

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum

1. Pengertian Tentang Penegakan Hukum Tentang Usaha Pemandokan

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.

Pengertian penegakan hukum pidana dapat diartikan sebagai penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Bila dikaitkan dengan penegakan hukum penistaan terhadap agama, maka saat ini seharusnya hukum bisa ditegaskan. Penegakan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan maupun pelanggaran terhadap penistaan agama tersebut jika dihubungkan dengan pendapat Hoefnagels⁴ maka dapat diterapkan dengan beberapa cara yaitu :

- 1) Penerapan hukum pidana (*Criminal law application*)
- 2) Pencegahan tanpa pidana (*Pervention without punishment*), dan

⁴ Arief, Nawawi Barda. Upaya Non Penal Dalam Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Semarang : Makalah Seminar Kriminologi UI. 1991, Hukum Undip, Hlm. 42.(Di Unduh Pada Pada Tanggal 25/07/2023)

- 3) Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa. Penegakan hukum pidana dengan nilai humanistik menuntut pula diperhatikannya ide “Individualisasi Pidana” dalam kebijakan hukum pidana.

Penegakan hukum pidana merupakan suatu sistem yang menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah-kaidah serta perilaku nyata masyarakat. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya. Perilaku atau sikap itu bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.

Penegakan hukum pidana merupakan suatu sistem yang menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah-kaidah serta perilaku nyata masyarakat. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya. Perilaku atau sikap itu bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.

Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemamfaatan sosial, dan sebagainya. Jadi Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan.

Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaedah-kaedah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik pemerintahlah yang bertanggung jawab. Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu⁵:

- 1) Ditinjau dari sudut subyeknya

⁵ Supri, Jurnal hukum tentang peraturan daerah Kota Malang „*Ibid* hlm 34. (Di Unduh Pada Tanggal 25/07/2023)

Dalam arti luas, proses penegakkan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normative atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.

Dalam arti sempit, penegakkan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.

2) Ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya

Dalam arti luas, penegakkan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam bermasyarakat. Dalam arti sempit, penegakkan hukum itu hanya menyangkut penegakkan peraturan yang formal dan tertulis.

2. Bentuk Penegakan Hukum Usaha Pemandokan

Penegakan hukum ditujukan guna meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat. Hal ini dilakukan antara lain dengan menertibkan fungsi, tugas dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas menegakkan hukum menurut proporsi ruang lingkup masing-masing, serta didasarkan atas sistem kerjasama yang baik dan mendukung tujuan yang hendak dicapai.⁶

Dimulai dari teks, hukum memandu kehidupan manusia bermasyarakat hampir dari seluruh aspeknya, seperti pribadi, sosial, ekonomi, dan politik. Pada akhirnya, dengan modal teks itu hukum harus menghukumi masyarakat. Di sini kita dihadapkan pada hukum yang sudah bukan teks lagi, melainkan sesuatu yang lebih konkret, yaitu putusan- putusan hukum. Penegakan hukum tidak dapat dinilai sama begitu saja

⁶ Sanyoto, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 8 No. 3 September 2008 (Di Unduh Pada Tanggal 27/07/2023)

dengan memberikan keadilan, karena orang dapat menegakkan hukum tetapi dengan cara menggunakannya untuk tujuan menyimpangi dan menjauhkan dari keadilan. Penggunaan hukum yang seperti itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan.⁷

Penegakan hukum dimulai ketika peraturan hukum tersebut di buat atau di ciptakan. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggara Rumah Usaha Pemandokan adalah salah satu produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang Bersama Walikota Malang. Penyelenggara rumah usaha pemandokan merupakan sebuah kewajiban daerah untuk memenuhi pajak daerah guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Malang. Adanya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggara rumah usaha pemandokan yaitu untuk mengatur izin, larangan, dan sanksi terhadap Penyelenggara rumah usaha pemandokan di Kota Malang. Salah satu pasal yang mengatur tentang pembahasan ini yaitu BAB VIII Pasal 8 yang berbunyi:

(1) Setiap penyelenggara pemandokan wajib :

- a. memiliki Ijin Usaha Pemandokan terhadap orang atau badan yang memiliki kamar pemandokan minimal 5 (lima) kamar atau 10 (sepuluh) orang pemandok;
- b. bertindak sebagai penanggung jawab atas ketentraman dan ketertiban;
- c. mencegah terjadinya perbuatan yang tidak bermoral, peredaran dan penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, Zat Aditif lainnya (NAPZA) dan minuman beralkohol serta jenis lainnya yang bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku serta segala sesuatu aktivitas di dalam

⁷ [https://onesearch.id/Author/Home?author=Prof.+Dr.+Satjipto+Rahardjo%2C+SH+Satjipto+Rahardjo,+SOSIOLOGI+HUKUM,+Ctk.+Kedua,+Genta+Publishing,+Yogyakarta,+2010,+hlm.199.+\(Di+Unduh+Pada+Tanggal+27/07/2023\)](https://onesearch.id/Author/Home?author=Prof.+Dr.+Satjipto+Rahardjo%2C+SH+Satjipto+Rahardjo,+SOSIOLOGI+HUKUM,+Ctk.+Kedua,+Genta+Publishing,+Yogyakarta,+2010,+hlm.199.+(Di+Unduh+Pada+Tanggal+27/07/2023))

- pemondokan yang melanggar perundang-undangan yang berlaku; d. menyediakan ruang tamu yang terpisah dari kamar pemondokan, MCK dan fasilitas lainnya;
- d. melaporkan secara tertulis mengenai jumlah dan identitas pemondok kepada Lurah setempat dengan diketahui Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW);
 - e. melaporkan kepada Rukun Tetangga (RT) apabila menerima tamu yang menginap minimal 1 X 24 jam;
 - f. memasang tata tertib yang berlaku;
 - g. memberikan bimbingan kepada pemondok untuk dapat menyesuaikan diri dengan kehidupan masyarakat setempat dan berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan maupun pembangunan;
 - i. memelihara kebersihan dan kesehatan lingkungan;
 - h. menaati ketentuan-ketentuan yang berlaku
- (2) Setiap penyelenggara pemondokan harus bertanggungjawab terhadap keberadaan pemondok di rumah pemondokan dan harus bertindak sebagai induk semang di rumah pemondokan.
 - (3) Bagi penyelenggara pemondokan yang tidak tinggal serumah di rumah pemondokan wajib menunjuk orang yang diberi tanggungjawab yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemondokan dan wajib bertempat tinggal di rumah pemondokan.
 - (4) Bagi penyelenggara pemondokan yang rumahnya dipergunakan sebagai tempat tinggal keluarga tidak diharuskan ada induk semang dan ijin usaha pemondokan.
 - (5) Penyelenggara pemondokan dalam melimpahkan tanggungjawab kepada seseorang sebagaimana dimaksud pada ayat (3), harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut : a. orang yang diberi tanggungjawab tersebut wajib bertempat tinggal dan memiliki KTP di Kelurahan setempat; b. pelimpahan tersebut dilaporkan kepada Lurah melalui RT dan RW.

- (6) Ketentuan lebih lanjut pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota

B. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah bahwa izin diberikan sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu, sehingga pengertian izin dalam hal ini berbentuk tertulis yakni berupa dokumen, tetapi pemberian izin secara lisan tidak termasuk.

Perizinan atau izin merupakan salah satu instrumen hukum administrasi Negara yang dapat digunakan bagi pelaksana undang-undang untuk melakukan tindakan hukum dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Utrecht, perizinan adalah bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).⁸

Pengertian rumah usaha pemondokan menurut Yunus adalah sejalan dengan selalu meningkatnya jumlah penduduk serta tuntutan kebutuhan kehidupan dalam berbagai aspek-aspek politik, ekonomi, sosial, budaya dan teknologi telah mengakibatkan meningkatnya

⁸ Analisi Pelayanan Perizinan Pembangunan Rumah Usaha Pemondokan Di Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru Agung Satrio Waryan dan Indra Safri.

<https://journal.uir.ac.id/index.php/JIAP/article/download/1930/1167> (Di Unduh Pada Tanggal 12/08/2023)

kegiatan penduduk perkotaan. Telah mengakibatkan meningkatnya kebutuhan ruang kekotaan yang besar.

Dan selanjutnya Rosul berpendapat bahwa rumah usaha pemondokan adalah *Urban Sprawl* atau dikenal dengan pemekaran kota merupakan bertambah luasnya kota secara fisik. Semakin berkembangnya penduduk dan semakin tingginya arus urbanisasi.

Lalu menurut Certu menjelaskan bahwa pengertian rumah usaha pemondokan adalah rumah kos dirancang untuk memenuhi kebutuhan hunian yang bersifat sementara dengan sasaran pada umumnya adalah mahasiswa dan pelajar yang berasal dari luar kota ataupun luar daerah. Namun tidak sedikit pula, kos-kosan ditempati oleh masyarakat umum yang tidak memiliki rumah pribadi dan menginginkan berdekatan dengan lokasi beraktifitas.⁹

Dalam Peraturan Daerah Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Pasal 1 dijelaskan:

1. Rumah usaha pemondokan adalah rumah atau kamar yang disediakan untuk tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi orang pribadi atau badan.
2. Penyelenggaraan Pemondokan adalah kegiatan menyediakan rumah atau kamar atau ruangan yang digunakan untuk pemondokan.
3. Izin Usaha Pemondokan adalah Izin yang diberikan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk sebagai syarat sahnya rumah atau ruangan yang digunakan usaha pemondokan.

2. Fungsi Dan Tujuan Perizinan

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi

⁹ Arvin William Wiryawinata, Jurnal Mengenal Rumah usaha pemondokan: Tujuan, fungsi dan jenis-jenisnya
<https://www.jurnal.id/id/blog/fungsi-pemondokan/> (Di Unduh Pada Tanggal 12/08/2023)

masyarakat, sedangkan tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya.

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dijanjarkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.

Adapun tujuan pemerintah mengatur sesuatu hal dalam peraturan perizinan ada berbagai sebab:

Secara teoritis perizinan memiliki beberapa fungsi seperti berikut:

- 1) Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- 2) Keinginan mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang, izin membongkar monumen)
- 4) Keinginan membagi benda-benda yang sedikit jumlahnya (misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk).
- 5) Keinginan untuk menyeleksi orang-orang dan aktifitasnya (misalnya pengurus organisasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Secara teoritis perizinan memiliki beberapa fungsi seperti berikut:

- 1) Instrumen Rekayasa Pembangunan
Perizinan adalah instrumen yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber pendapatan

daerah, maka hal ini tentu akan memberikan dampak negatif bagi pembangunan. Pada sisi lain, jika perizinan dilakukan dengan cara yang tidak transparan, tidak ada kepastian hukum, berbelitbelit, dan hanya bisa dilakukan dengan cara yang tidak sehat, maka perizinan juga bisa menjadi penghamat bagi pertumbuhan sosial ekonomi daerah. Semakin mudah, cepat, dan transparan prosedur pemberian perizinan semakin tinggi potensi perizinan menjadi instrumen rekayasa pembangunan.

2) *Legal Theory Soerjono Soekanto*

Soerjono Soekanto mendefinisikan penegakan hukum sebagai kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.

3) *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 sumber daya 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 (Sutedi, 2010: 198-200)¹⁰

Tujuan sistem perizinan menurut *Spelt dan ten Berge* beberapa diantaranya yakni¹¹

- 1) Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu;
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan;
- 3) Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu.

3. Jenis-Jenis Perizinan

Izin merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang di dalamnya memiliki sifat Izin yang bersifat bebas, izin yang bersifat terikat, izin bersifat menguntungkan, izin yang bersifat memberatkan, izin yang segera berakhir, izin yang berlangsung lama, izin yang bersifat pribadi, dan izin yang bersifat kebendaan¹².

C. Tinjauan Umum Tentang Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi merupakan perbuatan pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh kaidah hukum administrasi atau melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga masyarakat karena bertentangan dengan undang-undang atau peraturan hukum lainnya¹³. Dalam hukum administrasi, izin merupakan acuan yuridis digunakan oleh

¹⁰ MARGARETHA SHINTA AMIR, PENEGAKAN HUKUM PERIZINAN PEMBANGUNAN RUMAH USAHA PEMONDOKAN BERADASARKAN PERATURAN DAERAH NO 6 TAHUN 2006 KOTA MALANG <https://journal.uir.ac.id/index.php/JIAP/article/download/1930/1167> (Di Unduh Pada 12/08/2023)

¹¹ <http://e-journal.uajy.ac.id/7636/1/JURNAL.pdf>. Spelt dan Ten Berge dalam Y. Sri Pudyatmoko, op.cit, hlm.11 (Di Unduh Pada Tanggal 27/07/2023)

¹² <https://core.ac.uk/download/pdf/229098609.pdf>. Adrian Sutedi, Op.Cit., hlm.173 (Di Unduh Pada Tanggal 27/07/2023)

¹³ <https://ugmpress.ugm.ac.id/id/product/hukum/pengantar-hukum-administrasi-indonesia>. Philipus M Hadjon, 1994, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.246

pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat agar mau mengikuti aturan yang berlaku guna mencapai sebuah tujuan yang konkrit. Melalui izin dapat diketahui bagaimana gambaran terwujudnya masyarakat adil dan makmur, persyaratan yang terkandung dalam peraturan merupakan pengendalian dan memperlihatkan fungsi dari izin tersebut. Pelanggaran izin pendirian rumah usaha pemondokan sangat merugikan bagi pemerintah daerah. Dilihat dari mekanisme penyelenggaraan rumah usaha pemondokan, seharusnya para pihak yang mendirikan rumah usaha pemondokan sebagai tempat tinggal dengan jangka waktu tertentu atau tempat tinggal sementara memerhatikan aturan yang sudah di atur dalam peraturan. Rumah usaha pemondokan merupakan tempat tinggal dengan jangka waktu tertentu bagi orang-orang yang membutuhkan seperti pasutri yang belum memiliki rumah ataupun mahasiswa dan salah satu usaha pemerintah untuk meningkatkan sektor pajak di suatu daerah. Dengan ini perlunya ketegasan dari pemerintah untuk mengatur perizinan mendirikan rumah usaha pemondokan agar masyarakat yang membutuhkan tempat tinggal sementara tidak bergantung pada orang terdekat. Maka pelanggaran atas larangan lazimnya dikaitkan dengan sanksi baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Ruang lingkup mengenai batas aturan tersebut tergantung uraian di dalam peraturan tersebut yang dibuat masing-masing daerah.

Dalam hal ini apabila aturan mendirikan rumah usaha pemondokan yang sudah diatur dalam peraturan tertulis tersebut tidak dipatuhi maka pelanggar tersebut akan dikenakan sanksi administrasi. Sanksi yang di terapkan dalam Peraturan Daerah Kota Malang hanya menerapkan sanksi berupa sanksi Administrasi¹⁴. Pada Pasal 14 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 yang menjelaskan sanksi yang diterima bagi penyelenggara

¹⁴ Ni Luh Putu Hemawati dan Ibrahim R. Pengaturan Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Mendirikan Rumah usaha pemondokan Di Kota Denpasar. Program Kekhususan Hukum Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Udayana.(Di Unduh Pada Tanggal 27/07/2023)

rumah usaha pemondokan berbunyi “Ijin Penyelenggaraan Pemondokan dapat dicabut karena terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (5) dan Pasal 10 ayat.:

- a) peringatan tertulis sebanyak 3 kali;
- b) pemberian peringatan penyelenggara rumah usaha pemondokan;
- c) pencabutan izin rumah usaha pemondokan
- d) rumah pemondokan yang Ijin Usahanya dicabut tidak boleh difungsikan lagi sebagai rumah pemondokan sebelum diijinkan kembali;
- e) denda administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12, diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).; dan/atau
- f) penutupan rumah usaha pemondokan.”

