

Posisi Satpol PP dalam Konteks Tugas-tugas Polisional

Drs. A. Wahyurudhanto, M.Si¹

Abstraksi :

Sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah. Sehingga semua permasalahan ketentraman dan ketertiban umum yang terkait langsung dengan Penegakan Peraturan Daerah yang diindikasikan belum bereskalasi luas menjadi tanggung jawab Polisi Pamong Praja. Namun dalam pelaksanaannya, tugas Satpol PP sering berbenturan dengan penegak hukum yang lain, terutama polisi. Benturan pada tugas-tugas polisional tersebut akan terus terjadi sepanjang rekrutmen, pembinaan karier serta pendidikan Satpol PP tidak pernah ada Standarisasi. Benturan dengan polisi juga lebih karena ada singgungan kewenangan antara UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.

Kata Kunci : *Kamtibmas, Penegakkan Hukum, Otonomi Daerah, Polisional*

Tindakan kekerasan oleh Anggota Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) di Kota Surabaya pada tanggal 12 Mei 2009 membuka kembali wacana mengenai peran dan posisi Satpol PP. Dalam tindakan penertiban pedagang kaki lima (PKL) oleh Satpol PP Kota Surabaya di Jalan Raya Boulevard telah mengakibatkan korban meninggal dunia. Ketika melakukan pembersihan sebuah gerobak bakso, pedagang dan anaknya, Siti Khoiriyah yang baru berusia empat tahun tersiram kuah panas. Siti akhirnya meninggal dunia

1 Drs. A. Wahyurudhanto, M.Si, dosen pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian

setelah enam hari dirawat di rumah sakit akibat luka melepuh, tersiram kuah panas dagangan bakso milik ibunya. Akibat kejadian tersebut, Wakil Komandan Peleton Satpol PP Kota Surabaya, Wahyudi harus ditahan untuk mempertanggungjawabkan kelalaiannya. Wahyudi akhirnya ditahan di Polsek Gubeng Surabaya dengan jeratan Pasal 351 jo 360 KUHP tentang kelalaian yang mengakibatkan luka. Ancaman pidananya adalah hukuman penjara maksimal 5 tahun.

Kisah tragis tersebut bukan hanya pertama kali terjadi. *Institute for Ecosoc Rights* dalam rilis temuannya menyebutkan, pada tahun 2006 terjadi 146 kasus penggusuran dengan korban 42.498 warga. Pada tahun 2007 terjadi 99 penggusuran dengan 45.345 korban. Hingga Februari 2008 terjadi 17 penggusuran dengan 5.704 korban. Karena itulah keberadaan institusi ini oleh sebagian masyarakat dinilai telah melakukan tindakan yang meresahkan, apalagi dalam setiap pelaksanaan tugas di lapangan Satpol PP sering dinilai melakukan kekerasan dan tindak arogansi. Belum lagi jika kita menyimak berita-berita di media massa, baik pada media massa elektronik maupun pada media massa cetak, akan seringkali kita jumpai bentrokan Satpol PP dari berbagai daerah di Indonesia dengan warga karena tindakannya yang dinilai berlebihan dalam menjalankan tugas.

Kejadian di Surabaya bulan Mei lalu telah menimbulkan wacana agar Satpol PP dibubarkan. Desakan paling keras datang dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta dan Imparsial, LSM yang banyak bergelut di bidang pemantauan dan penegakan hak asasi manusia. Bahkan Imparsial dalam publikasinya menyebut lembaga ini telah melahirkan keresahan, penindasan, serta pelanggaran HAM, termasuk hak atas rasa aman dan damai (*Kompas*, 1 Juni 2009). Diungkapkannya pula, anggaran Satpol PP yang dibebankan ke APBN sangatlah besar. Ditunjukkannya anggaran Satpol PP di Pemerintah Provinsi DKI tahun 2007 mencapai Rp 303,2 miliar. Jumlah ini sangatlah besar jika dibandingkan anggaran di Pemprov DKI untuk pendidikan dasar yang hanya Rp Rp 188 miliar dan Rp 200 miliar untuk Puskesmas.

Yang menarik dalam kajian yang dilakukan oleh Imparsial adalah temuan bahwa Satpol PP merupakan kepanjangan tangan dari kepentingan politik kepala daerah yang seringkali berkolaborasi dengan modal dan kepentingan lain dengan dalih di balik proyek-proyek penertiban dan penggusuran. Dalam catatan yang dikemukakan pada media, ada tiga alasan yang disebutkan

layak menjadi dasar bagi dibubarkannya Satpol PP. Tiga alasan tersebut, *pertama*, watak militeristik Satpol PP yang tidak dapat dihilangkan karena telah diwariskan sebagai bagian dari semangat korps Satpol PP. Dengan kemampuan profesional yang sangat rendah dan peraturan yang sangat longgar, ke depan yang tumbuh hanya watak militeristik. *Kedua*, keberadaan Satpol PP tumpang tindih dengan tugas kepolisian yang juga melakukan fungsi Satpol PP. Fungsi penyelenggaraan pengamanan harus dikembalikan kepada Kepolisian, tidak hanya skala nasional tapi hingga sudut wilayah Indonesia. Dan *ketiga*, keberadaan Satpol PP juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan penegakan hukum. Fungsi penegakan hukum di lingkungan pemerintahan seharusnya dilakukan oleh Polri dan institusi khusus seperti penyidik PNS.

Tentu saja alasan yang dikemukakan oleh Imparsial masih perlu kita telaah lebih jauh. Namun setidaknya fakta-fakta empiris mengenai tindakan kekerasan yang dilakukan oleh Satpol PP telah menjadi petunjuk bagi kita semua bahwa ada yang salah dalam penggunaan Satpol PP dalam rangka menjadi sarana menuju kesejahteraan bagi masyarakat. Sebagai aparat yang bertugas menegakkan Peraturan Daerah, jelas Satpol PP harus mengemban fungsi pemerintahan umum yang tujuannya adalah untuk menuju ke kondisi situasi yang mampu membuat warga untuk beraktifitas, sehingga upaya mencapai kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidup bisa tercapai.

Sesuai dengan isi Pasal 148 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah. Sehingga semua permasalahan ketentraman dan ketertiban umum yang terkait langsung dengan Penegakan Peraturan Daerah yang diindikasikan belum bereskalasi luas menjadi tanggung jawab Polisi Pamong Praja.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pada pasal 5 bahwa kewenangan Polisi Pamong Praja adalah : a) menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum; b) melakukan pemeriksaan terhadap warga atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah; c) melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Adapun kewajibannya: a) menjunjung tinggi norma hukum/norma agama, HAM dan norma sosial lain yang ada di masyarakat, b) membantu menyelesaikan perselisihan warga yang bisa mengganggu ketentraman dan ketertiban (tramtib), c) melaporkan kepada Kepolisian atas ditemukannya / patut diduga adanya tindak pidana, (d) menyerahkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) atas ditemukannya / patut diduga adanya pelanggaran terhadap Perda dan Kepda (Pasal 7 huruf a, b, c, dan d).

Benturan di Lapangan

Dalam pelaksanaan tugasnya Satpol PP sering tumpang tindih dan berbenturan dengan penegak hukum yang lain, terutama polisi. Tidak dapat dipungkiri lagi sering kali terjadi akhirnya polisi yang harus menjadi "pemadam kebakaran" ketika dalam pelaksanaan tugasnya Satpol PP akhirnya harus berbenturan dengan masyarakat yang kemudian muncul situasi anarkis. Ketika pada situasi yang bisa mengakibatkan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat lebih jauh, akhirnya polisi turun tangan. Yang sering terjadi, akhirnya polisi yang berbenturan dengan masyarakat karena situasi anarkis yang sudah berkembang terlalu jauh.

Jika kita melihat mengapa tumpang tindih tersebut terjadi, hal ini dikarenakan adanya benturan mengenai "siapa" yang mempunyai kewenangan dalam menjalankan peran dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam pasal 27 huruf c UU Nomor 32/2004 dirumuskan salah satu kewajiban Kepala Daerah adalah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Di sisi lain Polri memiliki tugas pokok memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan rumusan pada pasal 13 UU Nomor 2/2002. Dengan demikian dapat dipahami apa yang menjadi tugas pokok kepolisian di daerah tersebut juga menjadi kewajiban kepala daerah untuk menjalankannya. Di sinilah letak persinggungannya.

Sepanjang konsep menjaga keamanan dan ketertiban yang dipunyai kepala daerah tidak satu visi dengan Polri maka benturan di lapangan akan memiliki probabilitas besar akan terus terjadi. Satpol PP sebagai aparat Pemda sering melakukan tugasnya secara tumpang tindih dengan Aparat Polisi yang mendasarkan diri pula pada payung hukum yang menaunginya. Kondisi ini menghasilkan friksi antara kewenangan Polisi sebagai aparat sentralistik dengan Satpol PP yang merupakan aparat Pemda yang otonom.

Jika kita menyimak landasan hukum bagi Satpol PP tidak ada yang krusial untuk dipersoalkan. Karena memang dari sejarah berdirinya negeri ini, kehadiran Satpol PP selalu memberikan warna pada bagaimana birokrat menjalankan roda pemerintahan. Kehadiran Satpol PP jelas-jelas ditegaskan dengan didasarkan pada UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 148 UU 32/2004 disebutkan, Polisi Pamong Praja adalah perangkat pemerintah daerah dengan tugas pokok menegakkan Perda, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagai pelaksanaan tugas desentralisasi.

Satpol PP juga bisa menjalankan fungsi yudisial, karena pada pasal 149 UU Nomor 32/2004 ayat (1) dinyatakan, anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya ketentuan ini, maka sebagian anggota Satpol PP adalah bagian dari Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) karena mempunyai kewenangan penyidikan.

Yang menjadi masalah, sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Satpol PP adalah bagian dari Pemerintah Daerah, sehingga dalam menjalankan tugasnya anggota Satpol PP bertanggung jawab langsung dengan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati, Walikota atau Gubernur. Dengan kondisi ini, maka tidak ada hubungan hirarki maupun struktur antara Satpol PP Provinsi dengan Satpol PP Kabupaten ataupun Kota. Selain itu karena dasar pembentukan Satpol PP adalah Peraturan Daerah, sangat dimungkinkan antara kabupaten atau kota satu dengan lainnya terdapat spesifikasi dalam organisasi yang menyesuaikan dengan karakter daerah setempat.

Benturan dari Aspek Polisional

Dari sisi yuridis, keberadaan Satpol PP dilandasi oleh Undang-undang, PP, maupun Perda untuk masing-masing daerah, tetapi dalam pelaksanaan tugas bisa jadi muncul benturan karena perbedaan karakteristik daerah yang tajam. Gejala lain dari sisi yuridis, walau sama-sama bernama Satpol PP dan mempunyai seragam yang sama, tidak ada kewenangan dari Satpol PP Provinsi untuk melakukan intervensi ke Satpol PP Kabupaten atau Kota. Hal ini akan memunculkan persoalan ketika anggota Satpol PP yang juga PPNS menangani suatu kasus pelanggaran Perda yang harus melakukan konsultasi dengan pemerintah provinsi. Sesuai dengan ketentuan bisa saja hal itu

tidak dilakukan, ketika ada kepentingan lain yang lebih cenderung/berpihak pada kepentingan daerah bersangkutan. Sehingga persoalan menegakkan Perda bisa menjadi gangguan dalam administrasi pemerintahan, ketika terjadi persinggungan kepentingan dari masing-masing daerah atau dengan pemerintah provinsi.

Dari fakta yang ada, sebenarnya yang paling krusial menyebabkan kekisruhan koordinasi dalam menjalankan tugas keamanan, adalah tidak tegasnya peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi keamanan masyarakat. Seharusnya polisi adalah yang mempunyai tugas utama seperti yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, namun ternyata juga dalam UU 32 Tahun 2004, Satpol PP dibawah koordinasi Depdagri secara eksplisit mempunyai fungsi keamanan dalam menegakkan Perda. Konteks siapa yang mengelola keamanan kemudian menjadi wilayah yang "tumpang-tindih/abu – abu".

Sehingga di lapangan terungkap seringkali timbul pola relasi antara polisi dan Pemda yang sering "mis-koordinasi" dalam mengambil keputusan soal pengelolaan keamanan, dimana berbagai institusi yang mempunyai fungsi pemolisian, telah mengambil kewenangan polisi dalam menjalankan fungsi keamanan. Perkembangan fungsi Satpol PP yang telah melakukan fungsi intelijen dengan dasar Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2005 tentang Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) menunjukkan bahwa peran Satpol PP dalam fungsi keamanan dan intelijen sudah seperti layaknya tugas polisi. Usulan agar Satpol PP dipersenjatai, juga menjadi wacana sebagai perangkat kelengkapan kerja dalam menjalankan fungsi ketentraman dan ketertiban.

Ternyata "kue keamanan" di era otonomi daerah, menjadi menarik dikupas, ketika berbagai institusi pengelola keamanan seperti polisi dan institusi yang mempunyai tugas pemolisian mulai merasakan enaknya mengelola sektor keamanan pasca pemisahan TNI dan Polri. Muncul pula statemen, bisa – bisa institusi keamanan di luar polisi yang mempunyai tugas pemolisian ini "lebih polisi" dari pada institusi polisi itu sendiri, bila secara tegas peraturan perundangan yang mengaturnya memberikan kewenangan "yang lebih" dalam menjalankan fungsi keamanan. Dalam konteks reformasi sektor keamanan, maka yang terpenting adalah bagaimana mendudukkan secara proporsional masing-masing institusi tersebut, tanpa adanya

kepentingan terselubung. Namun, justru hal inilah yang sulit dilakukan karena kepentingan terselubung tersebut justru seringkali menjadi dasar untuk melakukan strategi demi kepentingan politis.

Jika kita telaah lebih jauh mengenai bagaimana pemeliharaan sistem keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia disusun dan diselenggarakan oleh pemerintahan pusat yang secara fungsional didekonsentrasikan kepada pejabat pada unit-unit pemerintahan daerah ataupun disentralisasikan kepada Pemerintahan Daerah Otonom, bisa kita pahami mengapa benturan, terutama dalam aspek politis bisa terjadi. Menurut Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara, fungsi penyelenggaraan keamanan, ketentraman dan ketertiban umum merupakan salah satu fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh kepolisian. Sementara penyelenggaraan pembinaan keamanan, ketentraman, dan ketertiban yang dijalankan oleh kepolisian didelegasikan secara berjenjang kepada Kepolisian Daerah sampai dengan tingkat Kepolisian Sektor.

Mekanisme tersebut menjadikan sistem manajemen Polri harus menganut sistem kepolisian nasional. Dalam implementasinya, sistem kepolisian nasional dinilai sangat sentralistik. Mekanisme pengambilan kebijakan pada organisasi Polri masih terpusat, terutama pada perencanaan dan pengawasan. Sementara pengawasan eksternal untuk saat ini hanya menggunakan mekanisme pra peradilan yang cenderung legalistik dan formalistik. Sementara tanggung jawab kamtibmas yang dilakukan oleh Polri tidak hanya secara nasional tetapi juga untuk masalah lokal. Pada pembinaan keamanan untuk lingkup lokal/daerah, kepolisian pada tingkat kewilayahan dengan sendirinya harus bekerja sama dengan pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Kerjasama ini mulai tahapan perencanaan, implementasi sampai pengawasan yang dilakukan oleh publik.

Mengacu pada produk hukum yang menyangkut keamanan dan ketertiban masyarakat, salah satu kewajiban Kepala Daerah sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Sementara Polri seperti ditegaskan pada pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara memiliki tugas pokok memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat,

menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian akan ada persoalan, apa yang menjadi tugas pokok kepolisian dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat yang ada di daerah tersebut juga menjadi suatu kewajiban Kepala Daerah untuk menjalankannya. Di sinilah terletak titik persinggungannya, yakni salah satu kewajiban Kepala Daerah menjadi salah satu tugas pokok kepolisian, terutama dalam hal memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Adanya dua “versi” mengenai pemahaman atas tataran kewenangan dalam menjaga ketertiban masyarakat ini yang pada akhirnya seringkali membuat langkah-langkah Satpol PP berbenturan dengan polisi, terutama jika dilihat dari aspek polisional, yaitu aspek-aspek yang menjadi domain polisi. Penyebabnya jelas, karena lingkup keamanan yang menjadi tanggung-jawab masing-masing pihak akan berbeda dalam pandangan keamanan nasional dan keamanan lokal.

Penutup

Tindakan kekerasan oleh petugas Satpol PP Kota Surabaya yang kemudian memicu desakan agar Satpol PP dibubarkan sebenarnya merupakan bom waktu yang jika tidak dicari solusinya, pada saatnya nanti akan “meledak” lagi. Beberapa kelemahan Satpol PP yang sudah disebutkan pada bahasan di depan antara lain karena sistem rekrutmen dan pendidikan anggota Satpol PP yang tidak terkonstruksi secara jelas, serta organisasi Satpol PP yang berada pada kepala daerah baik itu gubernur, walikota maupun bupati, menjadikan pola manajemen kinerja Satpol PP tidak bisa dikaji secara wajar.

Dari sisi yuridis, sebenarnya inilah persoalan dalam implementasi dan UU No 2 Tahun 2002 dan UU No 32 Tahun 2004, yaitu pada perbedaan pemahaman dan tataran kewenangan mengenai ketertiban masyarakat. Salah satu tugas pokok Polri adalah memelihara Keamanan dan Ketertiban Masyarakat. Sementara UU No 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Kepala Daerah bertanggung-jawab atas Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di wilayahnya. Terdapat perbedaan yang mendasar antara kepolisian dan pemerintahan daerah, yaitu pada kewenangannya yang otonom. Masing-masing daerah mempunyai wewenang untuk menentukan nasib daerahnya karena kewenangan yang otonom tersebut, sedangkan lembaga

kepolisian merupakan kepolisian nasional yang berpusat di Markas Besar Kepolisian (Mabes Polri) dan mempunyai mekanisme tersendiri dalam upaya mengefektifkan sistem operasional kepolisian.

Jika dilihat dari kewajiban Kepala Daerah sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, salah satu kewajiban Kepala Daerah adalah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Sementara Polri seperti ditegaskan pada pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara memiliki tugas pokok memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat di sini meliputi semua orang yang tinggal dan atau berada dalam daerah dimana Kepala Daerah bertugas.

Karena itu, memang dirasa perlu adanya penataan mengenai bagaimana pola kerja Satpol PP. Sebagai aparat pemerintah daerah Satpol PP tunduk pada perintah kepala daerah, baik itu gubernur, walikota maupun bupati. Sementara itu struktur organisasinya juga akan ditentukan oleh Perda yang sangat tergantung dari kondisi daerah. Belum lagi pola rekrutmen, pola pembinaan karier, serta pola pendidikannya yang tidak seragam pada masing-masing daerah. Benturan dengan penegak hukum yang lain karena fungsi polisional yang melekat pada Satpol PP jelas akan terus berlangsung, sepanjang masalah rekrutmen, pembinaan karier, pendidikan tidak pernah dilakukan standarisasi. (*)

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Bahan Bacaan :

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja.

Awaloedin Djamin, *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan : Dulu, Kini dan Esok*, PTIK Press, Jakarta, 2008.

Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian (Profesionalisme dan Reformasi Polri)*, Laksbang Mediatama, Jakarta, 2007.

Zakarias Poerba dan A. Wahyurudhanto, *“Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) – Stocktaking of Current Regulatory Framework and Organizational Structure in The Context of The Security Sector Reform and Dezantralization in Indonesia”*, GTZ, Jakarta, 2008.

Satpol PP Cerminan Pemda, Kompas, 1 Juni 2009.

DKI Butuh Satpol PP, Kompas, 2 Juni 2009.

Bubarkan Satpol PP, Kompas, 3 Juni 2009.

