

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tugas utama Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹ Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah didasari oleh pembagian urusan pemerintahan yang bertujuan untuk mengoptimalkan pelayanan publik dan pemeliharaan ketenteraman masyarakat di tingkat lokal.² Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan atributif maupun delegatif untuk membentuk produk hukum daerah yang disebut Peraturan Daerah (Perda) guna mengatur urusan rumah tangganya sendiri serta menjadi instrumen yuridis utama bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya demi terwujudnya ketertiban umum dan perlindungan masyarakat di masing-masing daerah otonom.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., pengertian peraturan daerah adalah salah satu bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah

¹ Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah dan Produk Hukum Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2021), hlm. 45.

ditentukan suatu undang-undang. Meski demikian, peraturan daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang kewenangannya tidak diatur secara eksplisit oleh suatu undang-undang. Hal tersebut dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dan (4).³

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.⁴ Perda memiliki kedudukan penting dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional. Salah satu instrumen hukum daerah yang krusial dalam konteks ketertiban masyarakat adalah Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat.⁵ Regulasi ini memberikan landasan operasional bagi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Bojonegoro untuk melakukan penegakan hukum dan penertiban terhadap segala bentuk gangguan ketertiban umum, termasuk tindakan asusila di ruang publik maupun tempat-tempat usaha seperti rumah kos dan hotel.

Secara sosiologis, tindakan asusila merupakan perbuatan yang melanggar norma kesusilaan, kesopanan, agama, dan moral yang hidup di tengah masyarakat. Penegakan norma ini di tingkat daerah sering kali menemui hambatan karena adanya benturan nilai

³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 112.

⁴ Lihat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Pasal 1 Lembaran Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat.

dan dinamika sosial. Dalam Perda Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015, tindakan asusila diatur secara luas guna meminimalkan penyakit masyarakat (pekat), seperti prostitusi dan perbuatan mesum, di lingkungan publik maupun privat.⁶ Namun, dinamika hukum pidana nasional mengalami pergeseran fundamental seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru).

Dalam KUHP baru, khususnya Pasal 411 mengenai perzinaan dan Pasal 412 mengenai kohabitasi (hidup bersama sebagai suami istri di luar ikatan perkawinan yang sah), kedua perbuatan tersebut dikategorikan sebagai tindak pidana kesusilaan yang bersifat delik aduan absolut.⁷ Menurut Prof. Dr. Eddy O.S. Hiariej, konsekuensi dari delik aduan absolut ini berarti proses hukum terhadap perbuatan tersebut hanya dapat ditindaklanjuti apabila terdapat pengaduan langsung dari pihak yang dirugikan secara terbatas, yaitu pasangan sah (suami/istri) atau keluarga inti seperti orang tua atau anak.⁸ Di sisi lain, Perda Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015 mengizinkan tindakan penertiban asusila dilakukan secara aktif oleh Satpol PP berdasarkan laporan masyarakat umum atau temuan langsung petugas di lapangan.⁹

Konflik norma ini menciptakan ketidakpastian hukum dan dilema operasional bagi Satpol PP Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*,

⁶ Ketentuan Penertiban Penyakit Masyarakat, Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015.

⁷ Pasal 411 ayat (1) dan Pasal 412 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

⁸ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana Nasional pasca-UU No. 1 Tahun 2023* (Jakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2023), hlm. 204.

⁹ Wawancara dengan Bapak Candra Eko Setyantoro, S.STP, Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satpol PP Kabupaten Bojonegoro, tanggal 14 Mei 2026.

peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹⁰ Sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Topo Santoso, S.H., jika aparat tetap melakukan tindakan represif berupa penggerebekan di ruang privat tanpa adanya aduan dari pihak yang dipersyaratkan oleh undang-undang, maka tindakan tersebut berpotensi melanggar hak atas privasi warga negara dan melampaui batas kewenangan yuridis mereka.¹¹ Akibatnya, fokus operasional Satpol PP Kabupaten Bojonegoro kini bergeser ke arah penertiban tindakan asusila yang nyata-nyata mengganggu ketenteraman umum di ruang publik terbuka atau bersifat administratif.¹²

Mengingat urgensi harmonisasi hukum dan pentingnya kejelasan batasan wewenang aparat penegak Perda di daerah agar sejalan dengan KUHP baru, penelitian ini penting untuk dilakukan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan ini ke dalam penelitian skripsi dengan judul:

"Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro No. 15 Tahun 2015 oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap Perbuatan Asusila".

B. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)* (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 156.

¹¹ Topo Santoso, *Hukum Pidana Materiil: Kajian terhadap Kodifikasi KUHP Baru* (Jakarta: Rajawali Pers, 2024), hlm. 89.

¹² Wawancara dengan Bapak Candra Eko Setyantoro, S.STP, *Op. Cit.*

Umum serta Perlindungan Masyarakat oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap perbuatan asusila?

2. Bagaimana kesesuaian tindakan penegakan hukum oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap perbuatan asusila tersebut jika ditinjau dari perspektif batasan delik aduan absolut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap perbuatan asusila.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kesesuaian tindakan penegakan hukum oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap perbuatan asusila jika ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoretis maupun praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoretis

- Memberikan kontribusi ilmiah bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum pidana terkait

harmonisasi regulasi daerah dengan hukum nasional.

- Menjadi referensi akademis bagi peneliti lain yang ingin mengkaji dinamika peran Satpol PP dan batas kewenangan penegakan ketertiban umum di daerah pasca-berlakunya KUHP baru.

2. Manfaat Praktis

- Memberikan masukan konstruktif bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dan DPRD Kabupaten Bojonegoro dalam merumuskan kebijakan serta melakukan harmonisasi Perda dengan undang-undang yang lebih tinggi.
- Menjadi pedoman dan bahan evaluasi bagi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bojonegoro agar tetap bertindak secara tepat, humanis, dan sesuai koridor hukum dalam menjalankan tugas operasionalnya.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan yuridis sosiologis atau metode penelitian hukum empiris. Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji dan meneliti hukum dalam kenyataan aktualnya di masyarakat (law in action). Melalui pendekatan ini, peneliti menganalisis secara langsung mengenai efektivitas implementasi, penerapan norma hukum, serta kendala-kendala penegakan hukum yang dihadapi secara nyata oleh institusi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bojonegoro di lapangan terkait penertiban perbuatan asusila.¹³

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2019), hlm. 51.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi pelaksanaan penelitian ini bertempat di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bojonegoro, yang beralamat di Jalan P. Mas Tumapel Nomor 1, Kabupaten Bojonegoro, Provinsi Jawa Timur. Pemilihan lokasi ini dilakukan secara sengaja (purposive) didasarkan pada pertimbangan bahwa instansi tersebut merupakan pelaksana utama sekaligus penegak hukum pidana otonom yang memegang otoritas penuh dalam penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- **Data Primer**, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama di lapangan melalui kegiatan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan narasumber yang memiliki wewenang yuridis, dalam hal ini adalah Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bojonegoro.¹⁴
- **Data Sekunder**, yaitu data yang diperoleh peneliti melalui studi kepustakaan dan penelaahan dokumen yang mencakup beberapa bahan hukum sebagai berikut:
 - **Bahan Hukum Primer**, merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat secara yuridis, meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun

¹⁴ Data Primer Lapangan, Hasil Wawancara di Kantor Satpol PP Kabupaten Bojonegoro, Mei 2026.

2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2023 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja dan Kode Etik Satuan Polisi Pamong Praja, serta Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat.

- **Bahan Hukum Sekunder**, merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi: buku-buku literatur hukum, jurnal ilmiah hukum, draf hasil penelitian hukum terdahulu, serta artikel ilmiah pendapat para ahli hukum.

4. Proses Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah:

- **Wawancara (Interview):** Dilakukan tanya jawab secara langsung dan mendalam dengan narasumber, yaitu Bapak Candra Eko Setyantoro, S.STP selaku Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satpol PP Bojonegoro.¹⁵
- **Studi Kepustakaan:** Dilakukan dengan membaca, menelaah, dan mencatat bahan-bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan dokumen resmi yang relevan dengan pokok bahasan.

¹⁵ Wawancara dengan Bapak Candra Eko Setyantoro, S.STP, *Op. Cit.*

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil wawancara dan studi kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Melalui metode ini, peneliti menggambarkan fenomena penegakan hukum secara sistematis berdasarkan fakta lapangan, mengaitkan hubungan antarregulasi, dan menarik pemecahan masalah secara logis untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan.¹⁶

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas, menyeluruh, dan sistematis mengenai arah penelitian ini, penyusunan skripsi ini dibagi ke dalam 5 (lima) bab yang saling berkaitan dengan sistematika sebagai berikut:

- **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan bagian pengantar yang menguraikan garis besar umum dari keseluruhan penelitian. Di dalamnya dimuat Latar Belakang Masalah yang mendasari pentingnya topik ini diteliti, Rumusan Masalah yang menjadi batasan fokus perhatian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian baik secara teoritis maupun praktis, Metode Penelitian yang digunakan sebagai instrumen analisis, serta Sistematika Penulisan.

- **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menyajikan landasan teoretis, konsep, dan kajian pustaka yang relevan sebagai pisau analisis terhadap objek penelitian. Bagian ini memuat telaah terhadap

¹⁶ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 114.

penelitian terdahulu yang digunakan sebagai referensi pembanding guna menjaga keaslian penelitian. Selanjutnya, dipaparkan pula teori penegakan hukum secara umum, tinjauan umum mengenai kedudukan Peraturan Daerah dalam hierarki perundang-undangan, serta kerangka yuridis mengenai kedudukan, tugas pokok, fungsi, dan wewenang Satuan Polisi Pamong Praja selaku aparat penegak produk hukum daerah.

- **BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini merupakan inti materi dari penelitian skripsi yang menyajikan data hasil wawancara mendalam serta kajian langsung di lapangan. Seluruh data tersebut kemudian dianalisis secara yuridis sosiologis ke dalam dua pembahasan utama, yaitu implementasi nyata di lapangan terkait penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 15 Tahun 2015 oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap perbuatan asusila, serta implikasi yuridis berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru) terhadap batas operasional kewenangan mereka.

- **BAB IV: PENUTUP**

Bab terakhir ini memuat bagian akhir dari struktur penulisan skripsi yang terdiri atas simpulan dan saran. Simpulan disajikan secara ringkas namun menyeluruh berdasarkan hasil analisis pada bab sebelumnya guna menjawab seluruh rumusan masalah secara tegas. Sementara itu, bagian saran memuat pemikiran akademis rekomendatif serta rekomendasi kebijakan praktis yang ditujukan kepada instansi terkait sebagai bahan masukan konstruktif.

