

PENEGAKAN PERATURAN PEMONDOKAN BAGI TERWUJUDNYA PEMONDOKAN YANG TERTIB, AMAN DAN SEHAT DI SLEMAN

Oleh:

Sukirno

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

Abstrak

Tumbuh dan berkembang pesatnya usaha pemondokan di Kabupaten Sleman telah membawa perubahan signifikan bagi kehidupan masyarakat terutama dibidang sosial, ekonomi, budaya, serta ketertiban dan keamanan. Tidak ditata dan dikelolanya usaha pemondokan melalui kebijakan pengaturan yang baik akan berakibat timbulnya berbagai kerugian yang dapat mengancam sendi-sendi kehidupan masyarakat. Munculnya fenomena, pergaulan bebas, kumpul kebo, dan penyalahgunaan narkoba di pemondokan disinyalir merupakan akibat dari masih lemahnya tata kelola pemondokan oleh Pemerintah maupun *stakeholders*.

Tulisan ini bermaksud memotret kondisi eksisting penegakan peraturan pemondokan sebagai upaya tata kelola pemondokan bagi terwujudnya pondokan yang aman, tertib dan sehat. Tulisan ini merupakan hasil penelitian kualitatif-deskriptif yang proses analisisnya menggunakan logika penafsiran *hermeneutic*. Pengumpulan data dilakukan menggunakan teknik observasi, dokumentasi, wawancara, dan *Focused Group Discussion* (FGD).

Kebijakan pengaturan tata kelola pemondokan di Kabupaten Sleman dituangkan dalam Perda No. 9 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemondokan. Secara substantif materi muatan Perda tentang Pemondokan itu telah cukup komprehensif dan memadai sebagai pedoman untuk melakukan tata kelola pemondokan bagi terwujudnya pemondokan yang tertib, aman, dan sehat. Penegakan Perda Pemondokan ini dapat dikatakan masih sangat lemah yang disebabkan 3 (tiga) hal, yaitu : 1) belum diterbitkan peraturan pelaksanaannya; 2) Dinas Perekonomian dan Dinas Pariwisata yang dilimpahi tugas penegakan tidak dapat menjalankan dengan baik, sehingga pada Juni 2015 dilimpahkan kepada Satpol PP; 3) Lembaga RT, RW, dan Padukuhan sebagai ujung tombak pembinaan dan pengawasan usaha pemondokan belum ada koordinasi kerjasama yang baik, termasuk kersama dengan Satpol PP. Akibat penegakan yang masih lemah, maka keberadaan Perda tentang Pemondokan belum berfungsi secara optimal dalam penataan dan pengelolaan pemondokan menuju pemondokan yang tertib, aman dan sehat.

Kata kunci: *Pemondokan, Pengaturan, Tata kelola, dan Penegakan.*

A. Latar Belakang

Predikat kota pendidikan yang disandang Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan pengaruh besar bagi masyarakat Kabupaten Sleman. Berdirinya beberapa perguruan tinggi negeri maupun swasta (besar, menengah maupun kecil), seperti UGM, UNY, UPN Veteran, UII, UAJY, USD, UP45, INSTIPER, UNRIYO, STIMIK AMIKOM menjadi penyebab utama berdirinya usaha pemandokan. Wilayah Kecamatan Depok menjadi kawasan yang paling subur berdiri usaha pemandokan.

Pertumbuhan usaha pemandokan secara nyata telah melahirkan permasalahan yang sangat kompleks. Secara fisik, berdirinya usaha pemandokan mengakibatkan menyempitnya ruang dan lahan tanah. Pembangunan pemandokan yang tidak ditata dan dikelola dengan baik akan berdampak menurunnya kualitas tanah, menyusutnya ketersediaan air bersih, terjadinya banjir di musim hujan, serta terjadinya pencemaran lingkungan hidup yang bersumber dari polutan sampah dan limbah rumah tangga yang tidak dikelola dengan baik dan benar. Secara sosologis, pertumbuhan pondokan berdampak pada timbulnya perilaku individualis dan konsumeris.

Secara psikologis tumbuh sikap egois, hedonis, a-sosial, emosional, sampai terjadinya perilaku menyimpang yang melanggar norma hukum, norma moral maupun kesusilaan. Pada lingkungan yang padat pemandokan juga rawan terjadi tindak kriminal, seperti pencurian dan peredaran narkoba. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dikemukakan rumusan masalah “bagaimana kebijakan pengaturan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam tata kelola pemandokan dan seberapa jauh kebijakan pengaturan itu dapat ditegakkan, sehingga terciptanya pemandokan yang tertib, aman dan sehat”.

B. Landasan Teoretik

1. Hukum Sebagai Institusi Pranata dan Rekayasa Sosial

Hukum bukan sekedar suatu sistem peraturan, tetapi juga merupakan institusi yang menjalankan fungsi-fungsi sosial untuk masyarakatnya, seperti

mengintegrasikan perilaku dan kepentingan para anggota masyarakat.¹ Keteraturan dan ketertiban masyarakat terwujud karena prosesproses didalamnya, yaitu terdiri dari hubungan serta kontak-kontak antara para anggota masyarakat yang dilaksanakan menurut pola tertentu. Semakin tinggi persentase orang yang mematuhi pola itu semakin tertib pula keadaan masyarakatnya. Pola yang dimaksud terdiri dari serangkaian petunjuk-petunjuk tentang bagaimana seorang anggota masyarakat harus berbuat terhadap orang lain.

Dapat dikatakan bahwa tingkah laku manusia sehari-hari tidak bebas, karena selalu diikat dan didisiplinkan oleh petunjuk-petunjuk yang telah ditetapkan dalam bentuk norma atau kaidah sosial. Dengan demikian perbuatan manusia dalam kehidupan sehari-hari pada hakikatnya merupakan wujud dari usahanya untuk memenuhi petunjuk-petunjuk yang terkandung dalam norma sosial. Isi norma sosial adalah harapan-harapan yang harus dipatuhi oleh setiap anggota masyarakat demi terciptanya ketertiban hidup dalam masyarakat.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa “tingkah laku kita sehari-hari adalah jawaban kita terhadap *sistemharapan-harapan* dalam bentuk *penampilan-penampilan*. Semakin sesuai penampilan-penampilan para anggota masyarakat dengan harapanharapan itu, semakin tinggi tingkat ketertiban yang ada dalam masyarakat.”²

Fungsi utama norma sosial, terutama norma hukum, adalah mengatur dan menguasai manusia dalam kehidupan bersama. Konsekuensinya adalah bahwa tata hukum harus bertitik tolak pada penghormatan dan perlindungan terhadap manusia. Soedikno Mertokusumo berpendapat “Dalam penghormatan manusia ini terdapat persyaratan umum untuk berlakunya peraturan-peraturan hidup bagi manusia.”³

Sesuai dengan fungsinya sebagai sarana perlindungan kepentingan manusia, hukum juga mempunyai tujuan serta sasaran yang hendak dicapai, yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib dan seimbang atau adil. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perseorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum, serta memelihara kepastian hukum. Keadilan sebagai salah satu tujuan hukum

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1992. Hlm, 117.

² *Ibid.*, hlm.133.

³ Soedikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta. Hlm.26

adalah ukuran yang dipakai untuk memberikan perlakuan terhadap obyek di luar dirinya sendiri. Perlakukan seseorang kepada orang lain sangat tergantung pada kerangka pikirnya terhadap konsepsi dirinya atas manusia. Apabila seseorang menganggap manusia sebagai makhluk yang mulia, maka perlakuan dia kepada manusia yang lain akan mengikuti anggapan yang demikian itu dan hal itu akan menentukan ukuran yang akan dipakai dalam menghadapi mereka.⁴

Hukum juga dapat berfungsi mengendalikan masyarakat, serta dapat pula menjadi sarana untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Lebih daripada itu hukum bahkan dapat berfungsi mengarahkan perilaku masyarakat kepada tujuantujuan yang dikehendaki, menghapus kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru, dan lain sebagainya. Dengan berpijak pada pendapat Durkheim sebagai dasar teoretik bagi kemungkinan penggunaan suatu sistem hukum untuk menciptakan atau mempertahankan masyarakat yang diinginkan, Satjipto Rahardjo, dengan mengutip istilah dalam ilmu teknik, mengemukakan pendapat bahwa “penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat itu disebut sebagai *social engineering* atau lengkapnya *law as a tool of social engineering*.”

Selanjutnya Satjipto menguraikan bahwa langkah yang diambil dalam *social engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu :

- a) Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan saksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b) Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
- c) Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
- d) Mengikuti jalan penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.⁵ (1992 : 208).

⁴ Satjipto Rahardjo, *op-cit*, hlm. 165.

⁵ Satjipto Rahardjo, *ibid*, hlm. 130.

2. Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan tahap akhir dari rangkaian perjalanan panjang suatu proses hukum yang diawali dari pembentukan atau pembuatan hukum untuk mengatur masyarakat. Berfungsinya aturan hukum tampak setelah diterapkan dalam kehidupan masyarakat yang dapat berlangsung secara normal (damai), atau dapat pula karena terjadi pelanggaran hukum. Dalam keadaan aturan hukum dilanggar, maka hukum harus ditegakkan agar kepentingan manusia terlindungi. Melalui penegakan itulah hukum menjadi kenyataan, bukan sekedar rumusan nilai-nilai kehidupan yang abstrak dan statis. Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*).⁶

Dalam struktur kenegaraan modern terutama negara yang bertipe *welfare state*, tugas penegakan hukum dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif itu, sehingga mereka sering disebut birokrasi penegak hukum. Dengan demikian, eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum mengenai bidang-bidang itu. Di samping itu, peradilan juga dapat disebut sebagai macam penegakan hukum, karena aktivitasnya tidak lepas dari hukum yang telah dibuat dan disediakan oleh badan pembuat hukum.

Sesuai dengan fungsi hukum sebagai pranata dan rekayasa sosial, dapat dikatakan bahwa masyarakat sejahtera tidak akan tercipta jika sistem penegakan hukum tidak diberdayakan. Transformasi sosial dan politik masyarakat yang demokratis sangat membutuhkan tegaknya hukum sebagai panglima. Oleh sebab itu, fungsi Kepala Daerah tidak saja siap untuk melakukan upaya-upaya komprehensif tentang penegakan hukum yang berani, bersih dan bermartabat, tetapi seorang pemimpin juga harus selalu siap memberikan pelayanan, sekaligus menghadapi risiko hukum, tanpa ada perlakuan khusus untuk memperoleh hak-hak istimewa.

Menurut ilmu hukum, bagian penting dalam proses pengadilan terjadi pada saat hakim memeriksa dan pengadilan suatu perkara. Hakikatnya, yang dilakukan oleh hakim adalah memeriksa kenyataan yang terjadi, serta menghukuminya dengan

⁶ Soedikno, *op-cit*, hlm. 120

menggunakan peraturan yang berlaku. Pada saat diputuskan tentang bagaimana atau apa hukum yang berlaku untuk suatu kasus, maka pada saat itulah penegakan hukum mencapai puncaknya. Hans Kelsen menyebut proses penegakan hukum yang dijalankan oleh hakim itu disebut *Konkretisierung*.⁷

3. Pondokan Sehat

Istilah pemandokan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki dua pengertian yaitu:

- a) rumah tempat tinggal menumpang;
- b) bangunan bercorak hotel, tetapi dalam kategori yang lebih rendah dan biasanya memiliki kamar yang lebih sedikit.⁸ Istilah pemandokan memiliki makna yang senada dengan istilah “indekos” yaitu tinggal di rumah orang lain dengan atau tanpa makan (dengan membayar setiap bulan). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan memondok berarti sama dengan indekos, dan keduanya dibedakan dengan istilah menyewakan kamar.⁹

Pemandokan sebagai bangunan tempat tinggal manusia secara umum memerlukan spesifikasi yang sama dengan bangunan rumah tinggal. Rumah sehat dan layak huni tidak harus rumah mewah. Beberapa indikator atau syarat yang dapat dijadikan parameter rumah sehat dan layak huni adalah:

- a) Sirkulasi udara yang baik;
- b) Pencahayaan alami yang cukup;
- c) Terpenuhinya kebutuhan air bersih;
- d) Pembuangan air limbah yang diatur baik dan tidak menimbulkan pencemaran;
- e) Bagian-bagian bangunan tidak lembab dan tidak terpengaruh pencemaran, seperti bau tidak sedap, rembesan air kotor, dan udara kotor.

Kecuali itu, rumah dapat dikatakan sehat apabila memenuhi beberapa aspek standar kelayakan, yakni:

- a) Memenuhi kebutuhan fisiologi, antara lain pencahayaan, penghawaan dan ruang gerak yang cukup, serta terhindar dari kebisingan yang mengganggu;

⁷ Satjipto Rahardjo, op-cit, 182-183.

⁸ *Kamus Bahasa Besar bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Dedikbud RI, 2002. hlm.888.

⁹ *Kamus Bahasa*, Ibid, hlm.429.

- b) Memenuhi kebutuhan psikologis, antara lain *privacy* yang cukup, komunikasi yang sehat antar warga dan penghuni rumah;
- c) Memenuhi persyaratan pencegahan penularan penyakit antar penghuni dengan penyediaan air bersih, pengelolaan tinja dan limbah rumah tangga, bebas vektor penyakit dan tikus, kepadatan hunian yang tidak berlebihan, cukup sinar matahari pagi, terlindungnya makanan dan minuman dari pencemaran, serta pencahayaan dan penghawaan yang cukup;
- d) Memenuhi persyaratan pencegahan terjadinya kecelakaan baik yang timbul karena keadaan luar maupun dalam rumah, antara lain posisi garis sempadan jalan, konstruksi yang tidak mudah roboh, tidak mudah terbakar, dan tidak licin yang mudah membuat penghuninya tergelincir.

Guna menciptakan pemondokan yang aman, tertib dan sehat, maka model tata kelola yang harus dilakukan adalah melalui pengaturan dan pengawasan oleh Pemerintah dengan melibatkan peran aktif masyarakat. Kurangnya kontrol dari Pemerintah, maka pembangunan rumah pemondokan oleh masyarakat cenderung sporadis dan sering tidak memperhatikan kualitas bangunan, aspek estetika, kebersihan, keamanan serta kenyamanan sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas hidup penghuninya.

C. Pertumbuhan Pemondokan di Kabupaten Sleman

Berdasarkan hasil wawancara dengan para pemangku kepentingan 8 (*stakeholders*) diperoleh penjelasan bahwa di wilayah Kabupaten Sleman pemondokan mulai tumbuh dan berkembang pesat sejak awal tahun 1980-an. Pertumbuhan pemondokan terjadi di wilayah-wilayah urban, terutama di Kecamatan Depok yang terkonsentrasi di Desa Caturtunggal, Kecamatan Ngaglik di Desa Sariharjo, dan Kecamatan Mlati terutama di Desa Sinduadi. Desa-desanya di ketiga kecamatan itu secara geografis berada di seputaran perguruan-perguruan tinggi besar, sedang dan kecil, negeri maupun swasta, yaitu UGM, UNY, UII, UAJY, USD, dan UPN Veteran, UP45, UTY, STTNAS, INSTIPER, STIMIKAMIKOM, dan lain-lain.

Pemondokan di wilayah Kabupaten Sleman tumbuh dan berkembang paralel dengan perkembangan dan pertumbuhan perguruan tinggi. Pada awalnya, sebagaimana disampaikan oleh Muhammad Dimiyati (Dukuh Padukuhan

Samirono), Salamun (Dukuh Padukuhan Karangmalang), dan Nurhamid (Dukuh Padukuhan Papringan) Desa Caturtunggal, berdirinya pemandokan dilandasi oleh jiwa sosial untuk membantu menyediakan tempat tinggal sementara bagi para mahasiswa selama mengikuti pendidikan. Tujuan komersial bukan menjadi motivasi utama dan pertama dalam menyelenggarakan usaha pemandokan. Pada umumnya penyelenggara pemandokan memulai usaha pemandokannya dengan memanfaatkan bangunan rumahnya yang besar, kemudian dibikin kamar-kamar dan disewakan kepada mahasiswa.

Pertumbuhan pemandokan yang mengarah pada usaha bisnis oriented dapat mengancam berkah yang bersumber dari kehadiran banyak mahasiswa ke wilayah Kabupaten Sleman. Oleh karena itu kehadiran pemandokan harus dikelola dan ditata melalui kebijakan pengaturan atau regulasi yang baik dan komprehensif. Berangkat dari dasar pemikiran itulah kemudian diterbitkan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2007 tentang Pemandokan, mulai berlaku tanggal 14 Juli 2007. Perda pemandokan ini merupakan regulasi yang berasal dari usul inisiatif DPRD Kabupaten Sleman.

Apabila dikaitkan dengan realita munculnya permasalahan yang bersumber dari pemandokan di wilayah Kabupaten Sleman, kehadiran Perda pemandokan di Kabupaten Sleman dapat dikatakan sangat terlambat. Kehadiran pemandokan mahasiswa di Kabupaten Sleman sudah mulai terasa dampak negatifnya sejak pertengahan tahun 1990-an. Peristiwa fenomenal yang menyita perhatian semua lapisan masyarakat Yogyakarta bahkan juga masyarakat Indonesia, diantaranya adalah hasil penelitian pada dekade 1990-an tentang praktek hidup bersama antar penghuni pondokan yang berlainan jenis (*samenleven*) yang populer disebut dengan istilah “kumpul kebo”, persoalan virginitas mahasiswa, serta pergaulan bebas penghuni indekost.

Meskipun terlambat, terbitnya Perda Pemandokan menjadi bukti keseriusan Pemerintahan Kabupaten Sleman untuk menata dan mengelola pemandokan dengan lebih baik dan terukur, sehingga perkembangan pemandokan menjadi lebih tertib, teratur dan lahiriah pemandokan yang aman dan sehat.

D. Pengaturan Pemandokan di Kabupaten Sleman

Pemandokan di Kabupaten Sleman diatur dalam Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemandokan, mulai berlaku tanggal 14 Juli 2007. Sebagai pelaksanaan Perda itu kemudian diterbitkan Perbup No. 57 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pemandokan, mulai berlaku tanggal 28 Oktober 2015. Perbup di atas saat ini sudah tidak berlaku lagi karena termasuk Peraturan Perundangan Daerah Sleman yang di-*suspend* atau dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (Kemendagri).

Dalam Perda ditentukan bahwa Pemandokan merupakan bangunan yang memiliki spesifikasi sebagai berikut :

- a) Bangunan dalam bentuk kamar yang terdiri dari dua atau lebih yang disediakan untuk dimanfaatkan orang lain sebagai tempat tinggal sementara dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran;
- b) Bangunan rumah yang dua kamar atau lebih disediakan untuk dimanfaatkan orang lain sebagai tempat tinggal sementara dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran;
- c) Dua atau lebih bangunan rumah yang berada dalam satu lokasi yang dimiliki atau dikuasai oleh satu orang atau badan yang disediakan dan dimanfaatkan orang lain sebagai tempat tinggal sementara dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran. {Pasal 2 ayat (1)}.

Pemandokan berbeda dengan bangunan yang pemanfaatannya untuk tempat tinggal sementara seseorang yang berupa :

- a) Satu unit bangunan rumah yang disewa oleh rumah tangga/keluarga;
- b) Hotel;
- c) Pondok wisata;
- d) Apartemen;
- e) Rumah susun;
- f) Asrama untuk kegiatan sosial, asrama untuk kepentingan keagamaan, asrama milik lembaga pendidikan, dan asrama TNI-POLRI {Pasal 2 ayat (2)}.

Adapun tujuan pengaturan pemandokan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 adalah sebagai berikut:

- a) mengatasi permasalahan sosial yang timbul karena interaksi sosial antar kultur;
- b) melestarikan dan mengembangkan nilai-nilai luhur budaya setempat;
- c) penataan dan pengendalian kependudukan;
- d) menjaga ketenteraman dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat;
- e) menjamin tercapainya tujuan pendatang dalam menuntut ilmu/pendidikan dan atau mencari nafkah/pekerjaan.

Materi muatan Perda pemandokan terdiri dari 8 (delapan) pokok aturan yaitu: Ketentuan Umum, Asas dan Tujuan, Hak dan Kewajiban; izin penyelenggaraan pondokan; Larangan-larangan, Sanksi pelanggaran dan ketentuan pidana, Penyidikan dalam penanganan pelanggaran; dan Ketentuan Peralihan.

1. Hak-Hak dan Kewajiban

Pada prinsipnya setiap orang, baik secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama dan badan hukum berhak bertindak sebagai penyelenggara pemandokan. Setiap orang atau badan hukum yang telah memperoleh ijin penyelenggaraan pemandokan berhak untuk:

- a) Melakukan kegiatan penyelenggaraan pemandokan sesuai dengan ijin yang diperoleh;
- b) Mendapatkan pembinaan/pembinaan dari Pemerintah Daerah. (Pasal 14).

Setiap orang atau badan hukum sebagai penyelenggara pemandokan, sebelum dan setelah memperoleh izin penyelenggaraan pemandokan dibebani berkewajiban sebagai berikut :

- a) wajib memenuhi standar fasilitas pemandokan dengan memperhatikan aspek tata bangunan, lingkungan, dan sosial-budaya {Pasal 5 ayat (1)}. Standar fasilitas pemandokan ditentukan dalam Perbup mengenai bangunan gedung {Pasal 3 ayat (2)}.
- b) wajib ada penanggungjawab pemandokan yang berdomisili di lokasi pemandokan {Pasal 6 ayat (1 dan 2)}. Apabila pemilik pemandokan tidak berdomisili di lokasi pemandokan, wajib menunjuk orang pribadi untuk bertempat tinggal di lokasi pemandokan dan bertindak sebagai penanggungjawab pemandokan {Pasal 4 ayat (3)}.

- c) wajib memiliki ijin penyelenggaraan pemondokan dari Bupati atau pejabat yang ditunjuk {Pasal 7 ayat (1 dan 2)}. Dalam hal terjadi perubahan nama, ganti pemilik, jumlah kamar, dan perubahan pemanfaatan pemondokan, penyelenggara pemondokan wajib mengajukan permohonan ijin baru.
- d) Pemilik atau penanggungjawab pemondokan sebagai penyelenggara pemondokan berkewajiban pula untuk :
 - 1) bertanggungjawab atas segala aktivitas di dalam pemondokan;
 - 2) melaporkan secara tertulis mengenai jumlah dan identitas pemondok kepada Kepala Desa setempat melalui Rukun Tetangga dan Rukun Warga dan diketahui Dukuh setiap 3 (tiga) bulan;
 - 3) memberikan rasa aman dan nyaman bagi pemondok;
 - 4) turut serta menciptakan keamanan dan ketertiban lingkungan pemondokan;
 - 5) mencegah terjadinya tindakan asusila, peredaran dan penyalahgunaan narkotika, psikotropika, zat adiktif lainnya dan minuman beralkohol di pemondokan;
 - 6) memberitahukan kepada Rukun Tetangga apabila ada tamu yang menginap;
 - 7) membuat dan memberlakukan tata tertib bagi pemondok, yang dibuat dengan berpedoman pada norma hukum, agama, susila, adat, dan kepatutan ;
 - 8) memberikan pengarahan kepada pemondok untuk dapat menyesuaikan diri dengan kehidupan masyarakat setempat dan berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan;
 - 9) memelihara kebersihan dan kesehatan lingkungan. (Pasal 14)

Konsekuensi atas jaminan hak pemondok tersebut, maka dalam Pasal 15 ditentukan bahwa setiap pemondok wajib :

- a) Menaati ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan administrasi kependudukan;
- b) Berperan serta secara aktif dalam kegiatan kemasyarakatan;
- c) Ikut berpartisipasi dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat;
- d) Mematuhi tata tertib yang diberlakukan dalam pemondokan;
- e) Menjaga norma agama, kesusilaan dan kesopanan yang berlaku dalam masyarakat;

- f) Turut serta menciptakan keamanan dan ketertiban lingkungan pemandokan;
- g) Mencegah terjadinya tindak asusila, peredaran dan penyalahgunaan narkotika, psitropika, zat adiktif lainnya dan minuman beralkohol dipemandokan;
- h) Memelihara kebersihan dan kesehatan lingkungan.

2. Izin Penyelenggaraan Pemandokan

Salah satu instrumen penting dalam penataan dan pengelolaan pemandokan adalah Izin penyelenggaraan. Perda No. 9 Tahun 2007 Pasal 7 ayat (1) menentukan “Setiap orang atau beberapa orang atau badan yang memiliki pemandokan, wajib memiliki izin penyelenggaraan pemandokan”. Perda Pemandokan Pasal 10 menentukan, prosedur izin penyelenggaraan pemandokan dimulai dari pengajuan permohonan izin penyelenggaraan yang disampaikan kepada Bupati secara tertulis dengan mengisi formulir yang telah disediakan, serta dilampiri persyaratan sebagai berikut :

- a) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk penanggung jawab pemandokan;
- b) Bukti kepemilikan/penguasaan tanah dan bangunan;
- c) Bukti pemenuhan perizinan pendirian pemandokan.

Apabila dalam proses pemberian izin berdasarkan hasil penelitian, pengkajian, dan/atau tinjau lokasi terdapat persyaratan administrasi yang belum lengkap dan/atau diperlukan tambahan persyaratan administrasi, pemohon wajib melengkapi persyaratan dimaksud dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak berita acara kekurangan persyaratan disampaikan kepada pemohon. Jika dalam jangka waktu tersebut pemohon tidak melengkapi kekuarangan persyaratan administrasi, maka permohonan izin ditutup dan tidak diproses. Terhadap permohonan izin yang ditutup atau tidak diproses dapat diajukan permohonan izin kembali sebagai permohonan baru {Pasal 12 ayat (1, 2, dan 3)}.

3. Ijin Penyelenggaraan bagi Pemandokan Belum Berijin

Setiap orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan pemandokan sebelum diterbitkan Perda Pemandokan juga wajib memperoleh ijin penyelenggaraan. Ketentuan Peralihan Pasal 27 Perda No. 9 Tahun 2007 menyatakan “Setiap orang atau beberapa orang atau badan yang sudah melakukan penyelenggaraan pemandokan

sebelum Peraturan Daerah ini berlaku, diwajibkan untuk menyesuaikan dengan ketentuan Peraturan Daerah ini paling lambat 1 (satu) tahun setelah Peraturan Daerah ini diundangkan.

- a) Pemenuhan kewajiban peizinan sebagaimana dimaksud pada huruf b dilakukan paling lama 5 (lima) tahun sejak izin diberikan;
- b) Pemenuhan kewajiban peizinan sebagaimana dimaksud huruf d menjadi salah satu dasar pemberian perpanjangan izin;
- c) Dalam hal pemohon izin tidak dapat menyampaikan persyaratan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada huruf d maka izin pemondokan dicabut;
- d) Pencabutan izin dilakukan oleh Kepala BPPPT.

4. Larangan dan Sanksi

Perda No. 9 Tahun 2007 Pasal 17 (1) melarang penyelenggara pemondokan menyelenggarakan pemondokan campuran dengan pemondok yang berbeda jenis kelamin dalam satu kesatuan bangunan, kecuali pemondok terdiri dari pasangan suami istri yang dibuktikan dengan akta nikah {Pasal 17 ayat (2)}. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut diancam dengan sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

Tata cara pemberian sanksi administrasi bagi pemondokan yang memiliki izin ditentukan dalam Perbub No. 57 Tahun 2015 Pasal 20 sebagai berikut:

- a) Apabila pemilik izin tidak mematuhi peringatan dan melakukan perbaikan sesuai dengan peringatan tertulis, maka dilakukan pembekuan izin.
- b) Jangka waktu pembekuan izin sebagaimana dimaksud di atas paling lama 30 (tiga puluh) hari.
- c) Selama pembekuan izin, pemilik izin tidak diperbolehkan menerima pemondok baru.
- d) Pemilik izin selama masa pembekuan izin bertanggungjawab terhadap seluruh kerugian yang ditimbulkan akibat adanya sanksi pembekuan izin.
- e) Pembekuan izin diakhiri apabila pemilik izin telah mematuhi peringatan tertulis dan melakukan perbaikan sesuai dengan ketentuan.

Jangka waktu penyegelan pemondokan ditentukan paling lama 30 (tiga puluh) hari dan akan diakhiri apabila pemilik izin telah mematuhi sanksi administrasi dan

melakukan perbaikan sesuai dengan ketentuan (Pasal 21). Jika pemilik izin tidak mematuhi peringatan selama jangka waktu penyegelan, maka dilakukan pencabutan izin disertai dengan penutupan pemandokan (Pasal 22).

Pejabat yang berwenang memberikan sanksi administrasi kepada pemilik izin pemandokan berupa sanksi peringatan tertulis, penyegelan pemandokan, dan/atau penutupan pemandokan adalah Satuan Pamong Polisi Praja. Sedang pemberian sanksi administrasi bagi pemandokan yang telah memiliki izin-izin berupa pembekuan izin dan pencabutan izin dilakukan oleh Kepala BPMPT atas pemberitahuan tertulis dari Satuan Polisi Pamong Praja (Pasal 24).

Penyelenggara pemandokan yang tidak memiliki izin dan telah mendapat peringatan tertulis dari pejabat yang berwenang secara cukup (3 kali) tetapi tidak menghentikan operasional usaha pemandokannya serta tidak mematuhi peringatan selama jangka waktu penyegelan pemandokan, maka akan dilakukan penutupan pemandokan oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Pencabutan izin penyelenggaraan pemandokan selain karena dikenai sanksi administrasi juga dapat dilakukan oleh Kepala BPMPT, karena:

- a) Atas permintaan dari pemilik sendiri; atau
- b) Izin dikeluarkan berdasarkan data yang tidak benar/dipalsukan. Pelaksanaan pencabutan izin disertai dengan penutupan pemandokan (Pasal 30).

5. Pembinaan dan Pengawasan

Pelibatan masyarakat dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemandokan merupakan amanat Perda No. 9 Tahun 2007. Pasal 13 menentukan “Masyarakat mempunyai hak berperan serta secara aktif dalam pengawasan terhadap keamanan dan ketertiban penyelenggaraan pemandokan di lingkungan masing-masing. Peran serta 17 masyarakat dalam rangka pengawasan terhadap keamanan dan ketertiban penyelenggaraan pemandokan dilakukan melalui Rukun Tetangga, Rukun Warga, dan Dukuh.”

Dalam rangka pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pondokan, kepada RT, RW, dan Dukuh setempat diberi wewenang untuk membuat ketentuan tentang keamanan dan ketertiban penyelenggaraan pemandokan di wilayahnya dengan memperhatikan ketentuan yang diatur dalam Perda (Pasal 16). Rukun

Tetangga, Rukun Warga, dan Dukuh berwenang memberikan teguran secara lisan atau tertulis kepada pemondok yang melanggar kewajiban sebagaimana ditentukan Pasal 15 {Pasal 24 ayat (1)}.

E. Penegakan Perda Pemandokan

Perda Pemandokan ini masih terkesan masih sangat lemah dan tidak optimal pada tataran penegakannya, meskipun masa berlakunya terbilang sudah cukup lama. Berdasarkan hasil survei dan wawancara dengan beberapa nara sumber, beberapa indikasi yang menyebabkan lemah dan tidak optimalnya penegakan Perda Pemandokan antara lain karena:

- 1) Sosialisasi kepada masyarakat, khususnya kepada para pemilik usaha pemandokan kurang;
- 2) Personil Satpol PP yang dapat diterjunkan untuk melaksanakan tugas sosialisasi, pemantauan, pengawasan, dan penindakan kurang;
- 3) Peran serta masyarakat melalui Dukuh, RW, dan RT dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemandokan dan pemondok belum berjalan secara melembaga;
- 4) Belum ada pelibatan lembaga lembaga kemasyarakatan yang ada di tingkat desa atau padukuhan, seperti LPMD, LPMP, Karang Taruna, PKK, Ta'mir Masjid dll.;
- 5) Belum ada dukungan dana khusus dari APBD yang dialokasikan khusus bagi penegakan Perda Pemandokan. (Hasil Wawancara dengan Eko Suhargono, Kabid. Ketentraman dan Ketertiban, dan Sutriyono, Kepala Seksi Penegakan Perda Satpol PP Kabupaten Sleman, diolah).

Menurut Eko Suhargono, sesungguhnya Penegakan Perda Pemandokan, sejak dikeluarkannya Perbup No. 57 tahun 2015 telah menampakkan kemajuan yang signifikan melalui kegiatan pembinaan dan pengawasan lapangan oleh Satpol PP. Namun sangat disayangkan, saat ini Perbup tersebut secara formal tidak lagi dapat dijalankan karena termasuk diantara beberapa peraturan daerah Kabupaten Sleman yang di-*suspend* (ditunda atau dibatalkan) oleh Pemerintah Pusat.

Pembatalan Perbup di atas berakibat muncul kegamangan Satpol PP dalam melakukan pengawalan dan penegakan Perda Pemandokan. Kalaupun Satpol PP

tetap melakukan pengawalan dan penegakan Perda tentang Pemandokan, kegiatan itu lebih disandarkan pada pelaksanaan tugas dan fungsi umum Satpol PP sebagai SKPD penegak Perda dan pelaksana tugas menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

1. Tata Kelola Pemandokan Menuju Tertib Administrasi Kependudukan

Salah satu tujuan pengaturan tentang Pemandokan melalui Perda No. 9 Tahun 2007 sebagaimana dikemukakan dalam konsiderans bagian menimbang dan penjelasan umum adalah untuk melakukan tertib administrasi kependudukan. Kehadiran Perda Pemandokan ternyata belum dapat memacu Pemerintah untuk lebih serius menangani administrasi kependudukan. Data jumlah 20 penduduk yang bersatus pemandok paling tinggi hanya dimiliki oleh RT, itupun sebagian besar belum tersedia dalam bentuk data tertulis.

Kendala utama penertiban administrasi kependudukan untuk warga pemandok pada umumnya karena tingkat perubahannya yang cukup cepat. Para pemandok tinggal wilayah Padukuhan (RT dan RW) hanya dalam waktu yang relatif singkat, seperti hanya selama satu semester (6 bulan), bahkan kurang daripada itu. Kecuali itu, koordinasi antara Kecamatan, Pemerintah Desa dan Padukuhan sampai tingkat RT dan RW dalam penanganan administrasi kependudukan bagi warga pemandok pada umumnya juga belum berjalan baik.

2. Peran Serta Masyarakat

Perda Kabupaten Sleman No. 9 Tahun 2007 telah mengamanatkan bahwa penegakannya harus dilakukan secara bersama-sama dengan melibatkan peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat itu terutama dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggara pemandokan dan pemandok. Adapaun masyarakat yang dimaksud adalah Dukuh, Ketua RW dan Ketua RT. Di samping itu, penegakan Perda tentang Pemandokan juga harus dilaksanakan melalui koordinasi dengan Satpol PP bersama dengan Camat dan Kepala Desa.

Ketua RT dan Ketua RW sebagai wakil masyarakat diberi peran sebagai ujung tombak penegakan Perda Pemandokan. Namun karena belum ada peraturan teknis operasionalnya, ketika akan melaksanakan tugas wewenangnya itu sering merasa tidak berdaya untuk memaksa penyelenggara atau penanggungjawab

pemondokan dan pemondok memenuhi kewajibannya secara konsekuen. Kedekatan relasi sosial terutama dengan pemilik pemondokan sering menjadi kendala bagi Ketua RT atau Ketua RW. Pertimbangan sosial dan psikologis seolah mengharuskan Ketua RT dan RW mentolerir atas pelanggaran yang dilakukan oleh pemilik atau penanggungjawab pemondokan dan/atau pemondok.

3. Tingkat Kepatuhan Terhadap Perda Pemondokan

a. Kepatuhan dalam perijinan

Perijinan dalam penelitian ini dijadikan indikator untuk mengetahui sejauh mana penyelenggaraan pemondokan taat pada Perda Pemondokan. Dari 56 Sampel, hasil Penelitian menunjukkan bahwa : 55% lebih responden memiliki ijin yang masih berlaku (*valid*); 25% Tidak memiliki ijin, 7% lebih menyatakan pernah memiliki namun sudah tidak berlaku, dan sisanya (12,50%) tidak menjawab. Keadaan Ini menunjukkan masih ada 45% penyelenggara pemondokan yang *unregulated* atau belum atau tidak patuh pada Perda.

b. Keberadaan Induk Semang

Ketertiban dan kemandirian pemondokan menurut Perda Pemondokan lebih ditentukan oleh pemilik atau penyelenggara sebagai pengelolannya. Oleh karena itu setiap pemondokan wajib memiliki induk semang. Induk semang menjadi pelaku utama dalam menciptakan pemondokan yang tertib, aman, dan sehat. Dari 56 sampel pondokan, 64 % dikelola sendiri oleh pemiliknya, 8,9 keluarga pemilik dan 7% orang lain (penanggungjawab). Lebih dari 20% sisanya dikelola oleh penghuni lama yang sudah dipercaya oleh pemilik pondokan. Sebagian besar pengelola/penanggung jawab (71%) tinggal dilingkungan pemondokan, menempati kamar atau bangunan tersendiri; 26% tinggal diluar 22 pemondokan dan kadang-kadang saja berkunjung, dan sisanya (2%) memang tak pernah mengunjungi pemondokan.

Berdasarkan hasil survei, pemondokan yang pengelolanya berada dalam satu bangunan pemondokan dan berfungsi sebagai induk semang cenderung lebih tertib dan lebih aman karena secara umum merekalah yang bertanggung jawab terhadap berbagai hal berkenaan dengan kondisi pemondokannya. Keadaan tersebut tergambar dari hasil survei sebagai berikut:

No	Persoalan	Ya	Kadang2	Tidak
1	Penegakan Tatib Pemandokan	91	7	2
2	Pengaturan Jam Tamu	86	11	4
3	Pengaturan Tamu Menginap	86	5	9
4	Pengaturan Kebersihan	89	4	7
5	Keamanan Pondokan	87	9	4
6	Parkiran	77	11	12
7	Iuran Sampah	77	2	21
8	Iuran Listrik	75	22	23
9	Lain-lain	32	9	59

Sumber: Hasil Penelitian, diolah

Data di atas menunjukkan bahwa pengelola pemandokan (yang sebagian besar induk semang) di lokasi survai mengambil peran yang sangat banyak dalam penyelenggaraan pemandokan. Di atas 75 % penanggung jawab pemandokan telah melaksanakan peran dan fungsinya sebagai penanggungjawab yang baik. Sekitar 25 % saja yang kadang-kadang atau bahkan tak pernah melaksanakan peran pengelolaan secara penuh. Dengan kata lain tingkat kepatuhan penyelenggara pemandokan dengan menempatkan seseorang sebagai induk semang atau penanggung jawab pemandokan sebagaimana ditentukan dalam Perda sudah cukup tinggi.

c. Kepatuhan terhadap Aturan Kampung.

Dari hasil olah data, diperoleh fakta sebagai berikut: 73,2% pondokan sudah mematuhi secara lengkap aturan yang ditetapkan lingkungannya, 23% mematuhi sebagian dan sisanya belum memenuhi aturan yang ditetapkan lingkungannya. Berkait dengan kepemilikan peraturan tata tertib pemandokan yang tertulis yang menurut Perda juga harus ditempel di ruang tamu atau tempat umum atau yang mudah diketahui orang banyak, dari data penelitian yang masuk menunjukkan kondisi sebagai berikut: (83%,) pemandokan telah memiliki aturan tertulis dan 12,5% belum, sementara yang 3,5% tidak menjawab sehingga dapat ditafsirkan belum memiliki aturan tertulis.

d. Pengawasan Penegakan Aturan Tata Tertib

Dari hasil penelitian diperoleh data sebagai berikut : 73,21% menyatakan bahwa penyelenggara/ pengelola/pemilik pemandokan sendiri yang melakukan

pengawasan. 10,71% 24 diawasi oleh Ketua Penghuni pondokan, dan 10 % sisanya menyatakan bahwa tata tertib diawasi sendiri oleh para penghuni pondokan. Ketaatan kepada peraturan tata tertib, hasil survai menunjukkan: sebagian besar pemondokan (62,50%) memiliki tingkat keketatan yang sedang saja (cukup ketat), 8,93% amat ketat dalam hal jam bertamu; dan 28,57% longgar dalam menerapkan ketentuan jam bertamu. Jam bertamu yang lazim diterapkan pada pemondokan di daerah survai adalah hingga jam 22:00 WIB (50%), 30 % hingga jam 21:00 WIB dan sisanya (20 %) ditentukan sendiri oleh penghuni (bebas).

e. Tempat Menerima Tamu

Dari hasil penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Terlihat pola yang sedikit berbeda, pada saat menerima tamu sejenis, sebagian besar (78%) menerimanya di dalam kamar pondokan. 16 % menerima di Ruang Tamu dan sisanya menerima tamu di teras kamar.
- 2) Ketika menerima tamu lawan jenis, 50 % menerimanya di Ruang Tamu, 26 % di teras kamar dan masih ada 21 % yang biasa menerima tamu lawan jenis di dalam kamar.

F. Kesimpulan

- 1) Tata kelola pemondokan di Kabupaten Sleman telah memiliki landasan hukum yang kuat yaitu Perda No. 9 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemondokan yang substansi materinya cukup lengkap untuk mewujudkan pemondokan yang tertib, aman dan sehat.
- 2) Penegakan Perda Pemondokan sampai saat ini belum berjalan secara optimal, karena beberapa sebab utama yaitu : Perda belum ada peraturan pelaksanaannya; Tidak ada dasar hukum khusus bagi Satpol PP untuk melakukan penegakan; belum ada sinergitas peran serta masyarakat dalam pembinaan dan pengawasan; dan belum ada alokasi dana khusus yang memadai.
- 3) Ketaatan warga terhadap ketentuan Perda pemondokan sudah cukup baik, sebagai wujud kesadaran akan pentingnya menciptakan lingkungan hidup secara fisik maupun sosial yang cukup tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bintorom R., 1983, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Eko Budihardjo, 1992, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung
- Singarimbun dan Effendi, 1995, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Adiyta Bhakti, Bandung, 2001
- Soedikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty. Yogyakarta
- Soerjono Soekanto, dan Pamuji, Sri, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Cet. V, Jakarta
- Bambang Sugono, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Jurnal

- Anonim. *Laporan Jajak Pendapat tentang Pengusaha Pondokan di Kota Jogjakarta*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2003.
- Subair, 2013, *Tata Kelola Rumah Kos Mahasiswa di Sekitar Kampus IAIN Ambon*, Jurnal Fakultas Ushuludin Dan Dakwah IAIN Ambon

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemandokan Peraturan Bupati Sleman Nomor 57 Tahun 2015

Internet

- Menyoal Perda Pondokan di Kota Jogja dan Sleman*, Radarjogja.com, 28 Januari 2015, www.radarjogja.co.id/blog/2015
- Perda Kos-kosan di Sleman Belum Optimal*, <http://www.Krjogja.com/read/250450> 7, Ivan Aditya, Senin, 30 Maret 2015, 22:37 WIB.
- Cowok-Cewek Bebas Nyampur di Koskosan Babarsari* www.siagaindonesia.com/2014/08