

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Yogyakarta merupakan Kota pelajar dan kota budaya, tentunya banyak para pendatang yang ingin menuntut ilmu di kota pelajar ini. Banyaknya para pendatang dari berbagai daerah ini, maka akan terdapat tempat kos-kosan atau pondokan. Pondokan tersebut akan menjadi tempat tinggal sementara mereka untuk menuntut ilmu di kota Yogyakarta ini. Dengan banyaknya pondokan yang dibangun ini, perlu adanya penataan dan peraturannya. Apabila pondokan tidak diadakan suatu penataan, maka akan mengganggu sekali aktivitas lingkungan di sekitarnya.

Dalam mengatasi masalah penataan pondokan dan mengeluarkan suatu peraturan, disini perlu adanya campur tangan dari pemerintah atau penguasa itu sendiri sebab antara penguasa dengan masyarakat itu terjalin suatu hubungan timbal balik. Pada suatu sisi masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain penguasa memberi pengaruh pada masyarakat. Masyarakat dan penguasa melaksanakan aneka ragam tugas. Tugas-tugas ini kadangkala dibedakan dalam tugas-tugas mengatur dan tugas mengurus.<sup>1</sup>

Soerjono Soekanto mengatakan

"Bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah

---

<sup>1</sup> M. Hadion, *Philinus Hukum Peradilan Yuridika*, 1992, hal. 1

pandangan nilai yang mantap dan menegawantah dan sikap tidak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan perdamaian pergaulan hidup". Penegakan hukum secara kongkrit adalah berlakunya hukum positif dalam peraktek sebagaimana seharusnya patut ditaati.<sup>2</sup>

Jika hakikat penegakan hak merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Ada 5 faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk atau yang menggerakkan hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>3</sup>

Dalam Pasal 1 huruf D

"Pondokan adalah kamar yang disediakan untuk tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi seseorang atau beberapa orang dengan dipungut biaya".

Untuk mengatasi masalah penyelenggaraan pondokan ini maka dikeluarkannya Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2003, dimana dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan

---

<sup>2</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, 1992, hal. 14

<sup>3</sup> Soeriono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Berlakunya Hukum*, Djakarta: Djaja

pondokan ini, supaya setiap penyelenggara atau pengusaha pondokan harus mematuhi aturan yang ada. Dengan adanya aturan ini untuk menghindari adanya pergaulan bebas, mencegah adanya persembunyian teroris dan tempat transaksi narkoba.

Berdasarkan uraian dan gambaran pada latar belakang di atas maka penulis mengambil judul pada penelitian ini yaitu : "PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NO. 4 TAHUN 2003 TENTANG PENYELENGGARAAN PONDOKAN DI KOTA YOGYAKARTA"

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas maka dapat menimbulkan permasalahan yaitu :

1. Bagaimana penegakan hukum Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2003 terhadap pondokan yang belum mempunyai izin dan bagi pondokan yang sudah mempunyai izin tetapi melanggar Peraturan Daerah tersebut ?
2. Hambatan-hambatan apa sajakah yang dihadapi dalam penegakan hukum tersebut ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penegakan hukum Peraturan Daerah No.4 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan.
2. Untuk menemukan hambatan penegakan hukum Peraturan Daerah No. 4

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah :

1. **Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi ilmu pengetahuan.

2. **Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran bagi masyarakat serta aparat penegak hukum demi terwujudnya penegakan hukum.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

1. **Tugas Pemerintah**

Negara mempunyai suatu pemerintah atau penguasa dan pemerintah itu pastinya juga mempunyai tugas tersendiri.

Tugas pemerintah atau penguasa itu dibedakan menjadi 2 ( dua ) :

- 1) **Tugas mengatur.**

Tugas ini terutama menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh setiap warga. Contoh mengenai hal ini adalah ketertiban penguasa dalam perkembangan tata ruang. Dalam rangka tugas-tugas mengatur, penguasa memerintah dan melarang dan ia melahirkan sistem-sistem perizinan.

- 2) **Tugas mengurus.**

Tugas ini terutama dalam sejarah masa kini telah tumbuh pesat dengan berkembangnya konsep negara pengurus masyarakat.<sup>4</sup> Tugas

pemerintah dalam negara hukum modern, terlebih dahulu dikemukakan beberapa pendapat para sarjana berkenaan dengan pembagian tugas-tugas negara dan pemerintah. Pendapat para sarjana mengenai pembagian tugas negara diilhami oleh kenyataan historis bahwa pemusatan kekuatan negara pada satu tangan dan satu lembaga telah membawa bencana bagi kehidupan demokrasi dan masyarakat.<sup>5</sup>

## 2. Pengertian Izin

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan menyimpang dari ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.<sup>6</sup>

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa dan perancang masyarakat adil dan makmur. Hal ini

---

<sup>5</sup> Ridwan, HR, *Pengantar Administrasi Negara*, UII Press, 2002, hal. 12-13

<sup>6</sup> NIM Snel dan JRM Ten Have, *Pengantar Hukum Peradilan*, Surabaya, hal. 2-3



- f. Membuat dan memasang jadwal waktu penerima dan tamu dan tata tertib yang berlaku ditempat pondokan yang disusun dengan berpedoman kepada norma hukum, agama, adat dan kepatutan.
- g. Memberikan bimbingan dan pengarahan kepada pemonpok untuk dapat menyesuaikan diri dengan kehidupan masyarakat setempat dan berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan atau pembangunan.
- h. Memelihara kebersihan dan kesehatan lingkungan.
- i. Mentaati ketentuan lain yang ditetapkan oleh Walikota.

Pasal 7 juga menjelaskan mengenai kewajiban pemonpok :

- a. Mentaati ketentuan – ketentuan yang berhubungan dengan administrasi kependudukan.
- b. Berperan serta secara aktif dalam kegiatan kemasyarakatan dan berpartisipasi terhadap pembangunan lingkungan.
- c. Ikut menjaga ketertiban, keamanan masyarakat di lingkungannya
- d. Mematuhi segala peraturan yang berlaku dalam lingkungan pondokan dan menyesuaikan diri dengan kehidupan masyarakat setempat.

Dalam suatu penyelenggaraan pondokan pun juga diatur mengenai izin penyelenggaraannya. Disebutkan dalam Pasal 8 mengenai izin penyelenggaraan pondokan antara lain:

- 1) Setiap orang yang memiliki pondokan berupa rumah atau kamar lebih dari 2 kamar atau dihuni lebih dari 5 (lima) orang pemonpok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Daerah wajib memiliki izin penyelenggaraan pondokan

- 2) Penyelenggaraan pondokan diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk.
- 3) Syarat – syarat untuk memperoleh izin penyelenggaraan pondokan adalah bagai berikut :
  - a. Membuat surat pernyataan sanggup untuk memenuhi kewajiban – kewajiban sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Daerah ini.
  - b. Memiliki izin Mendirikan Bangunan – Bangunan (IMBB)
  - c. Memiliki izin Gangguan (HO)
- 4) Izin Penyelenggaraan pondokan berlaku untuk jangka waktu 5 tahun.
- 5) Tata cara untuk memperoleh izin penyelenggaraan pondokan , untuk tata naskah izin penyelenggaraan pondokan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Walikota.

Pasal 10 Peraturan Daerah menyebutkan bahwa setiap penyelenggara pondokan dilarang menyelenggarakan pondokan yang dihuni pemonpok yang berbeda jenis dalam satu kesatuan

Dalam Peraturan Daerah No.4 Tahun 2003 Pasal 14 menyebutkan bahwa :

- 1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 10 Peraturan Daerah ini, diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 2.000.000.

..... (1) Pasal ini adalah

Mengingat hukuman yang telah ditetapkan diatas, penyelenggaraan pondokan akan tetap berkembang luas di Yogyakarta mengingat sanksi yang ditetapkan cukup ringan dengan denda yang tidak terlalu besar. Hal ini bisa mendorong para pengusaha pondokan untuk terus mengembangkan usahanya, mengingat keuntungan yang didapat lebih besar dibandingkan dengan sanksi yang telah ditetapkan. Yogyakarta sebagai kota pelajar dan kota budaya dan dengan pertumbuhan ekonomi yang semakin hari semakin meningkat. Dampak dari penyelenggaraan pondokan yang tidak memiliki izin ini mesti mendapat perhatian lebih serius, karena menyangkut masa depan anak bangsa juga perkembangan kota Yogyakarta dimasa yang akan datang.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta

### **2. Nara Sumber**

a. Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

b. Kepala Dinas Trantib Kota Yogyakarta

c. Pemilik pondokan di Kecamatan Mantrijeron, Patang puluhan, Taman siswa. Jumlahnya masing-masing 1 ( satu )

### **3. Sumber Data**

a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian terhadap objek-objek terkait yang diteliti

b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan literatur yang terkait dengan judul penelitian ini dan bahan-bahan hukum yang berupa :

1) Bahan hukum primer

yaitu bahan-bahan hukum yang dapat dijadikan bahan penelitian berupa buku-buku, koran, majalah, website dll.

2) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan-bahan hukum yang dapat dijadikan bahan penelitian berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah.

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan hukum untuk menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Wawancara yaitu dengan melakukan tanya jawab secara langsung dengan nara sumber.

b. Studi Pustaka yaitu mempelajari hasil dari penelitian, buku-buku literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

5. Analisis Data

Dari analisis data yang terkumpul dan diperoleh dari hasil penelitian akan disusun secara sistematis. Kemudian dianalisis dengan menggunakan

metode berpikir induktif dan deduktif yaitu :

1. Deduktif adalah metode berfikir dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus.
2. Induktif adalah metode berfikir dari hal yang bersifat khusus kemudian menarik kesimpulan yang bersifat umum.