengan ketertiban umum. Dalam menjalankan pemerintahan eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja menjadi sangat penting sebagai perwujudan kinerja dan pengabdianya kepada masyarakat, bangsa dan Negara.

Jadi berdasarkan pembahasan tersebut maka dapat penulis nyatakan bahwa Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Kedudukan Satuan Polisi Pamong Praja adalah belum berjalan dengan baik dan pemerintah daerah belum bisa memberikan kepastian hukum kepada Satuan Polisi Pamong Praja dikarenakan pemerintah daerah masih menggunakan Satuan Polisi Pamong Praja dengan kedudukan sebagai tenaga honorer atau tenaga bantu padahal

untuk mendukung tugas bidang pemerintahan ketentraman dan Ketertiban umum serta perlindungan masyarakat di dalam ketentuan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sudah menyatakan Satuan Polisi Pamong Praja berkedudukan sebagai jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil.

BAB IV
HAMBATAN DAN SOLUSI YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH
DAERAH TERHADAP SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM
MENANGANI KEKURANGAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

A. Tugas dan Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja

Indonesia adalah Negara hukum, setiap yang dilakukan oleh masyarakat tentu harus berdasarkan pada ketentuan hukum itu sendiri. Karena fungsi hukum adalah melindungi kepentingan manusia, maka dalam penegakan hukum harus memperhatikan kepastian hukumnya, kemanfaatan dan keadilan hukum itu sendiri. Penegakan hukum dapat menjadi alat pengatur tata tertib bagi kehidupan bermasyarakat, dapat mewujudkan keadilan sosial. Hukum diciptakan supaya keadilan bisa diimplementasikan kedalam pergaulan hukum. Jika ada subjek hukum yang tidak taat dalam keharusannya melakukan kewajiban hukum atau telah melanggar hak hukum dari subjek lain, subjek yang tidak taat pada kewajiban dan melanggar hak itu akan diberi memulihkan atau mengembalikan hak yang telah dilanggarnya.⁹⁸

Hukum yang mengatur hubungan hukum antar tiap orang, masyarakat, lembaga, bahkan tiap Negara. Hubungan hukum tersebut terlaksana pada hak dan kewajiban yang diberikan oleh hukum. Setiap hubungan hukum yang diciptakan oleh hukum mempunyai dua sisi. Sisi yang satu ialah hak dan sisi lainnya adalah kewajiban. Tidak ada hak tanpa kewajiban. Sebaliknya, tidak ada kewajiban tanpa hak, karena pada hakikatnya sesuatu itu ada pasangannya. Hak adalah suatu kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum, suatu

⁹⁸ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 322

kepentingan yang dilindungi oleh hukum, baik pribadi maupun umum. Hak dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima, contoh hak untuk hidup, hak untuk mempunyai keyakinan, dan lain-lainnya.⁹⁹

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan dan kebebasan bagi daerah untuk mengatur segala potensinya sesuai dengan karakteristik dan budaya masing-masing, tanpa meninggalkan azas Bhineka Tunggal Ika. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tentunya membutuhkan koordinasi dan sinergi antar perangkat daerah. Salah satunya adalah keberadaan Satpol PP. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, situasi dan kondisi yang kondusif merupakan sesuatu yang diinginkan setiap daerah. Dalam hal ini, eksistensi Satpol PP menjadi penting sebagai perwujudan kinerja dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara. Peran penting dan strategis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah ini menjadi pendukung bagi pemerintahan di tingkat Nasional.¹⁰⁰

Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai misi strategis dalam membantu Kepala Daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tentram, tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tidak ada gangguan apapun. Oleh karena itu, disamping menegakan Peraturan Daerah, Polisi Pamong Praja juga dituntut untuk menegakkan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya yaitu Peraturan Kepala Daerah.

⁹⁹ Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 115

¹⁰⁰ Richard Suprayetno, 2017. "Kewenangan antaran Satpol PP dan Polri dalam Menciptakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat". *Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura* 4, No 4 , hlm. 12

Tugas SatPol PP yaitu menegakkan peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. SatPol PP memiliki kewenangan dalam penegakan hukum Perda karena SatPol PP adalah pejabat Pemerintah Pusat yang ada di daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan umum. Dengan adanya kedudukan di atas maka dapat disimpulkan bahwa Polisi Pamong Praja berwenang:

- 1) Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.
- 2) Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- 3) Fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
- 4) Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.
- 5) Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah

Selanjutnya dalam melaksanakan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Satpol PP mempunyai fungsi:

1. Penyusunan program penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
2. Pelaksanaan kebijakan penegakan Perda Dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
3. Pelaksanaa koordinasi penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta penyelenggaraan perlindungan masarakat dengan instansi terkait.
4. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada.
5. Pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Setelah berlakunya Undang-Undang otonomi daerah, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sehingga setiap daerah berhak untuk membuat peraturan daerah. Selain menyusun Perda oleh pemerintah daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan umum, maka pemerintahah daerah mengusahakan terwujudnya ketentraman dan ketertiban melalui peranan Satuan Polisi Pamong Praja (SatPol PP). Istilah Pamong Praja sendiri berasal dari dua kata yaitu "pamong" dan "praja". Pamong mempunyai arti pengurus, pengasuh atau pendidik. Sedangkan Praja memiliki arti kota, negeri atau kerajaan. Sehingga secara harfiah Pamong Praja dapat diartikan sebagai pengurus kota. Pengertian SatPol

PP berdasarkan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja yaitu Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disebut SatPol PP, adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah yang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil dan diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dalam menegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta perlindungan masyarakat.

Salah satu yang harus diketahui bahwa ketertiban dan ketentraman yang dilaksanakan dewasa ini bertujuan untuk mencapai ketentraman serta membina kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat. Dalam usaha mencapai tujuan tersebut, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah. Termasuk di dalamnya pembentukan aparat pemerintah baik sebagai abdi negara maupun abdi masyarakat demi menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Untuk melaksanakan urusan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat maka pemerintah daerah membentuk satuan polisi pamong praja (Satpol PP). Pasal 255 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, menyelenggarakan ketertiban umum, dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Salah satu perangkat pemerintahan daerah yang bertujuan untuk membantu kepala daerah dalam rangka menegakkan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah Satpol PP. Pada dasarnya pembentukan Satpol PP ini lahir dari beberapa ketentuan yang termuat di dalam Pasal 256 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan secara lebih khusus keberadaan Satpol PP ini diakomodir di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, selanjutnya disingkat PP No. 16 Tahun 2018 tentang Satpol PP.

Satpol PP sebagai perangkat daerah, mempunyai peran yang sangat strategis dalam memperkuat otonomi daerah dan pelayanan publik di daerah. Untuk menjamin terlaksananya tugas Satpol PP dalam penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan masyarakat perlu dilakukan peningkatan, baik dari sisi kelembagaan maupun sumber daya manusia. Selain itu, keberadaan Satpol PP dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat membantu adanya kepastian hukum dan memperlancar proses pembangunan di daerah. Selain itu, keberadaan Satpol PP dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat membantu adanya kepastian hukum dan memperlancar proses pembangunan di daerah.

B. Tinjauan Tentang Pegawai Negeri Sipil

Menurut Hasibuan pegawai adalah setiap orang yang bekerja dengan menjual tenaganya (fisik dan pikiran) kepada perusahaan dan memperoleh

balas jasa yang sesuai dengan perjanjian.¹⁰¹ Sedangkan Widjaja, A mengatakan bahwa pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmani maupun rohani (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).¹⁰² selanjutnya pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik dilembaga- lembaga pemerintahan maupun dalam badan-badan usaha. Sedangkan menurut kamus bahasa Indonesia pegawai merupakan orang yang bekerja pada satu lembaga (kantor, perusahaan) dengan mendapatkan gaji (upah).

Pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil atau tidak organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapatkan imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan. Serta sangat berpengaruh terhadap kualitas, disiplin, serta loyalitas kerja pada pegawai.

Kranenburg memberikan pengertian dari pegawai negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan yang mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan

¹⁰¹ Malayu S.P. Hasibuan, 2007, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Bandung: PT. Bumi Aksa, hlm. 37.

¹⁰² A.W. Widjaja, 2006, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta: Rajawali, hlm. 43.

sebagainya. Logeman dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. pegawai Negeri Sipil, menurut kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang” yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan ”negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.¹⁰³

Secara Etimologi, Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari 3 (tiga) kata yaitu pegawai yang berarti karyawan atau orang yang bekerja. Didalam ketentuan perundang-undangan yang pernah berlaku, pengertian pegawai negeri tidak dibuat dalam suatu rumusan yang berlaku umum, tetapi hanya merupakan suatu perumusan yang khusus berlaku dalam hubungan dengan peraturan yang bersangkutan.

Pegawai Negeri Sipil adalah pegawai yang bekerja pada pemerintahan atau negara. menurut Kraneburg adalah pejabat yang ditunjuk, jadi bisa diartikan tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya. Logeman menjelaskan dengan menggunakan kriteria yang bersifat material mencerminkan hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai

¹⁰³ W.J.S Poerwadarminta, 2006, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Hlm. 478.

Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan pemerintahan atau negara.¹⁰⁴

Menurut Musanaef, Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Musanef menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau *worker* adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.¹⁰⁵

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS Adalah warga negara indonesia yang memenuhi syarat tertentu, disingkat dengan pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

¹⁰⁴ Sri Hartini, dkk, 2017. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 33

¹⁰⁵ Rosdakarya Musanef, 2007. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: , Gunung Agung, hlm. 5

Dalam hukum kepegawaian Indonesia, pengertian pegawai negeri terbagi menjadi 2 (dua), sebagai berikut:

1. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif atau penetapan tentang makna yang diberikan oleh undang-undang tentang pegawai negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Pengertian yang terdapat pada Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenai kedudukan pegawai negeri. Pengertian Stipulatif tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa Pegawai Negeri adalah, setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. Pasal 3 ayat (1) menyebutkan Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara, yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.¹⁰⁶

2. Pengertian Ekstensif Pegawai Negeri berkaitan dengan pengertian stipulatif, ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009. Hal tersebut dalam hal

¹⁰⁶ Sastra Djatmika dan Marsono, 1995. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm 95

tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, artinya disamping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu.¹⁰⁷

Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hukum kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah, dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu Pegawai Negeri Sipil

Tugas dan fungsi Pegawai Aparatur Sipil Negara diarahkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan tetapi juga harus mampu. menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.¹⁰⁸

Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mempunyai kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, dan larangan serta sanksi administrative yang juga diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 10

¹⁰⁸ C.S.T Kansil, 2004. *Pokok-pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Jakarta: Pradya Paramitha, hlm. 38

Sipil. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut :

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik dalam maupun diluar kedinasan
7. Menyimpan rahasia jabatan serta hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
8. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Adapun PPPK merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh PPK sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang- Undang ASN. Pegawai ASN berkedudukan sebagai

unsur aparat Negara, yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah, harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Bunyi Pasal 8 dan Pasal 9 ayat (1&2) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ialah : Jabatan ASN terdiri atas :

1. Jabatan Administrasi;
2. Jabatan Fungsional; dan
3. Jabatan Pimpinan Tinggi

Peranan penting PNS karena PNS merupakan unsur yang sangat penting sebagai aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara Dalam konteks hukum publik, PNS bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, menjalankan peraturan perundang-undangan, dalam arti berusaha agar setiap peraturan perundang-undang bisa ditaati masyarakat. Berdasarkan pengertian di atas, kedudukan pegawai negeri sipil adalah pegawai yang melaksanakan kebijakan publik untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal, profesional, dan berkualitas serta mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁹

C. Hambatan dan Solusi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menangani Kekurangan Pegawai Negeri Sipil

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (3), dimana bisa diartikan bahwa, “seluruh warga negara dan

¹⁰⁹ Sri Hartati, *Op., Cit.*, hlm. 43

penyelenggara harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku”. Dengan demikian dari penegasan tersebut maka hukum merupakan panglima utama dalam penyelenggaraan dalam kehidupan bernegara bukanlah ekonomi atau politik. Sehingga dalam perwujudan cita-cita Negara hukum haruslah menjadi peran penting terutama dalam upaya penegakan hukum. Disebabkan dengan permasalahan yang terjadi pada saat sekarang tindakan penegakan hukum merupakan hal yang penting diprioritaskan untuk dibenahi agar lebih baik lagi.¹¹⁰

Masyarakat dan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana yang ikemukakan oleh Hugo Sinzheimer bahwa “Hukum mewujudkan diri sebagai bentuk kehidupan nyata dalam pergaulan hidup manusia (*de werkelijke levensvormen van de menschelijke samenleving*), perwujudan hukum ini dinamakan kenyataan hukum (*rechtelijke werkelijkheid*).¹¹¹ Hukum sudah seharusnya mengikuti perkembangan permasalahan- permasalahan yang ada di dalam kehidupan sosial. Kebaharuan hukum bukan pula tentang pemikiran semata, melainkan fakta sosial yang menjadi rujukan pembentukannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Oliver Wendell Holmes bahwa kehidupan hukum bukanlah pada logika, tetapi pada pengalaman.

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang besar dan memiliki struktur pemerintahan yang cukup kompleks dengan berbagai permasalahannya.

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu, hlm. 297.

¹¹¹ Albert Rumokoy, 2014. Donald, Frans Maramis. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, hlm. 43..

Efektifitas birokrasi merupakan unsur penting terbentuknya sistem kerja administrasi pemerintahan khususnya di bidang kepegawaian.¹¹² Pegawai adalah Aparatur Negara yang merupakan salah satu aset utama suatu instansi yang menjadi perencana dan pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi. Mereka mempunyai pikiran, perasaan, keinginan, status, dan latar belakang pendidikan, usia dan jenis kelamin yang heterogen yang dibawa ke dalam suatu organisasi. Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia harus sesuai dengan kebutuhan organisasi supaya efektif dan efisien menunjang tercapainya tujuan.¹¹³

Aparatur sipil negara merupakan aset utama instansi pemerintah. Instansi pemerintah perlu membangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Pemerintah dalam melaksanakan fungsinya senantiasa menetapkan kebijakan-kebijakan serta peraturan-peraturan. Aparatur sipil negara sebagai alat pemerintah memiliki peran penting sebagai pegawai yang berkewajiban menyalurkan komponen kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan pemerintah. Menurut Logeman, pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dengan Negara. Menurut hubungan dinas itu mereka wajib melakukan jabatan-jabatan yang ditugaskan kepada mereka.

¹¹² <http://pimpusktsi.blogspot.com/2010/02/paradigma-sukwanindonesia-tenaga>

¹¹³ Malayu Hasibuan, 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 27.

Aparatur sipil negara merealisasikan kebijakan pemerintah melalui pelayanan terhadap masyarakat.¹¹⁴

Pemerintah memiliki rencana kerja dalam melaksanakan fungsinya. Pemerintah dalam melaksanakan rencana kerja harus didukung aparatur sipil negara. Jumlah aparatur sipil negara yang memadai akan memberikan hasil yang optimal dari pelaksanaan rencana kerja tersebut, oleh karena itu, kebutuhan atas aparatur sipil negara dalam instansi pemerintah merupakan hal yang penting. Di dalam perkembangan otonomi daerah, pemerintah daerah bekerja semakin giat untuk meningkatkan kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini tidak lain dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodir dengan baik.¹¹⁵

Keberadaan Tenaga Honorer saat ini tidak jelas karena bukan berkedudukan sebagai PNS maupun PPPK. Adapun beberapa faktor yang menghambat dalam pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS adalah Payung hukum untuk pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS telah berakhir tahun 2014 yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan pegawai honorer dan adanya keterbatasan anggaran untuk proses pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS.

¹¹⁴ Ninik Maryanti dan Basri Salipi, 2008. *Perkembangan Sistem Penggajian Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 5

¹¹⁵ H.M. Busrizalti, 2013. *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta: Total Media, hlm. 71.

Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur Aparatur Negara mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan tujuan pembangunan nasional. Sosok Pegawai Negeri Sipil yang mampu memainkan peran tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil dengan kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai seorang pelayan publik serta mampu sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Untuk membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil yang handal, disiplin, bermoral dan profesional sesuai kebutuhan dan tuntutan reformasi, pemerintahan orde reformasi telah menerbitkan sejumlah peraturan perundang-undangan salah satunya adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Hukum diciptakan untuk mengatur agar kepentingan-kepentingan yang berbeda antara pribadi, masyarakat, dan negara dapat dijamin dan diwujudkan tanpa merugikan pihak yang lain. Semua hubungan tersebut diatur oleh hukum, semuanya adalah hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*). Maka untuk itulah dalam mengatur hubungan-hubungan hukum pada masyarakat diadakan suatu kodifikasi hukum yang mempunyai tujuan luhur yaitu menciptakan kepastian hukum dan mempertahankan nilai keadilan dari substansi hukum tersebut. Sekalipun telah terkodifikasi, hukum tidaklah dapat bersifat statis karena hukum harus terus menyesuaikan diri dengan masyarakat, apalagi yang

berkaitan dengan hukum publik karena bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak dan berlaku secara umum.¹¹⁶

Mengkaji tentang kedudukan tenaga honorer setelah berlakunya Undang-undang ASN terlebih dahulu kita definisikan arti kedudukan. Kedudukan adalah tempat atau posisi, martabat atau tingkat orang, atau status pegawai untuk melakukan pekerjaan atau jabatan. Adapun tenaga honorer adalah mereka yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Kepala instansi yang terkait untuk menjalankan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah, tenaga honorer ini tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), mereka diangkat dengan alasan untuk memenuhi kekurangan jumlah pegawai pada instansi di pemerintah daerah.¹¹⁷

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN ini sudah disahkan dan patut diaspresiasi karena adanya harapan melakukan perubahan pada sistem kepegawaian dan dalam sistem manajemen sumber daya manusia aparatur di indonesia. Salah satu paradigma yang berubah di dalam penerapan Undang-Undang ASN yakni adanya PPPK. Selain itu terkait dengan manajemen PPPK, mengenai penetapan kebutuhan, mengenai pengajian dan tunjangan atau tanggungan ada di dalam Undang-Undang ASN.

Tenaga honorer masih menyebabkan banyak kesulitan karena pemerintah tak sanggup memenuhi kebutuhan jaminan kepada tenaga honorer untuk

¹¹⁶ Cardio S. Butar-Butar, Alpi Sahari & Surya Perdana, Scientific Testimony Terhadap Hukuman Mati Bagi Pelaku Tindak Pidana Narkotika, *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, Vol 3, No. 1, Agustus 2020, hlm. 63.

¹¹⁷ Baiq Sri Astuti, *Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undangundang Nomor 5 Tahun 2014*, *Jurnal IUS*, Vol. V, No. 2, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, Mataram, Agustus 2017, hlm. 288.

diangkat sebagai CPNS. Sehingga pemerintah daerah masih banyak mengangkat tenaga honorer tanpa mempertimbangkan kuantitas yang diperlukan oleh instansi pemerintah. Pada PP Nomor 48 Tahun 2005 pemerintah juga dilarang mengangkat tenaga honorer. Sebagai konsekuensinya penyelenggaraan pemerintah belum dapat maksimal dengan secara baik, sehingga masih saja adanya tenaga honorer yang statusnya belum jelas hingga saat ini.

Perekrutan pegawai honorer pemerintah disamping pengadaan pegawai negeri sipil (PNS) dapat dipandang sebagai tindakan *freies ermessen* pemerintah. Meskipun tidak ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum perekrutan tenaga honorer pada awalnya, tetapi melihat semakin tidak sebandingnya jumlah PNS yang ada dengan beban kerja pemerintah dalam melayani rakyat yang semakin bertambah, menimbulkan inisiatif dan kebijakan dari pemerintah melalui berbagai instansi atau lembaganya untuk menggunakan kewenangan *freies ermessen* yang ada pada mereka dengan melakukan perekrutan pegawai diluar PNS, yang kemudian dikenal dengan pegawai atau tenaga honorer pemerintah.

Pemerintah daerah telah mengusulkan ke Menpan RI dan Kemendagri agar seluruh tenaga bantu Satpol PP secara Serentak dengan Polisi golongan II/a (pengatur muda) dengan pendidikan SLTA. KIra-kira dua puluh tahun lalu pemerintah pernah melakukan kebijakan pengangkatan PNS jalan khusus untuk memenuhi kuota/posisi sekdes seluruh Indonesia. namun sampai saat ini kebijakan seperti itu tidak pernah lagi dilakukan pemerintah khusus untuk

satpol PP. Usulan pengangkatan jalur khusus itu untuk memenuhi standar jumlah ketenagakerjaan Satpol PP. Hambatannya dalam hal itu selain dari kekurangan dana yaitu:

1. UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN karena dalam UU tersebut tidak ada aturan mengenai pengangkatan dengan jalur khusus. Disisi lain Presiden tidak melakukan kebijakan secara khusus untuk pengangkatan ASN/PNS untuk Satpol PP.
2. Tidak adanya payung hukum untuk permasalahan pengangkatan tersebut.

Sejauh ini belum ada kebijakan pemerintah daerah (Presiden melalui Menteri) terkait atau DPR RI untuk memformulasikan untuk mengatasi hambatan kekurangan PNS dan Satpol PP. Meskipun sudah ada usul untuk melakukan pengangkatan terhadap Satpol PP. Dikarenakan bertentangan dengan mekanisme rekrutmen ASN sebagaimana yang berlaku dalam UU No 5 Tahun 2014. Berdasarkan kondisi tersebut maka sebagaimana yang terjadi di pemerintahan Kabupaten Kampar melakukan tindakan untuk mengubah status THL menjadi tenaga bantu. Satpol PP dengan system penggajian bulan dan besarnya didasarkan kepada ijazah yang dimiliki oleh personil yang bersangkutan. Semua tenaga bantu Satpol PP mendapatkan perlindungan dan jaminan, seperti:

1. Asuransi Kesehatan
2. Asuransi Tenaga Kerja (ini untuk semua tenaga satpol PP non PNS)

3. Satpol PP tetap bekerja dengan tugas membantu semua tugas Satpol PP.

4. Memperbolehkan untuk ikut seleksi PNS apabila memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU dan memenuhi persyaratan

Pemerintah Daerah seharusnya memperhatikan asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan Negara, secara normatif bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan dianut setiap Negara hukum. Dengan penerapan asas legalitas ini oleh pemerintah maka tindakan yang dilakukan akan jelas dan memiliki kepastian hukum karena asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah sehingga persamaan perlakuan pada setiap orang terutama pegawai, baik itu yang berstatus Pegawai Negeri Sipil maupun tenaga honorer akan terwujud sehingga hak asasi mereka sebagai pegawai akan terjaga¹¹⁸

Kepastian hukum status kepegawaian tenaga honorer terhadap kebijakan pemerintah terhadap keberadaan Tenaga Honorer saat ini setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 terdapat perbedaan, jika sebelumnya pemerintah belum sepenuhnya memberikan perlindungan terutama masalah gaji dan perlindungan hak kerja bagi tenaga honorer atau pegawai tidak tetap.

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 289.

melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak.¹¹⁹ Wewenang yang diberikan Negara melalui perundangan-undangan mempunyai konsekuensi tanggung jawab baik secara formal maupun material. Tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).

Satpol PP merupakan salah satu perangkat daerah Di Pemerintahan Daerah merupakan ujung tombak dalam menegakkan suatu peraturan Daerah. Berdasarkan Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk penegakan perda dan perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”, Dengan mengacu pada UU tentang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 tersebut maka kesejahteraan tenaga harian lepas untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil harus ada kepastian hukum sehingga tenaga harian lepas pada Satuan Polisi Pamong Praja mendapatkan kejelasan dimana bisa menuntut bilamana tenaga harian lepas terjadi perselisihan kerja, Di dalam Pemerintahan khususnya Satuan Kerja Perangkat Daerah (kemudian disebut SKPD) yang menangani Satuan Polisi Pamong Praja, Satuan Polisi Pamong Praja yang

¹¹⁹ M. Arkansyah, Ida Nadirah, dan Cakra Arbas, *Pengawasan Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa: Optimalisasi Peran Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian Perhubungan*, Jurnal Bedah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Boyolali Vol. 7, No. 1, 2023, hlm. 3.

bertugas dilapangan diangkat sebagai tenaga harian lepas dengan perjanjian kerja.

Didalam perjanjian kerja tersebut memuat hak dan kewajiban sebagai tenaga harian lepas/bantuan polisi pamong praja. Akan tetapi terdapat perbedaan yang sangat signifikan dengan Perjanjian kerja yang ada di dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Perjanjian kerja yang masih diberlakukan tidak memuat perlindungan dan memenuhi kesejahteraan sesuai amanat Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (kemudian disebut ASN).

Diketahui pada Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai fungsi:

1. Penyusunan program penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
2. Pelaksanaan kebijakan penegakan perda dan perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
3. Pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dengan instansi terkait;
4. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab Satuan polisi pamong praja, mereka mempunyai peranan penting dalam penegakan peraturan daerah tentang ketertiban umum. Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 4 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Polisi Pamong Praja dan Angka Kreditnya, Satpol PP merupakan Aparat Pemerintah di daerah yang berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil, yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh sesuai dengan peraturan perundang-undangan pada saat menegakan Peraturan Daerah menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum untuk mewujudkan ketenteraman di dalam masyarakat. Satpol PP membutuhkan jumlah anggota yang tidak sedikit, maka jumlah anggota yang direkrut disesuaikan dengan kebutuhan dari masing-masing daerah

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian tersebut disimpulkan sebagai berikut:

1. Kebijakan Nasional Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah belum berjalan dengan maksimal dikarenakan Satuan Polisi Pamong Praja yang berstatus Non-PNS yang diberikan tugas untuk membantu ASN dalam menjalankan pekerjaannya berbenturan dengan kedudukannya sebagai tenaga kerja pembantu, yaitu ketentuan dari UU No 5 tahun 2004 tentang ASN yaitu Pasal 6 yang telah menjelaskan bahwa Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK sedangkan pada kenyataannya tenaga honorer yang ada saat ini bukan merupakan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).
2. Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adalah belum berjalan dengan baik dan pemerintah daerah belum bisa memberikan kepastian hukum kepada Satuan Polisi Pamong Praja dikarenakan pemerintah daerah masih menggunakan Satuan Polisi Pamong Praja dengan kedudukan sebagai tenaga honorer atau tenaga bantu padahal untuk mendukung tugas bidang pemerintahan ketentraman dan Ketertiban umum serta perlindungan masyarakat di dalam ketentuan

Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sudah menyatakan Satuan Polisi Pamong Praja berkedudukan sebagai jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil.

3. Hambatan dan Solusi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Dalam menangani Kekurangan Pegawai Negeri Sipil adalah hambatannya yaitu keterbatasan atau kekurangan dana, ketentuan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN tidak ada mengatur mengenai pengangkatan dengan jalur khusus, dan tidak adanya payung hukum untuk melakukan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS. Sedangkan solusinya yaitu melakukan tindakan untuk mengubah status THL menjadi tenaga bantu, memberikan sistem penggajian bulan dan besarnya didasarkan kepada ijazah yang dimiliki oleh personil yang bersangkutan, dan mendapatkan perlindungan dan jaminan, seperti: Asuransi Kesehatan, Asuransi Tenaga Kerja dan Satpol PP tenaga bantu tetap bekerja dengan tugas membantu semua tugas Satpol PP.

B. Saran

Berdasarkan dari kesimpulan diatas, maka penulis memberkan saran, yaitu

1. Sebaiknya Pemerintah daerah berupaya memberikan perlindungan hukum kepada Satuan Polisi Pamong Praja yang belum berstatus Pegawai Negeri Sipil atau PPPK dan berupaya agar menambah anggaran untuk mengangkat Satuan Polisi Pamong Praja Non PNS menjadi PNS/PPPK.

2. Sebaiknya Satuan Polisi Pamong Praja menjalankan kedudukannya sebagai perangkat daerah sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan Peraturan-perundang-undangan.
3. Sebaiknya Pemerintah daerah membuat suatu aturan atau kebijakan untuk mengupayakan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menjalankan tugas di bidang pemerintahan sesuai dengan kedudukannya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-Buku

- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Cakra Arbas, *Aceh & MoU Helsinki Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Sofmedia, 2015
- H. Halim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014
- Irawan Suntaro dan Hasan Hariri, *Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015
- L.J. Van. Apeldoorn , *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993
- Malayu Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2011
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: PT. Pustaka Indonesia, 2012
- Mirriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Bandung, 2010
- Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010
- P. Joko Subagyo, 2011, *Metode Penelitian Dalam Teori & Praktik*, Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008
- Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elek Media Kompotindo, 2003

- Riduan Syahrani. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: penerbit Citra Aditya Bakti, 2009
- Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Bandung: Maju, 2001
- Sadjijono, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2011
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2020
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2010
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008
- Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1993
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1996
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

2. Jurnal, Artikel, dan Tesis

- Cardio S. Butar-Butar, Alpi Sahari & Surya Perdana, *Scientific Testimony Terhadap Hukuman Mati Bagi Pelaku Tindak Pidana Narkotika*, Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS), Vol 3, No. 1, Agustus 2020
- Dewi Sainkadi. *Kajian Hukum Tenaga Harian Lepas Pada Organisasi Perangkar Daerah Di Lingkungan Kabupaten Kepulauan Sangihe*, Jurnal Lex Crimen Vol. VI/No. 10/Des/2017
- Fence M. Wantu, *Kendala Hakim Dalam Menciptakan Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan Di Peradilan Perdata*, Mimbar Hukum, Volume 25, Nomor 2, Juni 2013
- M. Arkansyah, Ida Nadirah, dan Cakra Arbas, *Pengawasan Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa: Optimalisasi Peran Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian Perhubungan*, Jurnal Bedah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Boyolali Vol. 7, No. 1, 2023

Rizki Kurniawan, Sellynda Dwi Cahyani. *Perlindungan Hukum Tenaga Harian Lepas Di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik*, Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik, Volume 11 Nomor 1, Juni 2022

Sari Yunita, *Kedudukan Banpol Satuan Polisi Pamong Praja Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dihubungkan Dengan PP No. 6 Tahun 2010 Tentang Satpol PP*, Program Studi Magister Hukum Universitas Tanjungpura, 2017

Setyawan, *Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bekasi Dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima*, Jurnal Program Studi Politik Indonesia Terapan, Asdaf Kota Bekasi, Provinsi Jawa Barat, 2022

Yudi Permana Saputra, Gatot Dwi Hendro Wibowo, dan Muh. Risnain. *Perlindungan Hukum Terhadap Satpol PP Honorer Dalam Bertugas Di Daerah*, Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Universitas Mataram, Vol.8 No.2 Edisi Mei 2020

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

4. Internet

<http://pimpuskti.blogspot.com/2010/02/paradigma-sukwanindonesia-tenaga>, diakses pada tanggal 02 Januari 2023.