

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini berarti bahwa dalam setiap aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat diatur berdasarkan hukum. Menurut Sri Soemantri, salah satu hal terpenting dalam suatu negara hukum ialah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warganya)¹. Dalam hal ini, Pasal 28H ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Singkatnya, bahwa setiap warga negara Indonesia memiliki hak untuk hidup sejahtera secara lahir dan batin, bertempat tinggal guna mempertahankan hidupnya serta mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.

Seiring dengan perkembangan yang semakin pesat, urbanisasi yang terus meningkat dan fasilitas kehidupan perkotaan yang lengkap maka salah satu bentuk konkret dari perwujudan hak yang diatur oleh Pasal 28H ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hidup dan tinggal di sebuah rumah kos bagi mereka yang merantau atau jauh dari kampung halamannya. Keberadaan rumah kos yang

¹ Ftakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 7.

umumnya terletak di kota tentu berdampak pada suatu wewenang dari Kepala Daerah yang memimpin untuk membuat suatu Peraturan Daerah yang terkait dengan rumah kos sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan fungsinya menurut Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, rumah kos sendiri tergolong ke dalam bangunan gedung fungsi hunian. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos, khususnya pada Pasal 1 angka (9) menyatakan bahwa “Rumah Kos adalah rumah atau bangunan yang digunakan sebagian atau seluruhnya untuk tempat tinggal yang disewakan”.

Biasanya, rumah kos dihuni oleh orang yang merantau atau jauh dari kampung halamannya. Rumah kos menjadi pilihan terbaik bagi mereka untuk mempermudah akses dalam melakukan rutinitas sehari-harinya, seperti sekolah, kuliah maupun bekerja. Kondisi inilah yang mengakibatkan menjamurnya usaha kos-kosan di sekitar daerah strategis tak terkecuali di lingkungan Perguruan Tinggi “Universitas Andalas” baik yang dikelola oleh perseorangan maupun sekelompok orang yang bekerjasama.

Berdasarkan data yang ada pada dari Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan (DPRKPP) Kota Padang ada sekitar 1.015 rumah kos yang terdapat di 2 (dua) kecamatan sekitar Universitas Andalas yakni Kecamatan Pauh dan Kecamatan Kuranji. Jumlah rumah

kos diatas telah terdata secara detail oleh Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Pemukiman dan Pertanahan (DPRKPP) Kota Padang per tahun 2019.²

Memiliki usaha rumah kos di sekitar lingkungan Universitas Andalas dinilai menjadi bisnis yang menjanjikan sehingga tak heran apabila wilayah kecamatan Pauh hampir didominasi oleh kos-kosan yang sangat beragam. Hal ini dikarenakan setiap mahasiswa rantau pasti akan memilih-milih sesuai kebutuhan dan keadaan mereka. Merebaknya usaha rumah kos ini tentu saja memiliki dampak yang besar bagi lingkungan sekitarnya. Disamping sebagai salah satu peluang usaha untuk meningkatkan perekonomian masyarakat juga akan menimbulkan dampak negatif bagi rumah kos itu sendiri maupun lingkungannya. Maka dari itu, sebagai upaya pencegahan dampak negatif tersebut dibutuhkan landasan hukum yang mengatur secara jelas.

Dalam pelaksanaannya terkhusus di Kota Padang diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos yang sebelumnya telah diatur oleh Peraturan Daerah No 23 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Rumah Kos namun dicabut dan digantikan oleh Peraturan Daerah terbaru. Adanya Peraturan Daerah ini menjadi bukti bentuk perhatian Pemerintah Kota Padang terhadap eksistensi rumah kos yang berada di Kota Padang. Peraturan ini sendiri mengatur mengenai (1) Hak dan Kewajiban dari Pengelola Rumah Kos dan; (2) Tata Cara dan Persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pengelola

² *Dokumen Data Rumah Kos Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan (DPRKPP) Kota Padang, Olahan Peneliti 2021.*

Rumah Kos; (3) Peran Serta Masyarakat, Pengawasan dan Pembinaan; dan (4) Sanksi. Hal ini semua dimaksudkan dengan tujuan agar terwujudnya Rumah Kos sebagai tempat tinggal yang nyaman dan aman untuk ditempati sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 huruf a Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos. Disamping itu, juga bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan usaha rumah kos, mewujudkan tertib administrasi kependudukan dan menciptakan ketertiban dan keamanan di tengah-tengah masyarakat dari tindakan penyalahgunaan rumah kos.³

Pengelolaan rumah kos sedikitnya melibatkan 2 (dua) pihak yakni, Pengelola Kos dan Penyewa Kos. Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos, pengelola rumah kos adalah perorangan atau badan yang memiliki rumah atau bangunan yang digunakan sebagian atau seluruhnya untuk tempat tinggal yang disewakan. Dan, menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos, penyewa kos adalah seseorang atau sekelompok orang yang menempati rumah kos atau bangunan rumah. Dalam Peraturan Daerah ini sendiri pada Pasal 5 mengatur bahwa setiap pengelola rumah kos berkewajiban untuk menjaga dan bertanggungjawab atas ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan lingkungan; memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penyewa untuk menyesuaikan diri dengan tata kehidupan masyarakat setempat; melaporkan secara tertulis kepada Lurah

³ Pasal 3 huruf b, huruf c dan huruf d Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos

melalui ketua RT/RW setempat, jumlah penyewa termasuk identitas penyewa; membuat dan memasang atau menempelkan tata tertib, jadwal penerimaan tamu; melarang penyewa rumah kos menerima tamu di luar ruang tamu; melakukan pengawasan terhadap penyewa rumah kos untuk menghindari terjadinya perbuatan negatif; melaporkan kepada pihak yang berwenang apabila ditemukan perbuatan negatif oleh pengelola rumah kos; melaporkan kepada Lurah melalui RT/RW setempat apabila terjadi perubahan data penyewa selambat-lambatnya 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam; dan menunjuk satu orang penanggungjawab dalam pengelolaan rumah kos.

Mengacu pada kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap pengelola rumah kos sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos, tentu ada pihak yang mengawasi dalam pelaksanaannya guna terwujudnya tujuan yang dimaksud. Hal ini dianggap penting mengingat baru-baru ini terungkap sebuah peristiwa kurang mengenakan yang terjadi di salah satu rumah kos Kota Padang. Diantaranya dimuat di salah satu berita online pada hari Selasa, 14 Januari 2020⁴

“..... Imam menjelaskan modus H dan D menjalankan bisnis prostitusi ialah dengan membuka usaha rumah kos. Para wanita yang diperdagangkan H dan D tinggal di rumah kos yang ia sediakan. Kemudian buat mengelabui atau menghilangkan kecurigaan warga, H dan D juga membuka warung makan di depan rumah mereka”(Imam Kabut Satriadi, 13 Januari 2020)

⁴ Imam Kabut Satriadi, “Prostitusi Berkedok Rumah Kos Berjalan 5 Bulan di Padang”, <https://republika.co.id/berita/q42ls4384/prostitusi-berkedok-rumah-kos-berjalan-5-bulan-di-padang>, dikunjungi pada 20 Januari 2021 Jam 17.54.

Disamping itu, berdasarkan fakta yang Penulis lihat di lokasi objek penelitian masih banyak ditemukan usaha rumah kos yang melanggar beberapa Pasal lainnya, contohnya pada Pasal 5 huruf d yang menyatakan bahwa “Pengelola rumah kos berkewajiban membuat dan memasang atau menempel tata tertib, jadwal penerimaan tamu”. Lalu, disambung dengan Pasal 8 ayat (1) yang menyatakan “Setiap rumah kos wajib memasang papan informasi yang mudah dilihat”, akan tetapi fakta yang ada di lapangan masih banyak usaha rumah kos yang tidak memiliki papan informasi sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pasal 8 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos. Mengikuti pelanggaran pada Pasal 8 ayat (1), Pasal 8 ayat (2) “Dalam papan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memuat informasi paling kurang mengenai : a. identitas pengelola rumah kos; b. jangka waktu TDU; c. jangka waktu Izin Usaha rumah kos; d. jenis peruntukan; dan e. jumlah kamar.” juga secara tidak langsung melanggar dengan sendirinya. Hal ini didukung oleh data yang Penulis peroleh dari DPRKPP Kota Padang. Berdasarkan data tersebut terdapat sekitar 408 dari 677 rumah kos yang berada di Kecamatan Pauh yang belum memiliki papan informasi dan sekitar 263 dari 338 rumah kos yang berada di Kecamatan Kuranji yang juga belum memiliki papan informasi. Angka tersebut menunjukkan hanya 34,4% rumah kos yang memiliki papan informasi dari jumlah keseluruhan yang sudah terdata.⁵

⁵ *Dokumen Data Rumah Kos Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan (DPRKPP) Kota Padang, Olahan Peneliti 2021*

Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos yang berbunyi sebagai berikut:

“Ayat (1) Setiap usaha pengelolaan rumah kos wajib memiliki Izin Usaha Rumah Kos dari Walikota.

Ayat (2) Selain Izin Usaha Rumah Kos sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Rumah Kos yang memiliki lebih dari 10 (sepuluh) kamar wajib mendapatkan TDU dari walikota.”

Berdasarkan data yang Penulis peroleh, masih banyak rumah kos yang tidak memiliki izin, baik itu Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Usaha (IU). Pada kecamatan Pauh tercatat hanya 369 rumah kos yang telah memiliki IMB dari 677 rumah kos dan hanya 7 rumah kos yang memiliki IU dari 677 rumah kos. Lalu, pada kecamatan Kuranji tercatat hanya 140 rumah kos yang telah memiliki IMB dari 338 rumah kos dan belum ada satupun rumah kos yang memiliki IU dari 338 rumah kos yang ada.⁶ Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa masih banyak usaha rumah kos di Kota Padang terkhususnya pada Kecamatan Pauh yang belum memiliki izin yang lengkap. Sebagian besar dari rumah kos-kosan tersebut hanya sebatas pada izin mendirikan bangunan (IMB) bukan izin usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos.

Dalam pengawasannya sendiri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos, pihak yang berhak melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan usaha rumah kos adalah Camat melalui Lurah dengan melibatkan Ketua RT/RW setempat dan pemilik/penanggungjawab

⁶ *Ibid*

pengelola rumah kos tersebut. Pihak RT/RW akan melaporkan kepada Lurah setempat atau yang berwenang apabila dalam pengelolaan rumah kos terjadi penyimpangan dalam pengelolaannya.⁷ Berdasarkan data yang Penulis peroleh dari pihak Kecamatan untuk bentuk pengawasan itu sendiri masih terbatas dalam bentuk teguran yang dilakukan oleh pihak kelurahan terkait terhadap pengelola rumah kos yang terindikasi melakukan pelanggaran tersebut. Mengingat kondisi di Kecamatan Pauh yang hampir didominasi oleh rumah kos-kosan dan adanya beberapa indikasi pelanggaran terhadap Peraturan Daerah tersebut, Penulis tertarik untuk menjadikannya sebagai lokasi penelitian guna mengetahui dan menganalisis bentuk pelaksanaan pengawasan yang telah dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah terkait.

Berangkat dari yang telah penulis uraikan diatas dan didasari dari keingintahuan penulis mengenai rumah kos, khususnya pada aspek peran Pemerintah setempat dalam mengawasi pengelolaan rumah kos sebagaimana yang diatur dalam peraturan daerah terkait. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN RUMAH KOS DI KECAMATAN PAUH KOTA PADANG”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah sebagai berikut.

⁷ Pasal 16 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos.

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan rumah kos di Kecamatan Pauh Kota Padang?
2. Bagaimana sanksi hukum terhadap rumah kos yang melanggar ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos?
3. Kendala apa saja yang dihadapi dalam mengawasi pengelolaan rumah kos oleh Kecamatan Pauh Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Dengan rumusan permasalahan di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk menganalisis pelaksanaan pengawasan rumah kos di Kecamatan Pauh Kota Padang.
2. Untuk menganalisis sanksi hukum terhadap rumah kos yang melanggar ketentuan yang ada dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi dalam mengawasi pengelolaan rumah kos oleh Kecamatan Pauh Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat bermanfaat adalah sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi tentang pengawasan yang dilakukan pemerintah Kota Padang terhadap pengelolaan rumah kos di Kecamatan Pauh kepada sesama mahasiswa, dosen, dan masyarakat. Disamping itu, juga diharapkan menjadi wadah untuk menerapkan ilmu yang telah penulis dapatkan di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya bagian perizinan selama perkuliahan sehingga dapat melakukan penelitian dengan baik.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi bagi pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan pengawasan terkait Pengelolaan Rumah Kos di Kecamatan Pauh.
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dan bisa menjadi referensi bagi peneliti lain dalam penelitian di masa datang.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan secara yuridis empiris atau sosiologi hukum. Pendekatan yuridis empiris atau sosiologi hukum adalah pendekatan yang melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat atau pendekatan yang digunakan untuk

melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat.⁸

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat eksplanatif, yaitu menerangkan/menjelaskan bagaimana suatu peraturan perundang-undangan berlaku (*das sollen*) dan dalam kenyataan pelaksanaannya ditengah masyarakat (*das sein*).

3. Jenis Data

a. Jenis Data

1) Data Primer

Adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.⁹

Penelitian ini dilakukan pada :

- a) Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kota Padang.
- b) Kecamatan Pauh Kota Padang.
- c) Pemilik rumah kos di Kecamatan Pauh.

2) Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil

⁸ Zainuddin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 175.

⁹ *Ibid*, hlm. 106.

penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.¹⁰

a) Bahan hukum primer

Adalah bahan-bahan hukum yang mengikat atau mempunyai otoritas (*autoritatif*) terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.¹¹

Terdiri atas:

- (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.
- (3) Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- (4) Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- (5) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pelayanan Perizinan Terpadu.
- (6) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 7 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung.
- (7) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Rumah Kos.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid*, hlm. 47.

(8) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pelayanan Publik.

b) Bahan hukum sekunder

Adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas: (a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, (b) kamus-kamus hukum, (c) jurnal-jurnal hukum, dan (d) komentar-komentar atas putusan hakim.¹² Diantaranya, sebagai berikut:

- (1) Buku-buku mengenai Perizinan dan Pengawasan..
- (2) Karya ilmiah yang berkaitan dengan objek penulisan.

c) Bahan hukum tersier

Adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.¹³

b. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Sumber yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan beberapa narasumber berkaitan dengan objek penelitian.

¹² *Ibid*, hlm. 54.

¹³ *Ibid*, hlm. 176.

2) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Pengumpulan data untuk memperoleh keterangan dan data dengan mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen, yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelitian kepustakaan ini dilakukan di :

- (1) Perpustakaan Daerah Kota Padang.
- (2) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
- (3) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- (4) Buku milik pribadi penulis.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah:

a. Wawancara

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data-data primer di lapangan dimana dalam melakukan wawancara penulis melakukan berdasarkan pedoman wawancara semi terstruktur.

Wawancara dilakukan terhadap:

- 1) Pemilik rumah kos di Kecamatan Pauh.
- 2) Staf bidang Perizinan dari Kecamatan Pauh.
- 3) Staf bidang Perumahan dari Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kota Padang.

b. Studi dokumen

Studi dokumen adalah pengumpulan data yang mengidentifikasi semua data sekunder yakni semua data yang diperoleh dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

1) *Editing*

Data yang diperoleh, tidak seluruhnya yang dimasukkan akan tetapi akan dipilih data-data yang diperlukan dan berkaitan dengan permasalahan agar lebih terstruktur.

2) *Coding*

Coding yaitu pemberian tanda-tanda terhadap data yang diperoleh.

b. Analisis Data

Dari data-data yang telah diperoleh, maka akan dianalisis secara yuridis dan dipaparkan secara kualitatif dalam bentuk kalimat-kalimat agar hasil penelitian ini lebih mudah dipahami.

