

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kota Yogyakarta sebagai Kota pelajar dan juga sebagai Kota wisata, banyak pemuda Yogyakarta maupun pemuda dari berbagai daerah yang ada di Indonesia datang ke Yogyakarta untuk menuntut ilmu. Hal tersebut juga tidak dapat dilepaskan dari kualitas pendidikan yang ditawarkan oleh lembaga-lembaga pendidikan yang ada di Yogyakarta baik negeri maupun swasta. Yogyakarta juga sebagai tujuan wisata nomor dua untuk dikunjungi wisatawan baik wisatawan dari dalam negeri maupun wisatawan asing setelah Bali, julukan sebagai kota wisata tak lepas dari banyaknya lokasi tujuan wisata di Yogyakarta. Daya tarik masyarakat ataupun turis asing yang ingin berkunjung ke Yogyakarta sangat tinggi, maka masyarakat Kota Yogyakarta memanfaatkan peluang tersebut untuk mendirikan dan menjadikan rumahnya sebagai rumah pondokan. Pemandokan menjadi investasi yang menjanjikan buat pemiliknya, disebabkan banyaknya pemuda yang ingin menuntut ilmu di Yogyakarta dan tentunya juga para pengunjung yang datang ke Yogyakarta membutuhkan tempat tinggal sementara di Yogyakarta untuk menuntut ilmu dan mengunjungi wisata di Yogyakarta.

Bahwa penyelenggaraan pondokan di kota Yogyakarta mempengaruhi citra Kota Yogyakarta sebagai kota pelajar dan kota wisata, pemandokan di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya di Kota Yogyakarta tidak dapat

dipisahkan dengan keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan.

Penyelenggaraan pondokan adalah kegiatan yang menyediakan atau menyewakan pondokan. Pondokan adalah rumah atau bangunan gedung yang terdiri dari kamar dan fasilitas penunjang yang dihuni oleh pemondok untuk jangka waktu tertentu dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran.¹ Sebelum mendirikan pemondokan di Yogyakarta, masyarakat terlebih dahulu harus mengurus dan memperoleh izin mendirikan pemondokan, izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang untuk menyelenggarakan pondokan. Hal ini dimaksudkan agar pemondokan tersebut dapat berjalan dengan lancar dan tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari.

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.²

Izin mendirikan hotel harus ada sebelum hotel tersebut didirikan. Hotel di Yogyakarta saat ini terlalu banyak maka terjadinya persaingan usaha hotel yang tidak baik. Maka dari itu Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Moratorium izin hotel di Yogyakarta karena Tingkat hunian

¹ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan Pasal 1.

² Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 167.

hotel di Kota Yogyakarta masih di bawah 60 persen. Data PHRI periode Januari hingga Juli tahun 2017, tingkat hunian hotel berbintang rata-rata masih diangka 58 persen dan hotel nonberbintang sekitar 20 persen. Beberapa hal yang menentukan periode moratorium diantaranya adalah okupansi dari seluruh hotel yang ada di Yogyakarta, okupansi rata-rata hotel di Yogyakarta belum memenuhi 70 persen. Jika pembangunan hotel terus dilakukan PHRI cemas tingkat okupansi akan semakin menurun dan tentu saja bikin pengusaha hotel meruhi.³

Moratorium di perpanjang sampai 31 Desember 2018. Dilakukannya Moratorium perizinan hotel karena persaingan usaha hotel yang belum baik. Persaingan usahanya belum sehat karena banyak hotel berbintang yang kegiatan usahanya bertentangan dengan prinsip kesetaraan usaha, seperti hotel bintang 4 dan 5 membolehkan satu kamar diisi hingga 4 orang, artinya sudah tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan (bintang hotel) dan dinilai mengambil pasar hotel berbintang dibawahnya. Moratorium ini berlaku bagi pendaftaran atau permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) hotel baru.⁴

Hotel adalah salah satu jenis akomodasi yang menggunakan sebagian atau keseluruhan bagian untuk jasa pelayanan penginapan, penyediaan makanan dan minuman serta jasa lainnya bagi masyarakat umum yang dikelola secara komersial. Hotel bisa dihuni oleh penyewa yang berbeda jenis kelamin dalam satu kesatuan bangunan dan hotel bisa di

³ Pemkot Yogya Perpanjang Moratorium Izin Hotel
<https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/10/02/ox6vzr382-pemkot-yogya-perpanjang-moratorium-izin-hotel> diakses pada tanggal 15 Januari 2019 Jam 13:34 Wib.

⁴ Moratorium Hotel di Kota Yogyakarta Diperpanjang Satu Tahun
<http://jogja.tribunnews.com/2017/12/15/moratorium-hotel-di-kota-yogya-diperpanjang-satu-tahun> diakses pada tanggal 15 Januari 2019 Jam 13:06 Wib.

sewakan kurang dari 1 (satu) bulan.⁵ Sedangkan pemondokan adalah rumah atau bangunan gedung yang terdiri dari kamar dan fasilitas sebagai penunjang yang dihuni oleh pemondok untuk jangka waktu tertentu dengan dipungut atau tidak dipungut biaya. Pemondokan tidak bisa dihuni oleh pemondok yang berbeda jenis kelamin dalam satu kesatuan bangunan dan pemondok menyewa pondokan lebih dari 1 (satu) bulan⁶

Klasifikasi hotel berdasarkan bintang

1. Hotel Bintang Satu

- Jumlah kamar standar, minimum 15 kamar
- Kamar mandi di dalam
- Luas kamar standar, minimum 20 m²

2. Hotel Bintang Dua

- Jumlah kamar standar, minimum 20 kamar
- Kamar suite minimum 1 kamar
- Kamar mandi dalam
- Kamar memiliki telepon dan televisi
- Luas kamar standar minimum 22 m²
- Luas kamar suite minimum 44 m²
- Pintu kamar dilengkapi pengaman
- Harus ada lobby
- Tata udara dengan AC/ventilasi
- Kapasitas penerangan minimum 150 lux
- Terdapat sarana olah raga dan rekreasi
- Ruang dilengkapi dengan tata udara dengan pengatur udara
- Memiliki Bar

3. Hotel Bintang Tiga

- Jumlah kamar standar minimum 30 kamar
- Kamar suite minimum 2 kamar
- Kamar mandi di dalam
- Luas kamar standar minimum 24 m²
- Luas kamar suite minimum 48 m²
- Memiliki sarana olah raga dan rekreasi

⁵ Pengertian Hotel dan Definisi Hotel <https://jenishotel.info/pengertian-hotel> diakses pada tanggal 1 Juli 2019 Jam 21:40 Wib.

⁶ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan Pasal 1.

- Kamar dilengkapi dengan pengatur udara mekanik AC dengan suhu 24 0C
 - Tersedia Restoran yang menawarkan hidangan diatas rata-rata pada saat sarapan, makan siang dan malam
 - Memiliki *valet parking*
4. Hotel Bintang Empat
- Jumlah kamar standar minimum 50 kamar
 - Memiliki minimum 3 kamar suite
 - Kamar mandi dalam
 - Luas kamar standar minimum 24 m²
 - Luas kamar suite minimum 48 m²
 - Memiliki lobby dengan luas minimum 100 m²
 - Memiliki Bar
 - Memiliki sarana rekreasi dan olah raga
 - Kamar mandi dilengkapi dengan instansi air panas/dingin
 - Memiliki toilet umum
5. Hotel Bintang Lima
- Jumlah kamar standar minimum 100 kamar
 - Memiliki kamar mandi pribadi didalam kamar
 - Luas kamar standar minimum 26 m²
 - Luas kamar suite minimum 52 m²
 - Tempat tidur dan perabot di dalam kamar kualitas no 1
 - Terdapat restoran dengan layanan antar ke kamar selama 24 jam dalam seminggu
 - Terdapat pusat kebugaran *valet parking* dan *service* dari *concierge* dengan pengalaman matang.⁷

Klasifikasi Pemandokan

- Memiliki ruang tamu
- Memiliki kamar mandi
- Adanya induk semang jika pemilik tidak serumah dengan pemandok
- Memiliki tata tertip pondokan⁸

Sebuah perizinan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan peruntukannya. Dilapangan ada pelanggaran atas aturan investasi dalam bentuk perizinan, bangunan tersebut awalnya memegang izin pendirian hotel 2 lantai, namun karena melebihi ketentuan izin berubah menjadi

⁷ Klasifikasi Hotel Berdasarkan Bintang <https://jenishotel.info/klasifikasi-hotel-berdasarkan-bintang> diakses pada tanggal 1 Juli 2019 Jam 21:00 Wib

⁸ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan Pasal 13-14.

pondokan yang diberi nama @Hom Timoho. Pemandokan @Hom Timoho yang izin mendirikan bangunannya adalah Pemandokan, tetapi di lapangannya mendirikan Hotel, dan bangunan tersebut juga dipromosikan sebagai hotel yang bisa dilihat di aplikasi pemesanan hotel seperti Traveloka, booking.com, pegi-pegicpm dll, bahkan bisa langsung *booking* pertelepon.⁹

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan *Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi: setiap pemilik pondokan, dilarang: a. Menyelenggarakan pondokan yang dihuni pemandok yang berbeda jenis kelamin, dalam satu kesatuan bangunan; dan b. Menyewakan pondokan kurang dari 1 (satu) bulan.*¹⁰ Hal ini membuat penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dan membuat penulisan hukum yang berjudul “PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2017 TENTANG PENYELENGGARAAN PONDOKAN”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan menjadi pembahasan dalam penelitian ini. Sebagai berikut:

⁹ Sebuah Pondokan di Jogja Berubah Fungsi Jadi Hotel, Komisi B Desak Pemkot Cabut Izin <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2018/10/02/510/943184/sebuah-pondokan-di-jogja-berubah-fungsi-jadi-hotel-komisi-b-desak-pemkot-cabut-izin> diakses pada tanggal 14 Januari 2019 Jam 20:21 Wib.

¹⁰ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan Pasal 18.

1. Bagaimana penegakan hukum Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan Terkait Penyalahgunaan Izin Penyelenggaraan Pondokan ?
2. bagaimana upaya pemerintahan dalam menanggulangi penyalahgunaan izin penyelenggaraan pondokan di Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang ada maka dapat diketahui tujuan penulisan hukum sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana Penegakan Hukum Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan Terkait Penyalahgunaan Izin Penyelenggaraan Pondokan
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya pemerintahan dalam menanggulangi penyalahgunaan izin penyelenggaraan pondokan di Yogyakarta

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat bagi penulis

Penelitian yang dilakukan oleh penulis akan memberikan manfaat bagi penulis sendiri dan menambah wawasan pengetahuan peneliti tentang penegakan hukum tentang penyalahgunaan izin pemondokan dan upaya pemerintah terhadap penyalahgunaan izin pemondokan.

2. Manfaat bagi akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi mahasiswa hukum dalam perkembangan hukum mengenai penegakan hukum tentang penyalahgunaan izin

pemondokan di Yogyakarta dan upaya pemerintah terhadap kasus penyalahgunaan izin pemondokan.

E. Tinjauan Pustaka

1. Perizinan

Izin adalah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintahan menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.¹¹

Pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.¹² 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 menghapuskan pengawasan khusus atasnya. Tindakan tersebut adalah paparan luas dari pengertian izin, di dalamnya dapat dibedakan berdasarkan

¹¹ Philipus Mandiri Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2.

¹² Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 168.

berbagai figur hukum. Tanda pengenal bersama dari figur hukum ini ialah bahwa semuanya menimbulkan akibat yang kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mestinya dilarang.

Izin (dalam arti sempit) yaitu: mengikat aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya, yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan). Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. penguasa karena alasan-alasan kesesuaian tujuan (*doelmatigheid*) dapat menganggap perlu untuk menjalankan kebijaksanaan izin restriktif dan membatasi jumlah pemegang izin. ¹³

¹³ *Ibid.*, hlm. 3.

Menurut pendapat Asep Warlan Yusuf yaitu izin sebagai suatu instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, Ateng Syafrudin membedakan perizinan menjadi empat macam:

- a. Izin, bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif.
- b. Dispensasi, bertujuan untuk menembus rintangan yang sebenarnya secara format tidak diizinkan, jadi dispensasi hal yang khusus.
- c. Lisensi, adalah izin yang memberikan hal untuk menyelenggarakan suatu perusahaan.
- d. Konsensi, merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenaan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraan kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa Kontraktual, atau bentuk kombinasi atau lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta Syarat-syarat tertentu.¹⁴

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

1. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya. izin yang bersifat terikat adalah IMB, Izin HO, Izin Usaha Industri, dan lain-lain. Pada izin yang terikat, pembuatan undang-undang memformulasikan syarat-syarat dimana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali/dicabut.
2. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan.¹⁵

¹⁴ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 92.

¹⁵ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, hlm. 173.

3. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
4. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama.¹⁶

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penerbit dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penerbit, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.

Izin bangunan dari Segi Kepastian Hukum bagi masyarakat adalah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak bangunan yang dilakukan, sehingga tidak adanya gangguan atau hal-hal yang merugikan pihak lain dan akan memungkinkan untuk mendapatkan keamanan dan ketenteraman dalam pelaksanaan usaha atau pekerjaan.¹⁷

Dalam proses pembangunan, perizinan akan menjadi legitimasi keterlibatan pihak memiliki izin dalam aktivitas pembangunan, dalam porsi yang menjadi lingkup dalam izinnya. Dalam proses pengawasan, sangat jelas bahwa dengan dikeluarkannya perizinan, maka telah terjadi kontrak antara pemerintah sebagai pihak yang mengeluarkan izin dan pelaku usaha

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 175.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 194.

yang memperoleh izin untuk melakukan tindakan atau prestasi tertentu sesuai dengan lingkup yang telah diperjanjikan sebelumnya. Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana dijelaskan berikut:

1. *Budgetering*

Perizinan memiliki fungsi keuangan (*budgetering*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian lisensi dan izin kepada masyarakat dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perizinan. Karena negara mendapatkan kedaulatan dari rakyat, maka retribusi perizinan hanya bisa dilakukan melalui perundang-undangan.

2. *Reguleren*

Perizinan memiliki fungsi pengaturan (*reguleren*), yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat. Sebagaimana juga dalam prinsip pemungutan pajak, maka perizinan dapat mengatur pilihan-pilihan tindakan dan perilaku masyarakat. Jika perizinan terkait dengan pengaturan untuk pengelolaan sumberdaya alam, lingkungan, tata ruang, dan aspek strategis lainnya, maka prosedur dan syarat yang harus ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan harus pula terkait dengan pertimbangan –pertimbangan strategis tersebut. Dengan demikian, harus ada keterkaitan antara tujuan pemberian pelayanan perizinan dengan syarat-syarat yang ditetapkan. Di samping itu juga penetapan tarif terhadap perizinan harus memperhatikan tujuan dan fungsi pengaturan yang akan dicapai oleh perizinan tersebut.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 199.

Pembatalan atau Penarikan Kembali Suatu Izin merupakan bagian dari penerapan sanksi tersebut berarti pula merupakan penegakan terhadap hukum administrasi. Tindakan melakukan pembatalan / penarikan kembali suatu izin dengan cara berlaku surat (*ex tunc*) pada dasarnya tidak dapat dibenarkan, lebih-lebih penerapan suatu norma konkret dalam melakukan pembatalan / penarikan kembali itu hanya didasarkan pada peraturan kebijaksanaan, di mana suatu peraturan kebijaksanaan hanya mempunyai kekuatan mengikat bagi administrasi negara, sedangkan bagi warga masyarakat hanya mempunyai kekuatan mengikat secara tidak langsung.¹⁹

2. Penegakan Hukum Administrasi Negara

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. proses penegakan hukum menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum. proses penegakan hukum memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat negara hukum.²⁰

Instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan upaya preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan upaya represif untuk memaksakan kepatuhan.

¹⁹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 419.

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm . 24.

Unsur-unsur pokok dari penegakan hukum administrasi menurut Tatiek Sri Djatmiati sebagai berikut:

1. Pengawasan
2. Sanksi

Pengawasan dilakukan terhadap kepatuhan warga masyarakat, agar ketentuan yang bersifat mewajibkan, atau ketentuan yang dilarang tidak dilanggar. Sanksi pada hakikatnya merupakan instrumen yuridis yang biasanya diberikan apabila kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan yang ada dalam ketentuan hukum telah dilanggar.

Unsur pokok penegakan hukum administrasi menurut pendapat P. Nicolai yang menyatakan: “ Sarana penegakan hukum administrasi berisi (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu. (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.

Penegakan hukum bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen preventif adalah penyuluhan, pemantauan, dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan.

Penegakan hukum yang utama adalah pejabat/aparat pemerintah yang berwenang memberi izin²¹.

Pengawasan sebagai salah satu unsur pokok penegakan hukum administrasi, Bohari mengartikan pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan tersebut dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan dapat dilakukan dalam bentuk pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu tindakan dalam pelaksanaan kegiatan dilakukan, dan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dan apa yang seharusnya terjadi.²²

Sanksi sebagaimana hukum-hukum yang lain, hukum administrasi memiliki sanksi-sanksi jika ada suatu pelanggaran. Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Tidak akan ada gunanya pemerintah menetapkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi masyarakat tanpa menyertakan suatu sanksi di dalamnya. Sanksi-sanksi ini memperkuat suatu instrumen hukum sehingga hukum mempunyai kebiwaan. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat pemerintahan tanpa harus melalui

²¹ Nirahua Salmon, *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Wilayah Laut Daerah*, Rajawali Pres, Jakarta, 2013, hlm. 64.

²² *Ibid.*, hlm. 65.

proses peradilan, namun terhadap sanksi administrasi bagi masyarakat terbuka kemungkinan untuk diajukan banding pada hakim administratif.²³

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti ialah Penelitian Hukum Normatif Empiris

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan peneliti ialah pendekatan Perundang-undangan.

3. Obyek Penelitian

Penegegakan Hukum Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan Terkait Penyalahgunaan Izin Penyelenggaraan Pondokan dan Upaya Pemerintahan dalam menanggulangi Penyalahgunaan Izin Penyelenggaraan Pondokan di Yogyakarta.

4. Subyek penelitian

- 1) Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta
- 2) Satpol PP
- 3) Kecamatan Umbulharjo

5. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian terdiri atas:

²³ Setiawan, Yudi, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik (Dilengkapi dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*, Rajawali Pres, Depok, 2017, hlm. 201.

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Satpol PP dan Kecamatan Umbulharjo.
- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan yang mempunyai ketentuan mengikat secara yuridis yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Bahan hukum ini terdiri berbagai literatur, buku-buku, jurnal yang berkaitan dengan penelitian.

- 3) Bahan hukum tersier adalah pelengkap data primer dan sekunder, seperti:

- a) Internet

- b) Website

- c) Kamus hukum

- d) Artikel-artikel dan laporan dari media massa

6. Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik pengumpulan data primer yang dilakukan dengan cara wawancara dengan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Satpol PP dan Kecamatan Umbulharjo.
- b. Teknik pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen atau arsip yaitu dengan cara menelusuri dan mengkaji Peraturan Daerah Kota Yogyakarta dan Undang-Undang Republik Indonesia yang berhubungan dengan permasalahan penelitian dan mencari berbagai literatur buku-buku yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

7. Analisis Data

- a. Analisis data yang digunakan oleh penulis yaitu analisis data kualitatif, yaitu dengan meliputi kegiatan pengklarifikasi data yang merupakan proses untuk merumuskan kesimpulan dari pertanyaan peneliti yang diajukan.
- b. Analisis data yang digunakan oleh penulis juga merupakan analisis data kuantitatif yaitu dengan meliputi proses pengolahan data dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta²⁴

G. Sitematika Penulisan

Pada bagian ini akan menjelaskan tentang sistematika penulisan yang dibagi dalam 4 bab dengan penjelasan sebagai berikut:

Bab I, yaitu memuat tentang kerangka berfikir peneliti yang akan menjawab mengapa skripsi atau penelitian ini disusun. Pembagiannya berupa

²⁴ Tim Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program S-1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII, *Panduan Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, UII Press Yogyakarta, 2016.

pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan.

Bab II, yaitu menjelaskan tentang teori-teori atau konsep dasar yang digunakan dalam penelitian untuk menjawab permasalahan sebagaimana yang dirumuskan di dalam rumusan masalah. Teori yang digunakan dalam penelitian ini secara umum tentang penegakan hukum, perizinan dan ketaatan persfektif islam.

Bab III, yaitu hasil wawancara dan pembahasan yang menjelaskan mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan, jawaban atas permasalahan yang telah ditulis oleh penulis. Pada bagian ini akan membahas berdasarkan rumusan masalah.

Bab IV, yaitu penutup mengenai kesimpulan dan saran. Pada bagian ini memaparkan kesimpulan atas hal yang telah dibahas dan diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, dari pembahasan diuraikan pula saran dari penulis terhadap permasalahan dalam penelitian.