

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Masalah kependudukan dewasa ini menjadi semakin kompleks dan global. Sejak pertengahan abad ke-20 dunia telah mengalami ledakan jumlah penduduk yang mencemaskan. Populasi penduduk dunia diperkirakan akan meningkat dari 5,7 miliar pada tahun 1996 menjadi 8 miliar pada tahun 2020, yang berakibat permintaan pangan meningkat pula pada 25 tahun yang akan datang, yaitu sebesar 64%. Pertumbuhan urbanisasi juga di perkirakan akan meningkat menjadi 60% pada tahun 2025, sehingga kota-kota akan mengalami tekanan dalam memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana hidup bagi penduduknya.

Indonesia sebagai Negara berkembang juga tidak terlepas dari masalah kependudukan ini. Jumlah penduduk yang besar dan pertumbuhannya yang tidak merata menyebabkan kepadatan penduduk di setiap wilayah dan daerah juga menjadi tidak seimbang. Sebagian besar penduduk di Indonesia terkonsentrasi di kota-kota besar, terutama di pulau Jawa.

Tahun 2000 merupakan awal di mulainya pelaksanaan otonomi daerah, yang isinya memberikan kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat atas dasar prakarsa dan aspirasi masyarakat yang bersangkutan sesuai peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Otonomi Daerah bergerak seiring dengan proses globalisasi, yang di dalamnya memberi ruang bagi Bergeraknya manusia, informasi, barang dan jasa secara bebas dari tempat satu ke tempat yang lain. Otonomi menjadi sesuatu yang sangat berpengaruh pada perputaran roda ekonomi dan pembangunan suatu daerah. Dampak nyata dari adalah pertumbuhan ekonomi dan pembangunan adalah pertumbuhan pendudukan di daerah perkotaan jauh lebih tinggi dibandingkan daerah pedesaan.

Kota Yogyakarta, sebagai bagian dari kota besar yang ada di Jawa menunjukkan peningkatan jumlah dan mobilitas penduduk yang tinggi. Perkembangan jumlah penduduk ini selain di pengaruhi oleh angka kelahiran juga sebagai akibat dari besarnya jumlah imigran. Hal ini di karenakan Yogyakarta merupakan Kota Pelajar, pariwisata, budaya dan perdagangan. Ribuan institusi pendidikan berkembang dan bertambah seiring dengan semakin banyaknya pendatang di Yogyakarta sebagai pelajar dan mahasiswa 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 sekitarnya.

Citra Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan sempat terpuruk akibat aktivitas penghuni pondokan yang tidak bertanggung jawab. Ancaman pola hidup seks bebas di kalangan anak remaja secara umum dan di pondokan atau kos-kosan, khususnya di kota Yogyakarta berkembang secara serius dengan makin longgarnya kontrol yang mereka terima. Aktivitas di pondokan sudah mengalami pergeseran, tidak lagi hanya berfokus pada diskusi, belajar, menonton tv atau aktivitas pelajar lainnya. Tetapi pelajar sekarang sudah biasa melakukan kegiatan di luar norma kesusilaan. Mulai dari menonton film porno sampai mabuk-mabukan, bahkan tak jarang di temukan kasus penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan obat-obatan terlarang.

Melihat dari permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pondokan, maka pemerintah Kota Yogyakarta membuat Peraturan Daerah No 4 Tahun 2003, 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 pengusaha 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 menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah pandangan ini

---

<sup>1</sup> M. Hadjon, Philipus, *Hukum Perizinan*, Yurika, 1993, hal 1.

yang mantap dan mengejawantah 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 praktek 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 dikeluarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003, dimana

---

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

<sup>3</sup> Soejono Soekamto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali-Press, Jakarta, 1983, hal. 4-5

dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan ini, supaya setiap penyelenggaraan atau pengusaha pondokan harus mematuhi peraturan 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 **“PELAKSANAAN PERIJINAN PENDIRIAN PONDOKAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NO. 4 TAHUN 2003 DI KOTA YOGYAKARTA**

## **B. Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimana prosedur izin pendirian pondokan menurut peraturan daerah No. 4 Tahun 2003 di kota Yogyakarta?
2. 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 tersebut?
3. Apa saja kendala-kendala dalam pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perijinan pendirian pondokan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 terhadap pondokan yang belum mempunyai ijin dan bagi pondokan yang sudah mempunyai ijin tetapi melanggar peraturan daerah tersebut.
3. Mengidentifikasi kendala-kendala dalam pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta.

### **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.